

O SURGIMENTO DO SERVIÇO SOCIAL NAS MISERICÓRDIAS PORTUGUESAS

*Helena Dias**

*Margarida Brandão Fernandes***

Este artigo pretende apresentar, de forma sucinta, os resultados obtidos através de uma pesquisa efectuada no âmbito do Seminário de Investigação em Serviço Social “Organizações Sociais-espaco mediador da intervenção profissional” e realizada durante o ano lectivo 1991/92 pelas alunas: Helena Dias, Margarida Brandão Fernandes, M.^a Lurdes Ferreira e Teresa Luisa Cabrita.

Trata-se de uma pesquisa exploratória que pretende contribuir para a compreensão da dinâmica das Misericórdias portuguesas no que respeita à sua relação com o Serviço Social.

Porquê o estudo do Serviço Social nas Misericórdias Portuguesas ? Por um lado, as Misericórdias são tidas, supostamente, como grandes empregadoras de Assistentes Sociais e, neste sentido, consideradas por muitos como espaço mediador privilegiado de actuação do Serviço Social.

Por outro lado, as Misericórdias têm-se assumido, aos longo dos tempos, como prestadoras de serviços no campo da Assistência Social, parecendo revelar, desse modo, grande capacidade de adaptação às mudanças ocorridas na sociedade portuguesa. Teria, portanto, sentido conhecer a interrelação das Misericórdias com o Serviço Social, o que nos levou a colocar algumas questões:

— O que terá estado na base do surgimento do Serviço Social nas Misericórdias?

— As áreas de actuação inicial do Serviço Social nas Misericórdias têm permanecido no tempo?

* Assistente Social na Assoc. para a Recuperação e Reinserção Social de Toxicodependentes e docente no I.S.S.S. Beja

** Assistente Social na Escola de Formação Profissional da Liga Portuguesa dos Deficientes Motores

— Qual a importância que a intervenção do Serviço Social assume para as Misericórdias portuguesas?

— Porque permanecem as Misericórdias na sociedade portuguesa ?

— Manter-se-ão na actualidade os seus princípios iniciais ?

— Qual a sua capacidade de adaptação à evolução natural da sociedade?

Estas foram as principais orientações da pesquisa, as quais permitiram uma precisão no seu encaminhamento e uma mais conseguida realização dos seus objectivos.

Metodologia

Foi considerado como universo da pesquisa empírica a totalidade das Misericórdias portuguesas, incluindo as Regiões autónomas da Madeira e dos Açores, (363 Misericórdias). A pesquisa incidiu sobre o período de 1935 a Abril de 1992. O ano de 1935 como marco inicial surge pelo facto de ter sido o ano da abertura do primeiro curso de Serviço Social em Portugal, com a criação do Instituto de Serviço Social de Lisboa (dec.-lei n.º 30135/39 de 14/Dez.).

Face à dimensão do universo considerado e ao tipo de informação a recolher adoptou-se o método de análise extensiva. Assim, procedeu-se ao lançamento de um inquérito, com base num questionário de perguntas abertas e fechadas, dirigido a todos os Provedores das Misericórdias e acompanhado de uma carta de apresentação com os objectivos da pesquisa.

Para uma melhor análise e interpretação dos dados recolhidos, foram ainda efectuadas entrevistas complementares, com base num guião de questões abertas, a dois Assistentes Sociais a trabalhar em Misericórdias e a um Provedor.

Dos 363 questionários enviados obtiveram-se 139 respostas, o que equivale a 38,3% do universo. Destas, constatou-se que 58 (41,7%) Misericórdias integram Assistentes Sociais nos seus quadros de pessoal.

O Serviço Social e as Misericórdias Portuguesas

O estudo do surgimento do Serviço Social nas Misericórdias portuguesas implicou a abordagem de três vertentes que, a nosso ver, se cruzam nesta temática:

— As Misericórdias enquanto organizações sociais;

— A génese do Serviço Social em Portugal e o seu surgimento nas Misericórdias;

— As conjunturas político-sociais que condicionaram ou favoreceram esse surgimento.

As Misericórdias Enquanto Organizações Sociais

As Misericórdias enquanto organizações sociais podem ser caracterizadas pela sua vocação de prestação filantrópica de assistência às necessidades da população em geral. O seu prestígio resulta não só do seu carácter humanitário, mas também da sua capacidade de adaptação a novas necessidades sociais.

Ao longo dos últimos cinco séculos as Misericórdias foram-se implantando gradualmente em todo o território nacional. A criação das Misericórdias de Lisboa (1498) e Porto (1500) coincide com a época das navegações portuguesas em que muitos portugueses partiam nas armadas e morriam nas viagens e nas lutas, deixando sem amparo os que ficavam no reino. Acresce ainda a este facto o êxodo para a cidade de Lisboa, de grande número de pessoas, na esperança de conseguir integrar-se numa qualquer viagem, fascinados pela miragem de ganhos fabulosos.

Eram longos os tempos de espera para embarcar, o que aumentava o número de desempregados. “O clima próprio da época era portanto propício à fundação e desenvolvimento de uma instituição com os objectivos da Misericórdia, que foi um instrumento excelente para atenuar o tal doloroso contraste das situações sócio-económicas existentes.” (Basso, 1981:14)

A primeira Misericórdia a ser fundada foi a de Lisboa e serviu de modelo para todas as outras criadas à sua imagem e semelhança. “A Sta. Casa da Misericórdia de Lisboa foi a mãe da totalidade das Misericórdias criadas em Portugal, Brasil e por toda a parte onde os portugueses chegaram, nas suas navegações e descobertas.” (Basso, 1981:14)

A sua presença não foi passiva nem passou despercebida aos regimes políticos de cada época. Foram múltiplas as relações que se estabeleceram entre as Misericórdias e o Estado. Se a multiplicidade dessas relações assentou, por um lado, em apoios, protecção e incentivos recebidos do Estado, por outro lado as divergências, incompatibilidades e lutas resultantes do poder económico e influência social detidos pelas Misericórdias, foram também uma realidade entre estas duas entidades ao longo do tempo.

Já no séc. XX, a degradação das condições de vida da população, intimamente ligadas às transformações da conjuntura sócio-económica do pós-guerra, intensificaram os movimentos grevistas que desgastaram as já frágeis estruturas político-

-económicas da República e conduziram à implantação do Novo Regime, denominado como Estado Novo (1926-74). O novo governo iniciou a reorganização da Assistência através de diplomas que definiram estatutos, funções, áreas de acção, procurando assim garantir uma melhor administração dos bens e serviços das instituições de assistência e caridade, bem como exercer um controlo efectivo sobre as grandes organizações sociais da sociedade portuguesa.

Esta organização dos serviços parecia pretender que a Assistência Social não limitasse a sua acção a uma actividade paliativa, mas antes a uma acção preventiva de combate às causas dos problemas sociais.

No caso concreto das Misericórdias, o Dec.-lei n.º 15809 de 23 de Julho de 1928, veio reconhecer o seu papel na Assistência Social privada e a consequente necessidade de se dotarem de meios para prosseguirem e desenvolverem actividades de Assistência em cada concelho do país. A sua nomeação para a coordenação da Assistência privada veio reconhecer às Misericórdias a sua importância no domínio do apoio humanitário, social e médico às populações. Neste sentido, o referido decreto criou medidas destinadas ao fortalecimento das Misericórdias já existentes e à criação de outras nos concelhos onde ainda não existiam, autorizando também a federação de algumas Misericórdias com o objectivo de melhorar a assistência prestada, através da coordenação de esforços.

Neste contexto, as Misericórdias procuraram melhorar e desenvolver a sua intervenção, o que significou a necessidade de reflexão sobre o nível técnico dos serviços prestados às populações. O debate sobre a vertente técnica e qualitativa da intervenção das Misericórdias, fez transparecer a necessidade de integrar o Serviço Social nestas organizações.

Assim, as Misericórdias em Portugal, constituíram um dos maiores incentivos para a institucionalização do Serviço Social em Portugal, mais precisamente a partir das ideias lançadas nos seus primeiros congressos, que podem ser considerados como espaços privilegiados de debate público dos problemas sociais da sociedade portuguesa da época. Nos discursos proferidos nestes congressos (1.º — 1924; 2.º — 1929 e 3.º — 1932) pode-se constatar a defesa da necessidade de integrar o Serviço Social nessas organizações.

No II Congresso das Misericórdias (1929) Branca Rumina exemplifica a intervenção de uma Assistente Social no Hospital de Boston, chamando a atenção das Misericórdias para a importância de uma futura integração “desta forma organizada de assistência”. Era desejo vivo desta médica que “junto de cada Misericórdia trabalhasse uma Assistente Social”. Daí que se tornava necessária a preparação junto

das Misericórdias de Lisboa e Porto, de pequenos núcleos de pessoas, possivelmente remuneradas, que passassem algum tempo em cada Misericórdia, a expensas desta, e trabalhassem conjuntamente com as senhoras benévolas de cada região orientando-as a fazerem os diagnósticos dos casos sociais que se lhes apresentassem e encontrando os meios mais eficazes para os remediar (Rumina, 1929:147-153).

Também durante o III Congresso (1932) voltou a ser notório o reconhecimento da necessidade de integrar o Serviço Social nas Misericórdias, a fim de contribuir para a adaptação destas à realidade social portuguesa: “a Misericórdia é o organismo basilar da assistência local e de fácil adaptação às necessidades modernas, possível será integrá-lo (o Serviço Social) na moderna organização e orientação da assistência” (Ferraz, 1932:98).

Nesta comunicação, José Ferraz apresenta uma definição de Serviço Social, com base na definição dada por René Sande na 1.^a Conferência Internacional de Serviço Social realizada em Paris em 1928, dizendo que “O Serviço Social é o conjunto dos esforços tendo por fim:

- Aliviar os sofrimentos provenientes da miséria (assistência paliativa);
- Repôr os indivíduos e as famílias em condições normais de existência (assistência preventiva);
- Melhorar as condições de existência (assistência construtiva)” (Ferraz, 1932:104).

É também de salientar, já nessa época, a atribuição de carácter científico ao Serviço Social, quando José Ferraz afirma: “Uma ciência e técnica especiais são necessárias nos tempos actuais, para criar a arte de auxiliar o próximo” (Ferraz, 1932:104).

Apesar da necessidade expressa pelas Misericórdias, só em 1934, no I Congresso da União Nacional, é feita a proposta, por parte da condessa de Rilvas, da criação de escolas de Serviço Social em Lisboa, Porto e Coimbra (Bernardo, 1991:11). Assim, a criação do primeiro curso de Serviço Social em Portugal ocorreu em 1935, com a abertura do Instituto de Lisboa, seguido da Escola Normal de Coimbra em 1937 e do Instituto de Serviço Social do Porto em 1956, o que traduz “momentos específicos de um processo de maturação que atinge um ponto qualitativamente novo quando começa a colocar a sua reprodução de um modo mais sistemático” (Bernardo, 1991:18).

Segundo Bernardo Alfredo Henriquez (1991:18), a criação dos Institutos “conformam aquilo que convirei chamar a emergência do Serviço Social Português, objectivamente limitado nas fronteiras formais dos espaços possíveis de institucionalização na teia normativa do corporativismo.” Ainda segundo o mesmo autor, o atraso na criação dos institutos relativamente a outros países, relaciona-se com o

processo e evolução particular da estrutura da sociedade portuguesa, se concordarmos normativamente que esta profissão é indicativo de qualquer coisa como “modernidade” dentro do “natural” desenvolvimento das sociedades capitalistas e socialistas.

Podemos assim considerar que: “O Serviço Social como profissão surge a partir da interacção de dois factores fundamentais: a situação da sociedade num determinado momento e a necessidade de uma maior capacidade de respostas [...] enquanto modalidade de intervenção técnico-científica, emerge de práticas indiferenciadas e de acção social que a história registou como formas de solidariedade e sociabilidade tradicionais(religiosas, corporativas ou de vizinhança) e ainda como Assistência Pública” (Fernandes, 1985:124).

No que respeita ao Instituto de Serviço Social de Lisboa, o Patriarcado exercia a sua tutoria através da criação da Associação de Serviço Social, que assume a responsabilidade jurídica da Escola. Do ponto de vista da formação técnico-pedagógica, o Instituto será dirigido, desde a sua fundação (1935) até 1944, por uma Assistente Social francesa, M.^a Thérèse Levêque, que assumiu a Direcção Técnica, dada a ausência de alguém em Portugal com formação em Serviço Social (Bernardo, 1981:18).

Duas décadas após o início da formação em Serviço Social em Portugal realizou-se em Lisboa o IV Congresso das Misericórdias (1958), que teve três grandes orientações: o passado, o presente e o futuro das Misericórdias. Assim, e em referência ao futuro das Misericórdias, Fernando Correia (médico higienista e autor da única síntese do percurso histórico do Serviço Social português datada da década de 50 e, também ele, pioneiro da implantação da profissão em Portugal) salienta que “As Misericórdias têm colaborado mais de uma vez na execução de problemas parcelares de Saúde Pública, podendo por isso colaborar também num plano geral desde que haja preparação prévia do seu pessoal técnico, auxiliar e administrativo e boa coordenação de esforços” (Correia, 1958:58).

Foi neste congresso que se registou, pela primeira vez, a intervenção de uma Assistente Social, M.^a Leonor Correia Botelho. A sua intervenção versou sobre “As Misericórdias e as suas responsabilidades nas finalidades e exigências técnicas do Serviço Social” preconizando, por parte do Serviço Social, a aplicação dos seguintes princípios:

— Individualização dos casos baseada no direito que assiste a cada um de ser tratado como “pessoa” com as suas características, as suas deficiências e as suas virtudes, e não como “um” dos muitos seres que compõem a humanidade;

— Compreensão baseada sobre o conhecimento que cada trabalhadora social deve ter do valor da dignidade inata a cada ser humano, aceitando-o para além dos seus problemas de hereditariedade, de comportamento, etc..

— Atitude de não julgamento, baseada no princípio de que a função das trabalhadoras sociais exclui a declaração de culpabilidade ou inocência;

— Auto-determinação do “cliente” baseada no direito que assiste à pessoa humana de fazer ela própria a escolha da solução dos seus problemas” (Botelho, 1958:257,258).

O processo de assistência nas Misericórdias, em que o Serviço Social é referido como fundamental, está relacionado, no seu início, com a conjuntura respeitante à saúde em Portugal, com um sistema de saúde pública muito débil e com condições de vida muito precárias.

A Integração do Serviço Social nas Misericórdias

A primeira Assistente Social a trabalhar numa Misericórdia (a Sta. Casa da Misericórdia de Lisboa) foi admitida em 1944. Em 1958 ainda na Misericórdia de Lisboa, e na sequência da criação de quatro Centros de Saúde e Serviço Social, foram admitidas mais quatro Assistentes Sociais com o objectivo de iniciar uma organização racional dos serviços sociais de cada centro. Podemos, assim, afirmar que esta Misericórdia teve um papel de destaque na integração do Serviço Social, nomeadamente na área da saúde, pois foi a primeira Misericórdia a assumir e concretizar a necessidade de um trabalho específico realizado por Assistentes Sociais.

Após este período registou-se um grande hiato no que respeita à admissão de Assistentes Sociais nas Misericórdias. A pesquisa documental efectuada sugere-nos que, inicialmente, o Estado Novo apoiou o desenvolvimento social ao procurar reorganizar a Assistência; contudo, esta reorganização não teve efeitos na prática por falta de apoio do próprio Estado. Assim, consideramos que as organizações particulares de assistência, nomeadamente as Misericórdias, se ressentiram da falta desses apoios, o que se reflectiu, possivelmente, na vertente técnica, que se pretendia introduzir na prestação dos serviços de saúde e que não teve, de facto, concretização.

Uma outra razão para a não integração do Serviço Social nas Misericórdias pode ser encontrada na importância do voluntariado nessa época. Esse voluntariado era constituído não só por pessoas sem formação específica, mas também por Assistentes Sociais que, assim, conferiam à sua actividade um forte cariz “missionário”. Outro aspecto a considerar é o facto do número de Alunas que se formavam nas Escolas de Serviço Social ser muito reduzido e nem todas fazerem carreira profis-

sional, para além de existirem outras organizações (empresas, organismos corporativos e estatais, etc.) que começavam a integrar Assistentes Sociais.

Após o 25 de Abril de 1974

As Misericórdias desempenharam uma acção secular fundamental, através, principalmente, dos hospitais e ao nível da prestação de cuidados de saúde. Esta acção vai ser posta em causa, em 1974, quando o Estado leva a cabo um processo de nacionalização desses hospitais através do dec.-lei n.º 704/74 de 7 de Dezembro. Esta intervenção estatal não se processou de forma pacífica e originou conflitos e acesos debates.

Carlos Dinis Fonseca, chega a afirmar, em 1980, que “Com a oficialização, as Misericórdias ficaram privadas, por medida unilateral e abusiva, de continuar a exercer a sua secular e tradicional actividade hospitalar. E os hospitais, por imposição da própria lei, passaram para o Estado a título gratuito, embora as instituições não percam a propriedade dos edifícios” (Fonseca, 1980:3).

Nesta época as Misericórdias viveram um período de declínio e insegurança quanto ao futuro, que só conseguiram superar através da união de esforços e definição de novas estratégias de actuação. Assim, o V Congresso das Misericórdias, realizado em 1976, surgiu da “necessidade de sobreviverem em circunstâncias políticas, económicas e sociais difíceis”.

Face às mudanças ocorridas, as Misericórdias sentiram necessidade de reflectir, e de se adaptarem à nova realidade do país. A actividade tradicional das Misericórdias, que até então estava protegida pela Concordata entre o Estado Português e a Santa Sé (assinada em 1940) foi posta em causa pelo decreto-lei anteriormente referido. Este Dec.-Lei 704/74, refere, concretamente, no seu artigo 6.º que “as receitas próprias das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa utilizadas até à data da publicação do presente decreto-lei na manutenção dos estabelecimentos hospitalares a que se reporta o artigo 1.º poderão passar a financiar outras actividades que se integrem na política social aprovada pelo governo e que se dirijam em especial às populações de menores recursos.” Esta situação levou a que as Misericórdias repensassem a sua actuação e se orientassem para a redefinição de novas estratégias de intervenção social.

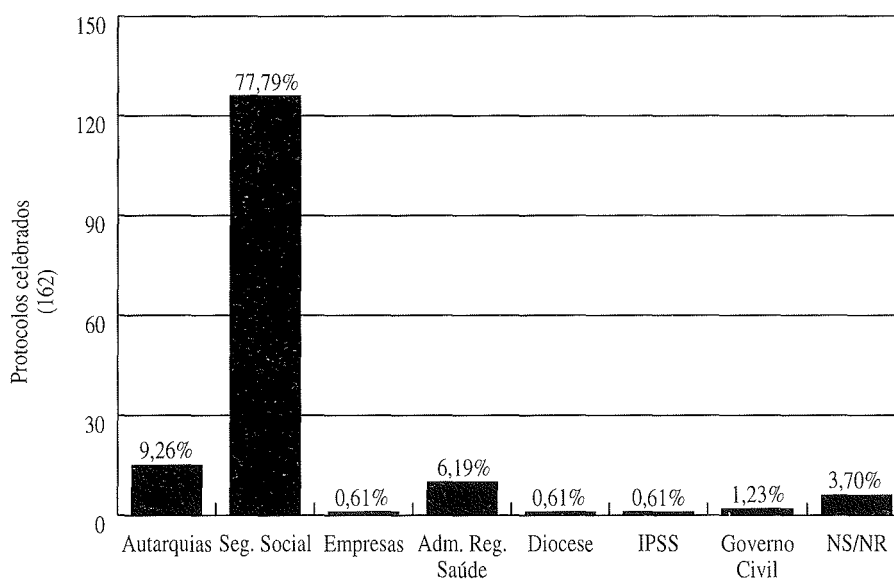
Nesse Congresso de 1976 foi reclamada a restituição da administração dos hospitais e foi criada a União das Misericórdias Portuguesas, órgão representativo das Misericórdias portuguesas (com excepção da de Lisboa que, como vimos, tem estatuto jurídico diferente).

A política social do Governo de então, através do Ministério dos Assuntos Sociais, procurou atender a necessidades no que respeita à criação de equipamentos sociais destinados especialmente a crianças e idosos. Dentro deste contexto legislativo, as Misericórdias reequacionaram a sua acção e desenvolveram, com a colaboração dos Centros Regionais de Segurança Social, criados em todos os distritos, intervenções nessas áreas sociais (Infância e 3.^a Idade).

Assistiu-se então, ainda nos anos 70 e com grande incidência na década de 80, à integração de Assistentes Sociais nas Misericórdias, o que estará também relacionado com a celebração de Acordos e Protocolos de colaboração com os Centros Regionais de Segurança Social. Estes acordos exigiam uma racional organização dos serviços prestados, pois a boa vontade já não bastava para responder aos problemas sociais e acompanhar a própria evolução que as Misericórdias pretendiam encetar. Assim, podemos verificar que as Assistentes Sociais integradas nas Misericórdias foram contratadas para trabalhar na área da segurança social, excepção feita para a Misericórdia de Lisboa, com características jurídicas, institucionais e de dimensão completamente diferentes.

Gráfico 1

Protocolos de cooperação existentes entre as Misericórdias e outras organizações
(N: 139 Misericórdias)

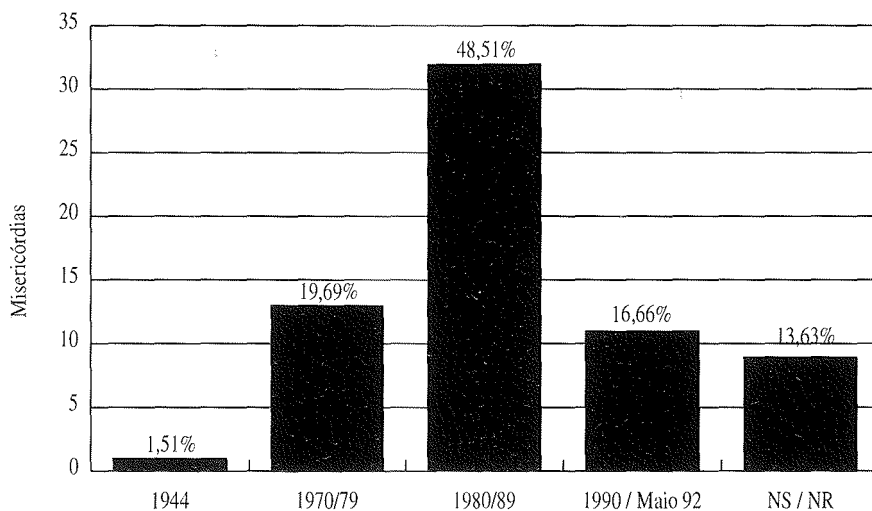


Verifica-se que os protocolos são quase exclusivamente celebrados com os Centros Regionais de Segurança Social, tendo as outras entidades apenas um valor residual.

Numa análise por distritos verificámos que, actualmente, Lisboa, Porto, Setúbal e Santarém são os distritos em que as Misericórdias integram mais Assistentes Sociais. Relativamente a Lisboa e Porto este facto justifica-se, essencialmente, pela grande dimensão destas Misericórdias. Quanto ao distrito de Setúbal esta situação pode estar relacionada com o facto de ser uma zona que sofreu um grande crescimento populacional nas décadas de 70 e 80, com a criação de elevado número de postos de trabalho em consequência do desenvolvimento de indústrias de grande porte, ligadas à construção naval e à metalo-mecânica. Este crescimento acentuou a necessidade de realizar um trabalho social com as populações, facto que se reflectiu na integração de profissionais de Serviço Social.

(Gráfico II)

Integração de Assistentes Sociais nas Misericórdias
(N: 66 Misericórdias)



Mas o grande número de admissões de Assistentes Sociais, nos serviços prestados pelas Misericórdias, ocorreu na década de 80 em quase todos os distritos do país, excepção feita a Portalegre, Açores e Madeira, que só na década de 90 admi-

tiram estes profissionais. É de salientar que as Misericórdias dos distritos de Castelo Branco e Guarda não integram Serviço Social.

Pela análise efectuada pode-se constatar que as Misericórdias canalizaram os seus esforços no desenvolvimento de acções orientadas, principalmente, para o campo da Infância, Jovens e Idosos. O fenómeno da intervenção e concentração das Misericórdias em três principais grupos-alvo, pode ser explicada, como já referimos, através da evolução e desenvolvimento dos Protocolos e Acordos com os Centros Regionais de Segurança Social e pelo estabelecimento de relações de colaboração e envolvimento em projectos de desenvolvimento social.

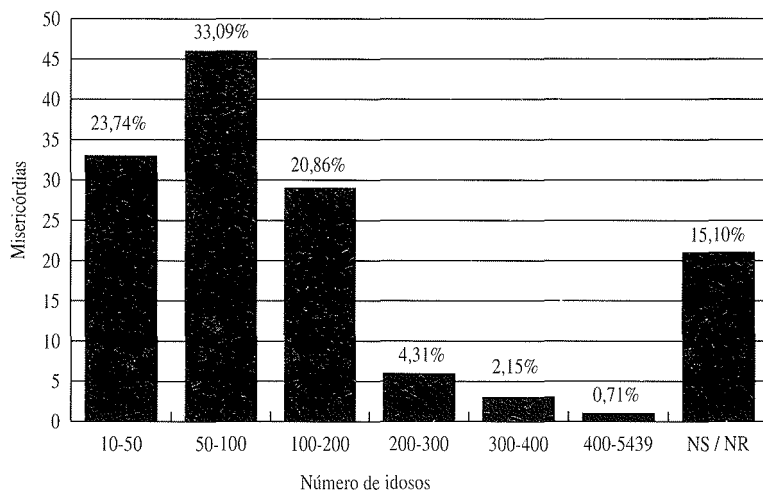
De facto, estes Acordos terão de reflectir directamente a política social desenvolvida pelos diversos Governos, que se efectiva numa estreita colaboração entre os poderes públicos e as instituições privadas. “Cabe aos poderes públicos assegurar os esteios fundamentais da política social em termos de projecto colectivo, objectivos, normas, financiamento, [...]. Cabe às instituições privadas dar uma contribuição suplementar aos meios sempre insuficientes dos poderes públicos, assegurar uma maior participação popular na estruturação das respostas às suas necessidades, introduzir um factor de flexibilidade e originalidade no dispositivo geral de acção social” (Pintasilgo, 1985:117).

Os fundamentos para a intervenção junto dos Idosos podem também ser encontrados no fenómeno do envelhecimento em Portugal, que “assume proporções consideráveis desde há algumas décadas e tende a acentuar-se” (Machado, 1992:100). Porém, é nos centros urbanos que o problema dos idosos assume maiores proporções. O isolamento é um dos problemas que afecta um grande número de pessoas deste grupo etário. Cada vez mais as famílias possuem menos condições para terem a seu cargo os seus membros mais velhos; esta falta de condições pode estar relacionada com problemas habitacionais, económicos, falta de disponibilidade, assistência médica deficitária, entre outros, aos quais teremos de acrescentar aspectos relacionados com a mudança de valores culturais.

Estas situações assumem, como ficou dito, maiores proporções nos meios urbanos, daí que seja de destacar a intervenção de grande número de Misericórdias no apoio a esta população e com um número significativo de utentes nesta valência: 33,1% das Misericórdias atendem entre 50 e 100 utentes idosos; Lisboa e Porto desenvolvem trabalho com, respectivamente, 5.439 e 1.160 idosos.

(Gráfico III)

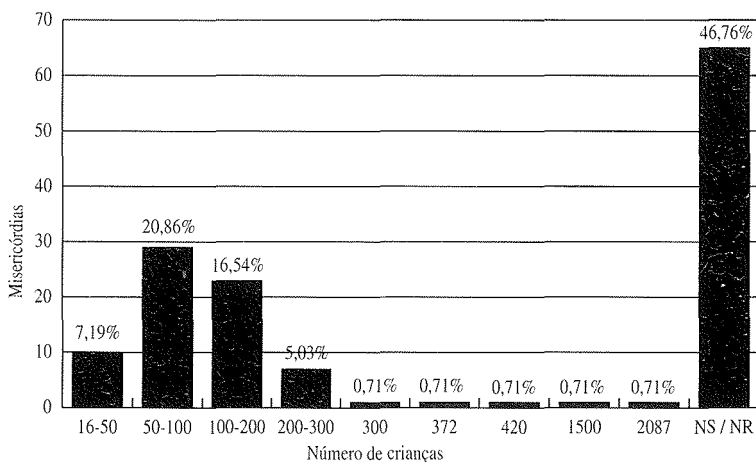
Utentes das Misericórdias (idosos)



No que concerne à intervenção na área da Infância, as Misericórdias procuram responder à crescente necessidade de equipamentos sociais de apoio às crianças, face à impossibilidade de as famílias o fazerem. Este apoio traduz-se ao nível de Creches, Jardins de Infância, Infantários, Ocupação de Tempos Livres, bem como ao nível do acolhimento de menores privados do meio familiar normal.

(Gráfico IV)

Utentes das Misericórdias (1.ª e 2.ª infâncias)



Verifica-se que 20,8% das Misericórdias têm mais de 50 crianças em apoio diário, embora não ultrapassem as 100 (a exceção é, como sempre, Lisboa, que garante o apoio diário a 2087 crianças e, também, Cascais com apoio diário a 1.500 crianças).

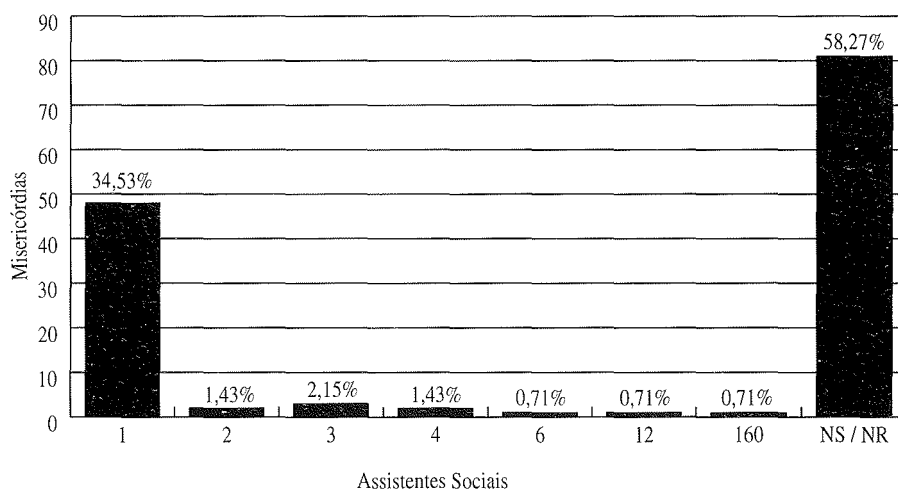
As acções desenvolvidas na área da Juventude são também importantes, pois abrangem um leque de actividades diversificado (23% das Misericórdias com esta valência, atendem entre 14 e 50 utentes. De salientar que Lisboa atende 1.614 utentes).

Apesar de tudo, verifica-se que as Misericórdias conseguiram, assim, traçar um novo rumo quanto à sua intervenção na sociedade portuguesa. Uma intervenção que, ao nível do discurso, se pretende especializada, mas que, em muitos casos (58,3% das Misericórdias não integram Serviço Social) carece de quadros técnicos que garantam essa qualidade. O número de Assistentes Sociais a trabalhar nas Misericórdias portuguesas é bastante inferior ao que seria esperado de organizações com as suas características e que têm manifestado esse desejo ao longo do tempo.

Das razões apresentadas para a não integração do Serviço Social, destaca-se a referência à falta de verbas para a contratação de um Assistente Social (28%) e também a “ausência de necessidade” (13%), provavelmente resultante dos Acordos e Protocolos de Cooperação celebrados com os Centros Regionais de Segurança Social, os quais garantem apoio técnico através de Assistentes Sociais do quadro dos respectivos Centros.

(Gráfico V)

Assistentes Sociais por Misericórdia



Verifica-se que 41,7% das Misericórdias que têm Serviço Social, empregam um total de 247 Assistentes Sociais, sendo que a maior parte das Misericórdias (34,5%) integra apenas um único Assistente Social. Os distritos cujas Misericórdias se destacam na integração de um único Assistente Social são os de Aveiro e Santarém. Das restantes Misericórdias, 5,6% possuem entre 2 a 6 Assistentes Sociais. Porém, o número de profissionais de Serviço Social é consideravelmente elevado no Distrito de Lisboa, pois a Misericórdia de Lisboa e Cascais integram, respectivamente, 160 e 12 Assistentes Sociais.

As Misericórdias que apresentam a maior integração de Assistentes Sociais são as que se situam nas zonas do litoral, que possuem um índice populacional elevado (Santarém, Lisboa, Setúbal e Aveiro); estas, apresentam-se como as maiores empregadoras de Assistentes Sociais. Esta situação coincide com o facto de, no litoral, existir um mercado de trabalho quantitativa e qualitativamente mais diversificado e constituir, como é sabido, a faixa que apresenta maior desenvolvimento sócio-económico e melhores índices de equipamentos sociais.

As Misericórdias enquanto organizações integram, incluindo Lisboa, um quadro de pessoal especializado num total de 2.146 técnicos, assim distribuídos: Enfermeiros, 48,14%; Educadores de Infância, 29,68%; Assistentes Sociais, 11,51%; Médicos, 10,11% e Psicólogos, 0,56%.

A elevada percentagem relativa dos técnicos de saúde nas Misericórdias parece estar relacionada com a sua tradição de actuação ao nível dessa área. Existe, de facto, uma continuidade de pessoal de saúde que, na actualidade, se encontra, em muitos casos, a prestar cuidados especializados aos utentes do apoio domiciliário e dos equipamentos sociais (idosos e crianças, principalmente).

No que concerne aos Educadores, o seu desempenho profissional centra-se no trabalho desenvolvido com as crianças nos diferentes equipamentos sociais. Um maior número de Misericórdias (26,6%) integra nos seus serviços entre 1 e 5 Educadores. As Misericórdias que integram um maior número de Educadores de Infância são as de Lisboa e Cascais com 245 e 68 Educadores, respectivamente.

Numa perspectiva mais global é possível criar três blocos quanto aos distritos onde se inserem as Misericórdias respondentes: Lisboa, Porto e restantes.

No que respeita aos distritos de Lisboa e Porto, a intervenção das Misericórdias destaca-se a vários níveis: maior número de utentes, de funcionários e de protocolos com a Segurança Social.

A relação estabelecida entre o Serviço Social e as Misericórdias acentua-se, também, nestes distritos (Lisboa e Porto) que têm as primeiras Misericórdias a serem fundadas, a integrarem Serviço Social, e a terem o maior número de Assistentes Sociais.

A Misericórdia de Lisboa revela-se, no conjunto das Misericórdias, a que apresenta o mais elevado índice de expansão e intervenção social. Subjacente à sua dimensão estão várias razões, entre as quais se destacam a sua fundação (em 1498 pela Rainha D. Leonor) e o seu carácter público.

No que respeita às Misericórdias propriamente ditas, pode-se referir que as que possuem um índice de intervenção mais elevado são as do Porto e Cascais, apresentando as restantes uma intervenção social mais reduzida, mas, na sua maioria, bastante activa.

Pode-se considerar que as Misericórdias, enquanto organizações que têm passado por processos de sobrevivência difíceis, têm conseguido ultrapassá-los e têm mostrado uma invulgar capacidade de mudar. Foi nesse processo de mudança que, afinal, o surgimento do Serviço Social nas Misericórdias se concretizou.

Considerações finais

Tratando-se, embora, de um estudo exploratório sobre a relação Misericórdias e Serviço Social e não sendo, portanto, possível generalizar (foram 38,3% as Misericórdias respondentes), algumas reflexões se poderão fazer:

— A existência de uma grande ambiguidade sobre o Serviço Social entendido, de forma genérica, como o desempenho dos profissionais com formação em Serviço Social e o considerado pelas Misericórdias como a realização de actividades diversas de acção social passíveis de serem praticadas por diversos agentes sociais.

Esta constatação surge a partir da leitura e análise dos dados obtidos, em que 45,7% das Misericórdias que não integram Serviço Social respondem a questões directamente relacionadas com o Serviço Social, o que demonstra o desconhecimento, por parte dos Provedores (respondentes aos questionários), sobre o real significado da expressão Serviço Social, não sendo, pois, identificada como prática exclusiva de determinados profissionais.

— Numa perspectiva organizacional, e salientando que se trata, supomos, de uma primeira abordagem a esta temática, parece-nos poder afirmar que as Misericórdias estabelecem relações estratégicas com o meio social mais amplo (contexto

social, político, económico, cultural) em que estão inseridas. Apresentando esse contexto traços de grande instabilidade que se tem manifestado directamente ao nível das políticas sociais, as pressões para que a organização mude, se adapte e cresça têm sido de tal forma fortes, que a inevitabilidade da mudança é uma exigência do meio, sob risco da própria organização vir a perecer (Chiavenato, 1983:28).

— Enquanto organizações, as Misericórdias têm evidenciado um propósito fundamental na sobrevivência e manutenção da sua estabilidade interna. Isto presume uma multiplicidade de objectivos e funções através das quais a estabilidade é alcançada envolvendo inúmeras interacções com o ambiente (1983:29).

— A interacção contínua entre as Misericórdias e o seu meio ambiente introduz um elemento de controle ambiental nestas organizações. As estratégias das Misericórdias para lidar com o ambiente assumem, assim, um papel fundamental. A escolha dessas estratégias situa-se, essencialmente, ao nível da cooperação com outras organizações. Pode afirmar-se que esta cooperação envolve o ajuste, que se refere a negociações para os acordos quanto à troca de bens e serviços entre as Misericórdias e as outras organizações (especialmente os Centros Regionais de Segurança Social). A revisão periódica destes ajustes é fundamental e nestas negociações a União das Misericórdias poderá vir a desempenhar um papel de extrema importância.

— Ainda ao nível das relações que as Misericórdias estabelecem com outras organizações, podemos afirmar que, na maior parte, parece tratar-se de verdadeiras relações de coalizão através de combinações de duas ou mais organizações para um objectivo comum (Protocolos de Cooperação), configurando uma forma extrema de condicionamento ambiental dos objectivos de uma organização. Estas organizações agem entre si como se de uma só se tratasse, relativamente a determinados objectivos, principalmente quando há necessidade de apoios e/ou recursos difíceis de serem obtidos pelas organizações isoladamente. A coalizão exige o compromisso de decisão conjunta de actividades futuras, e assim, limita decisões arbitrárias ou unilaterais (Chiavenato, 1983:29). Constitui, assim, uma forma de controle social à semelhança do que se passa com os Centros Regionais com quem as Misericórdias se relacionam.

Em resumo, as Misericórdias são profundamente influenciadas pelo contexto em que se inserem e que lhes provoca mudanças organizacionais, as quais, por sua vez, também influenciarão o meio, provocando mudanças ambientais. Este processo é realimentado contínua e dinamicamente. Assim, pode-se considerar que há uma interacção recíproca entre factores de natureza exógena e endógena, na mudança organizacional verificada nas Misericórdias

No contexto da crescente tendência, por parte do Estado, para a sua desresponsabilização na intervenção na sociedade civil, tanto ao nível dos direitos sociais já adquiridos, como no apoio a novos problemas sociais emergentes na sociedade por-

tuguesa, verifica-se a possibilidade de as Misericórdias retomarem os anteriores objectivos e a actuação ao nível da saúde, recuperando, nomeadamente, as unidades hospitalares perdidas em 1974.

Esta é, actualmente, uma questão em negociação entre o Ministério da Saúde e as Misericórdias. Estas pretendem retomar os 105 hospitais que se encontram sob a tutela do Estado. Em declarações ao Diário de Notícias de 26/Out./93, António Pedro Franco, Director do Gabinete da Saúde da União das Misericórdias, refere que para as Misericórdias assumirem de novo a direcção desses hospitais, é necessário que os referidos estabelecimentos continuem a integrar o Sistema Nacional de Saúde, não passando para a situação de subsidiários desse mesmo sistema. A União das Misericórdias considera que a especificidade destas organizações permite que a sua intervenção na área da saúde assuma uma vertente médica, mas também social, traduzida no trabalho desenvolvido ao nível da prevenção da saúde e reinserção do doente na comunidade.

Enquanto instituições de solidariedade social, as Misericórdias encontram-se num período de crescimento que se relaciona directamente com a crise económico-social que atravessa os diversos países, principalmente os europeus e que vai obrigar à conjugação de esforços, por parte da sociedade civil, no sentido de relançar a solidariedade como forma de auxílio social, como fuga à mera filantropia e ao mais obscuro assistencialismo.

A União das Misericórdias defende ser necessário que a participação social seja incentivada, nomeadamente através do voluntariado. Pretende pois, assumir-se como promotora de uma iniciativa legislativa que regule a actividade voluntária, por forma a que esta obedeça a critérios técnico-científicos que a tornem qualitativamente válida.

Neste contexto, é importante continuarmos a reflectir sobre qual o papel e o espaço de actuação do Serviço Social em organizações sociais que, como as Misericórdias, ainda integram poucos Assistentes Sociais e se apresentam como incentivadoras do voluntariado social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASSO (1980) — “As Misericórdias Portuguesas”, *Revista de Problemas de Assistência Particular em Portugal*, 10, 14-15.

BERNARDO, Alfredo H. C. (1991) — “Génese e Emergência do Serviço Social Português — O Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa”, *Intervenção Social* 5/6, 9-19.

- BERNOUX, Philippe (1985) — *La Sociologie des Organisations*. Paris, Ed. Seuil.
- BOTELHO, M.^a Leonor C. (1958) — “As Misericórdias e as suas responsabilidades nas finalidades e exigências técnicas do Serviço Social”, *Actas do IV Congresso das Misericórdias*, 257-258.
- CHIAVENATO, Idalberto (1983) — *Recursos Humanos*, Ed. Compacta, São Paulo, Atlas.
- CORREIA, Fernando S. (1958) — “Origens e Formação das Misericórdias Portuguesas”, *Actas do IV Congresso das Misericórdias*.
- FERNANDES, Ernesto (1985) — “Evolução da Formação dos Assistentes Sociais no Instituto de Lisboa”, *Intervenção Social*, 2/3, 123-141.
- FERRAZ, José M.^a P. (1932) — “As Misericórdias e a Organização e Orientação da Assistência Concelhia, Regional e Nacional”, *Actas do III Congresso das Misericórdias*, 95-125.
- FONSECA, Carlos Dinis (1980) — “Misericórdias Portuguesas”, *Revista de Problemas de Assistência Social Particular em Portugal*, 3-13.
- GOLDMANN, Lucien (1978) — *Epistemologia e Filosofia Política*, Paris, Presença.
- MACHADO, F. Luís et al. (1992) — *Exclusão Social — Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Ed. Oeiras.
- PINTASILGO, M.^a Lourdes (1985) — *Dimensões da Mudança*, Ed. Afrontamento
- QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc van (1988) — *Manuel de Recherche en Sciences Sociales*, Paris, Bordas.
- RUMINA, Branca (1929) — “Assistentes Sociais”, *II Congresso das Misericórdias*, 147-153.
- SOUZA, Herbert José (S/D) — *Como se faz análise de Conjuntura*, 4.^a Ed., Col. Fazer, Vozes.