



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

**AJUDA ALIMENTAR COMUNITÁRIA, UMA
BUROCRATIZAÇÃO DA FOME?**

**Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa para
obtenção do grau de mestre em Serviço Social
variante de Acompanhamento Social e Inserção**

Por

Ema Carolina Simões Lourenço

Faculdade de Ciências Humanas

Setembro de 2014



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

AJUDA ALIMENTAR COMUNITÁRIA, UMA BUROCRATIZAÇÃO DA FOME?

**Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do
grau de mestre em Serviço Social, variante Acompanhamento Social e Inserção**

Por

Ema Carolina Simões Lourenço

Faculdade de Ciências Humanas

Sob orientação da Professora Doutora Isabel Vieira

Setembro de 2014

Resumo

A carência alimentar, a consequência mais visível dos fenómenos de pobreza e de exclusão social, requer respostas imediatas, céleres e urgentes. Por sua vez, o apoio alimentar no âmbito do Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados revela-se burocraticamente exigente, pouco flexível e detentor de *timings* muito próprios. Cabe, por isso, às instituições do Terceiro Sector, enquanto *instituições mediadoras*, encontrarem estratégias que lhes permita ir ao encontro das reais necessidades de quem dele beneficia, ao mesmo tempo que, cumprem os requisitos normativos impostos à implementação do programa.

É neste processo dialético que se encontra o âmago da presente investigação, que pretende explorar o que está subjacente à função de mediador, compreender como é que se operacionaliza o programa ao nível local face às diretrizes comunitárias e às necessidades dos beneficiários e perceber se existem diferentes lógicas de intervenção consoante o tipo de recursos humanos que a executam.

A presente investigação é um estudo exploratório assente em metodologias maioritariamente qualitativas, mas também quantitativas, que tem como fim a produção de um saber-fazer mais qualificado proporcionador de uma prática profissional inteiramente adequada à realidade na qual intervém.

Palavras-Chave: PCAAC, Instituições Mediadoras, Pobreza e Exclusão Social, Mediação e Ação Local

Abstract

The food shortage, the most visible consequence of the poverty and social exclusion phenomena, requires immediate, swift and urgent response. On the other hand, the food support under the Food Distribution Programme for the Most Deprived Persons of the Community reveals itself bureaucratically demanding, inflexible and with very specific timings. It is, therefore, the duty of the institutions of the Third Sector, as mediating institutions, to find strategies that allow them to meet the real needs of their beneficiaries and at the same time, meet the regulatory requirements for program implementation

It's in this dialectical process that is the core of this research, which aims to explore what underlies the role of a mediator, to understand how the program is operated at a local level in accordance with the community guidelines but also the needs of beneficiaries. We try to understand if there are different logics of intervention according the nature of mediators and the type of human resources that perform them.

This is an exploratory research based mostly on qualitative methodologies, but also use quantitative data, which aims to produce a more qualified characterization of needs, and understand the know-how provider of a professional practice, entirely adequate to the reality in which it intervenes.

Keywords: MDP, Mediating Institutions, Poverty and Social Exclusion, Mediation and Local Action

Agradecimentos

A todos os que de alguma forma contribuíram para a concretização deste trabalho o meu muito obrigado

O meu especial agradecimento à Professora Isabel Vieira e à Direção do Banco Alimentar de Setúbal, peças fundamentais nestes percursos, sem os quais dificilmente chegaria ao fim ...

Índice

Introdução	14
I. O Objeto de Estudo	
1. O Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados	18
1.1. O PCAAC: perspetiva histórica e contextualização	18
1.2. A operacionalização do PCAAC: o lugar das Instituições de Solidariedade Social	20
1.3. Mais-valias, constrangimentos e limitações do PCAAC	30
2. O PCAAC na Zona Norte do Distrito de Setúbal	37
II. Enquadramento Teórico	
1. O Estado de Bem-Estar: lógicas comunitárias de regulação e emancipação	42
1.1. As lógicas do <i>Workfare</i>	43
1.2. A Europeização do Social	46
1.3. A Cimeira de Lisboa	49
1.3.1. O Método Aberto de Coordenação	50
2. Os Planos Nacionais de Ação para a Inclusão: uma nova configuração da operacionalização das Políticas Sociais de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social	51
2.1. O agir em parceria com a territorialização do social	56
2.1.1. Requisitos para a constituição de uma parceria e a sua operacionalização.....	57
2.1.2. As vulnerabilidades e as virtualidades do agir em parceria.....	60
3. A Pobreza e a Exclusão Social: Roteiro/Políticas/Intervenção	62
3.1. Formas de Pobreza e exclusão social nas sociedades contemporâneas	62
3.2. Complementaridade entre Medidas Assistencialistas e Políticas de Ativação	68

3.3. Dispositivos de Ativação: princípios, procedimentos e operacionalização	73
3.3.1 Princípios da Ativação	73
3.3.2 O processo de <i>Empowerment</i>	77
3.3.3 Procedimentos, instrumentos e sua operacionalização	78
3.4 O voluntariado na intervenção social	81

III. Metodologia

1. Os dilemas entre investigação, prática e a sua reflexividade	83
2. Uma investigação sobre o PCAAC: o revelar de intenções	84
3. Uma investigação no campo profissional do Serviço Social	88
4. O <i>modus operandi</i> da investigação sobre o PCAAC	90

IV. Os Resultados de uma Investigação no âmbito do Programa Comunitário de Apoio Alimentar a Carenciados, em Setúbal

1. O PCAAC: caraterísticas, potencialidades e fragilidades	96
2. O trabalho das <i>Instituições Mediadoras</i> no PCAAC	118
2.1. De acordo com as diretrizes do PCAAC.....	118
2.2. As estratégias das <i>Instituições Mediadoras</i> na operacionalização do PCCA	121
3. O trabalho das <i>Instituições Mediadoras</i> no Apoio Alimentar	128
3.1. O Apoio Alimentar para além do PCAAC	128
3.2. A intervenção e os procedimentos das <i>Instituições Mediadoras</i> no Apoio Alimentar para além do que o PCAAC lhes exige.....	131
3.3. O Apoio Alimentar com o Banco Alimentar	145
4. O Trabalho em Rede e em Parceria no âmbito do Apoio Alimentar ..	149
4.1. A parceria entre <i>Instituições Mediadoras</i> e o Centro Distrital da Segurança Social	149
4.2. A parceria entre <i>Intuições Locais</i>	154

Conclusões	159
Bibliografia	167

Índice de Anexos

- Anexo I:** Mapa Comparativo do Universo Institucional do PCAAC com o do Banco Alimentar
- Anexo II:** Quadro de Produtos distribuído em 2011 às *Instituições Mediadoras* no Distrito de Setúbal
- Anexo III:** Guião e Transcrição da Entrevista Exploratória
- Anexo IV:** Enunciado da Base de Recenseamento
- Anexo V:** Relação da receção das respostas da Base de Recenseamento
- Anexo VI:** Quadro de caracterização do Universo Institucional do PCAAC nos nove Concelhos da Zona Norte do Distrito de Setúbal
- Anexo VII:** Guião das Entrevistas Semi-Estruturadas
- Anexo VIII:** Grelha de Construção do Guião das Entrevistas Semi-Estruturadas
- Anexo IX:** Transcrição das Entrevistas aos Interventores Sociais do PCAAC
- Anexo X:** Sinopses das Entrevistas Teste e Entrevista I
- Anexo XI:** Análise dos Conteúdos das Entrevistas aos Interventores Sociais do PCAAC
- Anexo XII:** Grelha de Análise das Entrevistas aos Interventores Sociais do PCAAC
- Anexo XIII:** Grelhas Síntese das Entrevistas aos Interventores Sociais do PCAAC
- Anexo XIV:** Grelhas de Resultados de Análise das Entrevistas aos Interventores Sociais do PCAAC

Índice de Figuras

Figura n.º 1: <i>Timeline</i> dos procedimentos operativos de um Plano de Distribuição do PCAAC	21
Figura n.º 2: Organigrama do PCAAC	24
Figura n.º 3: Sistema de Atores do PCAAC	157

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Número de Utentes apoiados pelas <i>Instituições Mediadoras</i> nos concelhos da zona norte do Distrito de Setúbal	38
Gráfico 2: População Residente nos concelhos da Zona Norte do Distrito de Setúbal	38
Gráfico 3: Universo Institucional do PCAAC quanto à sua natureza	39
Gráfico 4: Constituição das Equipas de Colaboradores nas <i>Instituições Mediadoras</i>	40
Gráfico 5: Recursos Humanos que operacionalizam o programa em função da natureza das <i>Instituições Mediadoras</i>	40

Índice de Quadros

Quadro n.º1: Tarefas das <i>Instituições Mediadoras</i> na operacionalização do PCAAC	29
Quadro n.º 2: Universo Institucional do PCAAC na Zona Norte do Distrito de Setúbal	37
Quadro n.º 3: Sistematização PNAI 2001-2003	53
Quadro n.º 4: Sistematização PNAI 2003-2005	53
Quadro n.º 5: Sistematização PNAI 2006-2008	55
Quadro n.º 6: Sistematização PNAI 2008-2010	55
Quadro n.º 7: Relação entre Objetivos e Questões de Investigação	87
Quadro n.º 8: Grelha de Análise das Entrevistas aos Interventores Sociais	95
Quadro n.º 9: Sistematização dos Resultados da Análise: 1. O Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados: características, potencialidades e fragilidades	116
Quadro n.º 10: Sistematização dos Resultados da Análise: 2. O Trabalho das <i>Instituições Mediadoras</i> no PCAAC..	127
Quadro n.º 11: Sistematização dos Resultados da Análise: 3. O Trabalho das <i>Instituições Mediadoras</i> no Apoio Alimentar, para além do programa	148
Quadro n.º 12: Sistematização dos Resultados da Análise: 4. O Trabalho em Rede e Parceria	156

Índice de Siglas

CEE – Comunidade Economia Europeia

CDSS – Centros Distritais de Segurança Social

CDSSM – Cento de Segurança Social da Madeira

IAS – Instituto da Ação Social

IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas

IM – Instituições Mediadoras

INE – Instituto Nacional de Estatísticas

ISS – Instituto de Segurança Social

MAC – Método Aberto de Coordenação

PAC – Política Agrícola Comum

PCAAC – Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados

PNAI – Plano Nacional de Ação para a Inclusão

RSI – Rendimento Social de Inserção

UE – União Europeia

Introdução

A presente investigação, elaborada em contexto de Mestrado em Serviço Social, é uma reflexão sobre o exercício profissional no âmbito do Programa Comunitário de Apoio Alimentar a Carentes e ressaltou a necessidade de tornar a prática profissional mais crítica e reflexiva, fundamentada num conhecimento mais adequado à realidade sobre a qual intervém.

A aluna, enquanto Assistente Social no Banco Alimentar, tem a sua prática profissional intimamente ligada à realidade do PCAAC. Desde logo, porque o Banco Alimentar de Setúbal é o pólo recetor do programa para todo o Distrito de Setúbal, mas sobretudo, devido ao facto de, no exercício das suas funções profissionais, acompanhar *in loco* as instituições parceiras do Banco Alimentar na distribuição dos géneros alimentares, por este, angariados, também elas parceiras e executoras finais do programa.

Nesse sentido, não foi possível ficar indiferente à forma como, estas, o operacionalizam e lidam com as mais-valias e os *handicaps* que o incorporam, o que origina o questionamento sobre os contributos do programa para o trabalho que as *instituições mediadoras* desenvolvem junto de quem se encontra em situação de pobreza e exclusão social.

O programa concede quantidades significativas de géneros alimentares às *instituições mediadoras*, que por sua vez, os entregam a indivíduos e famílias em situação de carência alimentar. Por este motivo, as *instituições mediadoras* consideram-no como um recurso indispensável perante a problemática da fome, o que as leva a não abdicar de o operacionalizarem, no entanto, ficam divididas entre, cumprir com as suas normas ou satisfazer convenientemente as necessidades de quem dele não prescinde para fazer face ao estado de privação alimentar em que se encontra.

Todavia, é perceptível, através de um posicionamento *in loco*, que cada tipo de instituição de acordo com o tipo de recursos humanos, infraestruturas e objetivos que pautam a sua atividade, apesar de estarem obrigadas ao cumprimento de rígidas normas

de distribuição dos géneros alimentares, informalmente vão encontrando estratégias para diminuir os constrangimentos da sua burocracia e rigidez.

Estas constatações somadas aos indícios de existir um atropelo entre a ação do PCAAC e do Banco Alimentar transformaram o apoio alimentar numa realidade paradoxal e complexa, tornando-se evidente e urgente repensar a intervenção desenvolvida junto das instituições parceiras, no sentido de uma maior adequabilidade da sua atividade às necessidades reais dos beneficiários, fim último de ambas as respostas.

A presente investigação impôs-se, assim, como um dever profissional que impulsionou o espírito crítico e levou à concretização de todo um processo que teve como princípio aprofundar o conhecimento sobre a burocratização do programa, as lógicas e racionalidades inerentes à sua concretização, mas sobretudo, sobre as estratégias e estratégias utilizadas pelas *instituições mediadoras* na implementação do programa, o que originou a elaboração da seguinte pergunta de partida:

Quais são as estratégias utilizadas pelas instituições mediadoras, para responder às necessidades das pessoas carenciadas e cumprir simultaneamente os requisitos do Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados?

Implícitos nesta pergunta de partida estão os objetivos que orientaram a presente investigação, a saber: 1) identificar e perceber o papel e as estratégias das *instituições mediadoras* no PCAAC; 2) compreender a gestão da distribuição dos géneros alimentares, tendo em conta as diretrizes comunitárias e o que é praticado pelas *instituições mediadoras*; 3) compreender as mais-valias e os *handicaps* do programa perante situações de pobreza e exclusão social; 4) conhecer e identificar as potencialidades e os constrangimentos sentidos pelas *instituições mediadoras* na operacionalização do programa; 5) perceber se existem para os diferentes tipos de *instituições mediadoras*, diferentes lógicas para ultrapassar os constrangimentos resultantes das exigências/rigidez burocrática do programa; 6) identificar as lógicas de atuação que estão subjacentes no apoio alimentar no âmbito do PCAAC.

Assim, depreende-se, que o PCAAC é o cenário de fundo da presente investigação, estando o foco principal apontado para a descodificação do agir das *instituições mediadoras* a partir da sua própria perceção sobre o trabalho que realizam, no âmbito do programa.

O questionamento ao brotar do campo profissional e ao ter a pretensão de descodificar o agir das *instituições mediadoras*, no âmbito do PCAAC, através da sua própria perceção, condicionou, a presente investigação, em termos teóricos ao Paradigma Sócio-Crítico, em termos metodológicos, à metodologia de Investigação-Ação, que por sua vez, em termos operacionais, dotou-a de uma abordagem indutiva, predominantemente qualitativa, mas também com recurso a dados quantitativos.

Paralelamente procedeu-se à elaboração de um quadro teórico que se focou no aprofundamento do conhecimento de três problemáticas relacionadas entre si no âmbito do PCAAC. O programa, enquanto objeto de estudo, o contexto político europeu, em matéria do social, e as suas interligações com o local e os fenómenos de pobreza e exclusão social, por serem as causas que desencadeiam a carência alimentar, sendo esta o alvo em que incide o programa e o agir das entidades locais enquanto *instituições mediadoras*. A intenção para a sua elaboração residiu na necessidade de encontrar ferramentas descodificadoras do agir das *instituições mediadoras* no âmbito do programa.

O PCAAC ao ser um programa promovido pelas instâncias europeias incorpora na sua forma de implementação o método comunitário. Quer isto dizer que, da sua conceção à sua operacionalização estão envolvidos, de forma sequencial, atores públicos e privados que se relacionam entre si durante um período bem delimitado no tempo e no espaço. Período este, onde os diferentes atores se sujeitam a uma estrutura fortemente hierarquizada e burocratiza, que o torna num programa moroso, com *timings* muito próprios e desadequado ao contexto local sobre o qual pretende intervir.

Por oposição, a carência alimentar requer respostas céleres e imediatas. Porém, ao ser uma consequência de fenómenos de pobreza e exclusão social multidimensionais e complexos, exige uma ação enquadrada num tipo de intervenção que tenha em conta, também, a situação-problema que a originou e as consequências que daí advém em

termos psicológicos e sociais. Nesse sentido, uma intervenção que contemple estas três dimensões – carência alimentar, causas e consequências psicológicas e sociais – tem de ser desenvolvida, através de um trabalho de proximidade que se reja por princípios como a ativação e a individualização.

Por sua vez, é nesta realidade paradoxal que se posicionam as *instituições mediadora*, que se organizam, quer sejam técnicos, quer sejam voluntários, de forma isolada ou articulada com outras entidades locais, no sentido de, em simultâneo, responderem convenientemente àquilo que lhes é exigido no âmbito do PCAAC e às necessidades de quem se encontra em situação de pobreza e exclusão social. Sendo que muito do trabalho que realizam junto de quem se encontra em situação de carência alimentar é desenvolvido no âmbito do apoio alimentar, do qual o PCAAC é parte integrante, mas que não se esgota em si.

Acresce referir, que o agir das instituições mediadoras no âmbito do programa é um fenómeno pouco conhecido, o que transforma a presente investigação num estudo exploratório, não sendo os seus resultados passíveis de generalização.

I. O Objeto de Estudo

1. O Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados

O Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados (PCAAC) é “(...) uma política europeia de redução das disparidades económicas e regionais (...)” (Mercedes Bressos, 2010) que apesar de se inscrever no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC), está intimamente relacionado com as políticas sociais de luta contra a pobreza e exclusão social da Comunidade Europeia. Surge na década de 80, porventura relacionado com o “(...) conjunto de acontecimentos que dão lugar a um especial vigor na afirmação da Política Social da Comunidade” (José Pereirinha, 2008b:54) impulsionados por Jaque Delors, Presidente da Comissão Europeia à época, “(...) para quem a criação de um espaço social era um complemento natural para a realização do mercado interno em construção” (ibidem). Todavia, com este programa “(...) não se pretende resolver toda a problemática da pobreza alimentar (...), mas sim promover e/ou despoletar a ação (...) e ajudar as organizações caritativas e sociedade civil a desenvolverem as suas próprias iniciativas para assegurar a todos os cidadãos da União Europeia o direito a alimentação” (SEC (2008) 2437:9).

1.1. O PCAAC: Perspetiva Histórica e Contextualização

O PCAAC surge concretamente entre 1986 e 1987 (cf. Regulamento (CEE) n.º 3730/87). Tratava-se de uma iniciativa da União Europeia para responder a situações de crescente vulnerabilidade e pôr termo à emergência humanitária que despoletou nesse período, resultante de um Inverno que se fez sentir excepcionalmente rigoroso. A sua missão era a de fornecer alimentos provenientes das *existências da intervenção*¹ às pessoas mais carenciadas dos vários Estados-Membros, através de organizações caritativas locais (cf. Tribunal de Contas Europeu, 2009 e Regulamento (CEE) n.º 3730/87), tendo a sua criação um duplo objetivo, “um de carácter social (dar

¹ Entende-se *existências da intervenção* os “produtos agrícolas comprados ao abrigo de medidas de intervenção pública para estabilizar os mercados e garantir um nível de vida equitativo à população agrícola” (Tribunal de Contas Europeu, 2009:6).

contribuição significativa para o bem-estar dos mais necessitados) e um carácter comercial (estabilização dos mercados de produtos agrícolas através da redução das existências da intervenção)” (Tribunal de Contas Europeu, 2009:4).

Após esta primeira iniciativa e porque “a medida foi geralmente bem recebida e teve uma grande procura (...)” (ibid:6), logo no ano de 1987 obteve o carácter de permanente através do Regulamento (CEE) n.º 3730/87 do Conselho de 10 de Dezembro de 1987, que estabeleceu as regras gerais para a sua concretização, tornando-se esta igual, em todos os Estados-Membros que voluntariamente se candidatavam anualmente, sendo “o presente regulamento (...) obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros” (Regulamento (CEE) n.º 3730/87). Este regulamento esteve em vigor durante mais de duas décadas (cf. COM (2010) 486 final:2) e implementou lógicas de atuação do “(...) ‘método comunitário’ no qual as soluções eram vinculativas e uniformes, pouco sensíveis à diversidade nacional” (Pedro Adão e Silva, s/data: s/página).

Desde a sua origem que, “(...) as existências da intervenção disponibilizadas a título deste regime constituíram uma fonte fiável de fornecimento de géneros alimentares para os mais necessitados” (COM (2010) 486 final:2), mas por as utilizar, o PCAAC está intimamente relacionado com a PAC e conseqüentemente encontra-se intrinsecamente dependente das flutuações do mercado, o que tem vindo a provocar alterações significativas na sua estrutura, principalmente no que concerne à forma de obtenção dos produtos. O programa foi concebido apenas para distribuir alimentos oriundos das *existências da intervenção*, no entanto, devido à sua drástica redução na sequência dos ajustamentos do mercado, tem existido a necessidade de comprar alimentos para complementar o que provém da forma primordial de obtenção dos produtos (cf. Tribunal de Contas Europeu, 2009 e SEC (2008) 2437 final). A ida ao mercado encontra-se em vigor desde 1995, está prevista no Artigo 27.º do Regulamento (CEE) n.º 1234/2007 e tornou-se num procedimento tanto rotineiro como fundamental para o bom funcionamento do programa, sem o qual não seria possível assegurar as quantidades indispensáveis para satisfazer as necessidades existentes (cf. COM (2010) 486 final). A título de exemplo, só em 2008 a ida ao mercado foi imprescindível para um adequado funcionamento do programa, esta cobriu 90% dos produtos distribuídos

na mediada em que somente o açúcar estava disponível nas *existências da intervenção* (cf. Tribunal de Contas Europeu, 2009 e SEC (2008) 2437 final).

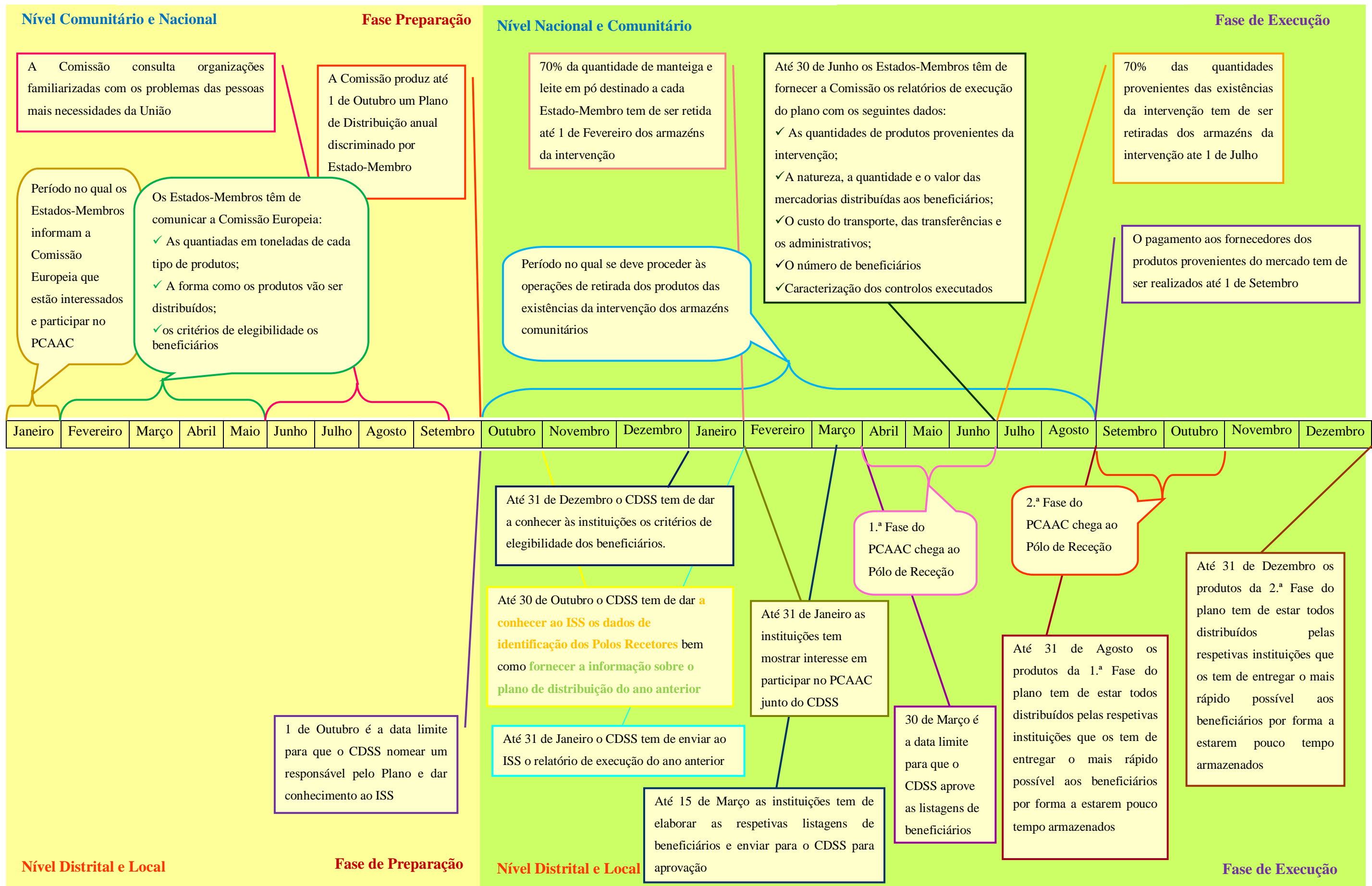
Apesar de o programa pautar a sua ação através de dois objetivos, o de contribuir para o bem-estar dos mais vulneráveis através da distribuição de géneros alimentares e o de estabilizar o mercado agrícola comunitário através do escoamento das *existências da intervenção*, o facto de se ter tornado possível recorrer ao mercado para colmatar as inexistências das *existências da intervenção*, concede ao primeiro objetivo um significativo destaque sobre o segundo, conferindo ao programa um carácter fundamentalmente social reconhecido e valorizado formalmente quer pela Comissão Europeia, quer pelo Parlamento Europeu (COM (2010) 486 final; Tribunal de Contas Europeu, 2009).

Presentemente o PCAAC tem como finalidade distribuir alimentos provenientes quer das *existências da intervenção*, quer do mercado comunitário, embora deste último, apenas e só quando as primeiras não existam em quantidades suficientes para satisfazer as porções solicitadas pelos Estados-Membros (cf. Regulamento (UE) n.º 121/2012), através de instituições de solidariedade social ou grupos da comunidade formalmente organizados que, por sua vez, os fazem chegar àqueles que se encontram em situação de privação alimentar, sob a forma de cabaz ou de refeição já confeccionada e de utilização imediata.

1.2 A operacionalização do PCAAC: O lugar das Instituições de Solidariedade social

Por forma a atingir a finalidade a que se propõe, o PCAAC, ao nível comunitário, operacionaliza-se em duas fases: uma primeira fase que decorre entre Janeiro e Setembro, podendo esta ser considerada como o momento de preparação do programa onde apenas participam as instâncias comunitárias e nacionais que desenvolvem todas as tarefas necessárias para a elaboração do Plano Anual de Distribuição a ser implementado em cada Estado-Membro; e, uma segunda fase, que se inicia em Outubro e só termina em Dezembro do ano seguinte, período no qual se dá a concretização do programa com a implementação do plano, estando envolvidos todos os intervenientes, desde as instâncias comunitárias até ao nível local (cf. Regulamento (UE) n.º 807/2010).

Figura 1: Timeline dos procedimentos operativos de um Plano de Distribuição do PCAAC



Fonte: Regulamento (EU) n.º 807/2010 e Guião Para a Execução do Plano de Distribuição de Produtos

Neste processo participam, no concreto no contexto português, quatro níveis distintos, o europeu com a Comissão Europeia, o nacional com o Estado Português representado pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP) e pelo Instituto de Segurança Social (ISS), o distrital com os Centros Distritais da Segurança Social (CDSS) e com os Pólos Recetores de Produtos e o local com as instituições de solidariedade social e grupos da comunidade formalmente organizados, estando atribuído a cada um deles um papel e uma função específica. Assim, cabe à Comissão Europeia, como entidade promotora e financiadora², elaborar “(...) um plano anual no qual define para cada Estado-Membro que aplica a medida, o limite de recursos financeiros disponibilizados, a quantidade de produtos agrícolas a retirar das existências da intervenção comunitária, bem como o montante para cada produto” (Tribunal de Contas Europeu, 2009:8). Ao IFAP cabe desenvolver ações para a obtenção de alimentos junto dos armazéns da intervenção e/ou do mercado, utilizando para esse fim, concursos públicos nacionais e internacionais no sentido de adquirir propostas economicamente mais viáveis³. O ISS é o responsável por coordenar a concretização do programa ao nível nacional, transformando-se no elo de ligação entre os diferentes níveis envolvidos, para além de selecionar o tipo de produtos a distribuir anualmente e definir os critérios de elegibilidade que são aplicados na escolha das instituições locais e dos próprios beneficiários (cf. Instituto de Agricultura e Pescas, s/ano: s/pág.). O CDSS tem a função de organizar e realizar todas as tarefas inerentes à distribuição dos géneros alimentares ao nível distrital e local, nomeadamente, planear, formar, informar, acompanhar e verificar o trabalho desenvolvido pelo pólo de receção e pelas instituições e grupos locais. O Pólo de Receção dos Produtos desempenha simplesmente funções de armazenamento e distribuição dos alimentos às instituições de solidariedade social e aos grupos da comunidade que, por sua vez, têm de os distribuir aos beneficiários de acordo

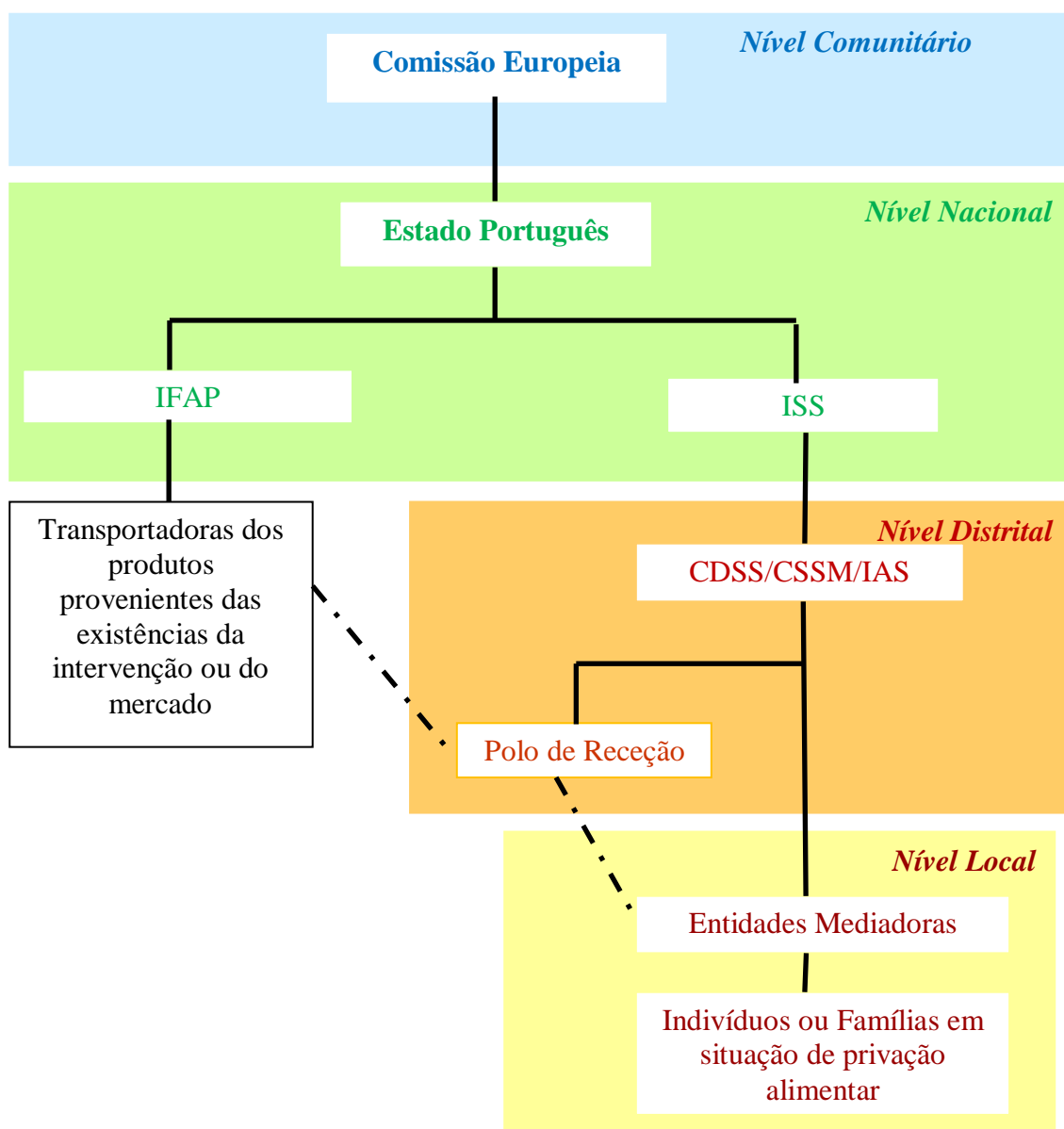
² O PCAAC é financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) (cf. Regulamento (UE) n.º 870/2010).

³ Os produtos provenientes dos armazéns da intervenção podem não ter a forma adequada para serem consumidos no imediato, nesta situação os concursos públicos são utilizados para se obter produtos em condições de serem consumidos através de um processo de troca, ou seja, produtos alimentares transformados em troca de produtos da existência da intervenção e compras. Isto só vem demonstrar que apesar de o objetivo social do programa ter adquirido ao longo do tempo da sua existência uma importância primordial, nunca deixou de estar presente no seu funcionamento o sentido de reduzir as existências da intervenção a um nível adequado (cf. Tribunal de Contas Europeu, 2009).

com as normas convencionadas no Guião de Procedimentos elaborado de acordo com as diretrizes comunitárias (cf. Manuel Moita et.al., 2006).

Da sua conceção à sua operacionalização estão envolvidos, de forma sequencial, atores públicos e privados que se relacionam entre si durante um período bem delimitado no tempo e no espaço. Este tipo de funcionalidade não só indica que subjacente ao PCAAC se encontra uma metodologia de projeto (cf. Liliana Sousa et. al., 2007), como remete, quer para uma estrutura hierarquizada com quatro níveis distintos, tal como é passível de se verificar no organigrama do programa seguidamente apresentado, quer para um tipo de intervenção que pode fomentar um trabalho de rede e em parceria.

Figura n.º 2: Organograma do PCAAC



Fonte: construção própria a partir dos seguintes documentos e entidades: Regulamento (UE) n.º 807/2010; Tribunal de Contas Europeu, 2009; Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, s/data; Manuel Moita et. al., 2006.

Por outro lado, a forma como o PCAAC se operacionaliza, através de uma estrutura hierarquizada onde todos os intervenientes, até mesmo a própria Comissão Europeia, operam de acordo com as normas legisladas ao nível comunitário, deixa transparecer uma organização fortemente guiada por procedimentos burocratizados. Este tipo de funcionamento pressupõe que cada participante adote comportamentos objetivos, racionais e estandardizados e se especialize num conjunto de tarefas fixas que são distribuídas em concordância com a posição que cada um ocupa no processo de implementação do programa. Nos regulamentos do PCAAC nada foi deixado ao acaso, tudo é calculado e planificado até ao mais ínfimo dos pormenores e o resultado é que cada interveniente sabe o que fazer, como fazer e as datas para o fazer, sendo o espaço para a criatividade e singularidades praticamente nulo (cf. Max Weber, 2004), pois mesmo estando salvaguardado nas diretrizes comunitárias a possibilidade de alteração do plano inicial, esta tem de ser de imediato comunicada à Comissão Europeia para que lhe seja possível realizar os ajustamentos necessários no plano de distribuição (cf. Regulamento (UE) n.º 807/2010).

A concretização do PCAAC pode então ser comparada ao funcionamento de uma linha de montagem, onde existe “(...) um elo individual, encarregado de realizar tarefas especializadas, de um mecanismo que se move sem cessar e somente pode ser parado ou posto em movimento no seu ponto culminante, mas (normalmente) em nenhum outro e que lhe prescreve um percurso essencialmente já determinado” (Max Weber, 2004:222). Tudo isto só é possível porque, subjacente às interações entre todos os intervenientes no processo, existe uma situação de dominação sucessiva dos níveis superiores sob os inferiores que é reconhecida e aceite por todos, na medida em que “(...) está legitimada por aquele sistema de regras racionais (...) sendo o (...) poder (...) exercido de acordo com aquelas regras (...) (ibid:197). Mas não só, o dominador, a Comissão Europeia, utiliza também formas de controlo e de coação previstas nas normas legisladas⁴, ao

⁴ O controlo encontram-se regulamentado no n.º 2, do Artigo 10.º do Regulamento (UE) n.º 807/2010 onde está previsto realizar-se durante todo o período de execução do plano. Enquanto as formas de coação encontra-se expressas no n.º 3, do Artigo 10.º do mesmo regulamento comunitário, que no caso de se verificar alguma não conformidade ao plano de distribuição, atribui às instâncias nacionais o poder “(...) de suspender a participação dos operadores nos processos de convites à concorrência ou das organizações designadas para a distribuição nos planos, em função da natureza e da gravidade do incumprimento ou das irregularidades verificadas”.

mesmo tempo que, recorre a um elemento intermédio na hierarquia com relações privilegiadas com os restantes intervenientes, o ISS, para propagar com rapidez e de forma planeada os objetivos a que se propõem. Os níveis inferiores, por sua vez, aceitam este tipo de relação e atuam conforme o previsto porque os recursos a que têm acesso através do PCAAC são de difícil ou de impossível substituição (cf. Max Weber, 2004) e na realidade “(...) no caso de algumas destas organizações que operam a nível local, o programa comunitário é a única fonte de géneros alimentícios para a distribuição às pessoas mais necessitadas” (Tribunal de Contas Europeu, 2009:11).

Portanto, apesar de estarem envolvidos diferentes níveis na implementação e concretização do programa, é a nível local que o PCAAC faz toda a diferença, cumprindo verdadeiramente a sua finalidade e, por conseguinte, a ação desenvolvida pelas instituições de solidariedade social e grupos da comunidade formalmente organizados constituem um foco primordial de análise que importa dissecar para compreender o impacto do programa perante as situações de privação alimentar.

As instituições de solidariedade social e os grupos da comunidade formalmente organizados são, por excelência, os parceiros executores finais do programa, cabendo-lhes um papel fundamental na concretização do PCAAC, dada a proximidade que possuem dos beneficiários e por terem a capacidade de chegar aos lugares mais recônditos do país (cf. Tribunal de Contas Europeu, 2009 e Cáritas Portuguesa, s/data). Porém, entre si também há diferenças que levam a que possam ser agrupadas em dois grupos distintos consoante a forma de apoio que adotam, que pode ter o formato de cabaz ou de refeição já confeccionada e de utilização imediata (cf. Tribunal de Contas Europeu, 2009).

As instituições que distribuem os géneros alimentares em formato de cabaz são designadas pelo programa como *mediadoras*, enquanto que, as instituições que utilizam os géneros alimentares na confeção de refeições para os próprios utentes são denominadas por *beneficiárias*, existindo ainda o caso de algumas instituições serem simultaneamente *beneficiárias* e *mediadoras* (cf. Manuel Moita et. al., 2006). Em qualquer uma das três situações os destinatários finais são pessoas em situação de

pobreza e exclusão social (cf. SEC (2008) 2437), que são selecionadas através de critérios de elegibilidade. Quando os produtos são canalizados sob a forma de cabazes, os critérios de elegibilidade são: baixos rendimentos do agregado familiar; desemprego prolongado; situações de prisão, morte, doença, separação e abandono; pensionistas do regime não contributivo; número de pessoas do agregado familiar; e situações de catástrofe. Quando os produtos são utilizados através de refeições concedidas a utentes, os critérios de elegibilidade das instituições são: maior número de utentes carenciados cujas participações são diminutas; elevado número de utentes com características específicas de acordo com as tabelas dietéticas (crianças, jovens e idosos); número de valências desenvolvidas; localização em meio degradado e/ou com menor abastecimento dos produtos (o que os encarece) (cf. Manuel Moita et. al., 2006).

Contudo, apesar de o programa adotar estas duas modalidades de distribuição dos géneros alimentares, refeições já confeccionadas ou cabazes, o presente estudo pretende unicamente centrar-se nas *instituições mediadoras*, isto porque, “o facto de o programa ser gerido ao nível operacional por (...) organizações de caridade, compostas maioritariamente por voluntários, que se ocupam de uma população-alvo instável e dificilmente controlável, coloca desafios específicos à sua gestão” (Tribunal de Contas Europeu, 2009:5), mas não só, a própria operacionalização do programa para estas instituições e grupos é desafiadora. Como *mediadoras* tornam-se parceiras do CDSS e colaboram “(...) na distribuição dos produtos na sua área geográfica de atuação [ficando] (...) sujeitas à obrigatoriedade do cumprimento dos procedimentos inerentes a esta condição” (Manuel Moita et. al. 2006:29), estando a sua participação “(...) condicionada à respetiva capacidade para executar o Plano Anual de Distribuição” (ibidem) que deve ser processado de forma uniforme em todo o território nacional, de acordo com as diretrizes da Comissão Europeia (cf. Manuel Moita et. al. 2006).

O Plano Anual de Distribuição confere às *instituições mediadoras* duas funções concretas: a seleção dos beneficiários de acordo com os critérios de elegibilidade e a distribuição dos produtos aos mesmos, dentro dos prazos estipulados para cada tarefa inerente às referidas funções das instituições. Numa primeira, fase terão de manifestar interesse em querer participar no programa, candidatando-se anualmente. De seguida, procuram obter a aprovação das listagens de utentes inscrevendo-os numa plataforma informática criada para o efeito e sempre que existir a necessidade de alteração das

referidas listagens de utentes, estas só poderão ser realizadas após autorização formal do CDSS. A distribuição dos produtos tem de ser concretizada de acordo com o Plano de Distribuição e deve efetuar-se logo que os produtos sejam levantados no Pólo Recetor. Relativamente aos processos burocráticos, as *instituições mediadoras* têm de preencher um vasto leque de documentos antes, durante e após a distribuição dos produtos. Sempre que se verificar a impossibilidade de entregar qualquer tipo de porções de um produto ao utente, têm de preencher as folhas de controlo de existências e os autos de perda, tendo a responsabilidade de fazer chegar, o mais rapidamente possível, uma cópia ao CDSS. No momento da distribuição, têm de processar nas credenciais impostas para o efeito, as quantidades entregues (embalagens individuais) e certificar-se que todos os utentes assinam os documentos. Após a conclusão da distribuição, o mapa de execução final tem de ser elaborado e entregue no CDSS (cf. Manuel Moita et. al., 2006). Trata-se portanto, de um processo fortemente burocratizado e extremamente exigente, que dificilmente se adapta às particularidades de quem o implementa e de quem dele beneficia.

O quadro seguidamente apresentado sintetiza, pelas diferentes fases, as tarefas a serem concretizadas pelas *instituições mediadoras*.

Quadro n.º 1: Tarefas das Instituições Mediadoras na Operacionalização do PCAAC

<i>1ª Fase – Preparação</i>	<i>2ª Fase – Armazenamento</i>	<i>3ª Fase – Distribuição</i>
<ul style="list-style-type: none"> ● Candidatar-se anualmente ao programa; ● Elaborar as listagens a serem aprovadas pelo CDSS; ● Preparar a distribuição de acordo com o Plano de Distribuição; ● Informar os beneficiários do local, dia e hora da distribuição dos produtos; ● Levantar os produtos no Pólo Recetor, sem esquecer de assinar a credencial do levantamento. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Armazenar os produtos da seguinte forma: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Produtos secos: local seco, fresco e arejado; ▪ Produtos frios: local com temperaturas entre os 3 e os 8 graus; ▪ Produtos congelados: local com temperaturas a rondar os 18 graus negativos. ● Registrar na folha de controlo de existências qualquer acontecimento anómalo ao Plano; ● Preencher o auto de perda sempre que se verificar a perda de um produto. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Distribuir os géneros aos beneficiários conforme o Plano de Distribuição; ● No ato da entrega preencher as credencias, indicando o n.º de embalagens entregues e fazer com que os beneficiários assinem o documento; ● Entregar no último levantamento a credencial devidamente preenchida ao beneficiário; ● Informar o CDSS sempre que existir anomalias ao convencionado no Plano de Distribuição
<i>4ª Fase – Conclusão</i>		
<ul style="list-style-type: none"> ● Informar o CDSS da data da última entrega de produtos; ● Elaborar o Mapa de Execução Final; ● Enviar ao CDSS o Mapa de Execução Final juntamente com um dos triplicados das credenciais de entrega. 		

Fonte: construção própria a partir de Manuel Moita et. al., 2006.

1.3 Mais-valias, constrangimentos e limitações do PCAAC

O PCAAC tanto ao nível comunitário, como ao nível nacional e local, é um programa controverso que tem provocado a necessidade de ser submetido a sucessivas discussões e avaliações⁵, para além das que estão previstas anualmente nos dispositivos normativos que regulam o seu funcionamento.⁶ São inúmeras as considerações que se têm tecido em torno do programa, quanto aos seus objetivos, procedimentos e resultados, todavia, o que se pretende aqui explorar são as questões relacionadas com a sua operacionalização ao nível local, bem como o seu impacto enquanto resposta à privação alimentar, pois é sobretudo a esse nível que o PCAAC pode fazer a diferença no plano de luta contra a pobreza e a exclusão social.

A Comissão Europeia (cit in Tribunal de Contas Europeu, 2009:46) defende que “um dos objetivos do programa é assegurar às organizações de caridade que participam no fornecimento de ajuda alimentar às pessoas mais necessitadas da Comunidade uma fonte de alimentos estável e fiável”, porém, estas, ao tornarem-se parceiras e executoras finais do programa ficam predispostas a um conjunto de orientações e procedimentos complexos, exigentes, inflexíveis e extremamente burocratizados que, dificultam em muito todo o processo de distribuição dos géneros alimentares, chega ao ponto de algumas destas *instituições mediadoras* porem em causa a sua continuidade no programa (cf. Ana Jesus e João Carrilho, 2010; Ana Guedes et. al., 2009; Ana Jesus et. al. 2008).

⁵ Em 2008 a Comissão Europeia submeteu o PCAAC a uma avaliação de impacto, onde procuraram envolver todos os intervenientes, quer públicos quer privados, na discussão sobre os procedimentos que o programa adotaria de futuro, principalmente quanto à forma de obtenção de alimentos (cf. SEC (2008) 2437). Em 2011 os Estados-Membros envolveram-se num debate sobre a continuidade do programa, pois estavam “(...) divididos quanto a um tal instrumento: sete deles mostraram-se contrários à continuação do programa de distribuição alimentar para além de 2013, enquanto outros defenderam com vigor” (COM (2012) 617 final:4). Atualmente a discussão em torno do PCAAC incide na sua forma de obtenção de recursos financeiros, até ao momento o programa estava ao abrigo da PAC sendo financiado pelo FEAGA, no entanto, alguns Estados-Membros consideram não ser adequada esta fonte de financiamento dando origem à proposta de ser integrado no Fundo Social Europeu com a criação do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas (cf. Com (2012) 617 final).

⁶ O Artigo 11º do Regulamento (UE) n.º 807/2010 da Comissão obriga a que todos os anos os Estados-Membros elaborem um Relatório de Avaliação sobre a execução do Plano de Distribuição.

Os constrangimentos resultantes da burocracia existente começam a emergir na fase de preparação do programa, com a aplicação dos *critérios de elegibilidade* para a seleção dos beneficiários, que na perspetiva do Tribunal de Contas Europeu (2009:20) são imprecisos e “(...) consistem sobretudo numa tipologia das pessoas que beneficiam da ajuda e não em critérios de seleção quantitativos e qualitativos”. No entanto, esta mesma instância comunitária reconhece que, devido à sua natureza, as instituições “(...) podem não ter condições para adotar políticas de distribuição restritivas ou não estar dispostas a fazê-lo” (2009:19). Outra explicação possível, para esta observação do Tribunal de Contas, reside na própria essência da burocracia que não se coaduna com uma análise caso a caso, que por sua vez, requer, de quem a realiza, liberdade e criatividade, que acabam por ser inevitáveis quando, para atribuição do apoio alimentar, são aplicados critérios qualitativos e quantitativos. Num processo burocrático existe a primazia da igualdade contra a arbitrariedade da análise caso a caso, a questão é que perante pessoas concretas com situações complexas a racionalidade desumanizada exigida na aplicação de critérios que procurem a igualdade é adversa (cf. Max Weber, 2004). A Comissão Europeia atenta a este aspeto e numa tentativa de tornar o PCAAC o menos desumanizado possível, tendo em conta que os destinatários finais são pessoas em privação alimentar, delega nas instâncias nacionais a responsabilidade de definir os critérios de elegibilidade que podem ser elaborados com as *instituições mediadoras* se assim o entenderem (cf. Regulamento (UE) n.º 870/2010).

Contudo, não parece ser este o aspeto que nesta fase mais incómoda as instituições, o que realmente lhes causa constrangimento é a introdução dos dados na aplicação informática (cf. Ana Guedes et. al., 2009). Este instrumento possui a mais-valia de reunir toda a informação referente aos beneficiários e ao conceder a possibilidade de fazer um cruzamento de dados, evita que duas *instituições mediadoras* apoiem em simultâneo um mesmo beneficiário (cf. Ana Guedes et. al., 2009), sendo através deste procedimento que se garante o rigor tão necessário ao bom funcionamento do programa, que caso não exista pode diminuir em muito a contribuição do programa para o bem-estar de quem dele beneficia (Tribunal de Contas Europeu, 2009: 19). Contudo, a questão que aqui se coloca é a de que o rigor é conseguido à custa de uma base de dados informatizada com acesso exclusivo pela *Internet*, que para as *instituições mediadoras* que desenvolvem a sua atividade com voluntários de avançada idade se torna num

verdadeiro transtorno, só ultrapassável se recorrerem a elementos exteriores, como se ilustra seguidamente:

Como destinatários dos produtos, digo agentes da distribuição, também têm de se criar neles algumas exigências. (...) Por exemplo, a introdução de dados, de quem beneficia, na base de dados, apesar de ser um processo burocrático é necessário. Há grupos, que têm pessoas de alguma idade, que ficaram preocupados mas, envolveram os jovens no processo e viraram-se. (Entrevista Exploratória a Dirigente)

Na fase de distribuição dos produtos, os constrangimentos identificados podem ser agrupados em dois tipos. Um primeiro tipo surge como resultado da burocracia que lhe está inerente e da necessidade de controlo da execução do programa por parte dos níveis superiores, transformando-se os procedimentos administrativos em processos complexos e morosos, sobretudo ao nível da gestão de *stocks* (cf. Cáritas Portuguesa, s/ano) e do preenchimento das credenciais que comprovam a entrega dos produtos aos seus beneficiários. Estas credenciais têm de ser elaboradas em triplicado, uma para o beneficiário, uma para as *instituições mediadoras* e outra para o CDSS (cf. Ana Jesus et. al, 2008; Manuel Moita et. al., 2006), tendo isto também repercussões na fase de conclusão do programa, quando as *instituições mediadoras* têm de produzir o relatório final de execução com base em informação delas extraídas, visto que o tempo concedido para a sua preparação torna-se demasiado curto perante tamanhas exigências (cf. Cáritas Portuguesa, s/ano).

O segundo tipo de constrangimento, nesta fase identificado, decorre da própria concretização do programa. A Cáritas Portuguesa (s/data) considera que o PCAAC, no momento da distribuição, não vai ao encontro nem das características de quem o concretização, nem das necessidades de quem apoia. Por um lado, as embalagens individuais dos produtos têm um peso demasiado elevado para as possibilidades dos seus transportadores, que são algumas pessoas de avançada idade e, por outro lado, as quantidades de produtos atribuídas, sobretudo às famílias numerosas, são excessivas e mais ainda se tornam quando a distribuição é feita em poucas vezes e em grandes quantidades de cada vez. Porém, isto só acontece devido à concentração da execução do programa entre Setembro e Dezembro, decorrente do incumprimento da calendarização das entregas dos produtos, no pólo recetor, pelas empresas adjudicatárias (cf. Ana Jesus e João Carrilho, 2010). A forma como o PCAAC é distribuído também foi apontada

como um constrangimento na entrevista exploratória a um Dirigente, mas as causas são atribuídas a uma tentativa de poupar recursos financeiros por parte Estado Português que tem como consequências o mau aproveitamento dos produtos por parte dos beneficiários:

Quanto à metodologia, porque há encargos, no nosso país em concreto, há depois a preocupação de minorar esses encargos⁷ e depois temos coisas aberrantes, que é o de fazer duas distribuições únicas, concentradas, que se têm de dar às pessoas de imediato quilos e quilos e quilos, que depois leva a que as pessoas, ou estraguem, ou deem, se derem não está mal, ou a venderem (...).

O incumprimento da calendarização da concretização do programa origina ainda um outro senão, que se prende com o espaço de tempo que decorre entre a formalização das listagens e a entrega dos alimentos aos indivíduos e famílias, chegando o período de espera a ser de seis meses (cf. Ana Guedes et. al. 2009:21). Ainda assim, se o programa se desenvolvesse dentro dos prazos estipulados para cada fase, as quantidades atribuídas face às necessidades seriam insuficientes (cf. Ana Jesus et. al., 2008), na medida em que as quantidades entregues, em média, a cada beneficiário, equivalem a uma refeição por mês (cf. Tribunal de Contas Europeu, 2009). Daqui resulta a perceção que como resposta à privação alimentar, o PCAAC, tem as suas limitações, que são ainda mais evidentes se se analisar pormenorizadamente a lista dos produtos que não são considerados como “(...) produtos essenciais para uma dieta alimentar minimamente equilibrada” (Cáritas Portuguesa, s/ano:1). Só fazem parte do conjunto dos produtos destinados ao PCAAC aqueles que são passíveis de ser intervencionados pela PAC, sendo esta regra também aplicável para os alimentos comprados, o que limita em muito a diversidade dos produtos utilizados (cf. Tribunal de Contas Europeu, 2009). Deste modo, ficam de fora outro “tipo de produtos que os beneficiários gostariam de receber (...) e passam por produtos como: carne, azeite, bacalhau e enlatados” (Ana Guedes et. al., 2008: 18).

⁷ Para que a distribuição fosse realizada mais vezes e com menores quantidades de cada vez, o que faria com que os beneficiários apenas obtessem os produtos que conseguiriam consumir entre distribuições, o programa “(...) teria de ter uma rede de armazenagem e frio bastante vasta, que sairia caríssimo à Segurança Social, por isso é que é imposta esta rapidez na distribuição dos produtos” (Entrevista Exploratória a um Dirigente).

Todavia, o PCAAC é uma “(...) medida [que] foi concebida para reduzir a pobreza e a exclusão e não para eliminá-la. Assim, os recursos disponibilizados têm apenas um impacto reduzido sobre a situação de cada pessoa mais necessitada (...)” (Tribunal de Contas Europeu, 2009:4) e de facto a sua principal mais-valia reside na capacidade de ao nível local “(...) criar sinergias com outras políticas, regimes e medidas (...) para melhor responder às necessidades das pessoas mais necessitadas” (ibid: 18). Aqui, encontra-se a oportunidade para ultrapassar a não existência de alimentos para uma dieta equilibrada, existindo a possibilidade de o PCAAC se conjugar com o Banco Alimentar que, pela sua forma de trabalhar, possui todos os produtos anteriormente referidos como estando em falta na lista de produtos do programa e em boa verdade “se não houvesse depois os Bancos Alimentares que têm todos os outros produtos, [seria] impossível as pessoas sobreviverem” (Entrevista Exploratória a Dirigente) apenas com aquilo que lhes é concedido pelo programa. De facto, na prática, a relação entre o PCAAC e o Banco Alimentar é perfeitamente passível de se verificar, sendo já referenciada por uma investigação intitulada *Ação Local no Combate à Pobreza e Exclusão Social* no discurso de uma instituição que considera que estas duas medidas são parceiras por excelência no apoio alimentar (cf. Tiago Neves et. al. 2010).

Por outro lado, a pobreza e a exclusão social são fenómenos mais complexos e abrangentes do que a privação alimentar, que acaba por ser mais um efeito das primeiras do que propriamente um fenómeno completamente isolado. No entanto, contribuir para a sua expressão mínima ou até mesmo para a sua eliminação é essencial para promover o bem-estar dos indivíduos pois, caso contrário, existe uma intensificação das situações de pobreza e exclusão social. “(...) A falta de rendimentos tem um efeito restritivo na maneira como as pessoas vivem as suas vidas, a pobreza alimentar associada afeta o comportamento social em causa ou agrava a exclusão social” (Sharon Friel e Catherine Conlon, 2004:22), sendo neste patamar que o PCAAC se posiciona na luta contra a pobreza e a exclusão social onde “(...) deverá ser considerado como uma contribuição, embora importante, para o bem-estar das pessoas mais necessitadas” (Tribunal de Contas Europeu, 2009:18) e não como o fim em si mesmo. Contudo, existe o risco de as *instituições mediadoras* se reduzirem à sua condição de distribuidoras de alimentos, “quem distribui géneros alimentares agarra-se muito a esse tipo de trabalho e esquece todo o outro trabalho de autonomia” (Entrevista Exploratória a Dirigente) e de integração societal tão necessária em processos de pobreza e exclusão social. A própria

lógica de concretização do programa condiciona outro tipo de trabalho que vá para além da mera distribuição de alimentos aos beneficiários:

Não favorece nada as questões de autonomia, embora possa depender de quem o implementa, mas mesmo quem o implementa só pode fazer alguma coisa se contornar as regras. Se é obvio que são duas vezes ao ano, das duas uma: ou a pessoa a quem se dá, por outras razões, mantém uma ligação (...) com a entidade que distribui, ou então só vai lá para receber. É o caso de muitos que são enviados pela Segurança Social, que é outra coisa perversa, na minha opinião a Segurança Social, não tinha de enviar nomes, tinha de estudar as situações com os agentes distribuidores. (Entrevista Exploratória a Dirigente).

Portanto, só por si as *instituições mediadoras* já têm tendência para se limitarem à mera distribuição dos produtos, mas o CDSS também favorece esse tipo de comportamento quando exerce uma posição de dominação com a imposição de utentes para serem apoiados pelas mesmas (cf. Cáritas Portuguesa, s/ano), sem se preocuparem primeiramente em promover um trabalho conjunto de análise das situações, pois “(...) a pessoa traz o papelinho ou vem informaticamente e dizem logo as quantidades que cabe a cada pessoa” (Entrevista Exploratória a Dirigente). Este tipo de relação só é possível porque num processo de elevada burocracia está prevista uma submissão dos níveis inferiores aos níveis superiores (cf. Max Weber, 2004), verificando-se que “apesar de os grupos reclamarem perante as exigências burocráticas acabam sempre por as fazer” (Entrevista Exploratória a Dirigente). Quanto ao papel dos técnicos do CDSS afetos ao programa, acresce ainda referir que apenas estão preocupados em cumprir os objetivos a que se propuseram de acordo com as diretrizes normativas da Comissão Europeia:

Os técnicos que a Segurança Social tem para o programa têm a função de saber se os grupos preencheram o papel, quantos grãos de arroz se perderam. Mas o acompanhamento das pessoas não é feito, porque a preocupação que existe é escoar aquilo que foi atribuído a determinada zona e que tem de se esgotar sob pena de perder a validade. É isto que está em causa. (Entrevista Exploratória a Dirigente).

A burocracia e tudo o que dela advém, na operacionalização do PCAAC ao nível local, parece ser a principal causa que impede o adequado funcionamento do programa com consequências dramáticas para as *intuições mediadoras*, que ficam condicionadas a um papel passivo de meras agentes de distribuição de produtos aos beneficiários. Contudo, o mal não está no modelo mas sim no uso que lhe é dado (cf. Lúcio Moraes et. al., 2003) quer pelos níveis superiores, quer pelas próprias *instituições mediadoras* porque,

existem aquelas que descontentes com a forma de proceder a que estão obrigadas pelos dispositivos normativos, ao nível da distribuição, que apesar de tudo é onde existe um maior espaço de manobra, reinventam os procedimentos burocráticos recorrendo à própria burocracia:

Mas havia grupos que perante os constrangimentos das quantidades pediam às pessoas para assinar as guias e guardavam os produtos em depósito e iam-lhes dando. Cumpria-se a parte burocrática e salvaguardava-se os inconvenientes. Isto era uma mentira face às normas estabelecidas, mas era uma pia mentira e muito útil. A pessoa tinha direito àquilo tudo, ficava em depósito e depois havia uma conta corrente e a pessoa sempre que ia levantar, ia dando baixa e assinava o papel [criado para o efeito pela própria instituição]. Este modo de agir, foi porque as pessoas se organizaram por elas próprias e não porque a Segurança Social as permitiu. (Entrevista Exploratória a Dirigente)

Apesar de existirem exceções à regra, o que parece ser norma é a má utilização da burocracia que, para além de condicionar as *instituições mediadoras* a meros agentes de distribuição, inibe outro tipo de trabalho que não seja a distribuição dos produtos aos seus destinatários, aliás “(...) o programa por si tem estas limitações e depois ainda se acresce às limitações do programa, a não preocupação em fazer dele um instrumento promotor das pessoas, mas é mais, um analgésico para as pessoas se manterem na situação em que estão” (Entrevista Exploratória a Dirigente).

2. O PCAAC na Zona Norte do Distrito de Setúbal

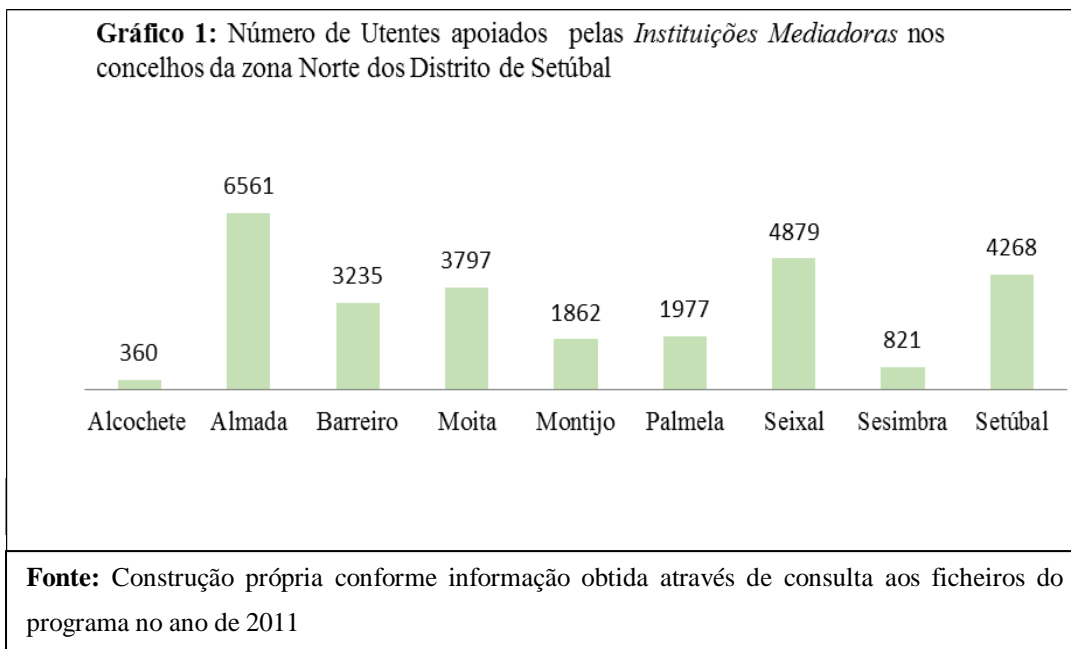
Ao nível local, as instituições de solidariedade social e os grupos formalmente constituídos compõem o universo de *instituições mediadoras* do PCAAC. Estas, dada a sua proximidade a quem se encontra em situação de carência alimentar, desempenham um papel preponderante no programa, sendo através delas, que este, chega a quem dele precisa, cumprindo, assim, o seu objetivo de ser um instrumento de promoção de bem-estar. Nesse sentido, o presente capítulo pretende, de uma forma muito simplificada, caracterizar a rede de *instituições mediadoras* dos nove concelhos que constituem a zona norte do Distrito de Setúbal.

A rede de *instituições mediadoras* do PCAAC abrange todos os nove concelhos que constituem a zona norte do Distrito de Setúbal. Em todos os concelhos praticamente existe uma *instituição mediadora* por freguesia, com exceção do concelho de Setúbal onde se verifica uma concentração de *instituições mediadoras* em três freguesias, sendo este, constituído por oito freguesias. O quadro seguidamente apresentado é ilustrativo do contexto institucional do programa na zona norte do Distrito de Setúbal e relaciona o n.º de freguesias em cada concelho, com o n.º de freguesias abrangidas pelo programa, indicando, ainda, o n.º de *instituições mediadoras* existente em cada concelho.

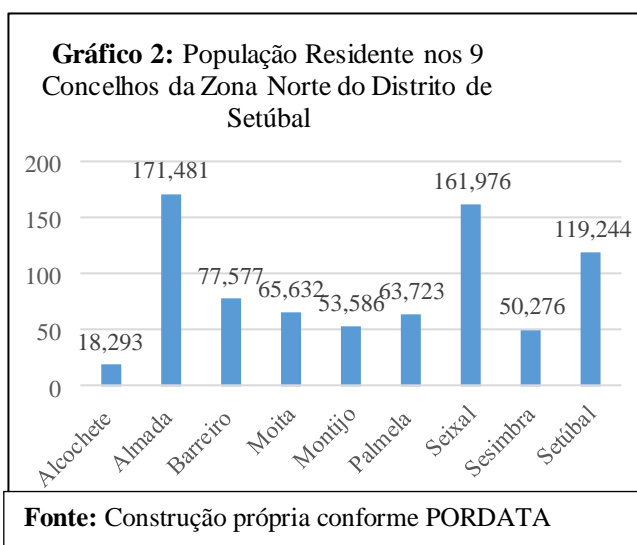
Quadro 2: Universo Institucional do PCAAC da Zona Norte do Distrito de Setúbal			
Concelho	N.º de Freguesias em cada concelho	N.º Freguesias abrangidas pelo PCAAC	N.º de Instituições Mediadoras
Alcochete	3	2	2
Almada	10	9	18
Barreiro	8	7	11
Moita	6	4	7
Montijo	8	7	12
Palmela	5	4	10
Seixal	6	6	19
Sesimbra	3	3	6
Setúbal	8	3	12

Fonte: construção própria com fundamento no mapa de freguesias consultado no *site*: www.freguesias.pt, base de recenseamento, a 24 de Setembro de 2014

Existe, no entanto, uma maior incidência de *instituições mediadoras* no concelho de Almada, dezoito, e no concelho do Seixal, dezanove. Sendo também nestes concelhos que se regista um maior número de utentes integrados no programa, tal como se pode verificar no gráfico em seguida exposto.



O concelho de Setúbal, que é aquele onde o PCAAC está presente num menor número de freguesias, tendo em conta o número de freguesias que o compõem, tem, no entanto, doze *instituições mediadoras*. Estas apoiam cerca de quatro mil e duzentas pessoas, praticamente o mesmo número de utentes apoiados pelas dezanove *instituições mediadoras* do concelho de Seixal, sendo que, neste concelho, o PCAAC se encontra presente em todas as freguesias. Por sua vez, o concelho do Montijo, onde existe uma coincidência com o concelho do Setúbal, quanto ao número de *instituições mediadoras*, possui um universo de utentes

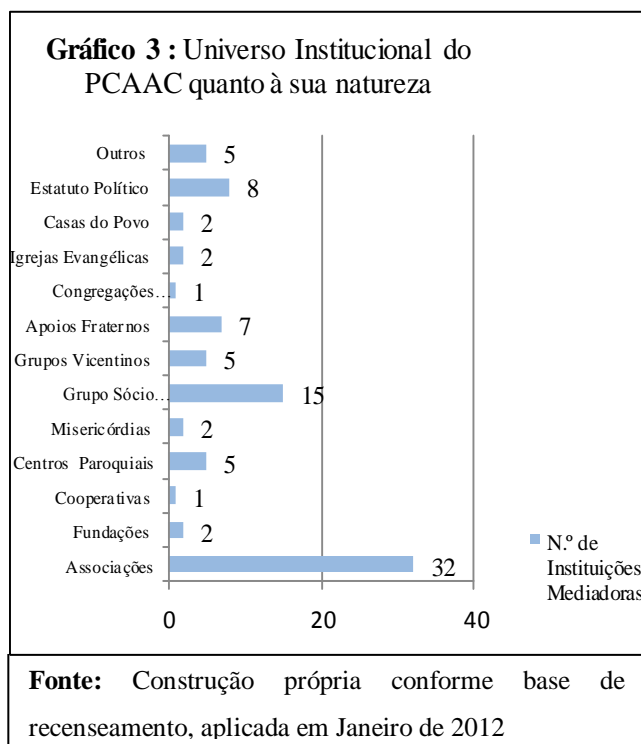


constituídos apenas por mil e oitocentas e sessenta e duas pessoas. Quer isto dizer, o

número de apoiados por cada *instituição mediadora* depende muito da sua localização geográfica e do tipo de necessidades presentes no território.

Quanto à sua natureza, o universo institucional do PCAAC apresenta um misto de tipologias institucionais, sendo de destacar que o programa, ao nível local, é operacionalizado

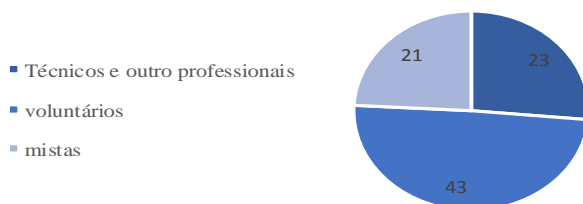
maioritariamente por associações e por grupos de leigos de cariz católico – apoios fraternos, grupos vicentinos e grupos sócio caritativos – que perfazem um conjunto de vinte e sete *instituições mediadoras*. Os números revelam que das noventa e sete *instituições mediadoras* que operacionalizam o PCAAC nos nove concelhos da zona norte do Distrito de Setúbal,



apenas oitenta e sete preencheram a base de recenseamento, instrumento concebido, no âmbito desta investigação, para que fosse possível caracterizar o universo institucional do programa.

Relativamente aos recursos humanos afetos ao programa, tal como é indicado no gráfico 4, os voluntários são o grupo com maior representação, seguido dos técnicos e outros profissionais. Por sua vez, as *instituições mediadoras* que operacionalizam, o PCAAC, com funcionários e voluntários são o grupo com menor representação no universo institucional do programa.

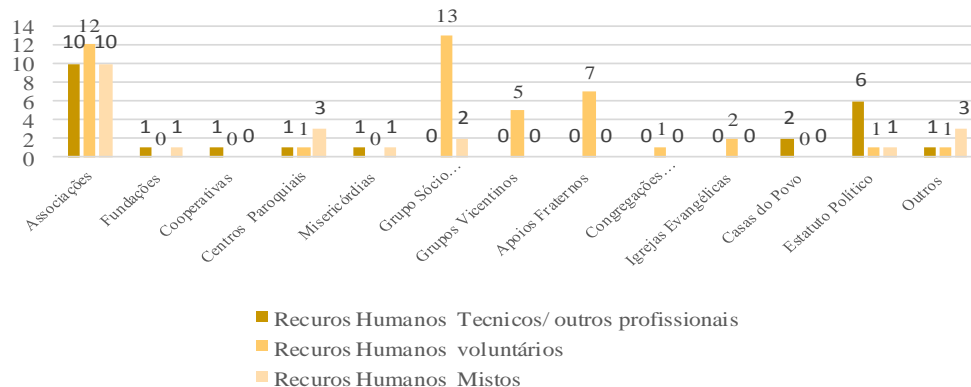
Gráfico 4: Constituição das equipas de colaboradores nas Instituições Mediadoras



Fonte: Construção própria conforme base de recenseamento, aplicada em Janeiro de 2012

Isto é explicável, tal como se pode ver no gráfico 5, porque os voluntários estão presentes nas tipologias institucionais que têm uma maior representação, como é o caso das associações e dos grupos de cariz religioso, ao contrário dos funcionários, que apenas fazem parte dos quadros, com exceção das associações, das *instituições mediadoras* que apresentam uma menor representação no universo institucional do programa. Houve, no entanto, dois grupos sócio caritativos que referiram implementar o programa com equipas mistas. Isto verifica-se, porque trabalham de forma articulada com outras entidades locais, podendo, assim, recorrer à estrutura profissional dos seus parceiros, para concretizarem o programa.

Gráfico 5: Recursos Humanos que operacionalizam o programa em função da natureza das Instituições Mediadoras



Fonte: Construção própria conforme base de recenseamento, aplicada em Janeiro de 2012

Assim, conclui-se, que o PCAAC, ao nível local, é operacionalizado pelos mais diferentes tipos de instituições de solidariedade social e grupos da comunidade, que diferem entre si, quanto à sua natureza e recursos humanos, apesar de se verificar uma

maior incidência de *instituições mediadoras*, exclusivamente, compostas por voluntários.

II. Enquadramento Teórico

O presente capítulo resulta de dois pressupostos elementares, por um lado de que “todo o trabalho de investigação se inscreve num *continuum* (...)” (Raymond Quivy, Luc Van Campenhoudt, 2003: 50) e por outro lado, que uma política social é interdependente de um sistema político num determinado contexto concreto (cf. José Pereirinha, 2008a). Neste sentido, a sua finalidade é a de criar as bases para um conhecimento mais amplo e fundamentado sobre o PCAAC através de dois eixos de fundamentação teórica em torno da problemática na qual o programa se insere: o primeiro incide-se sobre o sistema político europeu, abordando as suas orientações em matéria do social e quais as suas repercussões nos diferentes níveis – comunitário, nacional, local – envolvidos entre si no espaço comunitário no âmbito das políticas sociais; o segundo caracteriza a pobreza e a exclusão social e posiciona-se num sistema de ação dividido entre o assistencialismo e a ativação.

1. Estado de Bem-Estar: lógicas comunitárias de regulação e emancipação

O contexto socioeconómico das sociedades de hoje caracteriza-se quer por um “(...) aumento da diferenciação social (divisão social do trabalho, hierarquias funcionais e profissionais, processos de urbanização e industrialização (...))” (Juan Mozzicafreddo, 1994: 14), quer por um agravamento significativo do desemprego que atinge presentemente proporções históricas nunca outrora imagináveis⁸, que se acentua ainda mais pelo facto de “o emprego não (...) [existir] pura simplesmente para certas categorias da população, a não ser que estas melhorem significativamente a sua situação perante os mercados de trabalho o que raramente está no seu alcance sem qualquer ajuda” (Pedro Hespanha, s/ano:1). Com esta conjuntura, as lógicas de *Workfare* por princípio parecem ser as que melhor se adequam, todavia, a partir do momento que o Estado optou por as por em prática, perdeu a sua capacidade de reestruturar socialmente

⁸ Nunca em Portugal se verificaram níveis de desemprego tão elevados (cf. Sérgio Aníbal, 2013:s/página). Segundo o INE (2013:1), a taxa de desemprego no 1.º Trimestre de 2013 foi de 17,7%, traduzindo-se numa população desempregada de 942, 20 mil pessoas.

a sociedade através de mecanismos que garantiam a todos os cidadãos o mínimo de bem-estar (Joaquim Caeiro, 2010; Inês Amaro, 2005b), tornando-se agora, esse mesmo Estado, seletivo na atuação que realiza, desenvolvendo esforços apenas para apoiar “ (...) os mais pobres entre os mais pobres e de entre aqueles os que “merecem” o investimento estatal” (Fernanda Rodrigues, 2009:6), que são os mesmos que estão dispostos a empreender toda uma jornada de tarefas com vista à reinserção laboral com o objetivo de conquistar a sua autonomia.

1.1 As Lógicas do *Workfare*

Ao aderir ao *Workfare*, o Estado de Bem-Estar move-se “(...) nesta zona incerta onde o emprego não está garantido, nem mesmo para quem quisesse ocupá-lo (...)” (Robert Castel, 1998:542) adquirindo o seu papel novas propriedades através de uma função que é simultaneamente reguladora e emancipadora. Isto porque, ao mesmo tempo que procura corrigir o mau funcionamento do mercado, o Estado de Bem-Estar incentiva os indivíduos a conquistarem competências para se reintegrarem nesse mesmo mercado por forma a transformarem-se nos únicos responsáveis pelo seu próprio percurso e bem-estar, recorrendo a uma estratégia que estimula a empregabilidade, organiza o trabalho em torno da flexibilidade e desenvolve o capital humano através da aprendizagem contínua (cf. Inês Amaro, 2005b, Sílvia Silva, 2002).

O Estado, ao nível da proteção social, cede, assim, aos valores da sociedade capitalista e do mercado, surgindo, este último, como veículo primordial para a obtenção do bem-estar através de um duplo movimento complementar: “(...) por um lado (...) a prestação [atribuída] assenta no recebimento em função do que auferia na relação com o trabalho (...) por outro lado, um modelo mais assente na contrapartida direta, em que o indivíduo recebe a prestação se aceitar trabalhar naquilo que lhe ofereçam” (Eduardo Rodrigues, 2010b:212). Pode-se, por isso, dizer que ocorreu uma “mercadorização” do social que, no plano ideológico, significa que os direitos sociais dependem exclusivamente da participação no mercado de trabalho, reduzindo-se prestações em quantidade e qualidade, desde logo porque o Estado para as atribuir passou a utilizar não só a condição de recursos que assenta no critério de diferenciação socioeconómica, como a exigir contrapartidas. Enquanto no plano de bem-estar a “mercadorização” do social expressa-se por um individualismo ao nível da proteção social, deixando esta de ser um

elemento estrutural, coletivo e universal, convertendo-se num elemento pontual, paliativo e meramente assistencial (cf. Eduardo Rodrigues, 2010b; Joaquim Caeiro, 2010; Fernanda Rodrigues, 2009).

Contudo, a “mercadorização” do bem-estar denuncia, ainda, uma outra situação muito mais gravosa para as funções sociais do Estado. De facto, a mesma é demonstrativa de que o Estado de Bem-Estar está em crise, crise esta que atinge contornos tanto financeiros, como de legitimidade que se expressam através de um retrocesso ao nível da proteção social com a privatização seletiva do bem-estar (cf. Joaquim Caeiro, 2010; Fernanda Rodrigues, 2009; Sílvia Silva, 2002).

A crise financeira do Estado de Bem-Estar observa-se através de uma diminuição dos recursos financeiros utilizados em prol da promoção do bem-estar e consubstancia-se na fragilização do pacto social entre o patronato e os trabalhadores⁹. Consequente, uma contratualização cada vez mais individualizada, que se concretiza com uma negociação salarial desigual com tendência para gerar precaridade e desemprego, este último, chega mesmo a ser considerado como o “calcanhar-de-Aquiles” do Estado Social na medida em que, põe em causa o seu principal sustentáculo, as contribuições dos trabalhadores para o sistema da Segurança Social (Eduardo Rodrigues, 2010b; Joaquim Caeiro, 2010, Robert Castel, 1998). Não levanta dúvidas, portanto, que com um desemprego generalizado, as fontes de receitas provenientes das contribuições dos trabalhadores escasseiam e, conseqüentemente, os recursos afetos à promoção do bem-estar e dos direitos universais diminuem grandemente. Porém, convém também realçar o efeito controverso que de si emana porque, ao mesmo tempo que provoca uma diminuição das

⁹ O pacto social entre o patronato e os trabalhadores tem “(...) subjacente uma dupla renúncia: o patronato renuncia parte da sua autonomia e dos seus lucros e os trabalhadores renunciam parte das suas reivindicações” (Inês Amaro, 2005b:4), originando um Estado de Bem-Estar fundamentado no modelo de *Welfare* com um carácter fortemente intervencionista e expansionista quer ao nível da uma proteção social que garantia a todos os direitos sociais consagrados, quer ao nível do mercado e da economia, “(...) no fundo, as liberdades do mercado são limitadas, a capacidade reivindicativa dos trabalhadores é controlada e estabeleceu-se um pacto tendente a que todos os cidadãos se situam acima de um padrão mínimo de bem-estar aceite e considerado” (ibidem), promovido através das contribuições dos trabalhadores para o sistema da proteção social numa época do Pós Segunda Guerra Mundial, marcado por um crescimento económico sem precedentes que permitiu a existência do pleno emprego (cf. Joaquim Caeiro, 2010).

receitas para a promoção do bem-estar, cria camadas populacionais que não sobrevivem sem as transferências sociais desse mesmo sistema de proteção social que devido a si possui cada vez menos capacidade para os amparar.

Por outro lado, é cada vez mais frequente encontrar nos “(...) cidadãos contribuintes que alimentam as políticas redistributivas¹⁰ (...)” (Maria Cardim et. al., 2011: 525), um “(...) criticismo ao sistema do bem-estar do pós-guerra fundamentado na ideia de que a universalidade e a garantia dos direitos e benefícios estimula a inatividade e a passividade dos seus beneficiários, que acabam por tendencialmente se acomodar a uma condição de dependência das políticas sociais” (Francisco Branco e Inês Amaro, 2011:660). Tudo isto, faz com que o Estado perca toda a sua credibilidade e ceda a uma crise de legitimidade que leva a que a sua “(...) intervenção (...) [seja] apenas tolerada por relação àqueles/as que não poderão de todo dispensá-la, condição que tem de ser comprovada e vigiada em permanência (poderíamos falar d@s cidadãos/cidadãs (...) sob condição de prova de recurso) ” (Fernanda Rodrigues, 2009:5).

Sobre o mercado e o desemprego tem caído, até agora, todos os dividendos das transformações que operaram ao nível da promoção do bem-estar, no entanto, o fenómeno que está na sua origem é de facto a globalização que embutiu, nas sociedades de hoje, todo um novo ritmo em torno de um capitalismo desenfreado com uma natureza mais produtivista, especulativa e liberal (cf. Eduardo Rodrigues, 2010b; Fernanda Rodrigues, 2009). Esta situação tem, não só, consequências para o mercado de trabalho, sendo já “(...) hoje aceite que as exigências da globalização, da internacionalização do mercado (...) e da crescente concorrência e competitividade obrigam a uma redução dos custos do trabalho, alterando toda a sua estrutura de modo a minimizar o preço da força do trabalho (...)” (Jacqueline Marque, 2007-2008:109), como também para o Estado-Nação e para as suas funções sociais, que para além de ver reduzida de forma significativa a sua principal fonte de financiamento, está muito mais a mercê das “(...) agências transnacionais hegemónicas [como é o caso de Portugal por

¹⁰ Por definição, as Políticas Sociais redistributivas são aquelas “(...) destinadas a corrigir a distribuição pessoal e territorial do rendimento e que são apresentadas pelos governos como forma de solucionar os problemas que se lhes deparam (Joaquim Caeiro, 2010:37) por via “(...) dos impostos [sobretudo do IRS], ou seja, agrava os pagamentos aos rendimentos mais elevados reduzindo os pagamentos aos rendimentos mais baixos” (ibid:38).

relação à União Europeia, que] desenvolvem certas filosofias, modelos e instrumentos de política social que depois procuram ver adaptadas em diferentes países através de influências, pressões e intervenções” (Boaventura Sousa Santos e Silva Ferreira, 2003: 1).

É neste contexto de grande turbulência e em constante mutação devido aos fenómenos da globalização, que o Estado, influenciado por ideologias externas tem como “(...) preocupação central (...) mobilizar e otimizar todo o potencial produtivo da sociedade promovendo (...) investimento social, aprendizagem ao longo da vida e medidas amigas do trabalho (...)” (Inês Amaro, 2005b:14). Este quadro de atuação é indicativo que houve uma reconfiguração no modo de intervenção do Estado de Bem-Estar, no sentido da aplicação das lógicas de *Workfare*, que se concretizam ao nível operacional através das políticas de ativação que, de um modo geral, são justificadas pela “(...) necessidade de reinserir socialmente, por meio do mercado de trabalho, grupo de pessoas sem qualificação profissional, desempregados de longa duração e indivíduos totalmente dependentes do sistema de proteção social” (Sílvia Silva, 2002:11).

1.2 A Europeização do Social

Embora as lógicas do *Workfare* só terem sido oficialmente incorporadas no Modelo Social Europeu na década de 1990 (cf. Jacqueline Marques, 2007-2008; Sílvia Silva, 2002), a União Europeia sempre vislumbrou o mercado como principal e, até certo ponto, como único mecanismo de garantia de bem-estar, disseminando esta crença por todos os Estado-Membros que a compõem, através “(...) quer do tradicional ‘direito duro’ – caso de Tratados ou das diretivas – , quer dos instrumentos de um ‘direito suave’ e coordenação aberta (...)” (Boaventura Sousa Santos e Sílvia Ferreira, 2003:6).

São várias, os instrumentos antecedentes à década de 1990 onde é perceptível as ideologias do *Workfare*. É o caso do Fundo Social Europeu (FSE), constituído pelo Tratado de Roma logo no ano de 1957, com a missão de assegurar o emprego e o reemprego da população em idade ativa (cf. José Pereirinha, 2008b); ou o Programa de Ação Social de 1972 que tinha objetivos de corrigir a intervenção do mercado, ou até mesmo o Programa de Ação de Política Social iniciado em 1974, que procurava fomentar quer o pleno emprego e o melhor emprego, quer a melhoria das condições de

vida e do trabalho (cf. Fernanda Rodrigues, 2004); ou ainda a Carta Comunitária dos Direitos do Trabalhadores, datada de Dezembro de 1989 e resultante do Ato Único Europeu, que atribui um amplo conjunto de direitos sociais aos trabalhadores enquanto sujeitos de relações laborais (cf. José Pereirinha, 2008b:56).

Este idealismo que tem marcado as orientações comunitárias ao nível da proteção social e da promoção do bem-estar desenvolveu-se, porque factualmente, o que esteve na origem da União Europeia foram “(...) objetivos eminentemente económicos (...)” (José Pereirinha, 2008b:50) aliados a finalidades garantidoras de paz (cf. José Reis, 2008; Pedro Adão e Silva, s/ano). Este duplo objetivo materializou-se num mercado comum assente em “quatro pilares fundamentais (...): liberdade de mercadorias, de pessoas, serviços e capitais” (Luísa Guimarães, 2010: 29), estando a dimensão social completamente subjugada aos seus interesses (José Pereirinha, 2008b; Fernanda Rodrigues, 2004), desempenhando apenas funções para o seu fortalecimento com a criação de melhores condições ao nível do mercado de trabalho. A convicção, que nessa altura, imperava era a de que um espaço económico partilhado com um nível de desenvolvimento acentuado, por si só, produzia níveis de bem-estar elevados, dispensando outro tipo de intervenções que não fossem as já praticadas por cada Estado-Membro (cf. Luísa Guimarães, 2010; Fernanda Rodrigues, 2004).

Três décadas durou esta convicção que chegou mesmo a tornar-se no paradigma comunitário (cf. Luísa Guimarães, 2010), enquanto a União Europeia, à data Comunidade Económica Europeia (CEE), foi constituída por um conjunto de países – Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e posteriormente Dinamarca, Irlanda e Reino Unido – que se caracterizavam por ser praticamente homogéneos entre si, com um crescimento económico sustentado, baixas taxas de desemprego e níveis elevados de proteção social. Com a integração da Grécia em 1981 e de Portugal e Espanha em 1986, este paradigma começou verdadeiramente a ser questionado e tal deveu-se às desigualdades evidentes entre estes países do sul perante os restantes que já compunham o mercado comum, quer ao nível do crescimento económico, quer em termos do social, com sistemas de proteção social tardios e incompletos, onde se despendia de poucos recursos financeiros na promoção do bem-estar (cf. Fernanda Rodrigues, 2004).

Todavia, um desemprego crescente teimava em avassalar o espaço europeu, apesar de todos os esforços empreendidos para fortalecer o mercado comum, o que levou a União Europeia, numa Cimeira que ocorreu no Luxemburgo no ano de 1997, a refletir sobre esta problemática e a elaborar o Livro Branco do Crescimento, Competitividade e Emprego (cf. Sílvia Silva, 2002). Este documento tinha a “(...) ambição de (...) contribuir para a tomada de decisão (...) que (...) permitam lançar as bases de um desenvolvimento sustentável das economias europeias (...)” (COM (93) 700:4) e, nesse sentido “(...) encontrar, continuando a ser fieis aos ideais que forjaram a personalidade e a marca distintiva da Europa, uma nova síntese entre os objetivos prosseguidos pela sociedade – o trabalho como fator de integração social (...) – e as exigências da economia – a competitividade e a criação de emprego” (ibidem). Deste encontro resultou um novo entendimento sobre o social que fez com que no Modelo Social Europeu fossem integradas as lógicas do *Workfare*, postas em prática pelos Estados-Membros nos Planos Nacionais de Emprego que utilizaram pela primeira vez as políticas de ativação como instrumento de combate ao desemprego e aos fenómenos de pobreza e exclusão social (cf. Pedro Hespanha e Ana Matos, 2000; Sílvia Silva, 2002).

Em abono da verdade, foi em meados da década de 1970, com a constatação de que o crescimento não era sinónimo de bem-estar, nem pôs fim à pobreza e mesmo tratando-se de uma sociedade em abundância novas situações de pobreza, cada vez mais complexas, iam emergindo, que a CEE se dedicou inteiramente a este fenómeno com o I Programa Europeu Anti-Pobreza (1975-1980), vindo a sua intervenção a adquirir uma orientação cada vez mais intervencionista na década de 80 e 90, com o II Programa Europeu Anti-Pobreza (1985-1989) e o III Programa Anti-Pobreza (1989-1994) (cf. Fernanda Rodrigues, 2004; Rogério Roque Amaro et. al., 2003).

Apesar de os três programas, tal com os nomes indicam, pretenderem intervir sobre a pobreza e a partir do II Programa Europeu Anti-Pobreza (1985-1989) da exclusão social, a abordagem face ao problema foi bastante diferenciada entre si. As suas implementações sucessivas foram um processo de maturação extremamente enriquecedor, do qual resultaram contributos fundamentais para o aprofundamento do conhecimento sobre estas problemáticas, que por sua vez, originaram eixos de intervenção, nomeadamente o conceito de multidimensionalidade da pobreza e da exclusão social, a parceria e a abordagem por projeto, que vieram posteriormente a

influenciar a conceção dos dispositivos comunitários no campo da promoção do bem-estar, como é o caso dos Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI) adotados, a partir do ano 2000, pelos Estados-Membros para diminuir as desigualdades e promover a coesão social (cf. Fernanda Rodrigues, 2004; Rogério Roque Amaro et. al. 2003).

1.3 A Cimeira de Lisboa

Definitivamente o ano 2000 marca o ponto de viragem na conceção da política social europeia, com a incorporação dos dispositivos de ativação nas formas de providenciar bem-estar. Vive-se nesta época, consequência dos sucessivos alargamentos que resultaram num espaço europeu bastante diferenciados e com assimetrias acentuadas, numa Europa a duas velocidades ao nível económico e social, não só entre países, mas também no interior de cada país (cf. José Sanahujo, 2008). No espaço europeu as desigualdades são tais, que nos Estados-Membros considerados mais ricos o nível de vida é de 3,5 vezes superior ao dos países mais pobres, existindo também setenta e nove milhões de europeus, cerca de 16% da população da União Europeia a enfrentar situações de pobreza e exclusão social (cf. Direcção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, 2009).

A par deste contexto de generalizada desigualdade ocorre nesse ano, a Cimeira de Lisboa (2000) que teve a intenção de reinventar a política social e, conseqüentemente, modernizar o Modelo Social Europeu (cf. Chaime Servos e Antonio Resa, 2008), resultando deste encontro, que envolveu o mais alto nível da União Europeia, um comprometimento com uma estratégia, a Estratégia de Lisboa 2000. Esta, assenta num conjunto de pressupostos e de eixos de intervenção prioritários conhecidos como o “triângulo virtuoso de Lisboa”, por ser constituído por três elementos que se articulam entre si, a política económica promotora de competitividade, a política de emprego potenciadora de postos de trabalho com qualidade e a política social que procura estimular a coesão social. Foi a partir deste momento, que a política social deixa de estar subjugada à política económica e de emprego e é reconhecida como eixo produtivo para reduzir as desigualdades e promover a coesão social no espaço comunitário (cf. Luísa Guimarães, 2010; José Pereirinha, 2008b).

A coesão económica e social tornou-se assim, a partir da Cimeira de Lisboa (2000), um dos temas preferidos e obrigatórios na agenda do debate político que, motivada pelas desigualdades patentes em contexto europeu, consubstanciou a sua ação numa dupla perspetiva. Por um lado, como fim em si mesma, só alcançada quando existir um desenvolvimento harmonioso entre os Estados-Membros detentores de uma sociedade plena de participação, onde existam indivíduos verdadeiramente integrados e responsáveis por si. Por outro lado, como processo de substituição de intervenções estruturais relativamente marginais e desarticuladas por políticas sociais convergentes, que tem como principal preocupação mobilizar e otimizar todos os recursos existentes em cada Estado-Membro (cf. José Reis, 2008; José Sanahujo 2008; Marc-Henry Soulet, 2005), empregando para esse fim, o Método Aberto de Coordenação (MAC), que no entender de Servós e Resa (2008:16) foi a inovação associada à política social que mais se destacou em toda a Cimeira de Lisboa (2000), apesar de ter surgido incorporado primeiramente na Estratégia Europeia de Emprego (cf. Luísa Guimarães, 2010).

1.3.1 O Método Aberto de Coordenação

O MAC, associado agora ao social, tem como prioridades “(...) estimular o desenvolvimento de políticas, evidenciar os desafios comuns e facilitar a aprendizagem” (COM (2005) 706 final:4) contribuindo para o desenvolvimento harmonioso e articulado da proteção social, através de objetivos comuns e de metas partilhadas, com vista a prosseguir os objetivos da coesão social. Através de si, as instâncias comunitárias conquistaram a possibilidade de influenciar as políticas sociais dos Estados-Membros, que por sua vez “(...) aceitam que, até certo ponto, as políticas sejam desenvolvidas de forma coordenada, sem colocarem em causa o princípio da subsidiariedade” (Luísa Guimarães, 2010:34), ou seja, sem que percam a capacidade para as adaptar às suas próprias singularidades.

Sem nunca perder de vista os objetivos a que se propõe, o MAC, vem proporcionar um espaço para o intercâmbio e para a aprendizagem onde estão, para além das instâncias comunitárias e nacionais, os restantes atores com funções relevantes no campo da ação social, nomeadamente as instituições de solidariedade social que têm tido uma ação intrincada com a do Estado-Nação na redistribuição de bens e serviços que garantem a

autonomia e minimizam as desigualdades sociais (cf. COM (2005) 706 final; Fernanda Rodrigues et.al. 2003; Direção-Geral da Ação Social, 1996)

Esta co-responsabilização a vários níveis tem por intensão conhecer os problemas através de quem lida de perto com quem os sente, que resulta de “(...) uma dupla vontade: questionar as políticas tradicionais e aproximar os mecanismos de gestão da rapidez e da flexibilidade exigível nos processos de mudança. São forma de apelo a parcerias que ambicionam instalar na administração novas formas de pensar e agir (...)” (Isabel Guerra, 2006:16), numa tentativa de encontrar respostas mais céleres e adequadas aos problemas de pobreza e exclusão social cada vez mais complexos e exigentes.

Como produto desta trajetória, surge a noção de inclusão que ganha forma na Cimeira de Lisboa de 2000 e na Cimeira de Nice, nesses mesmo ano, torna-se num eixo estratégico de ação, assumido como tal ao nível comunitário devido à crescente “necessidade de tomar medidas com impactos decisivos no que respeita à erradicação da pobreza (...)” (PNAI 2001 – 2003:3), sendo que a sua operacionalização ocorreu nos Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI) que foram criados no sentido de complementar a ação do MAC no que concerne à convergência da proteção entre e dentro dos Estados-Membros (cf. Roque Amaro et. al. 2003 e PNAI 2001-2003).

2. Os Planos Nacionais de Ação para a Inclusão: uma nova configuração da operacionalização das Políticas Sociais de Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social

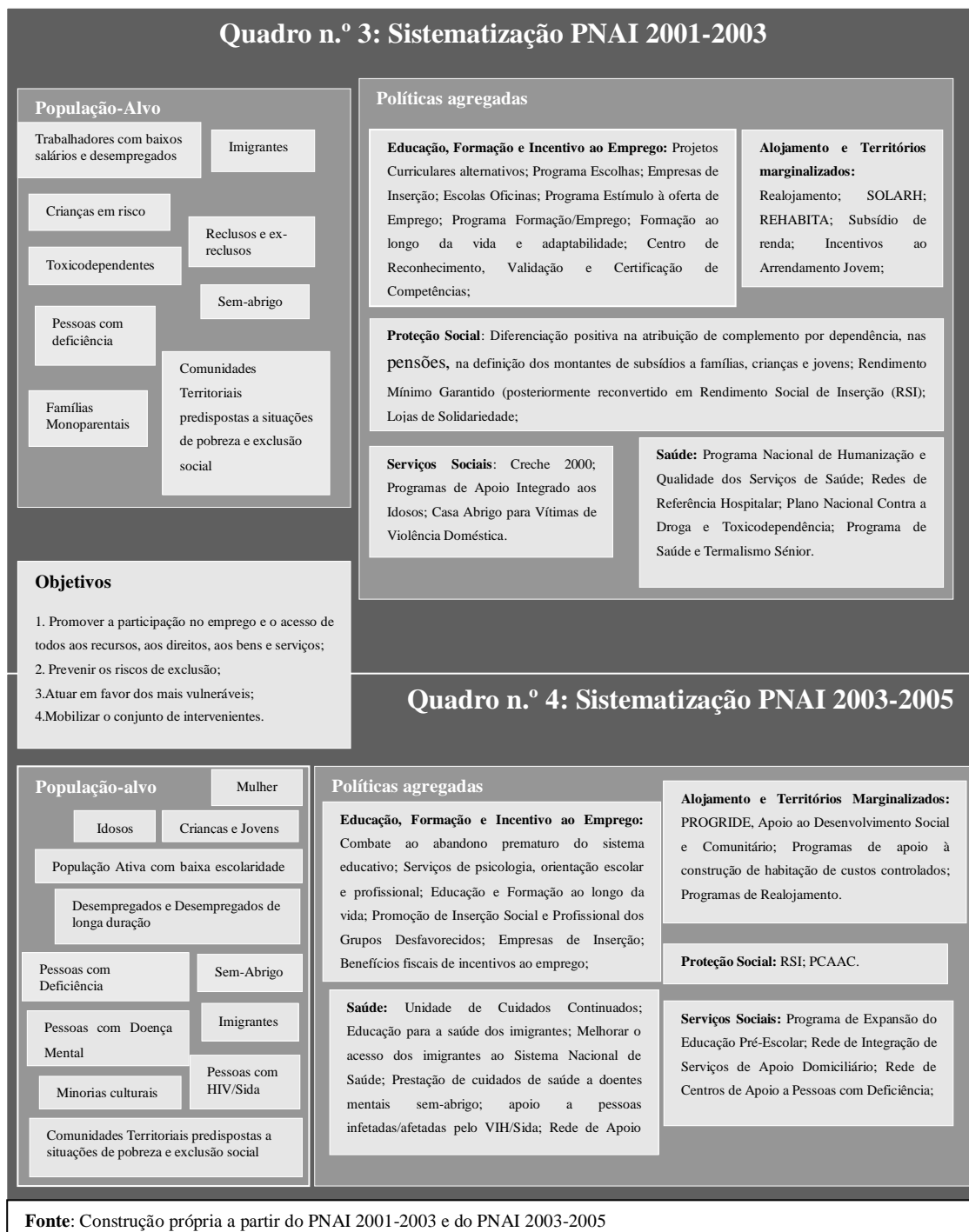
Os PNAI traduzem-se, portanto, num esforço conjunto dos Estados-Membros para concretizar uma estratégia convergente de luta contra a pobreza e a exclusão social, tendo como finalidade principal diminuir as desigualdades dentro e entre os Estados-Membros com vista à coesão social. Ao nível de cada país e concretamente no contexto português, desenvolve esforços no sentido de dotar os indivíduos de cidadania plena, coordenar e agregar políticas contra a pobreza e a exclusão social e incentivar o trabalho em rede e em parceria entre diferentes atores em diferentes patamares de atuação. Assim:

O PNAI constitui-se, pois, num instrumento que visa aprofundar a capacidade sobre as causas dos problemas e não apenas sobre as manifestações, intervindo quer sobre as estruturas institucionais, quer sobre as atitudes individuais, numa ótica de desenvolvimento do país que é simultaneamente fator e resultado, envolvendo o conjunto de atores pertinentes, dos diversos sectores da administração central, administração local e da sociedade civil. (PNAI 2001-2003:7)

Os PNAI fazem, desta forma, parte da nova geração de políticas que colocam o indivíduo no centro da intervenção e onde este “(...) torna-se agente ativo e competente com quem o Estado negocia o formato das medidas e define os direitos e as obrigações” (Liliana Sousa et. al., 2007:94), passando a existir uma “articulação entre a universalidade dos direitos e deveres (...), ou seja, a garantia de que, no cumprimento dos objetivos da inclusão, todos os cidadãos e cidadãs são efetivamente tratados como iguais perante a lei na promoção das suas necessidades” (PNAI 2003-2005:58). No entanto, não se trata apenas de colmatar necessidades mas, promover equidade e justiça social em todo o conjunto societal, sendo as políticas de inserção concebidas “(...) como um conjunto de empreendimentos de reequilíbrio para recuperar a distância em relação a uma completa integração (um quadro de vida decente, uma escolaridade ‘normal’, um emprego estável, etc.)” (Robert Castel, 1998:538).

Assim, ao querer transformar indivíduos vulneráveis em cidadãos e ao ter em conta a multidimensionalidade da pobreza e da exclusão social, os PNAI chamam a si os princípios orientadores dos dispositivos de ativação e das lógicas do *Workfare* (cf. Liliana Sousa et. al. 2007) e propõem-se a desenvolver respostas articuladas que se adaptem quer às necessidades individuais, quer às exigências da sociedade moderna (cf. PNAI 2008-2010). Selecionaram aqueles que mais predispostos estavam aos fenómenos de pobreza e exclusão social e, agregaram um conjunto de políticas sociais que até então combatiam de forma isolada e parcelar as diferentes componentes que constituem ambos os fenómenos. Logo, ao mesmo tempo que pretenderam ativar competências individuais através da aprendizagem ao longo da vida, procuram estimular mais e melhores equipamentos sociais, proteção social e infraestruturas para a promoção da saúde. Para responder às necessidades da população alvo, bem como do seu meio familiar e habitacional, por forma a conceder a todos os indivíduos, mas especialmente aqueles que estão em idade ativa a oportunidade de se reintegrarem no sistema societal

por via do mercado de trabalho, contrariando assim ciclos de pobreza e exclusão social potencialmente inquebráveis na presente geração e nas gerações futuras (cf. PNAI 2001-2003



Todavia, à medida que vai perdurando no tempo, os PNAI, adotam cada vez mais uma atitude preventiva, focalizando-se nos grupos “historicamente desfavorecidos” como é o caso das crianças e dos idosos, do grupo de pessoas com deficiência e imigrantes, por

considerar que as suas vulnerabilidades somadas à pobreza e à exclusão social têm um efeito agravador nas vivências desqualificantes (cf. PNAI 2006-2008). Contudo, não perdem de vista os problemas estruturais que caracterizam as sociedades atuais, nomeadamente um desemprego que se acentua incessantemente e os baixos níveis de escolaridade e qualificação profissional tão característicos do contexto português, continuando, nesse sentido, a apostar no conjunto de medidas de suporte à população em idade ativa, destacando-se novamente as medidas impulsionadoras de aprendizagem ao longo da vida e promotoras de postos de trabalho (cf. PNAI 2006-2008).

Quadro n.º 5: Sistematização PNAI 2006-2008



Quadro n.º6: Sistematização PNAI 2008-2010



Fonte: Construção própria a partir do PNAI 2006-2008 e do PNAI 2008-2010

Como estratégia transversal e como eixo de intervenção complementar ao MAC, os PNAI, para além de reinventarem a forma de agir no campo das políticas sociais, são igualmente espaços de partilha de recursos e saberes entre os atores situados nos diferentes níveis. De facto, os PNAI guiam a sua ação pelo “princípio da

territorialização” que faz apelo a um agir descentralizado e em parceria (cf. PNAI 2003-2005) que convoca para o centro da ação, envolvendo num projeto comum, as instâncias comunitárias, o Estado e as instituições de solidariedade social que por estarem mais próximas dos problemas, têm uma maior capacidade para promover processos de inserção de acordo não só com as ideologias comunitárias mas, também, com as necessidades e características específicas de quem deles beneficia (cf. Liliana Sousa et. al. 2007).

2.1. O agir em parceria com a territorialização do social

A europeização do social vingou num “(...) contexto cada vez mais interdependente, complexo e mutável” (Jordi Estivill, 1997:39) que intensificou a necessidade de “(...) pensar localmente para existir globalmente” (Ana Almeida, 2008:21) e fez emergir uma nova racionalidade de ação com a territorialização do social que recriou o espaço local como “(...) berço das colaborações trans-organizacionais e entre diferentes esferas” (Jean-Pierre Hiernaux et. al., 1997:82).

O local, ao nível do social, transformou-se assim num campo de ação plural que aposta nas suas próprias funcionalidades e recursos endógenos para agir sobre situações de pobreza e exclusão social cada vez mais complexos, multidimensionais e localizados com os quais o Estado-Nação, enfraquecido, se vê incapaz de lidar com os seus meios tradicionais corretores de assimetrias sociais (cf. Daniel Francisco, 2007; Jordi Estivill, 1997; Michael Geddes, 1997). Trata-se, portanto, de “(...) um novo modelo de desenvolvimento diferenciado, qualitativo e adaptado às especificidades de cada território (...)” (Ana Almeida, 2008: 22) que coloca a tónica na integração e interação (cf. Alcides Monteiro, 2008; Ana Almeida, 2008) entre vários atores, sector público, privado, voluntário e organizações comunitárias por forma a aproveitar as suas energias, habilidades e recursos em torno de problemáticas comuns (cf. Isabel Guerra, 2006a; Michael Geddes, 1997).

Assim, em vez de existir “(...) um centro que teria o monopólio da iniciativa na definição das políticas e de uma periferia que não faria mais do que negociar as capacidades de aplicação” (Isabel Guerra, 2006a:19), passa a haver aquilo que tem vindo a ser amplamente designado por governança. Isto significa que a gestão

governativa, é realizada por múltiplos atores que, ao nível local, descobrem o benefício de trabalhar em conjunto (Alcides Monteiro, 2008; Francisco Daniel, 2007; Jean-Pierre Hiernaux et. al, 1997) reunindo-se nas chamadas ditas parcerias “(...) que estão na base de associações parciais e/ou momentâneas cujo a natureza, forma ou duração evoluem e se transformam segundo o que recebem dos projetos comuns” (Jean-Pierre Hiernaux et. al.,1997: 79).

As parcerias são, portanto, estruturas de ação integrada onde os atores partilham objetivos, somam vontades e fazem juntos mais do que fariam em separado, com vista a atingir determinadas finalidades, entre as quais, elaborar e concretizar ajudas no âmbito das políticas sociais (cf. Jordi Estivill, 2008; Liliana Sousa et.al., 2007; Michael Geddes, 1997). Contudo, o surgimento da parceria não é um processo linear nem se dá por decreto, resulta sim, da vontade das partes comprometidas que é interdependente de inúmeras variáveis que obedecem a um conjunto de requisitos internos que brotam da própria parceria (cf. Hermínia Gonçalves, 2008; Jordi Estivill, 1997).

2.1.1. Requisitos para a constituição de uma parceria e a sua operacionalização

Quando os atores integram a parceria, é-lhes pedido para “(...) participarem na formação da sua própria identidade e na construção da sua capacidade de ação, mas por outro lado, a sua identidade é-lhes negada e a sua capacidade de ação é circunscrita pelos instrumentos de controlo e de regulação que definem as condições, formas de manifestação e objetivos da ação coletiva” (Isabel Guerra, 2006a: 23). A constituição de uma identidade coletiva aparece assim como o primeiro requisito para a construção de uma parceria, só conseguida quando os diferentes atores estruturam todo um percurso em torno de um projeto próprio, que tenha em conta a discussão inicial do desenho do projeto, o acordo sobre o programa de ação e o estabelecimento da calendarização da realização (cf. Isabel Guerra, 2006a; Jean-Pierre Hiernaux et. al., 1997). É através da aquisição da capacidade de agir em conjunto e de forma concertada, no âmbito do projeto, que os atores envolvidos adquirem uma certa harmonização cognitiva comprometida e coerente que os faz abandonar atitudes, interesses e formas de proceder

contraditórios à própria parceria (cf. Daniel Francisco, 2007; Isabel Guerra, 2006a; Jordi Estivill, 1997).

No entanto, a constituição de uma identidade e projeto coletivo, independentemente de estar ou não integrado numa política social mais ampla, não é pacífica, é sim “(...) um processo gradual e dinâmico que pode ter muitos momentos alguns pautados por sucessos e outros por insucessos, mas todos alcançados em conjunto” (José Ornelas e Maria Moniz, 2009:25) o que pressupõe que os parceiros estejam dispostos a desenvolver um diálogo ativo, comprometido e coerente, alimentado por um estado de negociação do qual resultem regras e normas partilhadas (cf. Isabel Guerra, 2006a; Jordi Estivill, 1997), fazendo da parceria um espaço “(...) participativo e democrático assente na aprendizagem com base na experiência social” (Ana Almeida, 2008:22).

A parceria vai-se então fortalecendo através da capacidade de influência de que cada ator dispõem sobre os seus pares, através dos fluxos de comunicação horizontais que se vão estabelecendo entre si (cf. Alcides Monteiro, 2008). Isto remete para a configuração de uma rede que se descreve como sendo, a noção elementar que reflete as dinâmicas comunicacionais entre parceiros que interagem entre si de forma horizontal, onde nem as relações nem os participantes podem ser classificados *à priori*, mas sim em função das dinâmicas comunicacionais e relacionais que se desenvolvem no seio da parceria (cf. Hermínia Gonçalves, 2008; Isabel Guerra, 2006a).

Porém, está comprovado que o social ao nível local está dependente dos programas europeus (cf. Michael Gueddes, 2007), que fazem com que “(...) as lógicas regionais e locais coexistam com as lógicas trans-nacionais (...)” (Ana Almeida, 2008:21), sendo ao nível deste último plano, que se tomam as principais decisões que afetam o nível local (cf. Jean-Pierre Hiernaux et. al., 1997), transformando as parcerias, implicadas neste processo, num espaço desigual e hierárquico onde os atores não possuem todos o mesmo poder de influência e de decisão (cf. Isabel Guerra, 2006a). Num contexto assim, a parceria estrutura-se de forma radial e adota a figura de um chapéu-de-chuva visto de cima, que se descreve como um modelo no qual há um eixo vertebrado onde está posicionado o promotor da ação que tem a função de conceber o projeto, convocar os restantes intervenientes e garantir a coerência interna e a articulação com o programa europeu no qual se insere. Aos restantes intervenientes, cabe-lhes apenas cooperar e

executar aquilo que lhe é estabelecido previamente, desfrutando dos recursos que este lhes proporciona (cf. Jordi Estivill, 1997).

A governança por ser a forma “(...) de governar em rede e a partir de múltiplos centros” (Alcides Monteiro, 2008: 12), não fica indiferente ao facto de a parceria se desenvolver em rede ou adotar a forma de chapéu-de-chuva visto de cima. Uma governança que resulte de uma parceria em rede, mesmo que inscrita no âmbito de uma política social, tem de compreender um espaço para o diálogo e para a negociação entre parceiros quanto à forma de agir comum, nesse sentido pode ser classificada em função desse mesmo espaço como Voluntarista, *Targeting*, ou Quadro Regulador (cf. Alcides Monteiro, 2008). Nestes três modelos de classificação existe espaço para o diálogo e para a negociação, no entanto, nos últimos dois vai sendo condicionado, no primeiro ao nível da implementação e no segundo, ao nível da elaboração. Assim, uma governança Voluntarista “assenta em instrumentos não obrigatórios e grandes objetivos a serem implementados de forma flexível e caso a caso (Alcides Monteiro, 2008:13); uma governança por *Targeting* sustenta-se num “(...) modelo que usa essencialmente recomendações não vinculativas, mas cujo carácter mais detalhado deixa menos margem ao nível da implementação” (ibidem); e por fim, uma governança do tipo de Quadro Regulador está dependente “(...) de instrumentos legais relativamente obrigatórios e os faz acompanhar de grandes objetivos a atingir ou de propostas quanto aos diferentes modos de implementação” (ibidem). Quanto a uma parceria em formato de chapéu-de-chuva visto de cima, a governança que dela resulta é do tipo coerciva “(...) que é caracterizada pela prescrição de instrumentos legais detalhados e obrigatórios, cuja implementação se torna grandemente estandardizada” (ibidem), não existindo espaço nem para o diálogo, nem para a negociação ou quando estes existem é através de “(...) fluxos de comunicação pontuais, quantitativa e qualitativamente empobrecidos, com implicações diretas na participação (...)” (Hermínia Gonçalves, 2008: 57) na elaboração, ou na forma de implementação da política social na qual se insere a parceria.

Não obstante, seja qual for o formato estabelecido, a parceria não deixa de “(...) reforçar a ideia de diferença e clarificar fronteiras face a outros modos, mais tradicionais, de governar” (Alcides Monteiro, 2008:12), garantindo a transversalidade de agires através do envolvimento de múltiplos atores que complementam os seus níveis

de intervenção, numa ação flexibilizada e preferencialmente focada nas causas dos problemas sociais consequentes das circunstâncias locais complexas e mutáveis que prejudicam, em muito, a coesão social comunitária (cf. Hermínia Gonçalves, 2008; Jordi Estivill, 1997; Michael Geddes, 1997). Apesar de ser um método inovador, não deixa de ser alvo de críticas que lhe vão apontado as suas desvirtualidades e as suas virtualidades.

2.1.2. As vulnerabilidades e as virtualidades do agir em parceria

No seio da parceria encontra-se um “ (...) ‘jogo estratégico de atores’ [que] decorre assim de uma complexa dinâmica de ação de organização onde as relações de força e os conflitos de interesse guiam os comportamentos” (Isabel Guerra, 2006a:19) dos diferentes atores envolvidos e põem em causa o sucesso ou até a própria manutenção da parceria. É na incapacidade de criar consensos em torno de um agir comum, que surgem grande parte das vulnerabilidades da parceria.

O que põe em causa a continuidade da parceria, bem como a obtenção de ações bem conseguidas, são problemas de legitimidade entre parceiros por não possuírem todo o mesmo poder. Isto tem consequências para a distribuição de competências e de cooperação interinstitucional, na medida em que, ainda não está enraizado, na cultura organizacional, o agir conjunto. Por outro lado, quando os atores não se reconhecem como parte integrante do processo ou até mesmo quando não se vislumbram os ganhos que poderão vir a obter com o envolvimento na parceria, estes poderão ter dificuldades em empenharem-se, responsabilizarem-se e participarem convenientemente no projeto comum (cf. José Ornelas e Maria Moniz, 2009; Liliana Sousa et. al., 2007; Michael Geddes, 1997).

Tanto a parceria em rede como a parceria que adota a configuração de chapéu-de-chuva visto de cima, estão igualmente predispostos a sofrer com tais vulnerabilidades. Na parceria em rede podem provocar uma das três possíveis situações:

Um, no qual como resultado da tensão excessiva de cada ator na procura do seu interesse particular, não se encontrem denominadores comuns e acaba-se rompendo a rede. Dois, que ao não ter um centro claro, a rede se enrede de tal maneira que se converta num nó emaranhado sem nenhuma utilidade. Três,

que a rede se vá alargando de tal forma que no fim se perca toda a finalidade e estratégia (Jordi Estivill, 1997: 69).

Enquanto na parceria em formato de chapéu-de-chuva visto de cima, trata-se principalmente de um problema de legitimidade entre os vários níveis envolvidos, que acaba por originar os restantes problemas enunciados no caso de existir um “(...) excessivo protagonismo do parceiro promotor (...) [que] pode facilmente levar a uma espécie de despotismo vertical, a uma perda de interesses e implicações dos outros atores e, por fim, ao desaparecimento do partenariado¹¹” (Jordi Estivill, 1997:69), que é tanto mais agravado no contexto português devido há existência de uma “ (...) tradição de um Estado centralizador (...)” (Fernanda Rodrigues e Stephen Stoer, 1998:95) que tem provocado “(...) mais a perduração de mecanismos de controlo social, por esse mesmo Estado, do que cenários de interlocução com outros agentes, facto esse que tem tornado difícil o desenvolvimento de uma relação construtiva entre o Estado e outros promotores sociais” (ibidem).

Acresce ainda referir, que mesmo tratando-se de um Estado enfraquecido, continua a ser o parceiro que detém a maioria dos recursos sob a forma de programas nacionais ou comunitários (cf. Alcides Monteiro, 2004), aparecendo aqui também um campo potencialmente conflituoso na medida em que:

Os parceiros podem ter funções muito importantes (...) mas não ter qualquer controlo sobre os recursos e meios para os porem em prática. Por outro, lado a dependência financeira do Estado pode enviesar as prioridades da ação e limitar as ações mais autónomas e inovadoras. Também a excessiva carga burocrática das parcerias e o elevado número de parceiros retiram a operacionalidade e aumenta o risco da ingovernabilidade” (Liliana Sousa et. al., 2007:99).

Ainda assim, os recursos que o Estado partilha com os restantes parceiros são encarados como uma mais-valia em tempos de apertados orçamentos (cf. Michael Geddes, 1997). De facto, é atribuída uma maior capacidade à parceria, perante ator individual e isolado, para atrair recursos não só financeiros, como humanos e técnicos e basta existir

¹¹ Os conceitos de parceria e partenariado são ambos utilizados como sinónimos e servem para “(...) apelar as formas organizativas estabilizadas entre atores institucionais organizados face a objetivos comuns” (Isabel Guerra, 2006a:12).

suficiente abertura e flexibilidade entre parceiros para todos beneficiarem partilhando (cf. Jordi Estivill, 1997; Jordi Estivill, 2008).

As restantes virtualidades da parceria prendem-se com o facto de ser um espaço de “(...) formação e [de] mudança de atitudes e mentalidades dos atores” (Jordi Estivill, 1997: 71) onde todos, ao participar, aceitam correr riscos (cf. Jordi Estivill, 1997) e “combinar diferentes capacidades e experiências” (Michael Geddes, 1997: 97) potenciadoras de “(...) um plano estratégico de intervenção, em torno dos objetivos consensualizados” (Liliana Sousa et. al., 2007:98). Porém, talvez a sua maior virtualidade seja a de ter a capacidade de “(...) criar novas alianças, estratégias e inovação da política contra a exclusão social” (Michael Geddes, 1997:96).

3. Trajetórias de Pobreza e Exclusão Social: Roteiro/Políticas/Intervenção

A globalização transformou a pobreza e a exclusão social em fenómenos manifestamente individuais, enquanto insuficiência ou falta de recursos materiais e financeiros e, simultaneamente, estruturais como fruto de “uma sociedade cada vez mais dual e/ou que funciona três e quatro velocidades (...)” (Jordi Estivill, 1997:39) devido “(...) a uma desigualdade dos mecanismos produtores e de distribuição de riqueza e a uma separação dos centros de poder político, cultural e institucional” (ibidem). Contudo, também fez emergir a necessidade de pôr em marcha um novo modelo de ação fundamentado numa “(...) ideologia [que] contem uma conceção de cidadania ativa que é entendida e avaliada em termos de participação (ou apetência para a participação) no mercado de trabalho” (Francisco Branco e Inês Amaro, 2011:661) e sustentado em formas de agir complementares.

3.1. Formas de Pobreza e Exclusão Social nas sociedades contemporâneas

Uma alimentação apropriada é um direito inalienável à condição humana, proclamado na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e reforçado num Estado de

direito pela própria Constituição¹² mas, na realidade “cada vez mais perto cada um de nós é confrontado com vidas vividas sem uma adequada nutrição (...) que [limita] drasticamente o desenvolvimento e a realização humana” (Maria Ferreira, 2000:18) remetendo-as para uma situação de carência ou privação alimentar que denuncia a incapacidade de possuírem os recursos mínimos com os quais lhes é permitido satisfazer as necessidades biológicas, ficando em causa, desde logo a sua própria sobrevivência (cf. Manuel Silva, 2008).

Um cenário como este, onde nem sequer as necessidades básicas são satisfeitas, descreve um tipo de pobreza classificada como absoluta, na medida em que “a carência alimentar (...) implica mesmo pobreza, uma vez que o despojamento absoluto que caracteriza a carência alimentar é mais do que suficiente para ser diagnosticado como pobreza (...)” (Amartya Sen, 1999:63), demonstrando que ambas as realidades são incontestavelmente inseparáveis, sendo a carência alimentar o aspeto mais significativo e visível da pobreza (cf.: Alfredo Bruto da Costa, 2001 e Amartya Sen, 1999). Contudo, o carácter absoluto da pobreza, quando confrontado com a negação de um direito fundamental¹³ acaba por se desvanecer, dando lugar a uma perspectiva relativa¹⁴ através da qual “pode considerar-se que se está numa situação de pobreza se os recursos de que se dispõem não permitem ‘participar’ (...) na sociedade e ter ‘condições de vida’ que sejam usuais na sociedade onde se vive” (José Pereirinha, 2008a:276). Assim, apesar de existir “(...) na verdade, um ponto-limite a partir do qual as necessidades de subsistência (...) não são satisfeitas” (Serge Paugam, 2003:25), este não poderá deixar

¹² A Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) é extremamente clara no Artigo 25º quanto ao facto de a alimentação adequada constituir um direito inalienável da condição humana, ao contrário da Constituição Portuguesa (2005) que apenas se coloca em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem relativamente aos direitos fundamentais, dos quais o direito à alimentação faz parte (Artigo 16º, alínea 2).

¹³ Ao utilizar a argumentação de que, a alimentação é um direito fundamental, está-se a recorrer à abordagem centrada na conceção de direitos que, segundo Amartya Sen (1999:72), “(...) concentra-se nos direitos de cada pessoa a pacotes de mercadorias que incluem alimentos, e vê a carência alimentar como resultado de não ter vingado o direito a um conjunto que incluísse suficientes alimentos.”

¹⁴ Um direito fundamental só existe quando um Estado dispõe de diretrizes normativas que o reconheçam como tal, assim, “estes padrões variam no espaço e no tempo, e as condições de participação são naturalmente específicas a cada sociedade, é para cada sociedade que faz sentido uma norma” (José Pereirinha, 2008a:276).

de ter em conta um contexto societal de referência. Tendo como exemplo o contexto português, quem não conseguir fazer uma refeição de carne ou peixe, ou, o equivalente vegetariano, pelo menos de dois em dois dias (cf. INE, 2010), encontra-se em situação de carência alimentar, isto é, a sua dieta quotidiana não atinge os níveis comumente aceites e praticados na sociedade na qual está integrado, estando a sua análise condicionada por uma “(...) lista e tipo de produtos que se escolhem em função do consumo das famílias não pobres (...)” (Jordi Estivill, 2003:10).

Depreende-se então, que o carácter relativo da pobreza “(...) coloca os indivíduos ou famílias abaixo dos níveis de vida minimamente aceitáveis em função dos padrões e níveis de vida de uma determinada sociedade em contraponto de situações de riqueza detidas por outros grupos sociais” (Manuel Silva, 2008:141) deixando transparecer as desigualdades existentes entre aqueles que tudo têm, ou seja, “(...) recursos, bens e serviços (...) oportunidades, motivações e expectativas (...)” (Alfredo Bruto da Costa et. al., 2008:60) e os que pouco ou nada têm, num sistema societário hierarquizado e representado “(...) por um modelo vertical em que os que têm mais são ‘colocados’ no topo e os que têm menos progressivamente mais baixo. Consequentemente, os que nada têm (*have-nots*) encontram-se na base” (*ibidem*), conduzindo inevitavelmente a um determinado grau de comparação que transforma as necessidades básicas individuais em fundamentalmente sociais (cf. José Portela, 2008). Isto pressupõem, a existência de uma componente subjetiva que deriva do “(...) sentimento de privação (...) que está relacionada tanto com as expectativas como com a visão de uma pessoa do que é justo e de quem tem direito a gozar” (Amartya Sen, 1999:34). O seu significado, por um lado, é determinado pela “(...) perceção que cada indivíduo faz do seu próprio bem-estar” (José Pereirinha, 2008a: 274) e por outro, é resultado das “(...) representações construídas pelos grupos sociais envolventes” (Manuel Silva, 2008:139) que facilmente classificam a pobreza como um estado “normal”, de natureza pessoal, com carácter “fatalista” consequente da “pouca sorte”, da “preguiça” ou até mesmo da “falta de vontade” das pessoas pobres (cf. Alfredo Bruto da Costa et. al., 2008).

Todavia, “(...) a pobreza não é fruto do acaso nem uma mera consequência de falhas ou omissões de origem individual. Ela é e está inscrita na estrutura social” (José Portela, 2008:111) o que transforma os pobres em “filhos” dessa mesma estrutura social. Perante

esta constatação, a questão que se coloca é: porque é que a sociedade, tal como está organizada, produz pobreza e em última instância carência alimentar?

As sociedades contemporâneas, fortemente influenciadas por valores capitalistas, atribuem ao trabalho um lugar central na estrutura social. É “(...) por excelência a atividade que coloca os indivíduos em interação, que atribui sentido e utilidade sociais às suas vidas e que tem (...) sido o ponto nevrálgico para a implementação de mecanismos de integração social” (Inês Amaro, 2008:2) mas, é sobretudo a via que permite obter uma fonte de rendimentos estável com a qual se torna possível potenciar níveis de bem-estar adequados. No entanto, “(...) parece ter terminado o tempo do ‘emprego-para-a-vida’ (...)” (Alfredo Bruto da Costa, 2001:62) e novas formas de trabalho, que têm como principal característica a flexibilidade (cf. Inês Amaro, 2005a; Luís Fernandes, 2005; Alfredo Bruto da Costa, 2001; Robert Castel, 1998) têm vindo a emergir e só aqueles que dispõem de um perfil “(...) altamente especializado, flexível e com total disponibilidade para o desempenho de funções” (Inês Amaro, 2005a:7) é que tiram um verdadeiro proveito do mundo laboral, sendo os “(...) melhor pagos, melhor protegidos e mais estáveis” (Robert Castel, 1998:523). Os restantes, os menos qualificados (cf. Alfredo Bruto da Costa, 2001; Robert Castel, 1998) ficam condicionados por um sistema laboral minado pela insegurança e precariedade (cf. Inês Amaro, 2005a; Robert Castel, 1998) onde o trabalho se expressa de formas diferenciadas desde *part-time*, temporadas, setor informal, trabalho não reconhecido como trabalho, biscateiro, trabalho em sistema intermitente de modo a ir gerindo o subsídio de desemprego, combinado entre sistema informal e economia subterrânea, com contrato a termo ou sem contrato (cf. Luís Fernandes, 2005; Alfredo Bruto da Costa, 2001). As possibilidades são várias mas, seja qual for a forma que adota, uma característica é-lhes transversal, a incapacidade de assegurar uma fonte estável de rendimentos, o que provoca um “(...) movimento de empobrecimento entre os activos (...)” (Gilbert Clavel, 2004:15) que produz “(...) uma ‘nova pobreza’, cuja dinâmicas já não atingem as famílias que não usufruem de qualquer tipo de rendimentos, mas as próprias classes assalariadas” (Eduardo Rodrigues, 2010:18) que chegam ao ponto de nem sequer conseguirem reunir as condições para providenciar uma alimentação adequada. Um estudo realizado conjuntamente pela Universidade Católica Portuguesa, pelo Banco Alimentar e pela Entrajuda (Cf. Leonor Costa e Tânia Correia, 2010), ilustram definitivamente este contexto quando chegam à conclusão que entre a população que

recorre a instituições de solidariedade social para colmatar necessidades, entre as quais, a alimentar, estão aqueles que trabalham, 17% no seu total, que se decompõem em 60% que o faz a tempo inteiro, 21% que o faz a tempo parcial e 19% que apenas faz biscates mas, a situação torna-se ainda mais flagrante quando mencionam que 93% da amostra não possui uma alimentação adequada por falta de um rendimento estável.

A par deste contexto, um ainda mais avassalador tem vindo a consolidar-se. De facto, “começam (...) a avolumar-se camadas populacionais de inintegráveis, inempregáveis, no fundo, desnecessárias e indesejáveis que não encaixam dentro dos parâmetros para se ter sucesso” (Inês Amaro, 2005:11), tornando-se o desemprego uma realidade profundamente enraizada nas sociedades contemporâneas. O desemprego adquirido assim, “(...) o carácter de estado permanente traduzido no discurso social pela figura de desempregado de longa duração” (Luís Fernandes, 2005:15). Esta é de longe, a situação mais grave em que o indivíduo pode cair, não só porque fica definitivamente privado dos recursos financeiros mas, também, porque é arremessado para uma espiral descendente onde já não está em causa a sua própria subsistência física, como toda uma vasta gama de faltas que se manifestam em todas as áreas da sua vida (cf. José Portela, 2008). Estas faltas, podem acontecer através de ruturas sucessivas ou cumulativas (cf. Jordi Estivill, 2003) com os diversos sistemas sociais, desde o sistema gerador de rendimentos, aquando do desemprego, como com o mercado de bens e serviços com a perda do subsídio de desemprego, o sistema de saúde, o sistema educativo, a participação política e até mesmo os próprios laços sociais (cf. Alfredo Bruto da Costa, et. al., 2008) atingindo assim o patamar da exclusão social.

A exclusão social pode ser então entendida como um processo, “(...) um itinerário com principio e fim, por onde se vão percorrendo as diversas fases” (Jordi Estivill, 2003:40), em que o ponto de partida é a precariedade ou a inempregabilidade, sobretudo a de longa duração, seguida de uma situação de pobreza temporária ou crónica que se expressa pela insuficiência, ou total ausência, de recursos financeiros. Todos estes fatores não permitem que o indivíduo participe na sociedade à qual pertence, originando-se assim, uma situação de exclusão social que é a última etapa de uma trajetória consumida por sucessivas ruturas dos laços sociais tradicionais, que geram desqualificação social (cf. Gilbert Clavel, 2004). Portanto, a exclusão social, não só significa falta de recursos financeiros, como pressupõe a perda de toda uma identidade

social que se traduz “(...) pela ausência de vários tipos de poder: económico, de decisão, de influência, de participação (...)” (Rogério Roque Amaro et. al. 2003:18) que coloca os indivíduos nos “(...) antípodos do conceito de cidadania e, por isso, (...) a exclusão social [é] a situação de não-inclusão, de não inserção e/ou de não-integração de determinados indivíduos (...) no acesso ao gozo de determinados direitos: desde cívicos-políticos (...), passando pelos sociais e culturais (...), até aos direitos económicos (...)” (Manuel Silva, 2005:141).

Todo o processo da exclusão social é tão profundo e persistente que afeta, não só indivíduo como “(...) pode arrastar-se ao longo do ciclo de vida da sua família e pode mesmo reproduzir-se para a geração seguinte (...)” (José Portela, 2005:112). A mesma, fica desde logo, mais predisposta a um conjunto de vulnerabilidades que se materializam através de um nível de escolarização baixo, nulo ou deficiente; uma formação profissional baixa ou reduzida; a falta de trabalho; trabalho precário ou sazonal; vencimentos reduzidos; uma alimentação deficiente; uma habitação inadequada ou em más condições; estado de saúde debilitado e doenças crónicas repetitivas; falta de acesso aos serviços públicos (cf. Jordi Estivill, 2003) que os torna em “famílias multiproblemáticas pobres”, que são famílias “(...) onde não existe um problema ou um sintoma preciso, mas que apresentam múltiplos problemas graves que afetam vários elementos da família, vividos em simultâneo e/ou em sequência” (Liliana Sousa et. al., 2007:20). Para estas famílias, a vivência ininterrupta das vulnerabilidades é tão desgastante que leva a que deixem de ser capazes de identificar e pôr em prática as suas competências sociais e emocionais, com consequências nefastas para a imagem que têm de si. Esta imagem é caracterizada por uma baixa auto-estima e auto-desvalorização, ao mesmo tempo que desperta um sentimento de incapacidade permanente que resulta em inaptidão e passividade (cf. Liliana Sousa et. al., 2007).

A exclusão social tem, por isso, ao nível subjetivo, uma forte carga negativa que culmina com a “(...) transformação da identidade do indivíduo (...) ligada à sua própria incapacidade de superar os obstáculos e os processos que provocam e/ou acentuam a exclusão” (Eduardo Rodrigues et. al. s/data:65), onde está implícito um estado sucessivo de degradação que se inicia com a perduração na pobreza e termina na exclusão social com a perda da própria identidade. Por outras palavras:

Com o passar do tempo, este contexto de vida [privação múltipla] vai afetando o pobre em aspetos da sua personalidade. Efeito este tanto mais profundo quanto mais tempo durar (persistência) e mais profundo for (intensidade) a situação de privação. Modificam-se os hábitos, surgem novos comportamentos, alteram-se os valores, transforma-se a cultura, ensaiam-se estratégias de sobrevivência, a revolta inicial vai cedendo o lugar ao conformismo, vai baixando o nível das aspirações, esbate-se a capacidade de iniciativa, enfraquece a auto-confiança, modifica-se a rede de relações, ocorre a perda de identidade social e, eventualmente, a perda de identidade pessoal. (Costa, A., 2001: 28).

Ao alcançar este patamar de degradação, a exclusão pode ser classificada como irreversível, o que implica que “os indivíduos afetados pela exclusão social estariam em situação que os impossibilita de usufruir de direitos sociais sem assistência” (Maria Ferreira, 2000:41). É neste ponto limite que “(...) a instalação no provisório torna-se carreira” (Gilbert Clavel, 2004:157), passando a estarem completamente dependentes de uma relação institucional mediadora de políticas sociais, sem a qual, não conseguem sequer colmatar as suas necessidades mais básicas, entre as quais a alimentação.

3.2. Complementaridade entre Medidas Assistencialistas e Políticas de Ativação

A pobreza e a exclusão social, a primeira entendida como “(...) privação por falta de recursos” (Alfredo Bruto da Costa, 2001:19) e a segunda concebida como “(...) a situação de indivíduos (...) que, em razão de um conjunto cumulativo de ordem material, cultural e institucional, se vêm privados de participar no progresso socio-económico geral da sociedade que fazem parte” (Manuela Silva, 1994: 131), condicionam a sobrevivência a uma relação de assistência que faz de quem experiencia essas trajetórias objeto de políticas, programas e medidas de luta contra a pobreza e exclusão social. Estas políticas “(...) constituem instrumentos de intervenção que o Estado desenvolve (...)” (Liliana Sousa et.al., 2007:85) e que “(...) cobrem hoje um vasto domínio de problemas e visam dar respostas que asseguram, relativamente a cada problema, um padrão mínimo de bem-estar” (ibid:87).

A intensão desses dispositivos, constituídos como Política Social, não é outra senão o de instituir uma sociedade mais justa e equitativa que “(...) significa que todos os cidadãos que se encontram nas mesmas circunstâncias tenham um tratamento adequadamente

igual (...)” (José Pereirinha, 2008a:22), perseguindo, para que isso aconteça, a consagração dos direitos sociais através da redistribuição/reativação dos recursos com a “(...) produção de bens e serviços destinados à satisfação de necessidades que são normas sociais consagradas em direitos (...)” (ibidem). Por assim dizer, a Política Social é definida como um “(...) conjunto de medidas, que, precisamente, vem assegurar a existência de condições de igualdade ao nível dos direitos sociais entre indivíduos, por forma a que todos tenham acesso ao estatuto de cidadão de pleno direito” (Inês Amaro, 2005b:20), tendo como principal função “(...) corrigir as desigualdades provocadas pelo mercado e pelo desequilíbrio na distribuição de direitos” (ibidem) e como área de atuação os efeitos nefastos provenientes das situações de não integração que geram pobreza e exclusão social.

O PCAAC é um exemplo típico de Política Social com funções de redistribuição dos recursos em espécie. No seu caso concreto, pretende ser a resposta à privação alimentar, forma mais visível da pobreza e da exclusão social e aquela que reclama por “(...) soluções imediatas, mesmo que transitórias, normalmente através de medidas de emergência” (Alfredo Bruto da Costa et. al., 2008:26). Contudo, respostas que apenas atuam ao nível da privação, uma entre múltiplas manifestações da pobreza e exclusão social, não deve ser disponibilizada por si só, isto porque, “se (...) a intervenção em causa se limitar a tratar da privação a pessoa pobre permanecerá indefinidamente dependente da ajuda (pública ou privada) que recebe e que necessita para vencer as carências” (ibidem). Nesse sentido, “enfrentam o problema (...) de uma intervenção que não visa a transformação do outro e coloca o centro da questão na duração sem propósito” (Marc-Henry Soulet, 2005:9), sendo por isso, considerada como “assistencialista”, ou seja, vai acompanhando o indivíduo e minorando o seu nível de privação, mas em nada contribui para reverter os processos de pobreza e exclusão social e, conseqüentemente, promover situações de autonomia (cf. Marc-Henry Soulet, 2005).

Com isto, não se quer dizer que as medidas assistencialistas que permitem apenas minorar a privação são obsoletas, muito pelo contrário, “disponibilizar ajuda material, prática e concreta, que responda a necessidades efetivas e imediatas da família, é algo que deve ser efetuado sempre que necessário e não pode ser subestimado.” (Liliana Sousa et. al., 2007: 80). Na ótica de Amartya Sen, programas como o PCAAC, apesar de limitada ação, são essenciais para o bom funcionamento da sociedade, pois caso não

existissem, o problema teria proporções muito mais gravosas. “(...) Se não fosse os arranjos da segurança social, haveria carência alimentar generalizada e, possivelmente uma fome”¹⁵ (1999:20). É por isso, que este tipo de intervenção é tão imprescindível numa ação contra a pobreza e a exclusão social mas, não só, recorrer a este tipo de dispositivos possibilita ainda, a promoção de uma “(...) relação de confiança¹⁶, pois informa as famílias de que os profissionais [ou os voluntários] compreendem as suas necessidades, estão disponíveis para ajudar, têm intencões positivas e têm capacidade para encontrar soluções com rapidez” (Liliana Sousa et. al., 2007: 81). Por outro lado, ainda na esteira dos mesmos autores, “a importância desta estratégia é acrescida no início da intervenção, pois as famílias devem ter recursos suficientes para suprir as necessidades básicas, antes que outros objetivos e estratégias sejam implementados” (ibid: 80).

Esta argumentação ganha ainda uma força redobrada se se for beber informação à psicologia motivacional e, mais concretamente, à Pirâmide das Necessidades de Maslow. Segundo esta teoria, existem cinco patamares de necessidades: 1) Necessidades fisiológicas (onde constam as necessidades alimentares); 2) Necessidades de segurança; 3) Necessidades sociais; 4) Necessidades de auto-estima; e 5) Necessidades de auto-realização. Por se tratar de níveis hierarquizados de necessidades, numa primeira fase “(...) são as necessidades fisiológicas as principais a influenciarem o comportamento das pessoas, comportamentos esses totalmente orientados para satisfazer tais necessidades (...)” (José Neves, 2011:298). Só após a satisfação das necessidades fisiológicas é que os indivíduos estão aptos a passarem a um segundo nível de satisfação de necessidades e dar início ao seu percurso ascendente. “Uma vez atingido um nível deste patamar de necessidades, novos padrões de necessidades emergem, com capacidade de influenciar novos comportamentos (...)” (ibidem) e, assim sucessivamente até atingirem o patamar final e se auto-realizarem, transformando-se em indivíduos autónomos ou em “indivíduos triunfantes” tal como Marc-Henry Soulet (2005) os denomina. Subjacente a esta, teoria está o facto de que

¹⁵ Sen atribui significados diferentes aos termos carência alimentar e fome. Segundo o autor “carência alimentar usa-se aqui no sentido mais amplo de pessoas que passam sem alimentação adequada, enquanto fome é uma manifestação virulenta da morte generalizada de que causa” (1999:65).

¹⁶ Como se poderá analisar posteriormente, a confiança é parte fulcral no processo de constituição de autonomia.

uma necessidade “uma vez satisfeita, deixa de causar tensão ou desconforto e não estimula mais o comportamento” (José Neves, 2011:296). No entanto, se tal não acontecer provoca comportamentos de frustração e o indivíduo “(...) pode apresentar um colorido de contornos psicológicos (agressividade, descontentamento, tensão emocional, apatia, etc.) (...)” (ibid:297) e transformar-se naquilo que Marc-Henry Soulet (2005) designa por “indivíduos inacabados” que não possuem capacidade para agir. Isto manifesta-se através de uma socialização incompleta, sob a forma de fragilidades na identidade e vulnerabilidades várias, culminando com uma situação de dependência face à intervenção.

Resolver a carência alimentar, mesmo que seja através de um programa assistencialista, “(...) se bem que indispensável, deixa de constituir o objeto final e assume carácter de meio para que o indivíduo adquira aquelas capacidades” (Alfredo Bruto da Costa et. al., 2008:22) e o torne mais disponível para ser alvo de outro tipo de políticas e ações que atuam ao nível das causas e das consequências da pobreza e exclusão. Assim, “a intervenção numa frente será menos ineficaz, e poderá ser totalmente ineficaz, se não for acompanhada de intervenções nas restantes frentes.” (Alfredo Bruto da Costa, 2001:52). Para que tal aconteça, “(...) a intervenção terá de resolver três tipos de problemas: a) a privação (carência), b) as consequências da pobreza (‘perdas psicológicas e sociais, hábitos e comportamentos, etc.) e c) as causas da pobreza” (ibid:52).

No entanto, “é difícil falar de uma política integral para o campo da exclusão social, isto é, uma política que dê conta de respostas para a diversidade e complexidade das situações e processos que compõem esse problema” (Fernanda Rodrigues et. al., 2003:83). Porém, a intervenção pode sempre contemplar uma ação conjunta entre várias políticas e, assim, atuar em várias frentes, “não obstante, as experiências bem-sucedidas neste campo têm demonstrado o mérito imprescindível articulação entre políticas sociais sectoriais, na perspectiva do enfrentamento da Pobreza” (ibid:99) e consequentemente da exclusão social.

Atuar nas várias frentes, privação/causas/consequências da pobreza e da exclusão social, traduz-se, no contexto português, por uma complementaridade entre o PCAAC (como resposta à privação), o RSI (que intervém sobre as causas da pobreza e exclusão) e,

ainda, recorrer a estratégias de *empowerment* para contrariar as consequências de ambas. Estes dois dispositivos de Política Social associados ao *empowerment* terão de ser, de facto, complementares na medida em que “(...) a intervenção é mais e diferente do somatório das várias intervenções para que eventualmente estejam preparados as várias medidas sectoriais” (ibid:83), obtendo-se assim, ações capazes e efetivas no retrocesso de situações de pobreza e exclusão social.

Intervir sobre as causas da pobreza e da exclusão social é agir, sobretudo, ao nível da falta de recursos, isto porque quem está em situação de pobreza e exclusão social não possui os meios necessários para obter uma fonte de rendimentos que permita não depender exclusivamente de formatos de ajuda para satisfazer as necessidades. De facto, “essa dependência realça o papel da falta de recursos causa na privação em caso de pobreza e revela que não basta intervir na privação para que a pobreza fique solucionada” (Alfredo Bruto da Costa et. al. 2008:26). Nesse sentido o RSI torna-se uma mais-valia como política social de intervenção sobre as causas da pobreza e exclusão social. A sua ação “procura justificar-se quer pela sua capacidade de inclusão no mercado de trabalho, quer pela sua capacidade de inclusão no tecido social através de atividades socialmente úteis e, portanto, aptas para erradicar ou prevenir novas situações de exclusão” (Pedro Hespanha e Ana Matos, 2000:90). O seu objetivo é então “(...) combater a dimensão económica da exclusão (elevando o rendimento das pessoas através de uma prestação pecuniária), mas também contrariar a situação de dependência das pessoas face a essa prestação, através de programas de inserção (...)” (Eduardo Rodrigues, 2010:94). Estes, também designados por projetos de vida, têm uma componente de ativação de competências e uma vertente pedagógica (cf. Eduardo Rodrigues, 2010; Francisco Branco, 2008) com vista à autonomia, que é o mesmo que dizer à reinserção laboral. Ou seja, implementa ações que preveem a aquisição de uma fonte de rendimentos estável que possibilite, por sua vez, quer a satisfação de necessidades, quer experienciar níveis de bem-estar comumente aceites e praticados na sociedade na qual o indivíduo está integrado.

O princípio que lhe está subjacente é o de que o indivíduo não deve beneficiar de “(...) um rendimento ‘porque se existe’, mas um rendimento ‘para existir’ (...)” (Eduardo Rodrigues, 2010:95), por outras palavras, “(...) pobreza e exclusão social só podem ser combatidas através da efetiva participação dessas pessoas na vida social e de trabalho e

nunca através da mera percepção de um rendimento sem contrapartida” (Pedro Hespanha e Ana Matos, 2000:92). É nestas premissas que reside a principal diferença, mas também reforça a necessidade de uma verdadeira complementaridade entre medidas assistencialistas como o PCAAC, que apenas abrandam a privação e os dispositivos de ativação como o RSI, que procuram percorrer todo um caminho com vista à inserção a nível laboral, sendo esta a “(...) característica central da nova geração de políticas sociais (...)” (Fernanda Rodrigues et. al., 2003:88), bem como ao nível social, na medida em que “(...) a inserção é mais do que um mero direito à subsistência pois reconhece ao seu titular um papel positivo na sociedade, o de contribuir com a sua atividade para a utilidade social (...)” (Liliana Sousa et. al., 2007:93) colaborando assim para construir indivíduos autónomos e plenos de cidadania.

Todavia, a intervenção só fica completa, se em simultâneo à ativação se introduzirem estratégias de *empowerment*, que significa um reforço ao nível da autoestima e da capacidade de agir e participar, provocando uma “(...) mudança pessoal (...) pois o que se visa é que os indivíduos em processo de *empowerment* se tornem atores e assumam o controlo sobre o que é importante para si (...)” (Francisco Branco, 2008: 13) contrariando desta forma as consequências a nível psicológico e comportamental da pobreza e da exclusão social.

Esta visão e modo de intervenção, onde já não se trata de “(...) desenvolver a proteção, mas incentivá-los a ter um lugar na sociedade (...)” (Marc-Henry Soulet, 2005:5) veio introduzir alterações no “*modus operandi*” (cf. Francisco Branco, 2008) da acção sobre pobreza e exclusão social.

3.3. Dispositivos de Ativação: Princípios, Procedimentos e Operacionalização

3.3.1. Princípios da ativação

O indivíduo autónomo, realizado, dotado de cidadania e responsável pelo seu próprio destino, é o propósito das novas políticas sociais que provocou uma reestruturação no social através da “(...) passagem de políticas desenvolvidas em nome da integração para

políticas desenvolvidas em nome da inserção”¹⁷ (Robert Castel, 1998:537), bem como na forma de proceder ao nível do acompanhamento de quem vive trajetórias de pobreza e exclusão social.

Foram várias as transformações que operaram no seio das políticas sociais no imediato, o que deve, no entanto, ser salientado são as novas propriedades atribuídas ao papel do beneficiário no seu próprio processo de mudança, isto porque “ao contrário das tradicionais políticas descendentes (*top-down*), os beneficiários são considerados ‘sujeitos’ das políticas e é-lhes reconhecida competência para se pronunciarem sobre as suas necessidades e projetos.” (Pedro Hespanha, s/data:10). Este reposicionamento do beneficiário na intervenção não é senão, resultante da incorporação da ativação e da individualização nos princípios orientadores das políticas sociais (cf. Francisco Branco, 2008). Enquanto “(...) a ativação anima a ideia (e esperadamente as práticas) de responsabilização d@s destinatári@s (...) para gerir o seu próprio processo de (re)inserção” (Fernanda Rodrigues, 2009:12), a individualização na sua dupla conceção, coloca o indivíduo como alvo privilegiado e no centro da ação, ou seja, as políticas são agora individualizadas mas, também são, simultaneamente, individualizantes, pois procuram criar um tipo de apoio que incida na constituição e/ou manutenção do indivíduo como autónomo e responsável por si, querendo isto dizer que, já não se trata de fornecer única e exclusivamente suportes objetivos, mas sim fomentar uma intervenção que traga a si uma dimensão objetiva e uma dimensão subjetiva, sendo que ambas são indispensáveis à auto-realização do indivíduo e à sua integração no sistema societal (cf. Marc-Henry Soulet, 2005).

¹⁷ As políticas de integração, segundo Castel, têm um cariz universal e homogeneizador e estão vocacionadas para todos aqueles que fazem parte de uma dada sociedade. Por oposição, as políticas de inserção, procuram minorar as desigualdades e neste sentido, pautam-se por uma lógica de diferenciação positiva, isto é, são apenas canalizadas para “(...) populações que dependem de regimes especiais [que] caracterizam-se por uma *incapacidade* para acompanhar a dinâmica da sociedade salarial, seja porque são afetadas por alguma desvantagem, seja porque dispõem de muito poucos recursos para se adaptarem ao ritmo do progresso (1998:541). Por outro lado, importa ainda referir que a passagem das políticas sociais integradoras para as políticas sociais de inserção/ativação deve-se sobretudo ao aumento acentuado dos processos de pobreza e exclusão social resultantes da crescente instabilidade laboral e do desemprego.

Ainda referente à individualização e mais concretamente à centralização do indivíduo na ação, acresce referir que, a mesma está intrinsecamente associada a um outro elemento singular das políticas sociais ativas, aquele que “(...) designa a necessidade fundamental da *tomada em consideração do meio de vida e particularidades/singularidades do utente na concepção da ajuda social proposta*” (Francisco Branco, 2008,6). Este, por sua vez, está interligado ao “princípio da contratualização” (cf. Francisco Branco, 2008) onde o “(...) processo de inserção social é, em regra, objeto de um acordo entre o beneficiário e o Estado (ou, mais precisamente, a administração do programa) (...) [sendo] uma obrigação positiva, ao mesmo tempo, representa o reconhecimento da sua dignidade de cidadão ator” (Liliana Sousa et. al., 2007:93), que se manifesta com a demonstração de uma vontade ativa para a integração social (cf. Francisco Branco, 2008).

Todavia, mais importante do que os procedimentos formais, regulamentados e certificados, são os processos informais que se revestem de um “compromisso moral” associado a um processo de vinculação e interiorização celebrado entre todos os intervenientes, que apelam a que as intervenções se tornem, cada vez mais flexíveis, que se desconcentrem e descentalizem, promovam e funcionem segundo valores de liberdade, de responsabilidade e de autonomia, mas sobretudo se apliquem para garantir que os indivíduos se transformem em portadores de cidadania plena, reivindicando para si inclusão, dignidade e igualdade no acesso a meios e recursos necessários à sobrevivência e bem-estar (cf. Isabell Astier, 2009).

No âmbito da ativação, ao nível da ação social o que se pretende agora é “acompanhar os indivíduos a fim de os dotar de meios para se manterem equilibrados, para permanecerem ativos ou voltarem-no a sê-lo” (Isabelle Astier, 2009:52). É neste sentido que o “trabalho sobre o outro”, que é a marca das políticas assistencialistas, é gradualmente substituído pelo “trabalho com o outro”, na medida em que pressupõe a existência de um beneficiário ativo na construção do seu projeto e até mesmo na transformação da sua própria identidade, em vez de uma lógica de controlo que o amarra a um papel circunscrito à passividade onde tem apenas espaço para aceitar, aderir e submeter-se aquilo que lhe é proposto (cf. Isabelle Astier, 2009:52).

Assim, o “trabalho com o outro”, ao ser considerado como um dispositivo de acompanhamento, “(...) não é para tratar dos problemas identificados, classificados e reportados pelo conhecimento estabelecido, mas para estar ao lado daqueles que de facto exprimem situações sociais problemáticas (...)” (Frédérique Guiliani, 2006:197). É de si que se extrai o “princípio da proximidade” (cf. Francisco Branco, 2008), princípio este, que está também presente nesta nova forma de perspetivar o trabalho social e que se for cumprido, implica que o interventor social e o utente estabeleçam uma relação estreita e interativa de onde irá emergir a perceção de que “o usuário não é somente representado pelos seus *handicaps* que o impedem de aceder plenamente à sociedade, mas também pelo facto de encerrar as potencialidades que se afirmam progressivamente (...)” (Marc Breviglieri, 2009: 96) na continuidade. O “princípio da proximidade” transforma a intervenção numa “abordagem compreensiva” (cf. Francisco Branco, 2008), desenvolvida através de “espaços de escuta” (cf. Marc Breviglieri, 2009) no âmbito de uma relação face-a-face, sendo “ (...) por isso valorizada por estes dispositivos, na medida em que este é o lugar que se decide o que pensar e fazer face a uma situação problemática” (Frédérique Guiliani, 2006:196).

Inerente a todo este processo, que se pauta, como se tem vindo a acentuar, “(...) por uma forte componente interativa, situacional e pouco codificada em procedimentos institucionais” (Francisco Branco, 2008:8), está uma textura relacional assente em lógicas de confiança e na ausência de julgamento (cf. Marc Breviglieri, 2009)¹⁸. Só num ambiente de confiança proporcionado pela ausência de julgamento, é que o utente consegue ser transparente e partilhar com o interventor social, sem qualquer receio, a sua história de vida, tendo sempre presente que caso o julgamento se verifique pode prejudicar o sucesso da intervenção pois “(...) ameaça em efeito de colapso a restante autoestima dos desamparados (...)” (Marc Breviglieri, 2009:99), provocando o contrário daquilo que é realmente o pretendido no “trabalho com o outro”, que as “(...)

¹⁸ O respeito mútuo e a suspensão de julgamento são princípios obrigatórios para qualquer interventor social mas, ainda mais em ações levadas a cabo por Assistentes Sociais que guiam a sua conduta profissional por um Código de Ética próprio que defenda o respeito pelos Direitos Humanos e proclama a dignidade humana e a justiça social. No concreto, este documento afirma que “(...) os assistentes sociais devem respeitar e promover o direito à liberdade de escolha e tomada de decisão independente dos seus valores e opções de vida, desde que não ameacem os direitos interesses legítimos de terceiros”. (<http://www.apross.pt/etica.php>)

peças (...) se ativem, afirmem a sua identidade e participem” (Isabelle Astier, 2009:54), numa palavra, sejam proativos.

3.3.2. O Processo de *Empowerment*

A proatividade e a autonomia podem ainda ser incentivadas, no âmbito do “trabalho com o outro”, através de processos de *empowerment*, na medida em que é “(...) um quadro de ação, em que o exercício de agir é baseado na capacidade de escolher, na capacidade de decidir (...), na capacidade de agir de acordo com a sua decisão” (William Ninacs, 1995:76), tendo como finalidade transformar indivíduos vulneráveis em indivíduos autónomos e responsáveis por si, só conquistada a autonomia quando “(...) o indivíduo agir sobre a sua situação de pobreza e exclusão social de maneira voluntária, tendo conhecimento da sua causa e assumindo plenamente as consequências dos seus gestos” (William Ninacs, 2008:99). É neste sentido, que se associa quer aos desígnios da individualização das políticas sociais ativas, quer ao “trabalho com o outro” (cf. Francisco Branco, 2008), sendo que no fim, o objetivo é comum e também o *empowerment* procura incrementar no utente competências para que “(...) possa ganhar o controlo social, político, económico e psicológico através (...) da participação ativa nos processos de tomada de decisão (...)” (José Ornelas e Maria Moniz, 2009: 21).

Ao longo das quatro componentes que o constituem e se conjugam de forma interdependente e simultânea – a participação, a competência técnica, a autoestima, a consciência crítica (cf. William Ninacs, 2002) – o *empowerment* procura que o utente sinta os seus níveis de participação reforçados, conquistando a capacidade para controlar efetivamente tudo aquilo que realmente lhe diz respeito (cf. José Ornelas e Maria Moniz, 2009). Deve-se, no entanto, advertir que o sucesso deste instrumento está condicionado à integração do utente num grupo de pares, tendo este uma tripla função: 1) criar um espaço de partilha de problemas, angústias e experiências (cf. Teresa Ramos, 2009); 2) fazer com que surjam níveis que garantam a autonomia, “(...) os pares numa situação de apoio são talvez a melhor maneira de favorecer o aparecimento de uma consciência coletiva, a primeira etapa do desenvolvimento de uma consciência crítica” (William Ninacs, 2008: 105), sendo através da aquisição da consciência crítica que se encerra em si o processo e o utente está apto para o retorno à sociedade; 3) concretizar atividades que reativem competências de saber-fazer (cf. Teresa Ramos,

2009) e é com a materialização de tarefas bem-sucedidas, mesmo que numa primeira fase sejam bastante simples e estejam voltadas para os problemas imediatos e de mais fácil resolução, que o utente obtém a confiança em si próprio, condição indispensável ao percurso de reintegração.

O percurso de reintegração parece ser a ênfase das políticas de ativação que têm por fim último criar indivíduos autónomos e responsáveis por si, obrigando a uma reconfiguração da ação (cf. Francisco Branco, 2008) à luz de princípios como a ativação e a individualização, o “princípio da proximidade” e o “princípio da contratualização”. Enquanto os princípios da ativação e da individualização determinam a centralidade do indivíduo na ação com o objetivo de o levar a ser proactivo no seu próprio percurso de inserção, o “princípio da proximidade” que estimula a interação entre o interventor social e o utente, ao mesmo tempo que permite ao interventor social conhecer o utente, a sua história de vida e o seu meio de pertença, conhecimentos que serão aplicados através do “princípio da contratualização” que realça a necessidade de ser o próprio utente a tomar as decisões quanto ao caminho a seguir na intervenção que terá de ter em conta o utente no seu todo por forma a “(...) trabalhar a relação do indivíduo com a sociedade dotando das capacidades para infletir a construção da sua vida, superar uma rutura biográfica, antecipar uma dificuldade” (Isabell Astier, 2009: 52).

3.3.3. Procedimentos, instrumentos e sua operacionalização

Dos princípios orientadores das políticas de ativação depreende-se que, mais importante do que fornecer respostas prontas e imediatas às necessidades apresentadas é conhecer o beneficiário na sua plenitude, existindo para esse fim as “entrevistas individualizadas” que são anunciadas por Frédérique Guiliani (2006) como um dos principais procedimentos do “trabalho com o outro”, na medida em que possibilita ao beneficiário revelar a sua história de vida e ao interventor social apreendê-la descodificando as situações problemáticas através da narrativa do próprio, ao mesmo tempo que vai produzindo conjuntamente com estes, decisões comuns que o comprometem com o processo de reintegração.

Por forma a atingir níveis de conhecimento que provocam decisões comuns, o interventor social operacionaliza as “entrevistas individualizadas” em duas fases

distintas, uma primeira fase onde existe a intensão de conquistar a proximidade e compreender a experiência de vida do utente e uma segunda fase mais interativa que é utilizada para fazer o retorno ao processo já tipificado da experiência de vida anteriormente narrada (cf. Frédérique Guiliani, 2006).

Na primeira fase, denominada por Frédérique Guiliani (2006) como “o surgimento da experiência”, o interventor social é um explorador que recorre a todos os sentidos para captar palavras, gestos e expressões, extraíndo assim a informação necessária para compreender a experiência de vida do utente, elaborando à medida que vai recolhendo a informação, um diagnóstico sob o qual determina o tipo de intervenção a seguir, definindo “(...) o que é urgente tratar e o que não é, para identificar as circunstâncias suscetíveis de desorientação do usuário, e por fim, descobrir as potencialidades e recursos (...)” (Frédérique Guiliani, 2006:200). Entre sessões, existe necessariamente a confirmação da informação recolhida e dos passos combinados já efetuados, deixando o interventor social bem claro que não se trata de um controlo propriamente dito, mas sim, de uma forma de perceber como é que os acordos estabelecidos entre si se estão a concretizar. Outro aspeto a ter em conta é a expectativa do utente, o interventor tem de ser capaz de “(...) dissuadir o utente de se refugiar atrás de um papel que ele acredita ser bom (...)” (ibidem) e do incentivar a ser transparente, criando para esse fim, “(...) um clima em que o utente se vai sentir autorizado a fazer parte de certas escolhas, sem que forçosamente tenha de calcular as implicações da sua postura” (ibidem), pelo menos já nesta fase.

A segunda fase das “entrevistas individualizadas” é designada por “instauração de um propósito comum” que significa que é o momento em que o interventor social procura consensos sobre as ações a desenvolver ao mesmo tempo que confronta o utente com o seu próprio discurso tipificado. Com este confronto, o interventor social pretende que o utente compreenda as suas vivências, reconsidere os seus recursos, a sua identidade, as suas relações e haja sobre si mesmo e sobre o meio que o rodeia, sempre numa perspetiva partilhada. O principal obstáculo nesta fase decorre da situação de poderem existir dificuldades em transformar as propostas elaboradas em contexto de entrevista em ações concretas e praticáveis pelo utente, cabendo ao interventor encontrar estratégias para as ultrapassar (Frédérique Guiliani, 2006).

As “entrevistas individualizadas” são um processo exigente quer para o utente, quer para o interventor social. Ao utente apela-se que liberte parcelas do seu mundo mais íntimo, ao interventor social exige-se que possua níveis de concentração elevados para absorver, selecionar e sistematizar a informação pertinente para gerar propósitos comuns. No entanto, para o ajudar, o interventor social, pode sempre recorrer ao biograma que não só permite a sistematização da informação, como ainda “(...) garante a visualização simultânea dos diversos episódios ocorridos durante a existência do indivíduo (...)” (Rui Tinoco e Severino Pinto, 2000: 19) e “(...) uma análise mais detalhada das trajetórias individuais (...)” (ibid: 20).

O biograma é um instrumento que ao ser utilizado, em complementaridade com as “entrevistas individualizadas”, tem um duplo proveito. Por um lado, possibilita ao interventor social uma melhor compreensão dos acontecimentos promotores de problemas e vulnerabilidades, por outro, torna possível ao utente ser confrontado com o seu próprio discurso num estado organizado e encadeado, tornando-se para si mais perceptível quer os aspetos perturbadores, quer as situações positivas das suas vivências. Deduz-se então que, a mais-valia desta ferramenta reside no facto de tornar palpável, visível e acessível níveis de realidade que não podem de todo ser ignorados na intervenção para a autonomia.

Todavia, o biograma só exerce a sua função se a construção for realizada conjuntamente com o utente, ao longo de três momentos. Tinoco e Pinto descrevem-nos da seguinte forma: 1) o primeiro momento, denominado por biograma de primeira ordem, é onde o interventor social recolhe a informação biográfica do utente, aqui a construção do biograma permitirá “(...) ao indivíduo uma reorganização inicial da sua história, relacionando os elementos que muitas vezes podem surgir dispersos no seu discurso” (2001:20); 2) o segundo momento, denominado de biograma de segunda ordem, tem por objetivo final a construção da narrativa de vida do utente mas, para a alcançar “analise-se o material afetivo, emocional e cognitivo ligado ao comportamento factual” (ibidem); 3) por fim, o biograma de terceira ordem é o momento onde se efetua a “(...) compreensão/clarificação das significações (...)” (ibid:21), o que não invalida que no decorrer do processo o interventor social não construa pequenas histórias com as quais vai confrontando o utente e este, por sua vez, vá reformulando “(...) as suas significações [e] caminhando no sentido de uma maior autodeterminação” (ibidem).

Porém, “as novas abordagens (...) apesar de relativamente consistentes do ponto de vista teórico e conceptual ainda se encontram afastadas da prática” (Liliana Sousa et. al., 2007:15). Na verdade, o que se vai verificando é uma prática conduzida por uma ideologia que faz apelo ao imediatismo e à simplificação com recurso a procedimentos burocratizados com uma forte componente instrumental que está mais preocupada com os resultados do que com os processos ou até mesmo com os próprios utentes, que não são tidos em conta no seu percurso de inserção e vão sendo alvo de várias intervenções que ocorrem em simultâneo de forma descoordenada e fragmentada (cf. Francisco Branco e Inês Amaro, 2011; Liliana Sousa et. al. 2007). Por outro lado, os Assistentes Sociais, enquanto principais agentes na implementação dos dispositivos de ativação, estão condicionados às tarefas mais burocratizadas e administrativas, tendo apenas tempo para tomar nota do pedido do utente, verificar a veracidade da situação por este apresentada e garantir que tem acesso ao apoio. Todo o outro trabalho de estabelecimento da relação de empatia e confiança para ajudar e apoiar o utente é deixado para os outros profissionais (cf. Francisco Branco e Inês Amaro, 2011) ou até mesmo para os voluntários. Isto verificasse porque, desde logo, porque existe um número significativo de instituições que atua sobretudo ao nível do apoio alimentar que desenvolve toda a atividade assente no voluntariado, como é o caso dos Grupos Sócio Caritativos, das Conferencias Vicentinas e das Cáritas Paroquiais (Cf. Banco Alimentar et. al., 2010).

3.4. O voluntariado na intervenção social local

“O voluntariado é já uma prática em afirmação (...) reconhecida institucionalmente” (Eduardo Rodrigues, 2010:85) no campo da luta contra a pobreza e exclusão social. Norteiam a sua ação por valores de caridade, solidariedade e amor ao próximo (cf. Jordi Estivill, 2003) que “(...) facilmente mantém a população na condição de assistidos e não como cidadão-utente de um serviço prestado por direitos” (Fernanda Rodrigues et. al. 2003:19). Contudo, tem a mais-valia de ter uma “(...) melhor aceitação (...) junto dos grupos carenciados (...)” (José Pereirinha, 2008b:109) que pode ser explorada numa ação complementar à dos Assistentes Sociais numa perspetiva emancipatória (cf. Jordi Estivill, 2003) que reative o saber-fazer e promova a aquisição de competências para a autonomia.

Numa ação complementar, enquanto os Assistentes Sociais se dedicavam à parte mais burocratizada e aquela que requer maiores conhecimentos técnico-metodológicos, os voluntários realizariam aquelas que requerem uma maior flexibilidade e disponibilidade de tempo, nomeadamente: a) apoiar em tarefas da vida quotidiana, ou seja, ensinar de forma criativa a confeccionar refeições adequadas com os alimentos que possuem; b) facilitar o acesso aos serviços e à informação necessária; c) colaborar na planificação de tarefas diárias com antecedência, podendo existir uma ida conjunta ao supermercado com o objetivo de complementar os produtos atribuídos no apoio alimentar aquando a distribuição na instituição, com produtos adquiridos nas compras (cf. Liliana Sousa et. al, 2007).

De facto, os voluntários até possuem pré-disposição para as concretizar, como exemplifica o seguinte excerto da entrevista exploratória a um dirigente:

Na Caritas vamos instituir os grupos para a poupança. Vamos criar animadores que hoje são avós e que souberam viver na altura pondo o dinheiro em envelopes. Vamos para o terreno começar a reunir nas coletividades. (...) Claro que não iriam para esses grupos, pessoas que até ao momento eram organizadas mas, que de um momento para o outro ficaram desempregadas. Com essas pessoas iria-se ao Centro de Emprego, perceber se não existiria uma formação.

Apesar de os “(...) modelos tradicionais estarem social [e] culturalmente enraizados” (Liliana Sousa et. al., 2007:15) o caminho a seguir será porventura, o da complementaridade entre políticas, programas e dispositivos de luta contra a pobreza e exclusão social, bem como o da cooperação não só entre instituições parceiras mas, sobretudo entre Assistentes Sociais e voluntários que desenvolvem a sua ação junto dos indivíduos que vivem estas problemáticas. Só numa verdadeira ação concertada se torna exequível ir ao encontro das necessidades e potencialidades dos beneficiários, condição necessária e irrevogável, tanto para o sucesso da intervenção, como para satisfazer os postulados das políticas de ativação.

III. Metodologia

1. Os dilemas entre a investigação, a prática e a sua reflexividade

O profissional de Serviço Social, no decorrer da sua prática, é confrontado com problemas complexos que requerem um saber-fazer cada vez mais qualificado, mas que não lhe deixam outra alternativa senão a de providenciar respostas urgentes, que facilmente transformam a intervenção num conjunto de procedimentos padronizados, sustentados em lógicas assistencialista e num conhecimento acrítico e irreflexivo (cf. Helena Almeida, s/data; Inês Amaro, 2009; Myriam Baptista, 2001).

Cabe ao profissional não se colocar à mercê desse risco para que a sua ação tenha, na realidade, um impacto efetivo no problema sobre o qual intervém. Terá, no entanto, de conduzir a sua intervenção através de “ (...) um modelo de ação que é intelectualmente constituído e um modelo crítico formalmente imbuído no campo da realidade e da responsabilidade” (Helena Mouro, 2004:116), que só produzirá efeito se o Assistente Social aplicar as suas competências de análise e crítica para produzir conhecimento conceptual e sistematizado que lhe proporcione a capacidade para interpretar não só o contexto sobre o qual intervém, mas sobretudo a sua própria forma de agir (cf. Helena Almeida, s/data; Inês Amaro, 2009; Myriam Baptista, 2001).

Muitos são os autores que advogam que esta capacidade de interpretação crítica, conceptual e sistematizada, só se consegue através de um processo de investigação. Para estes autores, a investigação é por excelência o meio através do qual o Assistente Social, à medida que vai descodificando o real, conquista a capacidade de compor ações teoricamente fundamentadas e adequadas à realidade sobre o qual intervém, ao ser uma atividade de natureza cognitiva, que mobiliza competências de questionamento, reflexão, análise e crítica e utiliza instrumentos metodológicos apropriados, para explicar e compreender os problemas que o interpelam, com vista a uma prática mais consequente (cf. Clara Coutinho, 2011; Helena Almeida, s/data; Myriam Baptista, 2001; Rymond Quivy e Luc Van Campenhoud, 2003).

À luz do que acima foi referido, pode-se então afirmar que uma investigação no âmbito do Serviço Social parte da prática e orienta-se para a prática (cf. Helena Almeida, s/data; Inês Amaro, 2009; Myriam Baptista, 2001), sem nunca descurar os instrumentos metodológicos que utiliza, que ao estarem em sintonia com o problema nascido da prática, com os objetivos da investigação e entre si, servem de garantia para a adequabilidade do conhecimento construído (cf. Clara Coutinho, 2011; Rymond Quivy e Luc Van Campenhoud, 2003; Uwe Flick, 2005). Importa, por isso, fazer uso deste capítulo, tendo em conta um referencial teórico, para mostrar a coerência entre o problema que incentivou esta investigação, os seus objetivos, os passos realizados e os instrumentos utilizados para a colheita e análise dos dados.

2. A Investigação sobre o PCAAC: o revelar de intenções

A problematização do PCAAC ancorado a um saber sistematizado, reflexivo e crítico tornou-se numa necessidade que se impôs para uma prática profissional mais qualificada e adequada à realidade na qual intervém.

Tendo o Banco Alimentar de Setúbal como contexto laboral, e sendo este o pólo recetor dos produtos para todo o Distrito de Setúbal, a prática profissional não poderia estar mais marcada pela realidade do programa. Enquanto Assistente Social, a sua principal função é acompanhar *in loco* o trabalho desenvolvido pelas instituições de solidariedade e grupos da comunidade formalmente organizados, na distribuição dos géneros alimentares pelo Banco Alimentar angariados. Todavia, como num universo 145 instituições parceiras do Banco Alimentar, 108 são também *instituições mediadoras*¹⁹, não foi possível ficar indiferente à forma como estas o operacionalizam e lindam com as mais-valias e *handicaps* que o incorporam.

O PCAAC concede quantidades significativas de géneros alimentares às *instituições mediadoras*, que por sua vez, os entregam a famílias e pessoas em situação de carência alimentar, podendo ser considerado como uma resposta expressiva perante a problemática da fome. Só no ano de 2011, o programa atribuiu, ao Distrito de Setúbal,

¹⁹ **Anexo I:** Mapa Comparativo do Universos Institucional do PCAAC com o do Banco Alimentar.

cerca de 1.911.339,20kg de alimentos²⁰, no entanto, a sua concretização exigente provoca constrangimentos na atividade diária destas instituições. Cada tipo de instituição de acordo com o tipo e recursos humanos, infraestruturas e objetivos que pautam a sua atividade, apesar de estarem obrigados ao cumprimento de rígidas normas de distribuição dos géneros alimentares, informalmente e até um pouco à revelia daqueles que o concebem, vão encontrando estratégias para diminuir os constrangimentos resultantes da sua burocratização e rigidez.

Perante realidade tão paradoxal e complexa, agravada grandemente pelo atropelo entre a ação do PCAAC e a ação do Banco Alimentar, tornou-se evidente e urgente repensar a intervenção desenvolvida junto das instituições parceiras, no sentido de uma maior adequabilidade da sua atividade às necessidades reais dos beneficiários, fim último de ambas as respostas. No entanto, depressa emergiu a constatação que “(...) um fazer qualificado só é possível com um saber aprofundado e refletido (...)” (Inês Amaro, 2009: 22) e para isso, teria de recorrer à investigação.

A investigação no campo do Serviço Social tornou-se, assim, num dever ético (cf. Inês Amaro, 2009) que impulsionou o espírito crítico e permitiu elaborar todo um processo com vista ao aprofundamento do conhecimento sobre a burocratização do programa, os processos e lógicas inerentes à sua concretização, mas sobretudo sobre as estratégias utilizadas pelas *instituições mediadoras* na implementação do programa, sendo este o foco principal de análise desta investigação e que está na base da elaboração da seguinte pergunta de partida:

Quais são as estratégias utilizadas pelas instituições mediadoras, para responder às necessidades das pessoas carenciadas e cumprir simultaneamente os requisitos do Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados?

Como também permitiu produzir os objetivos orientadores do percurso de recolha e análise dos dados. São eles os seguintes:

²⁰ Anexo II: Quadro de Produtos atribuídos em 2011 às Instituições de Solidariedade Social do Distrito de Setúbal.

1. Identificar e perceber o papel e as estratégias das *instituições mediadoras* no Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carentes;
2. Compreender a gestão da distribuição dos géneros alimentares, tendo em conta as diretrizes comunitárias e o que é praticado pelas *instituições mediadoras*;
3. Compreender as mais-valias e os handicaps do programa perante as situações de pobreza e exclusão social;
4. Conhecer e Identificar as potencialidades e os constrangimentos sentidos pelas *instituições mediadoras* na operacionalização do programa;
5. Perceber se existem para os diferentes tipos de *instituições mediadoras*, diferentes lógicas para ultrapassar os constrangimentos resultantes das exigências/rigidez burocrática do programa;
6. Identificar as lógicas de atuação que estão subjacentes no apoio alimentar no âmbito do Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carentes.

Tanto a pergunta de partida, como os objetivos orientadores da recolha e análise dos dados deixam transparecer que a preocupação central desta investigação, não é outra senão a de identificar “ (...) significados nas ações individuais e nas interações sociais a partir da perspectiva (...)” (Clara Coutinho, 2011:26) das próprias *instituições mediadoras*, partindo do pressuposto que no contexto do PCAAC “(...) interagem inúmeras racionalidades, já que (...) [estas] agem de forma diferenciada, têm acesso diferenciado aos recursos, possuem diferentes competências para interpretar e intervir no contexto em que se inserem” (Isabel Guerra, 2006b:10), sem nunca perder de vista que a finalidade última, desta investigação, é tornar a intervenção mais eficaz e adequada às necessidades das instituições parceiras e através delas a quem do Banco Alimentar e do PCAAC beneficia.

Quadro n.º 7: Relação entre os objetivos e as Questões de Investigação

Objetivos de Investigação	Questões de Investigação
Identificar e perceber o papel e as estratégias das entidades mediadoras no Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carentes	Como é que as organizações não-governamentais desempenham o papel de mediadoras na operacionalização do programa?
Compreender a gestão da distribuição dos géneros alimentares, tendo em conta as diretrizes comunitárias e o que é praticado pelas entidades mediadoras	Que tipo de gestão é realizado pelas entidades mediadoras ao nível da distribuição dos produtos alimentares?
Compreender as mais-valias e os handicaps do programa perante as situações de pobreza e exclusão social;	Quais são as mais-valias e os handicaps do programa identificados pelas entidades mediadoras perante a pobreza e a exclusão social?
Conhecer e identificar as potencialidades e os constrangimentos sentidos pelas entidades mediadoras na operacionalização do programa;	Quais são os fatores facilitadores e quais os bloqueios que as entidades mediadoras sentem na operacionalização do programa?
Perceber se existem para os diferentes tipos de instituições diferentes lógicas para ultrapassar os constrangimentos resultantes das exigências/rigidez burocrática do programa;	Que tipo de estratégias são utilizadas pelas diferentes entidades mediadoras para ultrapassar os constrangimentos sentidos na concretização do programa?
Identificar as lógicas de atuação que estão subjacentes no apoio alimentar do Programa de Ajuda Alimentar a Carentes;	Que tipo de lógicas de atuação estão subjacentes ao apoio alimentar concedido pelas entidades mediadoras no âmbito do Programa Comunitário Ajuda Alimentar a Carentes?

3. Uma investigação no campo profissional do Serviço Social

A investigação no âmbito do Serviço Social tem uma dupla função, por um lado, tem de ser capaz de dotar a prática de novos conhecimentos que a tornem mais apta para enfrentar as exigências pragmáticas da ação profissional, por outro lado, tem de permitir superar os conhecimentos já existentes, que na maioria dos casos, dado o seu nível de generalidade, podem ser de pouca utilidade quando confrontados com o contexto sobre o qual se quer intervir (cf. Helena Almeida, *data*; Myriam Baptista, 2001). Portanto, qualquer investigação que se realize no seio do Serviço Social, com estas funções, tem de ter como referencial teórico o Paradigma Sócio-Crítico e como referencial metodológico a metodologia de Investigação-Ação.

Entenda-se, de uma forma extremamente simplificada, o Paradigma Sócio-Crítico como uma “(...) perspectiva teórica (...) caracterizada por um maior dinamismo na forma de encarar a realidade, maior interatividade social, maior proximidade do real pela predominância da *praxis*, da participação e da reflexão crítica (...)” (Clara Coutinho, 2011:312), tendo sempre presente que o seu objetivo final é produzir conhecimento coerente com o contexto que fez emergir a necessidade de investigar (cf. Clara Coutinho, 2011). Como tal, à medida que procura formar para transformar (cf. Júlia Oliveira-Formosinho e João Formosinho, 2008), serve-se, em termos metodológicos, da Investigação-Ação que permite “(...) em simultâneo, a produção de conhecimento sobre a realidade, a inovação no sentido da singularidade de cada caso, a produção de mudanças sociais e, ainda, a formação de competências dos intervenientes” (Isabel Guerra, 2006c:52).

Partindo da realidade em que intervém, o Assistente Social vai erigindo um caminho científico “(...) de crítica, de construção do conhecimento ‘novo’ e de nova síntese no plano do conhecimento e ação que vai do particular para o universal e retorna ao particular” (Myriam Baptista, 2001:47), utilizando como ferramenta metodológica a Investigação-Ação que no quadro conceptual se descreve com um processo com três finalidades:

(...) o da ação que tem como objetivo atingir a mudança social num contexto concreto; o da investigação, centrada na procura das dinâmicas atuais e na intencionalidade dos atores; e o da formação que é inerente ao próprio processo de conhecimento e ação, mobilizando as capacidades cognitivas e relacionais (...) em função de objetivos específicos. (Isabel Guerra, 2006b:56).

Em termos operacionais a Investigação-Ação impute na investigação uma relação interdependente entre a prática e a teoria, num movimento circular e iterativo ação/conhecimento/ação, em que cada momento contribui de forma única para a consolidação de um saber-fazer mais qualificado (cf. Clara Coutinho, 2011; Helena Almeida, s/data; Inês Amaro, 2009; Isabel Guerra, 2006c; Myriam Veras Baptistas, 2001; Uwe Flick, 2005). Num primeiro momento, a prática profissional proporciona à investigação o material que incita o questionamento; num segundo momento, esse mesmo material é confrontado com um quadro teórico que contribui para “(...) restringir a amplitude dos factos a serem observados (...) oferece um sistema de conceitos, resume o conhecimento, estabelece uniformidades e generalizações e indica lacunas no conhecimento” (Helena Almeida, s/data:21); o retorno à prática, já num terceiro movimento, permite “(...) reformular, rejeitar, redefinir e esclarecer teorias, clarificar conceitos e encontra uma (nova) ordem explicativa dos fenómenos” (ibid:23). Passo a passo constrói-se um campo empírico-conceitual que “(...) favorece, por um lado, o desenvolvimento de ações coerentes, teoricamente fundamentadas, estratégicas, isto é, cognitivamente orientadas por relação meios-fins, adaptadas à realidade social da intervenção, e por outro lado, à produção de novos saberes” (ibidem).

A Investigação-Ação, para o concreto desta investigação, tem ainda a mais-valia de ser um plano multi-metodológico ou misto, por outras palavras, para revelar aquilo que se quer apreender, num contexto concreto e num dado momento, utiliza simultaneamente instrumentos de natureza qualitativa e de índole quantitativo. Tendo esta investigação um estatuto exploratório, que pretende fazer uma primeira abordagem à realidade do PCAAC no seu próprio ambiente de implementação, torna-se imprescindível a utilização de técnicas de recolha e análise de dados tanto do plano metodológico qualitativo, como quantitativo. Porém quando a investigação tem como objeto de estudo, identificar e sobretudo compreender as lógicas subjacentes ao agir das

instituições mediadoras, a metodologia qualitativa predomina perante a quantitativa, na medida em que esta, através da lógica indutiva e das técnicas de compreensão a si associadas, confere à investigação a capacidade para capturar a diversidade de perspetivas das *instituições mediadoras* sobre o seu próprio papel e o trabalho que realizam na operacionalização do PCAAC (cf. Clara Coutinho, 2011; Isabel Guerra, 2006c; Uwe Flick, 2005).

4. O *modus operandi* da investigação sobre o PCAAC

Qualquer investigação que seja predominantemente indutiva tem como pressuposto que a prática profissional é o meio pelo qual se obtém uma grande fonte de conhecimento. No entanto, para que este consiga dar sentido à prática e ao contexto sobre o qual esta intervém, o Assistente Social, tem de ser capaz de conceber e pôr em funcionamento um dispositivo metodológico que o permita recolher, analisar e interpretar os dados com os quais lida diariamente e transformá-los em conhecimento orientador de uma ação comprometida, conseqüente e eficaz (cf. Helena Almeida, s/data; Isabel Guerra, 2006c; Rymond Quivy e Luc Van Campenhoud, 2003).

Foi através da relação que se estabeleceu com as *instituições mediadoras* no contexto profissional e da observação participante que se realizou a distribuição do PCAAC quer no pólo, quer no seio das próprias *instituições mediadoras*, também elas parceiras do Banco Alimentar, que se tornou pertinente realizar uma investigação sobre o programa. O PCAAC em Setúbal transformou-se, assim, no enquadramento geral da investigação, que num primeiro plano de construção metodológica, se tornou num Estudo de Caso por existir a pretensão de explorar o programa, no seu todo e na sua unicidade no seu próprio contexto de implementação, com o objetivo de compreender os seus fundamentos, formas de proceder e resultados (cf. Clara Coutinho, 2011).

Estando ainda numa fase inicial procedeu-se, em complementaridade, à análise de inúmeros documentos sobre o programa e à realização de uma entrevista exploratória²¹ a um dirigente de uma instituição de abrangência nacional, que dada a sua posição, tem um bom conhecimento sobre a operacionalização do PCAAC ao nível local (Rymond Quivy e Luc Van Campenhoud, 2003). Tanto os documentos analisados, como a

²¹ **Anexo III:** Guião e Transcrição da Entrevista Exploratória

entrevista exploratória serviram para revelar que o PCAAC tem sido amplamente estudado, discutido e avaliado no que concerne aos seus contributos para aqueles que dele beneficiam, mas muito pouco se fez ou deu a conhecer sobre a forma como agem as instituições mediadoras na sua operacionalização.

Assim, o PCAAC deixou de ser um fim em si mesmo e tornou-se no meio pelo qual é possível estudar a problemática central da presente investigação, as estratégias utilizadas pelas *instituições mediadoras* na implementação do programa. Dito de outra forma, procurou estudar, compreender e sistematizar as lógicas e racionalidades implícitas no agir das *instituições mediadoras* que condicionadas pelos constrangimentos inerentes ao programa concebem estratégias e mobilizam recursos para o operacionalizar, bem como as estratégias de ação dos seus colaboradores.

Com o deslocar do objeto de estudo do PCAAC, para o agir das *instituições mediadoras* tornou-se possível elaborar com clareza e solidez a questão de investigação e os objetivos que guiaram recolha e análise de dados. Ao mesmo tempo, que se impôs a necessidade de conhecer em profundidade o universo institucional do PCAAC no Distrito de Setúbal (cf. Uwe Flick, 2005), que à data, era constituído por 116 instituições, distribuídas pelos 13 concelhos que o compõem²². São eles: Alcácer do Sal, Alcochete, Almada, Barreiro, Grândola, Moita, Montijo, Palmela, Santiago do Cacém, Seixal, Sesimbra, Setúbal e Sines.

Universo institucional este, demasiado abrangente, que não se coaduna, por um lado, com o quadro de recursos existente e limitado, e por outro lado, com o facto de esta investigação ser exploratória e predominantemente qualitativa, onde está em causa não a representatividade ou a saturação, mas sim a obtenção de informação significativa para identificar as diferentes lógicas de agir das *instituições mediadoras* na operacionalização do PCAAC (Isabel Guerra, 2006b; Uwe Flick, 2005).

Partindo destes pressupostos, as instituições localizadas nos quatro concelhos do Alentejo foram de imediato excluídas, às restantes 97 foi aplicado um inquérito por questionário, denominado por base de recenseamento²³, que possibilitou não só a

²² Ver Anexo I Mapa Comparativo do Universo Institucional do PCAAC com o do Banco Alimentar.

²³ **Anexo IV**: Enunciado da Base de Recenseamento

aproximação ao campo empírico, dando conta da sua diversidade institucional, como também a elaboração de critérios que simultaneamente restringiram o universo de análise e salvaguardaram a diversidade dos sujeitos “socialmente significativos” (Isabel Guerra, 2006b; Rymond Quivy e Luc Van Campenhoud, 2003; Uwe Flick, 2005).

Por forma a dar conta da heterogeneidade existente no universo institucional do PCAAC e a fim de identificar as variações e encontrar padrões de resposta comuns, o universo de análise qualitativo foi edificado segundo os princípios do que a literatura designa por amostragem teórica por variação máxima, ou seja, o universo de análise foi constituído com poucos casos, que foram selecionados por serem diferenciados entre si, tendo em conta a natureza do vínculo daqueles que operacionalizam o programa – *voluntários; profissionais e equipas mistas* – e corresponderem, face às suas características, aos elementos caracterizadores do objeto de estudo (cf. Clara Coutinho, 2001; Isabel Guerra, 2006b; Uwe Flick, 2005).

Assim, as 87 *instituições mediadoras* que responderam à base de recenseamento²⁴ foram agrupadas em três grupos de acordo com o tipo de recursos humanos que operacionalizam o PCAAC:

- *Instituições mediadoras* que concretizam o programa só com voluntários;
- *Instituições mediadoras* que concretizam o programa com técnicos e outros profissionais;
- *Instituição mediadoras* que concretizam o programa com equipas mistas, isto é, com técnicos e outros profissionais voluntários²⁵.

Para cada grupo foram selecionadas duas *instituições mediadoras*, a quem foram aplicadas entrevistas semi-estruturadas. No entanto, no decorrer da realização das entrevistas surgiu a curiosidade de confrontar as racionalidades implícitas no agir de um voluntários e de um funcionário num mesmo contexto e, por isso, foi efetuada mais uma entrevista do que aquelas que estavam inicialmente previstas às *instituições mediadoras* que concretizam o programa com equipas mistas. Antecipadamente, fez-se ainda uma entrevista testea uma *instituição mediadora* que concretiza o programa com técnicos e

²⁴ **Anexo V:** Relação da receção das respostas à Base de Recenseamento

²⁵ **Anexo VI:** Quadro de caracterização do Universo Institucional do PCAAC nos nove concelhos da zona norte do Distrito de Setúbal

outros profissionais. A sua realização teve um duplo objetivo, testar o guião²⁶ produzido de acordo com o quadro teórico previamente elaborado²⁷ e sobretudo ensaiar a forma de conduzir as entrevistas a executar (cf. Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt, 2003).

A escolha pelas entrevistas semi-estruturadas ocorreu devido à sua flexibilidade e relativa abertura que deu a possibilidade de obter, das *instituições mediadoras*, informação significativa, através da sua própria linguagem e quadros de referência. Apesar de existir um guião que serviu para recolher a informação pertinente para a investigação, que só teve utilização, sem respeitar qualquer tipo de ordem previamente estipulada, quando a instituição mediadora entrevistada se dispersou do tema, esta pôde falar abertamente, de acordo com o seu ponto de vista, sobre a sua forma de agir e daquilo com o qual é confrontado ao implementar o programa. Dado existir esta fraca directividade na forma como as entrevistas foram conduzidas, o material recolhido atingiu um grande grau de autenticidade e profundidade (cf. Clara Coutinho, 2011; Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt, 2003).

Devido também, à sua fraca directividade as entrevistas semi-estruturadas resultaram numa grande quantidade de informação²⁸ que teve de ser organizada e reduzida de modo a extrair dados comparáveis que revelassem as implicações do PCAAC no quotidiano das *instituições mediadoras*. Nesse sentido, levou-se a cabo uma análise de conteúdos temática e categorial. Temática porque, permitiu identificar as diferenças e correspondências entre cada tipo de *instituição mediadora* ao mesmo tempo continuou a existir espaço para verificar conteúdos singulares de cada uma delas e categorial no sentido de confrontar o material empírico com o quadro teórico de referência (cf. Clara Coutinho, 2011; Uwe Flick, 2005).

Na análise de conteúdos procedeu-se à construção do *corpus*. O tratamento da informação foi feito da seguinte forma: numa primeira fase aplicou-se, a duas entrevistas, uma codificação aberta da qual resultaram um conjunto de códigos in vivo e construídos²⁹; numa segunda fase esse conjunto de códigos originaram, através da administração da codificação selectiva, dimensões temáticas, categorias e subcategorias

²⁶ **Anexo VII:** Guião das Entrevistas Semi-Estruturadas

²⁷ **Anexo VIII:** Grelha de Construção do Guião das Entrevistas Semi-Estruturadas

²⁸ **Anexo IX:** Transcrição das Entrevistas aos Interventores Sociais do PCAAC

²⁹ **Anexo X:** Sinopses da Entrevista Teste da Entrevista I

entre si relacionados, dando lugar a uma grelha de análise das entrevistas; a terceira fase consistiu na aplicação dessa grelha de análise às restantes entrevistas por forma a aumentar a sua comparabilidade³⁰. Há medida que uma nova categoria ou subcategoria surgia, esta foi acrescentada à grelha de análise até culminar naquilo que foi designado por Grelha de Análise das Entrevistas aos interventores sociais do PCAAC³¹; a quarta e última fase consistiu em sintetizar a informação de cada entrevista em grelhas de análise organizadas em função das subcategorias³², com o objetivo de facilitar a interpretação dos dados e transformá-los em resultados inteligíveis (cf. Uwe Flick, 2005).

Acresce ainda referir que em todo o processo de desenvolvimento metodológico, apesar de ser tem em linha de conta o rigor metodológico essencial à produção de conhecimento fundamentado e coerente, não houve, contudo, a preocupação de obter resultados passíveis de generalização. Tal deveu-se ao facto de persistir a certeza que o propósito central da presente investigação é explorar as racionalidades intrínsecas ao agir das instituições mediadoras na operacionalização do PCAAC que, como já foi anteriormente mencionado, é um fenómeno pouco conhecido (cf. Isabel Guerra, 2006b), a par da produção de um conhecimento científico que se irá repercutir num saber prático e operativo que não só traz uma nova clarificação sobre o fenómeno em estudo, como é proporcionador de uma prática profissional inteiramente adequada à realidade na qual intervém.

³⁰ **Anexo XI:** Análise de Conteúdos das Entrevistas aos Interventores Sociais do PCAAC

³¹ **Anexo XII:** Grelha de Análise das Entrevistas aos Interventores Sociais do PCAAC

³² **Anexo XIII:** Grelhas Sínteses das Entrevistas aos Interventores Sociais do PCAAC

Quadro n.º 8: Grelha de Resultados de Análise das Entrevistas aos Interventores Sociais³³

I – PCAAC

1. Potencialidades do PCAAC

- 1.1. Quanto à planificação, procedimentos e burocratização do programa
- 1.2. Face à instituição mediadora e à sua intervenção social
- 1.3. Face aos beneficiários e às suas necessidades

2. Fragilidades do PCAAC

- 2.1 Quanto à planificação, procedimentos e burocratização do programa
- 2.2 Face às instituições mediadoras e à sua intervenção social
- 2.3. Face aos beneficiários e às suas necessidades

II – Trabalho das Instituições Mediadoras

1. O papel das instituições mediadoras no PCAAC

- 1.1 Face aos procedimentos e à burocracia

2. O apoio alimentar para além do PCAAC

- 2.1 Face aos procedimentos e à burocracia
- 2.2 Face à sua intervenção social
- 2.3 Face aos beneficiários e suas necessidades

3. A relação com o Banco Alimentar

- 3.1 Face à sua intervenção social

4. O trabalho em parceria com o CDSS

- 4.1 Face às instituições mediadoras e à sua intervenção social
- 4.2 Face à experiência do trabalho em parceria

5. O trabalho em parceria ao nível local

- 5.1 Face às instituições mediadoras e à sua intervenção social
- 5.2 Face à experiência do trabalho em parceria
- 5.3 Face aos beneficiários e às suas necessidades

III. Sugestões das Instituições Mediadoras para melhorar o Programa

1. Quanto à planificação, procedimentos e burocracia;
2. Face às instituições mediadoras e à sua intervenção social;
3. Face aos beneficiários e às suas necessidades

³³ Anexo XIV: Grelhas de Resultados de Análise das Entrevistas aos Interventores Sociais do PCAAC

IV. Os resultados de uma investigação no âmbito do Programa Comunitário de Apoio Alimentar a Carenciados, em Setúbal

O presente capítulo tem por objetivo apresentar os dados empíricos recolhidos por relação aos objetivos e questões de investigação. Nesse sentido, consideram-se os seguintes níveis de análise: o PCAAC, o papel das *instituições mediadoras* no programa e para além deste, a relação das *instituições mediadoras* com o Banco Alimentar, o trabalho em parceria na intervenção local.

1. O PCAAC: características, potencialidades e fragilidades

As *instituições mediadoras* são um elemento crucial para que o PCAAC chegue até quem dele precisa para suprir as suas necessidades. Contudo, o programa implica uma obediência total a um conjunto de regras e normas que o norteiam, mas que têm consequências para o agir das *instituições mediadoras* e para a sua intervenção junto dos beneficiários. Assim, o que neste ponto se pretende tratar são as potencialidades e fragilidades do programa perante o agir das *instituições mediadoras* e as necessidades dos beneficiários.

Para as *instituições mediadoras* o PCAAC tem tanto potencialidades como fragilidades que se fazem sentir essencialmente ao nível da planificação, procedimentos e aspetos burocráticos, na sua atividade e na sua relação com os beneficiários, e perante as necessidades de quem dele beneficia.

Os aspetos burocráticos

Os conteúdos extraídos das entrevistas só vieram reforçar a constatação de que o PCAAC é um programa fortemente burocratizado, que tem a sua operacionalização, nos dispositivos normativos que o regulamentam e nos instrumentos concedidos às *instituições mediadoras*, bem definida quanto à calendarização, aos procedimentos e às quantidades e tipos de produtos a distribuir a cada beneficiário de acordo com o número de elementos do agregado familiar a que pertencem. De uma forma geral, este tipo de rigidez foi referida, por todos os interventores, como sendo uma das fragilidades do programa que o tornam exigente e inflexível e não o deixam adaptar-se às características de quem o implementa e de quem dele beneficia.

Tanto para as *instituições mediadoras*, como para as pessoas que estão numa situação de carência alimentar, foram diversos os efeitos negativos indicadas como resultantes deste tipo de estrutura. No entanto, é de destacar que para as *instituições mediadoras*, excessiva burocracia leva a que haja um desperdício de recursos financeiros, mas especialmente de recursos humanos, que ao estarem a cumprir com os procedimentos administrativos do programa, não estão a interagir com os beneficiários:

“Na minha opinião a burocracia é exagerada. Percebo que seja importante para a Comunidade Europeia e para a Segurança Social saberem se os produtos chegam, de facto, às pessoas, e por isso, tem de existir controlo e eu até sou apologista desse controlo, não poderia ser de outra maneira. Contudo, existe muita burocracia, existe muito papel envolvido neste processo, muito desperdício. Por exemplo, não vejo qual é a necessidade dos beneficiários assinarem seis vezes o mesmo papel. Só o dinheiro que é gasto em função das resmas de papel que são necessárias a este processo é um desperdício, poderia ser melhor aproveitado se fosse utilizado para comprar alimentos. Outro desperdício é o tempo que os técnicos e os voluntários, as pessoas ligadas à operacionalização do programa, perdem a inserir credenciais, números e NISS's, já nem me refiro à atualização da base de dados, estou mesmo a falar do controlo de existências e do mapa de execução final. O tempo utilizado para toda esta burocracia deveria ser canalizado para trabalhar com as famílias. As instituições o que sentem, devem sentir todas os mesmo, é que o PCAAC se resume a dar os produtos e a introduzir dados. A burocracia é surreal, o tempo que a pessoa desperdiça é exagerado.” Entrevista Teste, Q. 27

Tamanha rigidez é também geradora de conflitos no seio das *instituições mediadoras*. As relações humanas ficam comprometidas por existirem duas visões contrárias de como proceder face às obrigatiedades do programa. Há aqueles que preferem cumpri-las rigorosamente, existem os outros que consideram que devem proceder de acordo com as necessidades dos beneficiários. Numa organização flexível, constituída por voluntários, os problemas que daí advém são facilmente resolvidos no seio da própria instituição, tal como se verifica no seguinte excerto:

“(…) aqui no nosso grupo, se geraram grandes conflitos. Os nossos voluntários não achavam bem, que uns levavam quantidades indústrias e outros levavam muito pouco. Aqueles que não estavam inscritos no programa não tinham direito e não levavam quase nada, só mesmos os produtos do Banco Alimentar, por contraste outros levavam, por exemplo, 90kg de arroz. Recordo-me, na altura que fazíamos 3 entregas

em cada fase, que houve famílias que numa entrega chegavam a levar cerca de uns 20kg de arroz. Agora a coisa está melhor, como disse há mais variedade e menor quantidade. Estas disparidades e quantidades deram uma polémica ao nível dos voluntários, chegamos ao ponto de termos uma colega zangada e a querer distribuir aqueles produtos por mais utentes. Expliquei-lhe que não poderia ser, aquilo já vinha destinado a pessoa que tinha de assinar a credencial, sou muito rigoroso mesmo não concordando cumpro com os procedimentos. Mesmo assim, não quis acatar, quis fazer as traluhices e por ela tínhamos feito, eu é que não deixei. A colega ficou tão zangada, tão zangada que saiu, foi ao supermercado fazer um avio e entregou a família. Esta situação retrata bem os problemas que aquelas quantidades exageradas criavam para a instituição.” Entrevista 2, Q. 6

Numa estrutura em que coexistem uma lógica assistencialista e uma lógica tecnicista, esta situação ganha outros contornos, saindo o técnico, desse conflito, numa posição fragilizada:

“Isto também implicou uma mudança de comportamento da própria instituição, porque já aconteceu não apoiarmos uma determinada pessoa por não preencher os requisitos para o apoio alimentar e outra pessoa dentro da instituição, movido pelo sentimento de pena, entregou à mesma o cabaz alimentar. Esta questão foi muito complicada de gerir dentro da instituição e mesmo com a família, perdi sobretudo credibilidade junto da família, mas como não estava dentro dos critérios para apoio alimentar não mais voltou à instituição e por isso este episódio não teve consequências de maior. Este tipo de atitude pode ser muito prejudicial para a relação de proximidade entre o técnico e o utente.” Entrevista 3, Q. 6

Para as pessoas em situação de carência alimentar a primazia pela rigidez burocrática, faz com que o PCAAC não seja um recurso nem para situações de emergência, nem para pessoas que não tem a sua situação regularizada, sobretudo em termos de relação com a Segurança Social, sendo o NISS um elemento essencial para figurarem na plataforma informática e obterem, assim, o apoio:

“Por incrível que possa parecer nem sempre é fácil obter o número de identificação da Segurança Social nos serviços locais, sobretudo se se tratar de imigrantes ilegais. Apoiamos um número elevado de imigrantes ilegais e, muitas vezes, para obter os NISS’s para os poder inscrever na base de dados do PCAAC temos de recorrer aos nossos contatos. Esta dificuldade surge quer pela dificuldade dos próprios em se explicarem nos serviços locais da Segurança Social, quer pela resistência que estes têm em lhes entregar o NISS sem perceberem realmente para que é que o vão utilizar. Como estamos no meio

pequeno vamos conseguindo ultrapassar esta questão, o problema é que nem sempre é possível fazê-lo tão rapidamente quanto o desejável, o que faz com que alguns não possam ser inseridos na base de dados e tenham de esperar, por exemplo, pela segunda fase para serem apoiados.” Entrevista 1, Q. 19

Contudo, a burocracia é também encarada como uma salvaguarda para a *instituição mediadora* e para a manutenção de uma relação saudável com os beneficiários, ao mesmo tempo que obriga quem está a executar, a fazê-lo de uma forma planeada e rigorosa:

“(…), no que diz respeito à nossa relação com os utentes, até vejo a burocracia como um mal necessário, os utentes são pessoas muito desconfiadas, acham sempre que estão a receber poucos produtos, em grande parte este comportamento deve-se à situação de privação que estão a passar, mas de facto consideram sempre pouco aquilo que recebem, mesmo tratando-se de um cabaz mais reforçado. A desconfiança também é agravada quando se põem a comparar [o seu cabaz] com os cabazes de outras famílias mais numerosas, porque ainda existem aqueles que não percebem porque é que a outra família leva mais produtos do que a sua. Com as credenciais conseguimos contornar essa situação de desconfiança e até acaba por ser uma salvaguarda para a instituição e para a manutenção de uma relação saudável com os nossos utentes. No que a mim me diz respeito, tenho considerado o cumprimento das exigências da Segurança Social e até do Banco Alimentar como fazendo parte de um processo de melhoramento. Por exemplo, durante muito tempo não houve processos dos utentes, não havia dias destinados para a distribuição dos produtos nem regras para a fazer, agora já há um maior rigor quer ao nível da seleção e acompanhamento dos utentes, quer ao nível da distribuição. A burocracia até veio ajudar, falo por mim, se não houvesse este tipo de exigências era tudo feito de forma superficial à medida que havia necessidade, sem qualquer planeamento. Não posso dizer que era por descuido, talvez fosse por não lhe conferirmos a importância devia ou até porque havia ainda uma perspetiva muito assistencialista e não o considerávamos como uma resposta social, tudo isto associado à falta de tempo, além do apoio alimentar ainda tinha ao meu cuidado o Centro de Dia e o Serviço de Apoio Domiciliário, estava tão assoberbada de trabalho que o apoio alimentar ia ficando para trás.” Entrevista 3, Q.6

Os procedimentos quanto à constituição do universo de utentes e distribuição

Nas entrevistas foram também atribuídas potencialidades e fragilidades aos procedimentos, maioritariamente ao nível da seleção e constituição do universo de utentes, mas também aos da distribuição.

Na fase da seleção e constituição do universo de utentes, as potencialidades e fragilidades são principalmente alusivas aos instrumentos utilizados para a construção do universo de utentes, *critérios de elegibilidade* e *plataforma informática*. É de evidenciar, no entanto, que o material extraído dos conteúdos das entrevista não só validam como acrescentam informação aquilo que já tinha sido identificado, como mais-valias e constrangimentos, na consulta bibliográfica e na entrevista exploratória.

A atribuição do apoio alimentar está condicionada por um processo de seleção que pode ser dividido em duas fases. Uma primeira fase, com a aplicação dos *critérios de elegibilidade*, que desde que sejam aplicados com sensibilidade estão adequados e em nada prejudicam os beneficiários, muito pelo contrário, na medida em que só é atribuído apoio aqueles que por si não conseguem fazer face às suas necessidades:

“Julgo que não. Na minha opinião até são justos. Temos de encerrar a questão dos critérios de elegibilidade da seguinte forma, como a elevada procura existente os critérios de elegibilidade têm de se focar naqueles que não conseguem sobreviver por si só, se o critério for mais abrangente corremos o risco de não apoiar condignamente ninguém. Mais vale apoiar condignamente aqueles que mais precisam, do que atribuir pouco ou quase nada a todos aqueles que nos procuram.”
Entrevista 6, Q. 7

Uma segunda fase, que ocorre com a introdução dos dados dos proponentes a beneficiários numa *plataforma informática* (base de dados), tem como principal intenção, através do “cruzamento de dados”, não permitir que os beneficiários sejam apoiados por mais de uma *instituição mediadora*, sendo esta a sua grande mais-valia para quem operacionaliza o programa:

“Quando introduzimos as famílias na base de dados em algumas situações tem-nos aparecido a mensagem, pessoa inscrita noutra instituição ou algo deste género, (...) A base de dados é por isso uma boa ajuda, não só para prevenir as duplicações, mas também para a rentabilização dos produtos, se não houvesse este controlo haveriam pessoas a receber em várias instituições e outras sem receber em nenhuma porque não haveria produtos para todos.” Entrevista 3, Q. 8.1

Ambos, *critérios de elegibilidade* e *plataforma informática*, são, ainda, reconhecidos como instrumentos que estão ao serviço das *instituições mediadoras*, por forma a que

estas, consigam garantir que o processo de seleção dos beneficiários se regulou por valores de justiça e equidade social e que não foram cometidas quaisquer injustiças.

O cálculo do per capita

Porém, as fragilidades dos *critérios de elegibilidade* começam a surgir por referência à introdução de um *per capita* para a atribuição do apoio, num primeiro patamar de entendimento, quanto à fórmula de cálculo, num segundo patamar de entendimento, face ao valor máximo em função do qual é incluído ou excluído do apoio alimentar através do PCAAC.

Não é o facto de terem de aplicar critérios quantitativos que provoca constrangimentos às *instituições mediadoras*, pelo contrário, dois dos entrevistados referiram já o fazerem para efeitos de apoio alimentar e um outro entrevistado partilhou que, a partir do momento que o *per capita* foi estipulado, os critérios de elegibilidade, tornaram-se mais adequados face às problemáticas dos beneficiários. O que verdadeiramente parece causar transtorno é o facto de o cálculo do *per capita* não ter em conta a especificidade de segmentos da população beneficiária, sobretudo população idosa e novas situações de pobreza, que ficaram afetos, de um momento para o outro, a um conjunto de despesas às quais já não conseguem fazer face.

Para calcular o *per capita*, foi facultado a todas as *instituições mediadoras* uma ficha, em formato informático, onde constam todos os itens, rendimentos e despesas fixas, que devem ser considerados, o que até veio agilizar o processo, tal como é explícito seguidamente:

“No âmbito do PCAAC tornou-se muito mais fácil a partir do momento que nos facultaram uma ficha em *excel* onde preenchemos os campos próprios com as despesas e os rendimentos e automaticamente obtemos a informação se a família está ou não apta para receber apoio.”
Entrevista 4, Q. 6

Contudo, todas as situações que fogem àquilo que é comumente aceite como padrão não são contempladas com o apoio do PCAAC. Assim, o problema que se coloca não é as *instituições mediadoras* aplicarem critérios quantitativos ou qualitativos, mas sim, estes critérios serem tipologias de situações de pobreza e exclusão social, que com a

introdução do cálculo do *per capita*, ficaram reduzidos a uma mera análise financeira. Neste sentido, continuam sem permitir que haja flexibilidade suficiente para quem os aplica, empreenda, caso assim não o entenda, por uma análise caso a caso, que parece ser a forma mais adequada de proceder perante complexas situações de pobreza e exclusão, tal como é demonstrado seguidamente:

“O cálculo do *per capita* tem ainda um outro problema, como não contempla determinadas despesas existentes não torna possível aferir a verdadeira capitação. Trata-se de uma tipificação que não se adequa a situações que nos surgem, nesses casos, devidamente justificado pelo técnico, nós inscrevemo-los no PCAAC.” Entrevista 7, Q.13

O outro problema do *per capita* centra-se na questão do seu valor. As duas *instituições mediadoras* que o mencionaram, não concordam com o valor definido, na medida em que o consideram demasiado elevado face à problemática da carência alimentar. Implícito na sua argumentação está o confronto entre os conceitos de privação e pobreza absoluta e o conceito de pobreza relativa, as duas primeiras remetem para uma situação de carência que põem em causa a sobrevivência e a segunda inibe a capacidade de participação na sociedade na qual se insere. Na opinião das entrevistadas, quem tem o valor máximo do *per capita*, não está numa situação de pobreza absoluta, mas numa situação de pobreza relativa, sendo que uma delas até considera que se se fizer uma reflexão com quem atinge esse valor, essa pessoa não quer ser beneficiário do programa. O excerto seguinte é bem ilustrativo da opinião de ambas as *instituições mediadoras*:

“O *per capita* está por pessoa. No Banco Alimentar os valores correspondem à composição dos agregados familiares, o que até concordo e de certa forma é mais justo e equitativo. No PCAAC o valor *per capita* engloba pessoas que até podem estar a vivenciar situações de pobreza e exclusão social mas não estão de todo em risco de sobrevivência. Quem tem aproximadamente 200€ para viver após todas as despesas fixas contabilizadas não está no limiar da sobrevivência. Isto diz-me a experiência, não foi porque fiz algum estudo, portanto é uma opinião que vale o que vale. Vendo bem as minhas despesas face aos meus rendimentos e com mais dois filhos até estou praticamente apta para receber PCAAC. É por isto que digo que o valor é demasiado elevado para um programa alimentar. Bem-feitas as contas o PCAAC permite inscrever praticamente todas as pessoas que procurem apoio alimentar. Por exemplo, no Banco Alimentar, um agregado familiar de 5 pessoas depois de tirar todas as despesas fixas pode ter um rendimento *per capita* até 500€, 100€ disponíveis por membro do

agregado familiar, no PCAAC esse valor sobe consideravelmente até aos 970€, 194€ por membro do agregado familiar, isto depois de tirar renda de casa até 500€, gás, luz, água, despesas com saúde, despesas com instituições, entre outras. Recentemente enviaram-nos as despesas elegíveis para o cálculo do rendimento *per capita* e o facto é que cabe praticamente todos os encargos regulares de uma família.” Entrevista 3, Q. 8.2

A plataforma informática

Para além de uma das entrevistas corroborar a noção, já anteriormente mencionada na entrevista exploratória, de que esta era demasiado complexa para os voluntários tipo, que são pessoa de avançada idade, dos conteúdos das entrevistas pode-se ainda extrair disfuncionalidades operativas como: a introdução dos dados ser um processo demasiado moroso, a pesquisa não ser fácil e não elaborar listagens. Mesmo ao nível das sobreposições a sua eficácia é posta em causa. Um dos défices resulta de a *plataforma informática* não indicar claramente quando uma família não consta ou deixa de ser apoiada, associado ao facto de as *instituições mediadoras* só terem acesso às sobreposições quando recebem credenciais para a distribuição e não quando inserem os dados na *plataforma informática*. Esta questão está ainda intimamente ligada com o conceito de “data fim”, que no entender de duas das *instituições mediadoras* entrevista, não é explícito nem está bem apreendido por quem trabalha na *plataforma informática*, o que tem efeitos não só para as restantes *instituições mediadoras*, como para possíveis beneficiários:

“Existe ainda uma outra dificuldade que acontece quando tentamos inscrever na base de dados uma família que já foi inscrita por outra instituição. Nem sempre a segunda instituição a consegue inscrever porque tem de ser a primeira, assim que perde o contacto com a família a eliminá-la da sua listagem de utentes, o que nem sempre acontece. (...) As instituições ao não darem “data fim” assim que perdem o contato com a família podem estar a prejudicá-la, porque se a instituição que a irá integrar só tiver produtos do PCAAC para distribuir, a família tem o acesso vedado ao programa e não recebe o apoio alimentar. É preciso ter em atenção que estamos a falar de situações que garantidamente já romperam o vínculo com a outra instituição por terem mudado de residência para outro concelho ou até para outro distrito.” Entrevista 1, Q. 16.1

Outro défice que lhe é apontado, é consequência de o PCAAC só prever alterações na altura das inscrições, os problemas surgem quando existe a possibilidade de fazer uma

substituição manual e a *plataforma informática* não estar disponível para que a *instituição mediadora* possa verificar se a família já está integrada no programa. Perante uma situação comprovada de privação alimentar, na dúvida, a *instituição mediadora* opta por a apoiar. Por seu turno, a mesma família dirige-se a uma nova *instituição mediadora*, também ela com acesso vedado à plataforma informática, não ciente de que a família já foi alvo de uma substituição manual e com possibilidade de fazer uma substituição manual, o que a leva a apoiar e a colocar a família numa situação de sobreposição. O problema toma proporções ainda mais acentuadas dada a forma como é tratado pelo CDSS, que perante uma sobreposição, sem qualquer critério aparente nem sanção para a família que a pratica, selecionada uma das duas *instituições mediadoras* para a apoiar no ano seguinte:

“Se uma pessoa não consta na base de dados em nenhuma instituição e nos vem procurar e se até existe a possibilidade de fazer uma substituição manual, começamos de imediato a apoiá-la e só constará oficialmente na nossa listagem no ano seguinte, entretanto, essa mesma pessoa vai procurar apoio alimentar noutra instituição com a possibilidade de fazer também uma substituição manual, como não consta na base de dados, será também apoiada nesta outra instituição, passando assim, a beneficiar dos produtos do PCAAC em duas instituições. Só no ano seguinte é que a Segurança Social deteta a sobreposição e por forma a resolvê-la decide qual das instituições a continuará a apoiar, sem qualquer consulta ou consentimento dos envolvidos, sem se preocuparem com a atitude incorreta da pessoa que recebe, simultaneamente, em duas instituições e no ano seguinte, mesmo tendo uma atitude incorreta a pessoa continuará a beneficiar do apoio (...)” Entrevista teste, Q. 18

As substituições manuais criam ainda, às *instituições mediadoras*, uma dificuldade acrescida em termos de procedimentos. Estas tornam-se administrativamente pesadas, quando a *instituição mediadora* se vê confrontada com a possibilidade de fazer um número elevado de substituições manuais, na medida em que implica a elaboração de novas credenciais e a apresentação das alterações realizadas no mapa de execução final, como tão bem é ilustrado fragmento seguinte de uma das entrevistas:

“(…) só que às vezes as famílias desistem sem nos dizerem nada e quando isso acontece temos de selecionar novas famílias que entretanto foram chegando à instituição e fazer novas credenciais, o que vem complicar ainda mais o processo administrativo. Este ano fizemos sensivelmente 10 novas credenciais na segunda fase e umas 20

credenciais na primeira fase e toda esta informação tem de ser transmitida à Segurança Social no mapa de execução final. Todo este processo é um peço administrativo brutal para a nossa instituição (...)"
Entrevista 2, Q. 1.1.

No entanto, outra *instituição mediadora* apresenta-o como um processo burocraticamente simples. O que influencia estes diferentes pontos de vista sobre o mesmo processo é a diferença existentes entre o número de utentes apoiados por cada uma das *instituições mediadoras*. Enquanto o universo de utentes da primeira *instituição mediadora* compreende 268 beneficiários, o da segunda *instituição mediadora* é composto por 33 beneficiários. Pode-se deduzir então que, quanto maior for o número de utentes apoiados, maiores são as dificuldades sentidas na concretização dos procedimentos administrativos. Aliás este pressuposto ficou bem explico por uma das entrevistadas, a mesma que considerou as substituições manuais burocraticamente simples:

“Nós até temos conseguido ultrapassar essas questões, talvez devido ao número de famílias que apoiamos. A nossa instituição está a apoiar 15 famílias, comparativamente com outras instituições em que o universo de utentes é muito superior, o peso administrativo, para nós, é bastante reduzido, chega mesmo a ser pouco significativo.”
Entrevista 4, Q. 4

Os procedimentos na fase da distribuição

Foi à assinatura da credencial, pelos beneficiários, no ato da entrega dos alimentos, o procedimento ao qual foram imputadas simultaneamente fragilidades e potencialidades. No que respeita às fragilidades, este procedimento é encarrado como uma forma de restringir o beneficiário à condição de assistido, pois nada mais lhe é exigido. Quanto às potencialidades este procedimento foi distinguido pelo facto de criar hábitos nos beneficiários e ajudar as *instituições mediadoras* a trabalhar questões relacionadas com os direitos e os deveres:

“O ir preenchendo as credenciais no momento da distribuição não é problemático, à medida que vou entregando os cabazes, as pessoas vão assinando. Esta tarefa até faz com que os utentes tenham hábitos, o que nos possibilita também trabalhar as questões relacionadas com os direitos e deveres.” Entrevista 3, Q. 6

Comparando as tarefas e os procedimentos, inerentes à distribuição, que estão agora a ser praticados, com aquilo que era obrigatório, verifica-se uma redução da rigidez que originou melhorias no preenchimento das credenciais e entrega das mesmas no CDSS, melhorias estas que só se tornaram possíveis devido à informatização dos procedimentos. Se se recuar no tempo, até há seis, sete anos atrás, existia a obrigatoriedade do preenchimento à mão de três exemplares da credencial de cada agregado beneficiário, com os dados do titular, as quantidades que lhes estavam destinadas e as quantidades entregues em cada distribuição, sendo que um exemplar da credencial era para a *instituição mediadora*, outro para o beneficiário e outro para o CDSS, que lhe era entregue via correio. Não só este procedimento era administrativamente pesado como fazia com que as *instituições mediadoras* tivessem despesas acrescidas para o executar. Com a possibilidade de o fazerem informaticamente, o processo administrativo ganhou leveza e permitiu às *instituições mediadoras* pouparem tempo e recursos, tal como é narrado por uma das entrevistas:

“Ao nível da burocracia até posso dizer que têm havido uma melhoria significativa se formos comparar com aquilo que tínhamos de fazer há seis, sete anos atrás. Nessa altura era bem pior, eramos nós que fazíamos a distribuição, tínhamos de preencher os três documentos à mão e em triplicado, tirar fotocópias e enviar por carta registada para a Segurança Social, agora a distribuição já vem definida e já podemos enviar toda a documentação via *email*.” Entrevista3, Q.6

Porém, com a informatização dos dados, as credenciais começaram a ter todos os campos preenchidos, nomeadamente o campo dos produtos a serem atribuídos a cada beneficiário, o que não deixa margem para que as *instituições mediadoras* façam a gestão das quantidades adaptadas às características e necessidades dos beneficiários, caso a *instituição mediadora* queira cumprir escrupulosamente as indicações recebidas:

“Também penso uma coisa, no início mandavam-nos as credenciais em branco e eramos nós que as preenchiam e eramos nós que fazíamos a gestão. Nós procuramos fazer uma distribuição mais justa, quando haviam famílias grandes com grandes quantidades de alimentos se achássemos que eram exageradas, retirávamos para outras famílias. Agora não o fazemos porque a credencial já veem preenchida pela Segurança Social e não vamos fazer diferente daquilo que ali está.” Entrevista 2, Q.7.

Quanto à planificação, no que se refere aos *timings*, na sua grande maioria são mais as fragilidades que se fazem sentir nos vários níveis de implementação do programa, do que propriamente as potencialidades, face à intervenção das *instituições mediadoras* e perante os beneficiários.

Os timings de inscrição e distribuição

Em termos de procedimentos, os *timings* em que ocorre o período de inscrições e a elaboração da listagem não se coadunam com as necessidades existentes. Por ocorrer num espaço de tempo demasiado curto, muitas das situações, que procuraram as *instituições mediadoras*, fazem-no fora da época de inscrição, não ficando, por isso, abrangidas pelo programa. Por outro lado, existe um desfasamento entre o período de tempo que decorre entre a constituição do universo de utentes e a distribuição³⁴, o que provoca uma não coincidência no universo de utentes entre uma época e outra. Quando têm ao seu dispor substituições manuais, as *instituições mediadoras* utilizam-nas, os constrangimentos aparecem quando esgotadas as substituições manuais, aqueles que não foram abrangidos por estas, não perceberem que para receber os produtos da “venda proibida” tinha de estabelecer uma relação com a *instituição mediadora* numa altura específica:

“O tempo existente para as inscrições de pessoas na base de dados é demasiado curto face às necessidades existentes, (...) Esta situação é, de facto, um constrangimento quer para a instituição quer para as famílias, sobretudo para estas que, apesar de lhes explicarmos que não nos procuraram a tempo para as podermos inscrever, não conseguem compreender o porquê de não serem apoiadas com aqueles produtos.”
Entrevista 7, Q. 12

O facto de a distribuição ser concentrada no último semestre do ano e não ter uma data própria para acontecer, dado o recorrente incumprimento da calendarização, é um constrangimento mencionado por duas das *instituições mediadoras* entrevistadas, sendo

³⁴ Este desfasamento temporal entre a constituição do universo de utentes e a distribuição nas entrevistas não foi quantificado, no entanto, aquando o enquadramento sobre o PCAAC já tinha ficado expresso que chega a atingir mais de seis meses. Por o pólo ser o Banco Alimentar, no presente ano, foi possível constatar que este desfasamento atinge mais de seis meses. A elaboração das listagens na plataforma informativa informática ocorreu no mês de Fevereiro, só em Setembro é que se deu início à distribuição dos produtos às *instituições mediadoras*.

que uma delas refere que isto suceder, poem em causa a sua intervenção junto dos beneficiários:

“Ainda há relativamente pouco tempo, estive a refletir com a Direção sobre o facto de ainda não termos tido notícias de quando podemos ir levantar o PCAAC ao pólo. Estou muito preocupada, apesar de o Banco Alimentar ser certo, face ao número de pessoas que apoiamos, é pouco e os nossos recursos estão a ficar muito reduzidos. O PCAAC como chega até nós entre Maio e Junho vem aliviar a distribuição dessas vias. (...) Por isso estou muito preocupada, se entretanto o PCAAC não nos for entregue não conseguimos, após Julho, apoiar convenientemente todos aqueles com os quais nos comprometemos.” Entrevista 7, Q.8

Para os beneficiários, por sua vez, no que se refere à necessidade alimentar, as consequências de o PCAAC estar concentrado nos últimos seis meses do ano, são dramáticas se não existir outro tipo de apoio alimentar onde estejam integradas, tal como é demonstrado seguidamente:

“Considero ser o horizonte temporal, os beneficiários comem o ano todo, o PCAAC só disponibiliza alimentos nos últimos seis meses do ano (...) Ora, as pessoas comem durante doze meses, os oito meses restantes se não houvesse o Banco Alimentar que tipo de ajuda teriam?” Entrevista 6, Q. 12

Todavia, outro entrevistado refere, que face a famílias com filhos, sobretudo em idade escolar, a distribuição estar concentrada entre Setembro e Dezembro tem as suas mais-valias:

“Até para as próprias famílias é uma mais-valia, até mesmo quando está circunscrito entre Setembro e Dezembro. Se formos a ver bem, em Dezembro, no Natal, o PCAAC ajuda as famílias a ultrapassar uma época que consideram complicada e em Setembro é a altura de comprar os livros e todos os materiais escolares. Este ano até as famílias que beneficiavam do SASE tiveram primeiramente de comprar os livros e só mais tarde é que viram o seu dinheiro devolvido, lembro perfeitamente de algumas famílias respirarem de alívio por receberem o PCAAC, caso contrário não tinham como se alimentar. É por isso que digo que é uma vantagem o PCAAC ser distribuído entre os mês de Setembro e Dezembro. Os próprios beneficiários, principalmente aqueles com filhos em idade escolar, reconhecem que receber este apoio nestes meses, Setembro e Outubro e uma mais-valia para si.” Entrevista 3, Q.12

Instituições mediadoras e Instituições Mistas

Relativamente às *instituições mediadoras* as potencialidades e as fragilidades do PCAAC foram referenciadas em função dos contributos do programa para a sua sustentabilidade, para a resposta apoio alimentar e para a relação entre a *instituição mediadora* e os beneficiários.

No universo institucional do PCAAC existem instituições que são simultaneamente *mediadoras* e *beneficiárias*. Ao serem *mediadoras* os produtos do programa são canalizados, por si, para indivíduos e famílias em comprovada situação de carência, enquanto *beneficiárias* os produtos do PCAAC são destinados à confeção de refeições para as suas próprias valências. Ao terem ao seu dispor estes produtos, as *instituições mistas* melhoram as respostas fornecidas aos utentes em termos financeiros e alimentares. Por um lado, com os recursos financeiros que libertam, por não terem de comprar determinados produtos, poderão melhorar os serviços prestados aos seus utentes, por outro lado, estes produtos poderão ser utilizados como reforço às refeições que os utentes fazem nas suas instalações:

“Considero que o saldo é positivo, não vejo o PCAAC como algo negativo, muito pelo contrário. Para o consumo da instituição é uma “lufada de ar fresco” que contribui para a sustentabilidade da instituição e ainda nos permitir economizar recursos financeiros que podem ser utilizados para melhorar os serviços que prestamos aos utentes. O facto de os produtos que veem para a instituição não estarem sujeitos a regras tão rígidas, permite-nos uma utilização que vai minimizar alguns défices. As nossas respostas sociais só estão abertas durante a semana, os produtos do PCAAC são utilizados como um reforço alimentar para os utentes no fim-de-semana, enviamos as doses necessárias de leite, bolachas, cereais e todos os restantes produtos que os permite ter refeições durante aqueles dias em que estamos fechados.” Entrevista 3, Q. 12

Para além deste tipo de financiamento indireto, não está previsto nos dispositivos normativos que regulamentam o programa um suporte financeiro direto para a sua concretização, o que obriga as *instituições mediadoras* a utilizarem os seus próprios recursos, não só financeiros como humanos afetos a outras valências, para o operacionalizarem:

“No entanto, não posso deixar de referir o quanto é burocratizado e o peso e o custo que tem para a instituição. Por exemplo, quando fazemos a revisão dos processos gastamos centenas de fotocópias, não vamos pedir a quem está numa situação de carência que gaste o pouco que têm em fotocópias, e são os próprios funcionários nas horas de serviço e às vezes fora delas que vão fazendo o trabalho administrativo e a gestão necessária para o seu bom funcionamento. (...) mas não deixa de ser um grande peso na logística diária. Para o continuarmos a providenciar temos de utilizar os recursos da creche, o PCAAC não se paga a si próprio e para além das despesas administrativas, ainda tem associado a si outro tipo de despesas como o gasóleo e o tempo dos nossos motoristas na altura do levantamento dos produtos. Para a distribuição é sempre necessário comprar sacos.” Entrevista 6, Q. 19

Mesmo ao nível da distribuição, quando existe a justificação, dadas as características do território, para a fazer ao domicílio, o PCAAC não prevê qualquer tipo de suporte financeiro à *instituição mediadora* que o realiza, pondo em risco a sua sustentabilidade:

“O ter de ir levar os produtos a casa dos utentes, esta tarefa acaba por pesar nas contas da instituição por termos de o fazer numa área tão vasta, não podemos descuidar a sustentabilidade económica da instituição.” Entrevista 4, Q. 16

Para o funcionamento do apoio alimentar o PCAAC desempenha um papel crucial. No caso de duas *instituições mediadoras* entrevistadas a resposta de apoio alimentar surgiu com a sua integração no programa, mas para a maioria das *instituições mediadoras* entrevistadas, o programa, não só veio complementar aquilo que já faziam, como até aumentou a capacidade de resposta, em termos do número de pessoas apoiadas, e conferiu-lhes a possibilidade de fornecerem aos beneficiários quantidades mais adequadas às suas necessidades:

“O PCAAC não veio alterar substancialmente aquilo que já fazíamos, se o programa acabar amanhã, as consequências para a nossa instituição seriam reduzir o número de pessoas que apoiamos e as que continuaríamos a apoiar receberiam menos quantidade de comida, contudo, o nosso trabalho não seria afetado. Antes do PCAAC existir já nos providenciávamos apoio alimentar, o PCAAC só veio reforçar o trabalho já desenvolvido na medida em que nos permite apoiar um maior número de famílias com quantidades maiores, em vez de darmos comida para duas ou três refeições, passamos a dar para sete a dez refeições.” Entrevista 6, Q. 4

A impossibilidade do programa para a capacidade de resposta do apoio alimentar, nestas premissas, é bem visível, não existindo quaisquer *instituições mediadoras*, apesar

de duas das entrevistadas terem considerado a hipótese, que tenham demonstrado uma vontade definitiva em findar com a sua participação no programa, como é exemplificado pelo excerto da entrevista em seguida apresentado:

“Ponderar até ponderamos, mas sem o PCAAC os recursos seriam ainda mais limitados do que já são, portanto, é melhor serem limitados com o PCAAC do que sem ele. Não é verdadeiramente uma hipótese se pensarmos que o nosso objetivo é diminuir a carência das famílias que apoiamos.” Entrevista 1, Q. 20

Houve, entre os entrevistados, até quem referisse que se o PCAAC porventura terminasse teria de ser de imediato substituído por outra medida com o mesmo teor, pois caso contrário deixariam de poder apoiar um número tão elevado de pessoas em situação de carência alimentar comprovada:

“Se o PCAAC acabar sem que criem outra medida para o substituir, teríamos de reduzir drasticamente a nossa atividade e cingir-nos a apoiar apenas o número de utentes contemplados no acordo com o Banco Alimentar, ou seja, deixaríamos de apoiar praticamente 500 pessoas. Apesar de todos os constrangimentos, o PCAAC permite-nos ir ao encontro de muitas pessoas, (...)” Entrevista Teste, Q. 30.

A relação entre as instituições mediadoras e os beneficiários

Para a intervenção das *instituições mediadoras* junto dos beneficiários, os contributos do apoio alimentar no geral e do PCAAC em particular resultam da relação que se estabelece entre as *instituições mediadoras* e os beneficiários. Esta relação que é desencadeada pela necessidade de suprimir a carência alimentar é aproveitada pelas *instituições mediadoras* para aprofundar o conhecimento da realidade sobre a qual intervém, dos problemas que fizeram despoletar a carência alimentar e quando é caso disso, encaminhar para a respostas mais adequadas à sua resolução. O princípio que lhe está subjacente é o de que a carência alimentar encerra em si problemas muito mais complexos do que a ausência da capacidade para fazer face às necessidades alimentares e que por isso, o apoio alimentar nunca deve ser disponibilizado por si só, pois o desfecho seria a manutenção do beneficiário, indeterminadamente, dependente desta resposta. Este princípio está implícito no discurso da maioria das *instituições mediadoras* entrevistadas, sendo o excerto da entrevista que se segue bem

exemplificativo da sua existência enquanto príncipe orientador de uma intervenção ao nível das necessidades alimentares:

“O apoio alimentar não chega por si só, embora seja uma resposta premente tem de ser acompanhada por ações de gestão da vida diária. Ao trabalhar com estas famílias torna-se necessário realizar o encaminhamento para ações de gestão dos rendimentos. Este tipo de trabalho é muito importante para as famílias que apoiamos em termos alimentares que na sua maioria estão desempregadas. Começa também a haver outros problemas que obrigam as famílias a procurar o apoio alimentar, este ano as três famílias que acrescentei tiveram de procurar apoio alimentar devido a problemas ao nível da saúde mental. Aqui na nossa região está-se a notar como uma incidência crescente patologias mentais – esquizofrenia, bipolaridade – e as famílias não têm rendimentos para fazer face às despesas que daí advém, por isso, colmatar a necessidade alimentar é urgente e de extrema relevância, mas deve estar sempre associado a um encaminhamento para respostas que ajudem as famílias a resolver os seus problemas. Através do apoio alimentar conseguimos identificar as necessidades subjacentes o que nos permite realizar o encaminhamento para as respostas mais indicadas. Não é aquele cabaz que vai permitir superar as dificuldades mas permite-nos identificar os problemas sociais que existem no nosso território. As pessoas vem à nossa instituição à procura de satisfazer a suas necessidades básicas, problema que não conseguem resolver, por si só, por não terem dinheiro suficiente, e nós ao explorarmos a situação através do apoio alimentar conseguimos conhecer o que realmente as levou a procurar apoio. Volto a referir, não é só através do cabaz alimentar que as famílias voltam a ser auto-suficientes, mas este é um importante elo de ligação que nos permite conhecer os seus verdadeiros problemas. O PCAAC e o apoio alimentar não só são um importante suporte imediato a um problema premente, como também são uma ferramenta que nos permite encaminhar as famílias para a resposta mais adequadas aos seus verdadeiros problemas, porque a carência alimentar acaba por ser a consequência de uma causa, que na maioria dos casos, é muito mais complexa de resolver.” Entrevista 4, Q.2

Perante a população idosa, no caso concreto de uma das entrevistadas, o apoio alimentar é uma ferramenta utilizada para estabelecer o contato, identificar as necessidades e integrar noutra tipo de valências, da *instituição mediadora*, que não o apoio alimentar, mais adequadas às suas características:

“Acaba por nos permitir conhecer aprofundamento a nossa comunidade, nesse sentido é de facto uma mais-valia para nós. Conseguimos até ir buscar utentes para as nossas valências, ou seja, as pessoas recorrem ou são encaminhadas para a instituição para o apoio alimentar é nós

conseguimos dinamiza-los ou encaminhá-los para a resposta que mais se adequa dentro da nossa instituição. Estamos principalmente a falar nos idosos, que procuram apoio alimentar, mas de acordo com as suas características conseguimos depois integra-los em Centro de Dia ou em Serviço de Apoio Domiciliário. Através do apoio alimentar conseguimos estabelecer o primeiro contacto, verificar as suas necessidades e convence-los a integrarem-se na nossa resposta social que lhes proporcionam um maior bem-estar. Para a instituição acaba por ser rentável, embora não seja isso que nos move e não acontece na maioria dos casos, quem beneficia do apoio alimentar são jovens que estão desempregadas ou sofrem de alguma patologia mental.”
Entrevista 4, Q. 9

Contudo, o programa tem fragilidades que afetam, na ótica das *instituições mediadoras*, a sua relação com os beneficiários. O programa é acusado, pela maioria dos entrevistados, de restringir a relação entre as *instituições mediadoras* e os beneficiários ao momento da distribuição, de não promover nem exigir um trabalho promotor de autonomia e deixar ao critério de cada interveniente o tipo de relação que quer estabelecer com os beneficiário.

O programa face aos beneficiários e às suas necessidades

Face aos beneficiários as potencialidades e fragilidades do programa incidem essencialmente sobre as suas necessidades e o seu bem-estar. O PCAAC vai ao encontro das necessidades básicas dos beneficiários, reduz os níveis de privação e proporciona bem-estar, a sua grande lacuna é fazê-lo num espaço de tempo limitado, normalmente concentrado nos últimos meses do ano. Isto, não só tem consequências ao nível da satisfação das necessidades básicas, como dificulta a boa gestão, dos produtos atribuídos, por parte dos beneficiários, que recebem, de forma concentrada, grandes quantidades de alimentos:

“Não posso, no entanto, deixar de referir os seus problemas, por um lado só existe duas vezes por ano, por outro lado, nessas duas fases de distribuição atribui às famílias quantidades que estas não sabem gerir. (...) Dando o exemplo, um mês distribuimos manteiga, outro queijo, apesar de os avisar para irem consumindo de acordo com as necessidades, nos meses seguintes perguntavam sem cessar se não temos ambos os produtos para lhes entregar. Aproveitei logo para os confrontar com a impossibilidade de já os terem consumido, mas de nada serve. Este episódio só reforça a constatação que os beneficiários não sabem gerir as grandes quantidades que o PCAAC lhes atribui.”
Entrevista 5, Q.1

Intimamente ligado a este problema está ainda um outro, que se prende com a incapacidade de os beneficiários armazenarem as grandes quantidades de produtos que o PCAAC lhes atribui. Na perspetiva das *instituições mediadoras*, os beneficiários não têm capacidade para armazenar em suas casas as quantidades de produtos provenientes do programa, o que leva à sua má utilização:

“A quantidade de produtos que entregamos a pessoas que não tem na sua maioria condições para armazenar leva ao desperdício, a darem, a venderem, já vi pessoas a vender produtos do PCAAC à porta do supermercado e isto acontece porque estamos limitados aquele espaço de tempo para distribuir.” Entrevista 2, Q.6

Existe, porém, uma *instituição mediadora* entrevistada que considera que para os beneficiários os produtos são essenciais e, que por isso, o desperdício que se verificou, foi residual:

“Quando havia quantidades exageradas de alguns alimentos, já houve desperdício, mas foi uma situação residual e pontual, para a maior parte das pessoas os alimentos são um bem precioso.” Entrevista 7, Q. 10

A maioria das entrevistadas, no entanto, reconhece que tem havido, por parte dos decisores, a preocupação de ajustar as quantidades às necessidades dos beneficiários, embora estas tenham reduzido substancialmente, o que indiretamente levou a que o desperdício acabasse, na medida em que as *instituições mediadoras* referem-se ao mesmo, num tempo passado:

“Ultimamente até temos verificado uma melhoria, mas noutros tempos as quantidades eram tantas que as famílias ou estragavam ou davam a familiares e vizinhos. Não tinha qualquernexo uma família de quatro elementos beneficiar, por exemplo, de 20 pacotes de manteiga, até porque os prazos de validade não eram alargados. Nesse sentido, realmente considero ter havido grandes melhorias, não só em termos de quantidades mas também em termos de qualidade. A quantidade este ano foi muito mais ajustada à necessidade de cada família.” Entrevista 4, Q.1

Não são só as quantidades que estão mais coerentes com as necessidades dos beneficiários, também o tipo de produtos tem vindo cada vez mais a ajustar-se às necessidades destes. O último PCAAC já contemplou outro tipo de produtos essenciais

a uma alimentação equilibrada, nomeadamente salchichas, atum, sardinhas, feijão e azeite, sendo considerado como aquele em que os produtos mais adaptados estavam à cozinha portuguesa:

“(…) e estão de tal forma envolvidos que nos fizeram ver, e nós demos a conhecer a quem de direito, que os alimentos que o PCAAC lhes atribuía não faziam parte dos alimentos tipo da cozinha portuguesa. As pessoas tem uma palavra ativa e compete à instituição transmitir a quem de direito aquilo que nos vão dizendo na distribuição. O ano passado, penso que foi o PCAAC mais coerente com a cozinha portuguesa, demoramos anos, mas finalmente, o tipo de alimentos adequaram-se à cozinha portuguesa e as pessoas quando o receberam imediatamente assinalaram essas alterações.” Entrevista 7, Q. 8.

Mesmo com todas estas alterações, o PCAAC continua a ser incapaz, para os entrevistados, de proporcionar uma dieta minimamente equilibrada. Por dois motivos, o primeiro, é por não existir nos seis primeiros meses do ano, o segundo, por não conter, nem carne nem peixe, nem alimentos frescos:

“Se tivemos em conta que no primeiro semestre do ano não há produtos para distribuir a minha resposta é de imediato não. Nos meses em que existem para distribuir continuo a ter a mesma opinião, não acho que o PCAAC possibilite uma dieta minimamente equilibrada, na medida em que falta a carne, o peixe, as verduras, os frescos no geral. Podemos considerar o PCAAC como 40% de um prato, falta os outros 60% que a são a carne ou o peixe e os verdes.” Entrevista 3, Q.17

Contudo, os seus efeitos fazem-se sentir nos beneficiários, de alguma forma, minimiza a privação alimentar, mas também possibilita a ocorrência de uma rentabilização de recursos, que podem ser utilizados para suprimir outros défices:

“No fundo permite que a pessoa poupe os poucos rendimentos que possui e os priorize para outros bens essenciais ao seu bem-estar, também eles de primeira necessidade e promotores de integração. Vejamos o caso de uma pessoa sem teto, até pode ter todas as restantes necessidades satisfeitas, inclusive a alimentação, mas por não ter teto, continuará a sentir-se mal e frágil.” Entrevista 7, Q.3

Portanto, na opinião de uma das *instituições mediadoras*, apesar de o programa ter as suas fragilidades, face às necessidades dos beneficiários, mais vale existir do que não existir de todo.

Quadro n.º 9: Sistematização dos Resultados da Análise: 1. O Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carençados: Características, Potencialidades e Fragilidades

1. Dispositivos Normativos e aspetos burocráticos	Potencialidades	<ul style="list-style-type: none"> • Introduzem um maior rigor e planeamento na operacionalização; • Transparência na implementação; • Relação das IM e os Beneficiários.
	Fragilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Rigidez dos procedimentos; • Não contempla emergências ou novas situações; • Excessivo tempo de afetação dos recursos humanos; • Conflito internos (romper ou seguir a regra); • Duas lógicas: assistencialistas/tecnicista.
2. Definição do Universo de Utentes	Critérios de elegibilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Focados em situações de carência alimentar;
	Critério Quantitativo	<ul style="list-style-type: none"> • Uniformização através de ficha de registo; • Variáveis quantitativas mais que qualitativas; • Valor máximo discutíveis; • Mera análise financeira; • Não contempla segmentos como idosos e “novos pobres” com despesas fixas justificas; • Não contempla especificidade do Caso; • Conflito de critério: pobreza absoluta/relativa.
	Plataforma Informática e Base de Dados	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso imprescindível para evitar sobreposições; • Complexidade no processo de consulta; • Só permite a inscrição uma vez por ano; • Não cruza dados entre substituições manuais; • Dificil compreensão das funções da “data fim”.
3 Procedimentos da Distribuição	Credencial	<ul style="list-style-type: none"> • Vincula e compromete o beneficiário com o processo; • Não permite adaptar os produtos ao tipo de necessidades específicas dos beneficiários.
	Substituições Manuais	<ul style="list-style-type: none"> • Quanto maior o número de utentes maior as dificuldades IM; • Poucas para as necessidades existentes.
	Distribuição e armazenamento	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo e quantidade de produtos mais adequada; • Dificuldade de armazenamento dos produtos pelas IM e pelos beneficiários; • Não financia os transportes dos produtos às IM;
	Timings	<ul style="list-style-type: none"> • Concentrada nos últimos meses do ano e de data incerta; • Muito tempo entre a inscrição e a distribuição;

Quadro n.º 9: Sistematização dos Resultados da Análise: 1. O Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carentes: Características, Potencialidades e Fragilidades

4. O vínculo das instituições locais	Mediadoras	<ul style="list-style-type: none"> • Recebem produtos para atribuir a indivíduos e famílias em comprovada situação de carência alimentar.
	Mistas	<ul style="list-style-type: none"> • Recebem produtos para confeccionar refeições para os utentes das suas valências e para distribuir.
5. A relação das IM com os beneficiários	Potencialidades	<ul style="list-style-type: none"> • Permite apoiar um maior número de pessoas; • Permite aproximar as quantidades atribuídas às necessidades dos beneficiários; • Permite a aproximação aos beneficiários; • Aprofunda o conhecimento sobre os problemas sentido; • Completa respostas psicossociais.
	Fragilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Restringe a relação instituição/utentes à mera distribuição de produtos; • Não promove nem exige um trabalho promotor de autonomia; • Deixa ao critério de cada interveniente o tipo de relação a estabelecer com os beneficiários.
<p>Fonte: Construção própria baseado nos testemunhos dos entrevistados</p>		

2. O trabalho das *Instituições Mediadoras* no PCAAC

No âmbito do programa as *instituições mediadoras* estão subordinadas a um conjunto de regras e normas que o regulam, mas, sem as deixar de cumprir, as *instituições mediadoras* foram encontrando formas de o implementar mais ajustadas à sua realidade e às necessidades dos beneficiários. Este ponto organiza-se, assim, em torno do trabalho das *instituições mediadoras* no programa, a primeiro nível de análise, de acordo com as diretrizes existentes, a segundo nível de análise, através das estratégias encontradas para contornar os constrangimentos que o PCAAC comporta.

2.1 De acordo com as diretrizes do PCAAC

A intervenção das *instituições mediadoras* é um campo muito bem definido nos dispositivos normativos que regulamentam o PCAAC, portanto tudo aquilo que foi referido no decorrer das entrevistas é meramente indicativo de como as diretrizes se transformam em ações.

São três fases aquelas que são da responsabilidade *das instituições mediadoras* no Plano Anual do programa. Uma primeira fase consiste na *seleção* dos beneficiários, uma segunda fase compreende a *distribuição* e uma terceira fase de *conclusão do processo*, que não mereceu qualquer consideração neste âmbito.

A seleção dos beneficiários

No essencial, ocorre com a aplicação dos critérios de elegibilidade, a única alteração verificada ao que está regulamentado deve-se ao facto, de em 2013, os decisores terem introduzido um critério quantitativo acompanhado de uma ficha para se proceder ao cálculo do *per capita*, conforme ficou descrito anteriormente. Depreende-se dos conteúdos das entrevistas que umas começaram a proceder à seleção dos beneficiários através de um critério quantitativo, a partir do momento que o CDSS disponibilizou a ficha para esse efeito, outras, porém, como já foi dito, já o faziam, tal como é atestado em seguida:

“Utilizamos a folha de cálculo que é disponibilizada pela Segurança Social e temos como referencial para atribuição do PCAAC o valor *per capita* indicado. Mesmo quando não existia a folha de cálculo, já existia a fórmula de cálculo da capitação e por isso, sempre aplicamos critérios quantitativos para a atribuição do PCAAC, tendo nessa altura como referencia a pensão social.” Entrevista7, Q.7

A distribuição

A questão que se colocava era perceber se as quantidades destinadas a cada beneficiário eram-lhes entregue num único momento, ou se pelo contrário, eram utilizadas as três entregas previstas na credencial. A maioria das entrevistadas referiram realizar a distribuição de uma forma faseada, utilizando as três entregas previstas na credencial, sendo que uma das entrevistadas acrescentou que o faz para que os beneficiários consigam transportar os alimentos, não os desperdicem e os utilizem à medida das suas necessidades:

“Nós distribuímos os produtos do PCAAC de forma faseada, utilizamos as três vezes que as credenciais nos proporcionam. Optamos por distribuir em três vezes para que as famílias não desperdicem, para evitar que os utentes utilizem os produtos sem qualquer cuidado de os adequar às suas necessidades, ajuda-os a criar hábitos de gestão doméstica. Procuramos que utilizem os alimentos de acordo com as suas necessidades e não só porque os têm na despensa. (...) Até para os próprios utentes transportarem os produtos da instituição para as suas casas esta forma é a melhor. Se não fosse faseado não conseguiram transportar a quantidade de produtos que lhes cabe. Este ano, distribuímos Agosto a Dezembro, porque fizemos desta forma faseada (...)” Entrevista 3, Q. 7

Houve apenas uma das entrevistadas que mencionou fazer apenas uma única entrega, não por considerar ser o método mais adequado, mas por nas suas instalações não existir um espaço de armazenamento adequado para guardar as quantidades de alimentos que movimenta:

“Outra dificuldade surge ao nível do armazenamento, se tivéssemos local de armazenamento, se calhar até conseguimos apoiar de uma outra forma e os produtos até seriam distribuídos faseadamente e não numa vez só.” Entrevista 4, Q. 16

Foi ainda possível obter no discurso de duas das entrevistadas como é que estas concretizam todos os momentos da distribuição. Uma, informa os beneficiários que vão

receber o PCAAC, no atendimento, imediatamente antes da distribuição, mostra a credencial e no momento da distribuição pede-lhes que confirmem aquilo que lhes está a ser entregue com a informação que consta na credencial, solicitando que assinem a mesma para comprovar que se procedeu conforme o previsto. A outra, para não existirem filas de espera criou circuitos na distribuição, que está programada a longo prazo, em que cada beneficiário tem um dia e hora marcado e é avisado por sistema de mensagens:

“Na distribuição introduzimos circuitos de distribuição. Por uma questão de respeito e descrição, por sistema de mensagem, agendamos, com cada pessoa, um dia e hora para levantar os bens num género de supermercado, onde não passam duas vezes pelo mesmos sítio nem estão em fila de espera. Fazemos a nossa programação diária ao minuto para cada família, o que nos permite programar o PCAAC a longo prazo e ter uma maior rentabilização dos nossos recursos. Neste esquema de trabalho, mais uma vez organizamo-nos não às minhas famílias, mas às nossas famílias, isto é, em termos institucionais.” Entrevista 7, Q. 5.1

Ainda na distribuição, existia a preocupação de constatar se as *instituições mediadoras* efetuavam alterações ao plano de distribuição. Todas o fazem, com autorização do CDSS e espelhadas no mapa de execução final, pelos mais diversos motivos, nomeadamente para adequar os produtos às características dos beneficiários, por indicação do CDSS ou devido a terem de fazer substituições manuais.

A distribuição é realmente a fase do programa que contém a maior margem para as *instituições mediadoras* reinventarem a sua forma de proceder sem que com isso deixem de cumprir as exigências normativas que lhe são impostas. Todavia, de modo a cumprir com todos os procedimentos que lhe são exigidos dentro dos prazos estipulados para o fazerem e responder convenientemente às necessidades dos beneficiários, as *instituições mediadoras* foram encontrando as suas próprias formas de proceder no âmbito do programa.

2.2 As Estratégias das *Instituições Mediadoras* na operacionalização do PCAAC

Perante os constrangimentos que o PCAAC lhes impõem enquanto o operacionalizam, as *instituições mediadoras* sentiram a necessidade de reinventar a sua forma de proceder e criar instrumentos que lhes vieram facilitar o processo. O primeiro passo para introduzir qualquer tipo de mudança é perceber o que está ao seu alcance alterar para que o seu agir obtenham uma maior eficácia.

A avaliação como meio através do qual se criam estratégias

Nesse sentido, duas das *instituições mediadoras* entrevistadas expuseram a avaliação consecutiva sobre o seu trabalho, como o meio através do qual têm conseguido provocar as melhorias na sua forma de proceder, quer através de reuniões da equipa de voluntários, quer através da avaliação contínua, tal como ilustram os seguintes conteúdos das entrevistas:

“Reunimos com os voluntários uma vez por mês, para que possam apresentar as suas ideias por forma a melhorarmos o nosso funcionamento. O nosso trabalho está sempre em melhorias, nós queremos ideias para cada vez obtermos melhores resultados. É graças a isso que temos a reputação que temos.” Entrevista 2, Q. 7

“Temos evoluído, ao longo do tempo, na forma como operacionalizamos o PCAAC, quer ao nível administrativo e burocrático, quer ao nível da distribuição. Conseguimo-lo fazer porque vamos avaliando consecutivamente o nosso trabalho, questionamo-nos sobre como correu, que impacto teve, o que provocou e o que é que poderia melhorar. Não podemos entregar alimentos a estas famílias como se de um papel se tratasse. Temos de melhorar todas as vezes que o operacionalizamos, não há fórmulas perfeitas, fórmulas únicas, é este o nosso princípio. Não podemos olhar para um problema que nos surja como um constrangimento, mas sim, como uma mais-valia que nos permite melhorar.” Entrevista 7, Q.5

A gestão interna e a organização dos procedimentos

Administrativamente, operacionalizar o PCAAC, para a *instituição mediadora*, passou a ser mais simples quando se conseguiu organizar para realizar um trabalho em série, em que cada pessoa afeta ao programa é responsável apenas por uma tarefa específica

encadeada num processo contínuo. O resultado foi reduzir o tempo despendido para cumprirem com os procedimentos exigidos pelo programa:

“Na parte administrativa, as alterações que temos vindo a introduzir estão relacionada com a nossa própria organização interna, em que cada técnico, cada funcionário, envolvido no processo é responsável por uma co porção. Nós fazemos um trabalho ao nível global, institucional, é uma equipa que implementa o PCAAC, em que cada pessoa é responsável por uma tarefa específica. Quase que parecemos uma máquina fabril a trabalhar em serie, em que cada pessoa faz uma tarefa encadeada num processo contínuo. Optamos por esta forma de proceder porque significa mais rentabilidade e maior rapidez. Desde que o começamos fazer, conseguimos reduzir em muito o tempo despendido para cumprir com aquilo que está estipulado. Tendo em conta que o nosso universo de utentes é constituído por setecentas famílias, se não procedêssemos desta forma, o PCAAC tornar-se-ia muito pesado e demoraríamos muito tempo, o que significaria de que dispúnhamos de menos tempo para estar com as famílias. Temos de ter em conta que o trabalho de um técnico e das equipas de acompanhamento é estar com as famílias, não a tratar de burocracias.” Entrevista 6, Q.5.1

Outra das *instituições mediadoras* entrevistadas também assinalou ter conseguido reduzir, em muito, o tempo que despende para os procedimentos administrativos do programa, porém, a sua forma de o fazer foi no sentido de conceber um instrumento informático:

“(…) mas ainda há pior, na distribuição o preenchimento do mapa de existências. Se tivermos quinze produtos para distribuir, temos quinze folhas de *excel* a preencher, uma para cada produto, com a seguinte informação: no dia A atribui à pessoa Y através da credencial Z a quantidade X e assim sucessivamente até se esgotarem todos os produtos. Se a distribuição for em três vezes, são três vezes, multiplicadas pelo número de produtos e de credenciais, que o mapa tem de ser preenchido desta forma. Só agilizando este processo é que conseguimos cumprir com o que está estipulado e foi o que conseguimos fazer, este ano, com o mapa que criamos em *excel*. Este mapa, através de formular e links ia buscar aos mapas intermédios a informação a coloca no mapa final a ser entregue na Segurança Social. Predemos muito tempo para o criar, foi resultado de rotinas, mas valeu a pena, o que demorava três semanas a preencher, agora demora apenas três horas. É por isso que questiono como é que outras instituições o conseguem fazer, a maior parte, não tem ninguém que domine o *excel*, caso tivesse até poderíamos partilhar o nosso mapa.” Entrevista 7, Q. 20

Este instrumento, no entanto, só foi possível de criar quando conseguiram captar para voluntário, um informático. Foi opção, desta *instituição mediadora*, recorrer ao

voluntariado jovem, com um maior predisposição para as tecnologias face ao voluntário tipos, para operar no âmbito da plataforma informática:

“Um voluntário normal, que é uma pessoa reformada ou em idade de pré-reforma, sem grandes conhecimentos informáticos não consegue trabalhar na base de dados, nós temos trinta e não tenho nenhum que consiga inserir os utentes na base de dados. Para resolver a situação tivemos de arranjar voluntariado jovem entre os nossos amigos que estão agora a sair da faculdade, que a nosso pedido integraram a rede de voluntariado informal da nossa instituição, ao contrário do voluntário formal que chega até nós através da igreja, vai à missa e faz o curso de voluntariado. São estes jovens voluntários que nos ajudam no trabalho ao nível da plataforma informática, é bem mais difícil encontrar este tipo de competências num voluntário que nos chega pela forma tradicional.” Entrevista 6, Q.5

Recursos e sustentabilidade

Por relação à sustentabilidade financeira uma outra entrevistada identificou os recursos humanos de que dispõem como contributo importante para minimizar os efeitos negativos resultantes do cumprimento das suas funções enquanto *instituição mediadora*. Ao desenvolverem a sua atividade num meio rural onde existe a necessidade de percorrer grandes distâncias, mas sem que haja uma boa rede de transportes públicos para o fazerem, a *instituição mediadora* deparasse com a incapacidade dos beneficiários se deslocarem às suas instalações. A solução encontrada foi a distribuição ao domicílio, todavia, isso incorporava custos acrescidos que eram de todo indesejáveis. Para não os cometer socorreu-se dos funcionários, que no seu trajeto para casa, ficaram incumbidos de os produtos entregar aos beneficiários que no seu percurso residam.

A criatividade é talvez a ferramenta mais eficaz para contornar os constrangimentos resultantes do PCAAC, contudo, os recursos humanos de que as *instituições mediadoras* dispõem contribuem largamente para o sucesso de uma intervenção no âmbito do programa.

A operacionalização do PCAAC por uma equipa mista

Apesar de o programa ser burocraticamente inflexível através dos conteúdos das entrevistas depreendesse que existem ligeiras variações na forma de agir das *instituições mediadoras*. Contudo, são as *instituições mediadoras (mistas)*, com equipas constituídas por voluntários e funcionários, onde se registam as diferenças mais substanciais entre si.

Foram duas as *instituições mediadoras* entrevistadas nessas condições e a sua forma de proceder não poderia ser mais diferente quanto ao papel do voluntário, na operacionalização do programa, por relação ao beneficiário.

Para uma *instituição mediadora*, o voluntário não deve interagir com o beneficiário por forma a não tornar o ato do levantamento dos produtos, para este, ainda mais difícil do que já o é, tal como dá conta o conteúdo da entrevista que se segue:

“Porquê? Integrar uma família no PCAAC significa, que esta, não tem capacidade para suprimir as suas necessidades e para o fazer estabelece uma relação de confiança, que apesar de existir, não minimiza a dificuldade de vir buscar os alimentos. Não faço a mínima ideia, por muito que me coloque no lugar, o que é não conseguir satisfazer as minhas necessidades, eu que toda a vida as satisfiz, e se pensarmos que estamos face a estas famílias, que a ida toda, não tiveram problemas nenhuns no cumprimento das suas obrigações e na superação das suas necessidades é algo extraordinariamente difícil, mesmo que estejam a lidar com quem têm uma relação de confiança. Ao introduzirmos elementos estranhos, por muito que para aquela pessoa voluntária seja uma coisa que lhe faça sentir reconfortada e não deixa de ser um recurso que pode libertar outro, a dificuldade e o mal que pode fazer às pessoas, sendo esta a nossa principal preocupação, é pior que o ganho que possa dar à instituição ou à pessoa voluntário. Portanto, nós nunca usamos voluntários para o processo de distribuição, dão-nos apoio em todo o sistema de preparação da distribuição, mas nunca estão no ato da entrega dos alimentos, isso quem faz são os técnicos e os ajudantes de ação direta.” Entrevista7, Q.6.1

Nesta *instituição mediadora* os voluntários são um recurso com quem podem contar para tratar da logística em termos de armazenamento e preparação do espaço da distribuição:

“A equipa é constituída por técnicos, auxiliares de ação direta e voluntários, mas as tarefas dos voluntários são ao nível da preparação da distribuição, na organização do sistema. (...) Os voluntários ajudam-nos a descarregar e a organizar os alimentos quando chegam do pólo e na organização diária da distribuição. Para setecentas famílias distribuímos durante semanas e é preciso preparar continuamente o espaço, para isto, os voluntários são um recurso fundamental.” Entrevista 7, Q.6.1

A distribuição quem a faz são os técnicos e os auxiliares de ação direta, os voluntários, por sua vez, ao tratarem dos aspetos logísticos do PCAAC, libertaram os auxiliares de ação direta dessas tarefas, o que resultou numa distribuição mais célere:

“Inicialmente eramos poucos o que fazia com que o processo demorasse muito tempo. Quanto surgiu a categoria de ajudantes de ação direta, por não ser um constrangimento para as famílias, integramo-las na distribuição, mas só depois de estarem por dentro de todo o processo, quando começaram a maturidade no acompanhamento e estavam presentes diariamente, nas suas vidas, noutras dimensões. Isto permitiu-nos rentabilizar o tempo de distribuição, tornámo-la mais célere, quanto mais gente tivermos a fazer a distribuição, muito mais rápido conseguimos fazer chegar os géneros a quem deles precisa. Como os bens vêm muito espaçados no tempo é necessário fazê-lo com a maior brevidade possível. Por sua vez, os voluntários permitiram-nos libertar estes recursos para a distribuição.” Entrevista 7, Q. 6.3

Por oposição, a outra *instituição mediadora* organiza a implementação do programa por três equipas, das quais, duas são constituídas por voluntários e uma por funcionários. A equipa constituída por voluntários tipo, ou formais como lhe chama, tem como funções acompanhar os beneficiários, preparar e realizar a distribuição. A equipa constituída por voluntários jovens responsabiliza-se por tratar da informação na plataforma informática. Aos funcionários cabe-lhes todo o restante trabalho administrativo e o levantamento dos produtos no pólo:

“Se perguntarmos a um voluntário típico quais são as obrigações administrativas de uma *instituição mediadora*, não o sabem, aquilo que sabem é que têm de fazer a distribuição de acordo com a credencial e que têm de a entregar aos utentes, para que este a assinem na distribuição. Todo o trabalho administrativo, contatos, levantamento dos produtos no pólo é tratado pelos funcionários do Centro Paroquial e pelos jovens voluntários quando se trata da plataforma informática, os restantes voluntários têm as funções de atender as famílias, acompanhá-las e fazer a distribuição.” Entrevista 6, Q.5

Na perspetiva do voluntário desta *instituição mediadora* os beneficiários não se sentem constrangidos por se terem de relacionar consigo, muito pelo contrário, tem uma boa relação entre si, respeitam-no e partilham com o voluntário os seus problemas e receios. A seu favor, tem sobretudo, o facto de não ser originário da terra e os beneficiários reconhecerem-lhe disponibilidade para os ajudar sem receber algo em troca:

“Na minha opinião existem duas situações que jogam a meu favor, uma por ser voluntário, outra por não ser desta zona. Relativamente ao facto de ser voluntário, embora tenha consciência de que existem utentes que não compreendem o seu significado, sem que se apercebam vou-lhes

fazendo ver que só estamos ali para os ajudar, com boa vontade e amor ao próximo, sem receber nada em troca, o que vai ajudando a reforçar a relação. O facto de não ser da zona, embora viva nesta terra há trinta anos, faz com que não seja conhecido, o que facilita a aproximação aos utentes que vão partilhando os seus problemas sem qualquer receio. Não tenho dúvidas que não os partilhariam com alguém que fosse da terra.” Entrevista 5, Q. 3

Os recursos humanos que constituem as *instituições mediadoras* são a peça chave para que o PCAAC deixe de ser uma ação mecanizada de cumprimento de regras e normas estipuladas. A complementaridade de funções atribuídas, em diferentes formatos, a voluntários e a profissionais, faz a adequação entre as competências e estratégias de organização, exigências do programa e as necessidades específicas dos beneficiários.

Quadro n.º 10: Sistematização dos Resultados da Análise: 2. O Trabalho das Instituições Mediadoras no PCAAC

1. De acordo com as diretrizes e fases do programa	Seleção	<ul style="list-style-type: none"> • Cálculo do per capita;
	Distribuição	<ul style="list-style-type: none"> • Credencial e assinatura; • Armazenamento e atribuição; • Forma de distribuir: 3 vezes ou 1 vez.
	Conclusão do Processo	<ul style="list-style-type: none"> • Não referido
2. As Estratégias das IM para fazer face às necessidades locais	Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Forma de melhorar a intervenção.
	Organização da Equipa	<ul style="list-style-type: none"> • Especialização das tarefas; • Encadeamento de tarefas em sistema interno. • Tarefas de voluntários distintas das tarefas de profissionais;
	Gestão Interna	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de ficheiros informáticos; • <i>Matching</i> entre a credencial e o mapa de existências; • Recrutamento de voluntários com competências em informática; • Uma IM: Técnicos com a seleção e atribuição e voluntários com armazenamento e organização do espaço da distribuição; • Outra IM: Funcionários com trabalho administrativo e levantamento dos produtos no pólo; voluntário tipo com acompanhamento aos beneficiários, preparação e distribuição; voluntários jovens com plataforma informática; •
	Sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Rentabilização e especialização dos recursos humanos; • Mapa de percursos e distribuição de alimentos atribuída aos funcionários consoante residência.

Fonte: Construção própria baseado nos testemunhos dos entrevistados

3. O Trabalho das *Instituições Mediadoras* no apoio alimentar

Apesar das suas limitações e dos constrangimentos que provoca às *instituições mediadoras*, o PCAAC é um recurso que têm ao seu dispor para fazer face às necessidades dos beneficiários. Porém, a sua intervenção vai muito mais além do que o PCAAC lhes exige e nesse sentido, o presente subcapítulo pretende expor todo o trabalho realizado pelas *instituições mediadoras*, no âmbito do apoio alimentar, que não aquele que é condição obrigatória por serem parceiras do programa.

3.1. O Apoio Alimentar para além do PCAAC

O que motiva o agir das *instituições mediadoras* é a superação das necessidades de quem está numa situação de pobreza e exclusão social e nesse sentido utilizam todas as ferramentas que têm ao seu dispor para proporcionar as respostas mais adequadas a essas necessidades, como tão bem ilustra uma das entrevistadas:

“A palavra mediadora caracteriza bem aquilo que considero ser as nossas funções. Somos uma instituição que se gere e põe a render os seus talentos para fazer chegar às famílias todos os recursos são possíveis de canalizar para suprir as suas necessidades. Temos de ser uma mais-valia para quem nos procura, senão a nossa existência deixa de ter sentido.” Entrevista 7, Q.15

Reduzir a pobreza e satisfazer necessidades

O apoio alimentar, do qual o PCAAC faz parte integrante mas não se esgota em si, é uma das ferramentas que as *instituições mediadoras* têm ao seu dispor para responder às necessidades existentes, contudo, a forma como o utilizam tem inúmeras nuances, consoante tipo estrutura e intervenção que realizam.

Para as *instituições mediadoras* que desenvolvem a sua ação face à problemática de pobreza e exclusão social centrada no apoio alimentar, este é utilizado como meio através do qual se estabelece e intensifica a relação entre a *instituição mediadora* e o beneficiário, da qual a primeira irá extrair a informação necessária sobre o segundo, para que se for caso disso proceder aos encaminhamentos necessários:

“O PCAAC e o apoio alimentar no geral permitem-nos conhecer realmente as famílias. A carência alimentar é uma necessidade premente e aquilo que os leva a procurar a instituição, através da distribuição mensal o contacto entre instituição família vai-se intensificando ao mesmo tempo que o nosso conhecimento sobre a família se vai aprofundando, o que nos permite identificar os restantes problemas e encaminhar para as soluções ou para as respostas que mais se adequam.” Entrevista 4, Q.8

O acompanhamento social

Todavia, as *instituições mediadoras* que desenvolvem um trabalho de acompanhamento social orientado pelos princípios de ativação, o apoio alimentar em nada vai influenciar a relação que se estabelece entre a *instituição mediadora* e o beneficiário, a sua função é exclusivamente a de suprir as necessidades alimentares:

“Não considero que se estabeleça uma relação particular. Essa pergunta, com certeza, que faria sentido numa entidade que só tivesse contacto com a família através do PCAAC, o que não é o caso da nossa. Nós fazemos um trabalho de primeira linha, de acompanhamento social que assenta numa relação de continuidade, relação esta, que espero que seja, de confiança e que tenha algum impacto na vida das pessoas e, para isso, usamos todas as ferramentas possíveis e imaginárias para satisfazer as suas necessidades. Nós acompanhamos muitas famílias, tendo por base um plano de intervenção que estabelecemos com cada uma, umas beneficiam do PCAAC, outras não. O PCAAC é só mais um recurso com o qual dispomos para desenvolver este tipo de trabalho.”
Entrevista 7, Q. 4

Neste tipo de intervenção o objetivo é tornar os indivíduos autónomos e nesse sentido, o apoio alimentar é utilizado no âmbito de um plano estruturado de ação social e só é atribuído, mesmo que quem procure a *instituição mediadora* o faça pelo apoio alimentar, após a elaboração de um diagnóstico que identifique todos os tipos de carência patentes e latentes. No caso de a carência alimentar ser consequência de uma desorganização ao nível da gestão dos recursos financeiros, o apoio alimentar é atribuído para que a pessoa se organize financeiramente, ou seja, não gaste os recursos com a alimentação e os utilize para adquirir outros bens, também eles, de primeira necessidade:

“Qualquer nova situação que nos procure integra a ação social e é nesse âmbito que é apoiada em termos alimentares. Não entregamos alimentos porque a pessoa nos diz que tem necessidade, nós entregamos alimentos porque avaliamos, também através de visitas domiciliárias, e

verificamos que a pessoa realmente necessita de apoio alimentar. A esmagadora maioria quando nos procura está mesmo numa situação de carência alimentar e até pode vir ter conosco apenas pelo apoio alimentar, mas nós só as apoiamos em termos alimentares, após a realização de um diagnóstico. Se existe carência alimentar, existe também outras carências das mais diversas ordens e é por este motivo que realizamos a avaliação e não centramos a nossa intervenção na alimentação. A salvação do mundo não vem através da alimentação, apesar de alguns serviços considerarem que sim. Por vezes, a pessoa pode estar mesmo em situação de carência alimentar, mas se a conseguirmos organizar e rentabilizar os seus recursos, o apoio alimentar torna-se desnecessário. Mesmo que até lhe possamos atribuir-lhe um cabaz, fazemo-lo para quê? Para que poupe e possa canalizar os seus recursos para fazer face a outras despesas. Considero, portanto, que o apoio alimentar pode e deve estar enquadrado numa linha de emergência, mas num plano estruturado aquela família por forma a torna-la autónoma.” Entrevista7, Q.8

Complementaridade das respostas sociais

Para as *instituições mediadoras* que na sua estrutura têm outro tipo de respostas, tais como RSI, Cantina Social e Creche, o apoio alimentar não só é o meio através do qual atuam sobre as necessidades alimentares, como é utilizado para colmatar as suas falhas, tal como exemplificam os seguintes excertos das entrevistas:

“(....) de forma complementar à cantina social, que existe desde 2005. Muitos beneficiários, mesmo integrados em cantina, precisam dos produtos do PCAAC. A cantina social fornece o almoço e o jantar, o pequeno-almoço tem de ser assegurado através do avio mensal (...)”
Entrevista Teste, Q. 14

“Enquanto Centro Paroquial temos duas vertentes, a escola e o apoio alimentar. Não são respostas distintas, são sim complementares, é através da escola que conhecemos as famílias e identificamos a carência, o apoio alimentar é atribuído para a minimizar.” Q.2

Contudo, seja qual for a utilização, que as *instituições mediadoras*, concedem ao apoio alimentar, a sua concretização está associada a um conjunto de ações e procedimentos que vão além do que só a distribuição dos géneros reduzida à sua expressão mais simples.

3.2. A intervenção e os procedimentos das *Instituições Mediadoras* no apoio alimentar para além do que PCAAC lhes exige

Para operacionalizarem o apoio alimentar as *instituições mediadoras* empreendem todo um conjunto de tarefas e procedimentos que podem ser agrupadas por três momentos, consoante o nível em que se encontra a intervenção face aos beneficiários. Um primeiro momento de *acolhimento*, um segundo momento de *acompanhamento* e um terceiro momento de *distribuição*.

O acolhimento

Tal como o nome indica, é a fase na qual as *instituições mediadoras* integram pessoas em situação de pobreza e exclusão social no apoio alimentar, mas antes de o fazer há que a preparar. A esse respeito, uma das entrevistadas concretizou que, para preparar a integração de novos beneficiários, define o número de vagas que pode preencher em função das fontes de abastecimento que possui:

“Nós definimos a nossa capacidade em termos de número de pessoas que podemos apoiar. Apesar de em alguns momentos ultrapassarmos a nossa capacidade, tentamos, de alguma forma, impor um limite, porque se começarmos a ultrapassar em muito o número que definimos, deixamos de as conseguir apoiar com as quantidades que consideramos indispensáveis. Esta forma de proceder obriga-nos a um controlo muito apertado e a deixar de apoiar famílias que subsistem mais facilmente sem o nosso apoio.” Entrevista 1, Q. 18.2.

Em seguida, há que comprovar se se verifica a necessidade de apoio alimentar, o que está condicionada à elaboração de um processo de beneficiário. Na verdade, O PCAAC assim o obriga, porém as *instituições mediadoras* que abordaram a questão, são ainda mais exigentes e criativas quanto à forma de o elaborar e quanto aos critérios de elegibilidade a utilizar, uma por sua autorrecriação e como forma de ultrapassar os constrangimentos impostos pelo território no qual intervém, duas por trabalharem em rede e em parceria.

No caso da *instituição mediadora* que o faz por sua autorrecriação e como forma de ultrapassar os constrangimentos sentidos, o processo é constituído, para além dos tradicionais documentos de identificação e comprovativos de despesas, por

comprovativos de rendimentos dos três meses imediatamente anteriores à constituição do processo:

“Embora nesta zona seja muito difícil fazer essa análise porque as famílias que acompanhamos tem trabalhos saxonais ou trabalham na agricultura durante uma a duas semanas e não tem forma de comprovar as suas remunerações mensais o que faz com que não nos seja possível preencher a ficha de forma exata. Para as famílias as despesas são sempre mais fáceis de comprovar ao contrário dos rendimentos. Conseguimos ultrapassar esta questão porque passamos a pedir as remunerações auferidas nos três meses imediatamente anteriores ao processo de reavaliação, assim sempre nos é possível fazer uma estimativa e calcular um *per capita* o mais aproximado possível da realidade de cada família.” Entrevista 4, Q.6

No caso das duas *instituições mediadoras* que constituem o processo com base num trabalho em rede e em parceria, uma utiliza os critérios de seleção da rede na qual se insere, nomeadamente a morada ser coincidente com a sua área de intervenção, o rendimento *per capita* calculado estar dentro dos parâmetros do definido pela rede, que até tem como teto máximo um valor inferior ao do PCAAC, e a pessoa estar inscrita no Centro de Emprego. A outra *instituição mediadora* apesar de constituir o seu próprio processo e fazer a sua própria avaliação, só integra no apoio alimentar após atendimento nos Serviços Locais de Segurança Social:

“Tanto os que são encaminhados pelos técnicos, como aqueles que nos procuram diretamente têm de ir a um atendimento da Assistente Social da Segurança Social. Nós também fazemos a nossa própria avaliação através das visitas domiciliárias, análise documental e sobretudo através da relação que se estabelece no momento da distribuição.” Entrevista 5, Q. 9

Portanto, qualquer nova situação tem de ir a um primeiro atendimento nos Serviços Locais da Segurança Social, porque a *instituição mediadora*, por um lado, tem como princípio que se a técnica lhe sinaliza uma família como tendo carência alimentar é porque esta tem condições para ser integrada no apoio alimentar e, por outro lado, foi a forma que encontrou para que todas as pessoas tivessem um tratamento igualmente justo e equitativo:

“No primeiro contacto, encaminhamo-los para a Segurança Social, isto para que haja uma primeira triagem, ou seja, se a técnica nos diz que a

família é carenciadas é porque tem cabimento nos critérios de elegibilidade. Adotamos este procedimento para que haja um tratamento igual entre beneficiários, seja um processo justo e equitativo.” Entrevista 6, Q. 6

Contudo, a *instituição mediadora* faz a sua própria avaliação. Sempre que se estabelece um contato para apoio alimentar, dá-se início à constituição do processo de beneficiário, que por norma é concluído no espaço de uma a duas semanas. Entretanto o proponente a beneficiário, no dia da distribuição imediatamente a seguir a este primeiro contato, é apresentado ao voluntário da distribuição que o vai apoiando com os frescos provenientes do Banco Alimentar ao mesmo tempo que vai formando a sua opinião sobre este. O objetivo, desta forma de proceder, é fazer uma avaliação assente no confronto da análise documental com a opinião do voluntário, que no caso do valor *per capita* calculado atingir o limite máximo, é fundamental, para decidir se o integram ou não, no apoio alimentar.

Houve ainda três *instituições mediadoras* que referiram fazer visitas domiciliárias para comprovar e completar a informação apresentada pelos beneficiários. Uma faz sempre, outra faz quando tem dúvidas e outra faz quando tem disponibilidade para o fazer, dado ter a gestão da instituição a seu cargo:

“Tenho pena de não poder fazer uma avaliação mais de terreno, é-me muito difícil fazer visitas domiciliárias, sou eu a responsável pela gestão desta instituição, sobretudo ao nível do centro de dia e do serviço de apoio domiciliário, faço a gestão das compras e dos transportes entre outras tarefas e o apoio alimentar acaba por ficar em segundo plano e muitas vezes é negligenciado, mas reconheço a importância vital de fazer as visitas domiciliárias, não só seria mais fácil aferir o nível de carência alimentar como também nos permitiria mais facilmente identificar os restantes problemas existentes. Em alguns casos ainda vou conseguindo fazer um acompanhamento próximo, com visitas e vários momentos de conversa com a família, infelizmente não é possível fazer este trabalho sistemático com todas as famílias. O facto é que também gosto de ser eu a fazer este trabalho, não o deixo à responsabilidade de mais ninguém, e também acontece que para o fazer convenientemente teria de delegar as restantes tarefas gestão, mas não tenho encontrado colegas para me substituírem. Todos os dias há sempre qualquer coisa que vem e vai-se sobrepondo ao que estava programado.” Entrevista 4, Q.6

A materialização do apoio em alimentos a estas novas situações está intimamente dependente da época do ano em que se encontram e do facto de existir alimentos em *stock*. O PCAAC pode ser um recurso, no entanto, tal como uma entrevistada indica, estas novas situações tem de estabelecer contacto com a *instituição mediadora* nos meses em que o programa está a ser distribuído e a *instituição mediadora*, por sua vez, tem de ter a possibilidade de fazer substituições manuais, que são escassas perante as necessidades com as quais esta se depara:

“Felizmente existem pessoas que se autonomizam, há pessoas que conseguem voltar ao mercado de trabalho e por sua livre e espontânea vontade, informam-nos que já não querem receber apoio alimentar. Quando isto acontece, faço uma substituição manual, ou seja, com os produtos dessa família apoio outra que esteja em lista de espera. Infelizmente isto não acontece muitas vezes e as vagas não são suficientes para todas as novas situações que vão surgindo. Vamos imaginar que tinha quarenta credencias disponíveis, à medida que as famílias surgiam ia fazendo a substituição manual, no prazo de um mês não tinha mais credenciais disponíveis.” Entrevista Teste, Q. 10

Na verdade a maioria das *instituições mediadoras* entrevistadas não reconhecem o PCAAC como o recurso a contar perante novas situações e, de uma forma geral, têm outras fontes de abastecimento para as apoiar. O conteúdo da entrevista que se segue é bem exemplificativo desta situação, no entanto, só esta entrevistada é que referiu entregar, às novas situações, a mesma quantidade de produtos que o programa lhes destinaria, como em si tivessem integradas:

“Não recebe de imediato os géneros do PCAAC mas recebe as mesmas quantidades que o beneficiário do PCAAC. Nós não fazemos qualquer discriminação, se a pessoa entrou após época de inscrição do PCAAC e se nessa semana que começa a receber é a semana do avio grande, recebe a mesma quantidade de produtos que uma família que está integrada no PCAAC, no entanto, o cabaz é constituído com produtos provenientes das nossas restantes fontes de abastecimento. (...) As pessoas recebem sempre a mesma quantidade, independentemente de terem conseguido estabelecer contacto connosco na altura em que estão a decorrer as inscrições para o PCAAC. Quando integram o apoio podem receber o arroz do PCAAC ou o arroz de outra fonte de abastecimento, mas com certeza, que vão receber aquilo que está estipulado pelo PCAAC para uma família similar.” Entrevista 1, Q.18.1

Todavia, há duas *instituições mediadoras* que referiram apoiar os novos beneficiários com os produtos do PCAAC, mas fazem-no porque são *instituições mistas*, ou seja, recorrem aos produtos a si destinados para consumo interno, para apoiar as novas situações que lhe surjam:

“Em termos do PCAAC, isto é possível porque utilizamos os produtos que estão destinados à instituição. Somos uma instituição simultaneamente mediadora e beneficiária, o que nos permite ter produtos do PCAAC que podemos utilizar em prol das famílias. Para uma instituição beneficiária a forma de utilização dos produtos fica ao critério da instituição apesar de se destinarem às nossas respostas sociais não existe nenhum controlo se os produtos são ou não utilizados na confeção das refeições.” Entrevista 3, Q. 9.1

As situações de emergência e a carência alimentar

Importa ainda salientar que existem três *instituições mediadoras* entrevistadas que mencionaram fornecer o primeiro cabaz mesmo antes de constituírem o processo de beneficiário. Duas fazem-no quando consideram trata-se de situações de emergência que precisam de resposta imediata, a terceira porque tem como princípio que todos aqueles que a procuram, neste âmbito, estão numa situação de carência alimentar:

“Até provar o contrário todos aqueles que nos procura, fazem-no porque estão numa situação de carência e por isso, devem ser apoiados se tivermos alimentos para o fazer. Também por isso concedemos primeiramente um cabaz a quem nos procura diretamente e só depois os encaminhamos para o atendimento na Segurança Social para constituir o processo.” Entrevista 5, Q.9

A proveniência das pessoas em situação de carência alimentar possui as mais diversas formas. Uns, vêm por sua própria iniciativa ou por indicação dos vizinhos, outros porque são encaminhados por instituições de abrangência distrital, como o Banco Alimentar e a Cáritas Diocesana, e outros, ainda, por instituições locais de solidariedade social ou por serviços locais, como os Serviços Locais de Segurança Social e o Centro de Saúde. No excerto da entrevista que se segue é possível tirar elações quanto ao peso que os encaminhamentos podem ter no universo de utentes das *instituições mediadoras*:

“No entanto, 80% dos casos que apoiamos são encaminhados por entidades exteriores como a igreja, particulares que conhecem o nosso

trabalho, pela Segurança Social, pela Cáritas Diocesana, pelo Banco Alimentar, pelo Centro de Saúde.” Entrevista 6, Q. 2

Mesmo tratando-se de encaminhamentos as *instituições mediadoras*, que abordaram a questão do seu acolhimento, optam por constituir o processo de beneficiário. Existem, todavia, diferenças quanto à celeridade da materialização do apoio, a referência foi por relação aos encaminhamentos dos Serviços Locais de Segurança Social. Uma das entrevistadas se não tiver produtos disponíveis para os apoiar, incorpora-os na lista de espera, enquanto a outra entrevistada, apesar de ter as fontes de abastecimento no limite das suas capacidades e ter lista de espera, apoia-os no imediato:

“Não. Existe a indicação de que podem enviar a ficha de caracterização das famílias, mas independentemente de terem ido à Segurança Social ou estarem a ser acompanhadas noutra instituição sem ajuda alimentar, as pessoas ficam sempre em lista de espera. Todas têm o mesmo direito, não é por terem ido à Segurança Social ou por estarem a ser acompanhadas ao nível do RSI, que podem ser integradas de imediato no apoio alimentar, passando à frente de outras situações. Para procedermos de uma forma justa, ficam todas em lista de espera. Não é justo que pessoas que tenham o mesmo nível de necessidade, só porque foram a um atendimento na Segurança Social, passem à frente de pessoas que veem diretamente à instituição, todas ficam em lista de espera.” Entrevista Teste, Q. 21

“Também integramos situações identificadas pela Segurança Social, o que nos preocupa, porque não temos capacidade para integrar mais ninguém em apoio alimentar. Temos uma lista de espera de quarenta famílias e não possuímos outras fontes de abastecimento para além do Banco Alimentar, do PCAAC e da Paróquia, que já chegaram ao limite da sua capacidade para providenciar um apoio condigno.” Entrevista 5, Q. 5

O acompanhamento

Este é o momento utilizado pelas *instituições mediadoras* para realizar um trabalho de proximidade junto dos beneficiários no sentido de lhes darem os instrumentos para que se tornem autónomos. Dos vários conteúdos das entrevistas foi possível extrair as pistas de como o preparam, de como o criam, que ações desenvolvem, que procedimentos usam, que resultados obtêm e para que é que o fazem.

Um número significativo de *instituições mediadoras* desenvolve a sua atividade com voluntários que têm a preocupação de fazer um trabalho adequado às necessidades das pessoas que acompanham. Uma dessas instituições constitui o universo das *instituições*

mediadoras entrevistadas que, mencionou que, para realizar um trabalho de proximidade que responda verdadeiramente às necessidades dos beneficiários não só estuda esta temática, como procura obter conhecimento junto dos profissionais que lhe possam ajudar a lidar, da melhor forma, com as problemáticas identificadas nestes:

“Também tenho procurado estudar o máximo que posso a parte humana das pessoas que considero que me ajuda em muito a lidar com os nossos utentes, procuro médicos e outros profissionais para me orientarem.”
Entrevista 2, Q.5.1

Para acompanhar os beneficiários, enquanto os apoia em termos alimentares, no dia da distribuição, realiza um atendimento individualizado, sendo neste espaço que aprofunda o seu conhecimento sobre quem acompanha e identifica as suas necessidades latentes. Importa evidenciar que o excerto seguidamente apresentado é um bom exemplo de como a carência alimentar é só um sintoma de uma situação bem mais complexa que não se resolve apenas com o apoio alimentar:

“A vida destas pessoas é dramática, estão-nos a aparecer situações muito complicadas, chego a estar uma hora com uma família e só me dão 15m para cada uma. Não estou a exagerar quando digo que chego a estar uma hora com uma família. Chegam aqui já no limite dos limites, depois é preciso fazer aqui um exercício só possível com a ajuda de Deus, as lágrimas correm enquanto nos conta os problemas. Chegamos a procurar pessoas que outrora tiveram uma vida estável e equilibrada, pessoas com formação superior com ordenados a rondar os 3000€ e que ficaram desempregas. No outro dia tivemos aí um professor universitário. Temos outra família que não são portugueses, ele é engenheiro e ela é médica, mas por causa da língua, principalmente ela, não conseguem exercer a profissão. Dantes tínhamos aquelas pessoas, as tais que estávamos a falar completamente destruturados, mas agora estão a surgir estas novas situações com muito para dar a este país, com formação, especialização e depois não conseguem integrar-se no mercado de trabalho.” Entrevista 2, Q. 5.

Outra das *instituições mediadoras* partilhou que para desenvolver um trabalho de proximidade com os beneficiários, não só sentiu a necessidade de realizar este tipo de atendimentos, como ainda criou um Banco de Recursos onde tem ao dispor das famílias tudo aquilo que consegue angariar que não seja alimentar:

“Até há bem pouco tempo a relação que se estabelecia com os utentes era fugaz, pontual, uma vez por mês na altura da distribuição dos cabazes. Estou a tentar alterar este tipo de relação. Para além do apoio

alimentar também criamos um banco de recurso onde distribuimos tudo aquilo que conseguimos angariar que não seja alimentar, nomeadamente roupas e brinquedos, esta resposta tem sido muito procurada pelas famílias e veio contribuir para tornar a nossa relação mais duradoura. Começámos também a fazer atendimentos com uma perspetiva mais abrangente e não só centrado em perceber se quem nos procura está apto ou não para receber apoio alimentar. (...) Este tipo de trabalho é ainda muito incipiente, durante muito tempo, uma grande falha nossa, apenas distribuimos os produtos. (...) Agora, até para o mero pagamento de uma taxa moderadora as pessoas já procuram a nossa instituição, já olham para a instituição como alguém que de facto os pode orientar naquilo que se sentem mais inseguros. Recentemente promovemos uma ação de esclarecimento sobre o IRS, como o deviam preencher e quando o deviam entregar.” Entrevista 3, Q.4

Tal como é possível de verificar no testemunho acima apresentado, um acompanhamento regular tem realmente resultados benéficos para a relação entre *instituições mediadoras* e beneficiários, na medida em que é dado a entender a estes últimos que estas não são meras distribuidoras de géneros alimentares, pelo contrário, são um recurso para os ajudar a ultrapassar os seus problemas:

“(...) há uma relação muito próxima com a família, sempre. O que sinto é que as famílias têm uma grande confiança em nós, procuram-nos muitas vezes para desabafar os seus problemas. Olham para a nossa instituição como uma âncora, sentem o nosso apoio e contam-nos a sua história de vida. São problemas que às vezes por si só já são difíceis, mas para eles, que estão dentro deles, ainda lhes parecem mais negros e mais difíceis. Sentem-se encurralados sem ter qualquer esperança de sair. As famílias estão tão aflitas quando nos procuram que nem sequer sabem por onde vão começar a resolver os problemas, porque há um bloqueio, nota-se mesmo que a pessoa está tão bloqueada com a situação que nem sequer consegue perceber por onde começar a resolver os problemas. À medida que nos vão contando os seus problemas, nós vamos perguntando se já deram determinado passo para os resolver e incentivamo-los a ir ali ou acolá. Basta este tipo de incentivo para que ganhem um outro ânimo para enfrentar os seus problemas.” Entrevista 2, Q. 5.1

Esta *instituição mediadora* no concreto não se limita a incentivar os beneficiários a resolver os seus próprios problemas. Para os tornar pessoas responsáveis e autónomas indica onde se devem dirigir, mas pede-lhes para que assim que obtenham uma resposta lhe venham informar. Faze-o, também, para que os beneficiários não sintam que esta, ao encaminhar para outro tipo de resposta, os está a abandonar:

“Para perceberem que nós não os abandonamos peço-lhes sempre para nos virem contar como ficou, isto faz com que se sintam na obrigação de ir mesmo procurar as soluções.” Entrevista 2, Q. 5.1

Os encaminhamentos realizados pelas *instituições mediadoras* são sobretudo para resposta que têm uma intervenção mais ampla, que atuam ao nível das causas da pobreza e da exclusão social, tal como é demonstrativo o excerto que se segue:

“Sim. Os problemas são sobretudo financeiros, é a incapacidade de pagar as rendas, de comprar os livros dos filhos, é as dívidas com a água e a luz, é as dívidas que foram contraídas quando perderam o emprego e avançaram com os créditos. São por estes motivos que os encaminhamos para a equipa de RSI e até mesmo para o fundo social da Cáritas Diocesana. As situações mais complicadas encaminhamos também para a advogada da Junta de Freguesia (...)” Entrevista 2, Q.5.1.

Por sua vez, também para as *instituições mediadoras* este tipo trabalho de proximidade tem as suas mais-valias, sobretudo no que concerne à redução da lista de espera. A *instituição mediadora* que o mencionou, utiliza o trabalho de proximidade para perceber se entre os beneficiários que está a apoiar existe alguém, que por si só, já consiga subsistir, para o “substituir” por alguém que não consiga de todo fazer face às suas necessidades e esteja em lista de espera:

“Tentamos ainda fazer um acompanhamento muito próximo aos beneficiários por forma a acabar com a lista de espera e não deixar famílias a beneficiar do apoio quando já conseguiram minimizar o seu nível de carência, enquanto outras, com o maior nível de carência, continuam aguardar vaga.” Entrevista 1, Q. 16.2

No entanto, existem fatores que podem provocar constrangimentos ao desenvolvimento de um trabalho de proximidade com os beneficiários. Estes constrangimentos são sobretudo provocados por um universo de utentes constituído por um número elevado de beneficiários face a um número reduzido de recursos humanos. No caso das *instituições mediadoras* que desenvolvem a sua atividade apenas com voluntários, os constrangimentos sentidos são ainda agravados pelo facto de os voluntários não se dedicarem inteiramente a este tipo de trabalho. Ambos os constrangimentos são perfeitamente visíveis nos excertos das entrevistas que se seguem:

“Eu acho que existe. Felizmente nós conseguimos fazer um acompanhamento, mas porque apoiamos muitas famílias não é tão próximo quanto o desejável. Este ano inscrevemos 520 agregados, mensalmente temos contacto com todos eles, semanalmente temos contacto com alguns deles. Mesmo assim, penso que conseguimos ir mais além do que só a entrega do avio. Acho que conseguimos criar uma relação de proximidade com as famílias”. Entrevista Teste, Q. 3.1

“Há sempre a tentativa de fazer o acompanhamento à família, mas tendo em conta que a instituição é gerida e desenvolve a sua atividade apenas com voluntários, nem sempre isso é possível. O ideal seria haver sempre um acompanhamento, ao longo do tempo, muito próximo de todas as famílias e de todas as situações de modo a ir ao encontro das suas reais necessidades, mas este trabalho é sempre feito com os recursos da própria instituição, o que leva a que exista alguma demora na análise das situações.” Entrevista 1, Q.6

Ainda no acolhimento parece ser consensual entre todos os entrevistados que as visitas domiciliárias são também um instrumento fundamental para se proceder a um trabalho de proximidade, o que difere entre si é a utilização que lhas dão e o tipo de informação que procuram. Duas da entrevistadas mencionaram que as visitas domiciliárias servem para esclarecer situações sempre que detetam ou reparam que algo se aturou na vida dos beneficiários, uma referiu que este procedimento é utilizado para averiguar denúncias sobre este e outras apontam as visitas domiciliárias como forma de adequar a distribuição aos mesmos, quanto às suas necessidades e capacidade de armazenamento dos produtos. O excerto de entrevista que se segue é referenciador do porquê da necessidade de realizar as visitas domiciliárias para adequar a distribuição aos beneficiários:

“Por isso, até mesmo com a participação dos nossos utentes, nos adaptamos sobretudo a distribuição dos produtos às características dos próprios utentes. Estou-me a lembrar de um exemplo em concreto, não faz sentido atribuir dez pacotes de manteiga a uma família se esta não tiver um frigorífico para os armazenar. As visitas domiciliárias também nos vieram ajudar em muito a tomar estas decisões e a adequar a distribuição às características e capacidades de armazenamento dos utentes.” Q. 5.2

A distribuição

Verifica-se, portanto, que existe, nas *instituições mediadoras*, a preocupação em ajustar a distribuição às necessidades e características dos beneficiários. Esta preocupação centra-se fundamentalmente nas questões alimentares, contudo, podem ser analisadas em três níveis, no primeiro nível quanto à responsabilização e à rentabilização dos produtos pelos beneficiários, num segundo nível por relação à forma como se processa a distribuição e num terceiro nível quanto às quantidades e tipo de produtos a distribuir para originar um maior bem-estar.

Ao distribuírem o PCAAC as *instituições mediadoras* constatam com frequência que grande parte dos beneficiários não sabe gerir as quantidades que o programa lhes confere. Sem poderem ficar indiferentes, as *instituições mediadoras* reconhecem que associado ao apoio alimentar devem existir ações de rentabilização dos recursos:

“(…) mas tem de ser acompanhado por um trabalho de educação que lhes permita perceberem que com o pouco que recebem do apoio alimentar vão poupar recursos que devem ser focalizados para comprar outros bens necessários ao agregado familiar. É este o trabalho que tento fazer com as famílias no pouco tempo que estou com elas (…)”
Entrevista Teste, Q. 25

Estas ações de rentabilização de recursos são essencialmente de sensibilização, passam por ir trabalhando com os beneficiários a utilização dos alimentos em função dos recursos que possuem e são executadas pelas *instituições mediadoras*, sobretudo na distribuição, aquando a entrega dos alimentos. O resultado, no entanto, na ótica da *instituição mediadora* que o assinalou, não é o melhor:

“Na altura da distribuição até parece que a mensagem passa e que vão utilizar os produtos que recebem à medida das suas necessidades, o que verificamos posteriormente é que não fazem nada daquilo que ouvem. Tentamos e não deixamos de tentar que utilizem os produtos à medida das suas necessidades, nunca até hoje o deixei de fazer, acredito que quanto mais vezes o ouvirem, maior é a probabilidade de compreenderem e de o fazerem.” Entrevista 5, Q. 2

Por outro lado, houve duas *instituições mediadoras* que admitiram utilizar a distribuição para criarem um sentimento de responsabilidade nos beneficiários, sobre aquilo que lhes diz respeito. Uma das entrevistadas incentiva-os a conferirem os produtos que lhe são

entregues, a outra atribui responsabilidades aos beneficiários sobre as condições em que se encontram os sacos onde transportam os produtos e concede-lhes a possibilidade de optarem por receber ou não um determinado produto caso assim o entendam, pedindo-lhes a sua opinião sobre o que fazer quando optam por não o receber. Os excertos das entrevistas seguintes retratam este tipo de procedimentos perante os beneficiários:

“Alguns até conferem aquilo que lhes foi atribuído, achamos muito bem e até os incentivamos para que o façam, pois vão criando responsabilidade sobre aquilo que lhes diz respeito.” Entrevista 2, Q. 1.1

“Para além desta obrigatoriedade, também já lhes impusemos regras, ou seja, para além das exigências que a Segurança Social nos impõem, nós sentimos necessidade de criar as nossas próprias regras. A questão do saco para transportar os alimentos é um bom exemplo, agora já sabem que para levantar os produtos tem de ter o cuidado de trazer um saco nas devidas condições, uns até já vão revessando, ou seja, levam um saco e deixam outro, mas este hábito até foi difícil de criar.” Entrevista 3, Q.6

“Quando os questiono se utilizam determinado produto ou se tem alguém, um neto, um sobrinho, a quem queiram dar, alguns respondem que não. A esses explico-lhes a quem estou a pensar atribuir o produto e o que me levou a tomar essa decisão, por norma aceitam e concordam com a minha proposta. Às vezes, mais agora nos últimos meses, são os próprios utentes quando lhes atribuímos produtos que não utilizam que nos dizem para entregar aquela outra família que até conhecem e sabem que o vão utilizar, ao contrário deles que não o consomem. Têm esse cuidado e sabem que estão também à vontade para decidir se querem ou não levar aquilo que lhes está destinado. Já se consciencializaram que não ficam prejudicados. Começamos nós por os consciencializar a ter esse tipo de comportamento e agora por iniciativa própria já tomam essas decisões.” Entrevista 3, Q. 5.2

No que se refere à forma como a distribuição se processa com todos os recursos que as *instituições mediadoras* dispõem, dos conteúdos das entrevistas foi possível extrair os momentos que a compõem, onde e com que frequência ocorre e como distribuem.

A distribuição pode não passar só por distribuir os produtos pelos beneficiários. Maioritariamente, todas as *instituições mediadoras* entrevistadas, atribuem à distribuição um papel preponderante no aprofundamento do conhecimento sobre os beneficiários e os seus problemas, no entanto, as duas que concretizaram a forma como fazem, diferem entre si. Uma, divide a distribuição em dois momentos, um primeiro

momento que consiste num atendimento, e um segundo momento de entrega dos produtos, a outra faz a distribuição com a equipa do RSI, para que se for caso disso incorporá-los nessa resposta:

“Aquando a distribuição vamos fazendo o acompanhamento das situações, sempre que veem buscar os produtos, primeiramente vem aqui ao atendimento onde vamos fazendo o ponto da situação com a família.” Entrevista 2, Q. 5

“A distribuição dos géneros alimentares está a ser feita com a equipa de RSI, aproveitamos esse momento para aprofundar o nosso conhecimento sobre os problemas dos utentes e já conseguimos integrar nesta resposta pessoas que estavam só a receber apoio alimentar mas que não tinham qualquer tipo de rendimentos ou suporte.” Entrevista 3, Q.4

Por outro lado, a constante atualização do conhecimento sobre os beneficiários tem também a função de adequar a distribuição às suas características. Por exemplo, uma *instituição mediadora* referiu que tem uma família que não come carne de porco, outra referiu que papas só entrega a famílias com crianças. Ao procederem assim, pretendem também, evitar o desperdício:

“Temos também uma certa flexibilidade, principalmente para os alimentos que existem em menor quantidade, por exemplo para papa láctea alteramos a distribuição e só a entregamos a famílias que têm crianças, sendo esta também uma forma de garantir que os alimentos são distribuídos a quem realmente precisa e consequentemente não os irá desperdiçar.” Entrevista 1, Q.17

O local onde ocorre a distribuição

A norma é ser nas instalações das *instituições mediadoras*, todavia, existem aquelas, que movidas pela incapacidade dos beneficiários se deslocarem às suas instalações, dada as características dos território e a falta de transporte, vão levar os produtos a casa destes:

“São poucas as famílias a quem isto acontece, na maioria dos casos, somos nós que vamos entregar às suas casas, as pessoas não têm condições nem tão pouco têm transportes para poderem deslocar-se há instituições para vir buscar os alimentos que lhes corresponde, até porque o nosso território a isso obriga, não existe transportes públicos,

ou tem carro próprio e temos de ser nos a ir entregar.” Entrevista 4, Q. 11

Entre as *instituições mediadoras* é consensual que a distribuição deve ser realizada de forma faseada, preferencialmente uma vez por semana e nos casos onde isto não é possível, pelo menos, uma vez por mês deve acontecer. Porém, existe uma *instituição mediadora* que não acredita neste sistema e defende que a distribuição deve ser ajusta às necessidades dos beneficiários, quer com isto dizer que, o beneficiário não deve ter como garantido que irá ser apoiado, deve sim, ser apoiado, quando se verifica que realmente a carência alimentar subsiste e que este não tem forma de a colmatar por si só, o que implica uma avaliação sistemática das situações:

“Não definimos datas específicas para a distribuição. Na minha opinião, definir datas específicas para a distribuição, é um erro. Ora vejamos, se nos comprometermos a apoiar uma pessoa durante seis meses, mas ao fim de um mês a pessoa integra o mercado de trabalho e torna-se autónoma, não faz sentido continuar a apoiá-la. Não ponho em causa a sua necessidade e até percebo que seja um bom complemento aos primeiros ordenados, mas se já consegue suprir as suas necessidades, não faz sentido continuar a apoiá-lo quando até existe um vizinho que tem mais necessidades do que ele e não está a ser apoiado porque não temos capacidade para o fazer. Numa linha de emergência, em que os recursos são poucos face às necessidades, temos de priorizar com a pessoa o que é melhor para si e como estamos diariamente presentes na sua vida, vamos avaliando consecutivamente as suas necessidades. Quando estamos a entregar um cabaz, estamos também a agendar a próxima reavaliação, se verificamos que necessita de um novo cabaz apoiamo-la, caso contrário não o fazemos. Esta forma de proceder dá-nos a possibilidade de rentabilizar os recursos e obriga a própria pessoa a organizar-se. O trabalho de acompanhamento significa avaliação e se nessa avaliação percebemos que a pessoa está organizada podemos canalizar os géneros para outros com maiores necessidades. Não significa que a deixamos de apoiar, significa que a pessoa, naquele momento, se organizou. Temos pessoas que são apoiadas há anos, semanalmente, mas temos outras que começamos a apoiar mensalmente e passados dois meses se conseguiram autonomizar. Na minha opinião, o apoio alimentar depende muito de uma estratégia de gestão, de acompanhamento e avaliação.” Entrevista 7, Q.8.1

Acresce evidenciar que uma distribuição regular só é possível de concretizar porque as *instituições mediadoras* possuem outras fontes de abastecimento entre elas, o Banco Alimentar.

3.3. O Apoio Alimentar com o Banco Alimentar

Para as *instituições mediadoras*, no âmbito do apoio alimentar, é uma mais-valia poder contar com uma fonte de alimentos estável e regular. Cabe ao Banco Alimentar desempenhar esse papel, na medida em que, no prosseguimento da sua missão consegue assegurar, tanto quanto possível, uma distribuição semanal às instituições suas parceiras.

O objetivo deste ponto não é tanto explorar a relação existente entre o Banco Alimentar e as *instituições mediadoras*, o que de facto aqui se pretende é apresentar os contributos do Banco Alimentar face às *instituições mediadoras* nos meses em que este e o PCAAC coexistem e nos meses em que o programa é inexistente.

Nos meses em que ambas as respostas coexistem, o PCAAC e o Banco Alimentar são utilizados, pelas *instituições mediadoras*, de modo complementar, ou seja, por forma a entregarem um cabaz mais adequado às necessidades dos beneficiários, este é constituído por produtos de ambas as respostas:

“Acaba por ser um complemento. É-nos atribuído determinada quantidade de produtos, a direção estipula que a distribuição é faseada e os avios acabam por ser constituídos com produtos do Banco Alimentar e do PCAAC. Assim as pessoas conseguem levar sempre mais alguma coisa do que aquilo que está estipulado na credencial.” Entrevista Teste, Q. 16

A maioria dos entrevistados concretizou pormenorizadamente como é que o Banco Alimentar e PCAAC se complementam nos meses em que ambos coexistem. Enquanto o PCAAC fornece os produtos não perecíveis³⁵, o Banco Alimentar fornece os chamados “frescos” que são todos aqueles produtos angariados, por si, semanalmente que estão em boas condições mas que por algum motivo não entraram no mercado, como por exemplo, fruta fresca, legumes frescos, iogurtes, pão, peixe fresco.

Para operacionalizar a complementaridade entre PCAAC e Banco Alimentar, uma das *instituições mediadoras* mencionou ter criado propositadamente um instrumento para o

³⁵ Ver Anexo II: Quadro de Produtos distribuídos em 2011 as *Instituições Mediadoras* no Distrito de Setúbal.

efeito. O excerto da entrevista abaixo apresentado é a explicação dada pela *instituição mediadora* de como a aplica:

“Temos uma ficha para cada família em que na parte de cima são os produtos do PCAAC e na parte de baixo são os produtos do Banco Alimentar. Ora se uma família leva um determinado tipo de produto do PCAAC não leva do Banco Alimentar, só vai levar do Banco Alimentar aqueles produtos que não existam no PCAAC. Esta ficha permite-nos fazer uma distribuição mais justa, porque temos muitas famílias e para as melhor apoiar é necessário rentabilizar todos os alimentos que possuímos.” Entrevista 2, Q. 4

Todavia, o Banco Alimentar também distribui mensalmente pelas instituições suas parceiras uma box que contem produtos similares aos do PCAAC. Nos meses em que ambos coexistem, as *instituições mediadoras* optam por distribuir os produtos do PCAAC e armazenar os produtos do Banco Alimentar, mas para o fazer, o universo de utentes tem de ser coincidente entre ambas as respostas:

“Tentamos não fazer distinção entre fontes de abastecimento, ou seja, no PCAAC e no Banco Alimentar os utentes são praticamente os mesmos e isto é vantajoso no sentido de que quando distribuimos PCAAC não distribuimos Banco Alimentar e vice-versa.” Entrevista 5, Q. 6

As *instituições mediadoras* procedem desta forma com o objetivo de não levarem os beneficiários a gerar desperdício, apoiar as novas situações que surjam e para criar um *stock* que irá permitir manter uma distribuição equitativa durante todo o ano³⁶. Os excertos das entrevistas que se seguem são demonstrativos que de facto as *instituições mediadoras* assim o fazem:

“Nos meses em que distribuimos o PCAAC, como as famílias são praticamente as mesmas e para não gerar desperdícios, guardamos [os produtos do Banco Alimentar] (...)” Entrevista 4, Q.1

“Os produtos do Banco Alimentar que não são distribuídos são armazenados ou atribuídos a famílias que não conseguimos inscrever no PCAAC.” Entrevista 2, Q. 4

³⁶ Devido a um estudo, realizado no âmbito profissional, foi possível conhecer os quantitativos entregues por ambas as respostas, em termos de produtos similares, durante um mês, aos beneficiários. Enquanto o PCAAC distribui aproximadamente 5kg, por mês, a cada beneficiário, o Banco Alimentar distribui 2,100 kg, no entanto, complementa com os “frescos” que variam entre semanas.

“Fazemos uma gestão interna em termos de quantidades atribuídas e prazos de validade. Tentamos ter durante todo o ano um universo de utentes comuns ao PCAAC e ao Banco Alimentar, o que nos permite nos meses em que há PCAAC distribuir os seus produtos de acordo com a credencial e guardar os produtos do Banco Alimentar para os meses em que não há PCAAC, mantendo-se assim, durante todo o ano, os cabazes com as mesmas quantidades de produtos. Desta forma conseguimos evitar, num meses, distribuir grandes quantidades de produtos e nos outros meses não distribuir praticamente nada. (...) Esta foi a forma que encontramos de atribuir um cabaz minimamente condigno durante os 11 meses do ano (...)” Entrevista 6, Q. 13

Do último excerto da entrevista torna-se possível concluir que é ao Banco Alimentar que as *instituições mediadoras* devem a sua relação continuada com os beneficiários e o conteúdo da entrevista que se segue vem reforçar esta mesma constatação:

“Como temos o PCAAC e o Banco Alimentar a trabalhar em uníssimo, o apoio alimentar permite-nos estabelecer uma relação de proximidade com as famílias beneficiárias. Para a nossa instituição o apoio alimentar não se faz sem PCAAC e sem Banco Alimentar, ambas as respostas estão interligadas, por isso, o apoio alimentar ao ser uma distribuição mensal e não duas vezes ao ano como seria apenas com o PCAAC, permite-nos estabelecer uma relação de proximidade com o utente.” Entrevista 4, Q. 3

Houve, no entanto, uma das *instituições mediadoras* que revelou ter beneficiários do PCAAC que não o são do Banco Alimentar, apesar de serem poucas as situações em que isso se verifica. Neste caso a *instituição mediadora* só os apoia nos meses em que há PCAAC, no entanto, se constatar que a situação requer uma resposta imediata recorre aos produtos que têm em *stock* para os apoiar:

“De vez em quando aparecem à procura de apoio alimentar fora época de distribuição do PCAAC, mas se é um caso gritante vamos apoiando com os produtos que temos de reserva, caso contrário vão ter de aguardar até nova distribuição de PCAAC.” Entrevista 5, Q.7

Portanto, o PCAAC e o Banco Alimentar são respostas indissociáveis no apoio alimentar realizado pelas *instituições mediadoras*. Por sua vez, a relação de parceria que existe entre as *instituições mediadoras* e o Banco Alimentar é profícua no sentido de que, este sem as *instituições mediadoras* não conseguiria chegar os produtos que angaria a quem deles precisa para supri as suas necessidades, e as *instituições mediadoras* não poderiam manter uma

relação continuada com os beneficiários, visto não possuírem uma fonte de abastecimento de produtos mensal.

Quadro n.º 11: Sistematização dos Resultados da Análise: 3. O Trabalho das Instituições Mediadoras no apoio alimentar, para além do PCAAC		
1. Missão: Fazer face à pobreza e responder às reais necessidades dos utentes	Relação de proximidade com os beneficiários	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecer as reais necessidades dos beneficiários; • Encaminhar para respostas mais adequadas.
	Acompanhamento Social	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a autonomização;
	Complementaridade de respostas	<ul style="list-style-type: none"> • Minimizar as necessidades; • Colmatar falhas.
2. Fases da intervenção social complementar ao PCAAC	Acolhimento	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento individualizado; • Abrir processo social e fazer diagnóstico; • Pedir provas de rendimento e realizar visitas domiciliárias; • Gerir novas situações e listas de espera.
	Acompanhamento	<ul style="list-style-type: none"> • Gerir número de beneficiários e número de recursos humanos; • Relação de proximidade com beneficiário; • Trabalhar processos de autonomia e responsabilização; • Trabalhar em rede e em parceria;
	Distribuição	<ul style="list-style-type: none"> • Gerir o número de beneficiários e função das quantidades de produtos em <i>stock</i>; • Adequar o tipo e quantidades de produtos aos beneficiários; • Responsabilização e rentabilização; • Nas instalações da IM ou ao domicílio.
3. Articulação com o Banco Alimentar	Acolhimento	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficiários coincidentes entre PCAAC e BA; • Beneficiários diferentes entre PCAAC e BA.
	Acompanhamento	<ul style="list-style-type: none"> • Continuado ao longo do tempo;
	Distribuição	<ul style="list-style-type: none"> • Semanal: produtos frescos e variedade; • Mensal: produtos não perecíveis; • Meses PCAAC: complementaridade e reforço;
Fonte: Construção própria baseado nos testemunhos dos entrevistados		

4. O Trabalho em Rede e em Parceria no âmbito do Apoio Alimentar

O PCAAC é um espaço de ação plural onde vários atores, situados em diferentes níveis, interagem entre si com o único propósito de minimizar a carência alimentar. Este tipo de estrutura é comumente designado de parceria e tem como mais-valia os atores alcançarem juntos o que não conseguiriam em separado, mas os seus resultados estão intimamente relacionados com a forma como se relacionam entre si.

4.1. A parceria entre as *Instituições Mediadoras* e o Centro Distrital de Segurança Social

Para que a interação entre as *instituições mediadoras* e o CDSS se transformasse numa verdadeira parceria era necessário que ambos, entre si, desenvolvessem um espaço de negociação que promovesse um agir articulado em torno de um mesmo propósito. Contudo, este espaço de negociação e construção conjunta, nos conteúdos das entrevistas, não se verifica, muito pelo contrário, delas se extraem todas as situações que não devem ocorrer no âmbito de uma parceria.

As *instituições mediadora* reconhecem que existe um bom relacionamento de cooperação entre elas e o CDSS, as técnicas afetas ao programa estão sempre disponíveis para esclarecerem qualquer dúvida, o problema é que o fazem apenas por telefone ou via *email* quando as *instituições mediadoras* o solicitam:

“Sim, não podemos dizer que não temos uma boa relação com a Segurança Social. Pelo menos vão-nos esclarecendo as dúvidas, apesar de as respostas não serem tão rápidas quando o desejável. Tem também havido uma maior abertura e disponibilidade para nos ajudarem, quer seja por telefone, quer seja por *email*, quer seja até para nos receberem na suas instalações em Setúbal.” Entrevista 1, Q. 19.2

“Em relação à Segurança Social não tenho propriamente razão de queixa, estão sempre disponíveis para nos ajudar, nem que seja por telefone, agora até entrou uma nova colega para equipa que parece ser uma pessoa bastante dinâmica, o que veio trazer outro dinamismo na

relação com as instituições. (...) Claro que quando mando emails não tenho resposta de imediato, mas acabo sempre por ter resposta, não são daquelas entidades que enviamos um *email* e nunca obtemos resposta, por isso até considero que existe um esforço para uma boa relação entre todos os intervenientes no PCAAC. Contudo a interação tem sempre de partir de mim, mas é compreensível com o número de instituições que beneficiam do PCAAC.” Entrevista 3, Q.19

Por outro lado, o acompanhamento realizado ao trabalho das *instituições mediadoras* no âmbito do programa, por parte do CDSS, é inexistente, o que leva a que uma das entrevistadas questione se o PCAAC deve ser considerado como uma resposta social:

“Tenho também as minhas reservas quanto à natureza do PCAAC, se se trata ou não de uma resposta social. Digo isto porque a Técnica da Segurança Social que acompanha a nossa instituição em termos de respostas sociais no âmbito do processo de creditação da qualidade nunca nos questionou sobre os nossos procedimentos no PCAAC. Se nos apoio nas outras respostas sociais, faz-me também sentido que nos apoio e questione sobre os procedimentos do PCAAC. Para além disso, o PCAAC permite-nos responder a um problema social, por isso, faz-me todo o sentido considerar o PCAAC como uma resposta social, com um técnico responsável por esta resposta. Considerar o PCAAC como uma resposta social obriga-nos também a ter um maior rigor na aplicação dos procedimentos e no acompanhamento à família beneficiária dos produtos.” Entrevista 3, Q. 8.2

Houve apenas duas *instituições mediadoras* que mencionaram já ter havido algum acompanhamento *in loco* por parte do CDSS, sendo que uma das entrevistadas concretizou que foi no âmbito de uma fiscalização e que a única preocupação, demonstrada pelas técnicas, era perceber se a *instituição mediadora* estava a cumprir com as diretrizes existentes:

“Senti, quando foi a fiscalização, que não chegou a vir à instituição, que a única preocupação das técnicas era que tivesse tudo certinho e direitinho, agora se o programa vai ao encontro das expectativas das pessoas, isso não lhes interessava, o que interessava é que tudo esteja feito, bem ou mal feito não era importante, o importante era que tivesse realmente feito.” Entrevista Teste, Q. 27

O acompanhamento do CDSS às *instituições mediadoras* limita-se às exigências do cumprimento das normas legisladas. Nesse âmbito é uma relação unidirecional, na medida em que não há depois, por parte do CDSS, qualquer tipo de comentário ao trabalho apresentados pelas *instituições mediadoras*:

“Depois, a minha questão é, seu eu fizesse todo este trabalho e me dessem o *feedback*, mas de facto, isso não acontece. Já faço o PCAAC há quatro anos e nunca me deram o *feedback* por forma a poder melhorar o nosso trabalho, ou seja, até poderia existir esta burocracia toda, mas também deveria haver um acompanhamento e sobretudo muito respeito pelas instituições, não é só exigir todo este trabalho sem nos mostrarem qualquer reconhecimento por ele. Não é fácil realizarmos este trabalho, principalmente quando os beneficiários começam a perceber as quantidades de produtos que vão receber, por isso, não é só distribuir e tratar de toda a burocracia, neste processo, tem de haver respeito pelo trabalho das instituições e o mínimo que pode ser feito, após todo este trabalho, é darem-nos o *feedback* (...) Mais uma vez afirmo, muita coisa há a fazer, mas primeiro a Segurança Social têm de começar por respeitar o nosso trabalho. A nossa instituição sempre mostrou abertura para trabalhar com a Segurança Social, mas esta tem de começar por respeitar o nosso trabalho, não é só entregarem-nos os produtos, comunicar por *email* e exigir sejam distribuídos, preenchemos os documentos e ficamos a aguardar pelo próximo ano, porque também é preciso ter em atenção que as pessoas não são NISS, as pessoas têm necessidades, têm realmente de se alimentar.” Entrevista Teste, Q.27

Outras das entrevistadas corrobora esta situação e acrescenta que caso houvesse um acompanhamento mais próximo do CDSS às *instituições mediadoras*, estas não sentiriam tantas dificuldades em operar na plataforma informática:

“Não há formação para os voluntários que trabalham com a plataforma informática, os constrangimentos que sentimos poderiam ser minimizados se houvesse uma explicação mais assídua. Há dois dias atrás fizeram-nos chegar por *email* um manual de procedimentos para a base de dados, mas sou honesta, isto é muito pouco se se ficar apenas pelo envio do documento. Não estou a falar por esta instituição porque até estamos habituados a trabalhar com o computador, a questão é que existem muitos grupos de o apoio alimentar que não têm essas competências tão desenvolvidas e depois acaba por provocar o problema de existirem famílias que já não tem contato com as instituição mas que continuam à mesma como seus utentes. O mais certo é isto acontecer porque a instituição não sabe o que tem de fazer para dar data fim na família com a qual já não tem qualquer relação. Estes problemas, na minha opinião, poderiam ser resolvidos se existisse um acompanhamento mais próximo às instituições.” Entrevista 1, Q. 19.5

Portanto, é ao nível da plataforma informática que se verificam os problemas que decorrem da ausência de um acompanhamento de proximidade do CDSS às *instituições*

mediadoras. As consequências, porém, são para os beneficiários que ficam impedidos de beneficiar do apoio devido ao facto de as *instituições mediadoras* não saberem operar na a plataforma informática:

“Temos casos de famílias que por dois anos seguidos não as conseguimos inscrever, porque a primeira instituição ainda não deu data fim no sistema. Já informamos a Segurança Social destas situações e até ao momento a única resposta que obtivemos foi que a outra instituição não deu data fim. No próximo ano vou tentar que a Segurança Social articule com a instituição e lhes peça que deem a data fim a essas famílias. (...) Uma das coisas que a aplicação nos diz é que a família está integrada noutra instituição, mas não nos indica de que instituição se trata, essa informação só a conseguimos obter através de *email* para a Segurança Social que, no nosso caso, está ocorrente da situação e até se disponibilizou para a resolver, no entanto, quando chega a altura de as inscrever continuamos sem o conseguir fazer.” Entrevista 1, Q. 16.1

Ainda no que respeita às sobreposições existe um outro problema entre as *instituições mediadoras* e o CDSS, que acontece devido à forma como estas são tratadas pelo CDSS. Perante uma sobreposição o CDSS não impõem qualquer tipo de sanção a quem propositadamente comete a infração de querer beneficiar simultaneamente do apoio em duas *instituições mediadoras* e decide qual o irá apoiar sem ter em conta o trabalho realizado por cada *instituição mediadora* junto do beneficiário:

“Quando há, por exemplo, a duplicação de beneficiários, vejo muita injustiça na forma como o assunto é tratado, é preciso entender que por estarem a receber produtos em duas instituições estão a tirar a vez a outra família. Há pessoas que continuam a arranjar inúmeros estratagemas e que continuam a conseguir receber apoio em duas instituições, mesmo com o cruzamento de dados. A essas pessoas, no ano seguinte, nada lhes acontece, nem as instituições são confrontadas e continuamos a permear as pessoas por conseguirem furar o esquema. Não podemos deixar de ter em conta que estamos a agir ao nível das necessidades básicas e por isso não os podemos excluir, contudo a Segurança Social tem de consultar as instituições e saber a sua opinião sobre a forma de proceder perante esses casos, mas o que acontece é o contrário, não nos ouvem nem questionam sobre o trabalho que cada instituição já realizou junto dessa família. Pode até haver situações de beneficiários a terem comportamentos menos adequados e agressivos e que mesmo assim continuam na listagem da instituição. Não podemos incentivar nem privilegiar essas pessoas. Não existe nenhum trabalho integrado, só mesmo ao nível do RSI e até nesse contexto há falhas. Por exemplo, quando uma família é apoiada em termos alimentares numa instituição e noutra está a ser acompanhado ao nível do RSI, a família é

sempre transferida para esta última instituição, até pode querer ser apoiada na outra instituição, mas a sua opinião não é tida em conta e mesmo contra a sua vontade receberá o PCAAC onde a Segurança Social a optou por colocar. Isto é mais uma constatação que nem os técnicos, nem os beneficiários são tidos em conta.” Entrevista Teste, Q. 28

Por outro lado, se estiverem envolvidas uma *instituição mediadora* constituída por voluntários e uma *instituição mediadora* constituída por técnicos, o CDSS opta sempre por esta última. O problema emerge com o facto de a *instituição mediadora* constituída por voluntários possuir também alimentos provenientes do Banco Alimentar e conjugar ambas as respostas para apoiar os beneficiários. Para não os prejudicar esta *instituição mediadora* continua a apoiá-los com os produtos do Banco Alimentar, no entanto, deixa de conseguir rentabilizar os recursos que possui para apoiar os beneficiários e estes, por sua vez, são obrigados a comparecer a duas distribuições. Os conteúdos das entrevistas que se seguem ilustram definitivamente esta situação e são prova que o CDSS não tem em linha de conta o trabalho realizado por cada instituição mediadora quando se depara com uma sobreposição:

“Esta forma de gestão atrapalha porquê? Todas as famílias que inscrevemos são também apoiadas com produtos do Banco Alimentar e o facto de receberem produtos do PCAAC noutra instituição não nos possibilita conjugar ambas as respostas. Isto acontece muito porque temos aqui uma instituição nossa vizinha com RSI, PCAAC e sem Banco Alimentar. Quando uma família é beneficiária de RSI, na maioria das vezes, também o é de PCAAC, nessa instituição. O problema é que o PCAAC só é duas vezes ao ano, mas como a família precisa de um apoio alimentar regular acaba por nos procurar. Como a nossa instituição tem os géneros do Banco Alimentar vamos apoiando a família regularmente, quando chega a altura de inscrever no PCAAC fazemo-lo, mas como a equipa de RSI que a acompanha também a inscreve dá sobreposição e no momento de decidir quem a continuará a apoiar, a Segurança Social opta pela instituição que tem os Técnicos, o que faz com que nos meses do PCAAC a família ande de instituição em instituição para ir buscar os géneros que lhe corresponde.” Entrevista 2, Q. 3.3.

“Ficam por isso a ser apoiadas por nós com os produtos do Banco Alimentar e pela outra instituição com produtos do PCAAC. Na época em que há PCAAC, as famílias recebem numa e noutra instituição e ficamos sem saber o que receberam. Na incerteza vamos dar a quantidade de Banco Alimentar que corresponde aos meses que não há PCAAC, acontece que multiplicamos os alimentos, ficam com um cabaz muito mais recheado, com outras famílias a precisar sem que nós

tenhamos capacidade para os apoiar. Temos também que ter em conta que com as quantidades duplicadas existe uma maior tendência para o desperdício. Esta situação não deveria acontecer.” Entrevista 2, Q. 3.3.

No entanto, é de salientar que, no caso concreto desta *instituição mediadora*, as sobreposições acontecem porque encaminha os beneficiários para uma instituição sua limítrofe que contem, entre as suas respostas, o RSI e também ela é mediadora do programa:

“Isto acontece-nos muitas vezes porque encaminhamos para outras instituições da zona com outro tipo de resposta que complemente o apoio alimentar, nomeadamente para essa instituição que tem o RSI. Esta instituição, por sua vez, trata do processo de RSI e inscreve-as também no PCAAC e até nos parece que nem informam as famílias.”
Entrevista 2, Q.3.3

A par deste constrangimento, ao nível local parece ser onde existe uma maior interação entre atores, que de alguma forma, vão articulando para melhor responderem às necessidades dos beneficiários.

4.2. A parceria entre instituições locais

Ao nível local, nos conteúdos das entrevistas, foi possível verificar, um espaço de construção de um agir conjunto face aos beneficiários, pois perceberam que se não interagissem entre si, de forma articulada, estariam a prejudica-los.

Nesse sentido, organizaram-se reuniões para discutir problemas, partilhar experiências e obter esclarecimentos. Um dos resultados alcançados, no âmbito dessas reuniões, foi a partilha de listagens de beneficiários de apoio alimentar com o objetivo de evitar as sobreposições.

As instituições locais também uniram esforços para responder convenientemente às necessidades dos beneficiários. Uma das *instituições mediadoras* entrevistadas apresentou como desenvolve esse trabalho:

“Felizmente conseguimos desenvolver uma colaboração estreita com as técnicas da Câmara Municipal que funciona nos seguintes moldes, nós sinalizamos as situações e fornecemos-lhes as informações que conseguimos obter das famílias no primeiro contacto, as técnicas aprofunda as situações, completam a nossa informação e encaminham

para os serviços mas adequados à resolução dos problemas encontrados.” Entrevista 5, Q. 10.3

A mesma *instituição mediadora* referiu, ainda, que quando se deparam com situações demasiado complexas realizam visitas domiciliárias conjuntas com outros serviços locais:

“Quando esta relação não nos chega para identificar os verdadeiros problemas existentes, fazemos também visitas domiciliárias, que no caso das situações mais graves, podem ser conjuntas com os técnicos da Segurança Social, Câmara Municipal ou Centro de Saúde.” Entrevista 5, Q. 2

Todavia, este agir articulado é ainda incipiente, as instituições locais estão muito centradas em si e nos seus problemas e mesmo quando tentam desenvolver estratégias articuladas, estas não tem continuidade:

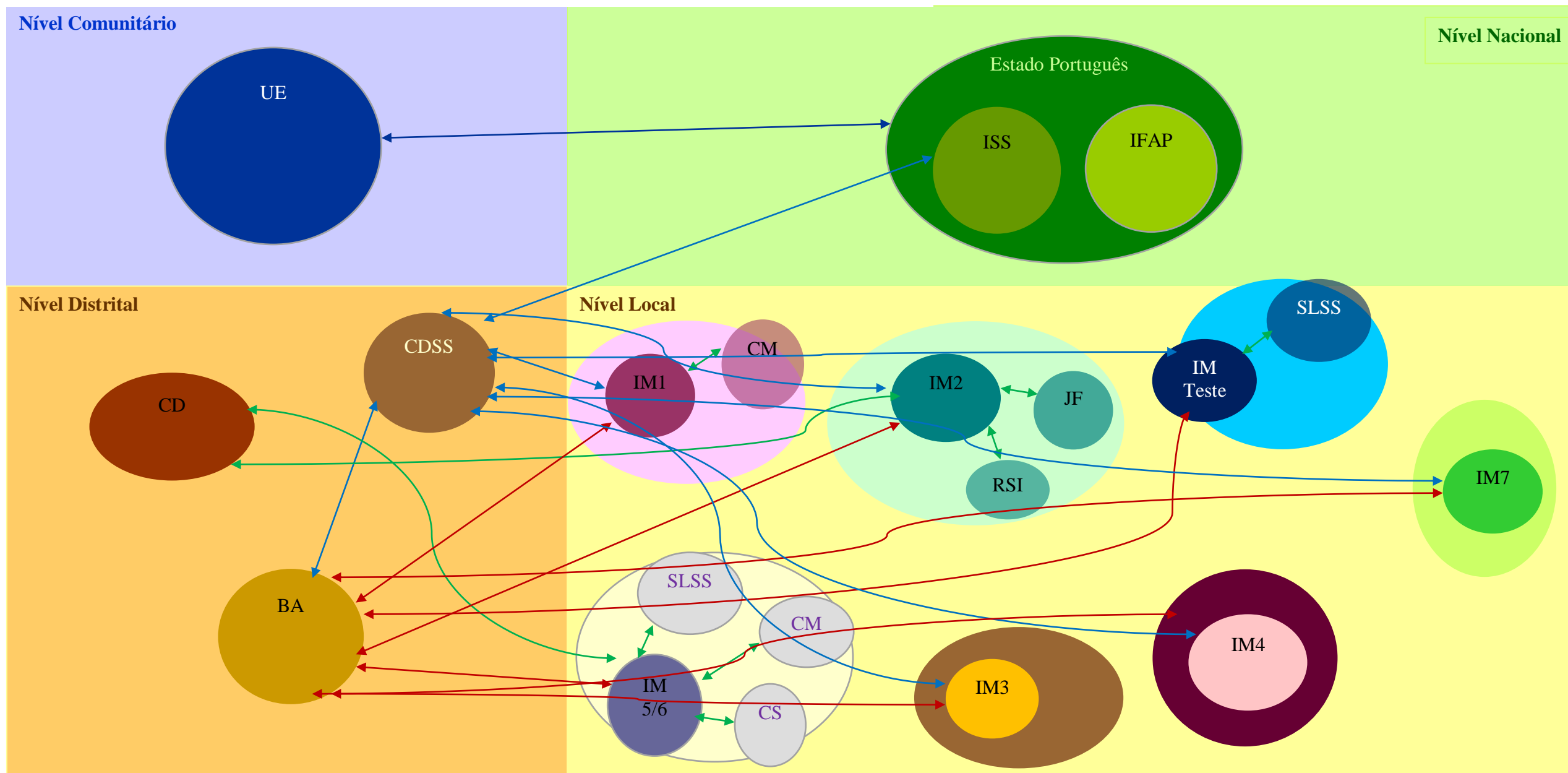
“Acho que andamos todos de costas voltadas, as instituições não têm muito tempo para pensar naquilo que se poderia fazer melhor em conjunto. Fala-se muito nas parcerias, mas o tema não é mais que uma mera idealização. Não vejo as instituições a trabalharem em parceria, não as vejo a sentarem-se e a encontrarem estratégias para um trabalho conjunto, algo que realmente funcione. Estamos todos muito centrados no nosso trabalho, naquilo que podemos fazer, mas não olhamos para fora do nosso quadrado e acabamos, de certa forma, por prejudicar os beneficiários, não de uma maneira intencional, mas por não conseguirmos implementar aquilo que defendemos e que nos leva a trabalhar nesta área. Cada vez mais, se fala na rede social, para mim não existe, acaba por ser um espaço onde existe muita dissertação e pouca concretização. Falta-nos um caminho comum, onde as instituições estejam todas interessadas a trabalhar para o mesmo fim. Por outro lado, os técnicos estão frustrados, também devido ao contexto socioeconómico que nos rodeia que acaba por influenciar o nosso trabalho. Mesmo as reuniões conjuntas com o Banco Alimentar, o CDSS e as *instituições mediadoras*, não passaram de uma combinação de formas de proceder sem concretização e pior acabou mesmo por não ter continuidade.” Entrevista Teste, Q. 30

De facto, não se pode concluir que exista um trabalho em rede e em parceria entre instituições locais, o seu agir conjunto não passa de um somatório de ações sem consistência, desprovidas de uma visão comum e de uma identidade coletiva. No todavia, tal como foi possível de constatar daquilo que foi exposto neste capítulo, no âmbito do PCAAC desenvolvem-se inúmeras interações entre as instituições

mediadoras e outro atores de diferentes níveis, o sistema de atores, seguidamente apresentado, apresenta graficamente essas interações.

Quadro n.º 12: Sistematização dos Resultados da Análise: 4. O trabalho em Rede e em Parceira no âmbito do Apoio Alimentar		
1. A relação entre as IM e o CDSS	Relação com os técnicos	<ul style="list-style-type: none"> • Só de informação e esclarecimento.
	Canais de Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> • Telefone e <i>email</i>.
	Dificuldades sentidas	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de <i>feedback</i>; • Falta de apoio no uso da plataforma.
2. A relação das IM com outras IM e serviços no território	Relação entre IM's	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões conjuntas, cruzamento de dados e colaboração.
	Relação entre IM e Serviços	<ul style="list-style-type: none"> • Troca de informação, partilha de recursos, visitas domiciliárias conjuntas.
3. Principais dificuldades sentidas pelas IM	Na relação com CDSS	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de presença física e real envolvimento na resolução dos problemas reais.
	Na relação com outras IM	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de continuidade e manutenção da parceria para traçar estratégias e planos concertados.
Fonte: Construção própria baseado nos testemunhos dos entrevistados		

Figura n.º 3: Sistema de Atores do PCAAC



Legenda:

- ↔ Interação prevista nos dispositivos normativos do programa
- ↔ Interação não prevista nos dispositivos normativos do programa
- ↔ Interação no âmbito do programa e para além dele

- UE – União Europeia
- ISS – Instituto de Segurança Social
- CDSS – Centro Distrital de Segurança Social
- BA – Banco Alimentar
- CD – Cáritas Diocesana
- JF – Junta de Freguesia
- IFAP – Instituto de Financiamento de Agricultura e Pescas

- SLSS – Serviços Locais de Segurança Social
- CS – Centro de Saúde
- RSI – Rendimento Social de Inserção (representação gráfica da resposta ao nível local)
- IM – Instituições Mediadoras

Fonte: Construção própria baseada nos testemunhos dos entrevistados

O sistema de atores representa as interações de comunicação e poder presentes na implantação do PCAAC. Distinguem-se quatro níveis hierárquicos: europeu, nacional, distrital e local. Estão representadas ao nível comunitário as instituições da Comissão Europeia; ao nível central o Estado Português; ao nível distrital situam-se o CDSS e o Banco Alimentar enquanto pólo; e ao nível local as instituições mediaras e outras entidades com as quais, estas trabalham em interação no âmbito do apoio alimentar.

Através do sistema de atores, põe-se em evidência que no âmbito do programa existem dois tipos de intervenientes com interações distintas entre si. Uma deriva das próprias regras e normas que norteiam o agir dos vários atores afetados ao programa e acontecem porque a implementação do PCAAC assim o exige. As outras interações verificam-se entre os níveis distritais e local e são uma consequência natural da estruturação do trabalho entre os diferentes intervenientes, na execução da sua missão e em prol do bem-estar de quem está em situação de pobreza e exclusão social

Conclusões

O PCAAC, enquanto resposta à privação, é considerado pelos seus promotores, como sendo um estímulo para que as *instituições mediadoras* desenvolvam as suas iniciativas no âmbito do apoio alimentar, ao mesmo tempo, que lhes proporciona uma fonte de abastecimento de alimentos estável e fiável, para que lhes seja possível fazer face a situações de carência alimentar.

A tónica do programa é, então, o agir das *instituições mediadoras*, que foi analisado, na presente investigação, através do confronto entre a obrigatoriedade do cumprimento das regras e normas que o norteiam e as necessidades de quem está numa situação de carência alimentar, sobre diferentes ângulos, nomeadamente: quanto às características, potencialidades e fragilidades do programa; por relação ao trabalho desenvolvido pelas *instituições mediadoras* no âmbito do PCAAC e para além deste; e no que respeita ao trabalho em rede e em parceria, desenvolvido ao nível local, em contexto de apoio alimentar.

Para as *instituições mediadoras* o PCAAC é apenas e só um recurso, no entanto, não deixa de ser um recurso fundamental para o prosseguimento da sua missão, de providenciar bem-estar a quem se encontra em situação de carência alimentar. Através do programa, as *instituições mediadoras*: apoiam um maior número de utentes; aproximam as quantidades que atribuem às necessidades dos beneficiários; aproximam-se destes e aprofundam o seu conhecimento sobre os problemas, por estes, sentidos; e ainda complementam respostas psicossociais. Não restam dúvidas, portanto, que o PCAAC tem as suas mais-valias para o agir das *instituições mediadoras* junto daqueles que se responsabilizaram apoiar.

Neste sentido, as *instituições mediadoras*, não só, não põem em causa a sua continuidade no programa, como se sujeitam à burocratização que dele advém. Assim, é de salientar dois aspetos que ressaltam, relativamente a esta questão, da confrontação entre a teoria e o campo empírico. Por um lado, não se verifica que, um conjunto de orientações burocraticamente exigentes, complexo e inflexíveis ponham em causa a continuidade das *instituições mediadoras* no programa. Por outro lado, confirma-se que a estrutura burocrática do programa é legitimada pelas *instituições mediadoras*, devido

ao facto de este lhes atribuir quantidades de produtos praticamente impossíveis de obter através de outras fontes de abastecimento.

Na realidade, a burocracia existente no programa impõe às *instituições mediadoras*, no processo de implementação, um maior rigor, planeamento e transparência. Fatores que contribuem para a manutenção de uma relação de confiança entre estas e os beneficiários. Contudo, burocracia no PCAAC é também sinónimo de rigidez de procedimentos, o que leva a que as *instituições mediadoras* despendam de muito tempo para o concretizar, originam-se conflitos internos com consequências de maior para *instituições mediadoras* que estejam divididas entre lógicas tecnicistas e assistencialistas e aponta-se, ainda, o facto de este não ser um recurso a ter em conta perante novas situações ou emergências. Todavia, tal como referenciam Lúcio Morais e outros (2003) o problema não reside no facto de o programa ter uma estrutura burocrática, esta estrutura até tem os seus contributos para o agir das *instituições mediadoras* junto dos beneficiários, o problema está sim, na forma como a burocracia é imposta às *instituições mediadoras* ao longo das diferentes fases de implementação do programa.

Enquanto *instituições mediadoras* ficam sujeitas a um conjunto de procedimentos que obrigatoriamente têm de executar. Contudo, face às características do programa, analisam-se as seguintes dimensões: os procedimentos a realizar na definição do universo de utentes, critérios de elegibilidades e plataforma informática, e na distribuição, credenciais e substituições manuais.

Relativamente aos critérios de elegibilidade os conteúdos das entrevistas só vieram reforçar os constrangimentos enunciados no enquadramento teórico. Quer isto dizer que, na opinião das *instituições mediadoras* entrevistadas, os critérios de elegibilidade não passam de tipologias de situações de pobreza, que não se adaptam à especificidade dos casos. Mesmo com a introdução de um critério quantitativo, esta questão manteve-se. Porventura, o que parece ter alterado foi o sentido da discussão que se deve realizar neste âmbito. Até à existência de um critério quantitativo punha-se em causa a capacidade e a disponibilidade das *instituições mediadoras* de utilizarem critérios de elegibilidade mais restritivos, agora o que é questionável é o valor máximo para atribuição do apoio alimentar no âmbito do programa. Duas das *instituições mediadoras*

entrevistadas sugerem que este valor é demasiado elevado para um programa que pretende ser uma resposta a situações de pobreza, em que o que está em causa é a sobrevivência e não aquilo que é comumente aceita na sociedade em que o beneficiário se inscreve.

Quanto à plataforma informática, os conteúdos das entrevistas, mais uma vez, reforçaram o que no enquadramento teórico tinha sido considerado como mais-valias e constrangimentos. De facto, verificou-se que o ponto forte da plataforma informática é não deixar que duas *instituições mediadoras* apoiem em simultâneo um mesmo beneficiário, mas este instrumento é demasiado complexo para os *voluntários-tipo* que são pessoas de avançada idade com fracas ou inexistentes competências no campo informático. Porém, outros foram, ainda, os problemas atribuídos, pelas *instituições mediadoras*, à plataforma informática. A forma como está estruturada torna o processo de consulta excessivamente complexo, só permite que haja inscrições uma vez por ano, não cruza dados entre substituições manuais, sendo esta, uma frecha para que se verifiquem sobreposições no programa, e leva a que a função de “data fim” não seja compreensível às *instituições mediadoras*.

No que respeita aos procedimentos da distribuição é de referir quanto à credencial, que esta, ao vincular e comprometer o beneficiário com o programa, encerra em si o princípio da contratualização presente nas políticas de ativação, isto é, o beneficiário, ao assinar a credencial, está a ser reconhecido como cidadão detentor de plenos direitos e deveres, e não como um mero assistido de uma política redistributiva. No entanto, para as *instituições mediadoras*, a credencial ao estar devidamente preenchida, não lhes permite adaptar os produtos às necessidades específicas dos diversos beneficiários. As substituições manuais, por sua vez, são o mecanismo através do qual, no âmbito do programa, as *instituições mediadoras* podem integrar as novas situações que surjam. Contudo, detêm um conjunto de problemas que estão intimamente ligados com o grande desfasamento entre a época em que ocorre a constituição do universo de utentes e o período distribuição. No enquadramento teórico este aspeto já tinha sido apontado como um dos constrangimentos do programa, porém, as suas consequências não tinham sido abordadas. Este grande desfasamento, origina a não coincidência no universo de utentes entre uma época e outra, as substituições manuais são, assim, utilizadas pelas *instituições mediadoras* para contornar esta falha, mas são poucas perante as

necessidades com as quais estas se deparam. Por outro lado, estas alterações, ao plano de distribuição, através das substituições manuais, complexificam os procedimentos, sobretudo para as *instituições mediadoras* que têm o seu universo de utentes, composto por um elevado número de beneficiários.

Referente à distribuição é ainda de salientar que só ocorre nos últimos meses do ano e, dados os seus habituais incumprimentos na calendarização, efetua-se em data incerta. Depreende-se então que o PCAAC, para as *instituições mediadoras*, não é uma fonte de abastecimento estável e fiável que lhes dê a possibilidade de responder convenientemente a situações de carência alimentar. Esta faz apelo a respostas céleres e imediatas, o PCAAC, pelo contrário, nem sempre está disponível e quando está é em épocas muito próprias.

Conforme ficou exposto, a carência alimentar é resultante de fenómenos de pobreza e exclusão social muito mais complexos do que só a incapacidade para fazer face às necessidades alimentares. Na perspetiva de Bruto da Costa (2001) para a extinguir, não basta atribuir um cabaz alimentar, torna-se necessário intervir sobre as causas e consequências psicológicas e sociais da pobreza e exclusão social. No PCAAC, tal não se verifica, segundo as *instituições mediadoras*, o programa restringe a relação entre as mesmas e os beneficiários à mera distribuição dos produtos, não promove nem exige um trabalho promotor de autonomia e deixa ao critério de cada interveniente o tipo de relação a estabelecer com os beneficiários.

No âmbito do programa verifica-se que as *instituições mediadoras* estão organizadas no sentido de cumprirem escrupulosamente as normas e regras que o regulamentam. Porventura, é na distribuição onde se verifica uma maior flexibilidade quanto à forma de proceder, mas sem nunca deixarem de cumprir com aquilo que lhes é imposto.

Não quer isto dizer, que as *instituições mediadoras* não reinventam a sua forma de agir, criem instrumentos e concebam estratégias para contornar os constrangimentos que o programa lhes impõem. De facto, as *instituições mediadoras* assim o fazem. A avaliação consecutiva do seu trabalho é apontado como o instrumento através do qual melhoraram a sua forma de proceder; a especialização dos diferentes membros da equipa, afeta ao programa, numa determinada tarefa, o encadeamento dessas mesmas

tarefas e a criação de um ficheiro informático, que realiza um *matching* entre a credencial e o mapa de existências, foram as formas encontradas para reduzirem, em muito, o tempo despendido nos procedimentos administrativos; através da aquisição de voluntariado jovem, com maior apetência para a informática, conseguiram superar as dificuldades de operar na plataforma informática; para procederem à distribuição ao domicílio, o mapa de percurso, atribuído a cada funcionário, possibilitou não existir o desgaste dos recursos financeiros da *instituição mediadora*.

Todavia, é nas *instituições mediadoras* com equipas constituídas por voluntários e funcionários que se identificam diferenças substanciais quanto à forma de proceder no âmbito do programa. Foram duas as entrevistadas nessa situação. Enquanto numa, cabe aos técnicos selecionarem os beneficiários e realizarem a distribuição e aos voluntários o armazenamento e a organização do espaço de distribuição. Na outra, os funcionários encarregam-se do trabalho administrativo e do levantamento dos produtos no pólo, os *voluntários-tipo* acompanham os beneficiários, preparam e realizam a distribuição e os voluntários jovens responsabilizam-se pelo tratamento de dados e construção da informação ao nível informático. No entanto, ambas organizam um fluxograma: distribuem o trabalho existente por etapas, de forma distribuir as tarefas e as responsabilidades, para rentabilizarem as capacidades e competências de cada membro da equipa.

Contudo, no âmbito do apoio alimentar, o trabalho desenvolvido pelas *instituições mediadoras* não se limita ao PCAAC. Estas propõem-se a contribuir de sobremaneira para a superação das necessidades de quem está numa situação de pobreza e exclusão social. Nesse sentido, procuram empreender por um tipo de intervenção que vai ao encontro daquela que Bruto da Costa (2001) considera ser a correta, perante situações de pobreza e exclusão social, ou seja, o seu agir têm em conta a carência alimentar, as causas e as consequências psicológicas e sociais destes fenómenos.

As tarefas desenvolvidas, pelas *instituições mediadoras*, no âmbito do apoio alimentar são enquadradas em três fases distintas, mas interligadas entre si, tendo como referência uma intervenção social que constrói em função da relação que estabelece com os beneficiários. Uma primeira fase de acolhimento, uma segunda fase de acompanhamento e uma terceira fase de distribuição e finalização.

A primeira fase, o acolhimento, compreende tarefas como o atendimento individualizado, a constituição do processo, a elaboração do diagnóstico e a realização das visitas domiciliares. A segunda fase, o acompanhamento, as tarefas que lhe são inerentes prendem-se com o estabelecer a relação de proximidade com os beneficiários, trabalhar processos de autonomia e responsabilização e proceder a encaminhamentos para outras respostas e outros serviços. A terceira fase, a distribuição, as tarefas a si associadas, para além daquelas que se circunscrevem em torno do ato de distribuir, passam pelo armazenamento e transporte de produtos, pela adequação do tipo e quantidades de produtos a distribuir às características e necessidades dos beneficiários e pela promoção da responsabilização e rentabilização dos produtos por estes.

Ao longo destas três fases, nas tarefas executadas pelas *instituições mediadoras*, é passível de se verificar formas de proceder que vão ao encontro dos princípios que regem o que é amplamente referenciado na bibliografia por o “trabalho com o outro” (cf. Isabell Astier, 2009). Mesmo que de um agir espontâneos se trate e completamente inconsciente, especialmente nos voluntários, verifica-se que as *instituições mediadoras* incorporam no seu agir os princípios da individualização e da ativação, através de tarefas como o atendimento individualizado, a consciencialização dos direitos de cidadania, o incentivo para que os beneficiários procurem a solução para os seus próprios problemas e a adequação do tipo e das quantidades dos produtos a distribuir às necessidades e características dos beneficiários.

Por outro lado, os encaminhamentos realizados pelas *instituições mediadoras* deixam transparecer a preocupação de transformar os beneficiários em indivíduos autónomos. As *instituições mediadoras* ao interagirem com outras instituições locais e ao articularem respostas setoriais, nomeadamente apoio alimentar e RSI, estão a criar as condições para que numa mesma intervenção existam ações objetivas e afetivas: uma resposta material que atua de forma efetiva sobre a privação, acompanhada de uma resposta de apoio psicossocial que revela uma relação de ajuda e enquadramento social, conhecedora das causas e das consequências dos fenómenos de pobreza e exclusão social.

No entanto, este tipo de intervenção, pelas *instituições mediadoras* realizada, só é possível dada a sua relação de parceria com o Banco Alimentar. É com os produtos provenientes do Banco Alimentar que as *instituições mediadoras* conseguem, por um lado, ter uma relação continuada no tempo com os beneficiários e, por outro lado, adequar os produtos distribuídos às necessidades dos destes. Para o fazerem complementam PCAAC e Banco Alimentar. Nos meses em que ambos coexistem PCAAC e Banco Alimentar trabalham em uníssimo e complementam-se mutuamente, o que só vem reforçar a constatação, já referenciada no enquadramento teórico sobre o programa, de que ambas as respostas são parceiras por excelência no apoio alimentar (cf. Tiago Neves et. al., 2010).

No que se refere ao trabalho em rede e em parceria, no âmbito do apoio alimentar, os resultados, obtidos nas entrevistas, devem ser analisados segundo o contexto sobre o qual se inscrevem e nesse sentido têm ser dissecados através de diferentes abordagens teóricas.

Os resultados obtidos sobre as parcerias que resultam da operacionalização do PCAAC não são indissociáveis do facto de este ser um programa comunitário em que a parceria adota o formato de “chapéu-de-chuva visto de cima” (cf. Jordi Estivill, 1997) e onde estão presentes lógicas de governança do tipo coercivo (cf. Alcides Monteiro, 2008). Ao nível local, nos conteúdos das entrevistas, é bem visível, que a parceria, no âmbito do programa, é um espaço desigual e hierárquico, onde o CDSS interage com as *instituições mediadoras* como forma de garantir a coerência do programa e estas, por sua vez, são meras executoras das diretrizes do mesmo. Este tipo de conduta origina uma relação baseada na transmissão de informação e esclarecimento de dúvidas, sem que haja um verdadeiro compromisso para a resolução de problemas comuns.

Quanto às parcerias existentes entre instituições locais, estas adotam, a forma de uma rede onde imperam lógicas de governança do tipo voluntarista (cf. Alcides Monteiro, 2008; Hermínia Gonçalves, 2008; Isabel Guerra, 2006), na medida em que os intervenientes interagem entre si de modo a garantir que o apoio prestado, aos beneficiários, vai ao encontro das suas reais necessidades. Porém, não há indícios, que nesta parceria, exista uma ação concertada entre os diferentes atores. Na realidade, a única *instituição mediadora* entrevistada que abordou esta questão, referiu não existir a preocupação de transformar momentos pontuais de interação em verdadeiras parcerias.

Ao longo de todo o processo de investigação houve, ainda, a pretensão de perceber se existiam diferenças substanciais, entre *instituições mediadoras* que operacionalizam o programa com voluntários das que o concretizam com técnicos, quanto às lógicas e racionalidades que orientam a sua forma de proceder. Contudo, quer sejam técnicos, quer sejam voluntários organizam-se de modo idêntico no âmbito do apoio alimentar. Ambos desenvolvem um trabalho de acolhimento, de acompanhamento de proximidade e de distribuição focado na relação humana e no beneficiário. Porém, serão mais específicas dos técnicos as tarefas de coordenação, gestão e ação em rede, que não foram aqui observadas em minúcia.

Bibliografia

Adão e Silva, Pedro (s/data). *Modelo Social Europeu: Dimensão Social da Estratégia de Lisboa*. Acedido em: 30 de janeiro de 2012, em: http://www.estrategiadelisboa.pt/Document/Texto_Adao_e_Silva.pdf.

Almeida, Ana (2008). O Caso da Guarda. In Alcides Monteiro e Fernando Ribeiro (Org.), *Redes Sociais, Experiências, Políticas e Perspectiva*. Ribeirão: Edições Humus. 21-31

Almeida, Helena (s/ano). Elogio da Prática como Fonte de Teoria. <http://www.cpihts.com/PDF02/Helena%20Almeida01.pdf>. Acedido em 5 de Junho de 2011.

Amaro, Inês (2009). *Urgências e Emergências do Serviço Social Contemporâneo: Contributos para a Discussão dos Fundamentos da Profissão*, Tese de Doutoramento. Universidade Católica Portuguesa.

Amaro, Inês (2008). O Trabalho como direito Humano? *Janus*. 1-7.

Amaro, Inês (2005a). *Civilização, Trabalho e os Novos Contextos de Instabilidade*. 1-17

Amaro, Inês (2005b). Do Estado-Providência ao Estado Regulador – Desafios para a Cidadania. Lisboa: CESSS, FCH-UCP: 1-26.

Amaro, Rogério (coord.) (2003), Amélia Bastos, Ana Monteiro, Isabel Rodrigues, Susana Neves, Susana Sousa, Teresa Correia. *A luta contra a pobreza e a exclusão em Portugal, Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*. Genebra. Bureau Internacional do Trabalho.

Aníbal, Sérgio (2013, 9 de Maio). *Taxa de Desemprego sobre para 17.7%*. Público. Acedido em 3 de Junho de 2013 em: <http://www.publico.pt/economia/noticia/taxa-de-desemprego-sobe-para-177-1593850#/0>

Astier, Isabelle (2009). Les transformations da la relation d' aide dans l' intervention sociale, *Informations Sociales*. 152. pp: 52-58

Banco Alimentar, ENTRAJUDA e Universidade Católica (2010). Caracterização das Instituições de Solidariedade Social e das Famílias Carenciadas. Acedido em 1 de julho de 2011, em: <http://bancoalimentar.pt/article/269>

Baptista, Myriam (2001). *A investigação em Serviço Social*. Lisboa e S. Paulo: CPIHTS e Veras Editora.

Branco, Francisco (2008). Acção Social, Individualização e Cidadania: a construção do acompanhamento social no contexto do Estado Social activo. *Centro de Estudos de Serviço Social e Sociologia – UCP*:1-16<

Branco, Francisco e Amaro, Inês (2011). As práticas do “Serviço Social ativo” no âmbito das novas tendências da política social: uma perspetiva portuguesa. *Revista Serviço Social e Sociologia*, n.º **108**: 656-679

Bressos, Mercedes (2010). Parecer do Comité das Regiões sobre “Proposta alterada do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º1290/2005 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que diz respeito à distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas da União. *Jornal Oficial* n.º C 104, pp:044-046, 02/04/2011. Acedido em: 10 janeiro de 2012, em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:104:0044:01:PT:HTML>

Breviglieri, Marc (2009). L’ individu, le proche et l’ institution, *Informations Sociales*. **145**: 92-101

Caeiro, Joaquim (2010). *Política Social e Estado Providência: Relatório de Agregação*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

Cardim, Maria; Mota, Luís; Pereira, Luísa (2011). Será tudo da crise, ou devemos repensar o estado social?: A emergência de novos paradigmas. *Sociologia ON LINE*, n.º **2**: 517- 548.

Cáritas Portuguesa (s/ano). *Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados (PCAAC) Encontro dos representantes das Cáritas Diocesanas integradas neste programa – Memorando*. Lisboa.

Castel, Robert (1998). *As Metamorfoses da Questão Social: Uma crónica do Salário*. Petrópolis: Editora Vozes.

Clavel, Gilbert (2004). *A Sociedade da Exclusão, Compreendê-la para dela sair*. Porto: Porto Editora.

COM (2012) 617 final. *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas*. Acedido em: 21 de Março de 2013, em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282012%290617_/com_com%282012%290617_pt.pdf

COM (2010) 486 final. *Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita à distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas na União*. Acedido em: 10 de fevereiro de 2013 em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0486:FIN:PT:PDF>

COM (2005) 706 final. *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Trabalhar conjunto, trabalhar melhor: Um novo enquadramento para o método de coordenação aplicado às políticas de proteção social na União Europeia*. Acedido em 26 de Junho de 2011 em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0706:FIN:PT:PDF>

COM (93) 700 final. *Livro Branco do Crescimento, Competitividade, Emprego: Os desafios e as Pistas para entrar no século XXI*. Acedido em: 17 de Abril de 2013 em: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000010001-000015000/000011027.pdf>

Constituição da República Portuguesa (2005). Acedido em: 18 de Fevereiro de 2013, em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>

Costa, Leonor e Correia, Tânia (2010). *Utentes de Instituições de Solidariedade Social, Uma abordagem à Pobreza nesta população, Relatório Síntese Parcial*. Lisboa: CESOP.

Costa, Alfredo (coord.) (2008), Isabel Baptista, Pedro Perista, Paula Carrilho. *Um olhar sobre a Pobreza, Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Grávida.

Costa, Alfredo (2001). *Exclusões Sociais*. Lisboa: Grávida.

Coutinho, Clara (2011). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. Coimbra: Almedina.

Declaração Universal dos Direitos do Homem de 10 de Dezembro de 1948. Acedido em: 18 de Fevereiro de 2013, em: <http://dre.pt/util/pdfs/files/dudh.pdf>

Direcção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades (2009). *Criar uma sociedade mais justa, uma prioridade para a União Europeia*. Acedido em 26 de Julho de 2011 em: <http://bookshop.europa.eu/pt/criar-uma-sociedade-mais-justa-pbKE7809821/?CatalogCategoryID=5Bmep2IxvtAAAAEurxMIaMP7>

Direcção-Geral da Acção Social (1996). *Acção Social: Contributo para o Livro Branco da Segurança Social*. Acedido em 20 de Abril de 2012 em: <http://pt.scribd.com/doc/133055902/Acao-Social-Contributo-para-o-livro-branco-da-Seguranca-Social>

Estivill, Jordi (2008). *Organizações que Lutam Contra a Pobreza: Critérios de Identificação e de Intervenção*. Lisboa: Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa.

Estivill, Jordi (2003). *Panorama da Luta Contra a Exclusão Social, Conceitos e Estratégias*. Genebra. Bureau Internacional do Trabalho.

Estivill, Jordi (1997). O Paternariado e a Luta Contra a exclusão uma avaliação do Programa Europeu Pobreza 3. In Jordi Estivill (Org), Jean-Pierre Hiermaux e Michael Geddes, *O Partenariado Social na Europa: Uma Estratégia Participativa para a Inserção*. Porto: REAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal. 29-75

Fernandes, Luís (2005). Pobreza Urbana e Marginalidade no Virar do Milénio. In Sérgio Aires (coord.), *Fenómenos, Actores e Práticas nos Domínios da Pobreza e da Exclusão Social Extrema*. Porto. REAPN.

Ferreira, Maria (2000). *A Pobreza em Portugal na Década de Oitenta*. Lisboa: Concelho Económico e Social.

Flick, Uwe (2005). *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. Lisboa: Monitor.

Francisco, Daniel (2007). Territórios chamados desejo: Da largueza dos conceitos à construção das experiências. *Revista Crítica das Ciências Sociais*, n.º 77:165-199

Friel, Sharon e Conlon, Catherine (2004). Food Poverty and Policy. Acedido em: 30 de Janeiro de 2012, em: http://www.cpa.ie/publications/FoodPovertyAndPolicy_2004.pdf.

Formosinho, Júlia Oliveira e Formosinho, João (2008). A investigação-ação e a construção do profissional relevante. In Lídia Máximo-Esteves, *Visão Panorâmica da Investigação-Ação*. Porto: Porto Editora. 7-14.

Geddes, Michael (1997). O papel do Partenariado na Promoção da Coesão Social. In Jordi Estivill (Org), Jean-Pierre Hiermaux e Michael Geddes, *O Partenariado Social na Europa: Uma Estratégia Participativa para a Inserção*. Porto: REAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal. 89-118

Giuliani, Frédérique (2006). La procédure de l'entretien individualisé dans le travail d'accompagnement social. In Astier e Duvoux (Eds.), *La société biographique: Une injonction á vivre dignement*. Paris: L' harmattan: 195-212.

Gonçalves, Hermínia (2008). A rede social de Carrazeda de Ansiães: experiências, discursos e perspectivas. In Alcides Monteiro e Fernando Ribeiro (Org.), *Redes Sociais, Experiências, Políticas e Perspectiva*. Ribeirão: Edições Humus. 49-67

Guedes, Ana; Carmona, Susana; Silva, Vítor (2009). *Programa Comunitário de Ajuda Alimentar Carenciados: Relatório Global Execução de 2009*. Portugal: Instituto da Segurança Social, IP.

Guerra, Isabel (2006a). *Participação e Acção Colectiva: Interesses, Conflitos e Consensos*. Estoril: Principia Editora.

Guerra, Isabel (2006b). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo: Sentidos e Formas de Uso*. S. João do Estoril: Principia

Guerra, Isabel (2006c). *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Acção: O Planeamento em Ciências Sociais*. S. João do Estoril: Principia

Guimarães, Luísa (2010). A Coordenação Europeia de Políticas de Combate à Pobreza e à Exclusão Social: Vulnerabilidades e Virtualidades do Método de Coordenação Aberto na área do social. *Sociedade e Trabalho*, n.º 41: 27-39

Hespanha, Pedro (s/data). Políticas Sociais: Novas Abordagens, Novos Desafios. Acedido em 10 de Setembro de 2012 em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/10865/1/Pol%C3%ADticas%20Sociais%20Novas%20Abordagens%2c%20Novos%20Desafios.pdf>

Hespanha, Pedro e Matos, Ana (2000). Compulsões ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas ativas de emprego. *Sociologias*.4:88-109.

Hiernaux, Jean-Pierre; Courbe, D.; Delvaux-Nigot, C.;Kuty, O.; van Haeperen, J. (1997) O Partenariado, uma perspectiva de desenvolvimento do Trabalho Social. In In Jordi Estivill (Org), Jean-Pierre Hiermaux e Michael Geddes, *O Partenariado Social na Europa: Uma Estratégia Participativa para a Inserção*. Porto: REAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal. 77-88

Instituto Nacional de Estatísticas (2013). Estatísticas do Emprego: 1.º Trimestre de 2013. Acedido em 3 de Junho de 2013 em: www.ine.pt

Instituto Nacional de Estatística (2010). *Sobre a Pobreza, As Desigualdades e a Privação Material em Portugal*. Lisboa: INE, I. P.. Lisboa.

Jesus, Ana e Carrilho, João (2010). *Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados: Relatório Global Execução de 2010*. Portugal: Instituto da Segurança Social, IP.

Jesus, Ana; Guedes, Ana; Monteiro, Leonor (2008). *Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados: Relatório Global Execução de 2008*. Portugal: Instituto da Segurança Social, IP.

Marques, Jacqueline (2007-2008). A reconfiguração do Estado-Providência. *Gestão e Desenvolvimento*, n.º**15-16**: 105-119.

Moita, Manuel; Falcão, Maria; Baltazar, Patrícia (2006). *Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados: Guião para a Execução do Plano Anual de Distribuição de Produtos*. Lisboa: Instituto da Segurança Social, I.P.

Monteiro, Alcides (2008). Introdução. In In Alcides Monteiro e Fernando Ribeiro (Org.), *Redes Sociais, Experiências, Políticas e Perspectiva*. Ribeirão: Edições Humus. 11-17.

Monteiro, Alcides (2004). Renunciar à autonomia ou o movimento associativo numa encruzilhada. O exemplo das Iniciativas de Desenvolvimento Local (IDL's) em Portugal. *Revista Crítica das Ciências Sociais*, n.º **69**: 139-157

Moraes, Lúcio; Filho, António; Dias, Devanir (2008). O Paradigma Weberiano da Acção Social: Um Ensaio sobre a Compreensão do Sentido, a Criação de Tipos Ideais e suas Aplicações na Teoria Organizacional. *RAC*, n.º2, 7: 57-71

Mouro, Helena (2004). A Investigação no Serviço Social: Os Anátemas de uma Velha Questão. *Interacções*, 7: 100-109

Mozzicafreddo, Juan (1994). O Estado-Providência em transição. *Sociologia – Problemas e Práticas*, n.º 16:11-44.

Neves, José (2011). Aptidões individuais e teorias motivacionais. In J. M. Carvalho Ferreira, José Neves e António Caetano, *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: Escolar Editora. 289-316.

Neves, Tiago (coord.) (2010). Isabel Cruz, Maria Rosário Silva. *Acção Local no Combate à Pobreza e Exclusão Social*. Porto: Livpsic

Ninacs, W. (2002). “Le pouvoir dans la participation au développement local: dans un contexte de mondialisation” in Tremblay M, Tremblay P., Temblay, *Developpement Local, Economic social et démocratique*. Québec, Presses de L’ Université du Québec. 15-39

Ninacs, William (2008). Enjeux de l’intervention axée sur l’ empowerment. William Ninacs. *Empowerment et intervention*. Québec, PUL. 97-117

Ninacs, William (1995). Empowerment et service social: aproches et enjeux. *Service Social*, vol. 44,2: 69-93

Oliveira, Alexandra (2009). *Pobreza e Educação: Perceção de Beneficiários/as de Ajudas Alimentares sobre a Educação Formal como Promotora de ‘Empowerment’*. Dissertação de Mestrado não pública. Universidade do Porto.

Paugam, Serge (2003). *A Desqualificação Social, Ensaio sobre a nova pobreza*. Porto: Porto Editora.

Pereirinha, José (2008a). *Política Social, Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas*. Lisboa: Universidade Aberta.

Pereirinha, José (2008b). *Política Social, Formas de Atuação no Contexto Europeu*. Lisboa: Universidade Aberta.

Portela, José (2008). Urge repensar a pobreza, a partir do chão e muito para lá dos pobres. In Alcides Monteiro e Fernando Ribeiro (Org.), *Redes Sociais, Experiências, Políticas e Perspectiva*. Ribeirão: Edições Humus. 109- 136.

Quivy, Raymond e Campenhoudt, Luc Van (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Ramos, Teresa (2009). A construção da Ação Coletiva em processo de desenvolvimento socio-territorial. *Locus Social*, 3: 91-104

Reis, José (2008). A política de coesão territorial europeia. *Revista Janus*, n.º 11: 1-5

Regulamento (UE) n.º 121/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de fevereiro de 2012, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita à distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas da União. Acedido em: 20 de Março de 2013, em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:044:0001:0003:PT:PDF>

Regulamento (UE) n.º 807/2010 da Comissão de 14 de Setembro de 2010, que estabelece as normas de execução para o fornecimento de géneros alimentícios provenientes das existências de intervenção a favor das pessoas mais necessitadas da União. Acedido em: 21 de Março de 2013, em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:242:0009:0020:PT:PDF>

Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho de 22 de Outubro de 2007, que estabelece uma orientação comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento ‘OCM única’). Acedido em: 10 de Fevereiro de 2013, em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:299:0001:0001:PT:PDF>

Regulamento (CEE) n.º 3730/87 do Conselho de Ministros de 10 de Dezembro de 1987, que estabelece as regras gerais para o fornecimento a determinadas organizações de géneros alimentícios provenientes das existências da intervenção para distribuir às pessoas mais necessitadas da Comunidade. Acedido em: 10 de Fevereiro de 2013, em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1987:352:0001:0002:PT:PDF>

Rodrigues, Eduardo (2010a). *Escassos Caminhos, Os Processos de Imobilização Social dos Beneficiários do Rendimento Social de Inserção*. Porto: Edições Afrontamento.

Rodrigues, Eduardo (2010b). O Estado e as Políticas Sociais em Portugal: discussão teórica e empírica em torno do Rendimento Social de Inserção. *Sociologias: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, Vol. XX:191-230

Rodrigues, Eduardo; Samagaio, Florbela; Ferreira, Hélder; Mendes, Maria; Januário, Susana. (s/data). *A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal*. Acedido em: 7 de Novembro de 2012, em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1468.pdf>

Rodrigues, Fernanda (2009). “Novas” políticas sociais: uma janela (in)discreta sobre um “outro” lugar do Estado. *IV Seminário Internacional de Política Social: Política Social, Trabalho e Democracia em questão, Painel: Do Estado Social ao Estado Penal*. Abril 2009: 1-24

Rodrigues, Fernanda (2004). Política Social e Luta Contra a Pobreza em Portugal e na Europa: de 1988 a 2000. In Jordi Estivill e Fernanda Rodrigues, *Cadernos REAPN: 10 anos da REAPN em Portugal*. Porto. REAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal.

Rodrigues, Fernanda (coord.) (2003). Maria Manuela Figueira, Maria Helena Nunes, Luziele Tapajós e Beatriz Paiva. *Acção Social na Área da Exclusão Social*. Lisboa: Universidade Aberta.

Rodrigues, Fernanda e Stoer, Stephen (1998). *Entre Parceria e Partenariado: Amigos amigos, negócios à parte*. Oeiras: Celta Editora.

Roque Amaro, Rogério (coord.) (2003). Amélia Bastos, Ana Rita Monteiro, Isabel Rodrigues, Susana Neves, Susana Sousa e Teresa Correia. *A Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal: Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*. Genebra. Bureau Internacional do Trabalho

Sanahuja, José(2008). Qué.es la cohesion económica y social para la Unión Europea? In Chaime Servos e Antonio Resa, *Servicios Socieales: Modelos y Perspectivas, uma aproximación internacional*. Madrid: Ediciones Académicas:27-45.

Sen, Amartya (1999). *Pobreza e Fomes, um Ensaio sobre Direitos e Privações*. Lisboa: Terramar.

SEC (2008) 2437. *Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão que acompanha a Proposta de Regulamento que altera o Regulamento n.º 1290/2005 relativo ao financiamento da política agrícola comum e disposições para certos produtos agrícolas (Regulamento “COM” única) no que respeita à distribuição alimentar às pessoas necessitadas da comunidade: Síntese de avaliação de impacto*. Acedido em: 10 de Fevereiro de 2013 em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2437:FIN:PT:PDF>

Servos, Chaime e Resa, Antonio (2008). *Servicios sociales em el contexto de la Unión Europea*. In Chaime Servos e Antonio Resa, *Servicios Socieales: Modelos y Perspectivas, uma aproximación internacional*. Madrid: Ediciones Académicas:15-25.

Silva, Manuel (2008). *Desigualdade, pobreza e exclusão social: conceitos polissémicos*. In Alcides Monteiro e Fernanda Ribeiro (Org.), *Redes Sociais, Experiências, Políticas e Perspectiva*. Ribeirão: Edições Humus. 137-150.

Silva, Manuela (1994). Política Social: Uma Incursão no Futuro. *Estudar de Economia*. Março de 1994. 127-138.

Silva, Sílvia (2002). *Um olhar sobre a centralidade do Emprego na Proteção Social: do Welfare ao Workfare*. Acedido em 17 de Abril de 2013 em: http://www.sergiodamy.0fees.net/ojs/index.php/revdrummond/article/viewPDFInterstitial/5/pdf_4

Sousa Santos, Boaventura e Ferreira, Sílvia (2003). *A reforma do Estado- Providência entre globalizações conflituantes*. Acedido a: 16 de Abril de 2013 em: http://www.academia.edu/935447/A_reforma_do_EstadoProvidencia_entre_globalizacoes_conflituantes

Sousa, Liliana; Hespanha, Pedro; Rodrigues, Sofia; Grilo, Patrícia (2007) *Famílias Pobres, Desafios à Intervenção Social*. Lisboa: Climepsi Editores.

Soulet, Marc-Henry (2005). L'individualisation des politiques sociales: une réponse à l'exclusion durable?. *Conférence Lille*. Outubro de 2005. 1-10.

Tinoco, Rui e Pinto, Severino (2000). Abordagens biográficas das toxicodependências – O biograma como instrumento de intervenção clínica. *Toxicodependências* 7. 17-22

Tribunal de Contas Europeu (2009). *Ajuda Alimentar Fornecida pela União Europeia às Pessoas Mais Necessitadas: Avaliação dos Objetivos, dos Meios e dos Métodos Utilizados*. Luxemburgo: Publicações da União Europeia.

Weber, Max (2004). *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*. São Paulo: Imprensaoficial

Webgrafia

www.ifap.min-agricultura.pt

www.apross.pt/etica.php

www.freguesias.pt

www.prodata.pt

Outros Documentos:

- Plano Nacional de Ação Para a Inclusão Portugal 2001-2003
- Plano Nacional de Ação para a Inclusão 2003-2005
- Plano Nacional de Ação para a Inclusão 2006-2008
- Plano Nacional de Ação para a Inclusão 2008-2010
- Relatório de Atividades do Banco Alimentar de Setúbal 2011
- Documentos do Pólo recetor dos Produtos (Banco Alimentar de Setúbal)