

Agradecimentos

A investigação científica é essencialmente, e do ponto do de vista físico e emocional, um processo solitário. Um caminho que percorremos entre pesquisas e incertezas, de maturações de teorias, conceitos e experiências que nos impelem para reflexões de vária ordem mas onde, afinal, está sempre alguém presente, que nos guia, conforta e incentiva a prosseguir.

É a essas pessoas que quero deixar um sincero agradecimento e sobretudo um o reconhecimento pela companhia nesta caminhada. Desde logo, ao Orientador, Professor Doutor Jorge Manuel Leitão Ferreira, que mais do que a função obrigava, foi também um conselheiro e um amigo, no estímulo permanente, no apontar de horizontes, no arrumar das linhas metodológicas e na clarificação do Serviço Social enquanto profissão vinculada aos valores dos Direitos Humanos e dos Direitos Sociais.

Seria injusto não deixar aqui uma nota de reconhecimento ao Professor Doutor Vito Carioca, que na qualidade de Diretor da Escola Superior de Educação e posteriormente de Presidente do Instituto Politécnico de Beja, me incentivou no reforço contínuo da minha qualificação académica, facilitando-me ainda em termos de conciliação da atividade docente com a elaboração da presente Tese.

Aos professores doutores José Orta, Ana Fernandes e Adelaide Malainho, o primeiro como Diretor do Departamento das Ciências Sociais, Educação e do Comportamento do IPBeja, e as segundas como colegas na Comissão Técnico - Científica e Pedagógica da Licenciatura em Serviço Social, o meu obrigado pelo incentivo e partilha nos avanços, e sobretudo nas angústias que fui encontrando ao longo deste percurso.

Aos professores doutores, Sandra Saúde e Cesário Almeida, colegas no IPBeja, um obrigado pela ajuda preciosa no tratamento de alguns dos dados recolhidos. Um reconhecimento a todos os colegas AS que por esse país fora colaboraram na recolha dos dados.

E por último, os primeiros. Primeiros na proximidade física e emocional, mas que sobretudo nos últimos tempos de elaboração final da tese ficaram privados da minha presença, já que por vezes estava logo ali ao seu lado, mas ao mesmo tempo longe, embrenhado na ânsia de chegar ao fim. Não sendo um percurso fácil, só foi possível porque aqueles que amamos estão sempre dentro de nós. À esposa Catarina, aos filhos Miguel e Alexandra, quero dizer-vos que cheguei ao fim e que convosco irei trilhar novos caminhos. Agora mais perto de vós.

“Temos, sobretudo de aprender duas coisas: aprender o extraordinário que é o mundo
e aprender a ser bastante largo por dentro, para todo o mundo poder entrar”

Agostinho da Silva (1906 – 1994)

Resumo

A presente investigação centrou-se no estudo da ação dos assistentes sociais integrados nos municípios portugueses (continente), no período compreendido entre 1974 e a atualidade.

O trabalho apresenta como ponto de partida, a ideia de que o Serviço Social continua a ser assumido pelos diferentes estados como uma prática profissional concebida pelas sociedades capitalistas com o propósito de funcionar como amortecedor da Questão Social, para além de que o atual paradigma neoliberal, focalizado e de aplicação territorializada, decorrente da nova geração de políticas sociais, está a determinar no Serviço Social um processo de mutação da sua génese profissional, consolidada no âmbito do Estado Social, do pós II Guerra Mundial.

Ao nível teórico conceptual, a investigação desenvolveu-se no contexto das alterações do Estado Social, que e entre outros aspetos, contribuiu para que as comunidades locais assumam hoje a figura administrativa do município numa ótica de Governo Local, próximo da ideia de “governança”, fatores que no seu conjunto determinaram fortes implicações na provisão social formal e informal, num processo que se tem vindo a refletir nas dimensões epistemológicas, éticas e operacionais do Serviço Social de base municipal.

Quanto à metodologia, a investigação apresenta uma natureza dedutiva, centrada “num contexto de descoberta”, (Guerra, 2206), situando-se entre a orientação crítica e hermenêutica, (Viscarret, 2007).

Desenvolveu-se em dois eixos de análise, que embora distintos, são complementares: um primeiro que sistematizou e caracterizou a ação profissional no período em questão, e um segundo que refletiu o quadro atual de “precariedade como condição”, orientando-nos na valorização do Serviço Social, a partir do seu enquadramento institucional (municípios) ao nível formativo e ainda como uma reinvenção do Serviço Social Comunitário por via de um retorno ao local. Produziu contributos para a introdução em Portugal do processo de questionamento da nova geração de políticas sociais, denominadas de ativas, iniciado na Europa Central nos primórdios deste século e que se tem vindo a estender para países como a Inglaterra ou Espanha, não só numa perspetiva de preocupação com tudo o que esta representa no desmontar de um determinado tipo de sociedade fundado nos valores dos Direitos Humanos na sua umbilical relação com os Direitos Sociais, mas também, como fator que está a abalar os alicerces do Serviço Social, enquanto profissão credibilizada no contexto de um Estado Social redistribuidor e promotor da igualdade de oportunidades.

Palavras-chave – Assistente Social, Desenvolvimento Local, Estado Social, Municípios, Políticas Sociais, Serviço Social, Territorialidade

Abstract

This research has as object of study the action of integrated social workers in the Portuguese mainland municipalities in the period from 1974 to the present day, developing into two separate plans but are intended to be complementary: the first that seeks to systematize and characterize the professional action in the period in question, and second, where, starting from the current frame of "precariousness as a condition" to have some appreciation of proposals of Social Work with reference to the institutional framework of the municipalities, including the training level and still as to what we classify as a reinvention of the Community Social Service via a return to the place from that institutional platform.

The thesis in question has as a starting point, the idea that the Social Services continues to be undertaken by different states as a professional practice designed by capitalist societies in order to function as a buffer of Social Issues, beyond the current paradigm neoliberal, focused and territorialized application from the new generation of social policies, is determining in social Work a changing process of their professional genesis, consolidated under the welfare state, the post World War II.

Conceptually theoretical point of view, the research develops well around the changes of the welfare state, which is among other things, contributed to local communities today take the administrative figure of the municipality in a perspective of Local Government, close to the idea of "governance", factors which together led to strong implications for formal social provision and informal, in a process that has come to reflect on the epistemological dimensions, ethical and operational social service municipal basis.

As for the methodology, the research presents a deductive nature, centered "in a context of discovery" (Guerra, 2006), ranging between the critical guidance and hermeneutics (Viscarret, 2007).

The research seeks to contribute to the introduction in Portugal of the new generation of the questioning process of social policies, called active, started in Central Europe in the early days of this century and that has been extended to countries like England or Spain, not only a perspective of concern for all that this is the dismantling of a certain type of society founded on the values of Human rights in its umbilical relationship with social rights, but also as a factor that is shaking the foundations of Social work as a profession credibility in the context of a welfare state redistribution and promoter of equal opportunities.

Keywords - Social Worker, Local Development, Welfare State, Municipalities, Social Policies, Social Work, Territoriality.

Índice

Agradecimentos.....	i
Resumo.....	iii
Palavras-chave.....	iv
Abstract	v
Keywords	vi
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - ESTADO E SOCIEDADE – ENTRE A PROTEÇÃO SOCIAL E A REGULAÇÃO CIVIL DOS RISCOS SOCIAIS	10
Introdução.....	10
1 – Estado e sociedade em Portugal: a construção da providência no sul meridional... ..	12
2 – A reconfiguração do Estado Social no contexto europeu e as suas implicações no caso português	30
3 – Governança e solidariedades locais.....	44
4 – A territorialização das políticas públicas	48
CAPÍTULO II – MUNICÍPIOS E PROVISÃO PÚBLICA – DA ASSISTÊNCIA AO SERVIÇO SOCIAL	60
Introdução.....	60
1 – A assistência – Da nacionalidade à I República	60
2 – Assistência, repressão e municipalismo no Estado Novo	68
3 – Estado Social e municípios – A democracia e a emergência de um novo campo para o Serviço Social.....	75
4 – Serviço Social – Teorias e modelos de intervenção local	83
CAPÍTULO III – CONCEPTUALIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO ESTUDO	95
Introdução.....	95
1 – Campo empírico e método científico	97

2 – Universo e amostra	104
3 – Técnicas de recolha e tratamento de dados	111
4 – Descrição do processo metodológico da pesquisa	116

CAPÍTULO IV – A AÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES 120

Introdução.....	120
1 - A prática profissional em contexto municipal	122
2 – A Revolução e a afirmação do municipalismo – Um novo campo para o Serviço Social em Portugal	129
3 - Entre a tradição e a modernidade -Da provisão redistributiva à focalização assistencial	145
4 – Poder local e Serviço Social – Estatuto e autonomia socio – profissional	116

CAPÍTULO V - POTENCIALIDADES E DESAFIOS DA AÇÃO PROFISSIONAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS EM CONTEXTO MUNICIPAL 191

Introdução.....	191
1 – O desafio da ação profissional no quadro estrutural da precariedade como condição.....	193
2 – A formação em Serviço Social e a intervenção local a partir dos municípios.....	204
3 – Entre o saber e o fazer – Do clássico ao modelo dispersivo da territorialidade	213
4 - Serviço Social e desenvolvimento – O retorno ao local a partir dos municípios	225

CONCLUSÃO 241

Fontes	257
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA 260

Webgrafia.....	268
----------------	-----

Anexo A – Guião da Entrevista Exploratória	I
--	---

Anexo B – Guião do Inquérito Exploratória	III
---	-----

Anexo C – Inquérito.....	IV
--------------------------	----

Anexo D – Currículo do candidato	XVII
--	------

Índice de Quadros

Quadro 1.3 – Municípios respondentes ao Inquérito Exploratório, número de AS e grau académico.....	105
Quadro 2.3 – Inquérito Exploratório – Grau académico dos AS integrados nos municípios respondentes.....	106
Quadro 3.3 - Inquérito final: Critérios de escolha dos vinte municípios da amostra	107
Quadro 4.3 - Inquérito: Estimativa de AS face ao universo e construção da amostra	108
Quadro 1.4- Áreas de intervenção prioritária dos AS (1974 - 1986 - 1ª. Prioridade)	131
Quadro 2.4- Áreas de intervenção prioritária dos AS (1974 - 1986 - 2ª. Prioridade)	132
Quadro 3.4- Áreas de intervenção prioritária dos AS (1974 - 1986 - 3ª. Prioridade)	133
Quadro 4.4- Áreas de intervenção prioritária dos AS (1987 - 1997 - 1ª. Prioridade)	134
Quadro 5.4- Áreas de intervenção prioritária dos AS (1987 - 1997 - 2ª. Prioridade)	137
Quadro 6.4 - Áreas de intervenção prioritária dos AS (1987 -1997 - 3ª. Prioridade)	137
Quadro 7.4- Áreas de intervenção prioritária dos AS (1998 - 2015 - 1ª. Prioridade)	139
Quadro 8.4 - Áreas de intervenção prioritária dos AS (1998 - 2015 - 2ª. Prioridade)	140
Quadro 9.4 - Áreas de intervenção prioritária dos AS (1998 - 2015 - 3ª. Prioridade)	141
Quadro 10.4 – Áreas de intervenção (1974 – 2015)	144
Quadro 11.4 – Síntese dos níveis de intervenção indicados	155
Quadro 12.4 - Utilidade para a prática profissional das áreas do conhecimento (Gestão)	158
Quadro 13.4 – Utilidade para a prática profissional das áreas do conhecimento (Economia) ...	158
Quadro 14.4 - Grau envolvimento dos AS dos municípios (Proposta de criação de programas de melhoramentos habitacionais)	160
Quadro 15.4 - Grau envolvimento dos AS dos municípios (Proposta de criação de programas na área da assistência social)	161

Quadro 16.4- Grau envolvimento dos AS dos municípios (Conceção de regulamentos / programas na área da terceira idade)	163
Quadro 17.4- Grau envolvimento dos AS dos municípios (Conceção de regulamentos /programas de melhoramentos habitacionais))	164
Quadro 18.4-Grau envolvimento dos AS dos municípios (Conceção de regulamentos / programas na área da assistência social (lojas sociais, bancos voluntariado...))... ..)	165
Quadro 19.4 - Designação Unidade Orgânica que enquadram os AS respondentes... ..)	174
Quadro 20.4 - Designação das Unidades Orgânicas que enquadram AS... ..)	176
Quadro 21.4 – Nível autonomia do AS respondente na definição das linhas orientação estratégica do município no tocante aos instrumentos de planeamento	179
Quadro 22.4 – Nível autonomia do AS respondente na definição das linhas orientação estratégica do município (Área da proteção social))	181
Quadro 23.4 – Nível autonomia do AS respondente (Propostas de novos instrumentos de política social))	182
Quadro 24.4 – Nível autonomia do AS respondente (Propostas de alteração dos instrumentos de política social existentes)	182
Quadro 25.4 – Nível autonomia do AS respondente (Proposta para apoios pontuais a munícipes e entidades))	185
Quadro 26.4- Perceção dos AS respondentes relativa à valorização do conhecimento feita pelos políticos (eleitos e estrutura de apoio nomeada) comparativamente com os outros técnicos superiores do município	187
Quadro 27.4 – Síntese da valorização profissional por parte dos eleitos locais e estrutura de apoio nomeada relativamente à ação dos AS... ..)	189
Quadro 1.5 - Valoração da utilidade dos diversos domínios do conhecimento relativamente à prática profissional dos AS	207
Quadro 2.5 - Atribuições municipais que em face do perfil genérico da formação em Serviço Social os AS consideram estar melhor preparados para intervir (Outras atribuições indicadas pelos respondentes)	211
Quadro 3.5 – Campos de intervenção mais adequados ao perfil formativo do AS - Artº. 23º. da Lei 75/2013 - Síntese das indicações e prioridade atribuída.....	216

Índice de Figuras

Figura 1.3 – Mapa de do território continental português com indicação dos municípios onde os AS respondentes do inquérito exercem a sua atividade profissional... ..	110
Figura 1.4 – Prioridades de intervenção (1 ^a , 2 ^a .) período entre 1974 e 1986.....	142
Figura 2.4 – Prioridades de intervenção (1 ^a , 2 ^a .) período entre 1987 e 1997.....	143
Figura 3.4 – Prioridades de intervenção (1 ^a , 2 ^a .) período entre 1998 e 2015.....	144
Figura 4.4 – Áreas clássicas de intervenção dos AS	146
Figura 5.4 - Funções em áreas inovadoras de intervenção dos AS.....	149
Figura 6.4 – Distribuição dos níveis meso de intervenção... ..	157
Figura 7.4 – Funções institucionais desenvolvidas pelos AS respondentes no âmbito da estrutura orgânica dos municípios	166
Figura 8.4 – Dimensão interventiva das funções desenvolvidas pela totalidade dos AS ao serviço dos municípios inquiridos (amostra)	167
Figura 9.4 – Tipo de vínculo contratual da totalidade dos AS ao serviço dos municípios inquiridos.....	169
Figura 10.4 - Grau académico dos AS respondentes	172
Figura 11.4 – (Inquérito Exploratório) - Grau académico dos AS a exercer atividade nos municípios respondentes	173
Figura12.4 - Áreas de interação mais regular dos AS no âmbito do município (Área da ação social e eleitos locais)	186
Figura 1.5- Pobreza e exclusão Social na UE28 e Portugal (%).	194
Figura 2.5- Privação Material Severa (%).	195
Figura 3.5 - Desemprego de longa duração e desempregados em risco de pobreza na UE27 (%).	196
Figura 4.5 – Número de beneficiários do RSI em Portugal (2009 – 2014)	197
Figura 5.5 – Número de beneficiários com abono de família em Portugal (2009 – 2014)	197
Figura 6.5 – Rendimento médio disponível das famílias em Portugal	198

Figura 7.5 - Atribuições municipais que em face do perfil genérico da formação em Serviço Social os respondentes consideraram que os AS dos municípios estão melhor preparados para intervir (Planeamento)	206
Figura 8.5 – Atribuições municipais que em face do perfil genérico da formação em Serviço Social os AS consideram estar melhor preparados para intervir (Consulta e fiscalização) ..	210
Figura 9.5 – Possibilidade dos AS serem potenciados noutros domínios específicos de intervenção a nível municipal... ..	216
Figura 10.5 – Outros domínios específicos indicados / dimensões interventivas.....	220
Figura 11.5 – – Conjunto de razões (A, B, C) porque os AS respondentes não concordam com a possibilidade da territorialização desfocar a noção de direito social... ..	230
Figura 12.5 – Posicionamento dos AS respondentes face ao pensamento de Estivill (2008) de que "a maioria dos processos de desenvolvimento local falha porque são formatados e implementados a partir de uma lógica unicamente social" - AS discordantes /concordantes.....	233
Figura 13.5 – Razões (A, B, C), porque os AS respondentes não concordam com a afirmação de Estivill (2008) de que: "a maioria dos processos de desenvolvimento local falha porque são formatados e implementados a partir de uma lógica unicamente social"	234
Figura 14.5 — Razões (A, B, C), porque os AS respondentes concordam com a afirmação de Estivill (2008): "a maioria dos processos de desenvolvimento local falha porque são formatados e implementados a partir de uma lógica unicamente social"... ..	235
Figura 15.5 - Papéis que os AS podem desempenhar no aprofundamento dos modelos governança... ..	236

Siglas

ADL – Associação de Desenvolvimento Local
ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
AS – Assistente (s) Social (ais)
BEPA – Gabinete de Conselheiros de Política Europeia
BCE – Banco Central Europeu
CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social
CPIHTS – Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social
CE – Comunidade Europeia
CEE – Comunidade Económica Europeia
CRP – Constituição da República Portuguesa
CRAS – Centros de Referência de Assistência Social
DLD(s) – Desempregados de Longa Duração
DR – Diário da República
EAPN - European Anti Poverty Network
EQUAL – Iniciativa Comunitária financiada pelo Fundo Social Europeu – FSE
EUROSTAT - Serviço de Estatísticas das Comunidades Europeias
ESCOLHAS – Programa nacional de promoção da inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis
FMI – Fundo Monetário Internacional
IASSW - International Association of Schools of Social Work
IFSW – International Federation of Social Workers
IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social
INE – Instituto Nacional de Estatísticas
LEADER (Iniciativa comunitária financiada pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – FEOGA e pelo FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional)
NUTS – Nomenclatura de Unidades Territoriais
PROGRIDE – Programa para a Inclusão e Desenvolvimento
PRODER – Programa estratégico e financeiro de apoio ao desenvolvimento rural do continente
RMG – Rendimento Mínimo Garantido

RSI – Rendimento Social de Inserção

UE – União Europeia

URBAN – Iniciativa comunitária de desenvolvimento dos centros urbanos e subúrbios