

INTRODUÇÃO

No âmbito da tese de doutoramento em Serviço Social desenvolvemos uma investigação intitulada: **Serviço Social e Municípios – Trajetórias e desafios dos assistentes sociais portugueses nos territórios municipais**, estruturada em torno de dois eixos fundamentais: um primeiro que procurou traçar um quadro geral do surgimento e evolução da prática profissional dos assistentes sociais, (AS), no contexto dos municípios portugueses após o 25 de Abril de 1974, e um segundo, de pendor propositivo, onde se tentou situar a profissão face aos grandes desafios da sociedade portuguesa da atualidade, nomeadamente os decorrentes do papel do Estado na provisão social, em particular dos municípios, que numa lógica de territorialização da solidariedade permitem que o Serviço Social possa trilhar novos caminhos.

Para além disso, a atual Lei de Atribuições e Competências dos municípios¹ que surge nessa linha de uma nova configuração de um Estado Social cada vez menos nivelador das desigualdades estruturais, e em contrapartida cada vez mais focalizado nas particularidades de grupos específicos, acaba por reforçar a ideia dos municípios enquanto *governos locais*, ao apontar para novas responsabilidades para estas autarquias no domínio do social, propiciando também e em paralelo, novos desafios ao Serviço Social no quadro das possibilidades da profissão se confrontar com os seus princípios e fundamentos teóricos, metodológicas e ético-deontológicas.

A intervenção profissional dos AS nos municípios portugueses, podemos dividi-la em três períodos distintos, sendo que o primeiro se terá iniciado logo após o 25 de Abril de 1974 perdurando até sensivelmente aos meados da década de oitenta, com a entrada, na então CEE – Comunidade Económica Europeia, (1985), já que a partir de então a legislação interna começou a reproduzir algumas das conceções de provisão social predominantes nas estruturas comunitárias, atribuindo um maior protagonismo às entidades locais, em particular aos municípios, sem que no entanto deixe de apresentar uma matriz predominantemente redistributiva.

¹ Lei 75/2013 de 12 de Setembro, que “estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico”

A admissão de Portugal à CEE, inicia então um segundo período, que vai até aos meados dos anos noventa do século passado, sendo que em ambos os períodos e como mais adiante justificaremos, os AS portugueses integrados nos municípios agiram num quadro profissional marcado pela garantia de um conjunto de bens e serviços disponibilizados pelo Estado central, ou com forte intervenção deste, nos domínios considerados essenciais para o bem – estar social, distribuídos de uma forma transversal, e onde as particularidades dos territórios, nomeadamente as que afetavam grupos específicos das populações, foram esbatidas a montante, isto é, a partir da natureza redistributiva desse mesmo Estado, central, mas também de outras estruturas públicas locais, como foi o caso das autarquias.

Assim e se nestes primeiros dois períodos, os AS intervêm, num registo que poderemos classificar de complementaridade local ao Estado, o que os difere, é o facto dos primeiros anos do poder local pós 25 de Abril, ter sido, e em termos de obrigatoriedade legal e também no que diz respeito a uma perspectiva de intervenção local que os municípios adotaram, caracterizado por uma baixa expressividade no domínio da proteção social de iniciativa municipal, como oportunamente detalharemos.

A intervenção dos municípios, ocorria num registo de facilitação complementar no acesso ao que no pós II Grande Guerra, se considerou estruturante para o bem- estar e eliminação dos impactos dos riscos sociais, e onde as áreas da Educação, da Saúde e da Segurança Social (esta entendida sobretudo como garantia de substituição dos rendimentos do trabalho para aqueles que por qualquer razão estavam impedidos de aceder a esses rendimentos), foram determinantes no configurar de práticas profissionais, que podemos dizer, apontavam para uma autonomização das populações, o que de algum modo contribuiu para formatar uma determinada conceção da profissão no contexto da sociedade portuguesa, durante praticamente todo o último quartel do séc. XX, muito marcada pelo primado de um certo nivelamento da igualdade de oportunidade.

O terceiro período situa-se entre os meados da década e noventa e a atualidade, decorrendo da natureza focalizada do Estado Social que desde então tem prevalecido, com fortíssima expressão ao nível do local, e em particular dos territórios municipais, estando assim a reformatar a profissão de AS².

² Um dos respondentes da entrevista exploratória, refere como ponto de viragem das políticas sociais municipais e da própria intervenção dos AS, a publicação de medidas como o RMG e a Rede Social: “A evolução que nos últimos anos se verificou na Lei das Atribuições e Competências dos Municípios, a par de outras medidas legislativas, das quais destaco a criação do RMG -Rendimento Mínimo Garantido (atual Rendimento Social de Inserção) e a criação da Rede Social, foram

Como ponto de partida para esta reflexão inicial, poderemos dizer, que hoje em dia o Serviço Social em contexto municipal³, está sujeito a um potente impacto que pode fragilizar sua matriz teórico – operacional estruturada em torno do Estado Social, desde logo, porque, e entre razões que defenderemos oportunamente, e como assinala Bento (2016:13), “Estas transformações, parte integrante de um processo mais vasto de mutação do Estado Social, levam ao que Lacomba (2004) denomina de «novas modalidades de trabalho social», têm como ponto de partida uma sobrevalorização de explicações de natureza interpretativista dos problemas sociais, em detrimento de explicações de natureza macro – social”. Prossegue o autor, e continuando a citar Lacomba (2004), que

a larga crise das ciências sociais dos anos oitenta e noventa, em paralelo com a emergência do pensamento pós – moderno, permitiu um novo cenário e novas práticas que desqualificam as explicações globais do social e as ações integrais, coincidindo com a retração do Estado. No entanto, estas novas análises e práticas que vieram substituir os modos anteriores de pensar e atuar nem sempre resultaram ser tão inovadoras. (Bento, 2015: 14).

A presente investigação tem assim como objeto de estudo a ação profissional dos AS enquadrados nos municípios portugueses do território continental, tendo como espaço temporal de análise o período compreendido entre a Revolução do 25 de Abril de 1974 e a atualidade.

Ao nível conceptual, partimos do princípio de que o Serviço Social se constituiu historicamente como uma prática profissional concebida no contexto das sociedades capitalistas, como parte integrante dos processos levados a cabo pelos diferentes estados no

fundamentais para alterar a configuração da intervenção social nos territórios e nos municípios e, por essa via, para reconfigurar a intervenção dos Assistentes Sociais” (Entrevista Exploratória 2).

³ Certamente que outros profissionais estão sujeitos a esse tipo de impacto decorrente da transformação do papel do Estado nas sociedades modernas ocidentais e muito em particular quanto à sua capacidade provedora de proteção social. No entanto, são os AS dos municípios, que por situarem num *fim de linha* da cadeia da administração pública, (estado central – organismos desconcentrados – autarquias locais), que estão mais expostos aos impactos decorrente dessas mesmas profundas transformações das políticas públicas, em particular das políticas de proteção social.

enfrentamento da Questão Social⁴ e que ainda hoje mantém essa função de amortecedor das desigualdades sociais.

Também como ponto de partida, considera-se que o Serviço Social atravessa uma fase de reinvenção das suas matrizes teóricas e do seu *modus-operandi*, não só pela produção do conhecimento que entretanto gerou, sobretudo nas últimas décadas, mas também porque o seu quadro de operacionalização sofreu profundas alterações decorrentes da transformação do Estado Social, reinvenção essa que foi sendo moldada pela relação umbilical da prática dos AS com as tendências dominantes das políticas sociais.

Relativamente ao espaço temporal de análise, essa delimitação decorre do facto de até 1974, os municípios portugueses terem uma acção muito pouco expressiva no campo da protecção social, onde predominavam as funções de controlo socio – administrativo dos pobres, sendo que das informações recolhidas, em documentos escritos e contactos pessoais, não foi encontrada qualquer alusão quanto à existência de AS ao serviço destas autarquias até então, (Branco, 1998).

O fio condutor da investigação desenvolveu-se a partir de uma **pergunta de partida**: *Que acção têm os assistentes sociais dos municípios portugueses vindo a desenvolver, e que novos desafios se lhe colocam a nível teórico e prático face à transformação do Estado Social?*; de um **objectivo geral**: *sistematizar a prática dos AS nos municípios portugueses e produzir conhecimento que promova novas práticas profissionais e a inovação e desenvolvimento da provisão social municipal*; que por sua vez se desdobra em cinco **objectivos específicos**: *analisar os diferentes domínios de intervenção dos AS portugueses integrados em municípios no pós 25 de Abril; tipificar a(s) prática(s) do AS integrado nos municípios em Portugal; produzir conteúdo teórico que contribua para o ajuste do Serviço Social municipal à emergência de novos paradigmas de Estado; viabilizar novos domínios*

⁴ Entendemos por Questão Social o processo decorrente do modo de produção e distribuição da riqueza no âmbito das sociedades capitalistas, numa dinâmica potencialmente geradora de desigualdades, e sobre a qual o Serviço Social vai enquadrar-se, tendo como âmago quanto ao seu objeto de intervenção, o Homem na sua relação com esse mesmo processo.

Em face do atual processo de globalização, o conceito poderá relacionar-se com novas expressões tal como Ferreira (2009), enuncia: “Também na atualidade, a “questão social” se reconfigura no contexto da globalização (Wanderley, 1997), este autor indica novas questões tais como:

- Relação de produção, a análise das relações de género, etnia, identidade cultural, entre outras. Wanderley defende ainda que os problemas sociais só se transformam em questão social quando compreendidos e assumidos por um sector da sociedade, que de alguma forma o torna público, transformando-o em questão política com a implicação da sociedade civil, exemplifiquemos com o caso português da SIDA e o papel da Associação Abraço. O problema segundo o autor transforma-se em questão social quando cria uma realidade social em torno de uma problemática que tem a capacidade de se inserir no debate político.”, (Ferreira, 2009: 208).

profissionais para o Serviço Social em contexto municipal; afirmar a profissão de AS no panorama institucional e nas comunidades.

Esta investigação assenta em dois eixos fundamentais, um de natureza retrospectiva – analítica quanto aquilo que tem sido a ação dos AS integrados nos municípios portugueses no pós 25 de Abril de 1974, e que de uma forma geral procura responder ao primeiro e segundo objetivos específicos a que se fez referência, e um segundo eixo, de natureza propositiva, que por um lado procura situar o Serviço Social no âmbito das políticas sociais territorializadas à luz do novo Estado Social, fragmentado na sua génese e na sua ação⁵, e por outro, apresentar novas áreas de atuação para esta profissão dentro dessa mesma configuração político - normativa no plano supra nacional, (em particular no âmbito da União Europeia -UE), no plano nacional e no plano local, dentro do pressuposto de que os municípios tendem a aproximar-se de uma lógica de *governos locais*, em desfavor de uma conceção de estrutura pública que o Estado central utilizou até aos meados da década de noventa do séc. XX.

Quanto ao primeiro eixo, deve ressaltar-se que a análise dos resultados será sempre correlacionada, por um lado com o enquadramento legal dos municípios decorrentes das orientações da tutela, e por outro, com aquilo que foi a capacidade criativa, que dentro das referidas limitações normativas, (em particular pelos vários diplomas que foram regulando as atribuições e competências), os municípios tiveram, ou não, a ousadia de criar e dinamizar.

Ruivo (2000), faz uma distinção entre o que denomina “*Law – in the- books*” e as “*Law - in action*”, para se referir à ação municipal, e que para este autor se deve analisar entre “competências legais das autarquias” e as “competências assumidas pelas autarquias”, (Ruivo, 2000: 23).

Apesar do contexto normativo apontar para aquilo que são obrigações mais ou menos precisas, o que por vezes aconteceu, e ainda acontece, é que os diferentes enquadramentos

⁵ Quando se faz referência a um “novo Estado Social na sua génese e na sua ação” parte-se do pressuposto, como mais adiante se defende, (em particular nos dois próximos capítulos), que a proteção social pública, do Estado Social clássico, se tem vindo a diluir por outros suportes, sobretudo pelo mercado e pelas estruturas de proximidade, de nível formal e informal, com especial relevo para a família. Para além disso e no tocante à vertente operativa das políticas sociais, esta tem assentado numa deslocalização para as periferias do poder, sobretudo para as periferias municipais, ou de âmbito municipal através de organizações do denominado terceiro sector, e que em regra, confinam a sua ação aos territórios concelhios. Esta duas dimensões (génese e operacionalização), não devem no entanto ser analisadas em separado, já que e como se defende mais adiante, a segunda é parte integrante da estratégia de implantação desse novo paradigma provisional de um Estado Social português menos generoso comparativamente com as duas primeiras décadas da sua existência.

acabaram por deixar *zonas cinzentas* no espaço interventivo municipal o que levou a que algumas destas autarquias tenham sido mais ousadas do que outras na implementação de políticas sociais de responsabilidade municipal. Quanto à não existência de uma não obrigatoriedade legal dos municípios intervirem (por volta do ano 2000) no contexto da exclusão social, Ruivo (2000), dá-nos conta dessa realidade nos seguintes termos:

esta nublosa indefinição político – jurídico central, aliada à pressão local para a explicitação e opções por parte das autarquias, conduz a que o espaço municipal, em diferentes casos, se constitua como um palco de múltiplas e diversas encenações no que toca á intensidade e modalidades de intervenção no domínio da ação social local. (Ruivo, 2000: 24).

Numa lógica transversal, pensamos que será também possível aferir dos desvios que porventura alguns municípios fizeram relativamente ao estritamente consignado nas normas, ou, e em sentido inverso, determinar o que poderão ter sido as práticas mais dominantes com uma conceção legalista, processos a que naturalmente o Serviço Social não terá ficado imune, para além de que, e de acordo com uma preocupação mais descritiva da ação do Serviço Social em contexto municipal, irá ser dada especial atenção a aspetos como o enquadramento dos AS dentro da estrutura orgânica dos municípios, sistematizando-se assim elementos, entre outros, como as áreas específicas de maior incidência profissional entre 1974 e 2015; níveis de iniciativa na criação e definição de apoios sociais, ou ainda da autonomia efetivamente existente no contexto da criação de dispositivos de política social municipal; grau de envolvimento na conceção e construção de dispositivos de provisão social.

Ainda no âmbito do referido eixo investigativo, iremos dar alguma atenção ao estatuto que o Serviço Social já terá conquistado no contexto dos municípios portugueses, o que será possível extrair a partir da análise de aspetos como o enquadramento institucional dos AS por via do nível de funções desempenhadas (Direção / Chefia, Executivas/Direção-Chefia ou apenas executivas), ou ainda tipo de vínculo ou áreas de interação mais comuns.

O segundo eixo de análise que procura ir de encontro ao segundo, terceiro, quarto e quinto objetivos específicos traçados, centrar-se-á nos desafios e potencialidades que se apresentam à prática profissional em contexto municipal. Esses propósitos investigativos serão construídos a partir de aspetos como a valoração que os assistentes sociais fazem de pontos como a importância das componentes teórica, técnica e ético política da sua formação base, assim como dos diversos domínios específicos dessas dimensões; a valorização que

estes profissionais atribuem às diferentes funções e tarefas, ou ainda a perceção acerca daquilo que é a sua preparação para agir nas diferentes atribuições municipais legalmente consagradas.

Este eixo, procurará dar ainda especial atenção a exploração de novas áreas de intervenção, procurando perceber as possíveis abordagens que os AS desenvolvem em torno da questão da territorialidade da sua intervenção, até numa perspetiva de práticas inovadoras dentro de uma lógica de intervenções partilhadas com outros ramos do conhecimento, favorecedora da promoção da coesão dos territórios municipais.

Do ponto de vista da estrutura, a Tese está organizada em cinco capítulos, e que agora apresentamos resumidamente. Um primeiro, designado “**Estado e sociedade – Entre a proteção social e a regulação civil dos riscos sociais**”, onde se procura enquadrar teoricamente a pesquisa, partindo-se dos modelos clássicos do Estado Social dentro da abordagem de *Esping – Andersen*, (1993, 1999), e que depois se entrecruza com as grandes mudanças do paradigma de produção pública de políticas sociais, assim como de algumas particularidades de Portugal na proteção social, nomeadamente o papel que historicamente a sociedade civil portuguesa foi assumindo na gestão dos riscos sociais. Encerramos este primeiro capítulo, situando o quadro geral das políticas sociais decorrentes da transformação do Estado Social, muito em particular da sua distribuição territorializada e segmentada em públicos-alvo e problemáticas sociais, abordagem que reserva um importante papel aos municípios portugueses.

No segundo Capítulo apresentado sob o título, “**Da assistência ao Serviço Social – Municípios e provisão social**”, também de natureza teórica, desenvolve-se inicialmente em torno de três períodos distintos, e que corresponde a posicionamentos diferentes face à proteção social de iniciativa municipal. Um primeiro que vai desde a instituição da nacionalidade até à I República; um segundo procurando descrever o período do Estado Novo, e um terceiro momento, que enquadra em termos cronológicos a presente investigação, iniciado com o denominado poder local democrático que surgiu em Portugal no pós 25 de Abril até à atualidade. Terminamos este Capítulo, procurando situar a questão do desenvolvimento local, face às teorias e à conceção de modelo em Serviço Social.

O terceiro Capítulo, **Conceptualização e Implementação do Estudo**, corresponde ao enquadramento metodológico, sendo que é composto por quatro pontos: um primeiro relacionado com questões inerentes à investigação científica em Serviço Social e onde refletimos o percurso evolutivo da produção de conhecimento em Serviço Social na Europa e

em Portugal. Fazemos de seguida uma apresentação detalhada dos aspetos que se prendem com o vertente técnico – instrumental da Tese, enunciado as questões relacionadas com o universo de recolha de dados, constituição e critérios da amostra, e por último as questões relacionadas com o tratamento dos referidos dados.

O quarto Capítulo, designado, “**A ação dos assistentes sociais nos municípios portugueses**”, traça um quadro daquilo que tem sido a prática profissional dos AS nesse contexto institucional. Num primeiro ponto, procura-se situar a ação dos AS numa vertente teórico – funcional enquadradora de alguns aspetos inerentes ao desempenho profissional nesse contexto, envolvendo a reflexão feita na dimensão político – administrativa do Poder Local, procurando assim situar a operacionalização do Serviço Social nesse ambiente que extravasa os limites institucionais e se estende até ao território como espaço vivido. Segue-se um segundo ponto em torno do que o municipalismo permitiu para a consolidação do Serviço Social, onde e entre outros aspetos, apresentamos três períodos distintos desse processo afirmativo, com a apresentação das respetivas áreas funcionais para cada um deles.

No terceiro ponto, desenvolvemos a questão da dispersão profissional desencadeado pela matriz de provisão social em vigor desde sensivelmente os meados da década de noventa do séc. XX, e que veio determinar um quadro operacional com novas áreas e funções, mas que ao mesmo tempo está a permitir relançar o Serviço Social municipal para novos enfoques teóricos, éticos e operacionais.

Terminamos este capítulo, fazendo uma descrição dos dados recolhidos para aquilo que consideramos ser hoje uma realidade socio – profissional marcada pela consolidação desta frente interventiva para os AS, como por exemplo o estatuto e autonomia profissional, justificando que vários agentes que interferem neste domínio do conhecimento, nomeadamente o poder político, mas também a academia e as comunidades de um modo geral, possam desenvolver hoje um novo olhar em torno da profissão.

No quinto e último Capítulo procuramos, de uma forma transversal e ao longo do mesmo, por um lado sintetizar o conjunto dos diferentes contributos desta investigação para a afirmação do Serviço Social no âmbito da sociedade portuguesa, e por outro, lançar novos desafios para a profissão expressos nos dados recolhidos. Este capítulo, que designamos de “**Potencialidades e desafios da ação profissional dos assistentes sociais em contexto municipal**”, traça um cenário macro social das sociedades europeias da atualidade, com particulares reflexos nas sociedades do sul, marcada pela fragilidade das condições de vida em muito determinada pela secundarização dos «coletivos estáveis», (Castel, 2012), que

justifica em parte, o papel de complementaridade provisional reservado aos poderes públicos municipais e aos seus territórios, numa ótica que as comunidades têm progressivamente vindo a assumir como *governo local*, aproximando estas estruturas políticas locais da abordagem de *governança*. Para que isso se concretize e os territórios possam enquadrar políticas de base local com a intervenção do Serviço Social, procuraremos sugerir algumas alterações ao quadro formativo em Portugal, não só ao nível de primeiro ciclo, mas também no tocante a pós graduações e mestrados, necessidade que evidenciamos num terceiro ponto onde apresentamos alguns dados que apontam para uma reinvenção profissional a partir dos territórios municipais, muito marcada por abordagens, funções e perfis profissionais que abrem um longo caminho à profissão num quadro socio – político marcado pelo conceito de “precariedade como condição”.

Apresentamos ainda nesta parte empírica da investigação, um conjunto de dados sobre as mudanças verificadas a nível profissional para os AS integrados nos municípios portugueses do território continental, podendo-se hoje falar de novas funções, novos perfis, mas também de uma mudança significativa para as funções mais clássicas agrupadas na categoria da assistência, ou até para os novos perfis, onde parece emergir uma forte presença das dimensões planificadoras e gestórias da profissão. Fechamos este capítulo afirmado que os municípios representam uma extraordinária oportunidade de relançamento e reafirmação da profissão, por via de uma recuperação do Serviço Social Comunitário, num processo que apelidamos de *retorno ao local*, e onde os AS podem assumir uma postura proactiva em termos de *promoção do desenvolvimento local*, relegando para segundo plano uma *abordagem gerencial e gestória* que não sendo, *per si*, prejudicial à profissão, não pode sobrepor-se à dimensão humanista de valorização do primado dos Direitos Humanos na sua relação com os Direitos Sociais.

A presente investigação será, por todo este conjunto de razões, pertinente para o Serviço Social e até para os próprios municípios portugueses nesta frente de intervenção, devendo ser entendido no quadro da profunda mutação das sociedades europeias, onde os países do sul vivem desde há anos num ambiente de forte debilidade social e económica, e que justifica, pelo menos no discurso político prevalecente, uma retração nos gastos ligados às políticas públicas, o que a par de outras alterações, como sejam as inerentes ao mundo da legislação laboral, levam a que se possa falar de um novo tempo.

Novo tempo para as pessoas, em particular para os pobres; novo tempo para os municípios nas respostas que dão às suas populações, mas também um novo tempo para o

Serviço Social, desde logo porque as alterações no paradigma da responsabilidade pública pelos riscos sociais por via da figura do Estado; o aprofundar das carências determinadas pela retração na economia, associadas a elevadas taxas de desemprego ou do debilitamento das relações laborais, levaram a um quadro de precariedade social, que projetando-se nos decisores políticos locais e também nos AS, aliada a uma crescente valorização das ações imediatistas e voluntaristas em torno da satisfação de necessidades sociais, pode inquirar o Serviço Social, afastando a profissão do desenvolvimento de uma ação que se deseja consolidada a partir de procedimentos cientificamente validados.

Terminamos a investigação com a apresentação das conclusões e perspectivas futuras de investigação, e por último, com a apresentação da bibliografia e todo o conjunto de outras fontes.

CAPÍTULO I

ESTADO E SOCIEDADE – ENTRE A PROTEÇÃO SOCIAL E A REGULAÇÃO CIVIL DOS RISCOS SOCIAIS

Introdução

Pretendemos com este capítulo apresentar um conjunto de conceitos e teorias onde possamos ancorar teoricamente a investigação, nomeadamente no que concerne às grandes transformações a que o Estado Social tem vindo a ser submetido desde o último quartel do séc. XX, e que no final desse século teve um processo de consolidação dessas mutações.

Essas mudanças, tiveram nos países da Europa do Sul e muito em particular em Portugal, impactos singulares no que toca à dinâmica provisional do país, decorrente em grande medida, do modo como esse processo se foi articulando com uma *Sociedade Providência* (Santos, 1995), que historicamente e em paralelo com as suas congéneres mediterrânicas (Espanha, Itália e Grécia), tiveram capacidade de construir suportes sociais complementares da provisão pública, (Ferrera, 2000), (Estivill, 2008), onde e á luz da análise tríplice de Esping – Andersen (1993), situamos o Estado Social português como uma *variante do Modelo Continental*.

Essas alterações na figura do Estado Social, em particular no papel que teve na regulação dos disfuncionamentos do mercado no pós II Guerra Mundial, traduziram-se num novo figurino de políticas sociais públicas, em regra denominadas de *ativas*, onde sobressai uma vertente funcionalista dos problemas sociais, *durkheimiana*, desvalorizadora do papel do *Estado redistribuidor* numa lógica de promoção da *igualdade de oportunidades*, desencadeando uma nova fase da intervenção social, marcada pela *individuação* (Branco, 2009) e pela *discriminação positiva*, traduzida ainda numa segmentação de *problemáticas sociais, públicos-alvo e territórios* de implantação.

Este novo modelo de Estado Social, está hoje perfeitamente enraizado nas estruturas públicas centrais e locais da sociedade portuguesa, assim como nas denominadas organizações do terceiro sector, sendo ainda encarado num ambiente de alta positividade na linha do preconizado por Mondolfo (1997) ou Estivill (2008), começou entretanto a ser fortemente questionado, (Hamzaoui, 2005), (Castel 2012), sobretudo por aquilo que este novo modelo representa no desmontar da sociedade europeia do pós – guerra marcada pelo primado dos *Direitos Sociais* como mecanismo de acesso á *igualdade de oportunidades*.

Essas alterações levaram a que o Estado Social clássico, se tenha em parte diluído na sociedade civil quanto ao seu papel a nível da proteção social, apelando a que esse suporte seja garantido pelo tripé *estado-sociedade-mercado*, próximo da ideia de *governança* (Porcel e Garcia, 2011), e que encontrou nas sociedades mediterrânicas, sobretudo na portuguesa, um ambiente socio – histórico propício ao seu desenvolvimento, traduzido entre outras expressões, na persistência de *laços de parentesco* próprios das sociedades agrárias, ou de uma rede de estruturas sociais no âmbito do denominado *terceiro sector*, potenciais polos de emergência de *Capital Social*, (Portes, 2000).

Essa provisão informal, é depois complementada pela aplicação *focalizada*, em *territórios específicos* afetados por problemáticas sociais muito concretas, de políticas públicas, como os CLDS ou o PROGRIDE⁶, e onde o Estado se assume como *parceiro* dos processos de desenvolvimento territorial, apenas disponível para compensar as particularidades de *nichos categorias* na linha da “*justa desigualdade*” de Rawls (1987), num processo de *validação da injustiça social*.

⁶ Medidas denominadas por Estivill (2008) de “compensação territorial “, e que mais adiante detalharemos na sua relação com o novo modelo de Estado Social e o Serviço Social.

1 – Estado e sociedade em Portugal: a construção da providência no sul meridional

Algumas das marcas distintivas da sociedade portuguesa em termos de provisão social, sobretudo na sua componente provisional de base informal, deve ser entendida como parte integrante de um processo mais abrangente, até do ponto de vista geográfico e político, e do qual fazem parte os países do sul mediterrânico, que à exceção da França, pautam os seus mecanismos de proteção por uma forte cumplicidade entre igreja, estado e sociedade.

Autores como Ferrera (2000) ou Estivill (2008) defendem que essa situação, e entre outros fatores, se deve ao facto de esses países (Portugal, Espanha, Itália e Grécia) terem passado por períodos de longas ditaduras⁷ acompanhados de processos de industrialização tardios, determinando em grande medida, que o posicionamento e o percurso da provisão social pública de cada uma destas realidades, tenha sido diferenciado face ao que ocorreu no norte e centro europeu.

Partindo da divisão tríptica de *Esping-Andersen*⁸ (1993), não se pode dizer que no caso de Portugal exista um Estado Social *sui-géneris* de modo a poder-se falar de um quarto modelo. No entanto e se é verdade que existem muitas similitudes com o que ocorre nos denominados países do modelo Continental ou Corporativo, é igualmente verdade que as *nuances* do sistema providencial português, por exemplo de matriz *beveridgiana*⁹ na saúde, mas *bismarkiano*¹⁰, no que toca ao sistema de pensões, faz com que não o possamos

⁷ Portugal (1933 – 1974); Espanha (1939 – 1976); Itália (1922 – 1943); Grécia (1967 – 1974). Este último país, viveu desde os finais da II Guerra Mundial vários períodos de convulsão política, sendo que o período indicado e que viria a terminar em 1974, é geralmente conhecido como a “Ditadura dos Coronéis”.

⁸ Esping-Andersen – Sociólogo dinamarquês com tem desenvolvido várias investigações em torno dos sistemas de proteção social da europa ocidental.
Disponível em <http://translate.google.pt/translate?hl=pt> acessido em 15/12/2015

⁹ Pese embora as sucessivas mudanças do SNS - Serviço Nacional de Saúde, os seus traços de universalidade e de tendencial gratuitidade, colocam o sistema dentro da matriz “Beveredgina” de proteção social.

¹⁰A proteção social pública está em Portugal, ainda muito associada ao mundo do trabalho, o que se compreende não só dentro de uma lógica de dificuldades de financiamento do Orçamento da Segurança Social a partir do Orçamento de Estado, das elevadas taxas de desemprego, sobretudo nos últimos anos, mas que advém também da cultura político-administrativa herdada do regime previdencial do Estado Novo, em que a Segurança Social foi até sensivelmente à Primavera Marcelista, um exclusivo de alguns assalariados.

considerar no âmbito da proposta feita por aquele autor¹¹, ou ainda e enquanto elemento diferenciador daquele modelo, pelo papel relevante como a denominada sociedade civil se faz sentir por via dos seus mecanismos produtores de proteção.

Se no quadro desta matriz poderemos situar o Estado Social português entre essas duas influências conceptuais antes assinaladas, no que respeita às “especificidades das funções desenvolvidas” a sua estrutura visa, ainda hoje, o “fornecimento de serviços, cobertura de riscos e redistribuição dos rendimentos”, (Mozzicafredo, 2000:10). No entanto, o “sistema de segurança social, uniforme e centralizado”, o “sistema de provisão de serviços sociais, institucionais e diretos”; “os sistemas de transferências sociais de benefícios monetários de dimensões diversas”; “sistemas de assistência e ação social” e os “sistemas específicos não estruturais”, (Mozzicafredo, 2000: 10, 11), onde esse modelo assentou até aos finais do séc. XX, tem nos últimos anos vindo a sofrer profundas transformações quanto ao acesso a esses mesmos serviços ou rendimentos, com a introdução, por exemplo, de mecanismos de seriação como a conhecida “*condição de recursos*”¹², o mesmo sucedendo quanto às políticas fiscais ou à operacionalização das medidas, entre outros aspetos.

A classificação dos modelos ocidentais de proteção social pública desenvolvida por Esping-Anderson, (1990), assenta numa estrutura tripartida agrupando os países europeus em três grandes grupos, de acordo com as dimensões predominantes em cada um desses modelos de Welfare. Este autor coloca os países da Europa Central (Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Holanda e Luxemburgo), no denominado grupo do modelo Continental ou Corporativo, e que têm como aspetos mais salientes, regimes de proteção variáveis de acordo com o estatuto profissional e uma elevada proteção dos funcionários públicos. Já o Reino Unido e a Irlanda se agrupam no denominado modelo Anglo-saxónico ou Liberal, que é há muito marcado pela sujeição de algumas prestações à denominada *condição de recursos*, com os sujeitos e as famílias a terem que provar um conjunto de requisitos, nomeadamente de rendimentos, de forma a ter direito de determinados benefícios desse sistema. Este último modelo atribui grande importância às despesas privadas com saúde.

¹¹ Embora o Estado Social se tenha reconfigurado substancialmente na generalidade dos países europeus nos últimos anos, com uma maior preponderância nos primados da universalidade e da gratuitidade, não se pode dizer que a dimensão protetora pública tenha desaparecido das diferentes sociedades europeias, pelo que a análise de *Esping- Andersen* continua a ser um bom ponto de partida para refletir os sistemas providenciais em cada um dos países europeus.

¹² A *condição de recursos*, é um mecanismo de seletividade no acesso aos serviços e outros apoios sociais, e que de algum modo simboliza a nova matriz de políticas sociais ativas, focalizadas, do novo Estado Social e sobre as quais nos debruçaremos mais adiante.

Por último surgem os países nórdicos, (Dinamarca, Finlândia e Suécia) que são incluídos no modelo Escandinavo ou Social Democrático, e onde a principal característica é sem dúvida o acesso universal à generalidade das prestações, que por sua vez são de carácter igualitário. Para além disso, este modelo apresenta um elevado conjunto de serviços de apoio às famílias, em particular às famílias desligadas do mercado de trabalho.

Numa alusão às dinâmicas de cidadania nos países do sul, sobretudo no que toca à relação entre cidadãos e Estado, Estivill (2000) constata um relacionamento que se pode apelidar de pouco curial, e que se traduz por exemplo, numa desconfiança mútua entre aqueles dois polos, com reflexos a nível da elevada fraude fiscal, ou naquilo que o autor apelida de uma cultura de “*desenrasca*”, (Estivil, 2000), com expressões no mercado de trabalho paralelo, mas com consequências no financiamento dos sistemas públicos de proteção social.

A esta realidade não será alheio, numa relação causa – efeito de duplo sentido, o facto das constituições democráticas destes quatro países modelarem

um conjunto de direitos parecidos com os do resto dos países da União, mas, o acesso a esses direitos é parcial, relativamente discreto e por vezes pouco efetivo. Houve um progresso no desenvolvimento do Estado relativamente ao bem – estar mas, muitas vezes acabou por se traduzir no bem – estar do próprio Estado, (Estivill, 2000: 122),

o que sendo objetivamente uma especificidade dos sistemas do sul, não deixa igualmente de ter algum paralelismo com as dimensões típicas que Silva (2002) indica quanto ao modelo Continental ou Corporativo, sobretudo no que toca ao já citado elitismo profissional de alguns sectores dessas sociedades, como acontece, por exemplo, com a elevada proteção social dos funcionários públicos ou militares, comparativamente com as dos restantes concidadãos, Silva (2000).

Reiteramos no entanto, e apesar de algumas especificidades próprias do sul, que não se pode falar de um quarto modelo. O que nesta latitude existe é um modelo de influência Continental ou Corporativo no que toca às suas dimensões típicas, com base, por exemplo, nos já citados regimes de proteção diferenciados em face da condição socioprofissional, como acontece com os funcionários públicos face á generalidade dos cidadãos cobertos de alguns riscos pelo Regime Geral da Segurança Social, sobretudo no que diz respeito ao montante das pensões de reforma.

Centrando-nos agora no exemplo de Portugal, será correto afirmar-se que aspetos como a história política, a religião¹³, a estrutura da família com a mulher a assumir um importante papel provisional informal, fruto do prolongamento da cultura agrária, e ainda uma longa dinâmica associativa que no seio da sociedade civil se foi construindo, muitas vezes numa lógica de solidariedade interclassista, são fatores que determinam uma variante do modelo Corporativo. Não se pode no entanto deixar de falar de um Estado Social, construído quando os seus congéneres europeus eram já alvo de diversas interrogações, mas que por outro lado tem sabido tirar partido deste Capital Social¹⁴ que no sul europeu, mas em particular em Portugal, continua a ocupar um importante espaço provisional.

Na sua obra *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Esping – Anderson (1993) agrupa assim os países da Europa Central no modelo Continental ou Corporativo, deixando de fora os países do sul. Numa outra publicação, *Social Foundations of Post – Industrial Economies*, (1999), o autor vai

fazer uma revisão crítica do debate de quase 10 anos ...para tanto ... estrutura a discussão em torno de duas críticas que considera as mais relevantes para a compreensão da natureza e transformações do Welfare State, a saber : (1) a questão da pertinência e aderência da sua tipologia tríplice e, a questão que classifica como a crítica feminista realmente relevante (Júnior, 2003:5).

Não aceitando a primeira crítica, reconhece no entanto como válida a segunda, reafirmando assim a metodologia tripartida de modelos, sendo que relativamente aos países do sul, “embora reconheça o forte traço familístico presente nestes países, não se convence da necessidade de representá-los separadamente” (Júnior, 2003:6). Já no que diz respeito á

¹³ Traduzido do original em inglês - “Comparativamente com a ética protestante, mais individualista, a ética católica é mais voltado para a comunidade e dá lugar à existência da família e de redes mais intensas do que em outros países de cultura religiosa cristã. Estas e outras características, fomentam a solidariedade das famílias e capacita-as para fornecer apoio material e social para os membros da família em situação de dificuldade ou submetidas a processos de exclusão social.” (Branco, 2009: 6)

Nesta comunicação, o autor enquadrando a sua argumentação em autores como (Leibfried, 1990, e Pereirinha, 1997) aborda a necessidade de “considerar e de teorizar um quarto modelo de *welfare state*”. No entanto e apesar de reiterar a especificidade sulista com base nos conhecidos argumentos da solidariedade informal que ocorre no contexto da família e de outras estruturas de proximidade, acaba por não defender objetivamente a existência de um modelo alternativo.

¹⁴ Capital Social - “agregado dos recursos efetivos ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento ou reconhecimento mútuo” (Bourdieu, citado por Portes, 2000: 134).

denominada “crítica feminista”, esta equaciona a relação do conceito de “desmercadorização” com o papel da mulher, quer na sua relação com o mercado, quer enquanto figura central no contexto da família ocidental, expressão que se acentua no sul europeu.

De facto e procurando colmatar algumas insuficiências da sua primeira obra, Esping-Anderson, citado por Júnior (2003:74,75), afirma: “Se o conceito de desmercadorização pode talvez descrever de modo adequado a condição do trabalhador típico de sexo masculino, não é entretanto facilmente aplicável às mulheres, cuja função económica é em muitos casos não mercantilizada”

Se o conceito de desmercadorização significa numa primeira análise a manutenção dos níveis de bem-estar sem a sujeição dos indivíduos à relação mercantil – monetária, esta é muitas vezes atenuada e mesmo ultrapassada nalgumas circunstâncias pelo conceito de *women - friendly*, pelo que a economia familiar acaba por “reescrever...a teoria dos três mundos do Estado Social. Trata-se de incorporar ao debate sobre a natureza e as transformações dos sistemas de *welfare* contemporâneos a dimensão das famílias na provisão de bem – estar para o seu corpo coletivo” (Júnior, 2003: 7).

Esta reanálise tripartida, vem assim dar um importante contributo para o aprofundamento dos modelos de Estado Social, nomeadamente das particularidades do sul europeu, já que “ao lado das já bastantes discutidas funções desempenhadas pelos mercados privados e pelos Estados Nacionais, o estudo da chamada economia das famílias, pode, de facto, acrescentar importantes aportes teóricos para as pesquisas empíricas de nova geração, sendo isto particularmente importante em países de forte tradição católica e familiar”. (Júnior, 2003: 21).

A citação anterior acentua mais uma vez o peso que a família e a mulher têm no contexto da provisão informal de algumas sociedades do sul, muito em particular da portuguesa, tal como outros autores já abordaram a temática com destaque para Santos (1997), que no seu conceito de Sociedade Providência, atribui um papel de tal maneira relevante à mulher, levando-o mesmo a afirmar que “com mais rigor talvez devêssemos falar de mulher – providência em vez de sociedade – providência, já que são as mulheres quem suporta os encargos e as prestações de que é feita a sociedade providência” (Sposati citando Santos, 1991: 37)

A reanálise feita por Esping-Anderson (1999), passa deste modo a incorporar um dos traços centrais do bem-estar do sul, o que de certa maneira reforça a inclusão que agora

defendemos dos sistemas destes quatro países no modelo corporativo ou continental. Pode-se portanto indicar como ponto de partida, que os sistemas de proteção do sul europeu, e em concreto o português, não são exemplos secundários do modelo Continental ou Corporativo, mas antes uma variante daquele. Aliás, já antes mesmo desta autocrítica feita por *Esping – Anderson*, (1999), as similitudes a este nível eram por demais evidentes, como a seguir se procura evidenciar.

Tendo como referência Silva (2002) no que diz respeito às *Dimensões Típicas do Modelo Continental ou Corporativo*, atente-se na disparidade dos montantes das pensões já antes referida, que embora nos últimos anos tenha vindo a ser esbatido com um nivelamento por baixo, apresenta ainda disparidades significativas entre grupos socioprofissionais, como por exemplo os já citados funcionários públicos ou os militares, comparativamente com o que acontece com aqueles que estão ligados a sectores profissionais como a indústria, a agricultura ou as pescas.

Este exemplo ilustrativo das particularidades da variante portuguesa do modelo Continental de Estado Social, tem algumas das suas raízes na organização corporativa herdada do Estado Novo, e que as estruturas de proteção social públicas do período democrático não conseguiram absorver, mantendo subsistemas de algum modo elitistas, mas também porque na Europa Continental e sobretudo na Europa do Sul, “as políticas sociais foram frequentemente utilizadas por regimes autoritários, simultaneamente como forma de abrandar a mobilização de movimentos operários e de aumentar a lealdade dos funcionários públicos a um estado central”, (Silva 2002: 27, 28).

Por outro lado, se no caso do centro europeu, os estados, e que de uma forma geral, se reorganizaram do ponto de vista político – administrativo com a criação de estruturas intermédias de governação e consequente passagem do Estado Central para esse nível de poder de algumas responsabilidades no domínio da proteção social¹⁵, já nos estados do sul, essa transição ocorreu muito mais tarde, ou, como é o caso português, acabou por não se verificar, daí a necessidade de segurar um corpo, judicial, policial e administrativo, leal aos ditames de uma centralidade política, traço que Silva (2002: 28), confirma como pertencente ao modelo corporativo ao “não tratar de igual modo todos os indivíduos e grupos sociais”, lidando “com os grupos sociais de acordo com o seu *status*”.

¹⁵ Este processo de descentralização administrativa foi levado a cabo em França e na Bélgica no âmbito do processo de reformulação do Estado Social, como nos dão conta Mondolfo (1997) e Hamzaoui (2005), respetivamente.

Segundo o mesmo autor no que diz respeito ao “Riscos Sociais Associados”, e continuando no caso português, podemos desde logo afirmar que o modelo Corporativo é discriminatório para as mulheres, nomeadamente quando e por exemplo mantém uma política de pensões dividida em dois grandes regimes (contributivo e não contributivo), fazendo com que desde modo aquelas que historicamente sempre estiveram, maioritariamente desmercadorizadas, não possam agora auferir pensões equivalentes às dos homens, com os estudos do Instituto da Segurança Social - ISS,IP a comprovar essa realidade, conforme consta dos dados oficiais que a seguir se apresentam.

Conforme os dados de 2009, (ISS,IP), nos demonstram, em Portugal as pensões das mulheres eram em média de 294,44€, situando-se a dos homens nos 491,59€, o que provoca um desvio a rondar os 60%, situação difícil de aceitar no início do séc. XXI, e sobretudo se levarmos em linha de conta que essa é uma realidade ditada não só pela força dos números do interior rural. No Distrito de Lisboa, por exemplo, essa discriminação era ainda bastante considerável: 336,19€ de pensão média mensal para as mulheres e 696,38€ para os homens, o que representa um desvio de quase cinquenta por cento.¹⁶

Esta característica parece aliás estender-se a outros aspetos dos modelos de proteção pública dos outros estados do sul europeu, (Espanha, Itália e Grécia). Segundo Ferrera (2000), enquanto, por um lado, “os sistemas destes países proporcionam uma proteção generosa aos sectores nucleares da força laboral, localizados dentro do mercado de trabalho regular ou institucional, por outro lado, concedem apenas uma fraca subsidiarização aos sectores situados no mercado de trabalho dito irregular ou não institucional” (Ferrera, 2000: 460).

Outro dos riscos que Silva (2002) enuncia, prende-se com os elevados encargos sociais com a mão-de-obra que empregados e empregadores têm que suportar, tendo em conta o peso excessivo que têm no processo produtivo, e também no que representam em termos de perda salarial efetiva para os trabalhadores.

A nível do outro parâmetro apresentado, (estratégias de respostas aos cenários de crise), e tendo mais uma vez em conta o exemplo português, poderá ser referido o processo de transformação de alguns sectores da economia, como foi o caso da indústria naval, das pescas ou da metalomecânica, e onde na expectativa de um “aumento de produtividade” do país em termos gerais, se optou por uma “indução da saída precoce do mercado de trabalho”, ou ainda por “prestações sociais de desemprego e de reforma antecipada” (Silva, 2002)

¹⁶ Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério do Trabalho e Segurança Social, 2009, Lisboa

Estas estratégias que Silva (2002) aponta foram entretanto quase abandonadas pela maioria dos estados europeus, e mais tarde pelo Estado português, por força não só de uma retração das economias ocidentais com fortes impactos nas sociedades mais débeis do ponto de vista económico, e que e entre outros aspetos, acelerou a reconfiguração dos diferentes modelos de Estado Social, vindo a incorporar na variante do modelo continental português, algumas dimensões típicas de outros modelos, como é o caso da disponibilização de algumas prestações tendo por base uma prévia demonstração da necessidade efetiva, por via do já referido mecanismo da *condição de recursos*, ou ainda a afirmação progressiva de outros sectores como estrutura de suporte social, de que será exemplo o sector financeiro em que os Planos de Poupança Reforma são apenas um dos produtos dessa nova fonte provisional.

Numa análise mais imediata, poder-se-ia afirmar que o modelo corporativo português se estava a liberalizar, com uma filosofia muito á semelhança do Inglês ou Irlandês. Seria talvez relativizar a questão, sobretudo ao se comparar três realidades que não são comparáveis, se levarmos em linha de conta e no caso português, aspetos como a existência de uma poderosíssima rede de estruturas de proximidade que são transversais a todo o país ou mesmo as funções protetoras da família.

Defendemos assim que a análise inicial de Esping-Anderson (1993), enferma de algum eurocentrismo continental e escandinavo, já que secundarizou, e nalguns casos não considerou, aspetos como os que agora se apresentam e que no sul mediterrânico acabam por moldar os sistemas de proteção, sobretudo o peso da dita sociedade civil, que com as suas estruturas formais e informais adquiriu um peso provisional considerável, e que até ao momento, e no caso português, não está ainda suficientemente analisado.

Reconhece-se assim o papel que as estruturas informais têm a sul no processo de provisão, que junto com a derivada das estruturas públicas ou em paralelo com estas, e por via de um processo de contratualização, tem permitido, e o caso português é emblemático, que muitos domínios da proteção social sejam operacionalizados através de uma rede de associações, que à escala de todo o território “teceram uma Sociedade Providência que tem sabido defrontar, melhor ou pior, os processos de empobrecimento, através da criação de uma economia social¹⁷ mais ou menos paralela”(Estivil, 2000:120).

¹⁷ Netto e Braz (2012), consideram o desenvolvimento da denominada economia social, agregada, no caso de Portugal às denominadas “instituições do terceiro sector”, como as Instituições Particulares de Solidariedade Social - IPSS(s) , como uma estratégia das “sociedades burguesas” para gestão do que os autores classificam como “exército de excedentes” e que na atualidade apresenta contornos altamente preocupantes, até no âmbito do conceito da “*precariedade como condição*” , que desenvolveremos no Capítulo V, surgindo num quadro em que “essa sociedade não tem outra

O conceito de *desmercadorização* surge assim na primeira obra do autor (*Esping – Andersen, 1993*) muito limitada, não porque no sul os respetivos Estados não tenham procurado quebrar a relação mercado – bem estar por via dos mecanismos públicos de substituição dos rendimentos, mas porque em Portugal, Espanha, Itália e Grécia, aspetos como o trabalho informal ou a família implicam um potencial protetor que não é comum nos outros países da restante Europa Ocidental.

Para Estivill (2000) o percurso histórico destes quatro países, com várias similitudes, é determinante, sobretudo no que toca ao peso da Igreja Católica Romana (Ortodoxa na Grécia) na prestação ancestral de bens e serviços para os mais desfavorecidos; por um forte movimento associativo com carácter protetor e que no caso português é representado mais expressivamente pelas Misericórdias desde a Idade Média ou pelas Sociedades Cooperativas e Mutualidades do final do séc. XIX e princípio do séc. XX; pela centralidade política dos regimes, aspetos que interligados com outros como a estrutura e papel da família, acabaram por contribuir para que a própria solidariedade de iniciativa pública tenha surgido mais tarde comparativamente com os países da restante Europa, de que poderá ser exemplo a figura previdencial dos Seguros Sociais Obrigatórios, que têm início na Alemanha de *Bismark* durante o último quartel do séc. XIX, o que na Europa do Sul só vem a acontecer durante o primeiro terço do séc. XX, (Estivill, 2000).

É no entanto a família¹⁸, enquanto estrutura que no sul europeu apresenta ainda alguns dos traços da família alargada do mundo rural, que representa uma dos mais fortes

resposta senão a do «terceiro sector» ou a pura e simples assistência social. Em ambas as alternativas apenas sinalizam o quanto essa sociedade já não pode responder de forma progressista e humanizadora aos problemas que ela mesmo engendra”, (Netto e Bráz, 2012 : 63).

Nota : Os termos em que os autores apresentam a “*simples assistência social*” relacionar-se-á, e quanto a nós corretamente, com a diluição do primado da noção de direito social da assistência, portanto da tendência atual de neo-filantropização da ação do Estado. Já quanto ao papel das instituições do terceiro setor, anuiremos que as mesmas desempenham tradicionalmente nas sociedades ocidentais, uma função harmonizadora em face da instabilidade social. No entanto e no caso português, há que distinguir daquelas estruturas que foram concebidas no contexto das elites político – religiosas, de que as Misericórdias serão o exemplo clássico, das outras entidades associativas que emergiram e ainda emergem, num quadro de horizontalidade social, incorporando por vezes pontos de rutura na ordem vigente. Quanto a estas últimas, não nos referimos somente às associações classistas do final do séc. XIX, como as mutualidades por exemplo, mas também, e por outro lado, a uma nova vaga de associações ligadas a áreas como o ambiente, o património ou a defesa do consumidor e que surgiram, sobretudo, a partir dos meados dos anos oitenta do séc. XX.

¹⁸ A este propósito, e sob a forma de um novo olhar sobre a estrutura e funcionamento da família a partir do masculino, consultar a obra coordenada por Karin Wall, Sofia Aboim e Vanessa Cunha, “A Vida Familiar no Masculino: Negociando velhas e novas masculinidades” editada pela Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego – Ministério da Educação e que tem como objetivos

mecanismos de coesão, pelo seu papel provisional sobretudo no que diz respeito aos mais velhos, aos jovens e mesmo às crianças, sendo que no caso português, as mulheres apresentem uma taxa de ocupação profissional bastante elevada, não só relativamente às suas congéneres de Itália, Espanha e Grécia, mas sobretudo comparativamente com o que ocorre noutros pontos da Europa.

O facto dos estados sociais do sul europeu serem poucos generosos no que toca às políticas de família, nomeadamente nos domínios da infância ou do apoio à habitação, prende-se também com um certo pressuposto cultural que favorece a figura do *homem ganha-pão*, remetendo a mulher para o contexto do espaço doméstico onde adquire um papel de gestora dos recursos e orientadora das relações inter – família, e desta com as redes de proximidade mais próximas, também elas provedoras de bem-estar, podendo aqui estabelecer-se alguma relação com o conceito de *Capital Social*.

Num período histórico como o que agora atravessamos, de desinvestimento público¹⁹ na proteção e em que a todo o custo se procuram alternativas à provisão pública, nomeadamente

centrais “observar a diversidade social nas formas de ser homem na família, bem como o de identificar as principais tendências de mudança nas relações sociais de género na sociedade portuguesa contemporânea. Procurando encontrar respostas para interrogações ainda pouco pesquisadas pela sociologia em Portugal, tentou-se dar voz aos homens, protagonistas ainda pouco conhecidos da vida familiar e, de uma forma mais geral, compreender as transformações operadas nas práticas, nos valores e nas identidades masculinas. Embora já bem conhecidas no meio académico e também pelo público em geral, as desigualdades de género produzidas na família necessitavam de uma análise mais aprofundada que contabilizasse o ponto de vista dos homens.”, Wall, Karim, Aboim, Sofia e Cunha, Vanessa (2010:13).

¹⁹ “Entre 2010 e 2011, o número de titulares com processamento de abono de família reduziu-se em mais de 30%, mantendo-se, em 2014, nesse nível. No que se refere ao Rendimento Social de Inserção, a implementação de novas regras, em meados de 2012, levou a um decréscimo de 60 mil beneficiários entre Junho e Dezembro desse ano. Esse decréscimo tem, aliás, continuado. Nos dois anos decorridos desde a implementação das novas regras, mais de 120 mil beneficiários/ as perderam o acesso ao benefício, ou seja, cerca de um/a em cada três”. (REDITEIA, 2015: 48,49).

“A profunda crise socioeconómica que afetou as economias desenvolvidas a partir de 2008, com reflexos profundos em Portugal após 2010, traduziu-se numa clara inversão deste ciclo de diminuição da pobreza.

As políticas de austeridade implementadas a partir desse ano, e em particular após a assinatura do acordo com a Troika assinado em 2011, traduziram-se num inequívoco agravamento das condições de vida da população e num processo de empobrecimento que afetou largos sectores da população. Entre 2009 (último ano pré crise e pré medidas de austeridade) e 2013 (último ano de que dispomos dados do INE) a taxa de pobreza aumentou de 17,9% para 19,5%. Este valor reconduz-nos aos níveis de pobreza registados no início do século. De facto, é necessário recuar a 2003 para encontrar um nível de pobreza superior ao verificado em 2013. A intensidade da pobreza alcançou em 2013 o valor de 30,3%. Este valor constitui não somente um pesado agravamento face aos valores ocorridos nos anos anteriores mas constitui mesmo o valor mais elevado desde o início da atual série em 2004.

a que se traduz em apoios financeiros diretos, é evidente que outras fontes de proteção que não se traduzam em mais gastos para o Estado tendem a ser acarinhados. Assim se percebe a valoração, manifestamente exagerada, que se dá hoje a novos paradigmas provisionais como sejam os decorrentes da apregoada responsabilidade social das empresas ou dos movimentos de voluntariado.

Um outro aspeto que eventualmente pode justificar a aparente desfocagem dos países do sul na obra de Esping-Anderson, (1993), pode ter a ver com o facto destes sistemas de proteção, terem surgido num tempo, (último quartel do séc. XX), em que o Welfare do pós guerra estava já a ser questionado, não só pelas respostas que não estava a dar a novas expressões de problemas sociais como a pobreza, ou aos aspetos que se prendiam com a própria sustentabilidade dos diferentes modelos em face de fenómenos como a entrada progressiva da mulher no mercado de trabalho; (com tudo o que isso implica em termos de fragilização das redes familiares de proteção); o aumento da esperança média de vida, ou ainda a progressiva quebra nas taxas de fecundidade, fatores que, e entre outros, contribuíram e contribuem para um debate de plena atualidade, e que no sul é particularmente pertinente, não só em face da persistência de alguns de problemas estruturais de que a pobreza é talvez o exemplo mais paradigmático, mas também porque é aqui que alguns destes fenómenos têm uma ampla expressão, como seja o caso das sucessivas vagas de refugiados que dia à dia chegam ao sul da Grécia e de Itália, ou a baixíssima taxa de fecundidade que em Portugal apresenta valores preocupantes.

A juntar a estas particularidades que de algum modo também se fazem sentir noutras sociedades europeias, como seja o aumento da esperança média de vida, da baixa taxa de fecundidade ou do desemprego, existe um outro traço também ele transversal, presente nas sociedades europeias mediterrânicas, e que se prende com a precarização do trabalho, nomeadamente de trabalho não declarado como tal e da fragilização dos vínculos contratuais, com as consequentes quebras no conjunto das receitas públicas nomeadamente no regime de contribuições para os diversos sistemas de segurança social ou até mesmo em termos fiscais.

A este propósito, Ferraz e Vieira (2001), citando Rosa (1998), referem que

Comportamento similar registaram, como veremos, os indicadores de privação material, traduzindo uma forte degradação das condições de vida das famílias.”, (REDITEIA, 2015: 52)
“Uma das consequências mais dramáticas da crise económica e das políticas seguidas nos anos recentes foi o forte agravamento do número de crianças e jovens em situação de pobreza: a taxa de pobreza das crianças e dos jovens aumentou, entre 2009 e 2013, mais de três pontos percentuais passando de 22.4% para 25.6%”, (REDITEIA, 2015 : 52)

No quadro da fuga ilegal é de salientar a grande importância que assume o combate à fraude e fuga ao pagamento das contribuições e que transparece dos valores um pouco assustadores que atinge, motivados quer pela crescente precarização do trabalho, quer pela ausência efectiva de controlo. Segundo Eugénio Rosa (1998) esta não arrecadação de receitas corresponde em 1998 a 585 milhões de contos²⁰, o que dá uma ideia muito razoável do quanto o sistema perde se atendermos ao facto de que para esse ano estava previsto arrecadar-se 1.916 milhões de contos, (Ferraz e Vieira, 2001: 7)

A consagração tardia dos direitos sociais no sul pode assim justificar alguma dificuldade de fazer em 1993 (ano do lançamento de *The Three Worlds of Welfare Capitalism*) um balanço profundo da generalidade dos sistemas do sul, uma vez que a protecção social pública não tinha ainda atingido, nesse data, percursos históricos suficientemente longos que servissem de base a uma análise do género da desenvolvida no centro e norte da Europa²¹.

A este propósito Branco (2009), citando Ferrera (2000), afirma:

o estudo do Estado-providência da Europa do Sul foi negligenciado pelo debate académico. Nenhuma das mais significativas pesquisa sobre o assunto realizado na década de oitenta, incluiu Espanha, Portugal e Grécia... Ou, em outras palavras, como Rhodes (1997) enfatiza, esses países têm sido vistos como sistemas não desenvolvidos, mas na mesma trajetória de desenvolvimento institucional para o resto deles. (Branco, 2009: 3)

Retomando o método da análise tripartida de Esping-Andersen (1990) e o enquadramento, ou não, do modelo português num dos vértices deste triângulo analítico, e depois de se terem apresentado algumas limitações à teoria, e por outro lado, situado o modelo de protecção portuguesa como uma variante do modelo Continental ou Corporativo, parece-nos oportuno e sob a forma de desafio reflexivo, abordar algumas questões inerentes ao modelo português na sua relação com a dinâmica europeia, uma vez que as mesmas relacionar-se-ão com a atuação dos municípios no campo das políticas sociais, e por consequência com o Serviço Social nesse espaço interventivo.

Assim, aquilo que alguns poderão entender como uma aparente fragilidade dos estados sociais de influência mediterrânica, nomeadamente do português, por força de aspetos como

²⁰ Conversão escudo / euro: 1000 \$ 00 igual a 4,987€ (585 000 000 escudos = 2 917 395 000 €)

²¹ No caso português será oportuno referir que a primeira Lei de Bases da Segurança Social foi publicada em 1984, através da Lei 28/84 de 14 de Agosto, DR, I Série, Nº. 188 de 14 de Agosto

uma reduzida intervenção pública no tocante às políticas de apoio à família, e que comprovadamente tem uma compensação no domínio da provisão emanada das várias estruturas da sociedade, pode redundar num *abrandamento das dinâmicas de cidadania*, em prol da manutenção daquilo que Branco (1993) denomina como uma “provisão central niveladora”, que apesar de algumas particularidades nacionais, não deixa de estar presente na génese de cada um dos sistemas, em particular do português, e de que será exemplo mais paradigmático do SNS – Serviço Nacional de Saúde, que apesar de todas as alterações que tem sofrido, é de matriz, marcadamente, *beveridgiana*.

Para Rodrigues (1999), esse modelo inseriu-se naquilo que a autora designou como “*Estado interventor*”, muito centrado numa redução da “irracionalidade da economia, tendo pois um papel de administrador do progresso”, mas que “teve desde sempre um nível significativamente activo de opositores. Um dos primeiros a sair a terreiro foi Hayek²², para o qual o estado de bem-estar contrariava os domínios de entre os maiores ganhos civilizatórios”²³, (Rodrigues, 1999: 35).

O perigo de um *estado social mínimo*, acentuadamente moralista, começa a ter preocupantes expressões em Portugal, e de que são exemplo objectivo os novos movimentos de neo - filantropia, expressos, por exemplo, nos conhecidos Núcleos de Voluntariado, que cidade a cidade, vila a vila, e em estreita articulação com os poderes públicos municipais e de freguesia, e o beneplácito da administração desconcentrada do Estado, nomeadamente do Instituto da Segurança Social, vão assumindo um preocupante protagonismo, construído a partir de um certo acarinhamento institucional, mas também da grande capacidade de penetração social e política dos seus mentores e líderes locais, que geralmente agem à revelia de qualquer procedimento técnico e outras vezes num registo de mero caciquismo social,

²² Frederich August von Hayek (1899 – 1992) – “economista e filósofo austríaco, posteriormente naturalizado britânico. Defensor do liberalismo clássico é provavelmente melhor conhecido por sua associação à Escola Austríaca de pensamento económico e por sua atuação como professor da London School of Economics. Deixou importantes contribuições para a psicologia, a teoria do direito, a economia e a política. Recebeu o Prémio de Ciências Económicas em Memória de Alfred Nobel de 1974 "por seu trabalho pioneiro na teoria da moeda e flutuações económicas e pela análise penetrante da interdependência dos fenómenos económicos, sociais e institucionais", que dividiu com um de seus principais rivais ideológicos, o economista socialista Gunnar Myrdal.”

Acedido em https://de.wikipedia.org/wiki/Friedrich_August_von_Hayek, disponível em 6 /2/ 2016

²³ Segundo esta autora, citando Mishra (1988), para Hayek “o estado de bem-estar I) contrariava a liberdade de crescimento económico e a liberdade individual... II) apoiava-se no planeamento democrático central... e III) tinha uma forte componente colectivista e autoritária. Como coletivistas relutantes, Keynes e Beveridge recomendaram uma forma moderada de colectivismo”, (Rodrigues, 1999 : 35).

numa *dinâmica que legitima as desigualdades sociais*, desvirtuando até o genuíno sentido da expressão Sociedade – Providência, tal como Santos (1994) a definiu.

Poder-se-á por outro lado afirmar, que os referidos movimentos a que acima se faz referência, surgem numa linha de continuidade de reforço do nosso sistema de provisão pública que tão bem tem sabido “fomentar a formação de uma consciência coletiva e responsável dos diferentes problemas sociais que atende a incentivar redes de apoio social integrado de âmbito local”²⁴

As sociedades do sul mediterrânico, incluindo a portuguesa, têm sido sujeitas a processo de alteração significativas quanto ao papel provisional do Estado. A velocidade e intensidade dessas mudanças podem no entanto, não ter uma sociedade civil à altura de absorver os impactos do “envelhecimento...dos novos padrões de vida familiar, a pobreza e as desigualdades...do crime, do comportamento anti-social ou do multiculturalismo” (Lidlle e Lerais, 2006: 6).

Entendemos pois, que continua assim a fazer sentido um Estado Social forte, *com novas fontes de financiamento*, e com novas abordagens face às antigas e novas expressões da velha Questão Social. Sobretudo no sul, onde no âmbito de uma UE que num passado não muito distante olhávamos como sinónimo de abundância, persiste um

fosso cultural crescente entre os «cosmopolitas» - que podem ser descritos como os vencedores das atuais tendências económicas, sociais e culturais – e aqueles que as mudanças económicas e a reestruturação industrial deixaram para trás, que frequentemente sentem que as suas comunidades tradicionais, os seus valores e modos de vida se encontram ameaçados. (Lidlle e Lerais, 2006:7).

Dos países do sul, Portugal é talvez aquele onde a solidariedade informal se faz sentir de uma forma mais intensa, (Estivill, 2008), num registo que nos últimos anos tem vindo a ser aproveitado pelo poder político nacional e local, às vezes como estratégia facilitadora da implementação territorial de desígnios de âmbito nacional, como é evidente em dispositivos como a Rede Social, e que mais adiante detalharemos, ou ainda noutros de incidência mais focalizada com origem nos municípios.

²⁴ Resolução do Conselho de Ministros nº. 197/97 – DR – I Série B, Nº. 267 de 18/11/1997 - Rede Social.

A evolução histórica da proteção social no nosso país, nomeadamente da cumplicidade com a sua dimensão informal, tem-se construído muito em torno do conceito de *Capital Social* tal como Portes (2000), e recorrendo a Bourdieu (1995), o definiu, onde dinâmicas relacionais, estão na base das redes que se constituem nos territórios, mas que “ não são um dado natural, tendo de ser construídas através de estratégias de investimento orientadas para a institucionalização das relações do grupo, utilizáveis como fonte digna de confiança para aceder a outros benefícios” , (Portes, 2000: 135).

Esta não naturalidade dos mecanismos produtores de Capital Social, remete para uma certa componente calculista da solidariedade informal, indiciando que os sujeitos, até mesmo na mais elementar partilha de bens ou serviços, como que antecipam situações de privação que no futuro serão colmatadas por uma quase obrigatória reciprocidade de disponibilidades, situação que mais tarde Coleman (1990), viria a confirmar com o que denomina de “expectativas de reciprocidade”. Em última análise, poder-se-á afirmar que o sistema de trocas mais elementares das sociedades agrárias, passou para as sociedades industriais e pós – industriais, perdurando nos dias de hoje em torno de mecanismos que os sistemas políticos reavivam ou reinventam.

É neste contexto que os municípios parecem querer reafirmar-se desenvolvendo o que poderemos apelidar de uma proteção social de base territorial, não só como executores e coordenadores locais de programas emanados da administração central, mas também, e a um ritmo crescente, com a produção de dispositivos próprios, mas que são quase sempre, de natureza não redistributiva, já que a sua lógica é, e de uma forma crescente nos últimos anos, centrada em indivíduos, grupos (em particular famílias), ou espaços afetados por problemáticas sociais específicas.

Essa opção poder-se-á, e numa análise mais imediata, atribuir o facto de os municípios desenvolverem a sua ação política em espaços territoriais muito confinados, (freguesias, localidades, bairros, ruas), pelo que seria aceitável que a matriz dessas políticas locais, fosse também ela própria fracionada em função dessa segmentação geográfica. Pensamos no entanto que o que está na base dessa opção, é todo um modelo provisional concebido a nível supra nacional, e que depois é mais ou menos adotado no seu figurino conceptual e operativo pelos estados nacionais em cada um dos países, e conseqüentemente pelas suas estruturas administrativas, nomeadamente a nível regional, e no caso português, a nível local, com os municípios.

O modelo supra nacional, partindo do postulado neoliberal da responsabilização individual pela proteção social em sentido lato, remete para o círculo territorial, familiar e em último caso pessoal, a procura de soluções que libertem o Estado, central e também local, para outro tipo de compromissos. Veja-se a este propósito a infindável lista de conceitos e expressões, associados a esse *processo de individuação*, que as elites financeiras e políticas têm inculcado em vários sectores da sociedade, nomeadamente no meio académico, como sejam o de *ativação, empreendedorismo, resiliência, responsabilidade social, entre outros*, procurando afirmar o paradigma do sucesso e responsabilidade individual, em desfavor de um outro paradigma nascido nos escombros do pós guerra e que permitiu extraordinários avanços nas sociedades europeias, em primeiro lugar e desde logo, porque os cidadãos dessas mesmas sociedades se viram, em grande medida, durante praticamente durante toda a segunda metade do séc. XX, livres do espectro da “*incerteza futura*” como se afirmava no Relatório *Beveridge*, (1942).

Embora reconheçamos a limitação normativa nacional e supra nacional, sobretudo a decorrente da UE a que os municípios têm que se submeter, é evidente que estes têm hoje alguma autonomia a nível da decisão política, nomeadamente no âmbito da ação social, pelo que isso se poderia traduzir em políticas sociais de outra natureza. Pensamos no entanto poder afirmar, que os municípios não resistiram à tendência de focalização dos seus programas e projetos de intervenção social, renegando valores como o da redistribuição equitativa da riqueza por via, por exemplo, da fiscalidade. A provar o que desde já afirmamos, veja-se o caso previsto na atual legislação²⁵, da possibilidade deste nível político, poder abdicar de uma parte do IRS a que têm direito no âmbito das transferências anuais do Orçamento de Estado, e que depois é devolvido aos seus munícipes, medida que é apenas utilizada por um reduzido número de autarquias e num montante muito pouco significativo.

Assim, e num período temporal de cinco anos verifica-se que o número de municípios que tem optado por essa medida tem oscilado entre os 66 em 2011 e os 78 em 2015²⁶, sendo que não se pode falar de uma tendência claramente crescente.

²⁵ Lei n.º 73/2013, de 03 de Setembro – Regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais. (Republicada pela Lei n.º. 132/2015 de 4 de Setembro.)
DR, I Série de 4 de Setembro de 2015

²⁶ Considerando o universo dos 308 municípios portugueses, verifica-se que em 2011 aderiram a essa medida 66 (21,42%); 51 em 2012 (16,54%); 42 em 2013 (13,63%); 72 em 2014 (23,3%) e 78 em 2015 (25,3%).
In <http://www.economias.pt/lista-de-municipios-que-vao-devolver-irs/>

Relativamente á possibilidade dos municípios enveredarem por medidas de politica sociais de natureza mais redistributiva, marca distintiva do Estado Social clássico, verifica-se também que a própria composição politico – partidária dos executivos municipais, parece também não estar na base das opções tomadas quanto à natureza das medidas de politica social de iniciativa municipal, uma vez que aquilo que se constata é uma certa homogeneidade na filosofia dessas opções, onde a focalização impera e os apoios concedidos, tendem de uma forma crescente, a suprimir necessidades sociais, em detrimento de medidas de natureza equitativa de repartição da riqueza, de acesso universal e promotoras da igualdade de oportunidades.

O enfraquecimento das disponibilidades públicas centrais, (com repercussões nos orçamentos municipais, já que o maior volume de receitas de grande parte dos municípios, sobretudo os do interior, tem origem no Orçamento de Estado -OE), abre assim espaço, na atualidade, para um reforço da dinâmica municipal em torno dos mecanismos de solidariedade local informal, que acaba por fazer surgir processos de natureza económica, como “empréstimos subsidiados, informações de negócios, mercados protegidos” , (Portes, 2000,). Não faltam, na sociedade portuguesa exemplo desses processos construídos num registo de solidariedade local, sendo que nos últimos anos têm ganho uma expressão significativa, em sentido inverso com a diminuição dos fluxos de natureza transversal disponibilizados pelo Estado.

São hoje em dia frequentes iniciativas dinamizadas por estruturas como associações locais, com particular realce para as denominadas ADL(s) – Associações de Desenvolvimento Local ou IPSS (s) – Instituições Particulares de Solidariedade Social, ou ainda por movimentos informais, que materializam um certo sentido de responsabilização civil por algo que no pós segunda guerra foi assumido como papel do Estado, numa estratégia onde, e entre outros aspetos, se procura “renovar as experiências e os caminhos da velha economia social, que já se destinava, em grande parte, a responder a problemas sociais”, praticas, em grande medida justificadas com a insuficiência financeira dos estados²⁷, fazendo com que as “as pessoas partem à procura de respostas para fazer face a

²⁷ A questão da “insuficiência financeira dos estados” aqui referida, é motivo de grande controvérsia no contexto das mudanças ocorridas no plano da provisão pública, já que outros autores colocam a tónica não na disponibilidade como Amaro (2005) preconiza, mas sim na distribuição. A evolução, negativa do índice de Gini, tende a confirmar a segunda hipótese. A questão não se colocará na produção, mas sim numa cada vez mais desigual distribuição.

A este propósito ver a obra de José Paulo Netto e Marcelo Brás: Economia Política – Uma Introdução Crítica, editada pela Cortez Editora em 2012.

estes problemas. Surgem uma série de novas iniciativas que vão procurar responder ao problema da imigração, do desemprego, recuperando, nalguns casos, a lógica da economia social.”, (Amaro, 2005:4).

As Iniciativas Locais de Emprego²⁸ (Estivill, 2008), ou as Empresas de Inserção Social²⁹, são bons exemplos de medidas implementadas pelas instituições antes referidas, e que se inserem neste propósito de deslocamento, para a sociedade civil da responsabilidade estatal de alguns riscos sociais, nomeadamente do desemprego, e que assim passou a ser assumida numa lógica de partilha, entre Estado e Sociedade, por via de instituições como as ADL(s) ou as IPSS(s), sendo que se poderá ainda afirmar, que no caso, é o próprio Estado a canalizar alguns recursos para a sociedade no sentido de proporcionar a emergência do referido Capital Social.

Estes processos de produção de Capital Social adaptam-se á lógica local, *territorializada e individualizada*, duas das matrizes principais da nova geração de políticas sociais, uma vez que visam a produção e reativação de sinergias em contextos espaciais delimitados, podendo ser entendidas também como contraponto á tendência homogeneizadora do processo de globalização, uma vez que, e retomando o exemplo das atividades proporcionadas pela economia social, esta, e de acordo com Amaro (2005:5), “Respeita e valoriza a diversidade cultural. Ou seja, como economia não visa a destruição das culturas em nome de uma globalização ou uniformização cultural; pelo contrário, procura valorizar as culturas locais.”, apontando o autor ainda para uma outra dimensão dos processos de desenvolvimento, a sustentabilidade, já que “Respeita e valoriza a diversidade ambiental; como economia não contribui para a destruição da natureza e do ambiente, mas encontra formas económicas de reabilitar e valorizar o ambiente.”, (Amaro, 2005: 5), argumentos que de algum correspondem a uma primeira fase da transformação do Estado Social.

Essa produção localizada de mecanismos de proteção no hemisfério sul da Europa, de natureza informal, é, e no caso português, uma das razões que oficialmente, e ao longo dos tempos, tem justificado um afastamento do Estado Central e também dos municípios, da proteção social até há relativamente pouco tempo, havendo ainda a considerar o facto do processo de transferência de algumas competências do Estado central para as periferias da

²⁸ “Consideram-se ILE os projectos que dêem lugar à criação de novas entidades, independentemente da respectiva forma jurídica e que originem a criação líquida de postos de trabalho, contribuindo para a dinamização das economias locais, mediante a realização de investimentos de pequena dimensão.” Disponível em <http://www.iapmei.pt/iapmei-art-03.php?id=558>, acedido em 16/02/2016

²⁹ Portaria n.º 348-A/98, de 18 de Junho, DR n.º 138/1998, 1º Suplemento, Série I-B de 18/06/1998

governança, como aconteceu em realidades como por exemplo em Itália e também em Espanha, continuar a não ter uma significativa expressão na sociedade portuguesa, pese embora os últimos desenvolvimentos em termos de atribuições e competências a nível municipal como mais à frente detalharemos.

É evidente que a não ocorrência de um modo significativo desse processo em Portugal, não pode também deixar de ser analisado à luz da organização administrativa do país, uma vez que a não existência de poderes legislativos e executivos à escala regional, por um lado, e por outro, a forte tradição municipalista secularmente marcada pela concretização e gestão de infraestruturas, podem explicar também uma intervenção municipal menos expressiva nalguns domínios da proteção social.

Os próprios municípios utilizaram e utilizam muitas vezes outras organizações concelhias, nomeadamente do domínio associativo, para operacionalização das políticas de base municipal³⁰. Só muito recentemente, e num quadro de planeamento do social por via dos conhecidos *diagnósticos sociais* concelhios, estas autarquias começaram a encarar esta área como uma nova frente em que era possível intervir e ir mais além do que o mero registo residual em que o social era assumido e operacionalizado.

2 – A reconfiguração do Estado Social no contexto europeu e as suas implicações no caso português

Neste ponto procuraremos aprofundar a mutação do Estado Social português na sua relação institucional com as organizações supranacionais a que o país aderiu, em particular a UE, já que o pano *de fundo* em que a presente investigação se desenvolve, é contemporânea de um reconfigurar do Estado, em primeiro lugar quanto à sua própria filosofia e estrutura, mas também em tudo o que isso representa quanto ao seu papel provisional de bens e serviços, e que desde os finais do séc. XX até á atualidade, tem vindo, num processo

³⁰ A história do poder local democrático tem sido caracterizada por uma estreita articulação dos municípios com as organizações sociais da sociedade civil, num processo que nos últimos anos se tem vindo a intensificar por via de Acordos e Protocolos de Colaboração, em áreas tão diversas como as associadas à infância, juventude, terceira idade, ou ainda em domínios como o formação profissional, o emprego ou e mais recentemente em torno de novas áreas como sejam a violência doméstica ou as associadas a minorias.

contínuo, a traduzir-se não só em alterações profundas quanto à sua natureza e funções, e onde os municípios tem vindo a assumir uma importância crescente na proteção social.

Essa análise, fará ainda mais sentido, uma vez que a reconfiguração a que se faz referência ganha especial significado nos países do sul europeu, que têm vindo a ser condicionados nas suas dinâmicas políticas e sociais por força de imposições de organismos transnacionais, nomeadamente do Banco Central Europeu (BCE), do Fundo Monetário Internacional (FMI), e ainda da Comissão Europeia, (CE), que têm forçado nesses países, com particular incidência em Portugal e na Grécia, alterações transversais a toda a sociedade, mas em particular no que toca às disponibilidades públicas nos domínios clássicos do Estado Social.

Nos países da Europa ocidental, essa reconfiguração tem implicado um afrouxamento da abordagem *keynesiana* onde assentou o *Welfare State* do pós – guerra, com uma matriz político – ideológica acentuadamente social-democrata e democrata cristã, (Díaz, 2011), e que nos últimos anos tem vindo a ser desmontado por via dessa transformação, caminhando em termos de proteção social, e entre outras vertentes, para um *civilismo local* onde os diferentes poderes procuram recursos para aquilo que até há cerca de duas décadas a esta parte, representava uma predominante responsabilidade pública centralizada.

Nos meados do séc. XX instalarem-se nos países da Europa central e do norte, formas de governação influenciadas pelas referidas correntes acima referidas, que embora com particularidades nacionais, acabam por ter um traço comum e que se prendeu com “uma vinculação entre democracia e capitalismo” (Díaz, 2011: 23), que teve por base o pensamento económico de *Keynes*, que tinha como “objectivo último defender os princípios do capitalismo corrigindo as disfunções que o caracterizam” (Díaz, 2011: 24), desenvolvendo, e com base numa forte regulação, processos de redistribuição da riqueza, traduzidos em benefícios de natureza pecuniária e serviços sociais, particularmente dirigidos aos que sofriam os impactos da desregulação societária, uma vez que, e para *Keynes*, o “mercado auto regulado era um mito mais que uma realidade”, (Díaz, 2011: 24).

Desenvolveram-se assim os denominados Estados Sociais. Embora a partir do início dos anos setenta do século passado, período que assinala os “gloriosos trinta dos Estados de Bem Estar”, (Branco, 1993) o mundo ocidental mas em particular a Europa, assiste ao início de um processo que Díaz (2011) denomina de “Crise do Bem-Estar”, determinada, e segundo este autor, por alterações sociais, económicas e ideológicas, e que no dizer de Mozzicafreddo

(1997), aponta desde logo para uma função do Estado, “mais como catalisador e orientador das energias da sociedade do que como agente e protagonista”, (Mozzicafreddo, 1997: 23).

Os últimos desenvolvimentos do processo de endividamento das economias da UE mais frágeis, sobretudo Portugal e Grécia, têm no centro do debate o papel e organização do Estado, nomeadamente a alegada impossibilidade deste continuar a garantir os níveis de proteção até agora verificados, e que numa linha de influência *keynesiana* tiveram até ao último quartel do Séc. XX “um papel compensatório das disfunções do sistema económico capitalista e como amortecedor das tensões sócio – políticas...conciliando os interesses da burguesia com os interesses dos assalariados” (Díaz, 2011: 35). Consequência de todas as pressões desenvolvidas pelos movimentos do neoliberalismo, muitos dos governos europeus, umas vezes por livre opção ideológica, outras vezes forçados pelas imposições de organismos supra nacionais, (que se deve assinalar não possuem qualquer legitimidade democrática), têm vindo a libertar para os mercados, produtos fortemente apetecíveis como sejam os ligados à saúde, à educação ou às pensões de velhice. A deslocalização dessas responsabilidades, da esfera pública para a esfera privada, tem feito com que um conjunto de bens e serviços que na europa ocidental têm historicamente um cunho marcadamente social e coletivo, adquiram cada vez mais um traço mercantil e individual, a que, eventualmente, nem todos poderão aceder num futuro não muito longínquo.

A produção de bem – estar pelos poderes públicos ocidentais na atualidade, e que se caracteriza pela já referida tendência reactiva, tem vindo também a ser marcada por outro tipo de deslocalização, desta vez de competências para as periferias do poder, no caso português para os municípios e até para as freguesias, deve assim apreciar-se à luz de novas teorias de Estado.

A análise das economias mais débeis do sul da Europa e a sua relação com algumas instituições supra nacionais, como é o caso da BCE, CE ou FMI, têm vindo a aprofundar o debate do modelo de Estado em cada um desses países, todos eles com as suas particularidades, mas que essas instâncias pretendem o mais homogéneo possível no âmbito da UE, marcado por um primado dominante, em que apesar de algumas dissonâncias a essa homogeneidade, pelo menos nas esferas governativas e num conjunto de organizações supranacionais, é determinado pela ideia base de que uma “maior abertura económica estimula a inovação e o aumento da produtividade, que, por sua vez, criam emprego e prosperidade, responsáveis, em última análise, pelo bem-estar e por uma melhor qualidade de vida”, (Liddle e Lerais, 2006:5).

O acentuar de alguns problemas clássicos como a pobreza ou o desemprego, ou de novas expressões da secular Questão Social³¹, e que sob influência da designação francófona no domínio das ciências sociais e políticas se apelidou de *exclusão social* – conceito amplo e multidimensional que valoriza a dimensão relacional e simbólica da privação material e não material- incorporou nestes um novo enfoque, em particular naqueles que foram emergindo nos contextos territoriais das periferias urbanas, e nalguns casos nos rurais, como por exemplo a insegurança, a delinquência juvenil, a xenofobia, o racismo, ou a solidão dos mais velhos.

A persistência e algum agravamento da questão da pobreza, e por outro lado a emergência de novas expressões desta com o desencadear de outras problemáticas, vieram desmistificar as pretensas soluções do neoliberalismo. Embora hoje em dia esta evidência seja ainda timidamente assumida pelas altas instâncias europeias, sobretudo no discurso público, há já algum tempo, que internamente, as estruturas comunitárias, ou pelo menos alguns dos seus tecnocratas, começaram a assumir a necessidade de inverter uma tendência com resultados penosos para milhões de europeus, portanto com poucos benefícios para aquelas que geralmente surgiam como espelho das vantagens de um modelo societário regulado pelo mercado e onde os poderes públicos, nomeadamente o Estado central, se assumia como compensador das desigualdade geradas a partir da natural tendência para a desregulação social provocadas pelas dinâmicas económicas.

Mais recentemente começaram a surgir alguns sinais de reconhecimento pelo fracasso das políticas públicas europeias, nomeadamente as preconizadas pelo denominado Estado Social ativo, como é o caso de Hamzaoui (2005) ou Castel (2012), outros por parte de alguns tecnocratas da UE, com quadros intermédios a infletir, pelo menos internamente, o discurso. No citado Relatório do Gabinete de Conselheiros de Política Europeia - BEPA (2006), intitulado “A Realidade Social da Europa” da autoria de Liddle e Lerais, (2006), e que

³¹ Tendo em conta a realidade francesa, Robertis (2011), apresenta os “Os novos problemas sociais, ligados a...mudanças estruturais”, salientado um “aumento importante do número de pessoas pobres e que se avalia em mais de 10% da população. O desemprego, mas também o trabalho precário (contratos de curta duração temporal), a tempo parcial (às vezes muito poucas horas por semana) assistimos à emergência de uma nova franja de pessoas vulneráveis: os trabalhadores pobres. Trata-se daqueles que não podem sustentar-se corretamente com o produto do seu trabalho... Junta-se...os problemas de saúde, dependência, e outros ligados à precariedade como a falta de habitação ou o endividamento das famílias”, (Robertis, 2011: 192)

contou com os comentários de um conjunto de deputados do Parlamento Europeu³², refere-se logo na Introdução daquele documento: “os últimos anos vieram demonstrar que – para um número significativo de cidadãos europeus – a globalização, a liberalização e a promoção do aumento da competitividade constituem mais uma ameaça ao seu bem-estar do que um meio para o alcançar.”, (Liddle e Lerais, 2006:5).

O quadro atual da política europeia, em particular das estruturas supra nacionais como a CE ou o Parlamento Europeu, parece no entanto, e apesar de internamente e num plano mais técnico do que propriamente político, terem reconhecido as insuficiências desse novo modelo de governação com fortes implicações nas matizes das políticas sociais, apontar para um torçar dessa constatação objetiva, por via de um enfoque individualizado dessas problemáticas, dentro de um quadro justificativo dos problemas sociais situado nos valores que marcaram o liberalismo dos séc. (s) XVIII e XIX, e que confrontado com as teorias socialistas de pensadores como Marx, Engels, Fourier ou Proudhon, vieram a resultar nas respostas social democratas e democratas cristãs, com a implantação de um capitalismo de rosto social, fundado num pacto que perdurou até ao último terço do séc. XX.

O grande desafio que se coloca hoje às sociedades europeias ocidentais, prende-se por um lado com o desinvestimento provisional público no garantir da famigerada igualdade de oportunidades, já que, e fazendo referência a um outro documento comunitário, intitulado, “Uma Agenda para os Cidadãos Europeus”, de 2006, Liddle e Lerais (2006), referem:

Isto reflete um ponto de vista cada vez mais aceite de que, uma vez que a sociedade não pode garantir resultados iguais para os seus cidadãos, a igualdade de oportunidades é um objectivo sem grande impacto se não for acompanhado de grandes esforços para garantir o acesso a todos os cidadãos aos recursos, às condições e às capacidades, que concretize a igualdade de oportunidades teórica, (Liddle e Lerais, 2006:5).

A descrição, embora surgindo num registo técnico que os decisores políticos europeus parecem não querer seguir, evidencia no entanto que o desinvestimento na provisão pública que de uma forma transversal a Europa tem assistido nos últimos anos, elimina o postulado teórico da igualdade, não só ao nível do plano material ou do sucesso individual de cada cidadão europeu, mas na efetiva possibilidade de acesso à mesma.

³² O Relatório em apreço evidencia logo na sua página de rosto, uma expressão lapidar entre a dimensão técnica do assunto e a sua componente política, quando e numa «*Declaração de exoneração de responsabilidade*», os autores referem: “A análise constante do presente relatório é pessoal e não reflete necessariamente a posição da Comissão”.

Como antes fazemos referência, esta constatação interna parece não ter tido impactos no rumo das políticas europeias, nomeadamente no que diz respeito ao papel do Estado na regulação dos disfuncionamentos socio – económicos provocados pelo mercado. Antes pelo contrário, a tendência que parece consolidar-se aponta para aquilo que Dubet, (2002), citado por Castel (2012), partindo do que estes autores consideram ser uma transformação significativa com impactos no Serviço Social, denomina de “*norma de interioridade*”, determinada pelo facto das políticas sociais, formatadas dentro da lógica subjacente ao princípio orientador das governações europeias e no modo como estas assumem o risco social, imprimindo-lhe um cunho de responsabilidade individual em detrimento de uma socialização do mesmo, fomentando uma “propensão a procurar nos próprios indivíduos tanto as razões que dão conta da sua situação em que este se encontra como os recursos a mobilizar para que possa sair dessa situação”, (Castel, 2012: 11).

Deste modo, esta *individuação*³³ dos “*males sociais*”, parece querer ressituar-se dentro de uma abordagem marcadamente funcionalista das políticas sociais, muito em torno daquilo “que Durkheim designa de *anomia*, a existência de indivíduos desligados dos seus grupos de pertença ou incapazes de neles se inscreverem”, (Castel, 2012: 11) fazendo com que a perspetiva subjacente às políticas públicas de provisão social, se reorientem para “um «trabalho sobre o outro» (Dubet, 2002) ...para ajudar os indivíduos «anómicos» por razões diversas, a colmatar o seu défice de integração, isto é a promover a sua reintegração ou a sua reinserção em coletivos estáveis: o meio de trabalho, a família, as relações estruturadas de vizinhança”. (Castel, 2012: 11).

Este afastamento progressivo da ideia que cabe ao Estado a produção de políticas sociais transversais, que levavam não só à aludida igualdade de oportunidades mas que funcionavam também como “coletivos estruturados”³⁴ facilitadores da inserção, ganham redobrada

³³ O conceito de *individuação* surge pela primeira vez no panorama das políticas sociais e da intervenção social em Portugal, no artigo “Ação social, individuação e cidadania” da autoria de Francisco Branco (2009), onde as “«novas regras do social», inscreve, no plano analítico, a reconfiguração do Estado Social e das políticas sociais nas grandes transformações das sociedades contemporâneas e designadamente no quadro do processo de individuação e da forma como se redesenham as relações entre coletividades e indivíduo em matéria de solidariedade”. (Branco, 2009: 1)

³⁴ “Na sociedade salarial cuja expansão tem o seu fim em meados dos anos 1970, a integração fazia-se essencialmente graças à inscrição dos indivíduos em coletivos estruturados: coletivos de trabalho, com sindicatos poderosos e uma organização coletiva da vida social, mas também regulações coletivas do direito do trabalho e da proteção social. Os indivíduos estão assim inscritos em condições estáveis e beneficiam de direitos sociais alargados porque participam nestas formas de regulação coletiva (é por isso que aqueles que não podem beneficiar diretamente destas coberturas

pertinência no quadro das transformações ocorridas no mundo do trabalho³⁵ e que Castel (2012), classifica como estruturantes nos seguintes termos:

Para além do desemprego de massa e da precarização das relações de trabalho, apercebemo-nos cada vez mais que o conjunto das relações de trabalho se compõe em torno de exigências acrescidas de competitividade, de concorrência, de personalização das tarefas, de adaptação à mudança, de mobilidade, (Castel, 2012:12).³⁶

coletivas têm necessidade de um apoio individualizado para os ajudar a colmatar esse défice...”, (Castel, 2012 : 12)

³⁵ A papel estruturante do trabalho nas denominadas “políticas sociais ativas” do novo Estado Social dos fins do séc. XX, primórdios do séc. XXI, está, no caso português, bem evidenciado no preâmbulo introdutório de uma das mais emblemáticas medidas dessa geração, as Empresas de Inserção Social, ao referir: “O combate à pobreza e à exclusão social constituem uma prioridade da atuação do Governo e de um vasto conjunto de instituições e agentes sociais e económicos apostados na construção de uma sociedade mais coesa e justa. Este combate implica uma intervenção concertada nas diversas dimensões que geram e caracterizam o fenómeno. Na verdade, a pobreza e a exclusão social constituem uma intolerável situação de impedimento à participação na condição plena de cidadania e à partilha, com os outros, de condições de vida dignas por parte de pessoas, famílias e grupos desfavorecidos nos múltiplos aspetos da organização da sociedade. Entre estes aspetos contam-se a posse de rendimentos e recursos económicos, o acesso ao trabalho, a residência numa habitação condigna e a pertença a uma comunidade valorizada, o acesso à saúde e ao bem-estar, à proteção social, à educação, a uma identidade social e pessoal positiva e à autoestima.

A questão do emprego e do exercício de uma profissão possui, porém, um carácter estratégico, dados os seus efeitos estruturantes. Nas nossas sociedades, a relação com o trabalho significa de forma geral ter acesso a um rendimento, a direitos sociais, a um estatuto, a uma rede de relações e a uma identidade. A perda ou a inexistência dessa relação significa também, muitas vezes, a perda de autonomia económica, a diluição de laços sociais e familiares e alterações na personalidade e nas capacidades não apenas profissionais, mas também pessoais e sociais.” (Portaria 348-A/98 de 18 de Junho – D. R. 1.ª Série B, N.º 138)

Nota : Através do Decreto-Lei n.º 13/2015 de 26 de Janeiro – D.R., 1.ª série — N.º 17), o Governo português decretou o fim das referidas “empresas de inserção social”, no âmbito de uma reorganização das medidas ativas de emprego, mas que no referido diploma indiciam um acentuar da responsabilidade individual através de “... diversos programas gerais, orientados para objetivos próprios e com diferentes naturezas: apoios à contratação de desempregados; apoios ao empreendedorismo, destinados a promover a criação do próprio emprego ou da própria empresa; integração, através do desenvolvimento de competências, formação e experiência em contexto de trabalho e inserção, com o objetivo de melhorar competências socioprofissionais, através de atividades que proporcionem um contacto com o mercado de trabalho.”

³⁶ Ganha assim força a ideia de “individuação” por via de um *empreendedorismo resiliente*, em que caberá aos Estado atuar apenas para aqueles que ficam nas margens do sucesso individual, os “invalidados”. “O indivíduo trabalhador é cada vez mais deixado entregue a si próprio para fazer face às transformações em curso e a gerir a sua própria carreira. Alguns saem-se muito bem e

A *descoletivização de suportes sociais* a que o Castel (2012) se refere, é entre outras dimensões como a territorialização, e que adiante trataremos em detalhe, uma tentativa de resposta dentro de uma nova matriz de Estado Social, agora assente no primado da responsabilização individual dos riscos sociais e de um registo caracterizado pelo abandono das regulações públicas transversais, adotando mecanismos focalizados e localizados, e que por isso mesmo se destinam a segmentos específicos de grupos muito concretos, onde surge um segmento populacional, que Castel (2012) apelida genericamente de “*náufragos*” de uma sociedade em decomposição, a “*sociedade salarial*”.

O fator trabalho surge assim no âmago da reconfiguração do Estado Social na Europa, não só na sua componente remuneratória ou do tipo de vínculo contratual, mas sobretudo enquanto elemento integrador dos indivíduos e do seu círculo familiar mais restrito, que possibilitava o acesso a um rendimento, a um planeamento a longo prazo dos percursos individuais e familiares, a direitos sociais, ou ainda a um reconhecimento e valorização social consideráveis.

A reconfiguração do Estado Social a que se pretende aludir no presente ponto da investigação, parece surgir como parte de uma estratégia mais vasta, resultante das imposições das elites financeiras supra nacionais sobre a economia e as próprias formas de governação de cada país, (em última instância sobre o princípio basilar dessas diferentes formas de governação – a democracia), e que em traços gerais se caracterizam por um desinvestimento na provisão pública, nomeadamente na provisão de natureza social, de molde a libertar fluxos financeiros para as gigantescas transações de capital que à escala planetária ocorrem, facilitadas pelo processo de liberalização dos mercados, em particular dos mercados de capitais.

Assim, e depois de uma período por vezes definido como de *abundância generalizada*, as transformações ocorridas no próprio processo de modernização económica, “moldaram profundamente os valores, refletindo-se na tendência para o individualismo, nos novos padrões de vida familiar, na mudança do papel das mulheres na sociedade”, Lidlle e Lerais (2006:8), o que em parte pode justificar as profundas mudanças demográficas, e que defendemos não podem ser entendidas como resultantes de uma nova atitude fundada numa pressuposta alteração de valores como a filiação ou a família por parte das populações europeias, mas antes uma opção, consciente, determinada por dificuldades objetivas como os

beneficiam desta nova conjuntura para maximizar as suas oportunidades. Estes são os ganhadores da hegemonia crescente do mercado. Mas os outros pagam estas novas exigências com uma perda de estatuto e, no limite, com uma invalidação completa”, (Castel, 2012:12)

encargos adicionais, como por exemplo a “responsabilidade individual pela saúde”, os custos crescentes associados à educação, habitação, transportes, energia, comunicações, ou ainda na necessidade de novos equilíbrios entre a vida pessoal e profissional das “famílias de «dois salários»”, Lidlle e Lerais (2006:8).

As transformações ocorridas no Ocidente e em particular no espaço europeu, levaram a uma focalização de problemáticas sociais, enfrentadas numa ótica territorial e individual, fazendo com que os profissionais do social tenham eles próprios redesenhado as suas práticas, agora viradas, segundo Autès (1999), citado por Castel (2012: 10), “de reparação e contacto com as instituições”, abandonando-se assim a perspetiva emancipadora por via dos “coletivos estruturados”³⁷, onde agora, o Estado, “ Em vez de ser o artífice da integração social de todos os cidadãos, operando através de diferentes regulações gerais e de direitos homogéneos de vocação universal... implicar-se -á cada vez mais em operações focalizadas, localizadas, apelando à participação ativa dos diferentes parceiros sociais e utentes.” (Castel, 2012: 15)

Defendemos no entanto, que mais do que o papel do Estado na sociedade, ou deste na provisão social pública, o que parece estar em aberto UE, é a própria conceção de sociedade enquanto espaço que na sua génese do pós guerra se pretendia coeso a partir dos seus coletivos internos, não repelindo os mais frágeis para a sua margem. Esse processo de decomposição societária surge na atualidade com forte pertinência nas sociedades do sul, tradicionalmente menos produtoras ao nível da provisão pública, onde apesar da persistência de coletivos informais com maior expressão, os coletivos de natureza institucional pública têm nos últimos anos vindo a diminuir a produção de dispositivos sociais. A este propósito, será conveniente recordar que é nos países do sul, (Portugal, Espanha, Itália e Grécia), que se faz sentir com maior intensidade o cruzamento entre as quatro polos de proteção social que, e citando Estivill (2008), “ protegem e desprotegem as pessoas”, e que são “ a rede social primária, o estado, o mercado e o mundo de cariz associativo” (Estivill, 2008:7).

As mudanças do Estado português dos últimos anos têm-se feito sentir transversalmente em todos os domínios, com a tónica dominante a passar por uma diminuição da provisão pública. Apesar de se manter uma matriz essencialmente pública no plano da saúde, as

³⁷ “Esta dinâmica introduziu perturbação nas estruturas organizacionais do Estado providência que estavam construídas com base em sistemas de regulações coletivas (direito do trabalho, direitos sociais, proteções baseadas no seguro social de vocação universalista). O Estado tenta adaptar-se à mudança e à sincronização das situações sobre as quais é chamado a intervir. Quer-se «ativo», flexível, faz-se «pequeno», retorna ao local para ser mais eficaz e mais ágil.” (Castel:2012 : 15)

contratualizações do estado com empresas do sector privado e entidades do terceiro sector ou o surgimento de “produtos” diversos por parte de seguradoras, fazem com que a saúde seja já hoje disponibilizada pelo tripé estado - mercado – sociedade, e onde as instituições do denominado terceiro sector têm vindo a assumir uma preponderância crescente, embora continuemos a reconhecer a sua natureza predominantemente pública e *beveridgiana*.

No plano da educação, e se por exemplo a nível do pré-escolar se assistiu a um incremento do investimento público nas infraestruturas, já no tocante ao restantes níveis de ensino a retração tem sido significativa, com destaque para o ensino superior onde o aumento do valor das propinas é apenas um dos exemplos ilustrativos do novo modelo.

Relativamente à Segurança Social em sentido lato e considerando os riscos que esta tradicionalmente procura cobrir, tem-se assistido a uma diminuição dos benefícios de natureza não contributiva como o Abono de Família ou o Rendimento Social de Inserção (associada a uma forte restrição ao seu acesso), podendo ainda referir-se uma igualmente significativa redução nos montantes nos apoios de natureza contributiva, também com fortes restrições no acesso, em particular nos mecanismos substitutivos dos rendimentos do trabalho, como é o caso do subsídio de doença ou ainda do subsídio de desemprego³⁸.

Essa retração na provisão pública, tem sido acompanhada por um incentivo à saída da proteção social da esfera do sector público (Estado), para a esfera do mercado. Isso acontece a partir de incentivos de natureza fiscal, como aconteceu durante anos com os Planos de Poupança Reforma, por exemplo, mas também por uma diminuição dos Acordos de Cooperação entre o Estado e as instituições da denominada economia social ou do terceiro sector. Famílias e indivíduos, são assim obrigados a recorrer às respostas do sector privado em áreas como a saúde por via das seguradoras; as pensões, com forte implantação da banca e seguradoras; ou ainda em áreas como a proteção na infância ou a terceira idade.

A redução dos níveis de proteção social pública em Portugal nos últimos anos, tem assim resultado em grande medida, da conceção dominante, de raiz neoliberal, virada para a responsabilidade individual dos riscos sociais, o que tem sido particularmente evidente nos domínios clássicos do Estado Social, como a educação ou a saúde, processo que tem feito ressurgir a componente interventiva do mundo associativo, muitas vezes acompanhado da recuperação de velhos postulados assistencialistas que não autonomizam os indivíduos e que

³⁸ A este propósito ver outros elementos estatísticos na Revista REDITEIA, Nº. 48, Editada pela EAPN – Portugal, e ainda o documento do INE sobre o Rendimento e Condições de Vida, publicado em 18 de Dezembro de 2015.

são promotores de uma consciência coletiva que tende para a naturalização das desigualdades. É de qualquer modo, um regresso ao espaço local e das suas dinâmicas protetoras, embora a localização da proteção social a que agora fazemos referência, não tenha ressurgido como uma segunda vaga das associações interclassistas do séc. XIX ou princípio do séc. XX, como as mutualidades ou as caixas de socorros da I República.

Podemos dizer, e relativamente à experiência portuguesa, que enquanto a *localização da proteção social* ocorreu no passado num *registo horizontal*, de socialização coletiva dos riscos sociais, quase sempre dentro de uma matriz operária, politizada e muito associada aos movimentos socialistas e anarco-sindicalistas, a localização que ocorre na atualidade é de *tendência vertical*, na medida em que a sua origem assenta numa opção das elites económico - financeiras, que ao tomarem conta das formas de governação dos países europeus, enfatizaram um novo modelo assente na *individuação dos riscos* a partir da produção civil e mercantil da proteção, em que aos poderes públicos, em particular aos locais, cabe e de uma forma crescente, proteger apenas as *franjas populacionais*³⁹, aqueles que agora surgem segmentados em diferentes públicos-alvo e para os quais se criam dispositivos de inserção a partir de dinâmicas e dos recursos locais, num processo de responsabilização progressiva do local, dando especial ênfase a todo o seu leque de recursos endógenos e organizacionais, e em última instância, aos próprios sujeitos.

O termo *localização* a que acima aludimos, pode e á primeira impressão, surgir de uma forma um pouco inapropriada, na medida em que na atualidade a expressão traduz um processo de transferência de competências protetoras para as estruturas de proximidade, quando naquele caso nos referíamos aos mecanismos desenvolvidos em contexto local,

³⁹ As primeiras duas décadas do poder local português, em particular dos municípios, foram muito marcadas por uma componente infraestrutural. Essa infraestruturização do território teve obviamente impactos fortíssimos na qualidade de vida dos cidadãos, desde logo em domínios como a salubridade, mobilidade ou em aspetos relacionados com a fruição do espaço público. No entanto, será conveniente recordar e que esses primeiros tempos do municipalismo democrático, tiveram ainda um importante papel no crescimento dos níveis de bem – estar das populações, resultante de intervenções bastantes expressivas em áreas como por exemplo a habitação ou a construção de equipamentos no sector da educação, por exemplo a nível da primeira infância (parques infantis ou creches); a saúde (centros de saúde ou reforço do acesso aos equipamentos de saúde com a criação de redes de transportes alternativos); desporto e atividade física (pavilhões gimnodesportivos, piscinas, estádios, circuitos de manutenção, zonas de lazer e atividade física); cultura (museus, bibliotecas, apoio ao movimento associativo, etc).

A partir de determinado período, este período de infraestruturização transversal dos territórios, foi, no plano da proteção social, substituído por uma nova vaga de intervenções, de natureza imaterial por vezes, direcionada para grupos específicos. Do ponto de vista temporal, os meados da década de noventa são talvez o momento de viragem da intervenção municipal, acompanhando a tendência focalizadora da proteção social que então se instalava na Europa.

nomeadamente no final do séc. XIX, princípio do séc. XX, mas que não ocorreram por força de um processo de transferência de poderes nessa área, tendo surgido, precisamente, em face da ausência de suportes públicos de proteção.

Os últimos indicadores de problemas sociais, estruturantes, como a pobreza⁴⁰ ou o desemprego, demonstram que os caminhos que os estados europeus têm trilhado nas últimas décadas, nomeadamente no campo de uma reformulação profunda das políticas sociais marcada por uma segmentação das problemáticas, dos grupos de destino e dos espaços de aplicação, não permitiram, por um lado responder aos problemas que potencialmente pretendiam erradicar, como acentuaram ainda mais as desigualdades existentes⁴¹.

Nos últimos anos, o *local*, consubstanciado em muito, na figura dos municípios e dos respetivos territórios municipais, tem vindo a ganhar uma importância crescente no quadro

⁴⁰ Num extenso e interessante estudo jornalístico publicado no jornal Público de 15/02/2015 e com base em dados oficiais (INE – 31 Dezembro 2013), Portugal regressou aos níveis de pobreza que apresentava em 2004 que nesse ano era de 19,4% para em 2013, se situar nos 19,5%, valor que inverte a tendência que se verificou entre 2004 e 2009, já neste último ano o mesmo indicador tinha recuado para os 17,9%. Já quanto ao desemprego, desde 2004 que o país assistiu a uma tendência crescente, (6,6% - 2004), valor que disparou a partir de 2008 (7,6%), para se situar em 16,2% no ano de 2013. A mesma investigação jornalística dá ainda conta de um facto, paradoxal, mas bem ilustrativo das políticas sociais de natureza redistributiva e da sua tendência atual, já que, enquanto a taxa de pobreza se acentua, o número absoluto de beneficiários do RSI diminui: “526 mil em 2010; 448 mil em 2011; 420 mil em 2012; 360 mil em 2013; 210.669 em Dezembro de 2014”. A esta diminuição de beneficiários, deve-se ainda levar em linha de conta que o acesso à medida tem vindo progressivamente a ser restringido. Em sentido inverso, não deixa igualmente de ser interessante o facto de em apenas dois anos se ter assistido a um aumento (60 para 850), do número de Cantinas Sociais.

⁴¹ “Segundo dados do INE (Rendimento e Condições de Vida), em 2013, 20% da população com maior rendimento recebia aproximadamente 6,2 vezes o rendimento dos 20% da população com o rendimento mais baixo. Esta desigualdade é ainda maior quando verificamos que 10% da população mais rica auferia 11.1 vezes o rendimento dos 10% da população mais pobre (10.7 em 2012 e 10.0 em 2011). Temos vindo a assistir nestes últimos anos a um aumento das desigualdades. Efetivamente, quer o indicador S80/S20, quer o S90/S10 apontam para um aumento gradual e constante das desigualdades desde 2009. No caso do coeficiente de *Gini*, verifica-se igualmente uma tendência de agravamento das desigualdades, apesar de em 2012 ter existido uma pequena redução dos valores”, (Revista Rediteia, 2015: 99)

Ainda segundo o INE, mas agora relativamente ao ano de 2014, como base nos dados publicados no “Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, realizado em 2015 sobre rendimentos do ano anterior, indica que 19,5% das pessoas estavam em risco de pobreza em 2014, valor igual ao do ano anterior. A população idosa registou um aumento do risco de pobreza pelo segundo ano consecutivo. A presença das crianças num agregado familiar está associada a um risco de pobreza mais elevado, sendo de 22,2% para as famílias com crianças dependentes e de 16,7% para as famílias sem crianças dependentes.

A insuficiência de recursos da população em risco de pobreza foi de 29,0% em 2014, reduzindo-se em 1,3 pontos percentuais (p.p.) face ao ano anterior. Reduziu-se ainda a assimetria na distribuição dos rendimentos, registando-se um Coeficiente de Gini de 34,0% (menos ½ p.p.) e um rácio S80/S20 de 6,0 (6,2 em 2013).” (INE, Rendimento e Condições de Vida, 18 de Dezembro de 2015)

das transformações sociais em Portugal, num processo que de algum modo acompanha o que tem vindo a acontecer na UE. Se a lógica subjacente a essas alterações macro entendemos estar já suficientemente apresentadas, há no entanto um conjunto de questões associadas à localização, nomeadamente à dispersão pelos territórios concelhios das políticas sociais, mas que podem surgir, desde já, numa perspetiva reflexiva e até de enquadramento de alguns dos pontos que se apresentam na investigação.

Em França, autores como Mondolfo (1997), vieram situar, num primeiro momento, o debate da deslocalização das políticas sociais na sua relação com o Serviço Social, como um processo globalmente vantajoso, já que ao inserir o social noutros domínios como o económico, permitiu o desencadear de dinâmicas que levaram á emergência de novos conceitos, como os de desenvolvimento social, ou mesmo o de desenvolvimento social local.

Esta localização das políticas sociais, parecia assim favorecer a descoberta e potenciação de sinergias locais adormecidas, tornando os espaços de aplicação das medidas, pontos de confluência das vontades públicas, dos cidadãos e das organizações da sociedade civil, num processo que o autor apelida de “*Carrefour*”, que numa tradução literal do termo parece apontar para uma intersecção dessas mesmas dinâmicas.

O início do novo milénio veio trazer no entanto alguns questionamentos que começaram a colocar em causa um conjunto de verdades absolutas em torno da nova conceção de Estado Social, muito em particular da sua dimensão territorializada. Mesmo fora do espaço europeu, em países como o Brasil por exemplo, esta questão começa hoje a ser questionada, em particular o crescente protagonismo dos municípios nessa vertente, como evidencia Sposati (2013), quando e em face da retração da despesa pública naquele país com reflexos nas transferências para as prefeituras municipais, aquela autora refere: “ao atribuir aos municípios a responsabilidade pelos serviços sociais básicos, as gestões estaduais sentiram-se desobrigadas de carrear recursos para tal finalidade, o que se caracterizou como um retrocesso”, (Sposati, 2013: 10).

Apesar das diferenças político – culturais entre a América do Sul e a Europa, e da implementação tardia do Estado Social brasileiro, a questão parece no entanto distinguir-se em muito pouco das realidades europeias no tocante às mutações e constrangimentos mais recentes, uma vez que “ As limitadas condições financeiras das prefeituras somadas às disposições da lei da responsabilidade fiscal, que limitam a contratação de servidores, fator fundamental para a implementação de políticas sociais, certamente foram consideradas

estratégicas para os neoliberais...no sentido de manter a direção rumo a um estado mínimo” (Sposati, 2013: 10).

Na Europa, e partindo das experiências de reorganização das políticas sociais nas regiões administrativas da Valónia e de Bruxelas, (Bélgica), com a transferência para essas regiões de parte substancial dos dispositivos de proteção social, Hamzaoui (2005), desenvolve uma investigação pioneira dentro da temática da territorialização dando conta de um conjunto de contradições dessa nova geração de políticas sociais, nomeadamente o facto de estas considerarem os problemas como “locais”, quando os fatores estruturais que em regra configuram a situação de vulnerabilidade de certos territórios, como por exemplo o desemprego, a exclusão ou a pobreza, têm por base causalidades extra territoriais.

Essa mesma ideia é demonstrada de uma forma bastante incisiva por Lacomba⁴² (2005), quando no prólogo do citado estudo de Hamzaoui (2005) se refere a esta questão nuclear nos seguintes termos: “O retorno do local no social, ou da territorialização da intervenção social, coloca assim um problema acrescido: o da localização do social em contraste com a mundialização da economia, privilegiando a procura de soluções locais para problemas globais. O retorno ao local e o questionamento das explicações globalizantes num mundo cada vez mais globalizado supõe uma contradição”, (Lacomba, 2005: 16).

Não poderemos deixar de salientar, o impacto, a par dessas transformações das políticas sociais, das igualmente profundas mudanças em aspetos como as bases produtivas das diferentes economias ou ainda nas estruturas fiscais. Essas mudanças, no seu conjunto, levaram a que nas sociedades europeias e em particular as do sul como é o caso de Portugal, se acentuasse um quadro de desigualdade social, determinada em grande medida por uma desigual repartição da riqueza, e que obviamente se traduzirá no abrandamento de um dos mais distintivos marcos das sociedades europeias do pós guerra, a mobilidade social ascendente, processo que na sociedade portuguesa atual está estagnado, e que numa primeira análise o denominado Estado Social ativo e as suas políticas sociais localizadas têm sido impotentes para redinamizar.

A tendência dominante na sociedade portuguesa face à alteração profunda das políticas sociais iniciadas nos meados da década de noventa do séc. XX com a introdução de

⁴² Joan Lacomba – Investigador e docente na Licenciatura de Trabalho Social da Universidade de Valência, e que é autor do Prólogo do Livro de Mejed Hamzaoui, (El Trabajo Social Territorializado) onde desenvolve um interessante pensamento em torno da contradição entre o primado da resolução dos problemas sociais a partir do espaço territorial local, em contraste com a sua casualidade fora desses espaços.

dispositivos como o Rendimento Mínimo Garantido (RMG)⁴³ ou a Rede Social⁴⁴, situa-se, ainda hoje, num quadro de (quase) absoluta positividade. De facto, quer em círculos profissionais mais ligados à operacionalização das políticas, como é o caso de estruturas como os Plenários das Redes Sociais ou os Conselhos Locais de Ação Social, quer mesmo nalguns meios académicos, essas mudanças, em particular a sua dimensão territorial, surgem ainda num registo transversal de não questionamento. Isso mesmo acabou por ser confirmado no âmbito de conversas informais estabelecidas com alguns AS, quadro dirigentes e políticos, que manifestaram um acentuado interesse nesta investigação, já que no dizer dos mesmos, só agora começam agora a surgir, embora muito pontuais, dúvidas ténues, quanto a esse modelo de aplicação localizada das políticas sociais, quer ainda no que diz respeito ao próprio papel dos municípios no plano da proteção social pública.

O relativo atraso com estas preocupações, comparativamente com o que se verifica noutros países europeus, deve-se em grande medida ao facto das mesmas terem em Portugal ocorrido mais tarde, e ainda sem uma avaliação consistente de resultados, mas também porque o ambiente sociopolítico, em particular o decorrente dos quadros governativos, tem favorecido essa filosofia de ação e implementação das políticas.

3 – Governança e solidariedades locais em Portugal

Pretende-se neste ponto da investigação analisar a questão decorrente das alterações que se têm verificado na forma de governação em Portugal, na sua relação com as solidariedades locais, em que Estado e sociedade, e dentro desta o mercado, se tendem a inter-relacionar quanto á proteção social.

Trabalhamos o conceito de *governança* preconizado por Porcel e Garcia (2011), que citando Prats (2005), e ao invés da ideia clássica de governabilidade mais “*estadocêntrica*”, refere que a Europa é hoje perpassada pelo primado em que os “governos não são os únicos atores responsáveis que enfrentam as grandes questões sociais”, (Porcel e Garcia, 2011: 44), daí resultando uma forma de governação, em que a provisão social deixa de estar somente centrada nos recursos estatais, o que levou ao desenvolvimento de uma nova filosofia de

⁴³ Lei 19-A/96 de 29 de Junho, Institui o RMG como prestação do regime não contributivo da Segurança Social, que previa ainda um programa de inserção social.
DR, Iª. Série A, N.º. 149 de 29 de Junho de 1996

⁴⁴ Resolução do Conselho de Ministros N.º. 197/97, DR, Iª. Série B, N.º. 267 de 18 de Novembro de 1997

Estado, geralmente designada por governança, portanto mais “*sociocêntrico*”, caracterizado por um maior protagonismo dos atores privados, e que aqueles investigadores, citando Kooiman (2003:3), designam também de “*sociedade governança*”.

Quanto às solidariedade locais, referimo-nos não só à ideia de Sociedade Providência que Santos (1995)⁴⁵ refere, mas também ao facto das sociedades europeias do sul mediterrânico, (Portugal, Espanha, Itália e Grécia), apresentarem uma histórica tendência para a criação de mecanismos informais e formais de solidariedade fora das esferas governativas, reunindo assim um conjunto de aptidões naturais para que a governança, ou a *sociedade governança*, como Kooiman (2003) redefiniu o conceito, se instale, proporcionando e entre outros resultados, a dinamização do que geralmente se designa por solidariedade civil.

Relativamente à sociedade portuguesa, essas alterações no campo da provisão social têm assim ocorrido no âmbito de uma mutação mais ampla em torno da forma de governação na Europa e sobretudo a nível da UE em que a transposição de parte das responsabilidades governativas para os poderes regionais e locais, e até para a esfera da própria sociedade civil, por via, por exemplo de contratualizações com as entidades do terceiro sector, têm facilitado a concretização de uma das principais características desse novo figurino, em que Estado e sociedade tendem a fundir-se na cobertura dos riscos sociais.

O modelo de gestão com base no primado da *governança*, consolidou-se na última década do séc. XX, período em que instituições como o Banco Mundial, o Banco Interamericano ou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, “enfaticaram um novo conceito a partir da década de noventa, quando as políticas de cooperação e desenvolvimento incorporaram novos princípios democráticos” (Porcel e Garcia, 2011: 42), em que esta forma de exercício do poder é apresentada como “infraestrutura institucional que permite desenvolver processos e políticas de desenvolvimento”, que leva a “novas estratégias de cooperação que passam pela promoção da democracia, de melhoria da gestão pública e ao apoio à formação de capital social”.

Essa nova forma dos estados exercerem o seu poder, assenta numa pretensa tentativa de purificação filosófica dos próprios sistemas democráticos, dando um maior ênfase a modelos

⁴⁵ O conceito de *Sociedade Governança*, tal como Kooiman (2003) o apresenta, difere daquele que Santos (1995), desenvolveu, já que enquanto o primeiro aponta para uma natureza mais formal, organizada, de estruturas sociais com propósitos protetores, o de “Sociedade Providência” radica naquilo que o autor entende como a prevalência de traços de ruralidade na sociedade portuguesa, que perdurando em face do atraso do processo de industrialização, levaram à manutenção de dinâmicas protetoras no domínio do social num registo absolutamente informal marcado por uma forte reciprocidade.

de gestão que partem de baixo para cima (da sociedade civil para os diferentes patamares da administração), geralmente designadas de *botton/up*, em detrimento de práticas de natureza mais impositiva, centralistas, de cima para baixo, denominadas de *top/down*, pouco convidativas á participação dos sujeitos e das suas estruturas de base local a envolverem-se nos processos de desenvolvimento das comunidades.

É nesta perspetiva que Estivill (2008), e relativamente às sociedades do sul europeu, elenca um conjunto de fontes naturais como a família, com destaque para a mulher, considerando que, “a amizade, os parentes, o campesinato, a pertença a determinados grupos étnicos ou territoriais, etc,...permitiram e permitem fazer face a necessidades mais ou menos perentórias e urgentes, e a desastres naturais ou causados pelo homem.”, e que a par da crescente importância das organizações da “economia social (cooperativas, mutualidades, fundações, associações, empresas sociais) ampara cada vez mais os desprotegidos”, (Estivill, 2008 : 7). O autor defende que a governança enquanto modelo, passará assim pela promoção de *Capital Social*, e que recordamos, se traduz na produção de mecanismos protetores em resultado das relações sociais entre os indivíduos que partilham um determinado território, levando, por sua vez, a que a ideia de *desenvolvimento local*, muito centrado nas dimensões do económico e do bem-estar material, passe a incluir outras vertentes, como a proteção social, mas também outras como a ambiental ou de cidadania, fazendo com que a ideia clássica de desenvolvimento circunscrita a um espaço delimitado, se possa assim denominar de “desenvolvimento social territorial”, numa outra designação, e que de algum modo veio substituir a anterior, mais anglófona, a de “desenvolvimento económico comunitário”.

Esta denominação surgiu de experiências levadas a cabo em países como o Canadá, Inglaterra, Irlanda, Dinamarca e Finlândia, e que se pode entender como “técnica de planificação participativa, numa forma de organizar a ação e a expressão dos grupos, geralmente dos mais excluídos e pobres, num meio para potenciar os recursos locais e numa conceção e aplicação do poder local”, (Estivill, 2008: 10), surgindo assim mais como uma estratégia metodológica de certas práticas profissionais ligadas ao *desenvolvimento local*, nomeadamente do Serviço Social, e que ao contrário do conceito de desenvolvimento social, aquele vem reforçar essa envolvência dos atores locais através de uma maior fusão entre as várias dimensões presentes num determinado espaço, mas onde o poder local, em particular os municípios, são apenas parte de uma cadeia que operacionaliza a necessidade de mudança, numa dinâmica conjunta de cariz *sociocêntrico*, portanto mais alinhada com a ideia de governança.

Pese embora esta “estratégia metodológica de certas práticas profissionais” tenham surgido na América do Norte, tendo-se depois estendido ao norte da Europa, e mesmo à América do Sul, embora aqui com outras *nuances*, esta orientação acabou por deslocar-se mais para sul, com experiências em “Itália (Welfare Comunitário e Comunitá Solidale), em Espanha (Desenvolvimento comunitário em zonas rurais e bairros) e em Portugal (Projetos de Luta Contra a Pobreza, de desenvolvimento local, Bairros Críticos)”, (Estivill, 2008 : 10).

No caso português, podemos considerar os Projetos de Luta Contra a Pobreza, (iniciados nos finais da década de oitenta do séc. XX), como um dos primeiros sinais de mudança do Estado Social Português, já que permitiram ensaiar aquilo que viria a ser uma tendência que se acentuou a partir da década de noventa, marcada por uma territorialização de programas virados para problemáticas muito concretas, no caso em apreço, o desemprego e a pobreza, e por isso muito em torno da componente retributiva da proteção social, portanto de vertente marcadamente económica, uma das características do denominado “desenvolvimento económico comunitário”. Por outro lado, estes Projetos, e quanto à sua componente operacional, caracterizaram-se ainda por uma lógica de desconcentração de recursos (humanos e financeiros), acompanhada por uma ténue participação das estruturas de base local, nomeadamente quanto à filosofia do próprio programa, quer ainda quanto à afetação de recursos.

Podemos assim afirmar, que a passagem para um registo mais próximo da ideia de “desenvolvimento social”, e progressivamente de “desenvolvimento local”, se inaugura em Portugal a partir da experiência proporcionada pela figura da Rede Social, já que para além de apelar a uma quase exclusiva afetação de recursos humanos ou de forte participação no plano material a partir dos territórios locais, a génese de cada processo interventivo é de construção partilhada por via dos Diagnósticos Sociais de âmbito concelhio ou de freguesia, processo que envolve a participação, em níveis muito semelhantes, das estruturas públicas do estado central e local, assim como das denominadas *forças vivas* como sejam as associativas.

As solidariedades locais surgem assim, e no caso da sociedade portuguesa, no lastro de uma sociedade que ainda não se desvinculou totalmente dos seus padrões de ruralidade, por um lado, e por outro da centralização política. Santos (1995) defende no entanto que esse traço civil da cobertura social, não pode ser entendido numa perspetiva de minorização do conjunto provisional do país, tendo mesmo ganho uma importância acrescida na parte final do séc. XX com a retração pública na proteção social e a emergência crescente do mercado. Não sendo portanto um exclusivo das sociedades do sul e conseqüentemente da sociedade

portuguesa, podemos dizer que as solidariedades locais têm a sua mais remota origem relacionada com o facto da solidariedade formal, ter sido nos seus primórdios, de natureza privada e corporativa, mas na maioria das vezes de abrangência localizada. Assim aconteceu com as Confrarias da Idade Média ou as próprios Irmandades da Misericórdia embora estas com algumas particularidades⁴⁶, até às Mutualidades do Séc. XIX e XX .

A localização da solidariedade, sobretudo a que ocorre a partir de um registo horizontal das sociedades, pode no entanto também observar-se quanto à persistência nas sociedades do sul dos já referidos elementos das culturas agrárias, traços favorecedores de uma abordagem *durkheimiana* dos fenómenos sociais, que leva à “não consideração da pluricausalidade económico-social da *questão social*” (Cardoso, 2012: 19), tendendo para estabelecer uma analogia entre homem e natureza, em que a privação, natural e culposa, ocorre num registo de quebra de vínculos entre os sujeitos e o meio levando ao que Durkheim viria a designar de *anomia*.

É a quebra dessa *propensão para a anomia de alguns territórios* que de alguma forma está subjacente aos processos de desenvolvimento local no quadro do novo modelo de Estado Social e por arrastamento político administrativo, mas também ideológico – cultural dos municípios, em que com base na produção de Capital Social se procura uma reposição dos vínculos anteriormente referidos, com a localização dos problemas e das necessidades dos indivíduos a situarem-se assim entre o “conservadorismo laico de Durkheim” e o “confessional da *Rerum Novarum*”, visando não a mudança efetiva, mas sim, e segundo (Netto, 1997), um “*reformismo para conservar*”, (Cardoso 2012: 19).

4 – A territorialização das políticas públicas

O processo de deslocalização das políticas públicas de proteção social para fora dos patamares da administração central, tem no caso português vindo a afirmar-se em dois tipos de suportes institucionais localizados, como é o caso das entidades do denominado setor da

⁴⁶ As misericórdias são das mais antigas e duradouras estruturas de proteção social portuguesa, que emergindo em contextos muito localizados, (geralmente sedes de concelho e com um raio de abrangência concelhia), podem ser situadas dentro da dinâmica das solidariedades locais. Pode-se no entanto afirmar que as mesmas resultam de uma tipologia de solidariedade que foge à esfera da sociedade – providência tal como Santos (1995) a define, já que se a aludida “base não mercantil”, está presente, a “lógica de reciprocidade” não, uma vez que a produção desse tipo de solidariedade (no passado como no presente), resultou, e resulta, de uma atitude benemerente com origem no topo da pirâmide social, que não requer uma igual reciprocidade protetora, mas apenas reconhecimento e afirmação social dessas mesmas elites.

economia social, (misericórdias, cooperativas ou fundações, entre outras instituições com estatuto de IPSS) e ainda para as autarquias locais, com especial destaque para os municípios, processo que nos últimos anos tem vindo a intensificar-se no caso dos municípios, tendo sido muitas das vezes levado a cabo com base em vários formatos de operacionalização. Assim, temos desde logo o caso de dispositivos de abrangência nacional, que por vezes são concretizados por via da realização de protocolos entre a administração central e parceiros locais, mas implementados dentro de uma lógica territorializada, de que será exemplo o RSI – Rendimento Social de Inserção⁴⁷ ou ainda a Rede Social.

Noutro perfil de operacionalização, temos programas como os CLDS⁴⁸, ou o PROGRIDE⁴⁹, que têm vindo a ser implementados tendo por base uma contratualização com entidades locais do referido terceiro sector, que intervêm dentro de uma ação marcada pela tutela governamental, que definindo objetivos e as regras de funcionamento geral de cada um desse tipo de dispositivos, disponibilizando ainda uma fatia, geralmente maioritária, dos recursos financeiros alocados a cada um dos projetos. No caso dos CLDS, tem-se vindo, de edição para edição, a assistir a um maior protagonismo dos municípios, desde logo porque são esses mesmos municípios que definem a entidade que a nível local coordena toda a ação, para além de que o processo de definição dos parceiros a integrar em cada um dos territórios municipais é feito em sede de Rede Social, outros dos dispositivos impulsionados pelos municípios.

No caso português toda esta transformação das políticas públicas de provisão social tem sido facilitada por um longo percurso de cooperação entre o Estado central e as IPSS (s) por

⁴⁷ RSI – Rendimento Social de Inserção, (Lei 13/2003 de 21 de Maio), que substituiu em 2003 o RMG – Rendimento Mínimo Garantido criado em 1996, e que pela sua natureza e pioneirismo simboliza a viragem que o Estado Social português então iniciou com este dispositivo do regime não contributivo, onde para além de uma componente pecuniária, se inclui a componente de inserção, de natureza focalizada nas problemáticas concretas de cada sujeito e/ou família abrangida. A alteração de 2004, passou, e entre outros aspetos, por algumas restrições ao acesso, mas também pela introdução de uma componente assistencial que até aí não era considerada.

⁴⁸ CLDS – “Os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) têm por finalidade promover a inclusão social dos cidadãos, de forma multisectorial e integrada, através de ações a executar em parceria, para combater a pobreza persistente e a exclusão social em territórios deprimidos”. Disponível em <http://www4.seg-social.pt/contratos-locais-de-desenvolvimento-social-clds>, acedido em 6/2/2015

⁴⁹ PROGRIDE – O Programa para a Inclusão e Desenvolvimento, pretende promover projetos dirigidos a territórios onde a pobreza e exclusão social justifica intervir prioritariamente”. Disponível em <http://www4.seg-social.pt/programa-para-a-inclusao-e-desenvolvimento-progride>, acedido em 6/2/2015

via dos conhecidos Acordos de Cooperação,⁵⁰ através dos quais o primeiro comparticipa o funcionamento de várias respostas sociais. O espírito inicial subjacente a esses Acordos, não pode no entanto ser confundido com o que no presente vigora, já que atualidade, surge bem vincada a ideia de que a responsabilização pelos problemas sociais dos territórios e dos sujeitos cabe também aos espaços locais, nomeadamente por via dos seus representantes da sociedade civil, como é o caso das IPSS (s). Os referidos Acordos de Cooperação funcionaram durante décadas, como um instrumento de transferências para as instituições da economia social, de responsabilidades que o Estado Social, centralizado e uno, assumia como suas, resultante da transformação sociopolítica de 1974, em que a cobertura de riscos sociais de áreas como a primeira infância, a deficiência ou a velhice, (sobretudo durante a primeira fase do Estado Social português, entre 1974 e meados da década de noventa), foram assumidos por este numa perspetiva providencial, tem nos últimos anos vindo a ser progressivamente abandonada, o que se tem traduzido em normas que coresponsabilizam num grau crescente as famílias, as próprias instituições sociais e os municípios, em última instância os territórios locais por via das estruturas localizadas da “sociedade governança”, em particular as IPSS(s), corporizando-se deste modo a conceção “sociocêntrica” da “governança”.

Esta mudança no modelo de protecção social, transparece na própria terminologia desses documentos e que o Estado central português procura cultivar junto dos seus parceiros locais, com o uso de termos como, e a título de exemplo, *cliente* em vez de *utente*, ou ainda de *Compromisso* em vez de *Acordo*. De facto, até a designação dos referidos Acordos de Cooperação que regularmente o Estado e as confederações associativas (em representação das Misericórdias, Mutualidades e outras organizações equiparadas a IPSS), estabeleciam, deixaram recentemente de ter essa designação, com o documento assinado em 2014 a designar-se de Compromisso de Cooperação para o Sector Social e Solidário (Biénio 2015 – 2016)⁵¹, título sugestivo que parece apontar para um quadro de aceitação recíproca de uma nova visão de responsabilidades partilhadas entre o central e o local.

⁵⁰ Os referidos “acordos” e agora denominados de “compromissos”, são estabelecidos no espírito do artº.63º., nº. 5 da CRP, que refere “ o Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social...com vista á prossecução de objetivos de solidariedade social...”, embora aquando da aprovação do texto constitucional do regime democrático do pós 25 de Abril, o Estado assumisse como sua a responsabilidade por essa mesma “solidariedade social”.

⁵¹ Disponível em <http://novo.cnis.pt/>, acedido em 16/02/2016
Página oficial da CNIS

O documento antes referido traduz abertamente esse novo posicionamento, ao referir que o mesmo “visa estender e reforçar a visão de uma parceria público – social...que consiste na conceção de um Estado parceiro, cooperante e que confia nas instituições sociais e no trabalho de proximidade que desenvolvem, invertendo a política tutelar e de distanciamento que até então tinha vigorado” (Portugal, 2014: 1). O Estado deixou pois de se assumir como o principal responsável pela resolução dos problemas sociais, passando a ser um *parceiro*.

A um outro nível, a territorialização da proteção social, tem vindo a desenvolver-se num processo, nem sempre pacífico, já que têm surgido discordâncias, resultantes no essencial, daquilo que os municípios consideram uma insuficiente transferência de recursos financeiros a acompanhar essas novas competências, e por outro lado, com o Estado central a argumentar em sentido contrário, proclamando que essa proximidade permite intervenções menos onerosas e mais partilhadas a partir de um envolvimento de níveis micro das comunidades, e onde os municípios, dentro do já referido modelo de governança, funcionam como *organizadores desses processos público – civis de resolução dos problemas e das necessidades sociais das populações*.

O atual Estado Social português parece assim, e à semelhança dos seus congéneres europeus, apontar para um registo tendencialmente “*sociocêntrico*”, naquilo que Hamzaoui (2005), considera como uma “estratégia centrada na redefinição de uma «nova» doutrina da questão social. É a chamada política diferenciada e territorializada”, numa reformulação conceptual iniciada por Rosanvallon (1995), da “individualização do social”, de uma “maior seletividade da população, das prestações e do território, assim como a responsabilização dos beneficiários”, (Hamzaoui, 2005:57).

Esta mutação da provisão pública é abordada em Portugal por (Branco, 2009), centrando-se nas implicações dessa mudança para as profissões do social, em que o foco do referido processo de individuação, ou como intitula de “políticas sociais à medida”, surge como uma decorrência, ditada em grande parte, pelas implicações resultantes da degradação do mercado de trabalho, marcado por elevadas taxas de desemprego ou de acentuada precariedade dos vínculos contratuais, num processo que associado a outras problemáticas, este autor, citando Whull (1996), Castel (1995) e Defourny at al (1998), denomina de “*desemprego de exclusão*”. O autor, (Branco, 2009), não aborda as questões de natureza estrutural subjacentes a essa reaproximação dos territórios, dos problemas e conseqüentemente dos sujeitos, centrando-se antes no que se pode considerar uma responsabilidade partilhada entre indivíduo e sociedade, já que a adesão consciente do

primeiro às dinâmicas de inclusão (“polo individual”, composto por competências, desejo de agir e capacidade de formular e conduzir um projeto), se associa complementarmente ao denominado “polo coletivo” (determinado pelo acesso a recursos sociais, quadro legislativo e contexto social e político). Branco (2009), citando Le Bossé (2003).

Segundo Branco (2009) podemos considerar que a inserção social é determinada por uma relação territorial biunívoca entre indivíduo e espaço produtor de recursos. Esta é aliás a ideia dominante no contexto da UE, enquanto noutros países fora do espaço europeu a territorialização aponta nalguns casos, para uma facilitação do acesso aos direitos sociais, na medida em que essa localização do social é também entendida como uma estratégia de ampliação da cobertura dos mesmos. Este propósito pode parecer contraditório, sobretudo se levarmos em linha de conta o paradigma focalizado das políticas sociais e consequente matriz do novo Estado Social europeu. No entanto e em sentido contrário, e relativamente à realidade brasileira, a territorialização parece ser assumida como um plano de operacionalização de uma determinada conceção de Estado, do que propriamente numa abordagem de produção local dos recursos para os problemas e necessidades sociais de um espaço, e que muitas vezes é confinado pelos limites administrativos municipais. Queremos assim demonstrar que a territorialização da provisão social, pode ser utilizada numa lógica contrária á prevalecente na UE, perspectiva que acompanhamos, já que o local não deve, no nosso entendimento, ser considerado numa abordagem reducionista dos Direitos Sociais, mas sim como reforço e complemento destes. Nascimento e Melazzo (2013), evidenciam essa abordagem a partir da experiência dos CRAS (S) – Centros de Referência da Assistência, enquanto estrutura local de aplicação de algumas medidas da Política Nacional de Assistência Social, e em aqueles Centros, atuam numa ótica de “superação da fragmentação das ações e da busca pela universalidade de cobertura.”

A territorialização das políticas no Brasil, passa sobretudo por um modelo de aplicação, que não renegando a “participação e envolvimento da população, o que se possibilita que se transforme em ambiente potenciador para a interlocução entre Estado e Sociedade Civil”, (Nascimento e Melazzo, 2013: 75), aquela estrutura e toda a sua ação é entendida enquanto “unidade de possibilidades, de reconhecimentos, de acesso a direitos, de proteção social, de provisões, de acolhimento, de segurança, de estratégias ” (Nascimento e Melazzo, 2013: 75).

Enquanto no espaço comunitário europeu e em particular em Portugal nas últimas duas décadas, as políticas de focalização territorial, nomeadamente as que são levadas a cabo pelas estruturas locais como os municípios ou as IPSS (s), resultantes ou não de programas

nacionais e comunitários, aponta para aquilo que Hamzaoui (2005) citando Carton (1997), denomina como uma solidariedade que se converte num “regime de exceção, cuja eficácia se mede na quantificação da recuperação da segurança de existência dos «pobres mais desatendidos” (Hamzaoui, 2005:57), noutras latitudes como é o caso do Brasil, a lógica subjacente à territorialização associadas aos CRA(s), visa o “alcance da universalidade da cobertura, a possibilidade de planeamento e monitorização da rede de serviços e a realização de vigilância social das exclusões e estigmatizações presentes nos territórios de maior incidência de vulnerabilidade”, (Nascimento e Melazzo, 2013 : 75).

O espaço local parece assim, na realidade brasileira, apropriar-se de um instrumento disponibilizado pela administração central, em que esta aborda as comunidades, nomeadamente a comunidade municipal ou as várias sub - comunidades que possam coexistir nesse limite administrativo, numa perspetiva de compreensão das “particularidades de cada território e incorporar a abordagem territorial na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas”, (Nascimento e Melazzo, 2013: 75, citando Koga e Nagano, 2005).

Defendemos que este modelo de operacionalização territorial das políticas sociais no Brasil, se enquadra com maior rigor no conceito de governança, em que por exemplo a provisão social pública é no âmbito dos referidos CRA(S), projetada de baixo para cima, ao contrário do que acontece na Europa e em particular em Portugal, onde as políticas de âmbito nacional de operacionalização localizada, são em regra, impostas aos territórios com base em normativos e modelos de aplicação que deixam uma margem de manobra quase nula aos seus promotores locais, num processo que por vezes os municípios, de algum modo seguem, já que a construção das políticas municipais, ocorre, à primeira vista, quase sempre de dentro para fora. Isto é, do topo da estrutura técnico – política municipal, para as populações.

A construção cidadã das políticas públicas a nível municipal, em particular das políticas sociais, é ainda muito incipiente em Portugal. Poder-se-á argumentar que plataformas como as Redes Sociais, podem de algum modo colmatar essa insuficiência. Defendemos no entanto que o sentido mais genuíno do conceito de governança obriga a um envolvimento, efetivo e decisório por parte dos destinatários, na definição das políticas. Este exemplo dos CRA(S), demonstra que é possível adotar outra matriz de territorialização, afastada da conceção seletiva que Lacombe (2005), Castel (2012) ou Hamzaoui (2005) fazem referência, assentes numa “discriminação positiva” que está a afastar os cidadãos europeus de uma

igualdade de direitos, e como bem assinala este último autor, “da igualdade das condições de vida, em benefício do princípio da equidade de tratamento.”, para um “tratamento social individualizado da exclusão, do desemprego e da produção do vínculo social”, (Hamzaoui, 2005, 58).

Embora continuemos a aprofundar esta questão, poderemos afirmar que esta aceitação tácita da diferença *rawlsiana*⁵² no acesso às oportunidades e aos recursos nas sociedades europeias, em muito determinada por uma forte diabolização da “*aspiração igualitária*” a que Minc (1994) se refere, citado por Hamzaoui (2005), traduz-se, em nosso entender, num retrocesso civilizacional, já que o Estado Social saído do pós – guerra, e ao contrário do que alguns dos seus críticos veiculam, mais do que um nivelamento da condição de cada sujeito, procurou criar mecanismos para que todos os cidadãos não tivessem, e quanto às dimensões estruturais da sua vida em sociedade⁵³, disparidades que atentassem contra a sua existência face aos riscos sociais.

O Estado Social reconfigurado neste limiar de século, por alguns autores denominado de Estado Social ativo, e ao contrário do proclamado, acaba por acentuar as vulnerabilidades e eventualmente eternizá-las, uma vez que enquanto as políticas não localizadas do Estado Social clássico, de abrangência nacional, atuavam numa ótica de prevenção do risco, as políticas de nova geração, localizadas e focalizadas em problemáticas, grupos e territórios, tendem a atuar com base num registo de mitigação da vulnerabilidade e dos riscos. Nascimento e Melazzo (2013), citando Alwang, Siegel e Joergensen (2001), salientam que no novo Estado Social as políticas públicas se concretizam por via da prevenção e da mitigação, enquanto no Estado clássico “a finalidade das estratégias é reduzir a probabilidade

⁵² John Rawls, (Baltimore, 1921 — Lexington, 2002), foi um professor de filosofia política na Universidade de Harvard, USA, e autor de obras como, Uma Teoria da Justiça (1971), Liberalismo Político (1993), e O Direito dos Povos, (1999).

In http://pt.wikipedia.org/wiki/John_rawls

⁵³ Como noutro ponto referimos, os diferentes estados sociais europeus assentaram os seus modelos provisionais na educação, saúde e segurança social, entendendo esta última como garante de um rendimento face a riscos sociais como a velhice, a invalidez ou o desemprego, num processo de matriz previdencial decorrente da ligação ao mundo do trabalho, mas que progressivamente se foi alargando para outro tipo de apoios de natureza não contributiva, com destaque para as diferentes políticas nacionais de “rendimentos mínimos”, numa ótica de inserção social por via de uma ativação das capacidades individuais associadas ao mundo do trabalho.

A noção de risco social no atual contexto do Estado Social ativo foi desvalorizada, não só ao dar primazia ao mundo do trabalho como elemento quase exclusivo de segurança, mas também porque a minimização dos danos decorrentes desses mesmos riscos, ao sabor das dinâmicas societárias, em particular das estruturas sociais de maior proximidade, como é o caso da família, se situa agora no plano das disponibilidades e não no âmbito da noção de direito social.

de produção de riscos adversos” o que pressupõe a adoção de “políticas macroeconómicas, de regulação, do meio ambiente, de educação...da proteção social, as medidas envolvem a redução dos riscos do desemprego, de subemprego de baixos salários, por exemplo”, (Nascimento e Melazzo, 2013:74).

No quadro das atuais políticas focalizadas territorialmente, o impacto das mesmas traduz-se assim numa diminuição atenuadora dos efeitos, desde logo, porque se é nos territórios que se geram as várias desigualdades, não é nesse mesma circunscrição espacial que de um modo geral se encontra a génese da sua causalidade.

Hamzaoui (2005) salienta mesmo que a atual configuração dos estados sociais europeus, de base territorial, afastou-se do que apelida de “*ideal de igualdade*” centrado no desígnio da redução das desigualdades, em direção às margens das diferentes sociedades, com base em políticas de provisão social baseadas na inserção, o que determina um quadro de alguns “*efeitos indesejáveis*” como sejam a estigmatização, a desigualdade de tratamento, a negação do direito e como salienta o autor, “cada vez mais do dever”.

Esta transição de uma política de direitos sociais para uma política assistencial, com a última a ganhar terreno face à primeira, tem na vulnerabilidade social, em particular nas vertentes decorrentes da perda do valor do trabalho e da precariedade laboral, terrenos férteis para o seu crescimento, de onde emergem “categorias de indivíduos, que formam parte cada vez mais da política assistencial”, (Hamzaoui, 2005: 59).

O caso português é um dos exemplos dessa componente assistencial da proteção social, que num registo de não direito tem vindo a ganhar espaço na provisão pública. As medidas mais recentes, com destaque para o Programa de Emergência Alimentar ou outros dispositivos regulados pela administração mas desenvolvidos no seio da denominada sociedade civil, e a que já fizemos referência, como sejam as Lojas Sociais, o Banco Alimentar ou os Bancos de Ajudas Técnicas encaixam no perfil da *justa desigualdade* de Rawls (1987), nomeadamente nos dois princípios basilares da sua teoria, em que um primeiro assegura as liberdades clássicas como sejam a civil, política ou económica, e um segundo, em que admite a possibilidade de *vantagens* para os mais desfavorecidos.

Todo o pensamento de Rawls, grande suporte teórico dos pensadores neoliberais que sustentam a generalidade dos governos ocidentais da atualidade, parte do pressuposto de que o primado da *justa desigualdade*, é complementar de um outro, o da *boa desigualdade*, na medida em que os sistemas socioeconómicos ancorados nestes valores, acabarão por gerar dinâmicas, que só por si, irão proporcionar inclusão para a maioria dos indivíduos.

Assim, e como refere Hamzaoui (2005), e a partir de um *slogan* proclamado até à exaustão, de que as sociedades, por via das suas estruturas públicas, *devem apenas dar aqueles que realmente necessitam*, entra-se na denominada lógica da *discriminação positiva*, nomeadamente na discriminação territorial, pensamento de Rawls (1987) quando este afirma que se a igualdade de direito não se traduz numa igualdade efetiva, “as intervenções diferenciadas e desiguais compensariam as desigualdades de facto”, Hamzaoui (2005), citando Bec (1998).

Na perspetiva de Hamzaoui (2005:67), com a diferenciação pela via territorial das políticas públicas, e citando desta vez Castel (1997), “corre-se o risco de reativar a dicotomia entre proteções fortes para as posições sociais mais estáveis, e proteções discriminatórias tendo em conta que se constata que determinadas categorias de população estão provisória ou definitivamente fora dos circuitos de intercâmbios produtivos”.

Este risco é de relevante importância no contexto das sociedades do sul europeu, em particular de Portugal, já que como assinala Silva (2002), no modelo Continental de Estado Social, existe uma acentuada amplitude remuneratória, expressa nos salários e pensões, entre alguns grupos socio – profissionais comparativamente com o que acontece com a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem.

Assim, e tendo em linha de conta que os estados sociais do sul mediterrânico são pouco generosos com as políticas de natureza não contributiva, dado que a proteção social se tem desenvolvido historicamente na decorrência da ligação ao mundo do trabalho, o atual contexto de focalização territorial, leva a um acentuar das diferenças provisionais (já de si historicamente desequilibradas pelo que acima se refere), uma vez que esta nova matriz acentua uma desigualdade de tratamento entre aqueles que mantém uma ligação efetiva ao sistema público de proteção social, e os grupos, sobretudo os que apresentam baixas remunerações ou uma ligação intermitente em termos de trabalho com direitos, e que são alvo de práticas assistenciais cada vez menos reguladas pelo registo de direito social.

Relativamente aos projetos de intervenção social promovidos por municípios, em que aspetos, e entre outros, como os objetivos muito específicos ditados pelas especificidades de cada um dos territórios de intervenção, dos recursos de cada uma autarquia, ou até a própria conceção de proteção social de cada um dos decisores políticos locais, nomeadamente em torno da função do *governo local municipal* quanto ao tipo e níveis de provisão a disponibilizar em cada caso, pode transformar uma mesma problemática social, alvo de intervenções com prioridades, recursos, metodologias de intervenção e objetivos díspares.

Uma outra questão, está associada ao facto da territorialização das intervenções ocorrer fora da esfera causal das problemáticas, fazendo com que as políticas sociais e por consequência as profissões do social, se transformem em *ferramentas de engenharia social* que apenas desencadeiam dinâmicas gestionárias de controle social, com um potencial pendor moralista, uma vez que a *individuação*, como Branco (2009) denomina o processo decorrente da transformação do Estado Social caracterizado por uma aproximação aos sujeitos da intervenção, levanta questões, nomeadamente de natureza diagnóstica⁵⁴ mas que facilmente podem resvalar para juízos de valor, decorrentes desse enfoque individual, colocando-se então questões como aquela que Hamzaoui (2005: 70) assinala: “este desempregado concreto de longa duração, ou este beneficiário do ingresso mínimo de inserção social⁵⁵ deseja realmente fazer parte da sociedade, ou está abusando da generosidade do Estado Social?”.

Esta interrogação e que a miúdo se pode colocar no plano da operacionalização do Serviço Social, é no entanto corrente no seio das sociedades ocidentais, levando a uma cadeia de sentimentos e posturas mais ou menos preconceituosas relativamente aos destinatários da denominada discriminação positiva, a que se segue uma estigmatização territorial, seguida de uma desvalorização do próprio modelo de políticas sociais ativas, primeiro passo para a transformação destas em práticas assistencialistas, num argumento geralmente utilizado para o denominado *ajustamento dos recursos públicos* aplicados na provisão social.

Em Portugal começam a surgir alguns sintomas desse processo, nomeadamente nos territórios que foram alvo de intervenções focalizadas, (os CLDS são nalgumas situações conhecidas como o mais paradigmático exemplo dessa tendência), em que depois de uma implementação delimitada temporalmente, não só as condições de vulnerabilidade e risco social se mantêm, como emergem nesses espaços práticas de natureza filantrópica, que

⁵⁴ Abordaremos noutra capítulo as questões decorrentes do processo da territorialização das políticas sociais na sua relação com a prática profissional dos AS. No entanto, e desde já, parece-nos oportuno salientar que se por um lado a proximidade pode favorecer a construção de diagnósticos sociais mais aprofundados, por força também da partilha e sistematização de informação oriunda dos várias saberes e “olhares” existentes num determinado espaço, a proximidade dos sujeitos de intervenção pode levar a abordagens demasiado enfocadas no indivíduo em detrimento de outras componentes, nomeadamente toda a envolvência teórica dos problemas apresentados, e mesmo a relação de um dado território com o contexto socioeconómico, cultural e político que naturalmente o formata nas suas múltiplas dimensões.

⁵⁵ Ingresso Mínimo de Inserção Social – Medida de política social francesa equivalente ao Rendimento Social de Inserção português.

atuando num registo de mitigação precária das necessidades mais elementares, mascaram problemáticas de que a pobreza será o primeiro exemplo, num processo, perigoso, de *validação das injustiças sociais*, levando ao que Hamzaoui (2005:71) denomina de “*ilusões de mudança*”, e que encontra enquadramento justificativo dentro do atual contexto de retração dos orçamentos nacionais, e também municipais, já que “a discriminação positiva não é cara se comparada com o financiamento de um programa global de luta conta as desigualdades e a exclusão”. Saindo do espaço europeu, o autor dá o exemplo da política *affirmative action* ensaiada nos Estados Unidos da América que “nos permite duvidar da eficácia de estas medidas frente ao aumento da precariedade, da exclusão e da discriminação racial”, (Hamzaoui, 2005: 72).

Não deixará de ser pertinente refletir , que aquilo que os teóricos defensores das mudanças do Estado Social, com a conseqüente criação das denominadas políticas sociais ativas, (assentes em grande medida num modelo territorializado de operacionalização), disserem querer combater em primeiro lugar, a vulnerabilidade social, ser precisamente a condição que mais se faz sentir desde que essas transformações ocorreram ao nível das políticas públicas, nomeadamente nos territórios onde foram aplicados projetos de base seletiva.

Os dados oficiais (INE e EUROSTAT, 2015), atestam que o número de pessoas em risco de pobreza em Portugal passou de 27,8% em 2012 para 31,7%, no grupo etário até aos 18 anos, enquanto no grupo entre os 18 – 64 anos esse indicador passou de 25,6% para 28,5%, registando-se no entanto uma diminuição (22,2% para 20,3%), no grupo com mais de 65 anos. Já no contexto da EU 27, o desemprego de longa duração passou de 38,5% em 2008 para 50% em 2014, enquanto o nº. de pessoas em risco de pobreza e de exclusão social subiu de 23,8% em 2008, para 24,4% em 2014⁵⁶, (EAPN, 2015: 10, 11). A taxa de pobreza passou de 17,9% em 2009, para atingir o valor de 19,5% em 2013, para além de que “Este aumento da incidência da pobreza, apesar de significativo, não reflete o agravamento da pobreza tal

⁵⁶ Estes dados que têm por fonte o EUROSTAT e o INE, surgem na Revista Rediteia N.º. 48, (2015), editada pela EAPN –Portugal , onde a dado passo se reconhece que “A profunda crise que afetou uma parte substancial da economia global a partir de 2008, com reflexos profundos em Portugal, traduz-se numa clara inversão do ciclo de diminuição, mesmo que insatisfatória, da pobreza que se vinha registando desde a década de 9.º. As políticas de austeridade implementadas a partir desse ano, e em particular após a assinatura do Memorando de Entendimento com o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia, em 2011, traduziram-se num inequívoco agravamento das condições de vida da população e num processo de empobrecimento dos cidadãos/ãs, com a criação de novas bolsas de pobreza constituídas por setores da população até então relativamente imunes ao fenómeno”, (REDITEIA, 2015 : 10).

como é percebido pelas organizações que se confrontam com a realidade da pobreza e da precariedade social⁵⁷”, para logo de seguida se assinalar que “utilizando uma linha de pobreza alternativa, também apresentada pelo INE, que parte do valor de 2009 e atualizando-o em 2013, através do Índice de Preços no Consumidor, a incidência da pobreza regista um agravamento em 8 pontos percentuais, subindo de 17,9% para 25,9% ”, (EAPN, 2015: 10,11).

Argumentarão os defensores das novas políticas sociais e do figurino do novo Estado Social, que a debilidade que nas diferentes economias nacionais se têm feito sentir, em particular nos países sob controlo das organizações supranacionais como o FMI ou BCE, não permitirão canalizar os fluxos financeiros suficientes para cobrir dispositivos adequados. Face a esse pretensu argumento, não será despiciendo recordar, que o Plano *Beveridge* foi arquitetado e aprovado, (1942), em plena II Guerra Mundial, quando grande parte do mundo mas em particular o Reino Unido fazia verter todos os seus recursos sobre a barbárie nazi, não se sabendo quando a mesma terminaria. Esse facto histórico determinante para a generalidade das sociedades europeias ocidentais, traz-nos o ensinamento, de que esta questão, situar-se-á sempre e em primeiro lugar, no plano dos valores e das opções políticas e só depois no domínio das disponibilidades, e onde a proteção social, de iniciativa pública, deve ser encarada como um investimento no funcionamento harmonioso das sociedades e não como uma despesa injustamente destinada a segmentos populacionais.

⁵⁷ O conceito de “precariedade social”, no contexto e propósito descritivo em que surge, será em tudo semelhante ao de “vulnerabilidade social” recorrentemente empregue pelos teóricos do novo Estado Social, em particular como quadro passível de ser ultrapassado com a adoção de políticas ativas em vários domínios, mas muito em particular no do emprego.

CAPÍTULO II – MUNICÍPIOS E PROVISÃO PÚBLICA – DA ASSISTÊNCIA AO SERVIÇO SOCIAL

Introdução

Procuramos neste capítulo dar continuidade ao enquadramento teórico iniciado no anterior, desenvolvendo uma abordagem daquilo que foi a proteção caritativo – assistencial levada a cabo em Portugal entre a implantação da nacionalidade e o final do Estado Novo, passando depois para o pós 25 de Abril até aos nossos dias. O primeiro período está dividido cronologicamente em dois grandes momentos, um primeiro que vai desde a Idade Média até ao final da I República e um segundo em torno do regime ditatorial de 1926 – 1974, sendo que se procura e ao longo do capítulo, situar o papel dos municípios face à Questão Social.

No respeitante à Idade Média, também conhecida como a “a idade da pobreza”, Moreno (2000), e relativamente ao apoio dispensado aos desvalidos e outras categorias merecedoras da ação caritativa, este período parece ter moldado um conjunto de valores que têm perdurado bem vinculados na sociedade portuguesa, já que a matriz ideológica positivista dos liberais do séc. XIX, continuou através dos tempos a observar a miséria e outros problemas sociais de um ângulo estritamente individual, cabendo aos poderes públicos, em concreto aos municípios, uma ação residual face a condições extremas de grupos muito específicos, como foi o caso dos órfãos, dos inválidos ou das viúvas, embora a caridade tenha entretanto, (séc. XIX), sido substituída pela beneficência “científica” e a pobreza passe a ser assumida como a “moléstia essencial das sociedades”, (Relvas, 2000), no âmbito de um processo, nem sempre conseguido, de laicização da proteção social.

É neste quadro socio – político da segunda metade do séc. XIX, que no âmbito do Congresso Municipal de Beneficência, estrutura agregada à Câmara de Lisboa, surge a figura do *Visitador*, talvez a primeira profissão do social como tal reconhecida no contexto da divisão social do trabalho

A passagem efémera da I República (1910 – 1926), não se traduzindo numa objetiva e substancial alteração das degradantes condições de vida da esmagadora maioria das populações, apesar de alguns avanços em domínios como a cultura ou a instrução, é no entanto marcada por uma nova abordagem do Estado face à pobreza e outras problemáticas,

e que de algum modo, procurou por via de uma significativa produção legislativa, introduzir em Portugal a era da Previdência, (Bento, 2011).

A CRP de 1933 determina para o Estado um papel tutelar e supletivo no tocante à proteção social, vincando os *valores da moralidade cristã* como elementos basilares do quadro assistencial do país, uma vez que a “doutrina cristã, tantas vezes esquecida, a cada passo exige que cada um destine aos pobres o supérfluo dos seus rendimentos”, (Portugal / SNI - Serviço Nacional de Informação – 1945: 34). O papel dos municípios é neste período assumido como uma extensão do poder central no *controle administrativo dos pobres*, abordagem que se traduz na publicação de um conjunto de diplomas, com a *pobreza e a indigência* a serem atribuídas a causas individuais como a “tendência das mulheres para o luxo” ou às “mancebias dos tarados”, (Portugal, 1945), e em que os municípios, nomeadamente através das Comissões Municipais de Assistência (Decreto-Lei 35.108 de 7 de Novembro de 1945), desenvolvem uma prática onde que nem sempre foi fácil descortinar a linha divisória entre a *assistência e a repressão*, (Pinto, 1999).

Os primeiros anos do denominado Poder Local Democrático, não são, nomeadamente do ponto de vista legislativo, (Lei 79/77 de 25 de Outubro), muito expressivos quanto á área da proteção social de responsabilidade municipal, sendo que é só a partir dos meados da década de oitenta, sobretudo, após a publicação da Lei 100/84 de 29 de Março, já próximo do advento da adesão do país à então CEE, que se assiste ao início de um processo de *localização do social*, que por sua vez surge agregado a novas atribuições municipais, como o *desenvolvimento* ou a *defesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida*.

É nessa linha de pensamento desenvolvida, (guiada pelos diferentes diplomas legais de atribuições e competências municipais), que analisamos de seguida a Lei 169/99 de 18 de Setembro, que surge enquadrada na nova perspectiva das *políticas sociais ativas*, remetendo para os municípios uma *função planeadora* da ideia de *desenvolvimento social local*, (Mondolfo, 1997), com base numa *focalização interventiva*, contribui também para que esses *governos locais* abandonem progressivamente o seu papel redistributivo quanto á proteção social e se centrem, no que mais adiante viríamos a designar como *individuação dispersiva* da proteção social, tendência que se acentua com a Lei 75/2013 de 12 de Setembro, por via de uma permeabilidade tripartida entre *estado, governo local e sociedade*.

É neste *locus* socio institucional de crescente protagonismo das entidades locais (Estivill, 2008), e que o Serviço Social deve assumir como *referencial de compreensão do real* (Viscarret, 2007), que a profissão está hoje situada, afastada de um quadro conceptual e

operativa que a credibilizou no âmbito do Estado Social clássico, mas em que o enfoque territorial da prática lhe abre, por outro lado, a possibilidade de se recriar em torno da nova conceção de *desenvolvimento local*.

1 – A assistência – Da nacionalidade à I República

Desde a sua fundação como Estado, que a sociedade portuguesa é marcada por uma forte presença de laços de solidariedade, que de um modo geral os poderes públicos têm utilizado, umas vezes como justificativo para a não intervenção estatal ou redução dos mecanismos protetores, outras, como estratégia de potenciação à escala local de dispositivos públicos de âmbito nacional.

Esses laços de solidariedade são marcados por uma moralidade de inspiração cristã, onde o apoio de iniciativa pública, religiosa ou mesmo a decorrente das estruturas sociais de proximidade, em particular da família, apontam para um persistente panorama caritativo - assistencial muito marcado por um misto de apoio e controle repressivo, que perdurou durante séculos e que ainda hoje apresenta algumas reminiscências de uma abordagem culpabilizadora dos indivíduos em face da presença de determinadas problemáticas ou necessidades sociais.

Moreno (1986), que classifica a Idade Média como “a idade da pobreza”, relata a perspetiva de então dentro de um quadro de valores que parece ter consolidado fortes raízes na sociedade portuguesa relativamente a um conjunto de categorias, como o vagabundo, que então é descrito do seguinte modo: “é em geral um homem válido, que tem horror ao trabalho e que vive à margem da legalidade. Ora recorrendo a expedientes disfarçado de falso religioso”, que “explora a caridade alheia com embustes e com enganos.”, (Moreno, 1986:14). Este autor refere que neste longo período histórico, os “excluídos sociais” se enquadravam em quatro grandes categorias: os *marginalizados imaginários*, “onde se vive num mundo plenamente autista e surrealista, no qual convivem figuras monstruosas com as maravilhas da geografia fantástica”, os *desprezados*, vasto grupo que incluía os “pobres, os doentes, as mulheres, especialmente as viúvas, os velhos e as crianças indefesas, em particular as abandonadas e as órfãs de pai e mãe”. Numa terceira categoria surgiam os “*marginalizados propriamente dito*”, como os “os mendigos, os ociosos, os parasitas sociais, os alienados e os usuários.”; por último os “*excluídos ou os atingidos pela exclusão social*.”,

como os “vagabundos, os criminosos, as prostitutas, os homossexuais e os hereges”, (Moreno, 1986 : 15).

O que ressalta desta classificação, é todo um espectro de estigmas que parecem ter perdurado ao longo dos tempos nas sociedades ocidentais e em particular na portuguesa, relativamente á qualificação de determinadas condições sociais.

Por exemplo, e como no ponto seguinte se salienta, o Estado Novo vai resgatar a categoria de *parasita social*, ou dos *usuários*, até para justificar a ausência de iniciativas públicas de proteção social. Esse quadro mental de representação social da pobreza, cultivado pelas elites, parece assim perdurar de um modo por vezes intenso na nossa sociedade, já que, será conveniente ter em conta, que grande parte dos pressupostos ideológicos subjacentes à transformação do Estado Social do séc. XX, radicaram e radicam no primado de que a sociedade deve afastar dos benefícios sociais públicos todos os que deles usufruem tendo por base uma postura, que tal como na Idade Média, os leva a beneficiar, não da caridade, mas a agora denominada solidariedade, com base em “embustes e com enganos.”, (Moreno, 1986).

A culpabilização individual para justificar quadros de pauperização coletiva, parecem pois perpassar períodos históricos mais ou menos delimitados e um pouco por todas as latitudes. A esse propósito recorde-se a polémica que envolveu a criação do *Relatório Beveridge*, (Inglaterra, 1942), *documento –mater* dos Estados Sociais europeus do pós guerra, e onde os seus opositores recorriam à experiência, na sua opinião mal sucedida, da Lei dos Pobres (Inglaterra, 1641 e 1834), tendo por base o argumento de pretensos abusos e injustiças que essa mesma legislação acabava por gerar.

Um outro elemento que continua a envolver a pobreza nas suas múltiplas dimensões, entre outras expressões do sofrimento humano, e onde estigmas e preconceitos, e por vezes legislação traduzem esses sentimentos coletivos parecendo querer resistir ao passar do tempo, prende-se com a atitude para com os estrangeiros. Também na Idade Média, o país olhava com desconfiança para os não – nacionais, não por questões de segurança por exemplo ou mesmo meras rivalidades de nacionalidade, mas sim porque seria fácil a gente como os castelhanos, franceses ou flamengos, beneficiar da generosidade cristã com base em “artimanhas e subtilezas”, (Moreno, 1986).

Traçando um paralelo entre a Idade Média e a atualidade, observe-se como os últimos acontecimentos trágicos no mar Mediterrânico com a morte de milhares de seres humanos oriundos do continente africano, mas em particular dos países do *magreb* ou do Médio

Oriente, relançaram o debate do papel dos estados membros da UE no acolhimento e enquadramento dos migrantes e refugiados, em que e para além de medidas de natureza assistencial de emergência, pouco mais tem resultado relativamente a linhas futuras de inserção social dessas pessoas, enquanto as correntes anti – emigração, e nalguns casos xenóforas, revelam um apoio eleitoral crescente em muitos países europeus, num ambiente adverso à multiculturalidade em contraposição com a abertura cultural e social do Estado Social do pós guerra, sendo também justificativo para um certo afunilamento provisional público, já que na atualidade os recursos tendem a ser prioritariamente alocados aos nacionais, com todas as suas consequências em termos de fragmentação social no âmbito dos diferentes países e até da própria UE enquanto projeto socio – político.

O poder régio desde cedo utiliza os poderes concelhios, nomeadamente os municípios para a implementação de prática fiscalizadoras e repressivas que apontam para uma regeneração social pela via do trabalho. “Nas Cortes de Évora de 1408 os procuradores dos concelhos apontavam o dedo a homens que viviam sem que se lhe conhecesse qualquer tipo de atividade ...sabia-se apenas que viviam da prática do crime e da arte de malfazer. Identificá-los e cadastrá-los metendo-os na prisão até encontrarem um trabalho compatível constituía a pedra de toque reclamada, dando aos refratários castigos corporais, até que se mostrassem aptos a vencer o horror que sentiam pelo trabalho”, (Moreno, 1986: 14).

O princípio da regeneração social pelo trabalho, é um outro aspeto que parece ressurgir ciclicamente no quadro das sociedades europeias. Se no caso de Inglaterra a já citada Lei dos Pobres⁵⁸ estava imbuída desse pressuposto, relativamente a Portugal, toda a legislação da I República e até do Estado Novo em domínios como por exemplo a marginalidade infantil e juvenil é marcada por essa conceção, (Relvas, 2000).

É assim pertinente constatar, e mais uma vez, que o centro das políticas públicas de nova geração que estão na base da reconfiguração do Estado Social, assentam igualmente numa sobrevalorização do trabalho. Não se poderá dizer que a valoração do mesmo enquanto elemento facilitador da inserção social será semelhante ao que acontecia na Idade Média ou

⁵⁸ “No século XVIII essa Lei começou a ser questionada pelos parlamentares britânicos, em vista do aumento significativo do número de ociosos. Já que diversas instituições passaram a visar o lucro, atendiam os desprovidos que poderiam oferecer retorno financeiro a instituição e não se importavam com os problemas sociais que a Lei do Pobres deveria combater, os asilos ou *poorhouses* e *as Workhouses* somente abrigavam os descamisados saudáveis, fortes e dotados de certa inteligência que os faziam aprender rapidamente as rotinas de trabalho nesses abrigos”

mesmo no início do séc. XX, mas o que é um facto, é que ciclicamente se instala a ideia de que o seu exercício é, *per si*, integrador e sobretudo, a sua não prática continua associada a uma responsabilidade individual, culposa, daqueles que pretensamente querem apenas beneficiar da solidariedade pública.

O fim do Antigo Regime, se por um lado veio trazer uma certa laicização das práticas assistenciais, que no caso português se traduziram em grande medida no surgimento das estruturas interclassistas de proteção como as mutualidades ou as sociedades cooperativas⁵⁹, por outro, não veio trazer qualquer reviravolta quanto ao papel do Estado nesta matéria, uma vez que apesar do processo de perda de influência da Igreja Católica em vários domínios, as estruturas de base eclesiástica como foi o caso das Misericórdias, continuaram a desempenhar um papel de relevo.

Como assinala Cardoso (2012) recorrendo a Maia (1985), este período, finais do séc. XVIII, princípios do séc. XIX, assinala “ a tentativa de criação da assistência social pública, marcada por dois eventos: a fundação da Casa Pia de Lisboa, no final do século XVIII, e a criação do Conselho Geral da Beneficência, em 1835. A partir de 1836 são criados diversos estabelecimentos públicos nas cidades e nas pequenas vilas: asilos de infância, asilos de mendicidade, asilos para velhos e inválidos, casas de correcção, estabelecimentos para cegos e, também, creches, lactários e dispensários”, Cardoso (2012).

Esse novo posicionamento sai no entanto para além dos limites do poder régio, uma vez que por força das correntes emergentes como o anarquismo, o socialismo utópico ou o socialismo científico, e até de uma nova abordagem do cristianismo⁶⁰ face ao “*social*”, o séc. XIX parece no entanto apontar para um certo acordar relativamente ao problema da pobreza sendo apresentado como “«moléstia essencial das sociedades»”⁶¹, forçando assim a uma

⁵⁹ O fim do Antigo Regime na sua relação com a caridade religiosa, iniciou um período de práticas mais próximas do conceito de beneficência, tem em Portugal um marco simbólico, que é o fim das irmandades e confrarias de inspiração cristã em 1834. “No caso português a situação era particularmente grave, uma vez que ao mesmo tempo que a Igreja procura adaptar-se do ponto de vista teológico e operativo aos novos tempos, desenvolve-se no país, mesmo antes da República um forte sentimento anticlerical iniciado em 1834 com a extinção das Ordens Religiosas...apesar da instituição religiosa em Portugal, ter ao longo dos séculos um papel preponderante na proteção, sendo que em alguns períodos da nossa história, esse era mesmo um papel quase exclusivo da Igreja.”, (Bento, 2013 : 54).

⁶⁰ A Encíclica Papal *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, marca essa transição onde a Igreja Católica Romana assume então que não só a própria Igreja como os próprios estados devem passar a ter uma maior intervenção sobre a problemática da pobreza.

⁶¹ Relvas (2000:239), citando um artigo inserto na Revista Universal Lisbonense de 1841, intitulado “Pauperismo”.

atenção dos poderes públicos em que a “caridade indiscriminada vai sendo substituída pela beneficência que obedecendo a regras e critérios seletivos, era entendida como « científica»”, (Relvas, 2000 : 240), mas onde a ação pública continua a assentar numa abordagem fiscalizadora e moralizadora, já que os “atestados, as listas de pobres...e as «inspeções» domiciliárias...atestavam a sua boa conduta e a veracidade da sua pobreza...Premiando os pobres merecedores e honrados”, (Relvas, 2000:240).

O Código Civil de 1878 transfere para a administração local a tutela da beneficência, embora já antes (1855) tenha sido instituído, em Lisboa, o Congresso Municipal de Beneficência Pública, que apesar da sua designação indiciar um acontecimento de natureza pontual, foi uma estrutura duradoura e formal, que congregava membros das referidas comissões de beneficência de cada uma das paróquias de capital, escolhidos pela Câmara Municipal.

Apesar desta matriz laica de funcionamento de uma estrutura de proteção social pública, e da já relativa quebra da Igreja no domínio da assistência, esta continua bem presente, já que entre outros aspetos de natureza doutrinária subjacentes aos apoios concedidos, grande parte dos processos operativos ocorrem dentro do controle eclesiástico, em que, “os pedidos careciam do atestado do pároco e do regedor, bem como da informação do visitador”, (Relvas, 2000: 242).

Será oportuno assinalar, que a figura do *Visitador*⁶², (assim como da do *Informador*), porventura a primeira profissão da área do social reconhecida como tal no contexto da divisão social do trabalho⁶³, surge no espaço do municipalismo, o que ocorreu em 1891 quando no município de Lisboa são “instituídos quatro visitantes remunerados”, (Relvas, 2000: 242), havendo ainda a considerar a existência no âmbito das comissões paroquiais, dos *informadores*, estes não remunerados.

⁶² “O visitador efetuava visitas regulares (normalmente anuais) aos domicílios assistidos, dando o seu parecer sobre a continuidade ou interrupção do subsídio” Relvas (2000: 242).

⁶³ “A fragmentação da «Questão Social» em vários «problemas sociais»; a criação de instituições em vários serviços especializados, com o objectivo de atenderem a esses problemas, legitimados na sociedade burguesa, sob a ótica da individualização e da psicologia das relações sociais; o fracionamento da intervenção política em políticas económicas, industriais e sociais – exigem a emergência de novas profissões. As «profissões sociais» surgem nos finais do séc. XIX e princípios do séc. XX para regularem essas políticas bem como o acesso aos serviços e às várias medidas de políticas, agora criadas; elas davam, assim, uma resposta à situação das classes trabalhadoras e contribuíram simultaneamente para o atenuar das tensões sociais.”, (Martins, 2010: 26).

A profissionalização em torno do social emergiu assim no âmbito dos municípios, no quadro de uma *afirmação laica da assistência*, mas que continuou marcada por uma moralização de inspiração religiosa, em que as práticas profissionais giravam entre um *bem-fazer* à luz de alguns procedimentos a indiciar uma preocupação de rigor tecnicista (como era o caso das visitas domiciliárias ou os registos associados às mesmas), e o *bem-merecer* da moralidade cristã

Podemos afirmar que até à implantação da I República (1910)⁶⁴, a ação do Estado central e dos municípios no domínio do social era meramente residual. Com o fim do regime monárquico, os municípios passam a ter um papel de algum relevo nalgumas áreas, como foi o caso da educação nos primórdios do séc. XX. De facto, neste período, as câmaras municipais funcionam como extensões dos governos centrais, enquanto colaboradoras locais do desígnio de regime de combate ao analfabetismo.

Uma breve análise á intervenção municipal desse período evidencia uma enorme preocupação com a construção de edifícios, ou a criação de cantinas escolares, a par de outros equipamentos como bibliotecas ou centros de instrução, estes últimos, criados e dinamizados pelas novas associações que entretanto se constituíram, elas próprias, muitas vezes com um importante papel protetor, por via das conhecidas “Caixas de Socorros”⁶⁵.

⁶⁴ O facto de termos juntado a Idade Média ao período, efémero, da I República, não traduz necessariamente que os regimes (Monarquia e República) tenham tido conceções semelhantes da “*assistência*” ou até mesmo do papel do Estado, quanto à mesma. A opção deve-se ao facto da I República ter sido muito pouco eficiente quanto á alteração objetiva da vida das pessoas, mas também, porque apesar de toda a produção legislativa em torno do social, com particular destaque para a Lei dos Seguros Sociais Obrigatórios (1919), as mudanças tenham efetivamente sido quase nulas, á exceção do campo educativo, onde de facto ocorreram os avanços mais significativos. A sociedade portuguesa desse período é alias marcada por um conjunto de acontecimentos internos, que terminam com a mudança abrupta do regime em 1926, (Golpe Militar que abre portas ao Estado Novo); para as constantes alterações nos elencos governamentais; assassinatos de políticos, como foi o caso de Sidónio Pais; da Pneumónica (Surto Gripal que vitimou milhares de pessoas), e sobretudo o envolvimento do país na I Guerra Mundial (1914 – 1918), com tudo o que isso implicou em termos de debilitamento demográfico, económico e social. Esse tempo da sociedade portuguesa não ficará portanto conhecidos por uma transformação da iniciativa estatal face à “*miséria*” e aos “*desvalidos*”, mas por razões de outra ordem. No entanto e no campo da proteção social, deve salientar-se a constituição de centenas de associações locais, os conhecidos Centros Republicanos, que com as suas *Caixas de Socorros*, teceram uma teia territorial de proteção por todo o país que cobria, fundamentalmente, os riscos sociais decorrentes da perda do trabalho e que vieram juntar-se aos *Montepios* de raiz mutualista da última metade do séc. XIX.

⁶⁵ As Caixas de Socorros emergiram em Portugal no último terço do Séc. XIX, alimentadas filosoficamente por correntes como o anarquismo, o anarco-sindicalismo e o socialismo, numa lógica horizontal de proteção social, tendo sido por vezes criadas no âmbito de estruturas previdenciais de que são exemplo as mutualidades, as sociedades cooperativas ou os grémios republicanos, cobrindo necessidades sociais resultantes de riscos como a perda dos rendimentos do trabalho, desemprego, doença, invalidez e morte. A este propósito ver a obra “Vida e Morte Numa Mina do Alentejo –

Para além da educação, não se pode dizer que o republicanismo tenha tido uma acentuada dinâmica social, pese embora a profícua legislação nesse sentido, com particular destaque para a figura dos Seguros Sociais Obrigatórios (1919), que por vicissitudes diversas não tiveram uma aplicação expressiva. Não deve no entanto deixar de referir-se, que é com a I República, que a proteção social surge como um dever dos poderes públicos, embora muito em torno do mundo do trabalho e num registo muito previdencial em que cada indivíduo deveria proteger-se das incertezas futuras, nomeadamente dos riscos associados à perda do rendimento do trabalho, mas com o regime a demonstrar uma evidente preocupação reguladora neste domínio, mas também e a par da educação, com a cultura ou a artes. Pode-se pois afirmar que é a I República que alarga o conceito da proteção social para além do *círculo restrito da assistência aos desvalidos*.

2 – Assistência, repressão e municipalismo no Estado Novo

O Estado Novo afasta-se logo no seu ato constitutivo (CRP de 1933) da tentativa de aproximação que de algum modo os governos da I República, por via de um conjunto de diplomas que traziam ao Estado algumas responsabilidades, tinham ensaiado no domínio da proteção social.

Será interessante verificar que aquando do início dos processos constitutivos dos diferentes modelos de Estado Social que nos meados do século XX emergiram na Europa central e do norte, o regime português, lança no mesmo período, um apreciável conjunto de iniciativas tendentes á descreditação⁶⁶ do modelo europeu de proteção social, não só para afirmar as apregoadas vantagens do regime previdencial português, mas também porque a própria matriz dos regimes democráticos do pós – guerra, passavam em grande medida por uma nova conceção de risco social e de responsabilização face ao mesmo. Pode-se até afirmar, que mais do que a dimensão protetora desses regimes face à Questão Social, a

Pobreza, Mutualismo e Provisão Social / O Caso de S. Domingos (Mértola) na primeira metade do séc. XX), de Bento, Miguel (2010), Edição 100Luz

⁶⁶ De entre as edições destacamos as do SNI – Serviço Nacional de Informação, da Coleção - Cadernos do Ressurgimentos Nacional), dedicados à Assistência Social em particular a de 1945, mas também os vários volumes de “Diplomas Coordenados e Anotados por Diogo Brandão – Chefe de Secção da Direção Geral de Assistência” , onde a pretexto da explicação dos normativos legais, se tecem, por vezes, críticas bastante incisivas ao *Welfare State* que então dava os primeiros passos na Europa.

própria concepção de Estado Social, tinha implícito um conjunto de valores no plano civil e político, como a liberdade e a democracia, e que o regime português de então renegava.

Nessa linha de esvaziamento e desacreditação do novo modelo provisional emergente na Europa ocidental, o Estado Novo lança na década de quarenta do séc. XX, um conjunto de publicações, em que a pretexto de divulgação de elementos de natureza legislativa e técnica, se apresentam longas dissertações sobre as “causas da miséria em Portugal”, onde o “Abuso do vinho...os casamentos,...a imprevidência”, a par de “defeitos individuais” como o “orgulho, vaidade, insolência...tentações irresistíveis dos chefes de família ou de suas mulheres para o luxo...génio exaltado” (Portugal, 1945: 43), entre outras *categorias*, surgem como justificativos para um quadro geral do depauperamento social da maioria da população portuguesa de então⁶⁷.

Logo após a apresentação do *Plano Beveridge* (1942) em Inglaterra, é publicada pela Editora Século, uma obra⁶⁸, onde no Capítulo “*Críticas Sociais*” ao referido Plano, e depois de um conjunto de fortes considerações no domínio da política e das finanças, se refere: “Mas, há, no campo social, uma objeção de muito maior monta. Diz-se que o Plano de Seguros Sociais ora projetado, ressuscitará a antiga Lei dos Pobres, de «triste memória».”, (Guedes, 1941: 229)⁶⁹, seguindo-se um conjunto de argumentos centrados no pretense abuso dos pobres perante tamanha generosidade estatal, que na mesma obra são antecidos de outros argumentos de natureza fiscal, administrativa e até ideológica com um capítulo dedicado ao “Surto Socialista da Paz de Versalhes”.

É neste quadro⁷⁰ que o papel dos municípios durante o Estado Novo deve ser entendido, atuando enquanto tentáculos locais de um regime fortemente centralizado e autoritário, e que Ruivo (2000), citado por Henriques (2006) classifica em três vertentes:

⁶⁷ Passadas mais de sete décadas sobre esse período, e mesmo depois da implantação, tardia, do Estado Social português, continuará a ser pertinente refletir no tipo de argumentos que então foram utilizados, comparando-os com aqueles que no limiar do presente século surgem face às políticas públicas de provisão social.

⁶⁸ Portugal (1945), *Assistência Social*, Coleção Cadernos do Ressurgimento Nacional, Lisboa, Edição do SNI – Serviço Nacional de Informação.

⁶⁹ Marques Guedes (1886 – 1958) – Professor do Instituto de Ciências Económicas e Financeiras e último Ministro das Finanças da I República

⁷⁰ Para Cardoso (2012: 45), durante o Estado Novo, “A assistência social deteve sempre um papel supletivo por parte do Estado, sendo as suas atividades asseguradas pelas entidades de fins assistenciais privadas e sob o primado da orientação para a família e não para o indivíduo em si. Entre estas entidades, as misericórdias assumem importância maior, tendo-lhes sido conferido o

a institucionalização jurídica de uma extrema centralização governativa, pela encenação de uma relação direta da autoridade (consubstanciada em Salazar) com a comunidade e pela existência de uma Partido, a U.N., que mais não é do que uma mera caixa-de-ressonância do personismo Salazarista. Como este Estado Corporativo era um Estado interventor e dirigista, que se via a si mesmo como uma entidade superior acima de quaisquer interesses privados, representante máximo dos supremos interesses materiais e morais de índole nacional, lógico que as autarquias locais em particular os municípios tenham o seu estatuto e o seu papel fortemente restringido, (Henriques, 2006: 23).

Essa restrição traduzia-se em situações como a constituição formal dos próprios órgãos municipais, em que por exemplo o Presidente e o Vice-Presidente da Câmara eram nomeados por Despacho governamental, mas também em aspetos como as próprias limitações orçamentais, pese embora a proclamada “autonomia financeira” que na prática era diminuta, mesmo levando em conta as reduzidas transferências, ou atribuições, em que por exemplo no domínio da “assistência”⁷¹, se cingiam, nos termos do artº. 48º. do Decreto Lei 31 095, ao “auxílio para sustentação dos expostos e crianças desvalidas ou abandonadas”; “Sobre o internamento de alienados e hospitalização dos doentes do concelho” e “sobre a assistência aos mendigos”

Não deixa de ser interessante constatar que no mesmo diploma o conjunto de atribuições legais das Juntas de Freguesia eram substancialmente mais expressivas comparativamente com as atribuídas às camaras municipais. De facto, o artigo 253º. do citado Decreto Lei 31 095, define um vasto conjunto de poderes às juntas de freguesia, que evidenciam uma preocupação assistencial e controle fiscalizador sobre os pobres, o que é expreso, por exemplo, através da segunda atribuição a este “órgão de paróquia” que se relacionava com “a organização, conservação e revisão anual do recenseamento dos pobres e dos indigentes da freguesia”.

Segundo Branco (1998), “Anteriormente ao 25 de Abril de 1974, as autarquias estiveram praticamente afastadas de qualquer intervenção significativa no domínio das políticas sociais”, resumindo-se, no campo da proteção social a

papel coordenador da assistência a nível local, especialmente no âmbito da assistência materno-infantil e hospitalar (Maia, 1995: 11)”.

⁷¹ Decreto - Lei Nº. 31 095, de 31 de Dezembro de 1940, Diário do Governo - I.ª Série, Nº 303-Suplemento de 31.12.1940, Pág. 1637 - Aprova o Código Administrativo e o Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes, que são publicados em anexo.

funções fiscalizadoras e policiais, os municípios alhearam-se deste modo da construção de equipamentos, da organização de serviços, do desenvolvimento de programas de intervenção fundamentais para a vida das populações locais, como a ação social, a prestação de cuidados de saúde, a educação, a habitação social, (Branco, 1998: 41).

Já quanto às atribuições concretas no domínio da assistência (artº. 254º.), sete ao todo, destaca-se a dimensão fiscalizadora – repressiva, expressa, por exemplo pontos 2) e 5), em que, respetivamente era da responsabilidades das juntas “Promover o repatriamento dos indigentes estranhos à freguesia” e “Fiscalizar o tratamento dos expostos”. Já na componente assistencial surge, entre outras atribuições, a responsabilidade por “Promover, solicitar e distribuir socorros pelas pessoas necessitadas da freguesia, previamente inscritas no respetivo recenseamento” ou no domínio das “crianças pobres, promovendo a criação e o auxílio a postos de proteção à maternidade e à primeira infância”.

O facto das juntas de freguesias terem um maior conjunto de atribuições no domínio da assistência comparativamente com os municípios, pode parecer contraditória se levarmos em linha de conta os ínfimos recursos financeiros destas autarquias e a magnitude e intensidade dos problemas sociais de então que grassavam no seio da maioria das populações. No entanto, pensamos que o legislador terá sido fiel intérprete dos propósitos do regime, ao utilizar aquelas autarquias que estavam mais próximas das populações, numa perspetiva de controlo socio-administrativo dos pobres, e não tanto por mera preocupação humanitária com a condição de vida das populações.

Esse propósito concretizava-se assim de um modo mais eficaz, se levarmos em linha de conta a criteriosa escolha dos executivos de freguesia sob o ponto de vista da confiança política, até porque era igualmente atribuição das juntas atestar da condição de pobre ou indigente (artº. 256º.), sendo que os primeiros era todos aqueles “de qualquer sexo ou idade cujo salário ou rendimento sejam insuficientes para a sua sustentação e dos seus, em harmonia com a classe social a que pertençam, e os indivíduos doentes ou de avançada idade, ou do sexo feminino de qualquer idade, cujos rendimentos sejam manifestamente insuficientes para a sua manutenção e que não tenham possibilidade de trabalhar em atividade compatível com a sua situação especial”, e indigentes “...os indivíduos de qualquer sexo ou idade impossibilitados de trabalhar e sem recursos para viver em família que possa mante-los ou prestar-lhes alimentos nos termos da lei civil”

É neste ambiente de articulação formal com os municípios, que o regime fazia questão de explicitar o seu posicionamento face ao modo como o Estado deveria situa-se face à

problemática do social em sentido lato, justificando a sua postura enquanto estratégia enquadradora de uma certa tendência nacional para a solidariedade, situação bem ilustrada num documento oficial de 1945, que Pimentel (2000) referencia nos seguintes termos: “a indispensável assistência pública não podia «suprir a assistência particular» nem impossibilitar a beneficência individual. O mais sensato num país onde, segundo o folheto, a miséria não tinha atingido «o grau verificado em outros países» e onde o povo se contentava com pouco, apesar do baixo nível de vida, seria «procurar modificar a mentalidade tradicional» e tornar a assistência «mais assente no dever de todos» do que «no direito dos pobres». (Pimentel, 2000: 481).

É também no ano de 1945 que é publicado um outro diploma, que acentua uma vocação moralista do Estado Novo no tocante à assistência⁷², que veio permitir a constituição em cada concelho, (parágrafo 11º. do artº. 73º.), de uma Comissão Municipal de Assistência, que visava “Providenciar sobre a obtenção dos meios necessários à satisfação das necessidades locais, propondo, quando o julgarem necessário, que as câmaras municipais sejam autorizadas a lançar, extraordinariamente, derramas com o fim exclusivo de ocorrer às necessidades de assistência dos respetivos concelhos”.

Não deixará de ser oportuno constatar da possibilidade de já em 1945, e à escala local, se lançar um imposto sobre os rendimentos das empresas por via da figura da Derrama⁷³ ainda hoje existente, isto é, a procura nas comunidades locais de recursos para a satisfação de necessidades e problemas sociais, princípio retomado na atualidade e que trataremos mais em detalhe noutra ponto da presente investigação. Não há no entanto registos conhecidos de derramas tendo em vista os fins assistenciais dos municípios, uma vez que esta possibilidade parece apontar para situações de exceção, aliás como o próprio diploma parece indicar, quando refere o *extraordinariamente* no seu articulado.

A composição das referidas comissões municipais (artº. 73º.), indiciam a perspetiva doutrinária do Estado Novo no campo da proteção social, em particular no que diz respeito às suas componentes moral e sanitária, ao incluir, obrigatoriamente e para além do representante do município, um membro da “*autoridade eclesiástica diocesana*” e “*delegado ou subdelegado de saúde*”.

⁷² Decreto-lei Nº. 35.108 de 7 de Novembro de 1945 que define as normas de organização e funcionamento das estruturas públicas da Assistência

⁷³ A Derrama é um imposto autárquico que permite aos municípios a possibilidade de tributar o lucro das empresas sujeitas e não isentas de IRC, num montante não superior a 1,5% desse mesmo lucro.

Esta estrutura acaba por atestar toda uma leitura dos fenómenos sociais, em particular dos problemas sociais, em que estes são encarados em grande medida como uma decorrência de situações de saúde, da vontade individual, ou ainda da “*pouca sorte*”, espírito traduzido nas funções de muitos organismos da esfera assistencial, como o Conselho Superior de Higiene e Assistência, a quem cabia garantir uma, “especial ação de profilaxia e defesa contra a tuberculose, o sezonismo, o cancro, as doenças infecciosas, as doenças e anomalias mentais, as de nutrição e as adquiridas no trabalho e bem assim contra outros males sociais ou vícios generalizados”⁷⁴ (Base VII da Lei 1.998), em que os “socorridos são doentes entregues a cuidados médicos e profiláticos que se esforçam pelo seu regresso à vida normal, isto é, à saúde moral, física e económica” , (Frazão, 1946 : 10).

Os problemas sociais como a *pobreza ou a indigência*, são assim assumidos como derivados de causas pessoais ligadas a problemas de saúde impeditivos de angariar subsistência, os denominados “bons pobres”, já que para além do “socorro urgente de necessidades de alimentação, vestuário, tratamento, internamento, amparo ou defesa moral ”⁷⁵, a ser concedido, não deveria “constituir estímulo à ociosidade, dando-se preferência ao subsídio de cozinha económica ou a qualquer outro em que o assistido compense, ao menos parcialmente, o custo da alimentação ou a importância do subsídio”.⁷⁶

Parece-nos oportuno refletir toda a similitude operacional e sobretudo conceptual, entre as então denominadas *cozinhas económicas* dos meados do séc. XX, e as *cantinas sociais* da atualidade. Não só o pressuposto de que o pobre deve ter acesso à satisfação da necessidade em detrimento de um apoio num registo de direito social, foi nos dias de hoje recuperado, como também a atual possibilidade das instituições fornecedoras cobrarem o valor de um euro por refeição nas cantinas sociais, encontra paralelo na “*preferência...em que o assistido compense, ao menos parcialmente, o custo da alimentação*”.

É pois neste contexto, que Pinto (1999) denomina de “*entre a assistência e a repressão*”⁷⁷, que restam aos municípios, por via das Comissões Municipais, funções de

⁷⁴ Lei 1:1998 de 15 de Maio de 1944 – Estabelece as bases reguladoras dos serviços de assistência social. Diário do Governo – 1ª. Série – N.º. 102

⁷⁵ Alínea a), parágrafo 2.º. do art.º. 98.º. do Decreto-lei N.º. 35.108 de 7 de Novembro de 1945

⁷⁶ Alínea c), parágrafo 2.º. do art.º. 98.º. do Decreto-lei N.º. 35.108 de 7 de Novembro de 1945

⁷⁷ Embora o autor considere o primeiro terço do séc. XX como o mais emblemático de um quadro assistencial marcado por uma forte repressão e controle dos pobres, esta abordagem acaba por prolongar-se por muito mais tempo, já que legislação diversa que entretanto foi publicada, sobretudo no início do Estado Novo e década seguinte, acaba por evidenciar essa componente de controlo social

natureza administrativa – policial, sendo-lhe reservadas tarefas de recolha de “elementos necessários à organização e à realização do plano de assistência”; “Cooperar com a Direção Geral na coordenação das instituições locais”; “Dar parecer sobre o grau de insuficiência económica dos assistidos”, papéis que de algum modo eram assessorados nos termos do mesmo diploma pelas Comissões Paroquiais de Assistência de Freguesia.

Mais uma vez consideramos oportuno refletir, como anos mais tarde, e quando o Estado Social português começa a ressentir-se dos ventos de mudança do último quartel do séc. XX, os poderes públicos vão recuperar essa mesma *mentalidade tradicional* para justificar algumas das atuais lógicas de posicionamento face à proteção social.

Isso acontece, quando no processo de localização de algumas políticas públicas, sobretudo a partir dos anos noventa, e muito a partir da experiência que o RMG/RSI, veio trazer com a implementação local de medidas de âmbito nacional, o que é particularmente evidente em vários diplomas governamentais, como por exemplo no da Rede Social⁷⁸, quando e logo no primeiro parágrafo do preâmbulo introdutório daquele documento, e como que a justificar o surgimento da medida, se faz referência à “ secular e fecunda tradição de entreatajuda familiar e de solidariedade mais alargada” em que , “ Para além das instituições, existem inúmeros grupos e iniciativas de ação social disseminados por todo o País. E, na base do quadro institucional, encontram-se as múltiplas relações de entreatajuda na família, na vizinhança, na área de residência, na vida profissional, cultural e desportiva e no associativismo em geral”.⁷⁹

Essa peculiaridade da denominada Sociedade Providência⁸⁰ a que Santos (1991) faz referência, tem na realidade portuguesa um outro tipo de expressão, e quase sempre numa

dos pobres por via dos mecanismos regulamentares da provisão pública, ou fortemente tutelados pelo Estado. A proximidade dos municípios e freguesias desses contextos sociais e consequentemente dos “bons” e “maus” pobres, acabava por funcionar como elemento facilitador desse processo mais vasto.

⁷⁸Resolução do Conselho de Ministros n° 197/97 de 18 de Novembro. Sobre a mesma matéria ver Declaração de Retificação n° 10-O/98; Despacho Normativo n° 8/2002 de 12 de Fevereiro e o Decreto-Lei n° 115/2006 de 14 de Junho.

⁷⁹ A figura da rede social surge no âmbito da nova geração de políticas sociais do final do séc. XX, e conforme se pode observar no ponto um, “Designa-se por rede social o conjunto das diferentes formas de entreatajuda, bem como das entidades particulares sem fins lucrativos e dos organismos públicos que trabalham no domínio da ação social e articulem entre si e com o Governo a respetiva atuação, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social.”

⁸⁰ “Entendo por sociedade – providência as redes de relações interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreatajuda baseadas em laços de parentesco de vizinhança, através dos quais pequenos

lógica de solidariedade horizontal, nas organizações operárias da segunda metade do séc. XIX como as mutualidades ou as sociedades cooperativas, os centros de instrução e recreio do período da I República, ou, e mais recentemente, na última vaga associativa do final do séc. XX, com o surgimento de novas associações em domínios como a proteção social, o ambiente ou o desenvolvimento local, dimensões que por vezes se tendem a complementar com o prosseguir de objetivos e ações que se mesclam nos seus propósitos de base territorial.

3 – Estado Social e municípios – A democracia e a emergência de um novo campo para o Serviço Social

O primeiro diploma do regime democrático (Lei Nº. 79/77 de 25 de Outubro)⁸¹, que define as atribuições e competências⁸² das autarquias locais, é praticamente omissivo no que toca à proteção social. Embora defina, na alínea d) do artº. 2º a atribuição das autarquias no tocante à “*cultura e assistência*”, acaba por não lhe facultar qualquer competência concreta no artº. 62º. que apresenta as responsabilidades dos municípios nas mais diversas áreas⁸³.

Este enquadramento normativo, justificar-se-á desde logo pela necessidade municipal de intervenção nos territórios concelhios a nível de infraestruturas e equipamentos básicos, como por exemplo, da rede viária, redes de água, saneamento básico, arruamentos ou da habitação, mas também porque no tocante à proteção social a norma evidenciava uma abordagem centralista de conceção da figura do Estado, em que caberia a este a prossecução e financiamento de alguns sectores basilares da vida em sociedade como era o caso da saúde, da educação e da segurança social.

Este posicionamento, refletia por um lado as influências de uma perspetiva estatizante da sociedade preconizada pelos movimentos de esquerda que então se faziam sentir com

grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil com uma lógica de reciprocidade semelhante á relação de dom estudada por Marcel Mauss” (*Sposati* citando Santos, 1991: 37)

⁸¹ Lei Nº. 79/77 de 25 de Outubro, DR – Iª. Série, Nº. 247, Define as atribuições e competências das autarquias locais.

⁸² Tendo em conta o considerável número de vezes que os termos (atribuições e competências), são utilizados, sobretudo nos Capítulos IV e V, importará referir que por **atribuições** se entende os domínios concretos de intervenção dos municípios, e por **competências**, a tipologia de intervenção (consulta, planeamento, investimento, gestão, licenciamento, controle prévio e fiscalização), tal como consta, respetivamente, no artº.(s) 2º. e 23º. da Lei 75/3013 de 12 de Setembro.

⁸³ Segundo Cardoso (2012: 47) citando Oliveira (1996) essas omissões estavam também relacionadas com a “ pouca experiência acumulada de um poder local democrático com poucos meses de existência e uma prática de caciquismo local dificilmente destrutível, vieram tornar indispensável um novo enquadramento jurídico global para as autarquias portuguesas”.

alguma intensidade e com forte peso nos meios militares e políticos, entrecruzado com uma abordagem social – democrata e democrata cristã, então defensora de um Estado Social centralizado à luz dos modelos da Europa central e do norte.

O Decreto –Lei 100/84 de 29 de Março⁸⁴ é já mais expressivo no tocante à proteção social municipal, ao definir nas alíneas e), f) e g) do artº. 2º., responsabilidades nos domínios da “saúde”, “educação e ensino” e da “proteção à infância e à terceira idade”, pese embora e em termos de competências dos municípios (artº. 51º.), as mesmas se centrem sobretudo numa dimensão administrativa e urbanística. Não devemos no entanto deixar de se sublinhar, o facto deste diploma prever duas novas atribuições, a do “desenvolvimento” e da “defesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida do respetivo agregado populacional”, introduzindo conceitos que vêm trazer uma nova abordagem ao papel do município e ao território concelhio, de algum modo aproximando, formalmente e de uma forma indireta, o poder local da figura de *governo local*, ao consagrar-lhe atribuições que ultrapassam em muito uma conceção meramente construtora e gestonária de equipamentos coletivos, com a introdução de responsabilidades que apontavam para uma intervenção objetiva no planeamento dos territórios como um todo, e não numa lógica meramente infraestrutural.

Essa tendência parece acentuar-se no diploma que se seguiu, (Lei 169/99 de 18/9/1999)⁸⁵ que define um novo regime jurídico de funcionamento dos órgãos e um igualmente novo quadro de competências para as autarquias, e que no ponto 2) do artº. 64º. elenca um conjunto de competências no domínio do planeamento e desenvolvimento nomeadamente ao nível da colaboração no “no apoio a programas e projetos de interesse municipal, em parceria com outras entidades da administração central” ou “criar ou participar em associações de desenvolvimento regional e desenvolvimento do meio rural”, alíneas h) e j) do citado artigo.

É no entanto no ponto 4), que surgem um conjunto de competências e conceitos, que parecem indiciar uma nova responsabilidade dos municípios face à provisão social pública, nomeadamente no que concerne a uma abordagem mais alinhada com a ideia de direito social, quando e por exemplo, se refere a possibilidade dos municípios por intermédio do seu órgão executivo, a Câmara Municipal, deliberar acerca das “formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista á prossecução de obras ou eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos”;

⁸⁴ Lei Nº. 100/84 de 29 de Março, DR – Iª. Série, Nº. 75, Define as atribuições e competências das autarquias locais.

⁸⁵ Lei 169/99 de 18 de Setembro – I Série - A do DR de 18/9/1999, Nº. 219

“apoiar ou compartilhar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra”, ou ainda quando, e mais especificamente, se define a competência do “ apoio a estratos sociais desfavorecidos ou dependentes, em parceria com as entidades competentes da administração central, e prestar apoio aos referidos estratos sociais, pelos meios adequados e nas condições constantes de regulamento municipal”.

Deste conjunto de competências, assinala-se a relacionada com o apoio aos “*estratos sociais desfavorecidos ou dependentes*”, pela ampla margem de possibilidades de intervenção concreta que politicamente abre às câmaras municipais, de molde a poderem intervir em termos de provisão social pública local, mas também para a necessidade disso ocorrer numa *lógica não casuística*, já que o mesmo só era possível dentro das condições fixadas em regulamentos próprios. Ora a figura do *Regulamento*, para além de ordenar juridicamente veio também credenciar tecnicamente as medidas que a nível municipal então surgiram em sectores como a habitação ou a educação, aproximando esses apoios da noção de direito social, pontual ou regular, mas que nitidamente procura resguardar os cidadãos de potenciais atitudes discricionárias da administração⁸⁶.

Este diploma (Lei 169/99 de 18 de Setembro), incorpora já a tendência dominante na Europa de territorialização das políticas sociais, num processo iniciado em países como a Bélgica ou a França, (Mondolfo, 2009) e que progressivamente se estendeu à generalidade dos países ocidentais, e que em Portugal se inicia a partir dos meados da década de noventa do séc. XX, sobretudo a partir de 1996 com dispositivos como Rendimento Mínimo Garantido (RMG), ou a da Rede Social.

Segundo Bento (2016)

“Essas mudanças da proteção social pública, (com repercussões na solidariedade informal), têm vindo a caracterizar-se por uma polarização de dispositivos focalizados em problemáticas específicas, por parcelas muito concretas de alguns territórios, nomeadamente em municípios, enquanto e em paralelo, se tem vindo a assistir a uma diminuição das medidas de proteção

⁸⁶ Noutro ponto da presente investigação daremos conta mais em detalhe de algumas particularidades relacionadas com a localização do Estado Social, nomeadamente por via da sua municipalização. De facto, e pese embora a proteção social pública disponibilizada pelos municípios seja obviamente enquadrada em normativos que se pretende funcionem como salvaguarda de valores como a igualdade de oportunidades ou a transparência, autores como Hamzaoui (2005) ou Castel (2012), dão conta dos perigos que esta proximidade provisional pode implicar, com destaque para as referidas “*atitudes discricionárias*”, podendo essa situação potenciar o surgimento práticas contraditórias com os fundamentos do Serviço Social.

transversal, de natureza universal e gratuita, nomeadamente nos domínios clássicos do *Welfare State* como são a educação, saúde e segurança social.”, (Bento, 2016: 2).

A Lei 75/2013 (12 de Setembro)⁸⁷, e que no presente momento enquadra “o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico”, incorpora um conjunto de princípios no domínio da governação local, que o aproximam mais do conceito de governança.

A produção de bem – estar pelos poderes públicos ocidentais no limiar do séc. XXI, e que se caracteriza por uma acentuada tendência reactiva comparativamente com o que sucedeu na segunda metade do séc. XX, sobretudo no seu terceiro quartel, tem vindo, em particular na Europa central, a ser marcada por uma deslocalização de competências para as periferias do poder, no caso português para os municípios e até para as freguesias, deve assim apreciar-se à luz de novas teorias de Estado, em particular a que Porcel e Garcia (2011) citando Aguilar (2006) apresentam, como característica basilar do que denominam como Estado Pós Moderno.

A nova configuração do Estado, traduz-se, e entre outras dimensões, em novas formas de governação regional e local, denominado de *governança*, como anteriormente se aborda mais em pormenor, mas que em linhas gerais é caracterizado por uma deslocalização da produção de políticas públicas da esfera dos estados centrais, para as administrações regionais e locais, e onde os municípios tendem a assumir um protagonismo crescente, uma vez que a génese do conceito aponta para uma lógica de *permeabilidade entre estado e sociedade civil*, no que toca a aspetos como o planeamento dos organismos estatais (nacionais, regionais e locais), e sobretudo para uma valorização dos recursos locais enquanto elementos provisionais que devem surgir na linha da frente no enfrentamento dos problemas das comunidades.

A ideia de governança subjacente à filosofia deste diploma, apresenta um leque de competências para o poder local, que agora, e segundo o artigo 3º., são não só de “licenciamento e controle prévio” ou de “fiscalização”, mas também de “consulta”, “planeamento”, “investimento e “gestão”, se enquadra na perspetiva preconizada por (Estivill, 2008), que partindo daquilo que o autor designa de “desequilíbrios territoriais

⁸⁷ Lei 75/2013 de 12 de Setembro - DR, I.ª série de 12 de setembro de 2013, N.º. 276

consideráveis”, provocados em grande medida pelo facto “das decisões monetárias e financeiras”, serem “cada vez mais supra estatais”, determinaram a necessidade de

estabelecer políticas de compensação e processos territoriais através de fundos estruturais ..., além de programas mais experimentais...que colocam o acento no desenvolvimento localizado, obrigando que os atores locais, públicos e privados, e a quem, na generalidade dos países do centro e norte da Europa, haviam sido atribuídos novas responsabilidades nos processos de desconcentração e descentralização dos anos 70 e 80, a assumir um papel mais ativo na sua intervenção económica, (Estivill, 2008 : 4).

Este enquadramento dos municípios dentro deste plano conceptual e normativo, tem implícito o primado da territorialização das políticas sociais, observadas como parte integrante de um processo mais vasto, determinando que os sujeitos e as organizações desses mesmos espaços, otimizem potencialidades latentes em prol do seu bem-estar, situação que ocorre por força, também, do próprio processo de operacionalização dessas medidas, em particular quando se consegue um considerável envolvimento de todos os agentes (parceiros), desde logo na construção dos diagnósticos sociais, e que num registo de esforço partilhado e complementar leva a uma mais rigorosa inventariação de recursos e meios de resposta aos problemas sinalizados.

Nesta linha de apresentação do enquadramento normativo dos municípios na sua relação com a proteção social, não poderíamos deixar de reiterar a matriz político-ideológica que defendemos estar subjacente á mesma, e que reflete orientações de nível macro a que os estados da UE têm de se submeter, sobretudo aqueles que se encontram numa situação de enorme fragilidade económico – financeira como é o caso atual dos países da europa do sul, em particular Portugal e Grécia.

Este último diploma (Lei 75/2013 de 12 de Setembro), remete para o que Estivill (2008) denomina de *crescente protagonismo das autoridades municipais*, não só isoladamente, mas também em estreita articulação com as entidades de cada um dos territórios, como acontece através do já citado dispositivo da Rede Social, onde os municípios assumem uma considerável notoriedade, mas também ao definir as competências de novos organismos como as *entidades intermunicipais*, ou outras resultantes de processos de *associativismo autárquico*, em linha com uma “progressiva tendência para passar de políticas centrais, de certo modo autoritárias (*top/dow*), para modelos que partem de baixo para cima (*bottom/up*)...de concertação entre as redes locais, de valorização dos recursos endógenos,

de participação coletiva dos cidadãos e suas organizações, numa forma diferente de compreender a governação territorial”, (Estivill, 2008 : 6).

É de salientar ainda, não só a manutenção de competências em domínios tão genéricos como a “informação e direitos dos cidadãos”, mas também a abertura a novas temáticas como a *igualdade de género*, ao prever na alínea q) do artº. 33º. (competências materiais), como competência do município “assegurar a integração da perspectiva de género em todos os domínios da ação do município, designadamente através da adoção de planos municipais para a igualdade”.

Outra dimensão presente nesta Lei, é da prevenção nos domínios da “*promoção da saúde e prevenção das doenças*”, (alínea u), ou ainda a inclusão, pela primeira vez na história do enquadramento jurídico municipal, da figura das IPSS, ao prever na alínea v) a possibilidade dos municípios participarem “na prestação de serviços e prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social, nas condições constantes de regulamento municipal”.

Pode e à primeira vista, (esta inclusão das IPSS), parecer de somenos importância, e até ser observada numa estreita lógica de envolvimento efetivo das expressões organizadas da sociedade civil. No entanto não será por acaso que esta referência explícita a estas organizações é evidenciada, e resulta do facto do estado central sempre ter entendido as associações de solidariedade social como extensões dos diferentes regimes, em particular o Estado Novo, mas também os diferentes governos do regime democrático do último quartel do séc. XX, como executores locais das políticas nacionais, situação que ganha maior pertinência se levarmos em linha de conta a intensa rede de estruturas associativas (misericórdias, fundações, mutualidade ou outras associações como as Associações de Desenvolvimento Local (ADLs)), existentes em todo o território nacional⁸⁸.

Em Fevereiro de 2015 foi publicado um outro diploma⁸⁹, que procura concretizar o “processo descentralizador” presente na Lei nº. 75/2013. A publicação deste novo dispositivo legal foi envolvido de uma forte controvérsia entre a estrutura representativa dos

⁸⁸ Parte considerável desta estruturas associativas com o estatuto de IPSS, são parte integrante da CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade. Mais informação em <http://novo.cnis.pt/>, disponível em 16/02/2016

⁸⁹ Decreto – Lei nº. 30/2015 de 12 de Fevereiro, DR, I Série , Nº. 30 – Estabelece um novo regime de delegação de competência nos municípios e entidades intermunicipais no domínio das funções sociais.

municípios, a ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses⁹⁰, o Governo e a generalidade dos municípios governados pelas forças políticas diferentes daquelas que sustentavam a maioria governativa de então, fazendo com que aquilo que no início se destinava a ter uma aplicação de nível nacional, se tenha ficado por uma aplicação-piloto, circunscrita a um conjunto restrito de autarquias e comunidades intermunicipais, mas que o poder central, e conforme é referido no próprio diploma, pretende ver alargado ao universo municipal.

Os pressupostos deste Decreto – Lei (30/2015 de 12 de fevereiro), assentam na ideia base de que “...*mais organização dos serviços públicos, numa lógica de proximidade com as populações e os seus problemas*”. O espírito deste novo enquadramento legal no “domínio das funções sociais”, parece assim não ter atendido às novas preocupações que autores como Hamzaoui (2005) ou Castel (2012) manifestam, e que damos conta na presente investigação, sendo ainda relevante o facto destas novas competências se poderem desenvolver numa base supramunicipal.

O espírito do diploma parece assim mais alinhado com as conhecidas preocupações de natureza financeira que caracterizam os governos de matriz neoliberal da Europa, já que no preâmbulo introdutório do referido Decreto – Lei se acentua, por mais de uma vez, o facto da transferência de competências em apreço não poder implicar um “aumento da despesa pública global”.

Para além do que acima se refere, pensamos que o diploma em apreço, se destaca numa primeira abordagem, em dois planos distintos. Por um lado porque procura ensaiar a nível municipal, através dos referidos projetos piloto, o desenvolvimento de um conjunto de competências nos três âmbitos basilares do Estado Social *beveridgiano* (Educação, Saúde e Segurança Social), e por outro, porque acrescenta ao “domínio das funções sociais”, a cultura.

Quanto ao primeiro plano, as competências são bastante expressivas nas áreas da educação (ensino básico e secundário), com total autonomia dos municípios no âmbito da “gestão escolar e das práticas educativas”; da “gestão curricular e pedagógica”; “recursos humanos” não docentes; “gestão orçamental e de recursos financeiros” e “gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário”.

Na saúde destaca-se desde logo a possibilidade de intervir ao nível “do apoio domiciliário, do apoio social a dependentes”, o que possibilitará uma interseção entre a

⁹⁰ Mais informação em <http://www.anmp.pt/index.php>, disponível em 16/02/2016

doença e a dimensão social desta, e que muitas vezes surge em planos operacionais desligados quando assim não deveria acontecer, e ainda a possibilidade dos municípios ou das comunidades intermunicipais protocolarem acordos com as IPSS(s), procurando assim favorecer o princípio de uma descentralização progressiva com canalização de recursos para estruturas mais entrosadas com a sociedade civil.

A nível da educação, este diploma aponta para uma efetiva possibilidade de gestão das estruturas concelhias até no campo da definição estratégica, com a criação de instrumentos como o “plano estratégico educativo municipal” e ainda de “normas e critérios para o estabelecimento de ofertas educativas e formativas”, entre outros dispositivos na área da educação.

Propósitos semelhantes parecem acontecer no plano da saúde, onde os municípios podem passar a definir a “Estratégia Municipal e Intermunicipal de Saúde”. Já a nível da Segurança Social, a possibilidade interventiva parece ser menor, apontando para uma ação tendencialmente planeadora por via de estruturas supra concelhias, como é o caso das Plataformas Supra Concelhias da Rede Social, ou ainda de âmbito municipal através dos Conselhos Locais de Ação Social, (CLAS).

O ponto que numa primeira impressão representará uma maior originalidade, prende-se com a já referida inclusão da cultura no domínio do social. No entanto, os termos em que as novas competências nesta área são apresentadas, com uma quase exclusividade gestionária a nível de espaços físicos ou de recursos humanos, indiciam uma mera preocupação com o conhecido argumento de uma maior eficácia e eficiência da gestão dos recursos públicos dentro do princípio da proximidade, e também da atual preocupação de contenção orçamental, do que propriamente com uma qualquer motivação doutrinária em torno do papel da cultura enquanto elemento indispensável na construção do homem total, em que para além das necessidades básicas, a sua realização se concretiza pelo acesso a bens e serviços de natureza cultural.

Podemos assim dizer que o aspeto mais inovador do presente Decreto – Lei, se prende com algumas das preocupações que Hamzaoui (2005) levanta com forte pertinência, relacionadas com o que poderemos considerar como um certo *encurralamento territorial do social*, na sua tripla vertente de diagnóstico, planeamento e intervenção, e que aqui parecem ser mitigadas com a inclusão das comunidades intermunicipais, uma vez que os referidos agrupamentos de municípios permitem leituras extramunicipais dos problemas sociais, e

consequentemente planos de intervenção com possibilidades de complementaridade e reprodução de mais-valias.

Por último reflectimos que a oposição, (levantada por muitos autarcas e até forças políticas), ao diploma e ao novo modelo de gestão de parte substancial das políticas de provisão social pública de base municipal, se tem centrado não tanto em argumentos relacionados com a filosofia do Estado Social, mas sim pelo facto da generalidade dos autarcas que agora se opõem a estas transferências, serem do entendimento, através de várias declarações públicas, que as mesmas são uma espécie de “*presente envenenado*” de que o estado central se quer desfazer, por saber que estas são as áreas que são alvo de uma maior atitude reivindicativa das populações, em particular a saúde e educação, e que a ocorrência e intensidade dessa pressão é proporcional à proximidade de poder, portanto mais penetrante e incisiva junto do poder municipal.

A argumentação desses autarcas leva-nos de imediato para a preocupação que Castel (2012) dá conta quanto à *localização do social*, que implica a ocorrência de perigos relacionados com a degenerescência de valores nobres dos sistemas democráticos e do Estado Social em particular, como a transparência, a igualdade de oportunidades no acesso aos dispositivos de proteção, todos eles sob o primado da legalidade garantido pelo Estado de Direito, e que as pressões intensificadas pelo fator proximidade tenderão a desvirtuar⁹¹

4 – Serviço Social – Teorias e modelos de intervenção local

A natureza eminentemente interventiva do Serviço Social foi durante largas décadas um sério obstáculo ao desenvolvimento teórico desta área do conhecimento humano. Essa dificuldade não deixará de estar ligada com o contexto socio-histórico em que a profissão emergiu e que a marcou até sensivelmente aos meados do séc. XX, já que até então o Serviço Social foi sendo construído como atividade auxiliar de outras práticas profissionais, em particular da medicina, abordagem que foi sendo progressivamente abandonada, num processo evolutivo que veio permitir que as suas dimensões teóricas e éticas, sejam hoje

⁹¹ “O trabalho social moderno, dissemo-lo no começo, passou de uma tradição de assistência filantrópica e religiosa afirmando-se como portador de uma obrigação de assunção de responsabilidade pelas pessoas em défice de integração. É neste sentido que o seu destino esteve ligado ao do Estado providência. Ele era protagonista do seu papel emancipador e protetor. Ele correria o risco de regressar a formas de neo - filantropia ou de neo - paternalismo se ele fosse deixado à discrição das configurações locais exprimindo relações de força locais, políticas, institucionais ou económicas.”, (Castel , 2012:18)

consideradas em pé de igualdade com aquela que prevaleceu durante mais de meio século, a técnico-operacional.

Esta orientação operativa do Serviço Social, não deve no entanto ser apreendida numa perspectiva de menorização, já que como assinala Viscarret (2007), é a partir daquilo que se pode considerar como a característica matricial da profissão, que se deve conceber a sua base epistemológica, afirmando este autor, e recorrendo a Sheppard (1995), que se para além da “validade teórica, segundo a qual em termos epistemológicos e metodológicos uma forma de conhecimento é válida, sendo que também se deve ter em conta a sua validade prática. Com este termo, «validade prática», se refere a consistência e cobertura do objectivo e dos propósitos do Trabalho Social”, (Viscarret, 2006:15).

A relação biunívoca entre conhecimento e realidade, é de uma significação determinante no Serviço Social, já que como assinala Baptista (2001), recorrendo a Marx, “o momento essencial...da compreensão dessa realidade humano – social” ocorre no âmbito do “paradigma do trabalho”, o que só é possível, porque o “homem é o único ser que constrói a sua história, indo além do reino das necessidades em busca do reino da liberdade, para o que, deve transcender os limites da naturalidade: ele é sujeito e objecto da sua criação, o mundo humano – social”, (Baptista, 2001: 12).

É esta *mais-valia* resultante da sua componente operacional assinalada por Baptista(2001), que Viscarret (2007) considera estar na base da consolidação dos avanços teóricos que entretanto ocorreram nas últimas décadas, e que o leva a classificar, sem hesitações, o Serviço Social como uma “**ciência**”, embora “**jovem e pouco desenvolvida**”, (Viscarret, 2007: 15), e que na opinião do autor resulta daquilo que considera uma “especial relação entre teoria e prática, e que, precisamente, a faz diferente de outras ciências”, mas que acrescenta e não deixando de reconhecer, “tem dificultado o gerar de uma base de conhecimento próprio e consistente”, (Viscarret, 2007: 15)

A organização de base dualista desta área do conhecimento, ou *ciência jovem e pouco desenvolvida* como Viscarret (2007) sustenta, em modelos de intervenção teórico - operacionais que tem marcado o debate em torno do Serviço Social nas últimas décadas, é de algum modo resultado desse caminho, já que ao proceder-se a uma macro arrumação dos mesmos em duas grandes categorias, diríamos que por um lado temos os modelos de base psicológica que apontam para uma abordagem centrada nos sujeitos, e por outro, os modelos de base sociológica, virados para explicações de natureza societária determinantes no bem-estar dos indivíduos, num processo com dois pilares epistemológicos, mas com derivações

entre essas duas vertentes base e onde a profissão tem procurado ancorar teoricamente as suas diferentes formas de agir, o que confirma a construção do conhecimento nesse processo bidirecional, mas complementar, entre o fazer e o saber.

Segundo Ferreira (2014), e relativamente à realidade portuguesa, a rutura com aquilo que poderemos apelidar de uma conceção obreira do Serviço Social, só ocorre no pós 25 de Abril de 1974, quando as “escolas começaram um processo de desenvolvimento da investigação em trabalho social devido às transformações que se haviam produzido na sociedade portuguesa e também fruto de novas influências a nível das correntes de pensamento e das matrizes teóricas, como as derivadas do marxismo e as tendências do movimento de reconceptualização”, o que, e entre outras consequências, levou a que os centros de investigação que entretanto se constituíram, tivessem influenciado a formação avançada, “desenvolvendo a ação profissional com dimensão científica, e estimulando a publicação no campo do trabalho social”, (Ferreira, 2014: 183, 184).

No entanto, poderemos afirmar que os últimos desenvolvimentos socioeconómicos do país vieram contribuir para uma quebra na afirmação da profissão⁹², nomeadamente na sua componente de produção conhecimento. Atente-se a este propósito, aspetos como por exemplo as alterações em torno da legislação laboral, que acentuaram um quadro de remunerações mais baixas, em particular no setor social privado, importante empregador de assistentes sociais em Portugal, e que veio degradar ainda mais uma situação já de si marcada por uma forte precariedade do vínculo contratual destes profissionais, (processo muito semelhante no sector público), contextos pouco propício ao investimento pessoal na investigação, a que crescem as limitações orçamentais das instituições de ensino superior que obrigaram a significativas reduções de investimento nos centros de investigação a que acima se faz referência, com a redução do número de bolseiros, publicações ou de projetos transnacionais.

A questão do enquadramento profissional dos AS é assim um aspeto marcante na ação quotidiana presente, e consequentemente na produção de conhecimento em Serviço Social, como aliás assinala Baptista (2001: 18), ao referir que “A intervenção profissional realiza-se

⁹² Um outro aspeto não despidendo relativamente á afirmação da profissão no contexto nacional, prende-se com a criação de uma Ordem, processo que legislatura após legislatura governativa tem vindo sucessivamente a ser adiado, o que de algum modo, e entre outros prejuízos, tem contribuindo para uma certa desregulação profissional, em pontos como por exemplo as áreas específicas de intervenção; questões éticas e deontológicas ou a intervenção no planeamento a nível das macro políticas sociais, o que naturalmente se reflete conjuntamente de um modo negativo na representação social da profissão, desde logo na sua dimensão investigativa.

num «locus» predominantemente institucional, sob vínculo laboral e de assalariado. Por essa razão, a compreensão da génese, do sentido, das possibilidades e dos limites da instituição, são questões fundamentais”.

Estas dificuldades terão, no seu conjunto e relativamente à realidade portuguesa, contribuído para uma retração da investigação em Serviço Social, empurrando ainda mais os profissionais para uma sobrevalorização da “sub cultura da práxis profissional”, em detrimento da uma “cultura académica” aspetos que Viscarret (2007), recorrendo a Sheldon (1978), classifica como dois mundos distintos que se continua a colocar como obstáculo à produção de conhecimento em Serviço Social, e que na atual conjuntura se tende a agravar, sobretudo nos países do sul que têm vivido intensamente um quadro de dificuldades. Para além disso, e como limitadores a essa mesma produção, os mesmos autores evidenciam o ecletismo teórico, a par de uma tradição profissional pouco predisposta a questionar e a avaliar a prática, (Viscarret, 2007: 17). Esta predominância histórica da vertente prática da profissão, terá levado a um maior investimento a nível da reflexão teórica em torno da dimensão metodológica (Mouro, 2014), levando a que ao “ênfatisar as suas competências profissionais no campo da atuação profissional, anulou-se como proprietário do conhecimento”, (Mouro,2014: 29).

O enquadramento da acção profissional do Serviço Social na atualidade, aliado à transformação das políticas sociais, sobretudo no contexto da UE, como antes abordámos com mais pormenor, mas que se caracterizam pelo desenvolvimento de ações de natureza assistencial em desfavor de uma cultura de direitos e que tendem a reaproximar a profissão de uma dimensão moral, pouco propícia à interrogação e procura de explicações teóricas e caminhos alternativos, contribui para que o Serviço Social, na atualidade, seja convidado a desenvolver um quadro de confronto latente, entre o que Parton (2000), citado por Viscarret (2007), denominou de tensão entre uma “racionalidade – técnica” e “uma moral – prática”, em que, apesar de tudo, e tendo em conta todo o percurso profissional e mesmo a atual tendência reactiva das políticas sociais⁹³ não se pode deixar de reconhecer que a primeira tem vindo, apesar de todos os constrangimentos assinalados, a ganhar alguma supremacia sobre a segunda.

⁹³ O Serviço Social e as políticas sociais têm uma relação indissociável, em que de uma forma geral as segundas acabam por configurar de uma forma decisiva a matriz desta profissão. Disso dá conta Bento (2011), no seu artigo “Serviço Social e Políticas de Provisão Social em Portugal”, Revista Intervenção Social, Nº. 39, Lisboa, Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa.

Esta “racionalidade – técnica” a que agora se alude, veio contribuir para uma afirmação do Serviço Social no âmbito da intervenção social em sentido lato, ela própria cada vez mais desenvolvida em contexto de equipas pluridisciplinares, mas que sem uma componente teórica forte, pode contribuir para a diluição do Serviço Social no seio dessas dinâmicas interventivas, situação que apesar de tudo parece ter resistido ao longo do seu processo evolutivo, já que como assinala Mouro (2014), “ **a relação do Serviço Social com a Teoria nunca foi uma relação descontinuada**⁹⁴...Fez uso desse conhecimento, tanto para o adaptar às necessidades de qualificação do seu exercício profissional, como por inerência de estabelecer um plano formativo dos seus profissionais”, (Mouro, 2014: 33).

Viscarret (2006), sustenta que a teoria funciona como uma “ferramenta profissional” extremamente útil em cinco momentos chave do processo interventivo: na *observação*, ao indicar o que se deve observar e como fazê-lo; na *descrição*, ao dotar a intervenção de um “vocabulário conceptual e um marco teórico dentro do qual as observações podem ser ordenadas e classificadas”; na *explicação*, ao permitir uma conexão relacional entre o que se observou, levando a possíveis relações de causalidade; na *predição*; em que o profissional avalia as tendências evolutivas da situação – problema e por último, na *intervenção*, ao sugerir “caminhos de atuação para conseguir a mudança”, (Viscarret, 2007: 21).

A teoria ganhou assim um estatuto de indispensabilidade no âmbito da prática profissional dos AS, o que contribuiu para um progressivo afastamento do Serviço Social moralista, baseado numa prevalência da noção de merecimento, já que se um

“ trabalhador social quer atuar de forma competente e útil nas situações práticas, necessita de ter conhecimento do que é que está ocorrendo e porquê, o que significa que tem que pensar teoricamente. Se não o faz, a intervenção social converte-se numa espécie de *puzzle* desorganizado de experiências, que tem como resultado final uma atuação espontânea”, (Viscarret, 2007: 21)

A construção do conhecimento em Serviço Social tende assim a desenvolver-se dentro de uma dinâmica tripartida composta por *reflexão – ação – reflexão*, onde a construção do *Diagnóstico Social* surge como um dos campos propícios à emergência de novas interpretações do real, tendo em vista a sua própria transformação em prol dos sujeitos que o vivenciam. No entanto e como assinala (Baptista, 2001:43), esse relativo imediatismo utilitário, é de relevante importância se o investigador / assistente social, encaminhar essa

⁹⁴ Realçado da autora

produção teórica e seus resultados, “num sentido histórico, social, político e técnico de produção de conhecimentos que tem em vista uma prática mais consequente”.

Recorrendo a autores como Gordon (1951) ou Holtz (1966), Baptista (2001), defende que a investigação em Serviço Social se aproxima do conceito de pesquisa operacional ou aplicada, na medida em que a sua produção visa responder a “problemas práticos e se realiza com o fim de obter conhecimentos úteis à sua intervenção”, sem no entanto se afastar do conceito de pesquisa básica, que a autora, e citando Holtz (1966), faz a “descrição do mundo em si, ou a cumulação de conhecimentos para a sua melhor compreensão, sem consideração alguma pela aplicação prática dos seus resultados”, fazendo com que essa separação tenha apenas “um valor relativo, uma vez que a investigação em Serviço Social constitui uma estrutura orgânica na qual sempre existe, em maior ou menor grau, as características de ambas as abordagens”, (Baptista, 2001: 35)

Também Viscarret (2007) alude ao momento⁹⁵ do Diagnóstico Social como o contexto ideal, partindo da ideia de que a “investigação para o conjunto das ciências significa ter um diálogo reflexivo em torno de um determinado fenómeno, e que do dito diálogo reflexivo os investigadores pretendam obter descrições validadas do mesmo, explicações (relação causa – efeitos) ou interpretações do mesmo (subjetivas)”, (Viscarret, 2006: 26), o que acontece quando, e para o autor numa abordagem de “clara utilidade prática” o assistente social, numa postura investigativa, tem que desenvolver um “diálogo reflexivo com a situação problema”, sendo que é neste espaço interpretativo “onde mais facilmente se entende a utilidade da investigação no Trabalho Social”, (Viscarret, 2007: 21).

Para além do Diagnóstico Social, defendemos que a introdução no processo metodológico de um ou mais momentos de avaliação, mas em particular a avaliação final, mais do que uma aferição das mudanças ocorridas na condição social dos sujeitos da intervenção, este momento veio proporcionar um novo campo de reflexão à prática profissional, que em última instância, pode e deve ser utilizado numa perspetiva de reanálise (partilhada entre profissional e sujeitos) a todo o percurso interventivo, e a partir da mesma, reconstruírem-se,

⁹⁵ O termo “momento” relativo ao Diagnóstico Social pode, à primeira vista, indiciar uma conceção estática do mesmo no âmbito da estrutura metodológica da intervenção profissional. Não é no entanto essa a conceção aqui defendida, já que a permanente construção e desconstrução a que é sujeito ao longo do processo interventivo, imprime ao Diagnóstico uma natureza dinâmica. A expressão utilizada, tem como referência, e dentro de uma certa ideia cronológica de preparação da ação, a “relação dos diferentes elementos identificados, tanto no plano particular como no plano geral e dedica-se particularmente a destacar as inter-relações entre os diversos fatores (materiais, afetivos, sociais, psíquicos, intelectuais e relacionais) e a compreendê-los na sua dinâmica”, (Robertis, 2011: 79).

a partir desse processo, as dimensões técnicas, valorativo - éticas, mas também as dimensões teóricas do Serviço Social.

A este propósito será aliás conveniente recordar o que refere Robertis (2011), quando numa segunda edição de uma das suas obras,⁹⁶ a autora, e para além da dimensão avaliativa da intervenção *per se*, considera este momento como de primordial importância em todo o processo interventivo ao contribuir para o enriquecimento analítico de toda a ação, apreciada do ponto de vista metodológico, mas onde o saber teórico assume papel determinante. Também para Viscarret (2007), “avaliar significa igualmente refletir os processos, sobre os métodos, sobre as situações que geraram ao longo de uma intervenção, para daí extrair as consequências necessárias para melhorar a qualidade da intervenção”, (Viscarret, 2007: 26).

Retomando o conceito de Diagnóstico Social, consideramos que este, a par da avaliação, assume essa função chave na produção de conhecimento em Serviço Social, sendo que se poderá até considerar que o reconhecimento da profissão, ocorre não tanto no momento da constituição das primeiras instituições de ensino em Serviço Social nos finais do séc. XIX, mas quando a pioneira Mary Richmond (1861 – 1928)⁹⁷, publicou a sua obra Diagnóstico Social (1917), em que sistematiza as técnicas e métodos associadas à intervenção profissional, nomeadamente ao *Case Work*.

A profissão evoluiu ao longo das suas primeiras décadas, dentro de uma metodologia tripartida, já que ao acima citado *Case Work*, surgiram depois os métodos de *Social Group Work* e *Social Organization of Community Work*, numa conceção que começou a ser questionada a partir da década de sessenta do séc. XX, em que “Conduzida a partir dos movimentos culturais com propósitos políticos anti- capitalistas, o questionamento da valorização ideológica da prática profissional continha não só a intenção de desmistificar a identidade ideológica do Serviço Social, mas também a de intervir no campo da própria

⁹⁶ De facto, na primeira edição do livro “*Méthodologie de L'intervention en travail social* (1995), Cristina de Robertis não apresenta qualquer capítulo em torno da avaliação de resultados, justificando-se na segunda edição (editada em português pela Porto Editora, 2011), por considerar que este momento não foi, até sensivelmente aos anos oitenta do século passado considerado do ponto de vista metodológico, sendo que a partir de então “tornou-se uma exigência fundamental da ação social. Fale-se constantemente da avaliação como uma injunção permanente feita aos profissionais no sentido de «dizerem o que fazem»”. (Robertis, 2011: 217).

⁹⁷ “Mary Richmond...ingressou na *Charity Organization Society* em 1889...trabalhou em vários campos de ação social, promovendo diferentes serviços de apoio social às crianças, mulheres abandonadas e diminuídos mentais. Em 1907, entrou na *Russel Sage Foundation* de Nova Iorque como investigadora. Fruto do seu trabalho de investigação na área metodológica de intervenção social, publica, no ano de 1917, a sua primeira obra denominada *Diagnóstico Social*”, (Mouro, 2001 : 37).

formação académica”, (Mouro, 2001 : 49), abandonando-se assim, progressivamente, um processo de legitimação funcional tripartida, que veio a ser substituído pela conceção de modelos⁹⁸ de intervenção, em que “o desenvolvimento das ciências humanas e sociais provocou a necessidade de dar um passo metodológico distinto”, em direção a um “método genérico e único que salienta a interdependência entre os indivíduos os grupos e as comunidades.”, (Viscarret, 2007: 65).

Esta viragem conceptual, surge assim no âmbito de um processo que o Serviço Social vinha desenvolvendo a partir dos anos cinquenta do séc. XX, no sentido de ultrapassar as limitações decorrentes de um perfil com predominância para o agir enquanto procedimento desligado de uma reflexão teórica, e onde a casualidade dos fenómenos sociais era secundarizada. Era assim necessário dar conteúdo ao tal método único por via de uma “representação simplificada e esquematizada da realidade, que surge de uma teoria, que pode ser aferida na prática”, (Escartín, 1998 : 129).

A *conceção de modelo* nasce deste modo associada ao pressuposto de que é necessário um *referencial de compreensão do real*, uma vez que o simples conhecimento das diferentes abordagens teóricas, não é, só por si, suficiente para essa apreensão, já que, citando Ladrière (1978), Viscarret (2007: 64), assinala que “entre o abstrato e o concreto” (entre a teoria e a realidade), “faz falta um intermediário, papel que cumpre ao modelo”, e que segundo Viscarret (2007) citando Payne (1995) e Du Ranquet (1996), vem definir “o que faz o trabalhador social, a maneira como recolhe os dados, elabora uma hipótese, elege os objetivos, estratégias e técnicas convenientes em face dos problemas encontrados”, (Viscarret, 2007: 66).

Desde que o Serviço Social se organizou em torno desta conceção modelar, emergiu uma quase infindável lista de modelos com designações muito semelhantes, sendo que por vezes, essas mesmas denominações, variando de autor para autor⁹⁹, nem sempre traduzem uma substancial diferença na abordagem conceptual já que as teorias de suporte são nalguns casos comuns. Neste domínio consideramos bastante pertinente a “categorização” desenvolvida

⁹⁸ Para Viscarret (2007: 63), “o termo «modelo» é bastante polissémico”, sendo que no “plano ético significa a busca de uma «perfeição ideal», de um comportamento ou modo de vida, embora sem chegar a alcançá-lo...um ideal, um exemplo que pode imitar-se”.

⁹⁹ Viscarret (2007), indica : Lutz (1970); Roberts/Nee (1970); Hill(1986); Moix (1986); Payne (1995); Du Ranquet (1996); Escartín (1997) .

por Amaro (2008), que partindo da ideia de Howe (1987)¹⁰⁰ combina dois eixos perpendiculares de campos teóricos que vão influenciar os diferentes modelos: o eixo vertical do *conflito-mudança / ordem – regulação* e o eixo horizontal *ação-subjetivo / estrutura objetivo*.

Assim e no ângulo analítico situado entre a ação/subjetivo e o conflito/mudança, são colocadas as *teorias humanistas*; entre o conflito / mudança e a estrutura / ação, as *teorias estruturalistas*; entre a estrutura / ação e a ordem / regulação, as *teorias funcionalistas* e por último, entre a ordem / regulação e a ação / subjetivo, as *teorias interpretativistas*, (Amaro, 2008).

Interessa-nos no entanto e no quadro da presente investigação, procurar fazer uma abordagem relacional entre a dimensão teórica do Serviço Social e o conceito de desenvolvimento local, que recordamos, na sua conceção ampla de favorecimento múltiplo das comunidades, enquadra também a dimensão social estritamente considerada. O conceito na intervenção social surge ligado a um outro, o de *desenvolvimento comunitário*, que para Ander Egg (1980), citado por Carmo (2001:4), se deve entender como “uma técnica de social de promoção do homem e da mobilização de recursos humanos e institucionais, mediante a participação ativa e democrática da população, no estudo, planeamento, e execução de programas ao nível de comunidades de base, destinados a melhorar o seu nível de vida”.

Para Carmo (2001), o conceito implicou na sua origem “um mapa conceptual do processo de intervenção social” composto por um “sistema-interventor” e um “sistema – cliente”, que “interagindo através de um sistema de comunicações diversificado com o objetivo de o ajudar a suprir um conjunto de necessidades sociais, potenciando estímulos e combatendo obstáculos à mudança pretendida”, (Carmo : 2001 : 2).

Embora o conceito de desenvolvimento comunitário tenha emergido na década de 50 do séc. XX¹⁰¹, (Carmo, 2001), (Estivill, 2008), portanto ainda na fase embrionária da ideia de

¹⁰⁰ Howe (1987) parece ter seguido a linha de pensamento de Burell e Morgan (1979), que apresentam uma arrumação semelhante para as teorias do Serviço Social, também assente em dois eixos perpendiculares: o eixo horizontal “subjetivo – objetivo” e o eixo vertical da “mudança – estabilidade”, (Viscarret, 2007 : 70).

¹⁰¹ Apesar do conceito só então ter sido reconhecido como tal nos anos cinquenta do séc. XX pela ONU, “Para o Serviço Social , a importância do trabalho de comunidades assumiu um grande significado nos finais do séc. XIX e perdeu o seu domínio durante o período entre os anos 20-50, para depois nos finais dos anos 50 e início dos anos 60, recuperar o seu protagonismo com a construção profissional do Serviço Social de Comunidades”, organizando-se entretanto em “dois subprodutos”: organização de comunidades e desenvolvimento de comunidades, (Carmo, 2001:2)

modelo em Serviço Social, o mesmo, pelo menos na sua origem, parece situar-se dentro da abordagem funcionalista, já que a conceção sistémica e de uma certa ideia de ordem / estabilidade por via da mudança preventiva de eventuais ruturas sociais, parece evidenciar-se. De facto, e recorrendo novamente a Viscarret (2007: 261), o autor e relativamente ao que denomina de Modelo Sistémico, recorrendo a Pincus e Minahan (1973) e a Chetkow – Yanoov, 1997), considera que os “clientes interaccionam dentro de complexas redes de sistemas de recursos e de situações sociais”, em que a ação do AS deve ser assumida no sentido de facilitar a mudança.

Por outro lado, quer a lógica de operacionalização do conceito, assente em quatro dimensões (doutrinária, teórica, metodológica e prática) que aponta para uma certa localização da ação profissional; quer o assumir dos territórios numa ótica de produção local de sinergias protetoras; quer ainda os princípios do mesmo (“necessidades sentidas”, “participação”, “cooperação”, “auto-sustentação” e “universalidade”) , (Carmo, 2001), parecem estar presentes na “tipologia de modelos” (“Planeamento Social”, “Ação Social” e “Desenvolvimento Local”), que embora hoje em dia se tenha reinventado em contexto local, a ação provisional local, de nível municipal, passa ainda muito por estes três pilares, em que o Planeamento, surge associado aos instrumentos de ordenamento das diferentes áreas , a par da Ação Social, na atualidade com uma matriz muito focalizada e dentro do primado da individuação assistencial , e o pilar do Desenvolvimento Local, entendido enquanto processo de intervenção com as pessoas no seu meio ambiente, mas agora virado para públicos alvos pré definidos e de aplicação delimitada territorialmente.

Pensamos no entanto, e assumindo agora o *Desenvolvimento Local* da atualidade como uma *tipologia do Desenvolvimento Comunitário*, e em face do novo modelo de Estado Social afinado pela ideia de *governança*, entendemos que será possível situar a ação dos AS que intervém a nível municipal, noutros ângulos da arrumação de Amaro (2008), nomeadamente entre a *estrutura / objetivo e o conflito / mudança*, e entre este último e a *ação-subjetivo* numa perspetiva de empoderamento, tendo em vista a estimulação e produção

Quanto à organização de comunidades esta foi definida por Dunham (1948), por um “processo pelo qual se promove e se mantém um equilíbrio constante entre os recursos e as necessidades da comunidade num campo geográfico ou de Serviço Social”; já quanto ao desenvolvimento de comunidades, este, e de acordo com a ONU em 1956, foi definido como um modo de “designar os esforços da população aliados aos do governo, para melhorar a situação económica, social e cultural das comunidades, integrá-las na vida da nação e torná-las capazes de contribuir decisivamente para o progresso nacional. Esta maneira de proceder compõe-se de dois elementos essenciais: participação do povo nos esforços para a elevação do seu nível de vida, baseada na própria iniciativa, e fornecimento de assistência técnica e de outros serviços para desenvolver esta iniciativa”, (Mouro, 2006: 160, 161).

de mecanismos de entre – ajuda e confiança local, que levem à emergência *Capital Social*, desde logo, a nível da consciência coletiva das comunidades quanto à natureza estrutural dos problemas sociais, e da possibilidade de mudanças duradouras impulsionadas pelos movimentos sociais de base popular, traduzíveis em aspetos como por exemplo o nível de participação na elaboração dos já referidos instrumentos de planeamento, e mesmo nos planos de intervenção municipal e supra municipal nas diferentes áreas.

Esta ideia de situar o ação dos AS nos diferentes “modelos” de intervenção comunitária enunciados por Carmo (2001), referenciado a um plano de mudança efetiva, por via, por exemplo de uma participação das pessoas nos processos decisórios das estruturas locais ou da sua possibilidade de auto-organização para criação de estruturas e serviços de proximidade que forneçam respostas a necessidades e problemas sociais, mas também e para além desta ação local, na formação de sujeitos de direito mais conscientes no plano global, poder-se-á tornar num mecanismo de contraponto ao que Mouro (2005), citando Mouro e Carvalho (1989), já então classificavam como um reflexo da individuação dos problemas sociais, derivado de “uma desvitalização do exercício da socialização dos problemas em detrimento de um psicologismo da ação, como vetor de atomização...cada problema transformou-se então no problema da pessoa e não da comunidade, sendo que o somatório dos problemas individuais passavam a ser os problemas da comunidade”, (Mouro, 2006 : 156).

Importará ter em conta que a ação profissional nas comunidades, nunca deixou de ser levada à prática pelos AS a partir dos municípios. Mas isso não será, porventura, Intervenção Comunitário, e não se traduzirá, necessariamente, em desenvolvimento. Muitos dos programas e projetos municipais circunscrevem-se muitas vezes a públicos muitos específicos, admitimos até que a comunidades muito concretas do ponto de vista espacial e cultural. No entanto pelo que nos é dado a conhecer, não nos parece muito expectável que esses processos ocorram num registo de empoderamento assente na consciencialização para a noção de direito social ou para a auto – organização, primando antes por uma distribuição diferenciada de bens e serviços, e onde a noção de responsabilidade social individual se sobrepõe a uma conceção pública, central mas também local de redistribuição.

O afastamento da prática profissional dos AS nessa lógica de desenvolvimento local e integral das comunidades, desde logo num plano imaterial desses coletivos, mas também nos aspetos mais concretos e objetivos das suas condições de vida, decorreu pois das “transformações culturais em que se envolveu o conceito de comunidade, deixando de estar

adstrita a uma noção de área geográfica para passar a ser perspectivada segundo uma lógica de afinidades culturais ou identitárias”, e também com a recriação do conceito de território perante uma estratégia de legitimação da Globalização em que a figura de Estado – território se confronta com a figura de Estado – Mundo”, levando a à *intervenção territorializada e à intervenção em comunidades*, (Mouro, 2006: 165).

Considera a autora, que a “*intervenção territorializada* será, pelas suas características fundamentais, o modelo de intervenção que mais se aproxima do exercício clássico de “*Serviço Social de comunidades*”, (Mouro, 2006: 165), apresentando de seguida um conjunto de argumentos, que pese embora a seriedade e profundidade da análise que obviamente reconhecemos, não merece a nossa concordância.

Desde logo, e quanto ao primeiro argumento apresentado, se é verdade que ambos partilham de “um exercício de intervenção circunscrito a barreiras geográficas”, (Mouro, 2006:165), (embora a noção de “barreira geográfica” seja hoje consideravelmente diferente), não nos parece, e como acima aludimos, que ambos tenham em conta a “mobilização como vector de condução da participação das populações”, (Mouro, 2006:166); não nos parece igualmente razoável, que se possa afirmar com segurança que ambos se apoiem na “construção de lideranças para promover, no caso do Serviço Social de comunidades, a participação representativa, e no caso da intervenção territorial, a participação activa” (Mouro, 2006:166), já que no caso desta última, (intervenção territorial), o funcionamento formal das estruturas locais em rede, como o CLAS ou o NLI, e que pautam hoje os processos interventivos locais, retiram protagonismo à dimensão participativa, ativa, dos sujeitos, relegando-os para um plano secundário desses processos.

Por outro lado, não nos parece que a intervenção territorializada, e ao contrário do que efectivamente constava na matriz do Serviço Social de comunidades, fundamente a sua ação “no desenvolvimento como elemento de legitimidade da mudança”, (Mouro, 2006), porque como já considerámos, e pensamos vir a reforçar mais à frente, a ideia de “desenvolvimento” é hoje substancialmente diferente da preconizada nos anos 50 e 60 do séc. XX que incorporava as várias dimensões do real, nomeadamente uma forte dimensão imaterial, para além de não ser percecionada de um modo segmentado.

CAPÍTULO III – CONCEPTUALIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO ESTUDO

Introdução

Partindo do entendimento de Prodanov e Freitas (2013:13) de que a “metodologia é a aplicação de procedimentos e técnicas que devem ser observados para construção do conhecimento, com o propósito de comprovar sua validade e utilidade nos diversos âmbitos da sociedade”, iniciamos este capítulo apresentando o *campo empírico* da investigação, e que é constituído por vinte municípios do território continental português, onde desenvolvem a sua atividade 107 AS, dos quais vinte correspondem aos respondentes do inquérito, instrumento base de recolha de dados.

É a partir dessa recolha de informação feita, nomeadamente, junto desses vinte profissionais, que procuramos sustentar a *natureza indutiva da investigação*, já que “No raciocínio indutivo, a generalização deriva de observações de casos da realidade concreta. As constatações particulares levam à elaboração de generalizações, sendo que segundo aqueles autores, citando Gil (2008), é por via desse processo da indução que se chega a “conclusões que são apenas prováveis”. (Prodanov e Freitas, 2013 : 28).

Assim e quanto à *abordagem metodológica*, procuramos situar-nos no que Guerra (2006) denomina como *abordagem compreensiva*, centrada num “*contexto de descoberta*”. Do ponto de vista *epistemológico*, guiamo-nos, fundamentalmente, por Viscarret (2007) , enquadrando a presente investigação entre a *orientação crítica e a hermenêutica*, uma vez que não só procuramos situar o desenvolvimento da ação profissional dos AS no contexto dos municípios no âmbito da reprodução do discurso ideológico neoliberal, como, por outro lado, defendemos essa mesma prática deverá ser menos confinada ao *primado positivista da eficácia*, e mais alinhada por “novas formas de interação, de relações sociais e de valores culturais”, (Viscarret, 2007: 28).

Apresentamos de seguida, detalhadamente, a forma de constituição da *amostra*, que foi delimitada a partir de um Inquérito Exploratório aplicado a todos os municípios portugueses, e que num exercício de extrapolação de proporcionalidade direta, permitiu a construção da mesma. Quanto aos *critérios de amostragem*, e de molde a que esta “*seja representativa ou reflexo fiel do universo*”, (Sierra, 2001: 176), foi definido um *conjunto de critérios*, que

permitiu reproduzir a diversidade do todo nacional em termos de municípios, situando a amostra dentro do que Guerra (2006) considera de *intencional*.

Relativamente às *técnicas de recolha de dados*, apresentamos por uma ordem sequencial, a análise bibliográfica e documental; a entrevista exploratória; o inquérito exploratório e o inquérito final.

Quanto à *análise bibliográfica e documental* que serviu de suporte ao enquadramento teórico da investigação e à interpretação dos dados recolhidos, a mesma girou em torno de duas linhas de pensamento: a primeira mais orientada com o denominado Estado Social ativo com base em autores como Mondolfo (1997), Alves (2011), Ferrera (2000), Silva (2002), Branco (2009) ou Estivill (2000,2008), que apresentam uma linha descritivo-interpretativa das mutações do Estado Social, sem no entanto o questionarem de uma forma muito incisiva. Num segundo plano, apresentamos o pensamento de autores como Hamzaoui (2005), Lidlle e Lerais (2006), Bento (2011), Castel (2012), Montano (2012), Ferguson (2012), Ballester, Viscarret e Úriz (2013), Abad e Martin (2015), Saíz (2015), entre outros, e que se situam de um modo que poderemos considerar transversalmente crítico face a essas mutações do Estado Social, e dos seus impactos na profissão de AS.

No tocante às *entrevistas exploratórias*, a utilização destas foi feita dentro da perspectiva de *entrevista de especialista* de Flick (2005), e tiveram o intuito fundamental de, em conjunto com as *leituras e inquérito exploratórios*, definir aquilo que foram as linhas gerais da investigação.

Relativamente ao tratamento dos dados obtidos por via do inquérito exploratório, optou-se pela elaboração de *quadros de análise*, onde consta informação de natureza qualitativa e quantitativa, utilizada na definição da amostra, mas também, e como acima se refere, na enunciação das “linhas mestras da pesquisa”.

O *Inquérito*, o instrumento base de recolha de dados, está organizado em três partes: um primeiro relacionado com a caracterização do respondente e respetivo enquadramento institucional; um segundo muito centrado em torno de aspetos como a evolução da prática profissional do período (1974 – 2015) estudado, e um terceiro, onde se procura percecionar um conjunto de elementos relacionados com a possibilidade de reinvenção do Serviço Social de base municipal por novas frentes de intervenção, e muito em particular, a nível dos processos de desenvolvimento local.

De referir que quanto ao tratamento dos dados deste instrumento, foi criada uma base de dados a partir do *software aplicativo SPSS (Statistical Package for the Social Sciences)*, de

onde resultaram a maioria dos *quadros (tabelas) de frequências* e alguns dos *gráficos* apresentados.

Terminamos este capítulo, fazendo uma *descrição do processo metodológico* de pesquisa, onde temos oportunidade de apresentar mais em detalhe alguns dos dados apurados no âmbito inquérito exploratório, e que funcionaram como elemento de orientação determinante na definição do peso e critérios da amostra, assim como na organização do próprio inquérito

1 – Campo empírico e método científico

O campo empírico da presente investigação é constituído por vinte municípios situados no território continental português, determinados a partir de um conjunto de critérios como explicitamos no ponto que se segue, (Universo e Amostra), e onde desenvolvem a sua atividade 107 AS, sendo que desse número, vinte correspondem aos respondentes do Inquérito . De referir ainda que desse conjunto de respondentes, três desempenham funções exclusivas de Direção/ Chefia; onze têm apenas funções executivas e três acumulam as funções de Direção /chefia com as executivas. Do total de respondentes, três não indicaram a tipologia de funções desempenhadas.

Quanto à figura institucional dos municípios, e embora a mesma já tenha sido abordada no Capítulo II, em particular no que respeita ao seu papel provisional ao longo da história e muito em particular no que respeita ao período temporal que enquadra a presente investigação (1974 – 2015), do ponto de vista formal, os municípios são nos termos da CRP, nomeadamente do ponto 2 do artº. 235, “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”, sendo que do ponto de vista da produção de mecanismos de proteção social e nos termos do artº. 241 da referida CRP, “dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar”.

Já quanto ao enquadramento atual da sua ação, o mesmo deve ser observado no âmbito da já citada Lei 75/2013 de 12 de Setembro que define o Regime Jurídico das Autarquias Locais¹⁰² e onde surgem as atribuições e competências dos municípios, como salientamos no

¹⁰² Para além do Regime Jurídico este diploma estabelece aprova ainda “estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico”

Capítulo II numa abordagem mais descritiva, e nos Capítulos IV e V quando desenvolvemos o tratamento dos dados obtidos a partir do Inquérito. Devemos ainda salientar que do ponto de vista legislativo, a ação dos municípios dispersa-se por um conjunto de outros diplomas, em particulares daqueles que se referem aos mecanismos de provisão social emanados do Estado central, mas que têm nos municípios importantes parceiros no tocante à sua implementação territorializada. Para além disso, de salientar que já no decorrer da presente investigação foi publicado um outro diploma (Decreto Lei 30/2015 de 12 de Fevereiro), que “ estabelece o regime de delegação de competências e entidades intermunicipais no domínio das funções sociais”, e sobre o qual já nos debruçámos no Capítulo anterior.

É pois neste contexto institucional dos municípios na arquitetura político institucional da sociedade portuguesa, que deve ser entendida a ação dos AS enquanto objeto de estudo da presente investigação, que agindo num quadro formal, hierarquizado e regulado por normas e procedimentos tipificados, levam a cabo uma prática profissional que no entanto não se confina aos limites institucionais, já que a proximidade das pessoas, dos seus problemas e necessidades, (e até a própria natureza dos municípios enquanto governo local), proporcionará a emergência de dinâmicas interventivas com estruturas formais e informais de cada um dos concelhos, possibilitando assim que o Serviço Social de âmbito municipal possa sair dos limites da normalização institucional própria da administração pública, por natureza marcada por uma certa rigidez procedimental.

Esta proximidade com os espaços locais, e a eventualidade do surgimento de processos que levem a uma secundarização das balizas normativas da ação profissional, de alguma forma determinaram a natureza predominantemente qualitativa da investigação, embora e como antes se enuncia, os dois eixos da investigação apresentem alguns elementos de natureza quantitativa, sobretudo na parte relativa ao primeiro eixo em que fazendo-se uma retrospetiva da prática profissional dos assistentes sociais nos municípios portugueses, isso acontece tendo por base um processo analítico construído, sobretudo, a partir dos dados de natureza quantitativa.

Podemos assim defender, e indo de encontro ao pensamento de Guerra (2006), que se procurou que a recolha e tratamento dos dados, fossem feitas a partir dessa dinâmica interpretativa entre o quantitativo e o qualitativo, já que, e numa perspetiva *weberiana*, “ A

A citada lei 75/2013 de 12 de Setembro, tem tido e desde a sua publicação, sucessivas alterações, sendo versão mais recente a que consta da Lei n.º. 69/2015 de 16 de Julho, publicado na I Série do DR – N.º. 137/2015 de 16 de Julho

oposição entre metodologias quantitativas e metodologias qualitativas tem cada vez menos sentido, até pelas formas «quantitativas» de tratamento do «qualitativo»”. (Guerra, 2006:7).

Por outro lado, e tendo em conta que o instrumento base foi o inquérito, isso poderá parecer, à primeira vista contraditório, com o que antes de refere, já que este se enquadra mais na tipologia das investigações de natureza lógico – dedutiva. No entanto, não só a construção desse instrumento teve em conta uma interpretação de natureza qualitativa feita às entrevistas exploratória, (Análise de Conteúdo), para além de que a interpretação qualitativa dos dados do inquérito foi uma constante, nomeadamente na sua articulação com os eixos e objetivos da investigação, tudo isso, à luz do enquadramento teórico apresentado.

A presente Tese deve assim inscreve-se no âmbito da investigações de natureza indutiva, já que como referem Prodanov e Freitas (2013: 28), citando Marconi e Lakatos (2007), aquelas resultam de “um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas. Portanto, o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam.”.

Por outro lado, e também como referencial da natureza da investigação, deve-se ter em conta que estas (as indutivas), têm como ponto de partida “ a observação para depois formular as hipóteses”, para além de que “A conclusão encerra informação que não estava, nem implicitamente, nas premissas”, (Prodanov e Freitas, 2013:20,30), o que de veio a acontecer como se pode constatar na parte inicial da Conclusão.

Voltando ao pensamento de *Weber* citado por Guerra (2006), poderemos afirmar que a presente investigação se enfoca também na valoração que os profissionais atribuem às várias dimensões e particularidades do Serviço Social municipal, desde logo na definição dos eixos e objetivos da investigação (a partir do inquérito e entrevistas exploratórias), como do próprio Inquérito. De facto, esta construção das linhas centrais da investigação e da própria recolha de dados, vai de encontro, mais uma vez, ao pensamento *weberiano* que Guerra (2006) refere como “centrada no sentido que lhe é dado pelo (s) atore (s) que orienta (m) os seus comportamentos num contexto de racionalidades variadas em interação com os outros”, (Guerra, 2006: 7).

A referência à “interação com os outros” é no contexto da presente investigação múltipla, já que aquilo que se pretende também aferir, é da capacidade do Serviço Social municipal, por via dos seus profissionais, se mover internamente no contexto das organizações e

também nos espaços territoriais concelhios, e nalguns casos extra concelhios, nomeadamente com outras organizações, dentro da abordagem de que é importante encarar “os acontecimentos da vida humana sob o ângulo da sua significação cultural, distinguindo-se assim claramente de um tipo de análise que visa descobrir as leis da regularidade do funcionamento social”, (Guerra, 2006,7).

A abordagem compreensiva de investigação em ciências sociais e em particular na sociologia, remete para aquilo que Guerra (2006) denomina como “contexto de descoberta”. Salienta a autora a este propósito que “No contexto da descoberta, o investigador procura a formulação de conceitos, teorias ou modelos com base num conjunto de hipóteses que podem surgir quer no decurso, quer no final da investigação. Assim, as metodologias compreensivas privilegiam o contexto da descoberta, como terreno de partida de uma investigação, associando-se a uma abordagem indutiva”, (Guerra, 2006: 23).

No caso da presente investigação poder-se-ia admitir que o principal instrumento de recolha de dados, Inquérito, e até o facto de se utilizar uma pergunta de partida como fio condutor da investigação, que isso traduziria uma abordagem centrada no contexto da prova. Defendemos no entanto que não, já que e como assinala esta mesma autora, as abordagens compreensivas “não recusam a ideia de prova”, (Guerra, 2006: 23), como, e por outro lado, os instrumentos exploratórios de recolha de dados (Inquérito e Entrevista), foram surgindo após a leitura, também elas exploratórias, em torno da temática do Serviço Social em contexto municipal, (na sua relação com as novas configurações de Estado em particular da nova conceção de Estado Social que remete uma territorialização focalizada dos problemas sociais).

Será agora oportuno situar a presente investigação no tocante à posição epistemológica, e que “varia igualmente dependendo da posição teórica que adotamos no início da investigação, (Viscarret, 2007: 27). Para este autor as investigações podem assumir uma matriz “positivista”, “hermenêutica” ou de “orientação crítica”.

Quanto á *positivista*, as investigações científicas assumem os valores da racionalidade, do rigor e da eficácia, em que o “trabalhador social é um especialista cuja metodologia científica se fundamenta no conhecimento dos problemas e lhe permite verificar diretamente os resultados”, (Viscarret, 2007 : 28).

Na perspetiva de que a produção do conhecimento em Serviço Social resulta em grande medida de uma atitude de permanente questionamento e reflexão da prática profissional, e que a natureza desta é influenciada decisivamente pela matriz das políticas sociais, pode-se

pois referir que a investigação em Serviço Social, e no caso português, corre alguns riscos de derivar para uma abordagem positivista. Disso nos dá conta Baptista (2001), quando refere que “A prática profissional dos assistentes sociais é uma prática que lida fundamentalmente com as políticas sociais: esta é a sua matéria prima...«a compreensão ingénuo do seu significado pode levar ao desfasamento entre a intencionalidade do agente e o conteúdo objectivo da sua intervenção”, (Baptista, 2001 : 18).

A transformação do Estado Social na Europa em particular no âmbito do espaço da UE, tem vindo a ser concretizada em políticas públicas que apontam para um tipo de abordagem dos fenómenos sociais delimitados espacialmente, em que a intervenção social em sentido lato, e consequentemente a intervenção dos AS, é direccionada para práticas que aproximam o Serviço Social “como uma ciência humana aplicada e a investigação se concebe como integrada ao conhecimento dos problemas e a avaliação das ações julgadas pela sua utilidade e avaliadas pelas suas consequências”, (Viscarret, 2007: 27).

A profissão e a sua dimensão investigativa parecem assim evidenciar um certo retorno à sua matriz original, de aproximação aos indivíduos e ao seu círculo social mais imediato, em particular à estrutura familiar, desenvolvendo ações facilmente quantificáveis, aspeto que as instituições que desenvolvem políticas sociais territorializadas¹⁰³, tendem a valorizar consideravelmente.

Esta abordagem de pendor positivista, tinha sido já abordada por Bento (2011), quando refere que

o paradigma da descentralização/localização/ focalização, das políticas públicas de provisão social constituem um campo propício para o surgimento daquilo que Amaro (2009) denomina como um perfil científico burocrático do Assistente Social, que decorre da conceção de Serviço Social que a autora denomina por engenharia – social, fundada na ideia que para acompanhar as transformações sociais, em particular o refinamento inerente à divisão social do trabalho, leva a que a profissão se oriente por uma «centralidade» e um «tipo de racionalidade instrumental dos resultados, da eficiência e da técnica», dando ao agir profissional um cunho marcada pela «tecnificação dos seus procedimentos» , (Bento, 2011:25).

¹⁰³ O conceito de “políticas sociais territorializadas” ou de “territorialização” assume, e como oportunamente se detalha, uma posição central no contexto da presente investigação, já que se por um lado os municípios desenvolvem, por força da sua ação espacial delimitada geograficamente, dispositivos de política social geralmente concebidos para grupos e problemáticas específicas, por outro, adotam muitas vezes a função de operacionalizadores e/ou parceiros de intervenções oriundas do estado central, mas também elas de matriz focalizada.

A avaliação, e embora continuemos a defender que a construção dos seus instrumentos de aferição e análise da ação em curso, ou dos resultados obtidos, sejam por excelência propícios à emergência de uma atitude reflexiva, e por consequência potencialmente produtora de novos conhecimentos, surge no entanto no âmbito de um contexto da prática profissional associada ao paradigma da racionalidade gestonária que a transformação do Estado Social determinou nas políticas sociais, e por arrastamento no Serviço Social.

Robertis (2011), refere-se a esse paradigma, que parece querer (re)influenciar de um modo crescente o Serviço Social em termos práticos e conseqüentemente teóricos¹⁰⁴. Esta autora refere que no “final dos anos 80, a exigência de avaliação generaliza-se pelos discursos e pela expressão exercida junto dos profissionais”, para acrescentar e socorrendo-se de estudos de *Potier* (1986) sobre o tema, que a “avaliação torna-se «uma nova arma estratégica», na ação social: o social custa caro e os eleitos locais querem saber. A avaliação torna-se assim um instrumento milagre, uma exigência permanente”, (Robertis, 2011: 219). Assim e segundo *Viscarret* (2007) quanto ao enquadramento das investigações em Serviço Social, recordamos que depois da abordagem positivista, aquele autor nos dá conta das duas outras orientações possíveis: a *hermenêutica* e a de orientação crítica.

No que diz respeito à primeira (hermenêutica), de referir que esta orientação se baseia no primado desta corrente filosófica, e que se traduz, em linhas gerais, na descodificação das formas verbais e não-verbais de comunicação, pelo que e desde logo, remete para uma interpretação subjetiva dos fenómenos sociais, em que a “finalidade das intervenções do Trabalho Social, não são avaliadas em termos de eficácia (como o é na orientação positivista), sendo que segue a possibilidade de fazer emergir novas formas de interação, de relações sociais e de valores culturais”, (*Viscarret*, 2007: 28).

Esta corrente teórica acaba por estar presente no Serviço Social no âmbito dos modelos de base sistémica, em que hermenêutica surge a par de outras correntes como a teoria dos sistemas ou o interacionismo simbólico. Esta conceção teórica da profissão, é mais uma vez determinada pela matriz central das novas políticas sociais, que valorizam a produção de bens e serviços a partir das dinâmicas relacionais dos indivíduos e dos grupos, apontando portanto para uma atuação em rede propícia a um afastamento progressivo do Estado como

¹⁰⁴ Reforçamos a ideia de que se a produção de conhecimento em Serviço Social, acontece sobretudo, por via da relação tripartida *prática – teoria – prática*, a matriz das políticas sociais de pendor assistencial, e nalguns casos assistencialista, das últimas décadas, tenderão a influenciar a matriz teórica, já que a prática, e entre outros aspetos, se desfocará dos contextos macro e a recentrar-se nos indivíduos e na satisfação imediata das suas necessidades mais primárias.

estrutura central de provisão nas sociedades modernas, e onde o conceito de Capital Social assume especial significado.

Por último, surgem depois as investigações de *orientação crítica*, e que “não se centram tanto em aplicar um determinado modelo ou teoria, ou validar um paradigma, mas em evidenciar os problemas sociais como o poder ou a desigualdade através dos discursos ...O objectivo central da investigação crítica é saber como o discurso contribui para a reprodução da desigualdade e da injustiça social”, (Viscarret, 2007: 29, 29).

Face a esta arrumação de Viscarret (2007), importará agora procurar situar a presente investigação quanto ao que o autor denomina de “posição epistemológica de que se parte”. Assim, e se o primeiro eixo apresenta uma vertente mais descritiva, tendente a poder concretizar um propósito analítico de natureza retrospectiva quanto à ação dos AS em contexto municipal, e que servirá de *pano de fundo* ao segundo eixo da investigação, (este de pendor mais propositivo), poderemos dizer que estes dois eixos da investigação, analisados à luz do enquadramento teórico, e por vezes onde nos posicionamos de uma forma crítica face às referenciadas vantagens da territorialização das políticas sociais, nomeadamente na sua vertente municipal, que a presente tese tem uma orientação, e seguindo a classificação de Viscarret (2007) que se enquadra entre a *orientação crítica e a hermenêutica*.

Tendo em conta os objetivos (geral e específicos) da investigação, de imediato se deduz que o propósito assumido de “*produzir conhecimento que viabilize novas práticas profissionais*”, através da construção de “*conteúdo teórico que contribua para o ajuste do Serviço Social municipal à emergência de novos paradigmas de Estado*”, ou ainda pela viabilização de “*novos domínios profissionais para o Serviço Social em contexto municipal*”, temos presente um conjunto de desígnios que permitem enquadrar a investigação na perspectiva hermenêutica, já que é a partir das experiências vividas pelos AS enquadrados nos municípios portugueses, que se fará por um lado a referida retrospectiva analítica, como se procurarão lançar novos desafios à profissão, dentro do pressuposto de que essas experiências podem gerar “seu próprio saber específico a partir dessa mesma prática”, para além de que considera cada profissional como “um interprete e um revelador dos laços e dos lugares «onde se elaboram valores culturais e novos projetos de vida social e coletiva».(Viscarret, 2007 : 28).

Os territórios municipais são assim assumidos como espaços carregados de valor cultural, campo propício à reinvenção do Serviço Social como área do conhecimento que progressivamente se pode estender a outras áreas, como a do desenvolvimento local,

entendendo este como conceito agregador de várias dimensões e que para além do social envolve ainda outras componentes como a económica, cultural, política, ambiental ou cívica.

Por outro lado, e se a perspectiva hermenêutica de Viscarret (2007) se pode assim considerar estar presente na presente investigação, também a abordagem crítica está subjacente, já que e para além da dimensão desse “saber pratico” ou da “teoria em uso”, desenvolve-se, quer a nível do enquadramento teórico, quer na análise dos resultados, uma apreciação que extravasa o local como espaço de operacionalização das políticas, e tem em conta uma apreciação que “é mais estrutural e política que inter - acional , etiológica ou experimental”, (Viscarret, 2007 : 29).

2 – Universo e amostra

O *universo de estudo* da presente investigação são os AS integrados nos municípios portugueses situados no território continental. Dada a natureza dinâmica desse mesmo universo, tornava-se muito difícil determinar com rigor absoluto a quantificação do mesmo, pelo que, e a partir do *Inquérito Exploratório*, (aplicado em todos os 278 municípios do território continental português), e do respetivo número de AS ao seu serviço, foi feita uma extrapolação de proporcionalidade direta para o todo nacional, de molde, a que por estimativa, se pudesse apresentar um universo aproximado e a partir daí, situar quantitativamente *a amostra*.

Quadro 1.3 – Municípios respondentes ao Inquérito Exploratório, número de AS e grau académico

Município	AS (Nº.)	Sem AS	Grau Académico (*)	Município	AS (Nº.)	Sem AS	Grau Académico
Águeda	4	–	3 L ; 1 M	Paredes de Coura	–	X	–
Aguiar da Beira	1	–	1 L	Pedrógão Grande	–	X	–
Aljezur	-	X	-	Penamacor	–	X	–
Almodôvar	3	–	3 L	Penela	2	–	2 L
Alpiarça	-	X	-	Ponte da Barca	–	X	–
Barreiro	3	–	3 L	Portalegre	4	–	4 L
Beja	7	–	7 L	Portel	1	–	1 L
Carregal do Sal	2	–	2 L	Portimão	13	–	12 L ; 1 M
Cartaxo	2	–	2 L	Redondo	1	–	1 L
Castro Verde	2	–	2 L	Régua	1	–	1 L
Castro Marim	2	–	2 L	Ribeira de Pena	1	–	1 L
Coimbra	20	–	19 L ; 1 M	S. Pedro do Sul	1	–	1 L
Condeixa - a- Nova	1	–	1 L	Sabrosa	1	X	–
Constância	–	X	–	Salvaterra de Magos	2	–	2 L
Cuba	1	–	1 L	Santarém	4	–	4 L
Espinho	2	–	2 L	Santiago do Cacém	2	–	2 L
Esposende	2	–	2 L	Sardoal	2	–	2 L
Évora	5	–	5 L	Sátão	1	–	1 L
Faro	5	–	1 B ; 4 L	S ^ª . Marta Penaguião	–	X	–
Felgueiras	2	–	2 L	Tavira	1	–	1 L
Ferreira do Zêzere	1	–	1 L	Terras de Bouro	–	X	–
Guimarães	7	–	7 L	Tomar	2	–	2 L
Lagos	3	–	3 L	Tondela	3	–	1 L ; 2 M
Leiria	3	–	3 L	Trofa	4	–	4 L
Lousada	4	–	4 L	Vale de Cambra	2	–	2 L

Mangualde	1	–	1 L	Valença	1	–	1 L
Marinha Grande	2	–	2 L	Valpaços	2	–	2 L
Marvão	–	X	–	Vidigueira	1	-	1 L
Mértola	3	–	2 L: 1 M	Vila de Rei	1	-	1 L
Miranda do Corvo	2	–	2 L	Vª. Nova de Cerveira	1	-	1 L
Mogadouro	1	–	1 L	Vª. Nova de Paiva	–	X	–
Monção	1	–	1 L	Vª. Nova de Poiares	3	–	3 L
Monforte	–	X	–	Vila Real	3	–	3 L
Montemor-o-Novo	3	–	3 L	Vimioso	1	–	1 L
Montijo	3	–	3 L	Viseu	3	–	3 L
Oleiros	3	–	3 L	Vª. Real Stª. António	1	–	1 L
Oliveira de Frades	1	–	1 L				

(*) Legenda: B – Bacharel; L – Licenciado ; M – Mestre;

Quadro 2.3– Inquérito Exploratório – Grau académico dos AS integrados nos municípios respondentes

Bacharéis	Licenciados	Mestres
1	162	6

Este procedimento (extrapolação por proporcionalidade direta), está relacionado com o facto do referido inquérito exploratório ter sido antecedido de dois contactos com a ANMP e a APSS, entidades que então revelaram não possuir dados relativamente ao número de AS nos municípios portugueses

Relativamente à amostra, de referir que a mesma sendo *intencional*, na medida em que se baseou num conjunto de critérios previamente definidos de molde a conseguir-se uma maior abrangência, a vários níveis, do território continental como se pode depreender do Quadro 3.3 que se segue, insere-se na “concepção de sujeito colectivo, no sentido em que aquela pessoa que está sendo convidada para participar da pesquisa tem uma referência grupal, expressando de forma típica a conjunto das vivências do seu grupo”, acrescentado a mesma autora que no âmbito das pesquisas qualitativas, que “como não estamos procurando medidas estatísticas...não é o número de pessoas que vai prestar a informação, mas o

significado que esses sujeitos têm, em função do que estamos buscando”, (Martinelli, 1999: 24).

Quadro 3.3 - Inquérito: Critérios de escolha dos vinte municípios da amostra

Critérios
- Abrangência de todo o território continental com base na divisão por NUT (s)
- Inclusão de municípios do litoral e do interior
-Inclusão de municípios urbanos de alta densidade demográfica
- Inclusão municípios rurais de baixa densidade demográfica
- Inclusão de municípios de matriz intermédia rural/urbano (Ex. capitais distritos interior)
- Inclusão de municípios com AS a exercer funções exclusivas de direção / chefia
- Inclusão de municípios com AS a exercer funções exclusivas de intervenção
- Inclusão de municípios com AS a exercer funções mistas (direção / chefia e intervenção)

Ainda relativamente aos critérios da amostra, Sierra (2001: 176), considera quatro condições fundamentais para que a mesma possa ser classificada como tal, nomeadamente que “seja representativa ou reflexo fiel do universo”, querendo isto dizer que se “há setores diferenciados que se supõe oferece características especiais... a amostra também deve compreendê-los”, daí termos procurado reproduzir por via dos critérios antes indicados, contextos socio profissionais, sobretudo territoriais e organizacionais, passíveis de incorporar a diversidade de ambientes que potencialmente se poderiam traduzir em perfis profissionais distintos.

Relativamente aos respondentes da amostra, isto é todos os respondentes do *inquérito*, houve o cuidado de confirmar antes, (e nalguns casos já após a receção do mesmo) de que aquele instrumento de recolha de dados tinha obrigatoriamente de ser respondido por um AS, não só por uma questão de afinidade valorativa e técnica com os objetivos da investigação, mas porque nalgumas das questões é solicitada a opinião do AS respondente, já que só deste modo se poderia recolher e refletir as diferentes informações disponibilizadas, uma vez que é dessa relação teórica – prática que resulta a produção de conhecimento em Serviço Social,

como um produto humano, um processo dialético, contínuo de (re) construção, inserida num contexto sócio – histórico e cultural, produto das relações sociais concretas existentes em cada sociedade e do património de conhecimentos, saberes e práticas construídos pela categoria profissional, em articulação activa e crítica com a realidade social, (Martins, 2001: 7).¹⁰⁵

Quadro 4.3 - Inquérito : Estimativa de AS face ao universo e construção da amostra

(Municípios portugueses: Total - 308; **Território Continental - 278**; Região Autónoma da Madeira- 11 e Região Autónoma dos Açores - 19)

1- Municípios respondentes (Inquérito Exploratório)	2-Municípios com AS (Inquérito Exploratório)	3 -Municípios sem AS (Inquérito Exploratório)	4-Estimativa de AS ao serviço dos municípios portugueses do continente	5-Nº. de AS ao Serviço dos municípios respondentes ao Inquérito	6- Proporção aproximada dos AS considerados ¹⁰⁶ na investigação face ao todo nacional (Em %)
73	60	13	644	107	16,61%
26,61%	82,19%	17,80%	Fórmula de cálculo da estimativa indicada: 73 Mun – 169 278 Mun – X X = 644		(*) Esta proporção foi calculada a partir da estimativa do inquérito exploratório Fórmula de cálculo da proporção indicada: 644 – 100% 107 – X X = 16,61%
Face ao território continental	Face à totalidade dos municípios respondentes	Face à totalidade dos municípios respondentes			

Se relativamente ao inquérito exploratório a questão da definição da amostra não se coloca, uma vez que o mesmo foi aplicado à totalidade dos municípios do continente, já no que respeita às entrevistas e ao inquérito , de referir e como bem assinala Guerra (2006) que a amostra não foi constituída “*por acaso*”, mas sim “em função de características específicas que o investigador quer pesquisar”, (Guerra, 2006 : 43), sendo que a presente, e

¹⁰⁵ Excerto do Prefácio da autoria de Alcina Martins, da obra , “Investigação em Serviço Social”, de Myrian Veras Baptista, editado pelo CPIHTS (2001)

¹⁰⁶ Quando referimos “ proporção aproximada dos AS considerados” temos em linha de conta que no Inquérito, algumas das questões respeitam não só à opinião do respondente mas também ao conjunto de AS ao serviço de cada um dos municípios, como por exemplo o enquadramento da totalidade dos AS pelas diferentes unidades orgânicas; as áreas específicas de intervenção; as prioridades das políticas sociais municipais; os níveis de intervenção; grau de envolvimento na proposta e conceção de medidas de política social; valorização dos diversos domínios do conhecimento; relação atribuições e competências/ perfil formativo; domínios específicos de intervenção, entre outras.

relativamente ao inquérito aplicado, se pode considerar dentro do que esta autora classifica como “intencional” e “teórica, não probabilística”.

Referimos que no tocante a um dos critérios indicados (tipologia dos territórios), se considerou conveniente (já numa fase final da recolha de dados), aplicar o inquérito a um AS com funções de chefia num grande município do distrito de Lisboa, já que pela sua importância demográfica e dimensão da estrutura municipal em apreço, se considerou pertinente a colaboração desse profissional. Cumpriu-se assim o preconizado por Guerra (2006) quando a autora aponta para uma certa maleabilidade das pesquisas qualitativas quanto à definição “a priori do universo de análise”, já que, e entre outras razões aduzidas, “o objeto evolui, a amostra pode alterar-se ao longo do percurso”, (Guerra, 2006 : 43)

Já quanto ao facto da amostra se debruçar apenas sobre os municípios do continente, deixando assim de fora os situados nos arquipélagos dos Açores e da Madeira, tal deveu-se à contingência de estes municípios pertencerem a Regiões Administrativas, que com as suas autonomias deliberativas e executivas, permitem um tipo de enquadramento legislativo de relação dos respetivos Governos Regionais com os municípios, e de produção legislativa própria, que coloca a intervenção social daqueles municípios, e conseqüentemente a ação dos respetivos AS, num plano que nalguns aspetos difere comparativamente com o que ocorre no território continental.

Figura 1.3 – Mapa do território continental português com indicação dos municípios onde os AS respondentes do Inquérito exercem a sua atividade profissional



3 – Técnicas de recolha e tratamento de dados

A pesquisa bibliográfica e documental iniciou-se na fase de desenho do projeto, portanto naquilo que agora apresentamos como *leituras exploratórias*, tendo-se desenvolvido ao longo de todo o processo investigativo, devendo-se referir que entendemos pela mesma, a análise de “bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses...até meios de comunicação orais: rádios, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão” (Marconi e Lakatos, 1990: 65).

Quanto à diferenciação entre pesquisas bibliográficas e documentais, temos que as primeiras são as referentes a matérias já elaborados, como é o caso dos dados estatísticos ou de estudos em torno de problemáticas muito circunscritas como teses, e as segundas, todas as recolhas que não foram alvo de qualquer tratamento analítico, de que serão exemplo, entrevistas ou livros em torno do objeto de estudo.

Essa recolha de informação, e como assinala Bento (2016:3) recorrendo a Ketele e Roegiers (1999), foi depois sujeita a uma reflexão analítica, no sentido da transformar num outro nível de conhecimento, ou uma “representação de uma dada situação...cujos objetivos foram claramente definidos”.

Já no que respeita às *entrevistas exploratórias* estas surgem dentro da categoria de *Dados Verbais* e na sub-categoria da *Entrevista de Especialista*, (Flick, 2005). Assim, com o propósito de levantar algumas possíveis linhas de investigação foi decidido entrevistar dois AS. No caso em apreço, optou-se por inquirir dois com uma experiência profissional vasta, embora de percursos e perfis diferenciados. Assim, enquanto um apresentava uma longa experiência de exercício profissional em contexto municipal, nomeadamente em cargos de chefia, percurso que foi acompanhado de um contínuo pessoal de investigação em Serviço Social, para além de um considerável currículo no domínio da docência no ensino superior.

O outro entrevistado, para além de ser igualmente funcionário de um município como AS, e de ter também um percurso de qualificação pessoal no domínio das ciências sociais assinalável (está em processo de conclusão de um doutoramento na área do desenvolvimento local), tem uma prática profissional centrada na intervenção no domínio do desenvolvimento local de base territorial. Para além disso, este profissional desempenhou já funções governamentais numa estrutura desconcentrada do Estado, no caso o Instituto da Segurança Social,IP, o que lhe confere toda uma experiência no que toca à abordagem relacional entre o

local e o central, analisando a intervenção do AS não apenas numa conceção meramente de base provisional, mas também promotora do desenvolvimento dos territórios e das suas populações.

Como assinala Flick (2005: 92), as “*entrevistas de especialistas*”, “não como caso único, mas como representante de um grupo” e é também por isso que o “o guião de entrevista é mais diretivo”. Pese embora esta tipologia de recolha de dados comporte alguns riscos, o autor salienta ainda como grande vantagem, “a questão da diretividade, devido ao facto do entrevistado ter mais interesse como especialista que como pessoa. A necessidade que o entrevistador mostrar na entrevista que também está familiarizado com o tema é uma condição básica para o êxito da entrevista”, (Flick, 2005 : 93)¹⁰⁷.

A informação recolhida foi depois sujeita à técnica da *análise de conteúdo* a partir do enquadramento teórico de Bardin (2008) e Guerra (2006), sendo que se optou por seguir o preconizado pela segunda autora em termos de tratamento da informação recolhida nas citadas entrevistas, tendo sido elaborada uma “*grelha de sinopse*”, que funcionou como síntese do discurso, que procurou captar a “mensagem inicial da entrevista e são fiéis, inclusive na linguagem, ao que disseram os entrevistados. Trata-se portanto de material descritivo que, atentamente lido e sintetizado, identifica as *temáticas e as problemáticas* (mesmo as que não estão referenciadas no guião da entrevista”, (Guerra, 2006: 73).

A técnica da análise de conteúdo, que para além das entrevistas exploratórias foi também aplicada nalgumas questões abertas do questionário base de recolha de dados, levanta obviamente o problema da fidelidade da transcrição relativamente ao pensamento dos profissionais contactados, já que e como assinala Bento (2013) recorrendo ao pensamento de Flick (2005), “nas investigações qualitativas a importância do texto apresenta-se numa lógica relacional com a realidade estudada, uma vez que essa fonte essencial pode estar inquinada por via de uma interpretação desfocada do seu construtor, como o próprio investigador pode correr esse risco”, (Bento, 2013: 31).

¹⁰⁷ Esta questão da “familiaridade com tema”, esteve de algum modo salvaguardada, já que o doutorando tem ele próprio um percurso vasto, quer como docente no ensino superior no domínio do Serviço Social, quer como eleito local, quer como assistente social ligado a processos de dinamização local em territórios de baixa densidade demográfica, nomeadamente no âmbito de associações de desenvolvimento local e instituições particulares de solidariedade social, onde para além da vertente provisional das várias ações levadas a cabo, tem centrado a sua intervenção também no domínio do desenvolvimento territorial, muito em particular na criação de emprego por via de dinamização de sinergias locais.

De qualquer modo, e de molde a evitar o que Bardin (2008: 30) denomina de “ilusão da transparência”, é necessário concretizar estes “instrumentos de investigação laboriosa de documentos”, de forma a que nos possamos situar “ao lado daqueles que, de Durkheim a P. Bourdieu passando por Bachelard, querem dizer não”, a essa “ilusão”, “recusando ou tentando afastar os perigos da compreensão espontânea”, (Bardin, 2008).

A análise de conteúdo revela-se assim não só um meio de descoberta, mas também um instrumento de rigor, que permite ao investigador “lutar contra a evidência do saber subjetivo, destruir a intuição em proveito do «construído»”, levando-o para um estado que o autor apelida de “vigilância crítica”, por via do que considera uma “técnica de rutura” que se “afigura tanto mais útil para o especialista em ciências humanas, quanto mais ele tenha sempre uma impressão de familiaridade face ao seu objeto de análise.”, (Bardin, 2008: 30), o que no caso em apreço se verifica duplamente, dada que o objeto de estudo se prende com uma prática profissional com que o investigador tem alguma familiaridade, o mesmo se passando com o campo de análise.

O *inquérito exploratório* aplicado teve o duplo propósito de fazer uma primeira abordagem relativamente ao campo empírico no que diz respeito a aspetos de natureza quantitativa - qualitativa, como por exemplo o número de AS ao serviço de cada um dos municípios, mas também a área interna de enquadramento funcional, nível de qualificação académica e área de formação do responsável máximo pela unidade orgânica, e para além de isso fornecer as primeiras indicações, relativamente aquilo que poderiam vir a ser aspetos como os eixos da investigação e objetivos.

De referir que no inquérito exploratório se solicitava a indicação da instituição de formação de cada um dos graus académicos dos AS ao serviço dos municípios, aspeto que à primeira impressão pode parecer deslocado do âmbito e propósitos metodológicos da investigação. No entanto, essa solicitação tinha como intenção aferir da ocorrência de eventuais informações incorretas por parte dos serviços de recursos humanos dos municípios, indicando como AS, técnicos com formações noutras áreas. Esse receio veio a confirmar-se em 2 situações, em que outros tantos técnicos superiores com formação em Sociologia, foram referenciados como sendo assumidos internamente por AS.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Aquando da análise dos dados do inquérito exploratório foi detetada esta situação, sendo que de imediato foram contactados (via mail) os dois municípios em questão, tendo por um lado sido alertados para a incorreção da informação face ao pretendido, mas também para a eventual ilegalidade que estariam a cometer já que “Em 14 de Dezembro de 1939, O Decreto-Lei nº 30135, que estabelece as condições a que deve obedecer a formação em Serviço Social, estatuiu que

Por outro lado, o referido inquérito, tinha ainda como propósito contribuir para a definição da amostra, sendo que desde logo se definiu que a mesma se deveria situar em torno dos 15% do universo, (aproximadamente), isto é do total de municípios que se estimou, teriam então (primeiro trimestre de 2015), pelo menos um AS ao seu serviço.

Dada a relativamente baixa quantidade de informação recolhida no inquérito exploratório, (o que pressupõe que não a consideremos bastante pertinente relativamente a alguns dos dados fornecidos), optou-se por fazer um tratamento sem sujeição a qualquer programa informático, (para além dos gráficos que se apresentam relativos a estes dados preliminares), tendo sido elaborados quadros com a síntese da informação solicitada

Depois de feitas as análises exploratórias e analisados os resultados dos instrumentos exploratórios, (entrevista e inquérito), passou-se à elaboração e aplicação do *Inquérito*, onde se procurou levantar um conjunto de questões relacionadas com a influência do enquadramento normativo na prática profissional, níveis de intervenção profissional ou ainda a questão dos desafios que se colocam aos AS face à transformação do Estado Social, muito em particular na sua componente de individuação das políticas sociais.

A estrutura do Inquérito está organizada em três partes: uma primeira em que se procura fazer a caracterização do respondente e da respetiva unidade orgânica de enquadramento;

«Assistente Social» é o título autorizado por lei, exclusivamente, para os diplomados em Serviço Social, formação ministrada até 1995, em Portugal, exclusivamente, pelos Institutos Superiores de Serviço Social de Lisboa, Porto e Coimbra. Conforme estipula o art. 9º «O título de assistente de serviço social é privativo das diplomadas nos termos deste decreto-lei [...]» (sublinhado nosso). Decorrendo o uso da designação de diplomados do facto de então o ordenamento educativo não prever que aos cursos ministrados em instituições particulares de ensino pudessem ser conferidos graus académicos”

“O reconhecimento, em 1989, do grau de Licenciatura, aos cursos de Serviço Social ministrados por aquelas escolas, atualizou a disposição legal de uso exclusivo do título profissional de Assistente Social aos Licenciados em Serviço Social”

“Refira-se que, em Julho de 1956, o Decreto-Lei n.º 40678, que revê o Decreto-Lei n.º 30135, estabelecendo a formação em 4 anos curriculares, consagra a designação de assistentes sociais (cf. art.º 1º), título profissional que se mantém até ao presente”

“A tentativa ou prática de admissão de titulares de outras licenciaturas (Educação Social, Gerontologia Social, Investigação Social Aplicada, Animação Social, Ciências Sociais Minor de Serviço Social, Ciências da Educação etc.) constitui uma intrusão e violação das normas legais atrás referidas”

Disponível em <http://www.apross.pt/profissao/faq-/>, acedido em 17/01/2016
Ler mais: <http://www.apross.pt/profissao/faq-/>

uma segunda, denominada “O Serviço Social no município e enquadramento da ação do AS”, que visa, fundamentalmente recolher um conjunto de dados relacionados com o primeiro eixo da investigação, em torno de questões como as áreas de intervenção profissional dos AS no período estudado; níveis de autonomia e afirmação socioprofissional ou grau de participação na conceção e execução das diferentes medidas de política social. O terceira parte, denominada “ A prática profissional – Potencialidades e desafios da ação dos AS em contexto municipal”, procura, e como a própria designação indica, recolher um conjunto de elementos relacionados com a possibilidade do Serviço Social municipal enveredar por novas frentes de intervenção, numa ótica de desenvolvimento, e onde o social possa surgir como parte integrante de um processo mais vasto de progresso local.

Este instrumento de recolha de dados foi enviado por correio eletrónico, sendo devolvido pela mesma via. O seu envio foi antecedido de um contacto telefónico com os AS respondentes, tendo então sido transmitido um interesse significativo por parte de alguns destes profissionais, (em particular de alguns dos que exerciam funções de Direção/Chefia ou acumulavam estas funções com outras de natureza executiva), em ter conhecimento das conclusões da investigação, já que, e como noutra ponto assinalamos, começam hoje a surgir dúvidas, (embora muito pontuais), quanto à natureza da nova matriz de políticas sociais, e mesmo no que diz respeito ao próprio papel provisional dos municípios.

Para tratamento deste instrumento, foi criada uma base de dados a partir do Programa SPSS¹⁰⁹, na sua versão mais atual, a partir do qual, e para além dos quadros de frequências que se apresentam nos Capítulos IV e V, foram construídos alguns gráficos de molde a facilitar visualmente a interpretação de alguns dos resultados obtidos.

Quanto à abrangência territorial procurou-se que o mesmo fosse de encontro aos critérios da amostra, tendo-se assim optado pela sua aplicação geográfica a partir das NUTS¹¹⁰.

¹⁰⁹ SPSS – Acrónimo para o *software* aplicativo (programa informático), validado cientificamente - Statistical Package for the Social Sciences

¹¹⁰ Optou-se por uma aplicação dos inquéritos tendo como referência a [Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos](#), geralmente designadas de NUTS, no caso NUT II, constituído por cinco unidades no território continental, (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve). “Estes níveis designam as sub-regiões *estatísticas* em que se divide o *território* português, de acordo com o Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do [Parlamento Europeu](#) e do Conselho de 26 de Maio de 2003^[21]. A classificação das unidades territoriais correspondentes à NUTS 2 teve a sua última alteração com o Decreto-Lei 244/2002^[31], enquanto que a da NUTS 3 foi sendo alterada desde o Decreto-Lei n.º 46/89 até à última mudança realizada pela Lei n.º 21/201.” Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/NUTS_de_Portugal, acedido em 28/01/2016

4 – Descrição do processo metodológico da pesquisa

Como referimos no ponto anterior, o desenho da presente tese doutoral foi arquitetado em torno de um conjunto de reflexões levadas a cabo a partir das entrevistas exploratórias feitas a dois AS com uma sólida formação académica e vasta experiência profissional em funções de chefia e executivas, e ainda da aplicação de um inquérito exploratório a todos os 278 municípios de Portugal continental, tendo-se então constatado que dos 73 municípios que aceitaram responder, 59 tinham assistentes sociais nos seus quadros, enquanto 14 não dispunham, à data em questão, de qualquer profissional de Serviço Social ao seu serviço¹¹¹, o que se traduz numa cobertura significativa no que diz respeito a estes profissionais, e que importava perceber, não só numa abordagem de natureza mais descritiva, mas também de abertura a novas áreas de intervenção.

Do inquérito exploratório foi possível apurar que os AS em contexto municipal, estavam agregados em torno de três grandes áreas. Uma primeira, que indiciava uma natureza mais assistencial e que então intitulámos de *áreas clássicas de intervenção*, com a *ação social* (55%) e a *educação* (22%), a surgir, respetivamente, como a primeira e segundas áreas que integravam mais profissionais.

Levando em linha de conta algumas experiências de intervenção, embora menos expressivas em termos quantitativos, que surgiram em domínios não clássicos, (área que então designamos de *desenvolvimentista*), nomeadamente, e a título de exemplo, a *cultura* ou o *desenvolvimento económico*, considerou-se que seria pertinente investigar a possibilidade do Serviço Social, no âmbito da sua ação municipal, se afirmar em frentes de intervenção inovadoras, indo de encontro a algumas experiências de desenvolvimento local dinamizadas a partir de autarquias, e onde os AS têm integrado equipas pluridisciplinares¹¹².

¹¹¹ Fazendo uma extrapolação aritmética diretamente proporcional aos resultados do inquérito exploratório, poder-se-á afirmar que aproximadamente 80% dos municípios portugueses tinham à data, pelo menos um AS ao seu serviço.

¹¹² Nos últimos anos, no âmbito das políticas sociais territorializadas de iniciativa comunitária ou nacional, mas descentralizadas em estruturas locais como os municípios, e que serão exemplo programas como o EQUAL, PRODER, URBAN, Rede Social, PROGRIDE, entre outros, têm sido levados a cabo projetos de intervenção social, que têm contado com alguma regularidade com a participação de assistentes sociais. Para além disso, os municípios têm desenvolvido uma vasta tipologia de iniciativas que vão, e a título de exemplo, desde a reabilitação integrada de áreas urbanas degradadas como Centros Históricos; a revitalização socioeconómica de zonas rurais de baixa densidade, ou a dinamização do movimento associativo, têm também permitido a integração de assistentes sociais, num processo que tem aberto portas a novos desígnios para a profissão

Por último, surgia ainda uma terceira área, e que designámos por *outras áreas de intervenção*, e que tendendo para uma vertente assistencial, indiciava contornos diferentes quanto à clássica, já que parecia surgir associada a domínios como a *gestão de produtos ou serviços*, e que por vezes se organizava em torno de faixas etárias como a *juventude ou a terceira idade*.

No referido inquérito exploratório apurou-se ainda que nesses 59 municípios exerciam a sua atividade 169 assistentes sociais, para um total de 1 856 959 habitantes¹¹³ o que perfazia uma média de 10 987 habitantes por profissional de Serviço Social. As zonas rurais apresentavam uma maior taxa de cobertura, aferida a partir dos dados dos dez concelhos menos populosos, onde 14 AS prestavam apoio a uma população de 52 330 habitantes, perfazendo 3737 indivíduos por AS. Já quanto aos dez concelhos mais populosos, apurou-se que 155 profissionais serviam uma população de 903 472 habitantes, o que perfazia uma média de 5 828 habitantes por AS.

Como antes se refere, estes dados apurados inicialmente, foram determinantes para definir aspetos como as principais linhas de investigação, o peso e critérios da amostra, assim como a própria estrutura do inquérito final.

Os resultados do referido inquérito exploratório, entrecruzados com as entrevistas exploratórias, e ainda com as leituras introdutórias ao objeto de estudo subjacente à investigação, rapidamente nos permitiu identificar o que definimos como dois percursos socio – profissionais distintos dos AS nos municípios portugueses: um primeiro mais alinhado com as denominadas áreas clássicas como a ação social em sentido lato, ou ainda a habitação ou a educação, (mas que apresentava indícios de alguma mutação nos últimos anos); e um segundo muito próximo da ideia de desenvolvimento local, e onde o social aparentava surgir como complemento de outras dimensões, como a económica ou a cultural.

O objeto de estudo e o direcionamento do mesmo, foi depois aprofundado no plano teórico, a partir dos dados conseguidos dessa recolha exploratória, isto é, só depois de um contexto empírico já explorado inicialmente. O enquadramento teórico, e dada a natureza indutiva da investigação foi sendo progressivamente construído¹¹⁴, a partir de autores como

¹¹³ O número de habitantes foi calculado tendo como base o número de habitantes residentes nos concelhos dos municípios respondentes (INE – Recenseamento Geral da População, 2011).

¹¹⁴ O que consideramos “*enquadramento teórico previamente trabalhado*” refere-se obviamente aos conteúdos dos Capítulos I e II. No entanto, quer no Capítulo IV, quer no V, entrecruzamos toda a componente empírica da investigação, não só com as correntes de pensamento e de operacionalização do Serviço Social no espaço municipal apresentadas nos dois primeiros Capítulos, como incorporamos novas abordagens teóricas, estabelecendo um quadro conceptual comparativo que permite não só determinar as evoluções conceptuais ocorridas, como, e esperamos, faça emergir

Mondolfo (1997), Estivill (2008), Alves (2011) numa primeira fase, e posteriormente já noutra linha de pensamento, Hamzaoui (2005), Moser (2011), Castel (2012), Ferguson (2012), Nascimento e Melazzo (2013), Montesino e Righard (2013), Sposati (2013), Ballesterio, Viscarret e Úriz (2013), Ferreira (2014), Carvalho e Pinto (2015) ou Saiz (2015), entre outros, para cada uma das fases

Refira-se a propósito deste conjunto de autores, que o Inquérito, foi ele próprio, arquitetado a partir de uma matriz teórica de algum modo dualista, de molde a favorecer o processo indutivo: por um lado algumas das questões colocadas, como por exemplo as relacionadas com uma vertente profissional mais alinhada com uma abordagem sistémica de favorecimento das lógicas de rede e parceria, surgem a partir do preconizado pelos primeiros três autores citados, que vão de encontro a uma certa dinâmica profissional construída entre a responsabilidade pública (com especial incidência para a pública municipal) e a decorrente da responsabilidade civil. Por outro, surgem um conjunto de outras questões, (estruturadas a partir do pensamento dos outros autores acima indicados), e que não sendo absolutamente contraditórias nos seus propósitos face às anteriores, procuram, sobretudo, abrir novas linhas de intervenção ao Serviço Social na área dos municípios, dentro de uma certa ideia de município enquanto governo local que, e como enfatizam (Hamzaoui (2005) ou Castel (2012), entre outros aspetos de relevante interesse, não pode diluir a sua ação apenas enquanto dinamizador do que apelidamos de *civilismo territorial*.

Procurou-se assim, e como assinala Guerra (2006), começar «nos factos (no terreno) », o que se verificou a partir da aplicação dos já referidos instrumentos exploratórios (inquérito e entrevista), o que em paralelo com algumas leituras exploratórias, (e numa segunda fase mais consistentes), permitiram desenvolver uma análise dos materiais recolhidos, que levaram à “construção de conceitos e...proposições teóricas”, (Guerra, 2006: 25). Os conceitos e proposições teóricas a que a autora alude, como serviço social municipal, territorialização, focalização ou individuação, entrecruzados com os dados recolhidos (alguns até de natureza quantitativa), permitirão, espera-se, a construção de nova teoria, que surgirá dentro de um “processo evolutivo, visto que ela é o ponto de chegada do método e não o seu ponto de partida”, (Guerra, 2006: 25).

Considerou-se que seria importante clarificar o papel destes profissionais, enquadrados em estruturas político – administrativas fortemente configuradas por pressões político – partidárias, tendo em conta a regular sujeição a ciclos políticos, e onde a proximidade com

novas possibilidades de afirmação do Serviço Social, daí a enunciação de autores que surgem fundamentalmente nos últimos dois capítulos.

os cidadãos e os seus problemas objetivos confere a estas estruturas e aos seus profissionais mais qualificados, (como será certamente o caso dos AS), uma visibilidade e uma exposição que pode levar a um confronto com alguns dos valores inerentes ao Serviço Social¹¹⁵.

Pareceu-nos então plausível que o processo de territorialização das políticas sociais, estivesse a representar um desafio, não isento de riscos, àquilo que podemos designar como um tipo de enquadramento socioprofissional que legitimou o papel destes profissionais no âmbito de uma primeira fase do Estado Social português, e em que os AS funcionaram como agentes facilitadores no acesso aos direitos sociais

¹¹⁵ A este propósito, no âmbito da entrevista exploratória e quando confrontando com a questão da continuidade/descontinuidade da ação dos AS nos municípios face a alterações das atribuições e competências, um dos entrevistados respondeu, “Perante este quadro, considero que, mais do que o quadro de competências, tem sido *o interesse dos autarcas e a pressão das populações* o principal motor da ação municipal no campo social”, (Entrevistado 1)

CAPÍTULO IV – A AÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Introdução

Iniciamos este capítulo dando conta de alguns aspetos que se prendem com as particularidades do enquadramento institucional dos municípios numa estreita relação com a prática profissional dos AS, sobretudo os decorrentes do processo transformação do Estado Social. Esse exercício é construído, partindo da análise da definição de Serviço Social adotada pelos organismos supranacionais, (IFSW e IASSW), dando ênfase ao que consideramos como um certo alinhamento do Serviço Social pelas novas conceções de políticas sociais, uma vez que a possibilidade de *definições regionais*, permite uma maleabilidade do conceito, e sobre a qual mostramos algumas reservas face ao que isso representa em termos de possibilidade de desfiguração da matriz conceptual.

Essa nova definição, acaba no entanto por incorporar melhor a ideia de desenvolvimento local tal como a apresentamos ao longo da investigação, na linha do AS *ator do desenvolvimento e do bem-estar dos territórios* (Mondolfo, 1997), onde surgem novas desafios, como o associado à intervenção no âmbito da *multiculturalidade* (Vázques, 2010), que leva à necessidade do aprofundamento de novos conceitos como o de *exopatia* (Aguilar e Buraschi, 2014), ou ainda os assinalados por Albuquerque, Almeida e Santos (2013), relacionados com o que estas autoras classificam de *ambiguidade estrutural* ou *novas finalidades*, decorrentes do novo modelo de Estado Social marcado pela escassez de recursos públicos e da emergência de novas fontes provisionais.

Num segundo momentos iniciamos o processo de apresentação e análise dos dados do inquérito, onde destacamos o facto da ação profissional se ter iniciado de uma forma concentrada em torno de áreas como a *habitação* e o *atendimento a indivíduos e famílias*, e progressivamente se ter dispersado por um vasto leque de áreas, mas onde o *planeamento* parece ter estado sempre presente.

Essa dispersão deu assim oportunidade a que a atividade profissional dos AS nos municípios, seja hoje em dia marcada por o que intitulamos como uma *individuação dispersiva*, ligada a uma *focalização assistencial*, aspeto que damos conta no terceiro ponto

deste capítulo, com as *áreas clássicas da ação social, habitação / habitação social, saúde e educação* a surgirem associadas um primeiro período de provisão redistributiva, e um vasto leque de outras áreas (dezasseis ao todo), que classificamos como *áreas inovadoras de intervenção*, no âmbito da *focalização assistencial*.

Procuramos analisar a relação teórico-conceptual desta dualidade operativa, à luz autores como, Branco (2009), Robertis (2011), Alves (2011), Ferguson (2012), nomeadamente no que respeita à arrumação clássica em *níveis de intervenção* e onde se pode constatar um certo equilíbrio entre o nível macro (*Funções de planeamento e gestão*); meso (*Funções de proximidade ao cidadão na ligação / mediação com outros agentes da comunidade*) e micro (*Funções executivas de atendimento / apoio a munícipes*).

Apresentamos ainda o *grau envolvimento* dos AS dos municípios na *proposta de criação* e na *conceção* de instrumentos provisionais de base municipal, verificando-se uma considerável participação nestas duas dimensões da prática profissional. Quanto à *tipologia das funções desenvolvidas* (planeamento, gestão, execução e avaliação), cerca de metade dos profissionais integrados nos municípios respondentes agrupa-se em torno da tipologia (conjunta), *planeamento / execução / gestão*, com a outra metade ligados a uma ação dispersiva, numa organização que de algum modo se repete noutros países conforme referem Hamzaoui (2005) ou Ferguson (2012).

Terminamos este capítulo, procurando aferir do *estatuto e autonomia socio – profissional dos AS nos municípios*, sendo que quanto ao grau académico, sobressaem os *licenciados*. Já no que respeita ao *nível de autonomia*, esta evidencia-se em domínios como por exemplo a *definição das linhas orientação estratégica do município no tocante aos instrumentos de planeamento, na proposta de novos instrumentos de política social*, ou a nível de *apoios pontuais a munícipes e entidades*.

Por último, e ainda relacionado com o *estatuto e autonomia profissional*, procuramos aferir estas duas dimensões a partir indicadores como as *áreas de interação mais regular no contexto da estrutura orgânica dos municípios* e da *valorização do conhecimento do AS respondente feita pelos políticos (eleitos e estrutura de apoio nomeada)*, *comparativamente com os outros técnicos superiores do município* a partir de um conjunto de variáveis. Estes dados no seu conjunto, indicam uma *representação social* dos AS face aos decisores políticos, *bastante elevada*, destacando-se uma forte capacidade *relacional e mediadora* com que os quadros políticos municipais assumem os AS, como *atores* (Mondolfo, 1997), com

capacidade para construir *pontes de diálogo e de proximidade* entre o município, os cidadãos, mas também com a generalidade das *organizações*.

1 - A prática profissional em contexto municipal

Pretendemos desenvolver neste ponto uma análise de natureza teórico-prática a alguns aspetos relacionados com a acção profissional dos AS, na sua relação com algumas das mudanças do paradigma de bem-estar a que fazemos referência anteriormente, ancorando essa reflexão na dimensão político – administrativa que o Poder Local, e em concreto nos municípios portugueses.

Embora seja pressuposto que o Capítulo IV se desenvolva em torno da análise de dados, enquadrando-se portanto dentro do primeiro eixo da investigação e dos primeiros dois objetivos específicos, entendemos oportuno levar a cabo esta reflexão de natureza conceptual, também como pano de fundo aos pontos deste e do próximo capítulo, de molde a situar a profissão de AS face aos mecanismos reguladores do desempenho profissional, com destaque para a definição internacional recentemente adotada (2014), às particularidades do desempenho em contexto municipal ou ainda a alguns dos grandes desafios que se colocam ao Serviço Social, face à mudança de paradigma Estado, num processo que parecia consolidar-se no seguimento da crise internacional que eclodiu em 2008 com fortes repercussões na matriz ética, teórica e operacional da profissão de AS, e que agora começa a ser questionado.

Recordamos que a própria definição internacional de Serviço Social tem vindo a sofrer alterações, sendo útil perceber algumas das principais tendo como referência a implementada em 2001¹¹⁶ e a atualmente em vigor, adotada em 2014¹¹⁷.

¹¹⁶ “O Serviço Social é uma profissão que promove a mudança social, a resolução de problemas no âmbito das relações humanas e o *empowerment* e libertação das pessoas para aumentar o seu “bem-estar”. Utiliza teorias do comportamento humano e dos sistemas sociais, intervindo nas interações das pessoas com o seu meio. Os princípios dos direitos humanos e da justiça social são fundamentais para o serviço social “ Definição adotada em 2001 pela Associação Internacional de Escolas de Serviço Social e Federação Internacional de Assistentes Sociais. In Sewpaul et al (2004), citado por Bulhões (2011 : 11).

¹¹⁷ “O Serviço Social é uma profissão de intervenção e uma disciplina académica que promove o desenvolvimento e a mudança social, a coesão social, o *empowerment* e a promoção da Pessoa. Os princípios de justiça social, dos direitos humanos, da responsabilidade coletiva e do respeito pela diversidade são centrais ao Serviço Social. Sustentado nas teorias do serviço social, nas ciências sociais, nas humanidades e nos conhecimentos indígenas, o serviço social relaciona as pessoas com

Se relativamente ao postulado dos valores poderemos dizer que não existem diferenças substanciais entre ambas as definições, já que ambas apontam para os direitos humanos e justiça social como esteios centrais da profissão, já no que diz respeito às dimensões do conhecimento e da prática há de facto mudanças substanciais.

Assim, no tocante à sustentação teórica, a definição anterior refere que o Serviço Social “Utiliza teorias do comportamento humano e dos sistemas sociais”, enquanto a atual defende, por um lado, a sustentação nas “teorias do serviço social” e “nos conhecimentos indígenas”. Importa assim referir que esta definição vai, por um lado, de encontro ao preconizado por autores como Viscarret (2007), que entende o Serviço Social com um corpo de conhecimentos próprios, portanto como uma ciência, embora ressaltando a natureza “recente” da mesma, e por outro, as questões centrais das políticas públicas deste limiar de século no que diz respeito à salvaguarda das culturas autóctones, do direito à diferença ou do respeito pelas diferenças das minorias étnicas ou religiosas, por exemplo. Também na vertente operacional da profissão se levantam algumas diferenças, de que destacaríamos os conceitos presentes nesta última definição como a promoção do desenvolvimento ou da coesão social.

O facto da definição atual enfatizar, no plano interventivo, as “interações das pessoas com o seu meio” e atual o “*empowerment* e a promoção da Pessoa”, traduz também uma certa conformidade com as tendências dominantes das políticas sociais, por sua vez influenciadas pelas novas correntes a nível do papel do Estado na sua relação com os mercados e a sociedade civil, no fornecimento de bem – estar, e que aponta para uma maior responsabilidade individual, processo que aliás se inicia logo no processo formativo dos AS, que confinado à Declaração de Bolonha, ao ficar, e como assinala Ferreira, (2014: 330), “mais orientado para as competências conduziu a práticas profissionais mais casuísticas, controladoras e mais centradas nas dimensões técnico – administrativas”, por força, sobretudo, do facto da estrutura curricular condensada, em regra, em três anos, apontar agora para uma formação de nível superior com base na capacitação de competências relegando para segundo plano a “transmissão de conhecimentos”¹¹⁸.

as estruturas sociais para responder aos desafios da vida e à melhoria do bem-estar social. Esta definição de Serviço Social pode ser ampliada ao nível nacional e/ou ao nível regional.” Definição aprovada pela Assembleia Geral da IFSW e IASSW. In APSS – Associação dos Profissionais de Serviço Social

Disponível em <http://www.apross.pt/profissao/defini%c3%a7%c3%a3o/> acessado em 12/01/2016

¹¹⁸ Ferreira (2014: 330), e tendo como referência o Preâmbulo do Decreto – Lei nº. 115/2013 de 7 de Agosto que entre outras matérias define a missão do ensino superior português, aponta para o que

Em face do objecto de estudo da presente investigação, não podemos deixar de salientar devidamente o facto de na definição de 2014, conter no seu último parágrafo a possibilidade desta ser “ampliada ao nível nacional e/ou regional”, o que aponta inequivocamente para uma adaptabilidade do Serviço Social a contextos territoriais específicos, o que aliado à valoração dos conceitos de *desenvolvimento e coesão social*, indicia uma certa propensão operativa da profissão menos padronizada e concebida a partir de normativos supra territoriais, e por consequência mais alinhada com as necessidades de espaços delimitados, para além de que contrasta com a natureza supra local e nacional dos dispositivos de desenvolvimento e coesão assinalados.

Entendemos dever salientar que esta possibilidade de ajustamento da definição aos níveis nacionais e/ou locais, permitir, em teoria, a inclusão de descrições que eventualmente possam conflitar de valores basilares da profissão como os Direitos Sociais. Entende-se que esta faculdade deveria, e se não for esse o caso, de eventuais adaptações nacionais ou regionais da profissão serem, obrigatoriamente, sujeitas à ratificação de organismos supra nacionais, nomeadamente a IFSW¹¹⁹ e IASSW¹²⁰.

Retomando a atual definição na sua relação com os municípios, (nos termos do Decreto – Lei nº. 30/2015 de 12 de Fevereiro), ressalta desde logo o facto do Serviço Social em contexto municipal dispor da possibilidade de uma intervenção supra concelhia através de “entidades intermunicipais no domínio de funções sociais”, o que abre uma nova possibilidade à profissão, de natureza regional, de molde a que os AS possam enveredar por dinâmicas interventivas, nomeadamente na dimensão planeadora, que extravase os limites territoriais concelhios e por consequência alargue horizontes de análise com todas as suas implicações em termos de eficácia e eficiência de alguns dispositivos de políticas sociais.

A natureza dos municípios quanto à sua função de produtores locais de mecanismos de bem-estar, podendo ser entendidos na sua esmagadora maioria como micro – estruturas quando comparados com um Governo de nível nacional ou mesmo um Ministério, favorece o desenvolvimento de práticas profissionais estruturadas localmente em todas as suas dimensões, ao permitir que o AS desenvolva a componente planeadora, executiva e

considera uma contradição entre o propósito da Declaração de Bolonha quanto ao ênfase na questão das competências, já que , e segundo aquele diploma, “todo o sistema de ensino visa a aquisição de conhecimentos pelos estudantes”.

¹¹⁹ Ifsw.org

¹²⁰ www.iassw-aiets.org

avaliadora da profissão, numa dinâmica propícia à produção de conhecimento, embora nem sempre a mesma seja assumida como tal.

Segundo Bulhões (2011), citando Meneses (2002) e Serafim (2004), refere que em “contexto autárquico a produção de conhecimento resulta de um trabalho científico interligado à prática profissional, ao contexto político e institucional e interligação com as políticas sociais, por exemplo, através do papel interventivo do assistente social nas políticas sociais da autarquia”, (Bulhões, 2011: 12)

A noção de desenvolvimento e a possibilidade de ampliação ao nível nacional e/ou regional, contida na definição de Serviço Social desde 2014, surge pois, e entre outros enquadramentos, dentro de uma ideia de localização da profissão a partir dos municípios e que na atualidade extravasou uma componente assistencial pontual, para assumir uma prática transversal a várias áreas de atuação, que de acordo com os dados do inquérito exploratório recolhido, e mesmo de outras pesquisas como as de Bulhões (2011) ou Meneses (2001), situam a profissão num quadro múltiplo de intervenção, que vai desde as áreas clássicas como a educação ou a habitação, até experiências mais recentes em domínios como o ambiente, o património ou o ordenamento do território, como é o caso de Planos de Intervenção e Salvaguarda de Centros Históricos, recuperação de Áreas Urbanas de Géneses Ilegal ou ainda por via do enquadramento de AS em projetos sectoriais tendentes a intervir em problemas sociais concretos.

O Serviço Social municipal vai assim de encontro ao preconizado por Mondolfo (1997), quando este considera que cabe ao AS incorporar a figura do “*actor*” do desenvolvimento em prol do bem – estar das populações de um dado território.

Do ponto de vista metodológico a proximidade interventiva com os sujeitos, por um lado, e por outro a proliferação de situações de deslocalização de indivíduos e famílias, muitas vezes em situação de forte precariedade e conseqüentemente de choque com as condições mais elementares da dignidade humana, lançam ao Serviço Social municipal um desafio e em simultâneo uma oportunidade de enriquecimento teórico – operacional. Aguilar e Buraschi (2014) e a propósito das questões inerentes à intervenção com imigrantes e da diversidade cultural referem que estas duas realidades, com especial acuidade no nosso tempo, em face, por exemplo, da deslocação massiva de pessoas do próximo e médio oriente, e ainda do norte de África, em direção à Europa, “impõe a necessidade de uma reciclagem e uma formação contínua em aspetos que tradicionalmente não se consideram no

currículum”¹²¹ (Aguilar e Buraschi, 2014: 278). A primeira necessidade prende-se com o que os autores denominam de “profissionais conscientes globalmente e comprometidos localmente na perspetiva intercultural transformadora”, (2014: 279).

A *questão da interculturalidade*¹²² surge hoje de uma forma bastante intensa na dinâmica política e gestionária dos municípios, e por consequência no Serviço Social municipal, ganhando assim este conceito uma pertinência significativa, tal como já em 2010, Vázquez acentuava, ao referir que “O tratamento dado à imigração nos últimos anos baseou-se na consideração de um fenómeno quase exclusivamente laboral vinculado a uma dinâmica socio económica. A abordagem da gestão da diversidade nasceu no sistema educativo, e daí, se estendeu a outros espaços públicos como a saúde ou os serviços sociais”, (Vázquez, 2010 : 51). A situação agravou-se entretanto, em face da atual vaga de refugiados de países como a Síria ou o Iraque.

Partindo do pressuposto que a formação dos AS foram “socializados em horizontes culturais monoculturais e etnocêntricos”, Aguilar e Baruschi (2014 : 282), e enquanto apontam para um modelo de operacionalização que denominam de Intervenção Social e Intercultural, aprofundam o conceito de *exopatía*, que se nos afigura de alta pertinência no quadro de intervenções localizadas, nomeadamente as que ocorrem a partir dos municípios.

Embora os autores citados partam da experiência com imigrantes, defendemos que o conceito assume elevada atualidade uma vez que o mesmo se pode e deve aplicar a outros públicos, já que para desenvolver competências como a “compreensão de outros marcos culturais de referência” ou a “assertividade cultural, que os autores, citando Chen e Starosta (1996), definem como “habilidade para negociar os significados culturais e de atuar comunicativamente de uma forma eficaz de acordo com as múltiplas identidades dos participantes”, é necessário que o AS desenvolva uma outra competência, a “*sensibilidadade intercultural*”, sendo que esta última só se concretiza pela denominada “*empatía intercultural ou exopatía*”¹²³, conceito diferente da empatia, entendida no sentido clássico¹²⁴

¹²¹ A expressão “currículum” não diz respeito ao percurso socio – profissional de cada AS individualmente considerado, mas sim aos planos curriculares das instituições de ensino superior que formam esses mesmos profissionais.

¹²² A interculturalidade, nos termos em que hoje se coloca nos países da UE e sobretudo nos países do sul mediterrânico, pode ser assumida como *uma das novas expressões da Questão Social*

¹²³ Recorrendo a Sclavi (2003) os autores definem o conceito de *exopatía*, como o “esforço de reconhecer a perspetiva autónoma do outro, uma perspetiva com sentido próprio, não reduzível à nossa”, (2014: 284).

do termo, já que este é apenas uma “forma de sair de uma visão narcisista, mas não de uma visão etnocêntrica. O que frequentemente acontece, é que quando procuramos colocar-nos nos «sapatos dos outros» na realidade estamos colocando os outros nos «nossos sapatos»”, Aguilar e Baruschi (2014: 284).

Embora os dispositivos de proteção social municipal possam ter (embora raramente), uma aplicabilidade transversal, ou em sentido inverso mais direcionada, entendemos que a proximidade com os sujeitos da intervenção, mas sobretudo a potencial diversidade cultural dos mesmos, nomeadamente em contextos territoriais específicos, leva a uma acuidade significativa do conceito.

Na mesma direção, embora no âmbito de outra reflexão¹²⁵, apontam Albuquerque, Almeida e Santos (2013), quando consideram que se os novos desafios da profissão se redefiniram nas últimas décadas, tendo por base, sobretudo, aquilo que classificam como uma “ambiguidade estrutural”, já que os AS se confrontam hoje face a situações de

incremento de situações de emergência social e à escassez de recursos, a exigências de pragmatismo e, por outro, têm de adotar, sob os mesmos argumentos, procedimentos prospetivos e de potencialização, ou criação, de oportunidades, o que pressupõe necessariamente a superação do imediatismo e a contração em abordagens complexas entre o individual e o coletivo, entre os níveis micro, meso e macro e entre temporalidades distintas (o passado, o presente e o futuro), (Albuquerque, Almeida e Santos, 2013:28)

Estas autoras defendem assim que a prática profissional dos AS se abriu a “novas finalidades”, decorrentes das “próprias políticas sociais contemporâneas”, como aliás já anteriormente fazemos referência, pelo que face à natureza operativa em contexto municipal sujeita a dois tipos de pressões, (a exercida diretamente pelos sujeitos em face da proximidade com o poder técnico, e a levada a cabo pelos decisores políticos, em particular

¹²⁴ “A compreensão empática consiste na capacidade de captar intuitivamente a realidade de outras pessoas, compreendendo as suas condutas, suas motivações profundas e suas perspetivas vitais. Isto permite, por sua vez, penetrar nos sentimentos ideias e perspetivas do outro, portanto compreender o outro naquilo que ele é e comunica”, (Ander – Egg, 1995:108)

¹²⁵ A reflexão a que aludimos, é parte integrante da publicação “Metodologias Qualitativas de Pesquisa em Serviço Social”, coordenado por Professora Doutora Ana Cistina Arcoverde, da Universidade Federal de Pernambuco (Brasil), e onde um conjunto de investigadores apresenta a “análise de avanços e tendências da pesquisa qualitativa no âmbito das Ciências Sociais e da prática do Serviço Social”. Edição da Editora Universitária UFPE, Recife, 2013.

dos executivos municipais), faz com esta abordagem se mostre plena de pertinência, uma vez que o “social é hoje pensado sob o prisma da vulnerabilidade de massas, aprender a viver com a incerteza e a precarização de expectativas e dos percursos...afigura-se como uma dimensão profissional fulcral no âmago da intervenção social contemporânea”, em que “Manter, sustentar as ligações sociais e económicas, torna-se deste modo o objetivo central da ação profissional”, (Albuquerque, Almeida e Santos, 2013:26,27).

Neste contexto operativo, mais uma vez ganha redobrada relevância o conceito de *exopatia* a que antes se alude, uma vez que a “valorização atual das narrativas dos sujeitos, tradutoras do seu mundo vivido, constituiu-se como um elemento essencial de reconstrução de percursos de vida e na identificação e aproveitamento das potencialidades dos sujeitos, reapreciados sob uma ótica de valorização e não de *deficit*.”, (Albuquerque, Almeida e Santos, 2013:28).

Poder-se-á assim afirmar que a intervenção em contexto municipal, ao estar em condições privilegiadas de desenvolvimento desta vertente interventiva, está de algum modo a contribuir para uma dimensão pessoal da avaliação diagnóstica que porventura surge por vezes esbatida, entre outras razões, porque se valorizam aspetos como o enquadramento territorial que envolvem as situações problema e os indivíduos, as famílias, os grupos e as comunidades, ou ainda a componente organizacional no âmbito da qual o AS opera.

Estes novos desafios levam assim a uma *recentragem no indivíduo em termos diagnósticos*, mas também interventivos e avaliativos, embora defendamos que esta reaproximação não se assume como *invasiva*, como acontecia por vezes no contexto do *método de caso* dos primórdios da profissão, já que apenas vem dar resposta a uma conceção da profissão a partir de uma matriz transversal às políticas sociais que se começaram a desenvolver no ocidente a partir do último quartel do séc. XX.

Pensamos pois poder afirmar que a territorialização em contexto municipal da ação dos AS, se traduz também num redesenhar deste elemento chave ou “*dobradiça*”¹²⁶ (Ander-Egg, 2008) da intervenção, o Diagnóstico Social. De facto, e pese embora de autor para autor existam variações de semântica ou mesmo metodológicas quanto à construção do referido diagnóstico social, Guerra (2006), Aguilar e Ander – Egg (2007), Viscarret (2007) ou Robertis (2011), apontam, de um modo geral, para a construção do mesmo a partir de uma

¹²⁶ O sentido em que Ander – Egg (2008) utiliza o termo “dobradiça” para se referir ao Diagnóstico Social, tem a ver com a função que o mesmo desempenha no âmbito da metodologia de intervenção, ao ligar e permitir uma articulação móvel entre a dimensão teórica da intervenção e a operativa.

análise quadridimensional, assente em população utente, organização, meio envolvente e enquadramento teórico das temáticas - problemáticas.

A revalorização da componente *população utente* desenvolvida no contexto da prática dos AS enquadrados em municípios, decorre da necessidade elencada por Albuquerque, Almeida e Santos, (2013: 28), quando referem que face aos atuais desafios da profissão, “não basta um diagnóstico objetivo das condições de vida e de trabalho para compreender em profundidade as vivências e os sentidos, sobretudo considerando as populações, os contextos e as interações atuais cada vez mais heterogéneas e complexas”.

Esta redefinição do diagnóstico social quanto à revalorização da componente pessoal dos sujeitos da intervenção não será um exclusivo dos AS enquadrados em municípios. De facto, pensamos que este redesenhar do momento interventivo far-se-á sentir noutros profissionais integrados noutro tipo de estruturas, como será o caso dos AS a intervir em ADL(s) ou IPSS(s) que levem a cabo projetos e programas de desenvolvimento local, em que a potenciação dos recursos de cada um dos espaços de ação, só se conseguirá se desde logo na avaliação diagnóstica se levar em linha de conta “o sentir subjetivo, as referências culturais e as expectativas (desde logo em relação à própria noção de mudança), os significados atribuídos a si mesmo, aos contextos, às ausências e conquistas”, (Albuquerque, Almeida e Santos, 2013: 28).

Afirmamos que a matriz das novas políticas sociais, associada à sua operacionalização a partir dos municípios, transportou consigo a necessidade dos AS se reencontrarem com os destinatários da sua ação, o que não significará, necessariamente um abandono de outras dimensões, nomeadamente a teórica que lhes permite uma compreensão macro dos problemas sociais, embora defendamos que isso possa ocorrer com frequência. Será antes uma reaproximação ao foco central da natureza da profissão, o Homem na sua relação com a Questão Social e enquanto elemento de direitos sociais.

Pretendemos ainda assinalar que esta redefinição do diagnóstico social a partir do processo de *exopatia*, levará a uma mais fundamentada construção do conhecimento em Serviço Social, já que o mesmo é indutor de “uma capacidade reflexiva que permite a construção de uma teoria da/na ação”, (Albuquerque, Almeida e Santos, 2013: 25).

2 – A Revolução e a afirmação do municipalismo – Um novo campo para o Serviço Social em Portugal

A transformação socio – política verificada na sociedade portuguesa no período pós 25 de Abril de 1974, afirmou-se em grande medida pela substancial melhoria das condições de vida dos portugueses, que quer num plano objectivo associado à vertente infraestrutural, quer no tocante à dimensão mais simbólica e imaterial do novo modelo de sociedade que se veio a consolidar, e onde aspetos como o acesso à cultura, ao desporto e sobretudo à proteção social, esta última no sentido lato do termo com que geralmente o mesmo é referido no âmbito da ideia de Estado Social, se concretizaram também pela ação dos municípios, no lastro de uma longínqua tradição municipalista e que com o advento da democracia ganhou novos poderes e novas competências, que as populações de algum modo foram, progressivamente, assumindo numa perspetiva de governação localizada.

O atraso endémico do país a nível, por exemplo, da habitação, da instrução ou da saúde, ou ainda de uma muito deficitária rede de infraestruturas, em áreas como as vias de comunicação ou da generalidade dos equipamentos coletivos, aliado a um quadro geral de depauperamento social e económico, fez com que rapidamente as populações olhassem para aquele novo poder com uma elevada expectativa, não só por uma questão de proximidade física, mas também, porque finalmente os municípios eram detentores de alguma capacidade empreendedora, quer no plano financeiro quer no da autonomia política, com tudo o que isso passou a representar em termos de decisão política que, a nível local, permitiu transformar de um modo significativo a vida das pessoas.

Esta apreensão por parte das comunidades locais da figura da governação municipal numa ótica de poder executivo localizado, embora não necessariamente afinada pela ideia de *governança*, é de algum modo contraditória com o modo como os autarcas municipais tomaram por vezes esse seu papel político, que pelo menos e em termos de discurso para o exterior, assumiram quase sempre numa perspetiva de forte limitação, quer financeira, quer por decorrência das restrições operativas com que a tutela governativa central foi enquadrando a ação dos municípios, mas que apesar de tudo teve um sentido de progressiva abertura a novos domínios, sendo isso particularmente evidente na área da proteção social.

É neste contexto que ocorre a entrada do Serviço Social nos municípios, incorporando nesta esfera do poder uma dimensão humanista intrínseca a esta área do conhecimento, que ultrapassou em muito a abordagem tímida e redutora que a “*assistência*” (e não a proteção social e muito menos o Serviço Social), assumia no primeiro diploma do pós 25 de Abril (Lei N.º 79/77 de 25 de Outubro).

Quanto às prioridades da intervenção municipal no campo da proteção social, e face à análise dos dados obtidos no inquérito, é possível constatar que uma esmagadora maioria dos profissionais inquiridos, e relativamente ao pedido de indicação das três principais áreas de intervenção dos AS entre 1974 e 1986, não respondeu, o que resultará do facto dos respondentes, como aliás a maioria destes profissionais, terem sido admitidos só após este período, o que de certo modo se compreende, não só pelo facto do primeiro período do denominado “*poder local democrático*”¹²⁷ ter tido, e como antes se assinala, uma marca essencialmente infraestrutural, mas também porque é só em 1984 que veio a ser publicado o Decreto –Lei 100/84, que alarga o âmbito de atuação municipal à “*saúde*”, à “*educação e ensino*”, à “*protecção e infância e à terceira idade*”, mas também do “*desenvolvimento*” e da “*defesa do meio ambiente e da qualidade de vida do respectivo agregado populacional*”.

Assim os primeiros resultados que apresentamos, relacionados com três períodos distintos¹²⁸ em que decidimos agrupar a ação municipal no domínio do social, parecem, e quanto ao primeiro período em apreço, poder relacionar-se com esse duplo contexto de enquadramento da ação dos municípios nessa nova fase do municipalismo, *emergência infraestrutural e uma ténue responsabilidade ao nível da ação social*.

De referir que os quatro respondentes nas duas primeiras prioridades, assinalam a área da **habitação / habitação social** logo na primeira prioridade com três indicações, surgindo depois o **atendimento a indivíduos / famílias**.

**Quadro 1.4- Áreas de intervenção prioritária dos AS
1974 - 1986 - 1ª. Prioridade**

		Frequência	Percentagem	Percentagem válida
Válido	Habitação / Habitação Social	3	15,0	75,0
	Atendimento Indivíduos / famílias	1	5,0	25,0
	Total	4	20,0	100,0
Omisso	NR	16	80,0	
Total		20	100,0	

¹²⁷ A designação utilizada com frequência na esfera política do mundo autárquico, traduz, não tanto, a legitimidade democrática dos representantes municipais e de freguesia a um mesmo nível de outros órgãos políticos, mas sobretudo um certo desejo de afirmação política e institucional, que na opinião de alguns autarcas foi por vezes limitada pela publicação de diplomas castradores dessa autonomia consagrada na CRP, com destaque para as diferentes versões da Lei das Finanças Locais ou todo o rol legislativo em torno do ordenamento do território que apresentava e ainda apresenta fortes condicionantes a essa mesma afirmação do “*poder local democrático*”. É em síntese, uma expressão do “*eterno*” conflito entre os diferentes níveis de poder, entre o central e o local, mas também entre as comunidades populares e os seus representantes por um lado, e as elites, por outro.

¹²⁸ Questão Nº. 5 da II parte do Inquérito

Fonte: Elaboração própria/2016

Já quanto à segunda prioridade esta surge com quatro áreas distintas (**planeamento, programas de natureza assistencial, habitação / habitação social e intervenção comunitária / desenvolvimento local**).

**Quadro 2.4- Áreas de intervenção prioritária dos AS
1974 - 1986 - 2ª. Prioridade**

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Planeamento	1	5,0	25,0
	Programas de natureza assistencial (Lojas sociais...	1	5,0	25,0
	Habitação / Habitação Social	1	5,0	25,0
	Intervenção comunitária / Desenvolvimento local	1	5,0	25,0
	Total	4	20,0	100,0
Omisso	NR	16	80,0	
Total		20	100,0	

Fonte: Elaboração própria/2016

Deve realçar-se o facto de o **planeamento** estar numa fase ainda embrionária do Serviço Social municipal, pelo que a indicação terá a ver com a participação desses profissionais nas primeiras medidas de política social municipal em domínios como a elaboração de regulamentos para atribuição de fogos municipais, ou mesmo no tocante a instrumentos orientadores das políticas municipais no apoio a cidadãos, ou ainda com programas de índole assistencial.

**Quadro 3.4- Áreas de intervenção prioritária dos AS
1974 - 1986 - 3ª. Prioridade**

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Atendimento indivíduos / famílias	1	5,0	50,0
	Outras áreas	1	5,0	50,0
	Total	2	10,0	100,0
Omisso	NR	18	90,0	
Total		20	100,0	

Fonte: Elaboração própria/2016

Os resultados obtidos para este primeiro período e sem querer estabelecer extrapolações de grande exatidão para o todo nacional, (face ao baixo número de respondentes), indiciam uma tendência de uma maior concentração profissional em torno da área da *habitação* e da *ação assistencial*, o que se compreende já que é neste período, e sobretudo nas periferias dos principais centros urbanos do país, que são realojadas muitas famílias que anos antes tinham chegado das denominadas ex-colónias e mesmo do interior rural.

Por outro lado, e embora a expressividade dos resultados fique de algum modo condicionada pelo referido baixo número de respondentes a esta questão para este período (1974 – 1986), pensamos que não será despiciendo o facto de já nesta época áreas como o **planeamento** ou a **intervenção comunitária / desenvolvimento local**, surgirem como segunda prioridade da intervenção, já que por um lado, não só os municípios estavam afastados de uma cultura planeadora da proteção social e que viria a ser introduzida na década de noventa por via dos diagnósticos sociais de âmbito concelhio, mas também porque a própria intervenção comunitária vinha a perder algum peso no contexto da metodologia tripartida do Serviço Social (Caso, Grupo e Comunidade), mas que parece ressurgir neste contexto, porventura ligada aos processos de realojamento¹²⁹.

¹²⁹ A este propósito ver a Dissertação de Mestrado em Serviço Social de Hélia Bracons (2003) que sob a orientação da Professora Doutora Marília de Carvalho Seixas Andrade, desenvolveu uma investigação que procurou “compreender o processo de realojamento e apropriação dos novos espaços habitacionais pelas famílias pertencentes a diferentes grupos étnicos. Analisa-se, pois, o modo como se traduz esta mudança na melhoria das condições de vida e de bem-estar destas famílias, quando confrontadas com uma nova realidade residencial e habitacional, nomeadamente a forma como estes agregados se apropriam dos espaços domésticos e envolventes, influência nas redes familiares e referências religiosas, o modo como os diferentes grupos culturais se relacionam entre si,

O segundo período em análise (1987 – 1997), que marca cronologicamente dois acontecimentos da história recente do nosso país, admissão à CEE / UE (1985) e entrada em vigor de um conjunto de dispositivos do denominado Estado Social ativo como foi o caso do RMG/RSI ou a Rede Social, continua a ser marcado e em termos de primeira prioridade, pela área da **habitação /habitação social** com cinco respondentes, o que de certo modo se compreende pelo facto de ser esta uma época, sobretudo a partir de 1993¹³⁰ fortemente marcada por uma aposta dos municípios neste domínio, muito em particular nas maiores cidades do país, mas também nalgumas vilas e cidades do interior rural.

**Quadro 4.4- Áreas de intervenção prioritária dos AS
1987-1997 - 1ª. Prioridade**

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Rede Social	1	5,0	10,0
	Planeamento	1	5,0	10,0
	Diagnóstico Social	1	5,0	10,0
	Habitação / Habitação Social	5	25,0	50,0
	Educação/Infância	1	5,0	10,0
	Outras áreas	1	5,0	10,0
	Total	10	50,0	100,0
Omisso	NR	10	50,0	
Total		20	100,0	

Fonte: Elaboração própria/2016

em suma: a satisfação residencial dos novos moradores, dirigida à casa e ao bairro, compreendendo a forma como estes avaliam e percebem o seu espaço habitacional.”

Uma interessante investigação que para além do estudo de caso em apreço, sistematiza o historial do processo de alojamento social em Portugal e ainda o papel das autarquias no mesmo. Biblioteca do Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa / Universidade Lusíada.

¹³⁰ “...em 1993 foi criado o Programa Especial de Realojamento (PER). O PER parece ser a principal medida de política de habitação social, veio contribuir para uma melhoria significativa de qualidade de vida da população e uma melhoria substantiva de determinadas áreas anteriormente desqualificadas dos Concelhos. Segundo o Decreto-Lei 163/93, de 07 de Maio, que cria o PER, a habitação constitui um dos instrumentos de “integração plena” do cidadão. Consequentemente, podemos deduzir que se trata de uma inserção a todos os níveis, tanto do ponto de vista social como também cultural, psicológico e económico.

Em 1996 foi criado o PER - famílias que pode ser considerado um subprograma do PER. Esta modalidade cria condições para que as famílias mais equilibradas do ponto de vista económico tomem a iniciativa de procurar a sua própria habitação assumindo, os encargos que ela representa, sendo parte do custo da aquisição suportado pelo IGAPHE e pelos municípios (Secretaria do Estado de Habitação e Comunicação, 1997)”, (Bracons, 2003: 29).

Ainda em termos de primeira prioridade surge já o **planeamento**, a **Rede Social**, o **Diagnóstico Social** e a **Educação / Infância**, áreas que são de algum modo reflexo da legislação publicada a que acima fazemos referência

Estes dados, entrecruzados com outras investigações levadas a cabo por AS em Portugal relativamente ao Serviço Social em contexto municipal, sobretudo (Andrade, 1992), Bracons (2003) e Cardoso (2012), permitem-nos reforçar a ideia de que a afirmação do Serviço Social nos municípios portugueses, teve a habitação como primeira grande área de intervenção dos AS¹³¹, e onde a função mediadora destes profissionais surge em destaque, (Matias, 1996), embora Bracons (2003), citando Andrade (1992), indique uma motivação por parte dos decisores municipais, que conflua o propósito humanitário e de base científica em que deve assentar a prática profissional, ao referir que na

verdade, são os Assistentes Sociais que estabelecem o fluxo invisível entre os munícipes carenciados (mas eleitores), e a organização, transmitindo ao Vereador os elementos de diagnóstico da situação dos bairros e dos seus habitantes e canalizando para as populações a vontade política da Câmara, através do relacionamento profissional mediatizado, sobretudo, pelos programas da autarquia. Apoiam desta forma a administração e as políticas organizacionais, ao mesmo tempo que prestam um serviço aos munícipes e os tornam utentes da organização, (Bracons ,2003:25).

A referência aos “eleitores”, embora surgindo de forma subtil, pode apontar para uma certa instrumentalização do que se apresenta como *função mediadora dos AS* por parte do poder político local, mas que a acontecer, não será certamente limitada a esta profissão, já que surge na sequência de motivações menos nobres por parte dos autarcas.

Deveremos no entanto assinalar que a *proximidade relacional*, uma das marcas de água do Serviço Social, com os destinatários dos bens e serviços disponibilizados pelas autarquias e muito em particular os que se destinam a cidadãos em situação de elevada carência, poderá aumentar a possibilidade de um certo desvirtuamento a nível teórico, ético e procedimental

¹³¹ “Nos anos 80, e início dos anos 90, a administração das políticas sociais nomeadamente no caso particular em análise, da Política de Habitação Social, tende cada vez mais a ser atribuída, ao nível da sua concretização, às Câmaras Municipais, o que tem vindo a reafirmar a importância das autarquias como espaço mediador de intervenção dos Assistentes Sociais neste domínio (...) as Divisões Municipais de Habitação (DMH) das Câmaras integram de uma forma quase generalizada um gabinete de Serviço Social. A estes serviços, recorrem os munícipes com problemas ou necessidades no domínio da habitação.”, Bracons (2003:24), citando Andrade (1992)

da profissão, já que as pressões de dupla origem (decisores políticos e destinatários das medidas) pode fazer emergir a ocorrência de processos dessa natureza.¹³²

Quanto à segunda prioridade, (Quadro 5.4), para este período (1987 – 1997), e que sugestivamente já é respondida por dez AS, o que aponta para uma tendência crescente de recrutamento destes profissionais comparado com o primeiro (1974 – 1986), destaca-se desde logo uma certa tendência dispersora da prática profissional, propensão que aliás apresenta uma linha em crescendo até ao final do período estudado (2015), como mais à frente se assinala com mais detalhe.

Surge em primeiro lugar a área da **intervenção comunitária / desenvolvimento local**, seguida de outras que então emergiram como é o caso da **CPCJ** – Comissão de Proteção de Crianças e jovens, ou da **intervenção com grupos específicos**, como sejam **idosos ou minorias étnicas**, ou ainda o **emprego/formação**, e que são determinadas não só pelo quadro legislativo a que já fizemos referência, em particular o já referido Decreto –Lei 100/84, mas sobretudo pela progressiva afirmação a nível nacional da corrente focalizada de políticas sociais, de aplicação territorializada, e que os municípios acabam por incorporar.

Esta adoção pelos municípios do novo figurino de políticas sociais é reforçada pelo primado da *governança* que algum modo estas autarquias locais procuram a partir de então representar, até num quadro de legitimação face ao governo central, reforçada pela inexistência de um patamar intermédio de poder em face da ausência da figura dos governos regionais com a não implementação do processo de regionalização do país, embora o mesmo continue a figurar como um desígnio constitucional

¹³² Num primeiro momento das políticas sociais ativas em França, e como antes damos conta, Mondolfo (1997) refere essa transformação como uma oportunidade não intrusiva para os AS, no sentido em que a ação profissional ultrapassa em muito os limites do círculo familiar dos sujeitos como aconteceu nos primórdios da profissão. A proximidade é no entanto, uma dimensão que pressupõe riscos de vária natureza. A esse propósito um dos entrevistados, refere: “- **...não é linear a relação territorialização/ afirmação dos AS/aproximação não intrusiva**; pelo contrário, por vezes a proximidade é favorecedora da “intrusividade”, porque os técnicos não olham para as comunidades como parceiros dos processos de mudança, mas sim como meros utentes/ destinatários finais da intervenção”, (Entrevistado 1).

Realçado da entrevistada.

**Quadro 5.4- Áreas de intervenção prioritária dos AS -
1987-1997 - 2ª. Prioridade**

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Emprego/Formação	1	5,0	10,0
	Interv. Grupos Específicos	1	5,0	10,0
	CPCJ	2	10,0	20,0
	Atendimento indivíduos / famílias	2	10,0	20,0
	Intervenção comunitária / Desenvolvimento local	3	15,0	30,0
	Outras áreas	1	5,0	10,0

Fonte: Elaboração própria/2016

Na terceira prioridade, (Quadro 6.4) a área do **RMG/RSI** – Rendimento Mínimo Garantido/Rendimento Social de Inserção, surge pela primeira vez assinalada, o que se compreende, em face do facto desta medida ter sido institucionalizada em 1996, embora numa fase experimental com aplicação em freguesias piloto, e só a partir de 1997 ter sido alargada todo o território nacional.

**Quadro 6.4 - Áreas de intervenção prioritária dos AS
1987-1997 - 3ª. Prioridade**

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	RMG/RSI	1	5,0	11,1
	Programas de natureza assistencial (Lojas sociais...	1	5,0	11,1
	CPCJ	3	15,0	33,3
	Atend. Indivíduos / Famílias	2	10,0	22,2
	Outras áreas	2	10,0	22,2
	Total	9	45,0	100,0
Omisso	NR	11	55,0	
Total		20	100,0	

Fonte: Elaboração própria/2016

Como elemento a destacar e ainda dentro da terceira prioridade para o período em estudo, o facto de surgir a referência à área dos **programas de natureza assistencial**, domínio que vai depois manter-se com pouca expressão nas três prioridades do período que se segue, o que numa primeira análise pode parecer contraditório com uma certa linha de neo - filantropização da proteção social de base local a que anteriormente fazemos referência, mas que se justificará em face de muitas dessas ações ocorrerem num quadro de parceria com a sociedade civil, ficando assim de fora da alçada profissional direta por parte dos AS enquadrados nos municípios, o que desde logo levanta um outro conjunto de questões que não sendo objeto direto desta investigação não deixará de ser oportuno referenciar.

Referimo-nos ao peso crescente destes movimentos civis na provisão social dos territórios municipais, que funcionando muitas vezes num quadro de informalidade, sem qualquer sujeição a procedimentos de natureza técnica e ética, descredibilizam a ação social, *lató sesum*, e por arrastamento os AS assim como outras profissões do social, que partindo de referenciais de vária ordem operacionalizam a sua ação com base num rigor interventivo, (que naturalmente é favorecedor de um quadro atinente com os ideais de justiça e direito social), o que não ocorre no seio do civilismo provisional mais afinado com a moralidade.

Em relação ao último período em análise, (1998 – 2015) será conveniente recordar que o mesmo é coincidente com o que anteriormente definimos como espaço temporal de início e consolidação das políticas sociais ativas, muito marcadas a nível dos municípios pelos processos decorrentes de medidas institucionais de forte envolvimento desta esfera do poder, como seja o caso da **Rede Social, do RMG/RSI** ou mesmo dos **diagnósticos sociais concelhios**.

Quanto a estes últimos, refira-se que os mesmos trazem ao Serviço Social municipal o reforço da vertente planeadora da profissão, já patente nos dados recolhidos relativamente aos dois primeiros períodos, para além de que, permitem um entrecruzamento com outras áreas do conhecimento potencialmente enriquecedoras da apreensão de novos conteúdos, mas também de novos procedimentos, como sejam os decorrentes dos processos de elaboração desses mesmos instrumentos de ordenamento do social, pelo facto da construção dos diagnósticos sociais se desenvolver numa lógica de parcerias entre a esfera pública representada pelo próprio municípios, o Instituto da Segurança Social ou o IEFP, por exemplo; a esfera civil com o envolvimento das associações e outras entidades nesses processos, e até da esfera privada, já que por vezes os referidos diagnósticos foram

elaborados e revistos com a colaboração de entidades externas aos municípios e aos próprios concelhos, nomeadamente empresas da especialidade.

**Quadro 7.4- Áreas de intervenção prioritária dos AS
1998 - 2015 - 1ª. Prioridade**

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Rede Social	2	10,0	14,3
	Habitação / Habitação Social	3	15,0	21,4
	Atendimento indivíduos / famílias	6	30,0	42,9
	Educação/Infância	1	5,0	7,1
	Intervenção comunitária / Desenvolvimento local	1	5,0	7,1
	Intervenção Minorias	1	5,0	7,1
	Total	14	70,0	100,0
Omisso	NR	6	30,0	
	Total	20	100,0	

Fonte: Elaboração própria/2016

De qualquer modo, importará salientar quanto à primeira prioridade, que são já catorze os respondentes a esta questão, o que naturalmente indicia uma crescente número de AS ao serviço dos municípios inquiridos, comparativamente com os dois períodos anteriores, enquanto a área da **habitação/social** se mantém em segundo lugar em termos das assinaladas para esta prioridade, apenas ultrapassada pela do **atendimento a indivíduos/ famílias**, com seis indicações o que corresponde a 42,9% dos respondentes. Surgem depois as áreas da **Rede Social** com duas indicações e as da **educação/infância, desenvolvimento comunitário / desenvolvimento local** e a da **intervenção com minorias** com uma indicação cada.

Este valores evidenciam assim o que se pode considerar como a confirmação da tendência já verificada no período anterior, e que apontava para uma dispersão da atividade municipal, e por consequência dos AS nos municípios portugueses, e ao mesmo tempo, para um acentuar de práticas profissionais ligadas a políticas provisionais de matriz mais assistencial, traço essencial na transformação do Estado Social, onde o emprego surge como elemento

central do processo de inserção social, e a solidariedade pública assiste a uma diluição da concepção de direito social em detrimento de uma componente mais virada para a satisfação de necessidades dos indivíduos e sobretudo das famílias, já que estas, no contexto dessa viragem, são reassumidas como foco privilegiado da intervenção social.

Quanto à segunda e terceira prioridade, (Quadros 8.4 e 9.4), a dispersão das áreas de intervenção, acabam por confirmar esse *processo de fragmentação profissional* ocorrido entre 1974 e 2015.

Essa segmentação derivou do novo paradigma de políticas sociais, e onde os municípios pelo facto de estarem no fim da linha da estrutura político – administrativa do país, surgem como o campo institucional propício a esse processo dispersivo que em última instância acaba por arrastar a ação profissional dos AS para uma multiplicidade de públicos – alvo, problemáticas e necessidades, e consequentemente de processos interventivos.

Poder-se-á assim afirmar que esta segmentação de áreas, determinou um proporcional fracionamento da prática profissional em termos epistemológicos e instrumentais, que não se nos afigura positivo no quadro da evolução teórica da profissão e da sua consequente afirmação no contexto da academia e da sociedade.

Quadro 8.4 - Áreas de intervenção prioritária dos AS - 1998 - 2015 - 2ª. Prioridade

		Frequência	Percentagem	Percentagem válida
Válido	Rede Social	2	10,0	14,3
	Interv. Grupos Específicos	1	5,0	7,1
	RMG/RSI	1	5,0	7,1
	Diagnóstico Social	2	10,0	14,3
	Programas de natureza assistencial (Lojas sociais, bancos sociais...)	1	5,0	7,1
	Habitação / Habitação Social	2	10,0	14,3
	CPCJ	1	5,0	7,1
	Atendimento indivíduos / famílias	1	5,0	7,1
	Educação/Infância	2	10,0	14,3
	Intervenção Minorias	1	5,0	7,1
	Total	14	70,0	100,0
Omisso	NR	6	30,0	
Total		20	100,0	

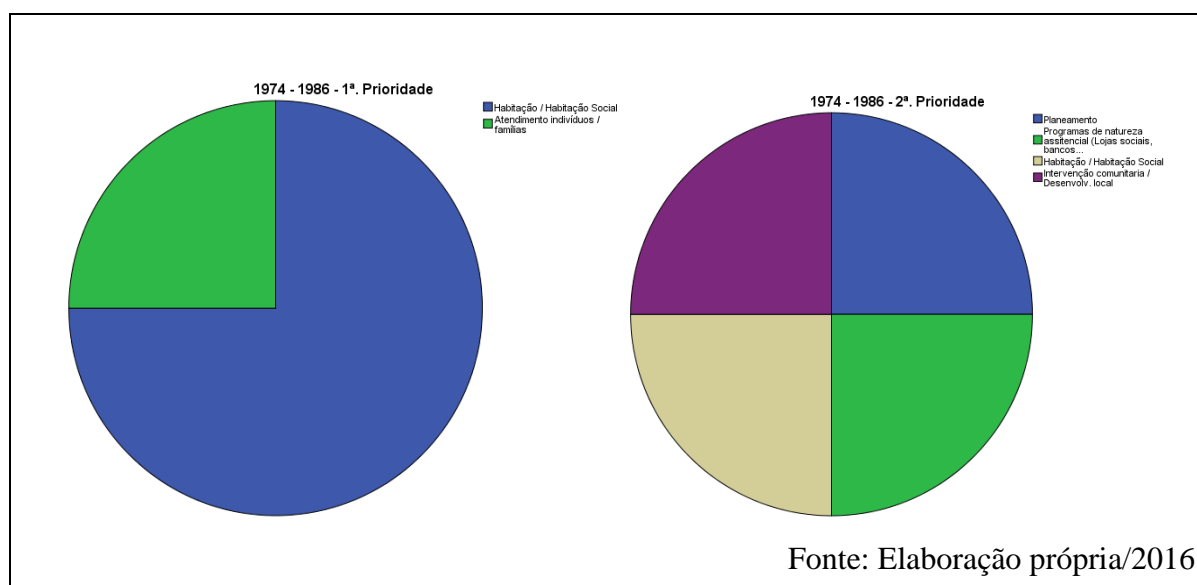
Campanini (2012)¹³³, classifica os AS como os “especialistas da generalidade”, arrumação que parece confirmar-se no âmbito dos municípios portugueses, mas que num quadro de globalização marcado pela especialização do trabalho, esta tendência, surgirá certamente, como favorecedora de uma *diluição da afirmação profissional*, que entre outros riscos, facilitará a possibilidade de uma *absorção de alguns campos e competências por parte de outros domínios profissionais*, nomeadamente daqueles que são conexos com o Serviço Social, como sejam os da animação ou da educação social.

**Quadro 9.4 - Áreas de intervenção prioritária dos AS -
1998-2015 - 3ª. Prioridade**

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Rede Social	3	15,0	21,4
	Interv. Grupos Específicos	1	5,0	7,1
	Diagnóstico Social	1	5,0	7,1
	Programas de natureza assistencial (Lojas sociais, bancos sociais)	1	5,0	7,1
	Habitação / Habitação Social	2	10,0	14,3
	CPCJ	1	5,0	7,1
	Intervenção comunitária / Desenvolvimento local	2	10,0	14,3
	Intervenção Minorias	1	5,0	7,1
	Outras áreas	2	10,0	14,3
	Total	14	70,0	100,0
	Omisso	NR	6	30,0
Total		20	100,0	

¹³³ Ana Campanin, Assistente italiana – Seminário em Serviço Social (2011 - ISCTE)

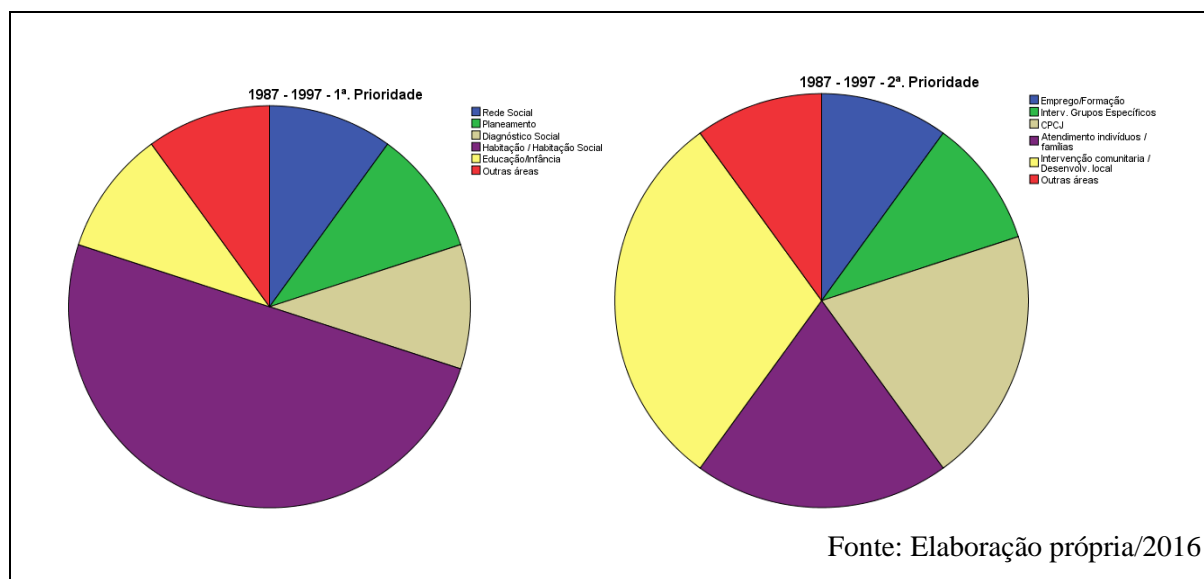
Figura 1.4 – 1ª. e 2ª. prioridades de intervenção do período compreendido entre 1974 e 1986



Em forma de conclusão, poderemos afirmar que a mais expressiva área de intervenção dos municípios entre 1974 -1986 foi a Habitação/Habitação Social, surgindo de forma destacada como primeira prioridade. Num plano secundário, surgem, e numa proporção muito equilibrada, as áreas do Planeamento, a Intervenção Comunitária/Desenvolvimento Local, a Habitação/Habitação Social e os Programas de Natureza Assistencial. Quanto a estes últimos, não se pode pois afirmar que os mesmos só surgem na viragem da produção de políticas públicas de proteção social, e que em Portugal ocorre por volta dos meados da década de noventa do séc. XX.

Por outro lado, e embora ainda contemos vir a debruçar-nos sobre este aspeto no V Capítulo, esta dispersão da prática profissional poderá agrupar-se em dois grandes grupos, tendendo para aquilo que podemos classificar como uma *macro arrumação dualista do perfil profissional* ditado pelas áreas de intervenção, onde surge, por um lado, uma vertente muito marcada por uma ação de natureza essencialmente provedora de bens para enfrentamento de necessidades básicas de subsistência, e por outro, um perfil mais associado ao planeamento e ao processo de autonomização das comunidades e dos sujeitos.

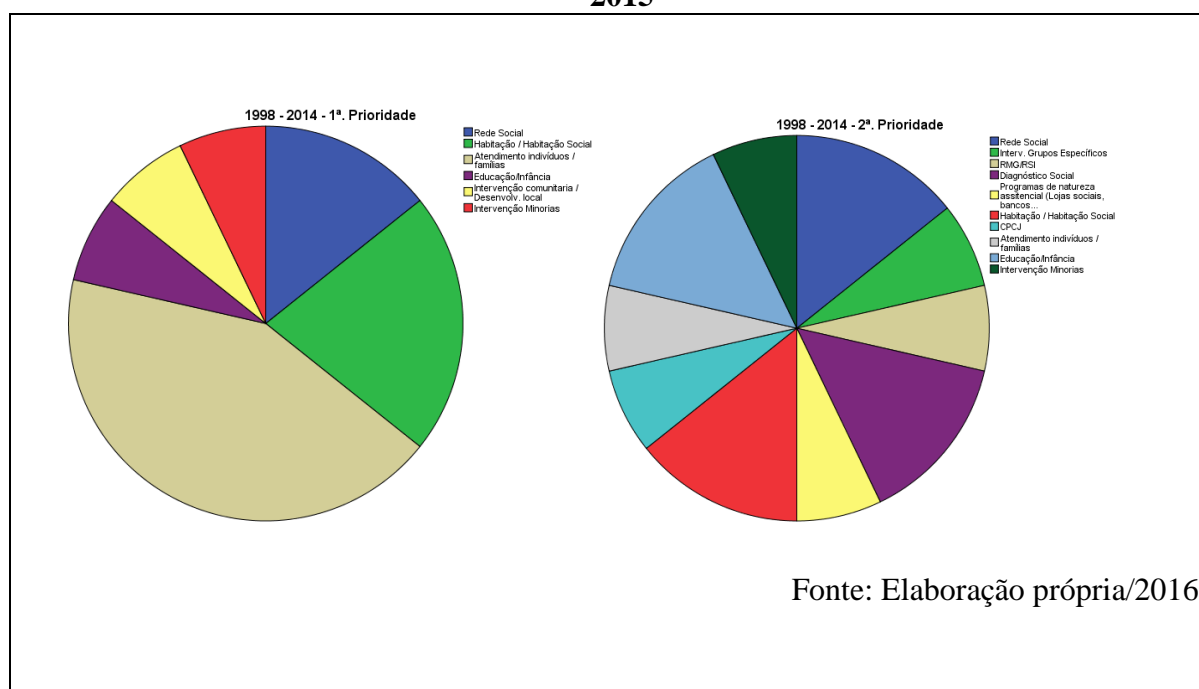
Figura 2.4 – Prioridades de intervenção (1ª, 2ª.) do período compreendido entre 1987 e 1997



Da análise destes dois gráficos comparativamente com os anteriores (1974 – 1986), evidencia-se não só a permanência da área da Habitação/Habitação Social dentro das primeiras prioridades interventivas, mas também o surgimento do Planeamento com primeira prioridade (no anterior período estava na segunda). Por outro lado, a ação dos AS começa a desenvolver-se em torno de novas frentes, como é o caso da Rede Social, Educação/ Infância (1º. Prioridade), e Emprego/formação, CPCJ e Intervenção com Grupos Específicos (2ª. Prioridade). Para além disso, e ao contrário do que sucedeu com o Planeamento, a área do Atendimento/Indivíduos famílias, passa para a 2ª. prioridade.

De qualquer modo, o que parece evidenciar-se destes dados, é que a ação profissional dos AS em contexto municipal neste período passa por um *processo dispersivo* que se vai acentuar nos anos seguintes.

Figura 3.4 – Prioridades de intervenção (1ª, 2ª) do período compreendido entre 1998 e 2015



Neste período, registe-se o facto da Habitação/Habitação Social permanecer no grupo das 1ª.(s) prioridades, o mesmo acontecendo com a Intervenção Comunitária/Desenvolvimento Local e a Educação / Infância. Surge pela primeira vez a Intervenção com Minorias nesse mesmo grupo mais prioritário. Quanto à 2ª. prioridade, surgem um conjunto de áreas pela primeira vez, como é o caso da Intervenção com Grupos Específicos e o Diagnóstico Social Concelhio. De qualquer modo, este terceiro período, *confirma a tendência dispersiva* crescente entre 1974 e 2015, relativamente às áreas de intervenção profissionais dos AS integrados nos municípios portugueses do continente

Quadro 10.4 – Áreas de intervenção (1974 – 2015)

Períodos intervenção	Número de áreas de intervenção		Número de áreas de intervenção	Totais
	1ª. Prioridade	2ª. Prioridade		
1974 - 1986	2	4	2	8
1987 - 1997	6	6	5	17
1998 - 2015	6	10	9	25

Fonte: Elaboração própria/2016

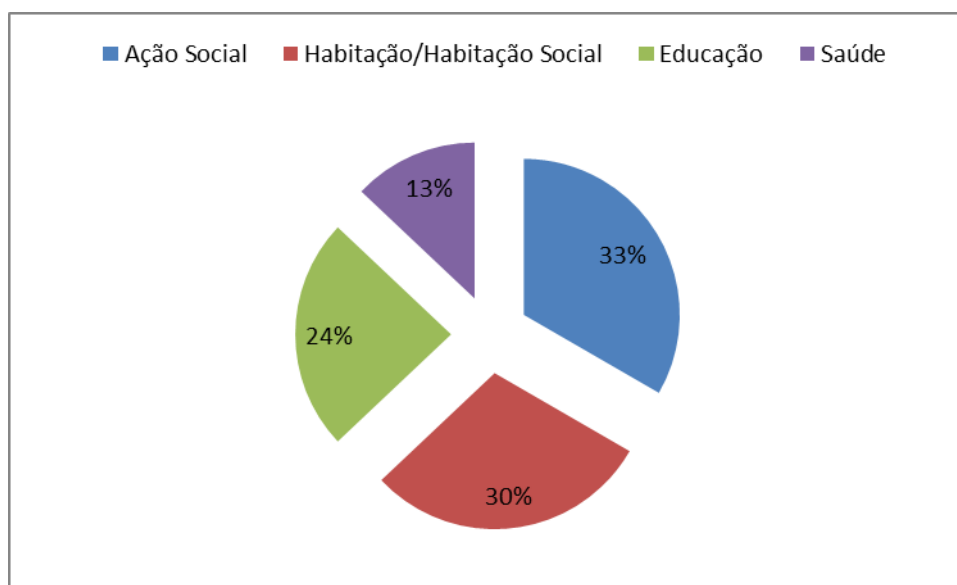
Poderemos referir que quer os gráficos relativos aos três períodos temporais em análise, quer o Quadro anterior, confirmam a tendência dispersiva da prática municipal dos AS no âmbito dos municípios, a que já nos referimos.

3 - Entre a tradição e a modernidade – Da provisão redistributiva à focalização assistencial

Se no ponto anterior se evidencia um processo de expansão das áreas interventivas entre 1974 e atualidade, no presente procuraremos refletir mais aprofundadamente o facto de essa situação não ter determinado um corte com as funções clássicas que historicamente foram sendo associadas ao Serviço Social, perdurando no âmbito da ação em contexto municipal em paralelo com a emergência de novas áreas.

Numa primeira análise, e em face dos resultados obtidos à questão em que se solicitava aos respondentes para indicarem **as áreas específicas onde os AS desenvolvem a sua atividade nos municípios**, a que se seguiam um conjunto de doze hipóteses, sendo que a última era aberta, isto é, permitia a indicação de outras hipóteses para além das onze indicadas, poderemos dizer que esses mesmos resultados fazem sobressair uma distribuição de respostas que permitem situar a ação dos AS entre as funções clássicas, (Figura 4.4), numa linha de uma *redistribuição keynesiana dos recursos municipais*, e outro tipo de funções, (Figura 5.4), estas mais alinhadas com a perspetiva de um Estado virado para uma *discriminação positiva de grupos afetados por problemáticas muito específicas*, que determinam uma *segmentação de processos e objetivos associados à prática profissional*.

Figura 4.4 - Áreas clássicas de intervenção dos AS



Fonte: Elaboração própria/2016

As áreas que agrupamos como aquelas que historicamente consolidaram a profissão ao longo do seu percurso em Portugal até sensivelmente aos finais do séc. XX, não diferem substancialmente das que constam da arrumação feita por Ander – Egg (1995), que a este propósito refere: “As área de atuação, que coincidem com os subsistemas (ou sistemas), que configuram a política social ou o bem – estar social, são as seguintes: Saúde; Educação; Moradia e urbanismo; Emprego; Seguros de renda ou outras prestações económicas; Serviços sociais pessoais.”, (Ander – Egg, 1995: 26).

Deve-se no entanto ter em conta, que face à natureza do Estado Social português, o que aquele autor designa como “seguros de renda e outras prestações económicas”, estes não são da competência das autarquias¹³⁴, já que *grosso modo* se traduzem nas prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho (subsídios de desemprego, invalidez, pensões por aposentação, entre outros) e de outro tipo de apoios pecuniários não dependentes de prévia contribuição, como seja o caso do RSI ou dos apoios diversos a nível da maternidade ou da infância.

¹³⁴ Nos últimos anos alguns municípios têm vindo a criar dispositivos de integração socio – profissional, em que a troca de uma Bolsa pecuniária, pessoas em situação de vulnerabilidade ou de risco social, como DLD (s) ou jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, desenvolvem uma atividade “socialmente útil” por um período de tempo limitado.

A **ação social** surge em primeiro lugar com 33% dos respondentes a considerarem esta como a mais expressiva área de intervenção. O conceito é de amplitude e significados diferentes no contexto das políticas sociais ao longo dos tempos em Portugal, comparativamente com o contexto europeu, como Branco (2009) nos dá conta¹³⁵, acaba de algum modo acaba por ser assumido como a totalidade da dinâmica profissional dos AS aos *olhos* das comunidades, isto é em termos de representação social, uma vez que no contexto institucional dos municípios, a ação social passará por operacionalizar o acesso a um conjunto de dispositivos.

Relativamente a esta área de atuação, não só a mesma surge como uma atribuição e / ou competência (embora nem sempre de uma forma muito incisiva) desde praticamente o primeiro diploma do pós 25 de Abril (Lei 79/77 de 25 de Outubro), como se tem vindo a evidenciar ao longo dos sucessivos normativos, sendo que é através da Lei 169/99 de 18 de Setembro, que a mesma é vinculada, quando e de entre o conjunto de competências, se assinala a do apoio “aos estratos sociais desfavorecidos ou dependentes”, ou ainda quando mais recentemente a Lei nº. 75/2013 de 12 Setembro¹³⁶, na sua alínea h), nº. 2 do artº. 23º., se assinala a **ação social** como uma das atribuições específicas dos municípios portugueses, referindo, no campo das competências, alínea v) do artº. 33º., a possibilidade dos municípios participarem “na prestação de serviços e prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social, nas condições constantes de regulamento municipal”.

Esta área interventiva, nos termos em que surge no diploma que atualmente tutela, em termos gerais, as atribuições e competências dos municípios, proporciona uma vastíssima margem de criatividade para autarcas e outros profissionais que agem no contexto da

¹³⁵ “Em Portugal e em alguns outros países da Europa, a designação assistência social foi, no que se refere à designação de políticas e estrutura de serviços, substituída por ação social. Uma das principais razões para esta mudança reside porventura na conotação negativa que o termo assumiu no nosso país pela sua associação às políticas sociais do Estado Novo. No entanto, em termos internacionais, assistência social é o termo que continua a ser consagrado para designar os dispositivos e medidas de apoio social que não estão dependentes de prévias contribuições sociais mas antes assumem natureza não contributiva e se baseiam na condição de cidadania. Neste contexto, utilizaremos neste texto a designação de ação social ainda que como equivalente de assistência social. “, (Branco, 2009: 81)

¹³⁶ Este diploma tem tido, desde a sua publicação, sucessivas alterações sendo a mais recente a Lei 69/2015 de 16 de Julho.

intervenção social municipal, e que justifica a multiplicidade das **outras** áreas de intervenção (ver Figura 5.4), acerca das quais nos debruçaremos mais adiante, mas que pela sua designação, e sobretudo filosofia que está subjacente ao primado das novas políticas sociais, tendem a assumir uma matriz muito próxima do que geralmente os AS assumirão como **ação social**, isto é, como Branco (2009) a descreve, enquanto práticas profissionais que visam disponibilizar “medidas de apoio social que não estão dependentes de prévias contribuições sociais mas antes assumem natureza não contributiva e se baseiam na condição de cidadania”, mas que no entanto, na atualidade se revestem de uma natureza conceptual e operacional diferente do que aconteceu num passado não muito distante.

Se relativamente à **habitação / habitação social** no ponto anterior fazemos uma exposição mais em pormenor da sua presença no âmbito dos municípios e conseqüentemente do eventual foco de atuação por parte dos AS sobre a mesma, já que no tocante à **educação**, entendemos que as indicações apresentadas, traduzem o facto de esta atribuição ter sido consignada aos municípios deste 1984 (Decreto – Lei 100/84 de 29 de Março), e que veio a ser reforçada a partir de 1999 (Lei 169/99 de 18 de Setembro), quando na alínea d), ponto 4. do artº. 64º. (competências) se define a possibilidade dos municípios deliberarem “em matéria de ação social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes”

Das quatro áreas assinaladas, a **saúde** é aquela que surge com uma menor expressão, o que se entenderá pela razão de esta ser uma área de intervenção municipal que esteve praticamente fora da esfera da competências dos municípios até à publicação do atual diploma regulador dessa matéria (Lei 75/2013 de 12 de Setembro)¹³⁷, e que mesmo na atualidade surge de uma forma muito pouco vincada em termos de obrigatoriedade interventiva.

Essa situação relaciona-se, por um lado, com o facto dos primeiros anos do Estado Social, e que no caso português terá perdurado até sensivelmente aos meados dos anos noventa do século passado, ter sido um desígnio provisional assumido maioritariamente pelo Estado a nível central, e por outro lado, porque apesar de todas as transformações ocorridas na produção pública de políticas sociais, a saúde, continuar a ser a área de maior expressão *beveridgina*, isto é com maior presença de elementos do Estado Social clássico como sejam

¹³⁷ Já no Decreto – Lei 100/84 de 29 de Março, a “saúde” surge como uma das atribuições dos municípios. No entanto, no artº. 51º. deste diploma, que define as respetivas competências, as mesmas centram-se sobretudo no campo das áreas administrativas e urbanísticas.

a universalidade e a gratuidade, o que na arquitetura político-administrativa portuguesa pressupõe uma coordenação de nível central.

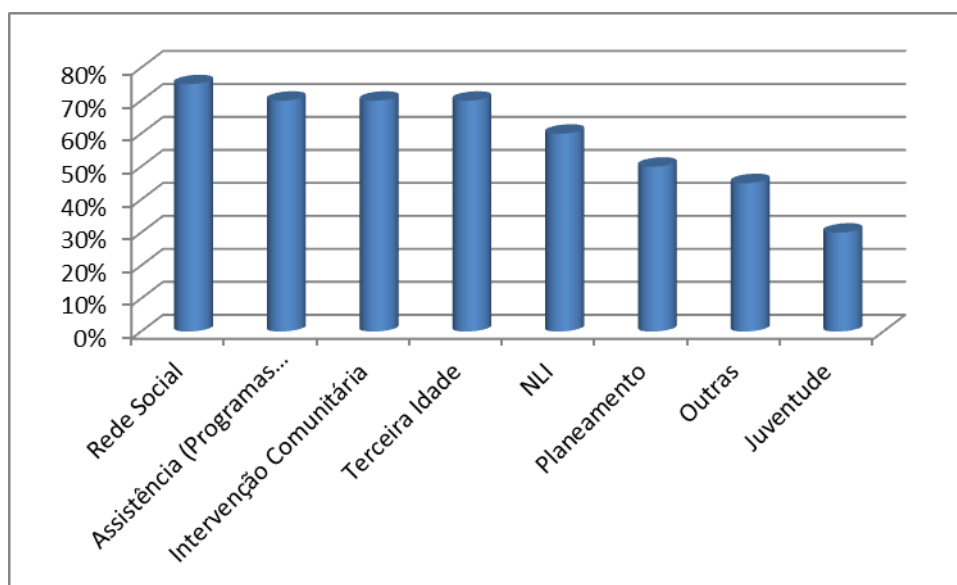
Passando agora a analisar os dados da Figura 5.4, (**Áreas inovadoras de intervenção dos AS**), evidenciam-se desde logo um conjunto de aspetos dos quais destacamos:

- Duas áreas associadas a medidas relativamente recentes em termos de obrigatoriedade normativa quanto á participação dos municípios, (**Rede Social e NLI – Núcleo Local de Inserção**), às quais poderemos, e pelas razões que apresentamos, associar duas outras, no caso o **Planeamento** e a **Intervenção Comunitária (Projetos / ações de desenvolvimento local)**;

- Uma componente de natureza mais assistencial da intervenção, muito vinculada às práticas de natureza focalizada em públicos e problemáticas, (**Assistência (Programas alimentares / lojas / apoios saúde)**)

- Uma significativa multiplicidade de áreas de intervenção, no âmbito do inquérito designada por **outras**, e que espelham a dispersão de práticas em torno de problemáticas da denominada *discriminação positiva* das políticas sociais ativas, às quais, e em termos de análise descritiva, agruparemos as áreas da **juventude** e da **terceira idade**.

Figura 5.4 - Funções em áreas inovadoras de intervenção dos AS



Fonte: Elaboração própria/2016

Nota : A coluna **Outras**, subdivide-se em: Comissões Sociais de Freguesia, Cultura, Emigrantes, Inserção Socio – Profissional, Protecção de Menores, Minorias Étnicas, Toxicodependência e Unidade Móvel/Medicina Social, todas com uma indicação.

Quanto às práticas profissionais associadas à **Rede Social**, poder-se-á afirmar que esta medida, já anteriormente refletida no contexto das transformações do Estado Social, veio colocar os municípios e conseqüentemente os AS, no centro da dinâmica social dos territórios municipais, não só por força da filosofia da mesma, que conforme se pode observar no preâmbulo introdutório Portaria 197/97 de 18 de Novembro, procura desenvolver uma “ articulação e congregação de esforços e baseia-se na adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar. A rede social deverá, no entanto, assumir uma postura activa de ir ao encontro das diferentes entidades que actuam no domínio social, suscitando a sua participação”, mas também, porque conforme determina o ponto nº. 11 do citado diploma, cabe aos Presidente da Câmara presidir à estrutura executora da medida, o CLAS.

Por outro lado, a figura da Rede Social, tem nos últimos anos vindo a assumir um protagonismo crescente no âmbito dos processos de provisão social de cada um dos territórios municipais, porque as ações e projetos levados a cabo pelos diferentes parceiros, carecem de parecer prévio, vinculativo, desta estrutura, como é o caso de construção de novos equipamentos ou o financiamento por parte de entidades nacionais e comunitárias de iniciativas levados a cabo pelas instituições locais, muito em particular as IPSS(s).

Quanto aos **NLI(s)** , estruturas a funcionar no âmbito do RSI e a quem cabe elaborar e acompanhar os planos de inserção de cada um dos beneficiários deste última medida, de salientar que a gestão desta estrutura operativa é da responsabilidade da Segurança Social, embora os municípios tenham assento obrigatória na mesma, função que com frequência é desempenhada por AS.

Estas duas áreas concretas, (Rede Social e NLI), não só por serem plataformas de confluência de vários poderes institucionais, experiências e saberes, mas sobretudo pela sua função de construção e aprovação de instrumentos de ação transversal, como é o caso dos diagnósticos sociais concelhios relativamente à Rede Social, e dos PI – Planos Individuais no caso dos NLI (s), acabaram por ser determinantes no modo como os AS consolidam a importância do **planeamento**, ou ainda o desenvolvimento de um espírito conducente à construção de suportes teóricos diversos que levem a práticas com incorporação de outros domínios, favorecendo a libertação por parte dos AS de tendências corporativas, sempre redutoras.

Embora não se tenha pedido para indicar no inquérito quais as áreas específicas de planeamento quando a mesma é descrita, o facto de 50% dos respondentes a terem referido,

e de 75% e 60% terem indicado as áreas da Rede Social e do NLI, respetivamente, será coerente estabelecer uma relação entre as mesmas e a associada ao **planeamento** da provisão social de base territorial, onde instrumentos como o Diagnóstico Social ou os Planos de Desenvolvimento que lhe estão associados, cumprem uma função estratégica no âmbito da ação dos municípios. Surge de seguida área da **Assistência**, em sentido lato, mas que pela indicação que foi dada no inquérito (**Programas alimentares / lojas / apoios saúde**), traduz uma componente muito associada à satisfação de necessidades mais imediatas dos munícipes, sendo desde logo de salientar a elevada percentagem (70%), de profissionais que afirmaram ser esta uma das áreas de intervenção dos AS de cada um dos municípios em questão.

Embora esta seja uma área de intervenção específica, a sua elevada importância tendo em conta a considerável expressão evidenciada, não pode deixar de ser interpretada numa relação de duplo sentido com as áreas da Rede Social e do NLI, por um lado, e por outro com as áreas assinaladas como sejam a das juventudes, terceira idade e mesmo as indicadas isoladamente em **outras**.

Muitos das ações levadas a cabo pelo AS nos municípios e que assumem uma matriz assistencial, surgem no âmbito do funcionamento da Rede Social e do NLI, e por outro lado visam constituir uma resposta virada para públicos segmentados por problemáticas muito específicas, por vezes associadas a faixas etárias (nomeadamente **juventude e terceira idade**). Isto acontece determinado por fatores diversos, como seja o quadro emergencial de muitas situações, por exemplo de idosos dependente, crianças em risco ou pessoas sem -abrigo em que é necessário dar uma resposta imediata; pela pressão dos representantes de entidades que têm assento nos referidos organismos, ou ainda, porque o papel do AS se esgota no apoio municipal a um determinado serviço que é gerado e dinamizado por movimentos locais de base mais ou menos informal, como é o caso de alguns bancos de voluntariado presente nas **outras** áreas.

Importará agora e face à organização que foi feita, em que procurámos apresentar aquelas que consideramos as **áreas inovadoras de intervenção dos AS**, refletir de um modo transversal em torno das mesmas, no quadro da transformação do Estado Social português e consequente implicação na ação dos AS enquadrados nos municípios.

O processo de mutação do Estado Social teve na sua origem, uma perspetiva baseada no pressuposto em que a

intervenção da Ação Social é orientada para a inserção, nas suas vertentes de inserção no mercado de trabalho normal, de formação profissional e qualificação, de atividades de utilidade social e comunitária, de autonomização, deslocando o centro de gravidade da ação da ajuda financeira assistencial para as «tarefas de desenvolvimento» assentes na procura de novas formas de articulação entre o económico e o social no quadro das comunidades territoriais., (Branco, 2009: 83).

A dinâmica desse processo, acabou por vezes, por *desvirtuar esse propósito de autonomização dos indivíduos* uma vez, que por um lado, essas previstas conexões entre o económico e o social, não só não se concretizaram no topo das políticas sociais, como levaram a um *protagonismo voluntarista das comunidades territoriais*, ditando uma provisão muito marcada pela *disponibilidade dos recursos*, numa dinâmica que por vezes acaba por sair mesmo do consignado nos instrumentos de planeamento como são os Diagnósticos Sociais, e por consequência do acompanhamento e orientação dos próprios AS.

Como refere Alves (2011), a territorialização focalizada das políticas numa lógica de “desenvolvimento social”, pressupõem uma “visão articulada, tanto dos recursos e das potencialidades existentes nos territórios, como das soluções e dos resultados em áreas como a economia, o emprego, a formação, a saúde, a habitação, a educação”, e se no Serviço Social essa visão articulada, se constrói com base no Diagnóstico Social, o facto de muitas das respostas serem concebidas e levadas a cabo a um nível informal, e fora da esfera articulada de fóruns como a Rede Social, todo esse processo pode redundar numa *desarticulação de intervenções e objetivos* que na sua génese, a intervenção territorializada deveria incorporar, o que potencialmente pode ter uma maior probabilidade de ocorrer em áreas como a própria **ação social** no quadro deste novo paradigma, ou ainda na **intervenção comunitária (projetos / ações de desenvolvimento local)**, na **assistência (Programas alimentares / lojas / apoios saúde)**, e também nas **outras** áreas, que pela sua natureza dispersiva favorecem enfoques direcionados para a satisfação de necessidades de natureza “socioecêntrica”

No Reino Unido, Ferguson (2012) dá-nos conta de um processo que já parece ter ultrapassado os contornos do que acima se refere, onde a provisão pública tende a completar-se com o que nesta Tese designamos por *civilismo local*, numa abordagem que o autor apelida de “tecnocrática”, num processo de transferência do “Big State” para a “Big Society” marcado pela “personalização, empoderamento das comunidades e fomento da ação social”, e ainda pelo recrudescimento de “muitas organizações de beneficência e de voluntariado

locais, vistas pelo Governo como a coluna vertebral do projeto da Grande Sociedade, dependendo em grande medida do financiamento das autoridades locais”¹³⁸, (Ferguson, 2012: 20).

Reiteramos no entanto, e assinalando essa matriz interventiva como altamente dignificante do papel do AS em todas as áreas socioprofissionais, uma vez que esta proximidade de territórios, públicos e problemáticas tornou a levar os AS para o centro do seu objeto de intervenção, (o Homem como sujeito de direitos, na sua relação com a Questão Social), e onde, estes profissionais, integrados no municípios estarão por força dessa proximidade física e até diversidade interventiva das autarquias, numa posição privilegiada do que Astier (2006), citado por Branco (2009) denomina como o “trabalho com o outro”, ou ainda a “atenção para com o Outro como pessoa e a exigência de um tratamento personalizado”, mas que necessariamente, leva a uma hipervalorização da dimensão interpretativista da prática profissional, em que “cuja missão essencial será a de apetrechar as pessoas de modo a que estas possam constituir-se por si próprias de modo singular.”, (Branco, 2009: 84), em que “está em causa não só a produção do cidadão sujeito de direitos mas a produção do cidadão como pessoa, o que requer um trabalho de instauração ou restauração identitária, um trabalho social no singular (cfr. Ion, 1998) como dimensão de um processo de inserção mais pleno”, (Branco, 2009: 84)

Não poderemos deixar de salientar que apesar do desenvolvimento dessa lógica interventiva, os últimos dados de natureza estatística, (que abordaremos no primeiro ponto do V Capítulo), têm vindo a confirmar um quadro de não cumprimento dos principais objetivos dessa “restauração identitária”, (Astier, 2006) o que não tem sido impeditivo desta abordagem se situar ainda num quadro de elevada expectativa entre académicos e profissionais face a este novo paradigma das políticas sociais.

Este novo paradigma das políticas sociais focalizadas lançam ao Serviço Social um conjunto de desafios, nomeadamente os associados a uma crescente tendência de “medição do rendimento profissional e dos serviços, tais como objetivos e indicadores de rendimento”, baseados no “ «enfoque ideológico do bem – estar» que se baseia na noção da prática

¹³⁸ No dizer deste autor, existia á data (2012) um forte movimento de contestação a estas medidas por parte dos AS, “estudantes, académicos e utilizadores dos serviços, que se reflete tanto num renovado interesse pela tradição do Trabalho Social radical, como pelo surgimento de organizações, como a Rede de Trabalho em Ação Social, a *Social Work Action Network*”, (Ferguson, 2012 : 20).

baseada na evidência (Web, 2006) que pode levar a que os profissionais sejam levados a “**«fazer as coisas bem»** no lugar de **«fazer o correto»**”, (Fergusson, 2012 : 19).

Esta abordagem relativamente recente das políticas sociais encontrará nos municípios portugueses um quadro muito semelhante ao que se desenvolveu em França, onde e após o processo de transferência de grande parte da provisão pública para as entidades locais, em particular para as autarquias, num processo legislativo concretizado há mais de trinta anos (1983), mas que deste então obrigou os “profissionais a novas exigências e a pedidos constantes de eleitos para saber o que é que se faz e em que são utilizados os dinheiros públicos que estão encarregues de administrar”, (Robertis, 2011: 218).

Pensamos que não será abusivo transpor para a realidade municipal portuguesa este tipo de *pressões, que poderão ser agravadas pela tutela das próprias comunidades*, e em que os AS poderão surgir como os “bodes expiatórios de uma sociedade que já não tem respostas adaptadas aos males que produziu”¹³⁹, (Robertis, 2011: 218).

A diversidade de áreas intervenção é de certo modo confirmado, se o entrecruzarmos os dados anteriores com aqueles que resultam de uma análise mais tradicional de arrumação da prática, e que consiste em recorrer ao conceito de **nível de intervenção**¹⁴⁰, (Quadro 11.4).

Assim na sequência da questão colocada no inquérito relativa ao **nível de intervenção que os AS têm desenvolvido nesse município**, constatou-se um certo equilíbrio entre os níveis meso e micro, em que respetivamente, 75% e 70% dos AS assinalaram como fazendo parte da prática regular destes profissionais naqueles municípios, o que se entenderá desde

¹³⁹ A exposição social a que todas as profissões estão sujeitas num tempo em que as tecnologias de informação e comunicação divulgam a realidade a uma velocidade extrema, por vezes em “direto”, atinge por igual os AS. Esta exposição fica no entanto sem qualquer tipo de cobertura deontológica e até ética, e nalgumas vezes jurídica, por falta de uma estrutura socioprofissional reguladora como seria o caso de uma Ordem dos Assistentes Sociais.

¹⁴⁰ Pese embora o conceito de **nível de intervenção** esteja muito associado à metodologia tripartida de intervenção (Serviço Social de Caso, Grupo e Comunidade), conceção que foi de algum modo relegada para segundo plano no âmbito do processo evolutivo da profissão, nomeadamente por via da sua afirmação epistemológica decisiva para a abordagem de Modelos de Intervenção, o que é um facto é alguns profissionais, chefias e até decisores políticos têm ainda muito vincado este referencial relativamente à profissão de AS, o que de certo modo se reflete na estrutura orgânica de determinados serviços de proteção social municipal, onde o Serviço Social acaba por ter uma arrumação dividida entre esse mesmo triângulo de análise operacional, com a criação de serviços de atendimento a munícipes (**nível micro**); serviços de uma maior articulação com a comunidade e de mediação com as próprias estruturas de provisão da sociedade civil, (**nível meso**) e a participação, relativamente consolidada como já antes referimos e haveremos de continuar um pouco adiante, de AS no âmbito de processos de planeamento e gestão de instrumentos e serviços municipais, (**nível macro**). A decisão de colocar esta mesma questão no inquérito base de recolha de dados, resultou de informações recolhidas junto de alguns AS durante a fase de preparação do inquérito.

logo porque de alguma forma os mesmos são complementares da generalidade dos processos interventivos. Por vezes as **funções executivas de atendimento / apoio a munícipes**, acabam por ter ligação efetiva com recursos que o Serviço Social municipal vai encontrar, (em resposta às situações concretas que diagnostica), no contexto do espaço territorial envolvente, (**outros agentes da comunidade**), isto é, para além do quadro formal do município, dando assim corpo à citada provisão de natureza *sociocêntrica*¹⁴¹, ancorada na nova filosofia de governação e sobretudo das políticas sociais, o que implicou uma nova abordagem quanto à sua operacionalização, com a procura de *parceiros locais enraizados nos territórios concelhios*.

Esta perspetiva perpassa toda a lógica das medidas que emergiram no quadro das políticas sociais ativas, com realce para a já citada Rede Social, que surgiu com o

propósito nuclear de...estimular os atores locais a trabalhar em parceria no sentido de articular as intervenções tendentes ao combate à pobreza e à exclusão social, fomentando, em alternativa, condições de sustentabilidade ao nível da promoção do desenvolvimento social, segundo uma visão territorializada no que concerne aos recursos, meios e capacidades de resposta eficazes

tal como consta do preâmbulo introdutório do diploma que institucionalizou a citada medida.

Quadro 11.4 – Síntese dos níveis de intervenção indicados

Nível de intervenção	Designação das funções	Nº. respondentes	%
Nível Macro	Funções de planeamento e gestão	11	55%
Nível Meso	Funções de proximidade ao cidadão na ligação / mediação com outros agentes da comunidade	15	75%
Nível Micro	Funções executivas de atendimento / apoio a munícipes	14	70%

Fonte: Elaboração própria/2016

¹⁴¹ "...no contexto autárquico, considero que o modelo atual já é bastante "sociocêntrico", (Entrevista Exploratória 1).

Como se pode confirmar a partir da análise da Figura 6.4, as **funções de proximidade ao cidadão na ligação / mediação com outros agentes da comunidade**, decorrentes do nível meso¹⁴², distribuem-se de uma forma equilibrada entre as instituições da economia social e do sector público com vinte e cinco referências no primeiro caso e vinte e quatro no segundo.

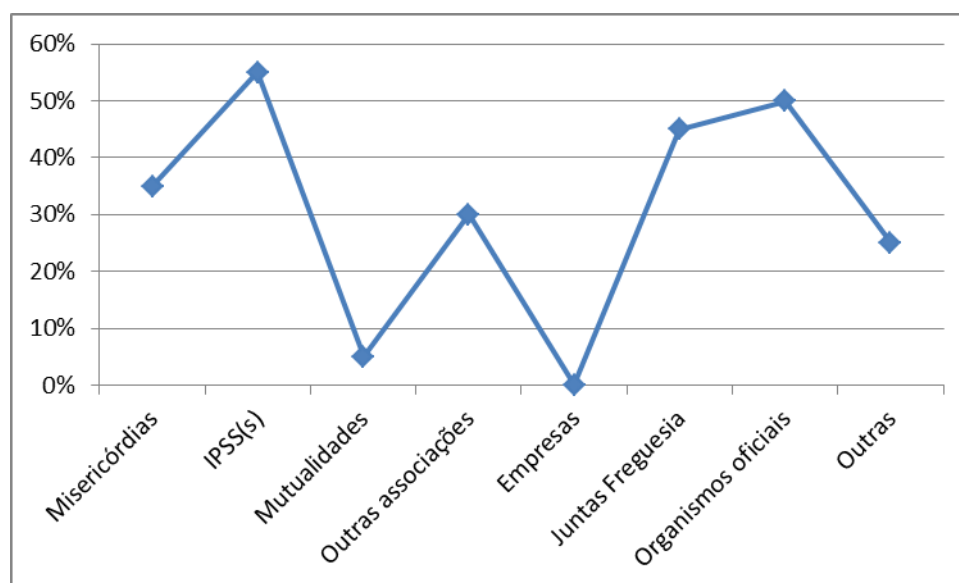
Poderemos assim afirmar que no contexto dos municípios inquiridos, os profissionais de Serviço Social, e relativamente às suas funções de mediação com outros agentes institucionais, concretizam esse processo de um modo bastante equilibrado, o que quererá dizer que para além dos recursos provenientes dos fundos públicos municipais, a provisão social, material ou imaterial, derivará desse processo facilitador.

¹⁴² A **função de proximidade ao cidadão na ligação / mediação com outros agentes da comunidade**, e conseqüente definição dos agentes que surgem elencados para este nível de intervenção (nível meso), teve por base aquilo que poderemos considerar os três grandes sectores de atividade socio – económica. O sector da economia social com as misericórdias, IPSS (s), mutualidades e outras associações; sector privado com as empresas e sector público, com as entidades públicas, juntas de freguesia e outros organismos desconcentrados do Estado, com realce para o IEFP e ISS, IP. A possibilidade, outros, pretendeu abrir o leque de opções a outras entidades, eventualmente organizações não formais, por exemplo.

Por outro lado, e em bom rigor, as misericórdias e as fundações, são na sua quase totalidade, pessoas coletivas de utilidade pública, estatuto indispensável para serem reconhecidas parceiras formais do Estado central, pelo que, à primeira vista, não faria muito sentido a sua apresentação em separado. Optou-se no entanto por essa divisão, na medida que as misericórdias e as fundações ou as mutualidades, sendo IPSS (s), resultam de processos socio – institucionais muito diferenciados e com papéis interventivos igualmente díspares.

A propósito do processo de emergência de algumas instituições sociais de raiz horizontal, com particular destaque para as mutualidades, consultar a obra de, Bento, Miguel (2013), Vida e Morte numa mina do Alentejo – Pobreza , mutualismo e provisão social (O caso de S. Domingos – Mértola – na 1ª. metade do séc.xx), Castro Verde, Editora 100luz.

Figura 6.4 – Distribuição dos níveis meso de intervenção



Fonte: Elaboração própria/2016

É revelador o facto de nenhum dos inquiridos ter apontado as **empresas** como interlocutores da sua ação no âmbito das funções a nível meso. Não querera dizer que isso não ocorra a um nível macro ou mesmo micro. No entanto e se levarmos em linha de conta a indicação de quase meia centena de sinalizações para o outro tipo de entidades, não deixará de ser bastante pertinente esta ausência.

Constatamos assim que o *tripé estado-sociedade-mercado*, onde assentam as políticas sociais deste limiar de século, *não é considerado na lógica dos AS dos municípios inquiridos quanto á sua rede de recursos locais*. Não poderemos no entanto afirmar se isso acontece no seguimento de orientações políticas municipais mais viradas para uma provisão social partilhada ente estado e sociedade. Poderíamos ainda ser levadas a admitir que a formação base¹⁴³ dos AS, tendencialmente muito em torno das componentes do Trabalho Social e

¹⁴³ Embora oriundos de ramos de conhecimentos diferenciados, a Gestão e a Economia surgem muito associados a práticas gestionárias e por conseguinte ao domínio do mundo empresarial. Nesse sentido atente-se nas respostas à questão **“No domínio do conhecimento e relativamente às Unidades Curriculares / Ciências que se seguem, quais as que consideram mais úteis para a prática profissional dos AS desse município”** (10 grande utilidade e 0 nenhuma utilidade) Embora venhamos a fazer uma análise mais em pormenor a esta questão, a possibilidade a que acima fazemos referência (baixa importância atribuída a essas componentes da formação), não se confirma, já que no caso da **gestão** os dezoito respondentes atribuíram um peso positivo, e no da **economia** apenas dois surgem com uma valoração negativa, (valorada com menos de cinco) conforme se pode depreender dos Quadros 12.4 e 13.4 que se seguem.

Orientação e da transversalidade dos diversos domínios das ciências sociais, contribui, *per si*, para práticas que não conseguiram ainda interiorizar a importância de outros circuitos relacionais, nomeadamente com o mundo empresarial, o que em face dos dados obtidos tende a não se confirmar.

Afastada esta possibilidade, a questão a esta *ausência do mundo empresarial como meio inclusivo local*, poderá prender-se mais no modo como este, e porventura os autarcas e

**Quadro 12.4 – Utilidade para a prática profissional as várias áreas do conhecimento
GESTÃO**

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Seis	2	10,0	11,1
	Sete	1	5,0	5,6
	Oito	4	20,0	22,2
	Nove	8	40,0	44,4
	Grande utilidade	3	15,0	16,7
	Total	18	90,0	100,0
Omisso	NR	2	10,0	
Total		20	100,0	

Fonte: Elaboração própria/2016

**Quadro 13.4– Utilidade para a prática profissional das várias áreas do conhecimento
ECONOMIA**

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Dois	1	5,0	5,6
	Quatro	1	5,0	5,6
	Seis	2	10,0	11,1
	Sete	4	20,0	22,2
	Oito	6	30,0	33,3
	Nove	3	15,0	16,7
	Grande utilidade	1	5,0	5,6
	Total	18	90,0	100,0
Omisso	NR	2	10,0	
Total		20	100,0	

Fonte: Elaboração própria/2016

também os AS, olham para as políticas sociais como um todo, em que o conjunto dos agentes, (empresários, decisores políticos locais e mesmo AS), poderão não valorizar muito a *capacidade altamente inclusiva do trabalho nas suas múltiplas dimensões*.

Tendo em conta o perfil tipo de ações de *responsabilidade social* que são levadas a cabo por algumas empresas de maior dimensão no nosso país, e que de um mundo geral são amplamente divulgadas pelos meios de comunicação social, sobressai uma evidente estratégia de *marketing*¹⁴⁴, e onde essas mesmas ações assumem um claro pendor assistencialista numa linha mais vasta de neo-filantropização da proteção social que nos últimos anos tem vindo a afirmar-se no contexto da sociedade portuguesa.

A própria predisposição dos AS inquiridos **na proposta de criação de medidas de proteção social ou de respostas sociais de nível municipal**, parece pender para um conjunto de áreas muito específicas, sendo que desde logo se poderá deduzir que o quadro interventivo dos municípios no campo da proteção social, será ele próprio definido, em parte, por aquilo que é a criatividade e visão dos próprios profissionais de Serviço Social ao serviço dessas autarquias, enquanto detentores de uma determinada abordagem de proteção social de base municipal.

¹⁴⁴ A responsabilidade Social das Empresas, (RSE), “ pode definir-se como o conjunto de acções e preocupações relacionadas com questões sociais e ambientais levadas a cabo pelas empresas (Fombrun, b1996). Estas acções podem ter o objectivo estratégico de aumentar a reputação de uma empresa junto dos seus stakeholders, multiplicando, de acordo com autores como Stanwick e Stanwick (1998), os resultados financeiros. Por outro lado, as empresas poderão recorrer à responsabilidade social para legitimar as suas actividades perante a sociedade, colocando ênfase nas pessoas e no ambiente. A visibilidade que a RSE atingiu nos últimos anos desencadeou a procura de informação, por parte dos membros internos e externos da empresa, quanto à qualidade dos produtos e serviços, à consideração pelos direitos humanos, ao cliente, à existência de um ambiente de trabalho seguro, entre outros.” (Faria, Sargento, Eugénio, 2012: 2)

Quadro 14.4 - Grau envolvimento dos AS dos municípios

Proposta de criação de programas de melhoramentos habitacionais

	Frequência	Porcentagem	Porcentagem Válida
Válido	Dois	1	5,0
	Quatro	1	5,0
	Seis	1	5,0
	Sete	2	10,0
	Oito	4	20,0
	Nove	2	10,0
	Muito envolvido	7	35,0
	Total	18	90,0
Omisso	NR	2	10,0
Total	20	100,0	

Fonte: Elaboração própria/2016

Assim e se levarmos em linha de conta as três pontuações máximas (8, 9 e 10) previstas na grelha de resposta, em que o dez surgia como o máximo de envolvimento na criação dessas medidas, verificamos que no domínio da **proposta de criação de programas de melhoramentos habitacionais**, e num total de dezoito respondentes, treze indicaram esses três níveis máximos na proposta de criação dessa medida; no que diz respeito à **terceira idade**, e em quinze respondentes, treze optaram por esses mesmos três níveis mais elevados, enquanto relativamente à proposta de criação de **programas de assistência social**, e num total de quinze respondentes, doze indicaram esses mesmo três níveis.

Quadro 15.4 - Grau envolvimento dos AS dos municípios
Proposta de criação de programas na área da assistência social

		Frequência	Porcentagem	Porcentagem Válida
Válido	Dois	1	5,0	6,3
	Três	1	5,0	6,3
	Quatro	1	5,0	6,3
	Sete	1	5,0	6,3
	Oito	1	5,0	6,3
	Nove	6	30,0	37,5
	Muito envolvido	5	25,0	31,3
	Total	16	80,0	100,0
Omisso	Não se aplica	2	10,0	
	NR	2	10,0	
	Total	4	20,0	
Total		20	100,0	

Fonte: Elaboração própria/2016

Parece assim resultar, que no contexto destes municípios e quanto à capacidade propositiva e de inovação da prática profissional dos AS, e relativamente aquilo que deve ser a vertente ético - política dos profissionais de Serviço Social de permanente compromisso com a inovação e o bem estar, observamos que a mesma continua muito centrada numa lógica mais tradicional em torno de áreas como a habitação, a assistência social, e a área da terceira idade. Estes resultados são ainda mais expressivos, se levarmos em linha de conta que a mesma questão do inquérito abria a possibilidade dos AS indicarem **outros programas** à qual nenhum destes profissionais respondeu¹⁴⁵.

Este direcionamento das propostas de intervenção dos municípios, de iniciativa dos próprios AS, em torno de um conjunto mais ou menos restrito de áreas, destoa com a dispersão de áreas em que os AS intervêm levadas a cabo neste nível de poder público. Evidencia-se assim um evidente *contraste entre as áreas propostas e concebidas pelos*

¹⁴⁵ A propósito da necessidade de regeneração profissional no quando das territorialização da políticas sociais, um dos entrevistados referiu: "...a territorialização das políticas sociais traz novos desafios à intervenção social e ao papel dos AS. Os AS terão que se adaptar a este novo contexto e serem capazes de intervir ou mediar com outras dimensões que vão muito para lá da intervenção tradicional que, até não há muito tempo, era comum nas nossas instituições.", (Entrevistado 2)

*profissionais de Serviço Social, e a multiplicidades de frentes de intervenção efetivamente concretizadas*¹⁴⁶.

Este *afunilar das áreas de intervenção propostas pelos AS*, parece depois ter prosseguimento quanto à **conceção dessas mesmas medidas**, embora aí se venha a verificar uma maior participação, o que obviamente pressuporá todo um conjunto de procedimentos de natureza normativa, nomeadamente ao nível da elaboração dos respetivos regulamentos, onde aspetos como a filosofia subjacente a esses instrumentos provisionais, a definição dos critérios de acesso aos mesmos ou ainda os recursos a afetar a cada um deles, deverá estar no centro da preocupação dos AS, (embora admitamos que este último aspeto caberá mais aos decisores políticos, em particular aos autarcas).

Reconhecendo que os AS, tal como outros técnicos, estão sujeitos a orientações normativas que refletem as tendências dominantes das políticas sociais da atualidade, e ainda de orientações político - gestionárias que os órgãos deliberativos e executivos dos municípios (assembleia municipal e câmara) podem tomar em qualquer altura, é evidente que no respeitante à *capacidade de iniciativa*, em teoria, nada impossibilitará os AS de fazerem as propostas que considerarem mais adequadas em função dos diagnósticos sociais de cada um dos concelhos.

A afirmação e capacidade de autonomia do Serviço Social no contexto de cada um dos municípios, certamente que influenciará essa capacidade propositiva de cada profissional em concreto. No entanto será conveniente recordar que os imperativos de ordem Ético – Deontológica deveriam sobrepor-se a eventuais limitações do espaço interventivo dos AS, neste ou em qualquer outro círculo profissional, uma vez que, e no tocante à *conduta profissional*, nos termos do Documento, “Ética do Serviço Social: declaração de princípios foi aprovado na Assembleia Geral da FIAS e da AIESS em Adelaide, Austrália, em Outubro de 2004” pode ler-se nos seus pontos 10 e 11 que “O (a)s assistentes sociais devem promover e participar em debates éticos com os seus colegas e empregadores, assim como devem procurar tomar decisões eticamente informadas”; *O (a)s assistentes sociais devem estar preparados para fundamentar as suas decisões baseando-se em considerações éticas e, também, ser responsáveis pelas suas escolhas e ações*”.

¹⁴⁶ Conforme se pode constatar através da análise da questão tendente a aferir as prioridades das áreas de intervenção profissional dos AS integrados nos municípios entre os períodos 1974 – 1986; 1987 – 1997 e 1998 – 2014, evidencia-se uma tendência crescente de dispersão profissional, como aliás de pode comprovar na fase inicial deste Capítulo.

Também no ponto quatro do Preâmbulo introdutório do referido Código Ética, que procura situar a profissão quanto ao primado da *Justiça Social* na sua relação com a prática profissional, se refere que devem os AS “Desafiar práticas e políticas injustas: o(a) assistentes sociais têm o dever de chamar a atenção aos seus empregadores, governantes, políticos e público em geral, para as situações nas quais os recursos ou a sua distribuição são inadequados, assim como para as políticas e as práticas opressivas, injustas e dolosas”.¹⁴⁷

Esse paralelo entre a **vertente propositiva e de conceção** de alguns instrumentos de provisão social municipal, evidencia-se nos Quadros que se seguem, onde e relativamente ao **grau de envolvimento na conceção dessas medidas ou respostas sociais de nível municipal**, dez é revelador de uma participação intensa, temos que as mais altas indicações (8, 9 e 10), surgem para as áreas da terceira idade, programas de melhoramentos habitacionais¹⁴⁸ e assistência, o que aponta para o que poderemos classificar como um certo *acomodamento profissional* na conceção de instrumentos de planeamento em torno destas três áreas.

Quadro 16.4- Grau envolvimento dos AS dos municípios

Conceção de regulamentos / programas na área da terceira idade

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Participação Nula	1	5,0	6,3
	Seis	1	5,0	6,3
	Sete	1	5,0	6,3
	Oito	4	20,0	25,0
	Nove	3	15,0	18,8
	Participação intensa	6	30,0	37,5
	Total	16	80,0	100,0
Omisso	na	1	5,0	
	NR	3	15,0	
	Total	4	20,0	
Total		20	100,0	

Fonte: Elaboração própria/2016

¹⁴⁷Disponível em <http://www.apross.pt/profissao/etica-e-deontologia/> acedido em 2015-12-04

¹⁴⁸ Pese embora noutras questões a área da habitação surja organizada em torno da habitação / habitação social, nesta questão faz-se referência “aos melhoramentos habitacionais”. Isso prende-se com o facto das políticas de âmbito nacional, mas também municipal, terem nos últimos anos, sobretudo por força da limitações orçamentais da administração pública no quadro da crise pós 2008, derivado para ações de melhoria das condições habitacionais das residências já existentes, em substituição de uma política de realojamentos em novos fogos.

Assim, e como se pode constatar, na área da **conceção de regulamentos / programas para a terceira idade**, e num total de dezasseis respondentes, surgem seis AS a referirem uma participação intensa, a que seguem três e quatro profissionais a indicarem a graduação nove e oito.

Quadro 17.4- Grau envolvimento dos AS dos municípios

Conceção de regulamentos /programas de melhoramentos habitacionais

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Cinco	1	5,0	6,3
	Seis	2	10,0	12,5
	Sete	1	5,0	6,3
	Oito	3	15,0	18,8
	Nove	2	10,0	12,5
	Participação intensa	7	35,0	43,8
	Total	16	80,0	100,0
Omisso	na	1	5,0	
	NR	3	15,0	
	Total	4	20,0	
Total		20	100,0	

Fonte: Elaboração própria/2016

No tocante à área dos **melhoramentos habitacionais**, com igual número de respondentes, surgem sete que referem uma participação intensa, três com a graduação de nove, e dois com oito. Quanto à conceção de regulamentos / programas na **área da assistência**, (Quadro 21.4), e para 14 respondentes, surgem seis com dez indicações, e três com nove e oito.

Quadro 18.4-Grau envolvimento dos AS dos municípios

Conceção de regulamentos / programas na área da assistência social (lojas sociais, bancos voluntariado...)

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Quatro	1	5,0	7,1
	Seis	1	5,0	7,1
	Oito	3	15,0	21,4
	Nove	3	15,0	21,4
	Participação intensa	6	30,0	42,9
	Total	14	70,0	100,0
Omisso	na	3	15,0	
	NR	3	15,0	
	Total	6	30,0	
Total		20	100,0	

Fonte: Elaboração própria/2016

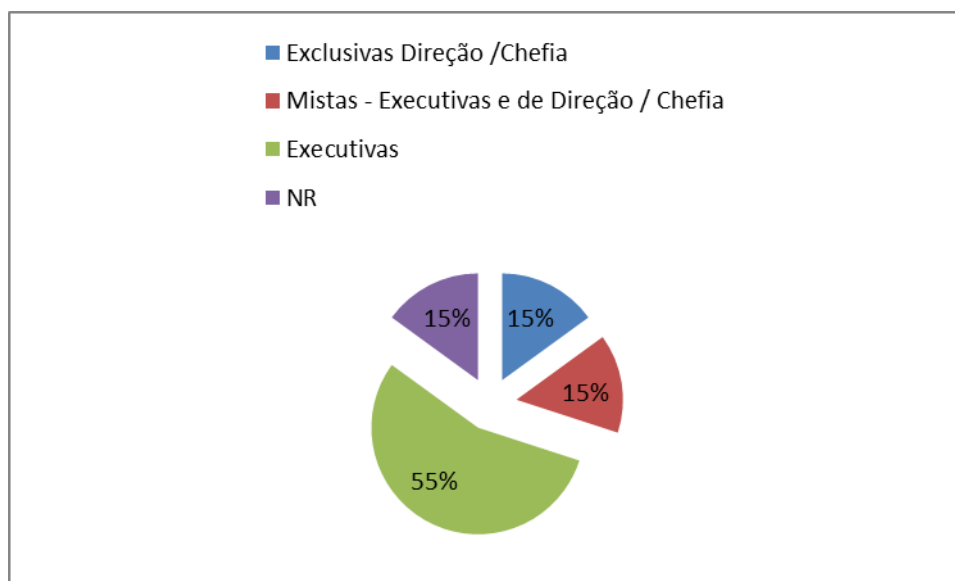
Relativamente à mesma questão será ainda oportuno referir que quanto à conceção de regulamentos / programas na área dos **apoios educativos e das bolsas de estudo**¹⁴⁹, surgem, respetivamente, quatro e cinco AS que referem não ter qualquer participação (participação nula), na elaboração desses mesmos documentos.

Voltando à baixa capacidade propositiva dos AS, poderíamos ser levados a concluir que isso se poderia prender com o facto de estes profissionais apresentarem uma situação de grande vulnerabilidade profissional¹⁵⁰, determinada pela existência de vínculos contratuais precários, ou ainda pelo posicionamento no contexto destas organizações. Acontece que nem uma situação ou outra se confirma como se pode concluir dos dados obtidos.

¹⁴⁹ Numa primeira impressão não seria muito curial apresentar a área dos apoios educativos desligada das bolsas de estudo, já que esta última, em bom rigor, não deixa de ser um “*apoio educativo*” no sentido lato do termo. A opção em termos de inquérito deveu-se no entanto ao facto da generalidade deste último dispositivo surgir, em regra, em separado do ponto de vista formal, do conjunto dos outros apoios educativos municipais, até pelo motivo destes últimos se destinarem aos primeiros ciclos de estudo, em particular ao primeiro, e as Bolsas, aos estudantes do ensino superior.

¹⁵⁰ Voltaremos a este assunto no ponto seguinte deste capítulo. No entanto consideramos oportuno relacioná-lo com outros aspetos que neste ponto se apresentam, em particular a baixa capacidade propositiva revelada pelos AS, ou a igualmente baixo nível de envolvimento na conceção dos instrumentos de ação do Serviço Social municipal, entendemos que será adequado apresentar desde já uma exploração do tema

Figura 7.4 – Funções institucionais desenvolvidas pelos AS respondentes no âmbito da estrutura orgânica dos municípios

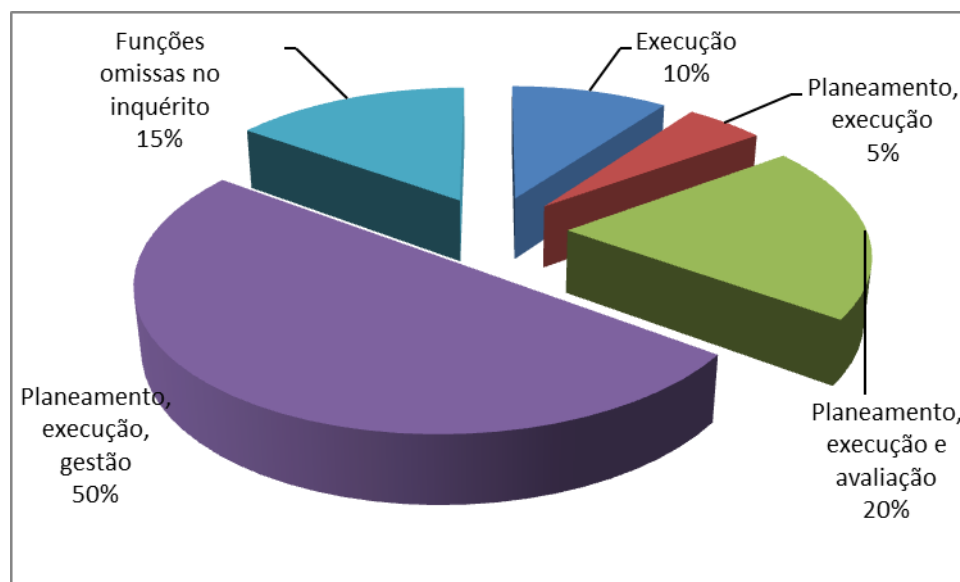


Fonte: Elaboração própria/2016

Começando pelas funções desenvolvidas, dos dezassete respondentes, 30% (seis respondentes), desenvolvem ações exclusivas das **funções de direção / chefia** ou então têm **funções de “terreno” em paralelo com cargos de direção / chefia**, enquanto 55% (onze profissionais) dos respondentes, referem exercer apenas **funções executivas**.

Já no que se refere á tipologia das funções da totalidade dos AS enquadrados nos municípios inquiridos, sobressai uma forte presença do planeamento, com 75% dos inquiridos a referirem que estes profissionais levam a cabo este tipo de funções, isoladamente ou em simultâneo com outras funções. De facto a nota predominante, é que os AS em apreço organizam a sua prática profissional em torno uma dinâmica tridimensional, de onde sobressai o **planeamento a par da execução e da gestão** com dez indicações, (50%); seguido do **planeamento, em paralelo com a execução e a avaliação**.

Figura 8.4 – Dimensão interventiva das funções desenvolvidas pela totalidade dos AS ao serviço dos municípios inquiridos (amostra)



Fonte: Elaboração própria/2016

De salientar ainda o facto de apenas 10% da totalidade dos AS integrados nos municípios inquiridos, se dedicarem em exclusivo à **execução**, sendo que aquilo que efetivamente sobressai é uma prática que se aproxima dos principais momentos do processo metodológico do Serviço Social, em que o **planeamento** se reportará, entre outras ações, ao diagnóstico / preparação da ação; a **execução** ao desenvolvimento concreto de projetos da intervenção em torno de indivíduos, grupos ou comunidades, e a **avaliação**, à verificação das mudanças ocorridas na sequência desses mesmos processos.

Como já foi referido, embora o desenvolvimento do processo metodológico se organize em torno de um conjunto de procedimentos com variações de autor para autor¹⁵¹, pensamos que será razoável defender que as diferentes arrumações e até de terminologia, são agrupáveis dentro de três momentos fundamentais: construção do diagnóstico, intervenção e avaliação dos resultados.

Quando nos referimos ao diagnóstico, não estamos necessariamente a centra-nos no diagnóstico individual ou familiar, já que a vertente do planeamento municipal apresenta uma função diagnóstica muito forte em instrumentos de planeamento de cada um dos

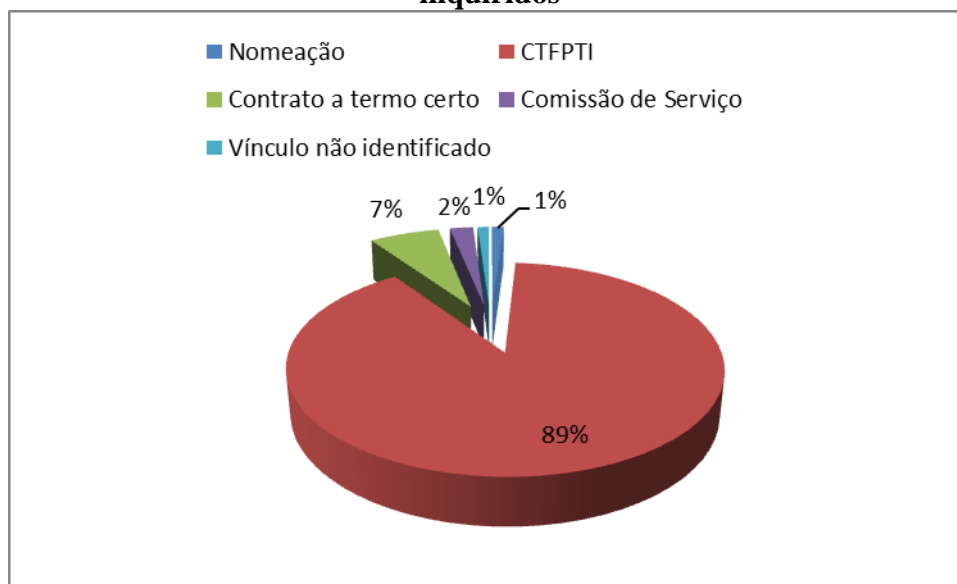
¹⁵¹ Ver Guerra (2006); Batista (2001) e Robertis (2011)

municípios nas mais diversas áreas, como sejam desde logo os conhecidos diagnósticos sociais concelhios, mas também a nível de outros instrumentos como é o caso dos Planos Diretores Municipais, dos Planos de Salvaguarda de Centros Históricos, dos Planos de Pormenor ou até dos Planos de Urbanização, ou até mesmo do que poderemos considerar de instrumentos de planeamento de segundo nível, como por exemplo os regulamentos de acesso a algumas medidas de protecção social disponibilizadas pelos municípios.

Por último e ainda quanto à tipologia das funções desenvolvidas no âmbito dos municípios inquiridos, e em que a *gestão surge associada à execução e ao planeamento* com 50% das indicações, o que terá a ver não só com procedimentos próprios dos AS que referiram exercer funções exclusivas de direção / chefia ou ainda de direção e chefia em simultâneo com as de execução, mas também com toda a carga gestionária inerente ao Serviço Social que se evidencia em programas e projetos financiados por organismos nacionais ou comunitários, elemento que parece estar fortemente presente noutros países como assinalam Hamzaoui (2005) ou Ferguson (2012), ou e relativamente ao caso português, Carvalho e Pinto (2015).

Quanto ao *tipo de vínculo*, e relativamente ao conjunto dos AS que desempenham qualquer tipo de função nos vinte municípios inquiridos, apura-se que a sua esmagadora maioria, 89%, exercem a sua atividade em regime de contrato **de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado**, o que por um lado é revelador da importância que os municípios atribuem a esta profissão no contexto da organização interna dessas autarquias, dotando-as deste tipo de recurso humano qualificado, a longo prazo, o que pressupõe uma ideia de continuidade quanto à ação dos mesmos, e por outro, essa mesma estabilidade profissional, por si própria, não pode justificar o quadro tímido quanto à capacidade dos AS apresentarem propostas de medidas de provisão municipal para além daquelas que surgem com uma maior afinidade histórica com a profissão, e de um maior envolvimento na conceção da generalidade dos instrumentos.

Figura 9.4 – Tipo de vínculo contratual da totalidade dos AS ao serviço dos municípios inquiridos



Legenda: CTFPTI – Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado

Fonte: Elaboração própria/2016

É evidente, e essa é outra questão que pode justificar algum afastamento dessa vertente propositiva e de concepção, mas que julgamos oportuno reflectir já que a mesma surge relacionada com o quadro operativo dos AS nos municípios. Referimo-nos ao facto de por vezes os regulamentos e outros dispositivos relativos às medidas de política social de nível municipal, poderem apresentar, uma *componente predominantemente normativa em detrimento de uma dimensão social*. Isto é, o acesso às diversas medidas, pode por vezes, estar mais dependente da *prova administrativa da necessidade* do que propriamente da necessidade efectiva, e assim a sua concepção ser levada a cabo, em exclusivo, por outros profissionais como por exemplo juristas, fazendo com que os AS corram sérios riscos de ficar reduzidos a meros executores desses mesmos instrumentos, num quadro do exercício profissional muito marcado por um pendor administrativo e fiscalizador da protecção social.

Autores como Amaro (2009) no tocante á realidade socio – profissional dos AS em Portugal, Hamzaoui (2005) relativamente à Bélgica e á generalidade dos países de francófonos, ou Ferguson (2012) no Reino Unido, aludem a este tema no âmbito do processo de transformação do Serviço Social determinado pela concepção de um Estado em mudança, e virado quase em exclusivo, para um “quarto-mundo”, apenas pronto a garantir a sobrevivência de um “conjunto heterogéneo de indivíduos e de grupos que nunca entraram na dinâmica de constituição da sociedade salarial”, (Castel, 2012:9), em que o papel

reservado ao Serviço Social fica confinado a ocupar-se “destas populações que estão, por razões diversas, nas margens de uma sociedade em pleno desenvolvimento económico e social”, dentro da perspetiva de Jacques Donzelot e Philippe Estebe (1994), preconizam a ideia de “Estado Animador” , que em vez de “ser o artífice da integração social de todos os cidadãos, operando através de diferentes regulações gerais e de direitos homogéneos de vocação universal, o Estado implicar-se-á cada vez mais em operações focalizadas, localizadas, apelando à participação ativa dos diferentes parceiros sociais e utentes”, (Castel , 2012: 9)

Nesta linha de pensamento, poderemos afirmar que este tipo de procedimentos, fragmentados, leva a práticas desconectadas de uma ação profissional coerente do ponto de vista epistemológico, técnico e ético, onde se perde a noção do todo e se valorizam as partes. *A parte sujeito* da intervenção, a *fração problema* entendido fora do contexto relacional com outras problemáticas e a *parte território*, onde a ação interventiva dos AS, “Vista do exterior, cada tarefa, cada função, cada programa, cada método e especialidade, parece que vai dando lugar a uma titulação *ad hoc*, assim como ao nascimento de uma nova profissão”, (Hamzaoui, 2005, 173).

Também Ferguson (2012), no âmbito do conceito da “Big Society” no Reino Unido impulsionada pelo governo conservador de David Cameron, relativamente às transformações do Estado Social na sua relação com um processo mais vasto de “*change in Social Work*”, se acentua uma tendência determinada pelos “três «es» : “ economia, eficiência e eficácia (Audit Commission, 1983) e a ênfase na função chave de gestão como uma disciplina inequívoca para melhorar o rendimento e a eficiência, (Harris y White, 2009)”, (Ferguson, 2012 : 19). Segundo o autor, embora com outros traços comuns face às alterações verificadas noutros países, no Reino Unido tem-se vindo a acentuar uma matriz profissional muito marcada pela “medição do rendimento profissional e dos serviços, tais como objetivos e indicadores de rendimento, com a nova criação de organismo de controlo e inspeção encarregados de velar para que se cumpram estes objetivos”, (Ferguson. 2012: 19).

Na mesma linha e agora referenciando um estudo mais recente, da autoria de Carvalho e Pinto, (2015), a propósito dos desafios da profissão em Portugal, é referido que aos AS é “requerida capacidade de ação, competências para a resolução dos problemas sociais com menos recursos, o que não pode deixar de colocar em causa a eficiência das políticas sociais e da intervenção do Serviço Social”, acrescentando e com base no pensamento de Campanini (2011) que o “Serviço Social é balizado por padrões de atuação orientados por intervenções

«tradicionais» e «paternalistas», guiados por padrões burocráticos e de controlo financeiro dos direitos sociais”, (Carvalho e Pinto, 2015: 85).

Voltando aos dados recolhidos e à eventual possibilidade dos AS enquadrados nos municípios portugueses desenvolverem uma “*prática profissional mecanicista e defensiva*”, (Ferguson, 2012: 19) nalgumas das áreas de intervenção, como podem pressupor os resultados do inquérito nas questões relativas à sua capacidade propositiva e de conceção de instrumentos, não nos podemos esquecer que a prática profissional em contexto local, e não só a nível municipal, é hoje em dia suportada financeiramente, por medidas com origem no Estado central por via de programas como o RSI, Escolhas, ou mesmo as respostas sociais mais clássicas viradas para a infância ou a terceira idade, ou ainda oriundas da UE com programas como o PRODER¹⁵², onde a vertente gestionária da intervenção ganha relevo face a outras abordagens, e onde a eficácia tende a sobrepor-se à eficiência, sendo que por vezes a própria sobrevivência profissional dos AS, leia-se posto de trabalho, está associada à existência, ou não, destes mecanismos de apoio financeiro às estruturas empregadoras locais.

É certo que a moldura normativa laboral que enquadra os AS com os respetivos municípios, em particular daqueles que desenvolvem a sua atividade com base num *contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado*, tenderá a tornar menos impactantes esse tipo de pressões, no entanto o que parece evidenciar-se é que a ação profissional gira hoje em torno de uma racionalidade gestionária, “enfatizando a técnica «quase» como um fim, e não como um meio da sua ação”, (Carvalho e Pinto, 2015 : 87).

O enquadramento socio - institucional dos AS no quadro dos municípios, e ao contrário do que a proclamada localização do social sugere em termos teóricos, *soluções locais para problemas locais*, é em grande medida determinado por uma conjuntura supra local, supra municipal e quase sempre supra nacional, moldada nos meandros de uma globalização sem rosto, fazendo com que o Serviço Social municipal em Portugal, e tal como aconteceu no Reino Unido, corra alguns riscos de viver um processo de “debilitamento, tanto dos valores fundamentais da profissão, como dos aspetos terapêuticos e humanísticos que já o reduziu a uma profissão puramente técnica «sem valores»”¹⁵³, (Ferguson, 2012: 20).

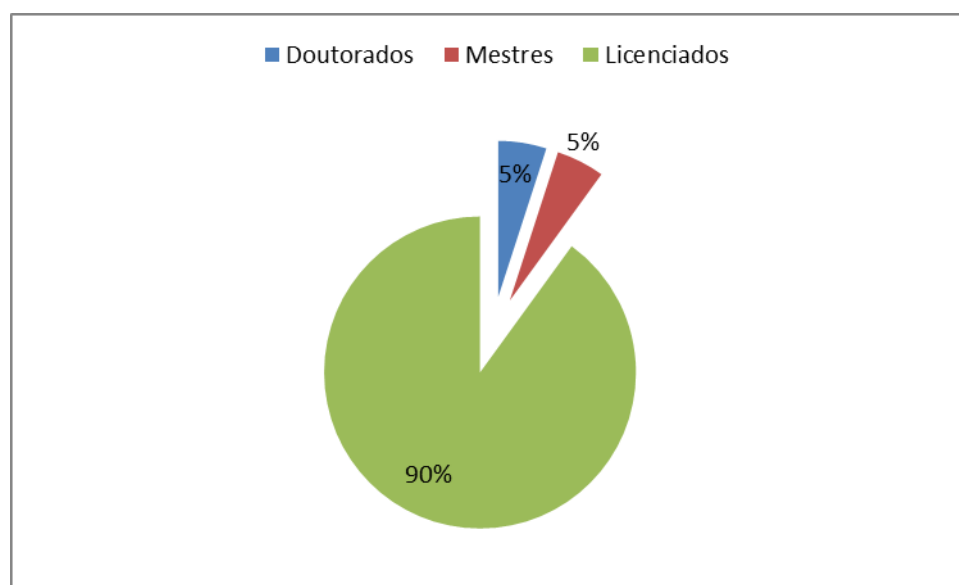
¹⁵² Destinado fundamentalmente ao mundo rural, este programa apresenta uma forte componente de valorização das atividades ligadas ao terceiro setor, associada ao reforço da sustentabilidade financeira dessas organizações por via de uma modernização das respostas sociais e consequentemente de uma nova abordagem de intervenção social.

¹⁵³ No seguimento deste raciocínio o autor dá conta do facto de no Reino Unido os AS terem sido “excluídos de grande parte das iniciativas do Novo Trabalhismo para combater a pobreza, tal como:

4 – Poder local e Serviço Social – Estatuto e autonomia socio – profissional

Neste ponto procuraremos dar continuidade de uma forma mais detalhada à questão do enquadramento dos AS no contexto dos municípios, mas agora não tanto a partir do que efectivamente fazem, mas sobretudo do estatuto e da autonomia socioprofissional a partir de aspetos como o grau académico dos respondentes, unidades orgânicas de intervenção ou nível de autonomia, numa tentativa de perceber o quadro em que estes profissionais agem no contexto dos municípios e até da afirmação do próprio Serviço Social, uma vez que face á relativamente recente entrada (1974) nesta esfera interventiva, (poder local municipal), a profissão estará ainda a encontrar processos de consolidação no seio destas estruturas politico – administrativas.

Figura 10.4 - Grau académico dos AS respondentes



Fonte: Elaboração própria/2016

Quanto ao grau académico dos respondentes ao inquérito, verifica-se uma esmagadora maioria de licenciados e apenas um mestre e um doutorado. Esta predominância esmagadora

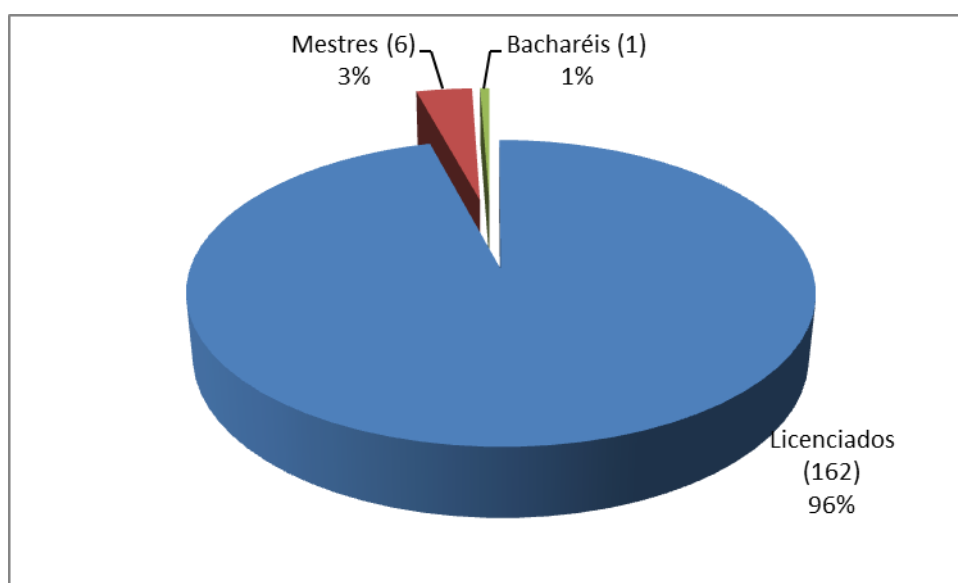
programa *Sure State* para as crianças e as famílias e das diversas iniciativas do *New Deal*". (2012: 20).

de licenciados tinha já sido constatada aquando da aplicação do Inquérito Exploratório¹⁵⁴, em que num universo de 169 AS, surgiam 162 licenciados, seis mestres e um bacharel.

Quanto à nomenclatura das unidades orgânicas dos municípios, (Divisões, Núcleos, Gabinetes e Serviços) que enquadram AS, verifica-se uma enorme diversidade de designações, com uma igualmente considerável variedade de domínios, que vão desde os mais expectáveis como a ação social em sentido lato, até outras, que não deixam de apresentar alguma novidade quanto a uma possível perspetiva que a designação indicia no tocante, por exemplo, a uma determinada *abordagem do social na sua relação com outros domínios de intervenção* e o papel do Serviço Social. Atente-se a este propósito em designações como Divisão de Valorização e Qualificação das Pessoas ou Divisão de Gestão de Pessoal, a apontar para um contexto profissional virado para o reforço das competências pessoais dos munícipes, no primeiro caso, e dos próprios recursos humanos da autarquia, no segundo.

Para além disso, outras designações, (expressas nos dois Quadros que se seguem, 26.4 e 27.4), sendo um primeiro relativo às unidades orgânicas dos respondentes e o segundo, à do conjunto dos AS integrados nos municípios inquiridos, surgem designações tão díspares como, e a título de exemplo, Divisão de Ação Social, Juventude, Atividades Económicas e Turismo; Divisão de Cultura, Juventude, Desporto, Assuntos Sociais, Educação e Turismo ou Divisão de Desenvolvimento Económico e Social e que desde logo, revelam estruturas municipais em que o Serviço Social surge agrupado, pelo menos do ponto de vista da

¹⁵⁴ **Figura 11.4 – (Inquérito Exploratório) - Grau académico dos AS a exercer atividade nos municípios respondentes**



organização interna de cada um dos municípios, com as áreas clássicas como a ação social, a educação ou a saúde, mas também com outros domínios como a juventude, a atividade económica, ou o turismo.

Esta arrumação no contexto orgânico dos municípios, permitirá aos AS operacionalizar a sua ação na proximidade de dinâmicas que extravasam os limites teórico-funcionais do Serviço Social, e em articulação com esses outros domínios conceber diagnósticos, estratégias ou planos de intervenção que à escala de cada um dos concelhos, de comunidades específicas ou até de famílias ou indivíduos, assumam a realidade social como algo que se deve interpretar a partir de todos os saberes, processo a partir do qual resultam sinergias múltiplas que o Serviço Social pode e deve apropriar-se para o seu processo interventivo e de construção de novos conhecimentos.

Quadro 19.4 - Designação Unidade Orgânica que enquadram os AS respondentes

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Gabinete de Ação Social e Saúde	1	5,0	5,0
	Divisão de Intervenção Social	1	5,0	5,0
	Divisão de Intervenção Social e Educação	1	5,0	5,0
	Divisão de Intervenção Educativa	1	5,0	5,0
	Divisão de Educação e Ação Social	1	5,0	5,0
	Divisão de Gestão de Pessoal	1	5,0	5,0
	Serviço de Ação Social	1	5,0	5,0
	Divisão de Ação Social	2	10,0	10,0
	Gabinete de Apoio ao Vereador do Desenvolvimento Social	1	5,0	5,0
	Divisão de Ação Social, Juventude, Atividades Económicas e Turismo	1	5,0	5,0
	Núcleo de Educação e Desenvolvimento Social	1	5,0	5,0
	Divisão de Desenvolvimento Económico e Social	1	5,0	5,0
	Divisão de Cultura, Juventude, Desporto, Assuntos Sociais, Educação e Turismo	1	5,0	5,0
	Divisão de Ação Social e Saúde	2	10,0	10,0
	Divisão de Valorização e Qualificação das Pessoas	1	5,0	5,0
	Divisão de Administração Geral - Área da Ação Social, Saúde e Educação	1	5,0	5,0
	Divisão Administrativa e Financeira	2	10,0	10,0
	Total	20	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria/2016

Por outro lado, e quanto á designação das referidas unidades orgânicas, e recuperando o que afirmamos no início deste Capítulo de que o *Serviço Social incorporou na atividade municipal uma dimensão humanista*, essa mesma incorporação parece, de algum modo,

refletir-se nessa nomenclatura, permitindo que o conteúdo funcional¹⁵⁵ afeto aos AS dos municípios, possa enriquecer consideravelmente outros domínios, como sejam os da educação, saúde, do ordenamento do território, o que de algum modo parece ter sido intenção do legislador, quando refere, e entre um vasto conjunto de outras ações, a “Realização de estudos de carácter social e reunião de elementos para estudos interdisciplinares”, embora o diploma em análise (Despacho nº 5651/2004) remeta para uma abordagem muito centrada na metodologia clássica de caso, grupo e comunidade e dentro de uma filosofia afinada ainda pela lógica do segundo período do Serviço Social na Europa ocidental (com variações de país para país), situado entre o final da Segunda Guerra e década de setenta, em que, e segundo Castel (2012) o AS se constituiu como “auxiliar de integração”.

Apesar do referido diploma apresentar uma linha profissional mais alinhada com um período histórico que em Portugal, à época (2004), estava em transformação com a viragem do Estado Social passivo para ativo, os decisores políticos desses municípios parecem terem suplantado essa visão mais orientada para a função integradora do Estado Social clássico, incluindo AS em espaços orgânicos que congregam a confluência de vários saberes, dando

¹⁵⁵ Conteúdo funcional do Técnico Superior de Serviço Social nas autarquias locais, expresso no Despacho nº 5651/2004, 2ª Série, DR nº 70 de 23 de Março de 2004

“Exerce com autonomia e responsabilidade funções de estudo, conceção e adaptação de métodos e processos científico-técnicos, inerentes à respetiva licenciatura, inseridas, nomeadamente, nos seguintes domínios de atividade:

- Colaboração na resolução de problemas de adaptação e readaptação social dos indivíduos, grupos ou comunidades, provocados por causas de ordem social, física ou psicológica, através da mobilização de recursos internos e externos, utilizando o estudo, a interpretação e o diagnóstico em relações profissionais, individualizadas, de grupo ou de comunidade;
- Detecção de necessidades dos indivíduos, grupos e comunidades; estudo, conjuntamente com os indivíduos, das soluções possíveis do seu problema, tais como a descoberta do equipamento social de que podem dispor, possibilidade de estabelecer contactos com serviços sociais, obras de beneficência e empregadores; colaboração na resolução dos seus problemas, fomentando uma decisão responsável;
- Ajuda os indivíduos a utilizar o grupo a que pertencem para o seu próprio desenvolvimento, orientando-os para a realização de uma ação útil à sociedade, pondo em execução programas que correspondem aos seus interesses;
- Auxílio das famílias ou outros grupos a resolverem os seus próprios problemas, tanto quanto possível através dos seus próprios meios, e a aproveitarem os benefícios que os diferentes serviços lhes oferecem;
- Tomada de consciência das necessidades gerais de uma comunidade e participação na criação de serviços próprios para as resolver, em colaboração com as entidades administrativas que representam os vários grupos, de modo a contribuir para a humanização das estruturas e dos quadros sociais;
- Realização de estudos de carácter social e reunião de elementos para estudos interdisciplinares;
- Realização de trabalhos de investigação, em ordem ao aperfeiçoamento dos métodos e técnicas profissionais;
- Aplicação de processos de atuação, tais como entrevistas, mobilização dos recursos da comunidade, prospeção social, dinamização de potencialidades a nível individual, interpessoal e intergrupual.”

assim possibilidade ao surgimento de dinâmicas, internas e externas, de “*carrefour*” que Mondolfo (1997) assinala como símbolo interventivo de um novo tempo para o desenvolvimento social, e onde o Serviço Social pode assumir um papel de destaque no contexto de uma igualmente nova concepção pluridisciplinar da intervenção social local.

Quadro 20.4 - Designação das Unidades Orgânicas que enquadram a totalidade dos AS ao serviço dos municípios da amostra

		Frequência	Percentagem	Percentagem válida
Válido	Div. de Ed. e Acção. Social; Div. Hab. Social	1	5,0	5,6
	Div. Administrativa e Financeira	1	5,0	5,6
	Div. de Acção Social e Cultura; Gabinete de Inserção	1	5,0	5,6
	Div. de Acção Social e Saúde	1	5,0	5,6
	Div. de Acção Social e Saúde; Divisão de Habitação	1	5,0	5,6
	Div. de Acção Social, Juventude, Atividades Económicas	1	5,0	5,6
	Div. de Acção Social; Divisão de Educação	1	5,0	5,6
	Div. de Admin. Geral - Área de Acção Social	1	5,0	5,6
	Div. de Cultura e Desporto; Divisão de Valorização das Pessoas	1	5,0	5,6
	Div. de Desenvolvimento Económico e Social	1	5,0	5,6
	Div. de Desenvolvimento Social e Gabinete de Desenvolvimento	1	5,0	5,6
	Div. de Gestão de Pessoal; Divisão de Ed	1	5,0	5,6
	Div. de Intervenção Social e Educação	1	5,0	5,6
	Div. de Intervenção Social	1	5,0	5,6
	Gabinete de Acção social e saúde	1	5,0	5,6
	Núcleo de Educação e Desenvolvimento Social	1	5,0	5,6
	Serviço de Acção Social; Serviço de Habitação	1	5,0	5,6
	Serviço de Assuntos Sociais	1	5,0	5,6
Total	18	90,0	100,0	
Omisso	NR	2	10,0	
Total		20	100,0	

Fonte: Elaboração própria/2016

Devemos no entanto assinalar a propósito desta reflexão, que em bom rigor, não poderemos afirmar se os AS integrados em áreas orgânicas (Divisões, Núcleos, etc.), que agrupam vários domínios de atividade como sejam por exemplo as atividades económicas ou o turismo, retiram qualquer vantagem dessa relação funcional, ou se, e em sentido inverso, essas outras áreas beneficiam com a presença do Serviço Social, na medida em que nada no questionário objetivava aferir dessa relação.¹⁵⁶

O que consideramos pertinente e pretendemos ressaltar, é essa arrumação que certamente teve por base uma abordagem multidisciplinar de cada uma das unidades orgânicas, e as amplas possibilidades que isso abre em termos de renovação para o Serviço Social.

Essa possibilidade tem-se nos últimos anos verificado no contexto de várias iniciativas municipais, em domínios como o ordenamento do território, a requalificação de espaços degradados do ponto de vista urbano, ambiental e social, ou mesmo no âmbito de múltiplos programas de dinamização da atividade socioeconómica de territórios de baixa densidade, e onde o Serviço Social tem vindo a dar o seu contributo integrado em equipas pluridisciplinares, e que têm funcionado como plataformas de possível afirmação da profissão de AS para além dos seus limites tradicionais, em muito situados entre a assistência e a capacitação de indivíduos e grupos.

Um outro aspeto que não poderemos deixar de salientar no que diz respeito ao estatuto do Serviço Social no contexto da estrutura orgânica dos municípios, prende-se com o facto do mesmo se encontrar, na esmagadora maioria dos casos num patamar superior da administração local, no caso no âmbito da figura da Divisão, que apenas é suplantado pela de Departamento¹⁵⁷.

Este enquadramento dos AS no seio da arquitetura funcional dos municípios ao nível da Divisão, alguns com responsabilidades de chefia dessas mesmas unidades, sobressai no cruzamento com outra questão onde era solicitado aos respondentes para classificarem o *grau de autonomia* a nível de participação dos AS de cada um dos municípios, relativamente a um conjunto de *instrumentos de planeamento de âmbito municipal*, e ainda no respeitante á

¹⁵⁶ Para determinar essas relações de duplo sentido, seria necessário, entre outros aspetos, submeter cada um dos Regulamentos da Estrutura Orgânica dos diferentes municípios à técnica de Análise de Conteúdo.

¹⁵⁷ Decreto-lei 305/2010 de 23 de Outubro, DR I Série, Nº. 206 de 23 de Outubro de 2009 – Estabelece o regime da organização dos serviços das autarquias locais.

possibilidade *de propostas para aprovação por parte do executivo municipal, de apoios pontuais a municípios e entidades*, e em que mais uma vez, dez era sinónimo de autonomia total, e zero, de qualquer autonomia

Assim e no tocante ao **grau de autonomia do respondente na definição das linhas orientação estratégica do município relativamente aos instrumentos de planeamento**, (Quadro 21.4), (PDM- Plano Diretor Municipal), (PU – Plano de Urbanização), PP – Plano de Pormenor, Carta Educativa, Diagnóstico Social ou os PDS - Planos de Desenvolvimento Social¹⁵⁸, entre outros, os resultados obtidos apontam para uma elevada possibilidade de autonomia nessa mesma participação, (o que não significa que a mesma se concretize), com tudo o que isso representará em termos de abordagens desses importantes instrumentos de ordenamento da intervenção dos municípios, na definição de metas, nas estratégias e nos modelos de monitorização e avaliação.

Para um total de vinte respondentes e considerando que a variação de grau indicado, entre dez e zero, verifica-se que a esmagadora maioria, 85% dos respondentes, considera que os AS dos municípios em apreço têm algum grau de autonomia quanto à possibilidade de participar na definição das linhas orientadoras desses instrumentos de ordenamento dos territórios municipais, autonomia que se revela de uma forma bastante acentuada em treze dos municípios, com outros profissionais, 65%, a classificar essas possibilidade com uma graduação entre seis e nove.

Relativamente à participação de AS nos instrumentos, a um nível macro, quanto ao ordenamento dos territórios municipais como um todo, seria expectável que o mesmo

¹⁵⁸ O ordenamento dos territórios municipais teve um primeiro momento muito centrado em torno das questões de utilização dos solos, nomeadamente quanto ao seu uso urbanístico. Posteriormente assistiu-se a uma segunda vaga de instrumentos de planeamento onde já entram as referidas “cartas educativas” ou sobretudo os diagnósticos sociais, sendo que relativamente às primeiras estão previstas no Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, que “Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais”. Quanto aos segundos, o seu funcionamento insere-se na já referida medida da Rede Social, sendo assumidos como:

“O DS é um instrumento dinâmico sujeito a actualização periódica, resultante da participação dos diferentes parceiros, que permite o conhecimento e a compreensão da realidade social através da identificação das necessidades, da detecção dos problemas prioritários e respectiva causalidade, bem como dos recursos, potencialidades e constrangimentos locais” (art.º 35.º do Decreto – lei 115/2006 de 14 de Junho). Já o PDS, é nos termos do n.º 1, art.º 36.º do último diploma “ um plano estratégico que se estrutura a partir dos objectivo do PNAI e que determina eixos, estratégias e objectivo de intervenção, baseado nas prioridades definidas no DS.”

ocorresse com aqueles que giram em torno das áreas classicamente mais ligadas à proteção social, como é o caso da educação, da assistência ou da saúde. Já no que diz respeito a instrumentos como os PU (s) ou os PP (s), poderá parecer e numa primeira impressão, como menos óbvio. Consideramos no entanto como crucial a participação e envolvimento dos AS nesses documentos estratégicos, e conseqüentemente no que diz respeito à autonomia destes profissionais em desenvolverem um comportamento participativo, na medida em que questões como o ordenamento espacial e funcional de uma nova zona residencial, da reconversão de uma AUGI ou de um Centro Histórico de uma vila ou de uma cidade, são passíveis de se tornarem instrumentos de potencial exclusão.

A exemplificar o que referimos, atente-se na multiplicidade de processos de realojamento de comunidades inteiras que têm sido um autêntico fracasso do ponto de vista da inserção dos indivíduos e famílias, ou ainda da reconversão de centros históricos, por exemplo, em que aspetos como a apropriação e fruição dos espaços públicos como fator de reforço identitário dessas comunidades, acabam por não ser considerados, tal como acontece com a questão dos espaços e estruturas propícias à constituição de laços de vizinhança, potencialmente favorecedores de um clima produtor de Capital Social e conseqüentemente de suportes sociais de natureza informal.

Pensamos assim poder desde já afirmar que, se o conceito de ordenamento territorial local, surge hoje em dia associado a um planeamento dos territórios municipais muito para além da esfera urbanística, isso se deve também aquilo que têm sido os contributos do Serviço Social que tem emprestado toda a sua formação de valor humanista à construção de territórios mais coesos socialmente.

Quadro 21.4 – Nível autonomia do AS respondente na definição das linhas orientação estratégica do município no tocante aos instrumentos de planeamento (PDM, PU (s), PP (s), Diagnóstico Social, Carta Educativa, outros

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Ausência de qualquer autonomia	3	15,0	15,0
	Dois	1	5,0	5,0
	Três	1	5,0	5,0
	Quatro	2	10,0	10,0
	Seis	1	5,0	5,0
	Sete	1	5,0	5,0
	Oito	5	25,0	25,0
	Nove	6	30,0	30,0
Total		20	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria/2016

Esta questão, acaba assim por reforçar outros dois resultados já assinalados, e que têm a ver, por um lado, com a consolidação dessa vertente planeadora da ação destes profissionais, que agora se reconfirma, estendendo-se para além dos limites da proteção social, e por outro, com o entrecruzamento do Serviço Social com outros domínios como sejam os do planeamento dos territórios municipais como um todo, o que se concretiza por via de uma participação nos PDM; com os instrumentos mais associados ao ordenamento dos espaços construídos, com a intervenção planeadora a nível dos PU (s) e PP(s), ou ainda no âmbito educativo com as Cartas Educativas, elementos que no seu conjunto apontam para um *considerável estatuto profissional dos AS no contexto destas autarquias*.

Devemos ainda referir que se instrumentos como a Carta Educativa ou o Diagnóstico Social sobressaem no espaço municipal quanto á sua preponderância sobre todos os outros instrumentos do domínio do social, nos últimos anos¹⁵⁹ têm-se vindo a multiplicar os documentos de planeamento, que embora se situem num plano inferior aos dois anteriormente referidos, não deixam de ser, por si próprios, *elementos de planeamento intermédio*, geralmente sob a forma de estatuto normativo que regula a atribuição de apoios regulares ou pontuais em domínios como a Habitação (Acesso a novas a habitações ou apoio na reconversão/qualificação de moradias particulares); Educação (Bolsas de Estudo e outros apoios sociais); Saúde (Apoio na compra de medicamentos, realização de auxiliares de diagnóstico ou ajudas técnicas); Emprego /Formação (Bolsas de participação em atividades socialmente úteis e de reforço de competências sociais e profissionais) ou ainda na área da Assistência (acesso a bens e serviços destinados a grupos específicos, em particular pobres).

Os dois quadros que se seguem, (22.4 e 23.4), evidenciam assim uma ampla autonomia dos AS a desenvolver a sua atividade nos municípios inquiridos, sendo que quanto à primeira, e dos vinte profissionais respondentes, em doze situações essa autonomia é classificada a um nível elevado (entre 7 e 10), o que corresponde a 60% do universo dos profissionais considerados.

¹⁵⁹ A proliferação de normativos de âmbito municipal no domínio da proteção social, decorre por um lado da imposição tutelar, algo rígida nalguns aspetos, já que apenas permite a concessão dos mesmos depois das normas regulamentares serem submetidas á apreciação e aprovação do órgão deliberativo (Assembleia Municipal) e por outro lado, porque de algum modo, isso resulta do alargamento da ação interventiva social no campo da proteção social focalizada.

Quadro 22.4– Nível autonomia dos AS respondentes na definição das linhas orientação estratégica do município

Área da proteção social

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Ausência de qualquer autonomia	3	15,0	15,0
	Um	1	5,0	5,0
	Dois	1	5,0	5,0
	Quatro	1	5,0	5,0
	Cinco	1	5,0	5,0
	Seis	1	5,0	5,0
	Sete	3	15,0	15,0
	Oito	3	15,0	15,0
	Nove	5	25,0	25,0
	Autonomia total	1	5,0	5,0
	Total	20	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria/2016

O Quadro 23.4 traduz um acentuar dessa vertente de autonomia dos respondentes, no caso face á possibilidade de apresentarem **propostas para criação de novos instrumentos de política social**, aspeto que seria plausível tivesse mais confinado á esfera dos decisores políticos, mas que no tocante à proteção social pode ocorrer por proposta destes profissionais, com 80 % a situarem a suas respostas entre o grau cinco e dez, sendo que cinco deles, classificam essa possibilidade como *autonomia total*.

Em sentido inverso, saliente-se o facto de três dos respondentes terem considerado *não possuir qualquer grau de autonomia* na definição das linhas de orientação estratégica do município na área da proteção social, o que corresponde a 15%.

Quadro 23.4 – Nível autonomia do AS respondente
Proposta de novos instrumentos de política social

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Ausência de qualquer autonomia	1	5,0	5,0
	Um	1	5,0	5,0
	Dois	1	5,0	5,0
	Quatro	1	5,0	5,0
	Cinco	2	10,0	10,0
	Sete	5	25,0	25,0
	Oito	3	15,0	15,0
	Nove	1	5,0	5,0
	Autonomia total	5	25,0	25,0
	Total	20	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria/2016

Relativamente ao grau autonomia dos AS respondentes no tocante a **propostas de alteração dos instrumentos de política social existentes**, (Quadro 24.4) treze dos profissionais refere essa possibilidade com uma pontuação entre cinco e dez, o que configura uma elevada possibilidade do mesmo ocorrer.

Quadro 24.4– Nível autonomia do AS respondente
Proposta de alteração dos instrumentos de política social existentes

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Ausência de qualquer autonomia	1	5,0	5,3
	Dois	1	5,0	5,3
	Quatro	4	20,0	21,1
	Cinco	1	5,0	5,3
	Sete	4	20,0	21,1
	Oito	3	15,0	15,8
	Nove	1	5,0	5,3
	Autonomia total	4	20,0	21,1
	Total	19	95,0	100,0
	NR	1	5,0	
Total		20	100,0	

Fonte: Elaboração própria/2016

Ainda relativamente ao Quadro 24.4, é oportuno referir que os resultados nos parecem altamente pertinentes no quadro das políticas sociais municipais, uma vez que a profissão, e em face da sua natureza historicamente interventiva, portanto de proximidade com os destinatários das medidas, potencia um quadro de permanente monitorização de molde a determinar os níveis de eficácia e eficiência das medidas de política social em vigor.

Reiteramos a *importância da avaliação*, uma vez que a solidez de eventuais propostas de alteração dos instrumentos de política social em vigor, só podem resultar de procedimentos avaliativos assentes em processos cientificamente validados, na medida em que só estes, e apenas estes, permitirão credibilizar junto dos decisores políticos, de outros profissionais, da estrutura municipal como um todo, e sobretudo, junto dos destinatários das medidas, a prática profissional dos AS, fortemente marcada por um ambiente geral de descredibilização, resultante em grande medida do debate em torno do papel regulador do Estado, com os defensores de um Estado mínimo a ganharem terreno num combate de algum modo desigual, já que os argumentos *rawlsianos* da “*justa desigualdade*”, traduzidos em expressões como *dar apenas aos que mais precisam*, penetram com grande facilidade em todos os sectores da sociedade.

É aliás dessa *representação social da intervenção* como um todo, e em particular da ação dos AS, que parece ter resultado uma certa tendência para a utilização de indicadores quantitativos, que vieram trazer uma maior objetividade ao processo avaliativo na intervenção¹⁶⁰, questão altamente pertinente no plano interventivo municipal, num quadro marcado pelas *intervensões de projecto*, de implementação temporal limitada e geralmente com objectivos muito precisos.

Robertis (2011) exemplifica essa situação, fazendo alusão á obra de Thévenet e Desigaux , intitulada “*les travailleurs sociaux*” editada em 1985, onde a dado passo se refere:

Em França, o conselheiro geral exigirá um relatório mais preciso, uma linguagem desprovida da sua verborreia psicossocial e uma ajuda que dirija realmente aos (verdadeiros) «novos pobres», aos (verdadeiros) desempregados no limiar dos seus direitos, às mulheres com filhos (verdadeiramente) sós . O bom senso popular encarnado pelo eleito – decisor e financiador –

¹⁶⁰ Nos últimos anos tem-se generalizado o uso de Escalas como e meramente a título de exemplo, a Escala de Gijón (Avaliação Socio – Familiar) regularmente utilizada no âmbito do Serviço Social na área de gerontologia, ou ainda a Escala de Zarit, avaliadora da eventual sobrecarga de cuidadores e que é utilizado no domínio do Serviço Social na Saúde, em particular no âmbito dos Cuidados Continuados Integrados.

agirá como um desinfetante sobre a camada gorda dos inquéritos sociais benevolentes e sobre as falsas declarações jamais sancionadas”, (Robertis, 2011: 218).

A autora remata a citação referindo: “Eis o questionamento, em geral, do trabalho social que é tido como responsável pelos problemas sociais imputáveis ao crescimento do desemprego e à precariedade, mas que também é acusado de tráfuhice e de desonestidade a favor, ainda bem, das populações, das quais se ocupa, (Robertis, 2011: 219)

Verificamos assim, que passados mais de trinta anos sobre aquela obra (publicada em França em 1985), grande parte daqueles argumentos, (e mesmo do vocabulário)¹⁶¹, face à pobreza, à proteção social e também ao desempenho dos AS, foi recuperado em Portugal, sobretudo nos últimos anos e a partir do momento em que a ação governativa do país ficou sobre a tutela dos organismos supranacionais.

De modo geral, temo-nos apenas referido à avaliação, entendida enquanto processo de medição das mudanças sociais resultantes da intervenção, isto é à avaliação de resultados. No entanto dada a natureza retroativa da intervenção, ditada pela dinâmica social e comportamentos dos sujeitos dessa mesma intervenção, em que por exemplo o diagnóstico social está em permanente construção, (ele próprio um elemento de natureza vincadamente avaliativa), em Serviços Social devem-se considerar três momentos fundamentais: a avaliação *ex-ante* (que corresponderá ao Diagnóstico), a avaliação *on-going* (a levar a cabo durante a intervenção tantas vezes quanto necessárias) e a avaliação final ou *ex-post*. No caso das avaliação das medidas de política social municipal, e no tocante à possibilidade dos AS fazerem propostas de alteração às mesmas, consideramos que esse processo deve ocorrer com base num procedimento de monitorização com fins avaliativos, (avaliação *on-going*) e também de resultados (*ex-post*), Guerra (2006).

O quadro seguinte (25.4), reflete as propostas face à questão do grau de autonomia do AS respondentes na proposta de apoios pontuais a municípios e entidades, o que aponta para uma prática casuístico – assistencial, verifica-se uma acentuada autonomia, com dezoito AS (80%), a considerarem um valoração entre cinco e dez, sendo que 25% revela mesmo ter autonomia total

¹⁶¹ Um dos termos desse novo vocabulário que ilustra bem a transição de paradigma verificado a nível das políticas públicas é o de **cliente** em vez de **utente**, sendo que apesar de toda a argumentação e contra argumentação na defesa de um e outro conceito, defendemos que utente é aquele que utiliza uma determinada resposta ou serviço porque a ele pode aceder num registo de **direito social** e não como cliente, isto é, com base numa relação **mercantil**.

Quadro 25.4 – Nível autonomia do AS respondente

Proposta para apoios pontuais a municípios e entidades

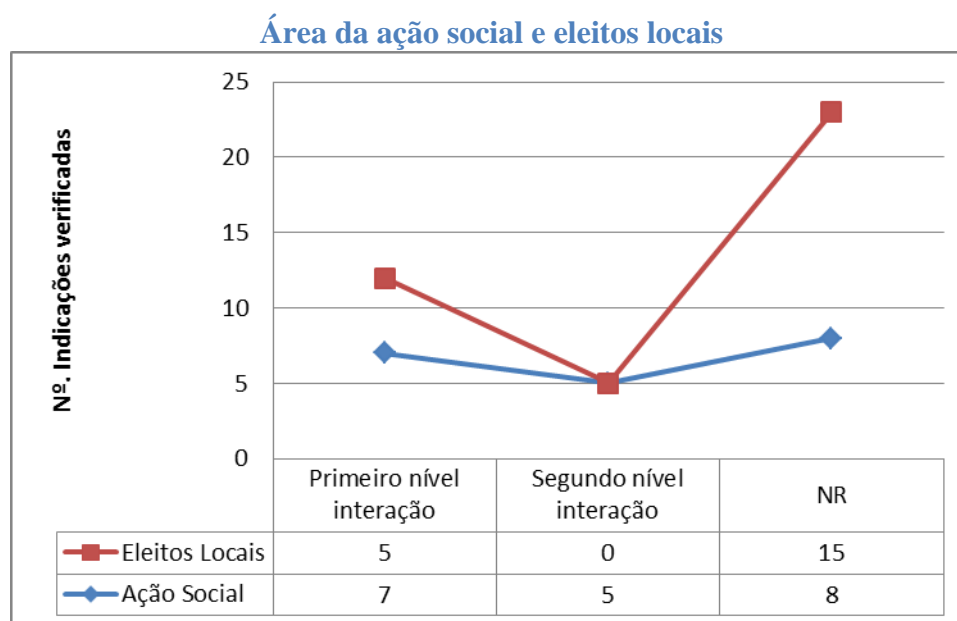
		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Ausência de qualquer autonomia	3	15,0	15,0
	Quatro	1	5,0	5,0
	Cinco	1	5,0	5,0
	Seis	2	10,0	10,0
	Sete	3	15,0	15,0
	Oito	3	15,0	15,0
	Nove	2	10,0	10,0
	Autonomia total	5	25,0	25,0
	Total	20	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria/2016

O estatuto dos AS no contexto da máquina político – administrativa dos municípios, também será passível de aferir a partir da rede de contactos regulares com os diversos patamares da estrutura de cada uma dessas autarquias, para além de que o tipo de estrutura com que esses profissionais interagem, será também de alguma forma reveladora do tipo de ação profissional.

Relativamente a essa questão, em que se solicitava para os AS indicarem as **áreas funcionais com que os profissionais de Serviço Social de cada um dos municípios interagem no dia-a-dia**, sendo que se solicitava para graduar em níveis de interação essa mesma dinâmica, verifica-se que a área mais indicada com o primeiro nível de contactos é a da ação social, com sete frequências, a que segue a dos eleitos locais, com cinco.

Figura12.4 - Áreas de interação mais regular dos AS no âmbito do município



Fonte: Elaboração própria/2016

As restantes áreas¹⁶² verificam um registo de frequências, quanto ao primeiro, segundo e terceiro nível de interação, muito pouco expressivo quanto à ocorrência sendo no entanto algo disperso, o que traduz que os AS dos municípios inquiridos evidenciam uma enorme diversidade de contactos nos contextos dessas autarquias, o que confirma, também a este nível interno da atividade profissional, a tendência dispersora anteriormente assinalada.

O facto das áreas da ação social e dos eleitos locais surgirem com os resultados mais expressivos, não se sabendo se indicia a vontade de um certo acompanhamento político da ação dos AS por parte dos eleitos locais, indicará desde logo uma objetiva proximidade dos eleitos no acompanhamento regular da prática profissional desses AS, com tudo o isso implicará quanto a uma elevada *dimensão política da prática profissional* que se estabelecerá no âmbito dessa dinâmica relacional.

Este dado, não sendo, *per si*, revelador de uma certa tendência tipológica do Serviço Social em contexto municipal que trataremos no próximo Capítulo, na linha da abordagem de Abad e Martín (2015), não pode no entanto deixar de ser entendido dentro de numa certa orientação *legitimista* da prática, uma vez que esta aproximação à componente política da estrutura municipal, em articulação com outros dados já apurados, nomeadamente a

¹⁶² Área do apoio jurídico; Área da habitação e ordenamento do território; Área do desenvolvimento socioeconómico; Área da saúde; Área da educação; Área do desporto e cultura; Área de obras municipais; Área de apoio administrativo; Área financeira; Área de aprovisionamento; Outras áreas.

progressividade de uma certa linha provisional tendente para a assistência, situarão esses mesmos profissionais, confinados a “procedimentos, no respeito da lei, às regras percebidas como fator de integração”, (Abad e Martín , 2015 : 183).

Defendemos, que pelo menos no tocante aos AS integrados nos municípios, e quanto aos níveis de interação com os eleitos locais, que os mesmos são potencialmente *favorecedores da legitimação institucional do seu espaço interventivo* no contexto de cada um dos municípios, o que de algum modo também se confirma, quando e colocados perante a questão da **valorização do conhecimento feito pelos políticos municipais** relativamente aos AS enquanto detentores de um saber específico, (conhecimento), comparativamente com os outros técnicos de nível superior de cada um dos municípios, 75% situam essa comparação num plano de igualdade, (mesma importância).

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

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Maior importância	2	10,0	10,0
	Igual importância	15	75,0	75,0
	Menor importância	3	15,0	15,0
	Total	20	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria/2016

Pensamos pois poder afirmar, que a conceção profissional por parte dos decisores políticos municipais relativamente aos AS, estará no presente liberta de um olhar tecnicista que de alguma forma pode ter perdurado no âmbito do percurso interventivo da profissão, em particular até aos anos setenta do séc. XX, (determinando-lhe uma divisa marcada por um pragmatismo pouco refletido)¹⁶³, se apresenta hoje em dia alicerçada em suportes teóricos, éticos e operacionais que a credibilizam, colocando-a em “pé de igualdade” com as outras áreas profissionais desses municípios.

¹⁶³ “...o problema do “managerialismo” não é exclusivo nem tem necessariamente que ter maior dimensão num cenário de territorialização...”, (Entrevista Exploratória 1)

O próprio facto de muitos desses AS desempenharem hoje funções de chefia como o presente estudo comprova, será também disso uma demonstração evidente. Por outro lado, e embora esse aspeto não esteja diretamente relacionado com o objeto da investigação, mas porque se nos afigura agora oportuno mencioná-lo, chama-se a atenção para a considerável quantidade de AS que nos últimos anos têm vindo a assumir um papel de relevo no âmbito das autarquias locais portuguesas enquanto eleitos, nomeadamente nos municípios, sendo que no presente momento temos conhecimento de um assinalável número de eleitos municipais (presidentes de câmara e vereadores), com formação em Serviço Social.

Esta afirmação do estatuto socio profissional por parte dos AS face aos eleitos e seus quadros de apoio político, é reforçada pelos resultados que de seguida se analisam, (Quadro 27.4) em que, e quando se tentava aferir da **valorização feita pelos políticos municipais**, face a um conjunto de variáveis diversas, a que surge mais valorizada é a da *apresentação de propostas e medidas*, com dezoito respondentes (90%) a classificarem essa situação de um modo positivo, já que situam essa apreciação entre os graus cinco e dez (em que dez representava a máxima valorização)

O Quadro em análise comprova essa tendência quanto à valorização da atividade dos AS por parte da estrutura política, e onde os profissionais de Serviço Social surgem como elementos potencialmente indicados para *estabelecer uma relação de diálogo e proximidade com as populações e serviços*, por exemplo, com treze, (65%) dos AS a situarem essa valorização nos dois patamares mais elevados, (nove e dez), evidenciando, de uma forma transversal, valores bastantes significativo quanto à apreciação que se considera que os atores políticos fazem relativamente à capacidade dos AS para *mediarem a relação socio – institucional entre os municípios e as comunidades locais*.

Quadro 27.4 – Síntese da valorização profissional por parte dos eleitos locais e estrutura de apoio nomeada relativamente à ação dos AS

Variáveis	Graduação das variáveis/Nº. de respostas para cada variável											
(Graduação das variáveis) →	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0	NR
Apresentação de propostas e medidas	2	6	5	3	1	1	1		1			
Relação de diálogo de proximidade com populações e serviços	7	6	2	1	1	3						
Capacidade para estabelecer relações de parceria	5	5	4	3		2	1					
Elaboração e coordenação de diagnósticos de necessidades	4	5	5	2	1	1	1	1				
Estabelecimento de redes de intervenção que melhorem a eficácia das medidas ou suportes sociais locais	3	8	4	3			1					1
Promoção e envolvimento da sociedade civil na criação de respostas sociais	2	8	3	2	2	1		1	1			
Valorização da participação do cidadão ao nível local	4	7	2	2	2	2				1		
Inovação na rentabilização dos recursos locais	5	4	1	4	1	3			1			1

Fonte: Elaboração própria/2016

Os resultados obtidos em todos estes domínios de ação apresentados, apontam para uma representação social dos AS face aos decisores políticos, altamente positiva, onde sobressai a *abordagem relacional e mediadora*¹⁶⁴ com que esses mesmos decisores encaram o perfil

¹⁶⁴ Esta dimensão “relacional e mediadora” foi no âmbito das investigações exploratórias referenciada como necessária, nos seguintes termos “Aquelas medidas transportam consigo princípios de intervenção como a subsidiariedade...a integração...que impelem os Assistentes Sociais, na sua

socioprofissional dos AS, como que sendo possuidores de uma *inata aptidão e talento para construir pontes de diálogo e de proximidade entre o município, os sujeitos, mas também com a generalidade das organizações*.

Esta alta valorização dos profissionais por parte dos políticos locais, pode também e em sentido inverso, ser percebida com alguma preocupação, na medida que esses mesmos políticos podem também utilizar essa elevada valorização numa perspectiva de instrumentalização dessa capacidade relacional, agravada pelo contexto do mundo do trabalho em geral e da função pública em particular, (onde impera um quadro de incerteza), favorecedor de ambientes socioprofissionais de alguma submissão por parte de todos os assalariados, e consequentemente dos AS.

Voltaremos a este assunto, nomeadamente em torno do conceito de “*precariedade como condição*” , (Abad e Martín , 2015 : 183), marca do nosso tempo, e ao qual os AS não ficarão imunes. O que importa no entanto ressaltar, e feito o alerta para uma possibilidade de desvirtuamento socio – profissional no contexto dos municípios, é salientar a autonomia e sobretudo a altíssima valorização do estatuto destes profissionais por parte dos eleitos municipais e estrutura política de apoio, esperando que com isso, os AS saibam potenciar a mesma numa perspetiva de que “O Serviço Social é uma profissão de intervenção e uma disciplina académica que promove o desenvolvimento e a mudança social, a coesão social, o *empowerment* e a promoção da Pessoa. Os princípios de justiça social, dos direitos humanos, da responsabilidade coletiva e do respeito pela diversidade são centrais ao Serviço Social.”¹⁶⁵

ação, a focarem-se cada vez mais nos diversos subsistemas que contextualizam, caracterizam e condicionam as formas de exclusão social. O Assistente Social é alguém que deve ter, cada vez mais, competências de mediador”, (Entrevistado 2).

¹⁶⁵ “Definição Global da Profissão de Serviço Social - A definição foi aprovada pela Assembleia Geral da IFSW e da IASSW em Julho de 2014, em Melbourne.”

<http://www.apross.pt/profissao/defini%c3%a7%c3%a3o/> acedido em 2015-12-08

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

Introdução

Este Capítulo apresenta uma vertente predominantemente propositiva, tendo-se considerado conveniente, e como ponto de partida, situar a profissão no quadro socio – económico da atualidade no âmbito da UE, apresentando de uma forma quantitativo-analítica um conjunto de indicadores sociais, que levam ao conceito da “*precariedade como condição*”, Abad e Martin (2015), numa linha de pensamento, que de alguma forma, autores como Castel (1999), Bluter (2009), Sassen (2010) já tinham ensaiado anos antes.

Este quadro, ilustrado por toda uma “*gramática social*”, (Abad e Martin ,2015), do Estado Social ativo (*resiliência, ativação, empreendedorismo*, entre outros conceitos), veio traduzir-se numa diminuição do conjunto de direitos sociais disponibilizados, e também numa crescente restrição ao seu acesso, e ainda por uma contraditória¹⁶⁶, *diminuição do trabalho como mecanismo de inserção*, por força sobretudo de uma *redução do valor do mesmo e da fragilização dos vínculos laborais*, levando ao que Hamzaoui (2005) denomina de “«novo» modelo social categorial ”.

É dentro do primado *durkhaimiano* e também *rawlsiano* de uma *provisão pública mínima*, virada para o que designamos de *nichos categoriais*, que os AS dos municípios enquadram hoje a sua ação que parece estar a reformatar-se num processo que Hamzaoui

¹⁶⁶ Esta contradição manifesta-se face à posição central que o trabalho no seu conjunto, e não apenas o seu exercício, parecia ocupar no âmbito do novo paradigma das políticas sociais activas. Exemplo do que agora afirmamos, está expresso numa das mais emblemáticas medidas da nova geração de políticas sociais em Portugal – Empresas de Inserção Social – quando no preâmbulo introdutório do diploma que cria esta medida, se refere: “A questão do emprego e do exercício de uma profissão possui, porém, um carácter estratégico, dados os seus efeitos estruturantes. Nas nossas sociedades, a relação com o trabalho significa de forma geral ter acesso a um rendimento, a direitos sociais, a um estatuto, a uma rede de relações e a uma identidade. A perda ou a inexistência dessa relação significa também, muitas vezes, a perda de autonomia económica, a diluição de laços sociais e familiares e alterações na personalidade e nas capacidades não apenas profissionais, mas também pessoais e sociais.”, Portaria 348-A/98 de 18 de Junho – DR nº. 138/1998, 1º Suplemento, Série I-B de 18 de Junho de 1998.

(2005) entende ser decorrente do “ triunfo da gestão e da visão gerencial” sobre o primado da política, que arrasta os profissionais do social para uma “espécie de magistratura moral”, (Saíz, 2015).

Num segundo ponto, apresentamos algumas propostas, e tendo em conta, por exemplo, a alta capacidade de penetração do Serviço Social a nível dos *instrumentos de planeamento*, como a necessidade de uma maior presença nos planos curriculares do primeiro ciclo (licenciatura) das área das *ciências jurídicas e da gestão*, ou ainda da criação de *segundos ciclos* no domínio da *Especialização em Planeamento e Desenvolvimento Local em Serviço Social*.

Num terceiro ponto, e partindo da conceção de *perfil profissional* de Ballestero, Viscarret e Úriz (2013) e da *formação base em Serviço Social*, procuramos interpretar os resultados do inquérito relativamente aos *campos de intervenção* tal como estes constam da Lei 75/2013 de 12 de Setembro, procurando ainda perceber *outros domínios* operacionais.

Relativamente aos tipos de *perfis profissionais* identificados nos *campos de intervenção*, ou no que designámos de *outros domínios*, temos a presença do perfil de *intervenção para a mudança*, de Ballestero, Viscarret e Úriz (2013), associado, fundamentalmente, ao campo específico do *planeamento* e do *domínio específico do desenvolvimento local*. Em relação aos perfis de *gestão - planificação* e *assistencial*, mais do que a sua presença em *campos de intervenção* ou *noutros domínios* no âmbito dos municípios portugueses, o que porventura se apresenta como de mais relevante em face dos dados recolhidos, é o que poderemos considerar de uma mutação do segundo (*assistencial*) para um novo perfil que poderemos denominar de *assistencial – gestionária*, adaptado à mecânica do «produto imediato – cliente satisfeito», Ballestero, Viscarret e Úriz (2013:131). Já no tocante ao primeiro (*gestão – planificação*), sobressai no conjunto das denominadas área clássicas de intervenção (ação social, habitação, educação e saúde), indicadas no capítulo IV.

Terminamos este capítulo, situando todas estas mutações da profissão no que Montano (2012), denomina como “formas típicas de enfrentamento” da «questão social» na “tradição liberal” e do “neoliberalismo”, em que *local* emerge como espaço de “auto ajuda” em substituição da provisão pública (Montano, 2012), processo que de algum forma poderá não estar a ser totalmente apreendido pelos AS quanto à sua capacidade de *inquinação do valores basilares do Serviço Social*, nomeadamente no que toca a uma certa *secundarização do primado de direito social*, onde por exemplo, o a *individuação* (Branco, 2009), tende a diminuir a capacidade *insertiva* das comunidades locais como um todo, (Saíz, 2015).

Damos por fim conta do que classificamos como *retorno ao local*, e que passará por uma nova atenção a este campo interventivo a nível formativo, potencialmente revitalizador da profissão, atualmente muito centrada nas vertentes teóricas e instrumentais, vindo-lhe emprestar uma *visão estratégica* que pensamos estar arredado da formação, e que seria de extrema utilidade nas propostas de intervenção concretas que se apresentam numa linha de *dinamização das vivências comunitárias e de produção de Capital Social* (Portes, 2000), (Estivill, 2008), de *aprofundamento de uma democracia participada, com cidadãos empoderados*, cumprindo-se assim o desígnio central do Serviço Social de “envolver as pessoas e as estruturas para enfrentar os desafios da vida e promover o bem-estar...Com ênfase na perspetiva emancipatória”, o que se poderá promover por via de uma reinvenção do Serviço Social Comunitário a partir da plataforma institucional que os municípios representam.

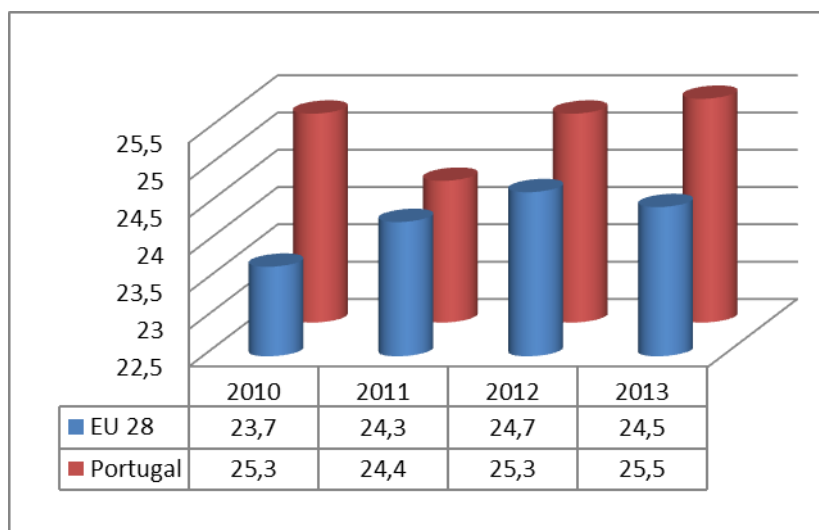
1 – O desafio da ação profissional no quadro estrutural da precariedade como condição

O desenvolvimento do processo de pesquisa tem-nos demonstrando, a alta valorização profissional que os políticos municipais fazem das potencialidades dos AS como quadros superiores com saber e perfil profissional adequado a uma *relação de proximidade com os cidadãos e as organizações*, mas também como *dinamizadores das sinergias territoriais* de molde a criar mecanismos produtores de Capital Social que funcionem como complemento dos recursos públicos.

Essa ação profissional é no entanto desenvolvida na atualidade num quadro estrutural de fortes constrangimentos, pelo que, antes da apresentação da análise dos dados extraídos do Inquérito referentes ao segundo eixo da investigação, fazemos um enquadramento conceptual dentro do consideramos o *status quo* social vigente, condicionador dessa mesma ação.

A evolução sociopolítica de alguns países da UE nos últimos anos, e em particular em Portugal, levaram a que conceitos como os de vulnerabilidade ou exclusão social, de algum modo tenham sido secunclarizados pelo que Abad e Martin (2015), na linha de autores como Castel (1999), Bluter (2009), Sassen (2010), ou Saiz (2015), designam de “*precariedade como condição*”.

Figura 1.5- Pobreza e exclusão Social na UE28 e Portugal (%)



Fonte: Elaboração própria/2016

Esse contexto social foi em grande medida determinado por uma inversão da provisão redistributiva, que levou a um

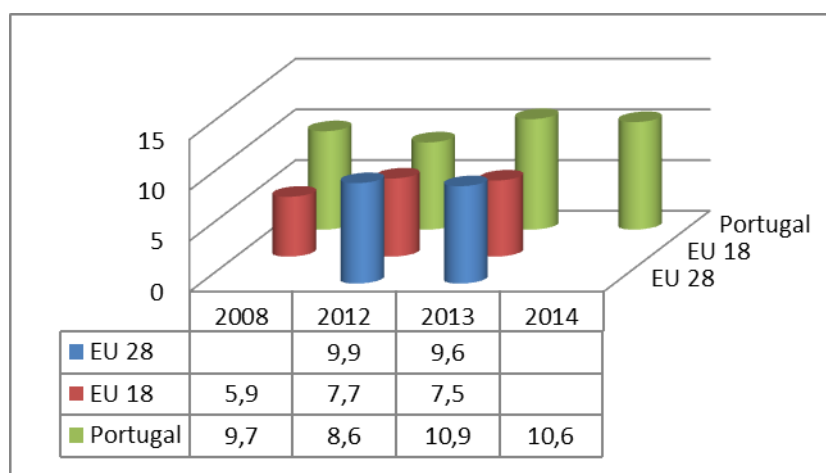
processo de endividamento e empobrecimento, junto com a política de cortes, que provocou um número crescente de pessoas que não podem cobrir as suas necessidades básicas (alimentação, habitação, roupa, etc.) pelos seus próprios meios, ou através do modelo de bem-estar vigente, acorrem a entidades sociais de carácter privado em busca de ajuda. Esta é a face que é desenhada como retrato de uma crise que, como efeito, fratura a estrutura social¹⁶⁷, e que

¹⁶⁷ A fratura social a que o autor faz referência confirma-se através dos dados oficiais recentemente publicados (INE e EUROSTAT), sendo que em Portugal “entre 2009 e 2013 a linha de pobreza relativa diminuiu, passando de 434 €/mês para 411 €/mês. De acordo com os mesmos dados, a taxa de pobreza em Portugal passou de 17,9% em 2009 para 19,5% em 2013. Este aumento da incidência da pobreza, apesar de significativo, não reflete o agravamento da pobreza tal como é percebido pelas organizações que se confrontam no terreno com a realidade da pobreza e da precariedade social. Utilizando uma linha de pobreza alternativa, também apresentada pelo INE, que parte do valor de 2009 e atualiza-o para 2013 através do Índice de Preços no Consumidor, a incidência da pobreza regista um agravamento de 8 pontos percentuais, subindo de 17,9% para 25,9% entre aqueles anos. Este valor traduz de forma mais realista a degradação efetiva das condições de vida das famílias de mais fracos recursos no decorrer da presente crise.”, (EAPN, 2015: 11)

coloca em risco a coesão social, e que em simultâneo contextualiza um «novo modelo de sociedade que passa do pacto social ao contrato mercantil, da solidariedade coletiva ao individualismo meritocrático, mudando a estrutura de bem estar fundada em direitos» para se instaurar a precariedade como gramática social, (Abad e Martin, 2015 : 177).

O panorama geral marcado por uma considerável debilidade social nas sociedades europeias e muito em particular nas do sul mediterrânico, tem sido acentuado não só por força de um contexto macroeconómico marcado pelo desemprego e empobrecimento das populações, mas também pela retração na provisão social pública em particular nos apoios de natureza transversal.

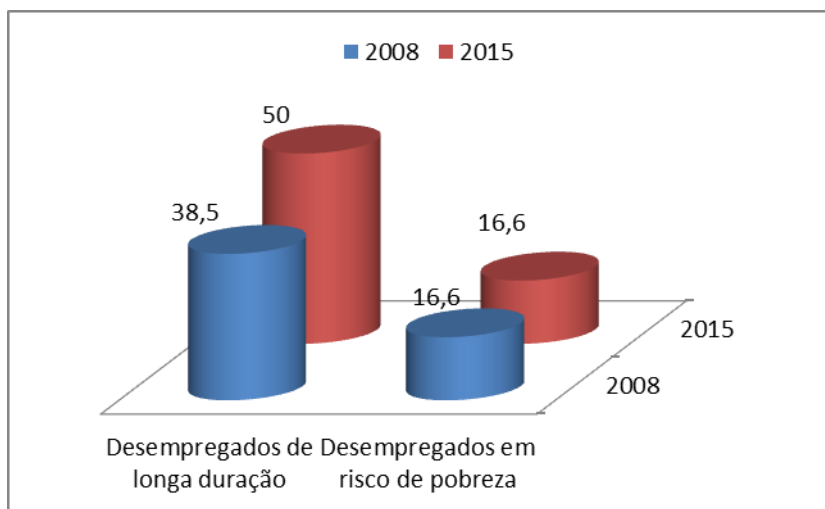
Figura 2.5- Privação Material Severa (%)



Nota: Os espaços em branco indicam a não existência (na fonte consultada - Revista REDITEIA N.º. 48) de dados oficiais para os anos em causa

Fonte: Elaboração própria/2016

Figura 3.5 - Desemprego de longa duração e desempregados em risco de pobreza na UE27 (%)¹⁶⁸



Fonte: Elaboração própria/2016

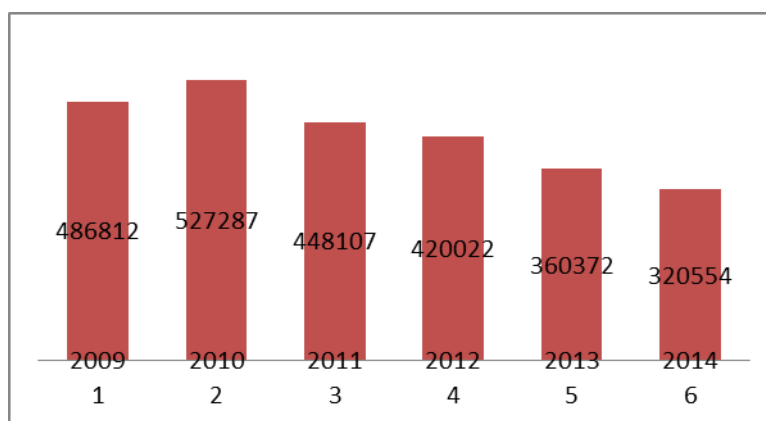
O que temos assistido nos últimos anos é a um afastamento entre o aumento dos níveis de privação material e imaterial com destaque para a pobreza e a exclusão, e a disponibilização de recursos públicos para a erradicação e minimização dessas problemáticas que se traduzem em necessidades atentatórias da mais elementar dignidade humana.

O caso português é um exemplo dessa “*precariedade como condição social*”, em muito determinada por esse movimento de sentido oposto, em que à medida que problemas sociais como o desemprego, a exclusão ou a pobreza se acentuam, não só os apoios sociais não acompanham proporcionalmente a subida desses indicadores, como nalguns casos diminuíram para níveis consideráveis. A comprovar o que agora referimos, atente-se no ocorrido com duas medidas, embora de gerações diferentes, (RSI e Abono de Família), e que sendo concebidas com abordagens conceptuais diferenciadas, já que enquanto a primeira é do denominado Estado Social ativo surgindo numa lógica de *individuação*, a segunda se situou dentro do *primado universalista*, sobretudo nos primeiros anos do Estado Social

¹⁶⁸ “Nota: os números aqui presentes referem-se à UE27 uma vez que alguns dados restringem-se a 2013. Todos os números do emprego referem-se à população com 15 ou mais anos. O desemprego de longa duração diz respeito aos desempregados há mais de um ano, tendo por base o total dos desempregados. Os números para o desemprego de longa duração referem-se ao Q2 2008 e ao Q2 2014. Os últimos números da pobreza são de 2013”. In International Labour Organization, World Employment Social Outlook, Genebra, ILO, 2015, p.36.”

português, ocorrendo no entanto ambas num registo de direito social e que nos últimos anos foi bastante condicionada, por via da *seletividade* determinada pela *condição de recurso*.

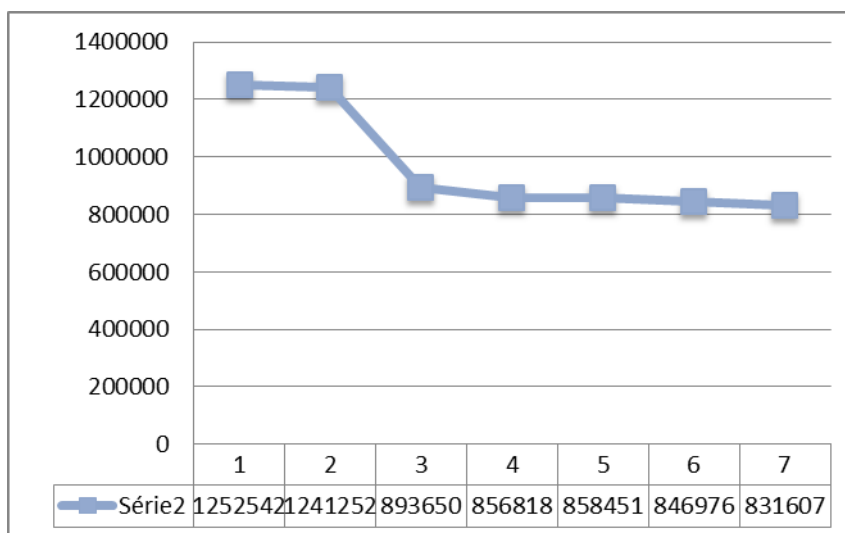
Figura 4.5 – Número de beneficiários do RSI em Portugal (2009 – 20014)



Fonte: Elaboração própria/2016

Estes dois exemplos comprovam, que no âmbito do Estado Social ativo não é a necessidade a determinar o acesso ao direito, mas sim a disponibilidade opcional e também o merecimento moralista como anteriormente tivemos oportunidade de explicar.

Figura 5.5 – Beneficiários com abono de família em Portugal (2009-2015)



Legenda 1-2009, 2 – 2010; 3-2011;4-2012;5-2013;6-2014;7-2015

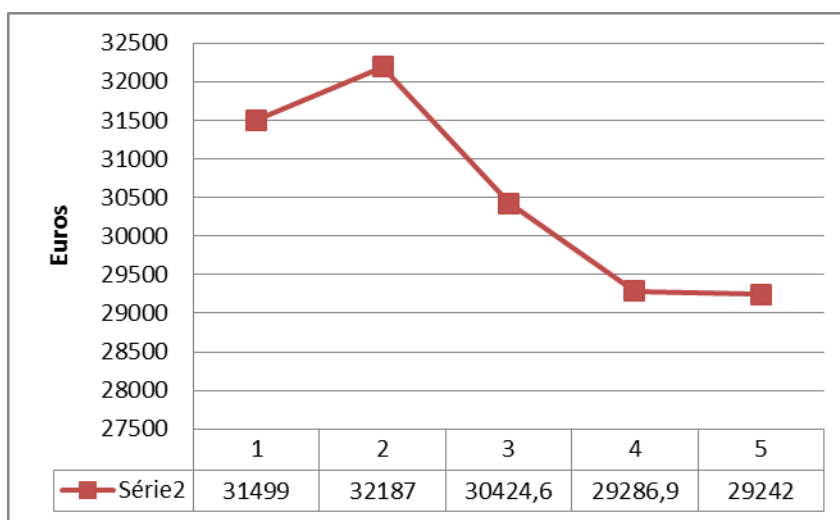
Fonte: Elaboração própria/2016

Atente-se ainda que no caso do abono de família, o decréscimo verificado no número de beneficiários poder-se-ia atribuir numa primeira análise, e em exclusivo, à diminuição

acentuada da taxa de natalidade nos anos indicados o que não se confirma. Por exemplo entre 2009 e 2010 verificou-se mesmo um aumento de 1,8% de “nados vivos de mães residentes em Portugal” (99 491 e 101 381 respectivamente), enquanto em 2013 e 2014 se verificou uma quebra de apenas 0,51%, (82787 – 82367, respetivamente).¹⁶⁹

A atual situação transporta-nos de imediato para o que designamos de uma relativização de um conjunto de conceitos da *gramática* associada ao Estado Social ativo, que em face da evidência dos números, nos demonstra com clareza que afinal, a *resiliência*, a *ativação* ou o *empreendedorismo*, resultaram num quadro social caracterizado por uma retração dos direitos sociais contributivos, e também não contributivos de que o RSI e o Abono de Família serão exemplo, mas também no campo dos direitos associados ao mundo do trabalho (em particular a desvalorização do valor do mesmo), portanto à função redistribuidora do Estado, situações que no seu conjunto levaram a uma transversalidade da *precariedade como condição*, situação que se traduz noutros indicadores como a quebra acentuada no nível de rendimentos das famílias, como se pode depreender da análise à Figura 6.5 que se segue.

Figura 6.5 – Rendimento médio disponível das famílias em Portugal (2009 – 2013)



Legenda: 1-2009; 2-2010; 3-2011; 4-2012; 5-2013

Fonte: Elaboração própria/2016

A desvalorização do valor do trabalho verificada nos últimos anos nas sociedades do sul e em particular em Portugal, assume no quadro português uma redobrada pertinência, na medida em que historicamente a proteção social pública portuguesa surge, e como já o

¹⁶⁹<http://www.pordata.pt/Portugal/Nados+vivos+de+m%C3%A3es+residentes+em+Portugal+total+e+fora+do+casamento-14>, acedido em 23/02/2016

referimos no Capítulo II, muito associada à condição de assalariado. Se a retribuição salarial for mais reduzida ou mesmo não atualizada, isso implicará proporcionalmente (mesmo não considerando as já referidas reduções no montante e no número de beneficiários), uma redução nos montantes da provisão social de natureza previdencial.

Na sua relação com o governo local, (município), esta questão coloca-se de uma forma particularmente incisiva relativamente ao Serviço Social, uma vez que estas entidades, e por arrastamento os seus profissionais, não podendo aqui ser afirmado se de um modo consciente ou inconsciente, *parecem estar alinhados pelo primado da focalização em detrimento de políticas transversais*, nomeadamente a nível da fiscalidade municipal, em que as últimas, (transversais), surgem como favorecedores de ambientes sociopolíticos locais propícios a uma correção das desigualdades assente na redistribuição dos recursos nos domínios estruturais da vida em sociedade, como o são a educação, a saúde ou as várias áreas da segurança social.

Esta questão poderá ser ilustrada, e a título de exemplo, com a possibilidade dos municípios reduzirem a taxa do IMI – Imposto Municipal Sobre Imóveis, em função do número de filhos dos agregados familiares. Acontece que cerca de oitenta por cento¹⁷⁰ optou por esta medida em detrimento de uma outra, alternativa, que passava por reduzir a taxa de incidência para todos os prédios, dentro de um balizamento definido pela tutela do Estado central.

Para a opinião pública, esta é uma opção (diminuir a taxa em função do número de filhos do agregado), que está dentro do primado do *dar a quem mais precisa*, (e nesta lógica, quem mais filhos tem mais precisará), omitindo-se assim, que na sua génese, esta é uma decisão potencialmente injusta, uma vez que esta opção não cruza o número de filhos dos agregados com o fator rendimento dos mesmos, por exemplo, ou outros parâmetros como o tipo e localização do imóvel, contrariando a ideia base de que a justiça social anda de mãos dadas com a justiça fiscal, e onde a fiscalidade deve ser utilizada como instrumento de equilíbrio e de compensação das diferenças entre o social e o económico. Defendemos assim que a base da compensação dessas diferenças, nesta e noutras situações, se deve centrar a montante com

¹⁷⁰ “Os municípios podem adotar uma redução do imposto a pagar por proprietários de imóveis consoante o número de filhos: até 10% com um dependente, até com 15% com dois e até 20% com três ou mais”, in Jornal Económico de 18/10/2015

Nota: Na data indicada, a adesão era de cerca de 50% dos municípios. Durante o período subsequente, até ao final do mês de Dezembro de 2015, veio a verificar-se um aumento substancial de municípios aderentes que rondou os 80%, segundo informação obtida junto da ANMP.

a taxação dos rendimentos do trabalho, dos capitais e do património, e não por via das particularidades socio – familiares.

É aliás pertinente verificar que os principais promotores e defensores da *responsabilidade social, voluntária e benemérita das empresas*, sejam os principais acionistas das mesmas, enquanto e em paralelo, se manifestam com pública veemência contra a fiscalidade sobre os rendimentos dessas empresas por via do IRC. O que factualmente defendem é que a solidariedade social redistributiva que sustenta financeiramente, (por via da fiscalidade), os direitos sociais, seja progressivamente substituída pela responsabilidade social, facultativa e que justifica a disponibilidade num registo de merecimento.

Relativamente aos municípios, reiteramos que somos do entendimento, que numa primeira fase do municipalismo, com a criação de equipamentos de uso universal e gratuito, como jardins, piscinas, escolas ou cine – teatros, ou de acesso a bens e serviços no domínio da habitação, da saúde ou da educação, se verificou essa abordagem mais *keynesiana*, que progressivamente tem vindo a ser alterada com a introdução de *mecanismos de seletividade*, estabelecendo novos regimes de utilização desses equipamentos, que e meramente a título de exemplo, restringem o acesso indiscriminado de todos os cidadãos, segmentando a sua utilização gratuita em função de outro traço distintivo das novas políticas sociais, priorizando a utilização por parte de *públicos - alvo*¹⁷¹ intervencionados por estruturas que atuam no quadro da *civilidade provisional*, como associações, misericórdias ou movimentos informais ligados a determinados setores da sociedade, em particular à Igreja Católica, ou ainda a *grupos que vivem quadros de elevada precariedade*.

A ação profissional dos AS no âmbito dos municípios portugueses, foi deste modo, e num primeiro e segundo período, (1974 – 1986 e 1987 – 1997) marcada pelo que Saíz (2015) considera um “agente intermediário entre essa população e os recursos que... colocava o Estado à disposição destes coletivos com o propósito de propiciar a sua integração e preservar a coesão social”, (Saíz, 2015:188). O ponto de partida dessa ação profissional estendia-se assim às autarquias, que com esses equipamentos e outras ações de natureza universal ou tendencialmente universal, tinham implícito o “reconhecimento que nem todos os indivíduos e grupos têm as mesmas oportunidades nem partem da mesma posição inicial.

¹⁷¹ Este é outro conceito chave das políticas sociais ativas do novo Estado Social, e que algum modo pode ser incluído no rol de conceitos da denominada *gramática social* já citada, e que evidencia o objectivo focalizado da solidariedade, em particular das políticas públicas, dirigindo-se em exclusivo a “alvos” muito concertos de espaços territoriais delimitados.

Compensar estas diferenças converte-se, portanto numa questão de justiça social”, (Saiz, 2015: 188).

É neste contexto sócio – político (*precariedade como condição* e alinhamento municipal pela *focalização provisional*) que os AS concretizam hoje em dia a sua ação, num âmbito em que a redução do números de postos de trabalho disponíveis no mercado, e também a redução do valor do mesmo¹⁷², ou ainda da crescente fragilidade dos vínculos, faz com que este fator, (trabalho), deixe de ser a “fonte principal de ingressos que permite uma subsistência digna, sendo que também era em redor do emprego que giravam a maioria dos vínculos que sustentam os indivíduos e grupos e suas comunidades”, (Saíz, 2015 : 189) , contexto que lança ao Serviço Social um desafio que o autor coloca de forma interrogativa : “ como passamos de essa aparente estabilidade a um cenário em que nenhum modelo de intervenção profissional parece ser adequado às novas circunstâncias?”, (Saiz : 2015: 189).

É perante este desafio, e que Hamzaoui (2005) denominou de “um «novo»¹⁷³ modelo social categorial”, marcado pela *fragmentação em problemáticas, públicos e territórios da Questão Social*, e que não está a ter os resultados proclamados pelos seus defensores. De facto, todos os indicadores demonstram que não só a secular questão da pobreza persiste

¹⁷² Ainda no tocante à dimensão estrutural do trabalho na organização das sociedades, o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, afirmou : “A fragilização do carácter protetor do direito do trabalho, através do esbatimento do estatuto, em favor da dimensão especificamente contratual e privatística, enfraquece a garantia dos vínculos e a proteção do trabalhador enquanto condição de liberdade, gerando a «balcanização» das formas de emprego...Os novos postos de trabalho são, assim, temporários, precários, ou os tempos de trabalho aumentam com salários mais reduzidos. Há uma maior segmentação dos mercados de trabalho, com enorme heterogeneidade das formas de emprego”, o que leva a um “agravamento das condições de trabalho, o risco de fratura social e a emergência social de um segmento de excluídos: os dos mercados de trabalho”. (Bento, 2016: 19)

¹⁷³ Não deixará de ser altamente pertinente o facto de o autor colocar o termo entre aspas, e que de algum modo traduz uma abordagem socio – política de que afinal não haverá uma “nova” Questão Social, contrariando uma certa tendência do pensamento sociológico francófono, de onde, em grande medida, resultou outro termo da *gramática social* da modernidade: o conceito de *exclusão social*. A este propósito, nomeadamente da relação entre a velha, ou nova para outros, Questão Social e os desafios do Serviço Social, ver a pertinente abordagem de José Paulo Netto, na Sessão de Abertura da XIX Conferência Mundial da Federação Internacional de Trabalhadores Sociais, realizada em S. Salvador da Bahia, Brasil, em Agosto de 2008.

Refere o autor: “Não foi por um mero acaso que, na decorrência da crise do *Welfare State*, alguns intelectuais descobriram a mal chamada “nova questão social” que, de nova, nada tem: trata-se, apenas, de: novas expressões da velhíssima “questão social”, resultante necessária da lei geral da acumulação capital... nenhuma defesa dos direitos humanos será eficaz se não explicitarmos, sem qualquer ambiguidade, que a vigência dos direitos humanos indissociável hoje da garantia dos direitos sociais que foram consagrados no terceira terço do século XX. Divorciar direitos humanos de direitos sociais é capitular diante da barbárie contemporânea.”

com valores elevados¹⁷⁴, como tem vindo a alastrar no seio de novos estratos populacionais um pouco por todo o mundo ocidental, como as certezas de um novo tempo marcado pela *ativação* e pelo *empreendedorismo individual* não se vieram a confirmar.

Como já o referimos anteriormente, todas estas questões, (entre muitas evidências e desafios), projetam-se de uma forma particularmente incisiva junto daqueles profissionais de Serviço Social que estão mais próximos das populações, sobretudo dos que estão ao serviço dos municípios portugueses, estruturas que como já se referiu desenvolvem hoje uma provisão social muito virada para *nichos categoriais*, e que em última instância pode levar a uma ação desconexa por parte dos AS, afastando-os de uma visão de conjunto dos problemas e das necessidades, envoltos por vezes em procedimentos técnico – administrativos, de natureza gerencial, e onde as dimensões éticas e epistemológicas da intervenção tenderá a ser secundarizada.

Por outro lado e tendo em conta a muito elevada recetividade¹⁷⁵ que a estrutura política dos municípios revela face à capacidade propositiva dos AS, demonstrativa de que estes profissionais têm de facto a possibilidade de influenciar a ação provisional local (não só municipal), então isso também pode ser sinónimo que a marca focalizada e dispersiva dessas medidas pode, por vezes, ter origem na inação desses profissionais, uma vez que revelam fazer pouco uso dessa possibilidade propositiva, ou então, e em sentido contrário, porque, noutros casos, serão esses mesmos AS que sensibilizam os decisores políticos no sentido destes aprovarem a implementação de medidas de política social de acordo com esse novo paradigma.

Os AS dos municípios poderão estar assim, consciente ou inconscientemente, no centro da mudança, de um novo primado de solidariedade e apoio social local, que Abad e Martin (2015: 179), citando Barrera, Malagón e Sarasola (2013) classificam como algo em que “é a sociedade – não o Estado – que têm que procurar o seu próprio bem – estar”, e em que o

¹⁷⁴ Disponível em

<http://www.pordata.pt/Europa/Taxa+de+risco+de+pobreza+antes+e+ap%C3%B3s+transfer%C3%A2ncias+sociais-1940>, acedido em 11/02/2016

¹⁷⁵ Essa recetividade foi determinada no âmbito dos dados recolhidos no inquérito e refere-se a domínios como a capacidade para estabelecer relações de parceria; elaboração e coordenação de diagnósticos de necessidades; estabelecimento de redes de intervenção que melhorem a eficácia das medidas ou respostas sociais locais; na promoção e envolvimento da sociedade civil na criação de respostas sociais; na valorização da participação do cidadão ao nível local ou da inovação na rentabilização dos recursos locais.

“apoio social se reformulou deixando de ser concebido como dever de justiça e passando a ser entendido e exercido como dever moral”, (Saíz, 2015: 179).

Este autor citando Soulet (2005), afirma que este novo tempo da profissão é assim marcado pelo

desenvolvimento de políticas individualizadas de assistência e acompanhamento caso a caso que, ante a exigência de maior eficácia e produtividade, na prática se traduzem em maior burocratização e rotinização de uma tarefa centrada em certificar a correta aplicação de recursos escassos. Para além disso, é frequente a ideia de dependência institucional de reconhecimento se converte numa espécie de magistratura moral que avalia, reconhece ou desestima, (Saiz, 2015: 180)¹⁷⁶.

O contexto macro estrutural que enquadra a ação profissional, remete assim para a dimensão ética da profissão, uma vez que “Transpondo para a prática profissional do assistente social este questionamento ético, permite situar a nossa prática à luz dos questionamentos da igualdade, liberdade e equidade enquanto promoção de uma maior justiça social”, (Ferreira, 2009: 211), valores que surgem ameaçados no atual quadro sociopolítico da *precariedade como condição*. Desde o logo o da igualdade no acesso à possibilidade de realização pessoal e coletiva; o da justiça social ao acentuar a diferença no acesso à oportunidade e o da liberdade pela limitações decorrentes dos mecanismos assistenciais potencialmente não autonomizadores,¹⁷⁷

A abordagem onde assenta este recentramento da profissão decorre pois de um quadro mais vasto de mutação com origem de um novo papel do Estado, com políticas de provisão social gestionárias e controladoras de segmentos populacionais, traduz um certa afirmação cultural da vertente económica sobre a questão política. (Hamzaoui, 2005).

¹⁷⁶ O autor consolida o seu pensamento com recurso a Castel (1999) quando este, e a propósito da experiência do RMI em França, (equivalente do RSI português), refere a propósito da ação dos AS: “exerce assim uma verdadeira magistratura moral (já que se trata em último termo de apreciar se o demandante «merece» o RMI), muito diferente da atribuição de uma prestação a um coletivo com direitos, certamente anónimos, mas que ao menos asseguram a automacidade da distribuição” (2015 . 180).

¹⁷⁷ Ferreira (2009), refere que a dimensão ética do AS na sua relação com o novo modelo de Estado Social, deve ser ainda apreciado à luz das relações de parceria, já que “este constitui-se como um paradigma que questiona as posturas profissionais e as suas identidades. Não sendo um conceito, dado que não institui um campo teórico novo, é um paradigma ou um referencial da ação pública. Apoiando-se o parceria na criação de relações entre serviços ou instituições que têm por objetivo principal promover uma resposta comum, obriga a uma nova ética profissional em matéria de valores, organização dos recursos sociais, e dos serviços públicos e privados.”, (Ferreira, 2009: 213).

Esta imposição dos valores mercantis em detrimento de uma conceção humanista da sociedade, influencia hoje de um modo determinante o Serviço Social no contexto dos municípios portugueses, emprestando à profissão, de uma forma que classificaremos de um pouco inquinadora, o que Hamzaoui (2005: 187) denomina de “perspetiva gerencial do social local”, e que segundo este autor, não é, em abono do rigor, (e ao contrário do que se proclama e por vezes poderá surgir aos olhos dos menos atentos), de génese territorial, uma vez que é “dirigida desde cima ...mais do que com um movimento real das fronteiras do poder em benefício do local ...É a «municipalização das políticas sociais». Não se trata de desenvolver uma linha de reforço da administração local e das forças vivas da sociedade civil”, (Hamzaoui, 2005: 187).

Uma outra questão que se colocará hoje em dia relativamente aos AS enquadrados nos municípios portugueses, e partindo do pressuposto de Hamzaoui (2005) em que estes profissionais desenvolvem sobretudo uma ação diferenciada daquela que ocorria no passado, antes do denominado Estado Social ativo, está relacionada, e em face dos resultados obtidos no inquérito, com o modo como essa mesma prática se tem vindo a ajustar a esse novo paradigma, ou se em sentido inverso, o quadro operacional ainda evidencia traços da conceção redistributiva *keynesian* que marcou a sociedade portuguesa durante grande parte do último quartel do séc. XX, e de alguma forma a ação provisional dos municípios portugueses como já tivemos oportunidade de defender anteriormente.

2 – A formação em Serviço Social e a intervenção local a partir dos municípios

A última legislação enquadradora da ação dos municípios portugueses¹⁷⁸, em particular a Lei Nº. 75/2013 de 12 de Setembro e o Decreto-Lei 30/2015 de 12 de Fevereiro, vieram não só trazer um conjunto de novas atribuições a este nível de poder, (como por exemplo a

¹⁷⁸ Lei Nº. 75/2013 de 2013 – DR, I Série de 13 de Setembro de 2013 - Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico

Decreto-Lei 30/2015 de 12 de Fevereiro - DR, I.ª série — N.º 30 — 12 de fevereiro de 2015- Estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais

promoção do desenvolvimento e a defesa do consumidor), mas também competências muito específicas no campo da *municipalização do social*, abrindo assim novas possibilidades à atuação dos AS.

No quadro do novo modelo de Estado Social, marcado pela *precariedade como condição*, e onde as autarquias têm vindo a assumir o crescente leque de responsabilidades, importará saber desde logo se também em Portugal, a “ «polivalência» de tarefas”, evidencia “novos perfis de profissionais do social desde o território, diferentes dos «antigos» perfis das profissionais «canónicas» ou «históricas» ”, de molde a poder “melhorar a gestão dos recursos locais e aproximar as instituições dos utilizadores e, por outro lado, fomentar a implicação dos cidadãos para que se responsabilizem pelos seus problemas...tornando a desenvolver vínculos sociais”, (Hamzaoui: 2005: 172), e como tudo isso se entrecruza com o perfil formativo dominante em Serviço Social, estabelecendo uma relação entre o conceito de «perfil profissional» face ao contexto operacional dos municípios.

Para além disso, importará ter em conta o modo como os profissionais de Serviço Social apreendem¹⁷⁹ essas mesmas atribuições e competência, entre outros aspetos, de molde a refletir da eventual necessidade de uma reorganização da formação base (primeiro ciclo), neste domínio do conhecimento, ou ainda da criação de novos espaços formativos a nível de pós graduações ou mestrados, que favoreçam a afirmação de novos caminhos para a profissão face ao desenvolvimento local, dentro dos primados nucleares do Serviço Social, os Direitos Humanos e os Direitos Sociais.

Deste modo, partindo do perfil genérico da formação em Serviço Social no nosso país, e do leque de atribuições dos municípios expressos na Lei Nº. 75/2013, procurava-se aferir quais as atribuições onde os AS dos municípios estão melhor preparados para intervir, (tendo como referência esse perfil transversal da formação em Serviço Social), podendo os respondentes escolher todas as opções dentro de uma ordem crescente de graduação, (1ª, 2ª, 3ª...).

De referir antes de mais, que optámos por reproduzir neste espaço (*corpo da investigação*), os resultados que nos parecem mais pertinentes à luz dos objetivos traçados.

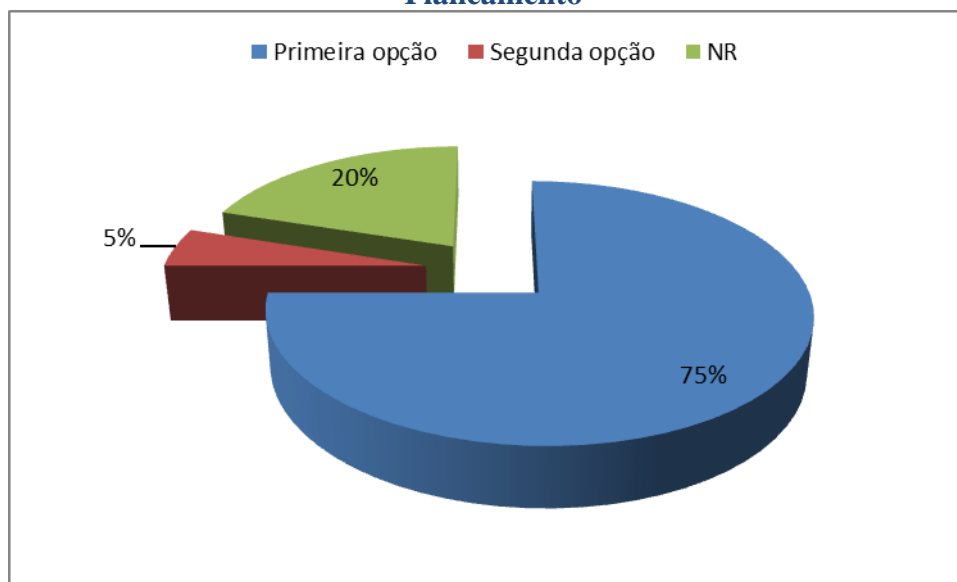
¹⁷⁹ Este último diploma, Decreto-lei 30/2015 de 12 de Fevereiro, não foi considerado na estrutura do inquérito aplicado aos AS pela razão de que foi publicado já após a aplicação dos inquéritos em apreço. De qualquer modo, isso não nos parece especialmente redutor da possibilidade de recolha de dados, uma vez que o esse Decreto – Lei, e tal como conta do seu artº. 1º., visa estabelecer “... o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, em desenvolvimento do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 75/2013”.

Assim, as Tabelas de Frequências (SPSS) que consideramos menos expressivas, no caso os referentes às atribuições de *investimento, gestão e licenciamento e controlo prévio*, poderão ser consultados no suporte digital que se junta, parte integrante da presente Tese.

Relativamente à atribuição do **planeamento**, registe-se desde logo o facto de esta ser aquela que revela um maior número de respondentes, sendo que 93,8% considera (como primeira opção), que essa é a *atribuição* onde os AS estão melhor preparados para intervir. Entendemos que tal resultado, resultará do facto de no âmbito do novo figurino de algumas medidas de política social de base municipal, de natureza planeadora, como é o caso da Rede Social e do Diagnóstico Social, terem hoje um peso determinante no contexto da provisão social municipal.

Para além disso, é possível que os respondentes tenham ainda considerado um conjunto de outros dispositivos, em particular regulamentos de acesso a medidas focalizadas de apoio social em áreas como por exemplo a habitação ou a educação, ou mesmo os dirigidos a faixas etárias tradicionalmente objeto de maior apoio social como são o caso da infância e juventude.

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



Fonte: Elaboração própria/2016

Devemos no entanto referir, que a *propensão planeadora indicada*, poderá ocorrer dentro de um registo imposto pelas orientações políticas quanto à abordagem desses mesmos dispositivos, ou então ser ainda objeto de uma participação menos esclarecida do ponto de vista teórico conceptual desses profissionais, como mais à frente se abordará.

Analisando agora uma outra questão em que mesma se prendia com a **valorização que os AS atribuem aos diversos domínios do conhecimento da sua formação**, e que surgiam no inquérito sob a forma de unidades curriculares / ciências e que de algum modo acabam por estar presentes, de um modo transversal, nos planos curriculares das licenciaturas de Serviço Social no nosso país.

A questão era apresentada numa escala crescente de importância, em que dez era revelador de grande utilidade, e zero, nenhuma utilidade, sendo de referir que no inquérito, as diversas variáveis surgem expostas numa sequência aleatória, já que outra disposição (por exemplo por ordem alfabética ou agrupadas por áreas de afinidade), poderia induzir algum tipo de distorção nas valorações atribuídas.

Da análise do quadro em apreço (Quadro 1.5)¹⁸⁰, nomeadamente às duas pontuações mais elevadas, (9 e 10) surgem a par, o Serviço Social, as Políticas Sociais e a Intervenção

¹⁸⁰ **Quadro 1.5 - Valoração da utilidade dos diversos domínios do conhecimento relativamente à prática profissional dos AS**

Unidades Curriculares e ciências/ Grau de valoração	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
História	1		2	1	3	3	3	1	1		
Demografia	2	3	7	5	1	-	1	-	-	-	-
Políticas Sociais	12	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Matemática e estatística	2	1	3	7	-	2	-	1	2	-	-
Psicologia	4	7	4	1	1	-	-	-	-	-	-
Gestão	3	8	4	1	2	-	-	-	-	-	-
Sociologia	5	6	2	3	-	1	-	-	-	-	-
Direito	4	5	4	4	1	-	-	-	-	-	-
Antropologia	2	3	1	7	1	2	1	-	1	-	-
Mét. e téc. de investigação	8	3	3								
Mét. e téc. de intervenção	10	6	1	1	-	-	-	-	-	-	-
Economia	1	3	6	4	2	-	1	-	1	-	-
Saúde	1	6	7	3	-	1	-	-	1	-	-
Serviço Social	16	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Intervenção Comunitária	12	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-

Fonte: Elaboração própria/2016

Comunitária, com dezoito indicações cada, seguidas dos Métodos e Técnicas de Intervenção, (dezasseis indicações). Surgem depois as Métodos e Técnicas de Investigação (treze), e com uma igualmente muito significativa valorização, a Sociologia, a Psicologia e a Gestão (onze indicações), e o Direito (nove).

De qualquer modo, a elevada pontuação atribuída à Intervenção Comunitária, não será despicienda, uma vez que para alguns autores como é o caso de Robertis (2011), este tipo de práticas surgindo mais associado á metodologia tripartida (caso, grupo e comunidade), está também presente na ação municipal, no contexto dos novos dispositivos sociais, alguns deles de origem nacional mas de implantação circunscrita a alguns territórios municipais, fazendo com que esta unidade curricular tenha ganho novo folego, e que agora os AS inquiridos consideram de bastante utilidade no contexto da sua ação regular. Uma nota também para a elevada valorização feita aos Métodos e Técnicas de Investigação, que surgirá, também, associada à elaboração dos instrumentos de planeamento.

A elevada utilidade funcional atribuída à Intervenção Comunitária, estará também ligada à filosofia de projetos financiados por programas comunitários e nacionais, como o EQUAL , PROGRIDE, PRODER, LEADER, ESCOLHAS, entre outros, ou até de estrita iniciativa política e financeira municipal, ligados por exemplo, a processos de desenvolvimento integrado em territórios de baixa densidade, ou a problemáticas diversas associadas à requalificação urbana , ambiental e também social de territórios específicos.

Relativamente à relação desta questão da valorização das unidades curriculares com o **planeamento** em concreto, atribuição que recorde-se é considerada pelos profissionais respondentes como aquela onde os mesmos estão melhor preparados para intervir com uma maior competência, é concordante com a alta valorização atribuída à **gestão** ou ao **direito (ciências jurídicas)**.

Essa utilidade funcional do direito associado à ação profissional no contexto da atribuição do planeamento, terá a ver com toda a dimensão normativa desses instrumentos, e que naturalmente os AS têm necessidade de apreender a um nível que não lhe provoque constrangimentos à sua prática do dia-a-dia, e ainda a toda a dimensão gestonária que parece estar a ganhar terreno nalguns contextos profissionais.

Em face destes resultados, pensamos que será pertinente deixar em aberto a possibilidade do *direito administrativo* passar a equiparar-se em termos de carga horária, às áreas da família ou de menores, (com uma consequente diminuição do número de horas atribuídas a

estas), e que são próprias de um perfil formativo mais clássico, associado aos denominados AS «canónicos», (Hamzaoui, 2005), na âmbito da formação do primeiro ciclo.

A proposta que agora se sugere, a implementar-se, seria não só de elevada utilidade para os profissionais enquadrados em autarquias locais, mas também para aqueles que intervêm noutros espaços institucionais, uma vez que a dimensão normativa da prática profissional em entidades como as IPSS(s) ou mesmo na administração central do Estado, surge cada vez mais presente não só ao nível da interpretação do acesso aos direitos sociais, mas também na conceção, gestão e avaliação de instrumentos reguladores da proteção social.

Sabemos que a proposta que aqui deixamos é passível de ser rebatida e até de gerar alguma discórdia, na medida em que poderá ser entendida como propensa a um esbatimento da dimensão humanista, ao acentuar a tendência normativa que desvaloriza essa matriz. No entanto, o que aqui se sugere, tem a ver com o reforço de uma vertente (planeamento), onde os AS dos municípios têm revelado uma capacidade de penetração considerável.

Recordando o que preconizámos no início deste ponto, que passa por procurar perceber a eventual necessidade de afinamentos aos planos formativos¹⁸¹, nomeadamente de primeiro ciclo, consideramos em forma de síntese, e em face dos resultados obtidos, que quer unidades curriculares da área das ciências jurídicas, (nomeadamente do direito administrativo) ou da gestão, devem ser reapreciadas à luz desta possibilidade de reforço do nível macro da profissão, e onde essas mesmas áreas não devem ser vistas numa perspetiva de desvalorização de bases epistemológicas de domínios exclusivos do Serviço Social, como será o caso, por exemplo, das diferentes estratégias metodológicas de construção dos diagnósticos sociais, que continua a ser uma das melhores “armas” para a afirmação do papel insubstituível dos AS no contexto desse tipo de processos, mas antes como um reforço dessa mesma singularidade.

Defendemos assim que a proposta será passível de ser considerada no âmbito da reformulação de alguns Planos Curriculares de formação em Serviço Social, nos termos e com os propósitos em que aqui nos referimos. Considerando ainda os dados recolhidos quanto á valorização das diversas áreas do conhecimento, aliados ao facto da esmagadora maioria dos profissionais de Serviço Social dos municípios portugueses ser apenas detentor

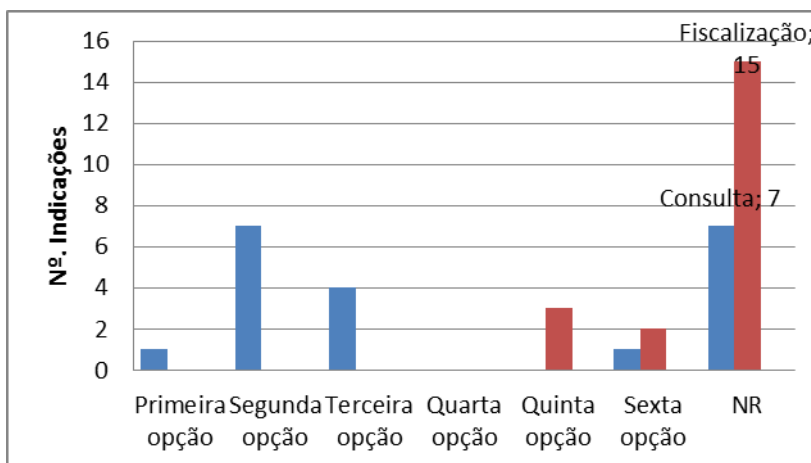
¹⁸¹ Numa das entrevistas exploratórias, um dos entrevistados e face às exigências com que os AS são confrontados no âmbito da sua intervenção nos municípios, refere: “é-lhes cada vez mais, exigido que detenham competências ao nível do trabalho em rede e ao nível do diagnóstico e do planeamento social. E, na verdade, nem todos possuem tais competências, seja porque as escolas falharam neste campo de formação, seja porque os próprios não se esforçam por as desenvolver”, (Entrevistada 1).

do grau de licenciatura, esta questão poderia ainda, e deveria, concretizar-se ao nível do segundo ciclo da formação.

Retomando a questão das **atribuições municipais**, expressas na Lei Nº. 75/2013 de 13 de Setembro, na sua relação com aquelas que os AS consideravam estar melhor preparados para intervir, surge depois a atribuição de **consulta**, onde um número considerável de profissionais (doze), a referiram nas três primeiras prioridades. Tendo em conta que a mesma atribuição remete para uma componente associada ao planeamento, na medida em que se prende em muito com o acompanhamento e monitorização levada a cabo pelo município relativamente ao cumprimento de determinadas normas por parte dos cidadãos e das organizações, diremos que a mesma aponta para uma confirmação do nível macro da intervenção profissional dos AS, já por diversas vezes aqui referenciado, o mesmo sucedendo no tocante à valorização, embora de uma forma menos expressiva, da atribuição **fiscalização**, com cinco indicações, embora na quinta e sexta prioridade.

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



Fonte: Elaboração própria/2016

Relativamente a esta questão solicitava-se na parte final para o respondente indicar **outras atribuições**, (Quadro 2.5), dando-se, a título de exemplo algumas sugestões de outras possibilidades, como as de diagnóstico ou de assessoria por exemplo, tendo-se verificado que os respondentes enunciam um conjunto de sete indicações, que de algum modo tendem a confirmar essa auto – propensão para uma ação macro a nível profissional a nível das atribuições municipais.

De facto, de uma análise às oito respostas obtidas, com indicação de doze outras atribuições, verifica-se a repetição por quatro vezes do termo *diagnóstico*, seguido de outras que giram em torno de uma intervenção de pendor gestor (avaliação de diagnósticos concelhios; assessorias) e da intervenção comunitária (*dinamização comunidades processos desenvolvimento local; mobilização comunidades processos intervenção comunitária*). Pensamos que estas respostas, poderão estar relacionadas com a alta valorização atribuída ao domínio dos Métodos e Técnicas de Investigação, que na questão da valorização das áreas curriculares antes abordada, surge com dezasseis indicações, prendendo-se com a relação entre investigação e a *construção / monitorização / avaliação* de instrumentos de planeamento, que como se sabe, apresentam uma forte componente diagnóstica e de dinamização das comunidades numa perspetiva de desenvolvimento.

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

		Frequência	Percentagem	Percentagem Válida
Válido	Diagnóstico; implementação política locais	1	5,0	5,0
	Diagnóstico; intervenção social; avaliação	1	5,0	5,0
	Diagnósticos concelhios	1	5,0	5,0
	Dinamização comunidades processos desenvolvimento local	2	10,0	10,0
	Dinamização comunidade processos de desenvolvimento local; assessorias	1	5,0	5,0
	Dinamização comunidades processos de desenvolvimento local; diagnóstico	1	5,0	5,0
	Mobilização comunidades processos intervenção comunitária	1	5,0	5,0
	NR	12	60,0	60,0
	Total	20	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria/2016

Estes dados evidenciam, e mais do que a propensão planeadora da profissão a que repetidamente se tem aludido, o facto altamente positivo dos AS se considerarem aptos a outras tipologias de ação profissional, já que historicamente, e por força de uma tradição predominantemente tecnicista associada à intervenção direta, o Serviço Social foi por vezes afastado de outros perfis interventivos, desde logo da construção de instrumentos balizadores da ação social no sentido clássico do termo, ou ainda do controle dos respetivos mecanismos de avaliação.

Esse reposicionamento profissional não obriga, necessariamente, a um afastamento e muito menos um corte com a ideia de Capital Social gerado nos territórios locais. Poderá no entanto contribuir para que os municípios possam constituir-se como *complemento local keynesiano* do Estado Social, e a um nível ainda mais micro, as comunidades possam também, elas próprias afirmar-se como *espaços de refinamento de uma democracia mais participada*, em contraste com a propensão dominante da atualidade que procura instalar nas comunidades locais dinâmicas provisionais de entreajuda, muitas vezes para além dos limites das suas sinergias e recursos¹⁸², para compensar a cada vez mais reduzida provisão supra local, leia-se, proveniente dos estados centrais, eles próprios promotores de práticas cada vez mais desumanizados.

A proposta de consolidação do Serviço Social que aqui deixamos, a partir de um contexto profissional específico mas com uma relevante expressão no todo nacional¹⁸³, e onde se

¹⁸² Toda a lógica do denominado Estado Social ativo gira em torno das solidariedades locais, até numa perspetiva de subvalorização dos recursos emanados do Estado a nível central, sendo que essa conceção tem afetado o Serviço Social nas suas matizes epistemológicas e consequentemente éticas e operacionais. Na sua última definição (*), e no tocante aos princípios fundamentais da *justiça social* e dos *direitos humanos*, foi acrescentado o da **responsabilidade coletiva**, para além da possibilidade da definição poder “*ser ampliada ao nível nacional e/ou ao nível regional*”, aspeto a que oportunamente já nos referimos com alguma preocupação.

Por outro lado, e ainda relativamente à exigência feita aos territórios locais, às suas entidades públicas e privadas, (e aos sujeitos), de produção de recursos que levem a uma superação local dos problemas e necessidades sociais, essa mesmo enquadramento é particularmente evidente à lógica subjacente ao RSI. Disso nos dá conta Rodrigues (2010), que na sua obra “Escassos Caminhos – os processos de imobilização social dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção”, evidencia que esses mesmos “processos de imobilização” que determinam a não autonomização, são em grande medida ditados por contextos estruturais que encontram condições de crescimento em territórios deprimidos social e economicamente.

(*)Disponível em <http://www.apross.pt/profissao/defini%c3%a7%c3%a3o/> acessado em 2015-12-13

¹⁸³ Os últimos dados a que tivemos acesso relativamente à empregabilidade dos AS e respetivos sectores de atividade são de 1996, num estudo de Branco (1999). Assim e em termos de autarquias o número era de 356 AS nos municípios e 30 nas juntas de freguesia. Ainda a nível do sector público (com 2571 AS no total), os grandes empregadores eram então o Ministério da Justiça, com 653 AS;

confirma uma afirmação desta área do conhecimento de uma forma continuada entre a conceção das políticas sociais municipais até à sua operacionalização, passando pelos processos de gestão e avaliação, deverá ser tida em conta no contexto geral dos diversos níveis de formação em Portugal, muito em particular no que toca a uma efetiva possibilidade que esta experiência proporciona, ao poder influenciar o rumo das políticas sociais e até da própria conceção dos governos locais, sobretudo no respeitante ao indispensável papel destes na correção das disfunções sociais

3 – Entre o saber e o fazer – Do clássico ao modelo dispersivo da territorialidade

No âmbito dos municípios o Serviço Social tem vindo a consolidar-se em torno da matriz de alguns dispositivos de nova geração, vertente que no futuro importará fortalecer no plano formativo, não só ao nível de possíveis programas de mestrado, mas também de ações de menor peso não conferentes de grau académico, nomeadamente seminários e pós – graduações, ou até e como eventualmente sugerimos, no âmbito dos planos curriculares das licenciaturas.

Tendo como referência os **campos de intervenção**¹⁸⁴ das atribuições municipais, (na sua relação com a formação em Serviço Social), iremos agora procurar enquadrar a

Ministério da Solidariedade e Segurança Social (627); Ministério da Saúde (558); Ministério da Educação (131) e Ministério da Agricultura (108).

Já no tocante ao sector da economia social, nomeadamente as IPSS(s), aquele autor refere: “este sector apresenta-se, atualmente, como o maior empregador dos assistentes sociais em Portugal, estimando-se que o seu contingente tenha já ultrapassado o constituído pelo emprego público. Mais recentemente, a criação da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, que articula as áreas da saúde e segurança social, veio igualmente contribuir para este processo de crescimento”, (Branco, 1999: 67,68)

Relativamente ao números de AS nos municípios (13,8% dos total da administração pública) o autor refere ainda que aquele domínio ... conheceu um grande desenvolvimento depois da restauração da democracia em Portugal e, particularmente, depois de 1980, (cf. Branco, 1998)”, (Branco, 1999: 67) tendência evolutiva que agora se confirma na presente investigação, relativamente ao período em que os municípios enquadraram mais profissionais de Serviço Social, uma vez que conforme referimos no Capítulo III, nos 73 municípios respondentes ao Inquérito Exploratório, exerciam a sua atividade 169 AS, o que extrapolando para o todo continental, o número rondará os 644 profissionais, o que traduz um crescimento considerável relativamente aos 356 AS de 1996.

¹⁸⁴ Na norma legal a expressão utilizada é a de “domínios”. No entanto e no sentido de não gerar qualquer tipo de confusão nos respondentes, uma vez que para além desta primeira parte da questão, pretendíamos ainda aferir da possibilidade dos AS enveredarem/consolidarem por outras frentes interventivas (que viemos a designar de “*noutros domínios*”), optámos por classificar os domínios

especificidade interventiva municipal no tocante a esses campos muito concretos, (de acordo com a designação contante no artº. 23º. da Lei 75/2013 de 12 de Setembro¹⁸⁵), procurando de seguida, ultrapassar as indicações desse enquadramento normativo, com a tentativa de situar a profissão **noutros domínios** profissionais, numa lógica de alargamento de uma base interventiva fora das balizas administrativo-legais, ou pelo menos não muito formatada com as designações mais usuais do ponto de vista legal.

Para além disso, e com base nos referidos **campos de intervenção e noutros domínios**, e partindo daquilo que é a perceção dos AS relativamente à sua formação base, iremos ainda procurar situar a ação destes profissionais dentro da noção de “*perfil profissional*”, recorrendo à arrumação de Ballesterro, Viscarret e Úriz (2013).

Tendo em conta os objectivos deste ponto e o elevado de vezes que utilizaremos algumas expressões como *campos de intervenção*, *noutros domínios* ou *perfil profissional*) importa precisar que se relativamente às *áreas de intervenção* referidas ao longo desta investigação, nos referimos aquelas que *lato sesun* se apresentam como as que tradicionalmente são alvo da intervenção do Serviço Social, como por exemplo a educação, habitação ou o desenvolvimento local, (Ander – Egg, 1995), já quanto aos *campos de intervenção* estamos a referir-nos a **todos** os que surgem na Lei 75/2013 de 12 de Setembro como passíveis de ser intervencionados pelos municípios, e conseqüentemente pelos AS. Já no que diz respeito aos *novos/noutros domínios* profissionais, o que pretendíamos determinar era a perceção dos

previstos no citado artº. 23º, de “*campos de intervenção*”, sendo que, e em rigor, a mudança da designação em nada altera o sentido do objetivo pretendido com esta questão do Inquérito.

¹⁸⁵ Artº. 23º. da Lei 75/2013 de 12 de Setembro:

“Constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias.

Os municípios dispõem de atribuições, designadamente, nos seguintes domínios:

- a) Equipamento rural e urbano;
- b) Energia;
- c) Transportes e comunicações;
- d) Educação, ensino e formação profissional;
- e) Património, cultura e ciência;
- f) Tempos livres e desporto;
- g) Saúde;
- h) Ação social;
- i) Habitação;
- j) Proteção civil;
- k) Ambiente e saneamento básico;
- l) Defesa do consumidor;
- m) Promoção do desenvolvimento;
- n) Ordenamento do território e urbanismo;
- o) Polícia municipal;
- p) Cooperação externa.”

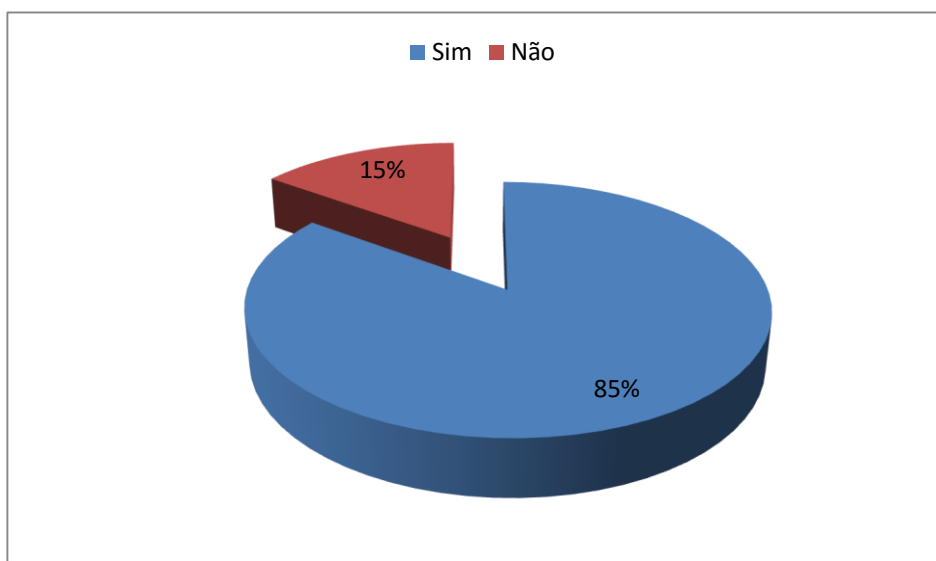
AS acerca da possibilidade desses profissionais serem potenciados em frentes interventivas, como por exemplo, a reconversão de áreas urbanas multiproblemáticas ou a gestão / qualificação dos recursos humanos dos municípios.

Quanto à noção de *perfil profissional*, há que diferenciar a mesma da de *função profissional*, já que enquanto esta última, e de acordo com Ballestero, Viscarret e Úriz (2013: 128), citando Portuondo (1983) diz respeito à “atividade laboral que caracteriza e identifica o trabalho socialmente útil que realiza o homem para alcançar um objetivo determinado”, a primeira, prende-se não só com a tipologia de funções predominantes que um dado profissional concretiza, mas também com a natureza e lógica transversalmente presente numa determinada ação profissional.

A reflexão feita em torno dos referidos *campos de intervenção*, surge de algum modo como complemento de aspetos já tratados nos pontos dois e três do capítulo IV, mas que aqui surgem não só com a terminologia própria tal como consta da actual norma que estabelece o regime jurídico das autarquias locais quanto às suas atribuições e competências, sendo também uma análise feita pelos AS tendo como referencial a formação em Serviço Social, para além de que procurará perceber a capacidade de penetração *noutros domínios*, nomeadamente fora do contexto clássico da provisão social direta.

De referir desde logo que uma esmagadora maioria dos respondentes não indicou qualquer prioridade, ou prioridades muito elevadas, para os campos do equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e cooperação externa, o que não pode ser necessariamente entendido como uma exclusão liminar destes campos, já que quando questionados sobre a possibilidade dos AS serem potenciados noutros domínios ainda mais específicos, uma esmagadora maioria, (85%), como se comprova da Figura 9.5, respondem afirmativamente.

Figura 9.5 – Possibilidade dos AS serem potenciados noutros domínios específicos de intervenção a nível municipal



Fonte: Elaboração própria/2016

Deste modo e quanto à primeira questão, perguntava-se **quais os campos de intervenção mais adequados ao perfil formativo do AS**, a que se seguiam os referidos dezasseis *campos de intervenção* definidos no referido artº. 23º. da Lei 75/2013, dando-se a possibilidade de indicação de uma escala de prioridade.

Os resultados obtidos evidenciam, a **ação social** com dezasseis dos dezassete respondentes a situarem esse campo na primeira e segunda prioridade, surgindo depois a **habitação** com nove respondentes a indicar as duas primeiras prioridades, seguida da **educação** com cinco.

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

Áreas de intervenção	1ª.Prioridade (Nº. indicações)	2ª.Prioridade (Nº. indicações)	3ª.Prioridade (Nº. indicações)	4ª.Prioridade (Nº. indicações)	5ª.Prioridade (Nº. indicações)	6ª.Prioridade (Nº. indicações)	7ª.Prioridade (Nº. indicações)
Ação Social	13	3	1				
Habitação	2	7	2	3		1	
Educação	1	4	6	3	2		
Saúde		1	3	1	1	1	1
Promoção do desenvolvimento	4	1	3	1	3	1	

Fonte: Elaboração própria/2016

É, no entanto, o campo da **promoção do desenvolvimento** que surge com resultados que podemos considerar muito elucidativos e pertinentes, não só pelo número elevado de respondentes, (treze), mas também pela priorização atribuída a este campo em concreto, com cinco desses profissionais a considerarem-no mesmo dentro das duas primeiras prioridades.

Assim, e comparativamente com as áreas clássicas de intervenção que abordámos no Capítulo IV, (Figura 4.4), diremos que a **promoção do desenvolvimento**, parece poder ocupar igualmente um lugar de destaque no âmbito da ação profissional dos AS, ou pelo menos daquilo que estes profissionais consideram estar melhor capacitados para levar a cabo face aos **campos de intervenção** legalmente consagrados, o mesmo se podendo referir quanto ao **planeamento** no que diz respeito às **atribuições** municipais. Poderemos pois apreender este processo evolutivo, como uma *aquisição operativa que o Serviço Social teve a capacitar de resgatar para o seu corpus profissional*, enriquecendo-o com um novo campo (**promoção do desenvolvimento**), que permite uma abordagem transversal de vários saberes e fazeres, o mesmo se podendo dizer do **planeamento**.

Estes dados apontam também para aquilo que desde já, e em face dos dados observados anteriormente e dos que agora estão em análise, se evidencia como uma *tendência de perfil profissional tripartido dos AS integrados nos municípios portugueses*, em que utilizando a terminologia de Ballester, Viscarret e Úriz (2013: 127), poderemos classificar de “assistencial”, “gestão - planificação” e “intervenção para a mudança”.

Centrando-nos no último perfil indicado, “**intervenção para a mudança**”, e até porque é aquele que será mais consentâneo com a **promoção do desenvolvimento**, surge no Livro Branco de Trabalho Social¹⁸⁶, citado pelos autores acima referidos, como profissionais com intervenção direta em domínios como a

planificação estratégica de serviços de bem – estar, análise e desenvolvimento organizacional, assoreamento na direção de políticas de bem – estar social, marketing social, comunicação e imagem em relação a temas sociais, atenção a situação de catástrofes ou de emergências, defesa dos direitos humanos, cooperação e solidariedade internacional (projetos de desenvolvimento), prevenção de riscos laborais, mediação familiar, terapia familiar,

¹⁸⁶ “Este Livro Branco apresenta o resultado do trabalho realizado por uma rede espanhola de universidades com o objetivo explícito de estudos e premissa prática útil na conceção de um grau adaptado ao Espaço Europeu de Educação Superior, (EEES). É uma proposta não vinculativa a ser apresentado ao Conselho de Coordenação Universidade e do Ministério da Educação e Ciência para informações e consideração. O seu valor como um instrumento de reflexão é uma das características do processo que tem rodeado a criação do presente Livro Branco”. Agência Nacional de Qualidade e Acreditação, Madrid, 2004.

counseling, mediação comunitária, peritagem social, e gestão e direção de serviços e equipamentos sociais, (Ballester, Viscarret e Úriz (2013: 134).

O extenso conjunto de funções assinalado considera a totalidade dos sectores de atividade, e não apenas o público municipal da realidade espanhola, daí a sua maior amplitude. De qualquer modo, o elevado número de indicações no domínio da *dinamização de projetos multisectoriais de desenvolvimento local*, (Figura 10.5), com quinze indicações a que correspondem 75% do total dos inquiridos, englobará certamente os acima indicados, em particular, a “*planificação estratégica de serviços de bem – estar, análise e desenvolvimento organizacional, assoreamento na direção de políticas de bem – estar social, mediação comunitária, peritagem social e gestão e direção de serviços e equipamentos sociais*”.

Reconhecemos que para a realidade municipal portuguesa, alguns destes domínios assinalados, poderão estar mais alinhados, numa primeira impressão, com os perfis *assistencial* e de *gestão – planificação*. Isso terá a ver com o facto das dimensões *planeadora, executora e avaliadora*, não surgirem em separado, mas sim agrupadas, sendo que os resultados da investigação tornam assim a confirmar um outro aspeto já antes salientado, e que se prende com o facto destes profissionais, se considerarem capacitados para o desenvolvimento de uma *ação interventiva contínua*, isto é desde a conceção dos instrumentos (planeamento), passando pela sua aplicação (execução), e monitorização / avaliação (avaliação).

Por outro lado, estes profissionais surgem e quanto à tipologia de “*gestão-planificação*” dentro do que Hamzaoui (2005: 83), que citando Garnier (1982) e Lipietz (1979), classifica como um conjunto de atores necessários para desenvolver com competência a política “*social local*”, em que para além dos “*atores políticos, institucionais*” (na presente tese apresentados como eleitos e pessoal de nomeação política), são ainda necessários “*profissionais locais*”. Estes como Hamzaoui (2005) os classifica, serão também os AS que integrados nos municípios portugueses parecem assim querer assumir, porque para tal se sentem capacitados, novos domínios decorrentes daquilo que o autor classifica como uma *primeira tendência dentro do primado do desenvolvimento local*, mas em que o “*modelo de desenvolvimento local surge «desde cima»*, cuja autoridade pública regional e local tem a iniciativa da conceção, realização e financiamento dos projetos”, (Hamzaoui, 2005: 87),

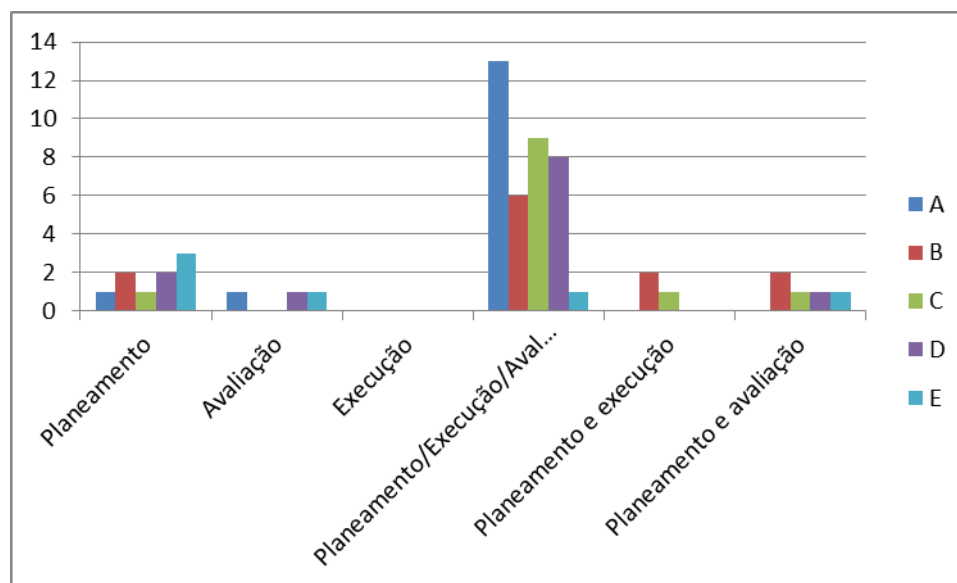
sendo depois localmente dirigida por o que o autor classifica de “elite política local”, e ainda, acrescentaremos nós, pelos AS enquanto “*professionais locais*”¹⁸⁷.

Acresce dizer quanto a este modelo, que a experiência apresentada por Hamzaoui (2005) tem como referência a realidade belga, nomeadamente ao nível da Região da Valónia, já que quando se refere à origem das medidas de política social o autor cita a “autoridade pública regional e local”, sendo que no caso português, essa proveniência, e em face da não existência desse patamar político - administrativo que são as regiões, a proveniência é comunitária, nacional e local. Assim e para além de todo o conjunto de dispositivos de origem municipal, temos para o caso português todos os programas nacionais e/ou com proveniência na UE, de que serão exemplo o PROGRIDE no primeiro caso, ou o LEADER no segundo.

Ações como as associadas a esta perspectiva de desenvolvimento local, têm não só contado com a participação de AS em equipas multidisciplinares no âmbito, por exemplo, de processo de realojamento ou de recuperação de AUGI - Áreas Urbanas de Génese Ilegal, tendência que se confirma na Figura 10.5, onde doze profissionais, portanto 60% do total dos inquiridos manifestam essa capacidade operativa no âmbito dos municípios portugueses, sendo que e mais uma vez, seis desses respondentes enquadram essa intervenção desse domínio específico no contexto das três dimensões inerentes à prática profissional (planeamento, execução e avaliação).

¹⁸⁷ É óbvio que quanto a estes “*professionais locais*”, os mesmos não se cingirão apenas aos AS. É assim na Bélgica e em todos os países onde a lógica da territorialização impera, já que a matriz destes processos de desenvolvimento tem por base uma complementaridade funcional, resultante da assumida necessidade das diferentes áreas do conhecimento no enfrentamento dos problemas sociais.

Figura 10.5 – Outros domínios específicos indicados / dimensões interventivas



Legenda: A – Dinamização de projectos multisectoriais de desenvolvimento local; B – Ações de recuperação de áreas urbanas degradadas ou de génese ilegal; C – Reconversão de áreas urbanas multiproblemáticas; D – Reconversão de áreas rurais multiproblemáticas E - Ambiente

Fonte: Elaboração própria/2016

Também no domínio específico do **ambiente**, existem indicações, embora com menor expressividade na medida em que apenas seis dos respondentes consideraram o mesmo como sendo passível de ser potenciado pela ação dos AS a nível municipal, sendo que e relativamente às dimensões, apenas um dos inquiridos tenha apontado a tripla dimensão do planeamento, execução e avaliação, enquanto três deles, consideram que a ação profissional se deveria apenas circunscrever ao planeamento.

Confirma-se assim o que Hamzaoui (2005) denomina de segunda *linha* de intervenção de uma primeira *primeira tendência* de desenvolvimento local com forte expressão na vertente comunitária da intervenção, presente em muitos domínios da ação focalizada das políticas sociais ativas que damos conta no Capítulo IV, e que aí classificamos como indicativas de *funções inovadoras da intervenção profissional*, onde surgem as práticas associadas a *minorias étnicas, imigrantes, inserção socio – profissional, bancos de voluntariado, toxicodependências, medicina social, entre outras*.

Por outro lado, esta *segunda linha* de intervenção da *primeira tendência*¹⁸⁸, dá uma enfoque muito acentuado ao emprego tal como refere Hamzaoui (2005), ao indicar que esta, “prioriza a criação de empregos locais através do desenvolvimento de agências de desenvolvimento local”, dentro de uma perspetiva levada a cabo pelos atores políticos, de que é necessário “responder a «novas» necessidades, para ajudar à criação de atividades, para encontrar empregos para os administrados, etc, e que cada município detenha responsabilidades que podem ser melhor utilizadas e otimizadas”, (Hamzaoui, 2005 :86). A ideia de criação de respostas no espaço territorial local, incorpora ainda a abordagem do município como governo local a que repetidamente temos feito alusão, e onde o emprego, pese embora todos os contornos que o envolve na actualidade, surge como o motor da inserção social plena.

Temos vindo ao longo da investigação a sistematizar aquilo que é a ação profissional dos AS em *domínios clássicos* como a habitação ou a ação social; da emergência de frentes interventivas no âmbito da nova geração de políticas sociais que levaram, e como já demonstramos a uma *prática de tendência dispersiva*; ou ainda daquilo que os profissionais de Serviço Social consideram representarem *novos/noutros domínios* profissionais onde o Serviço Social pode alargar os seus horizontes, tendo a estrutura político – administrativa dos municípios como plataforma de enquadramento, e onde a **promoção do desenvolvimento** e o **planeamento** constam com uma elevada presença.

Verificamos que a profissão se parece assim organizar em torno desses três grandes perfis socioprofissionais, utilizando a já referida classificação de Ballesterro, Viscarret e Úriz (2013), sendo que consideramos ter já feito uma explanação adequada daquela que os autores classificam como de “*intervenção para a mudança*”, associado fundamentalmente, ao primado da **promoção do desenvolvimento**, embora com algumas intromissões no perfil de “*gestão - planificação*”.

Importará no entanto levar em consideração, como alerta e também como enquadramento para esta análise que temos vindo a fazer quanto aos *perfis profissionais* dominantes, que

¹⁸⁸ A primeira linha de intervenção da primeira tendência de desenvolvimento local, que o autor refere como tendo surgido no início dos anos setenta do século passado, está muito associada à recuperação dos grandes polos urbanos da europa, dentro de uma lógica de competição entre cidades a partir da “reconversão ou da diversificação do tecido industrial e económico, pondo o acento na tecnologia como fator de mudança nas relações entre os atores locais”, (Hamzaoui, 2005 : 849), sendo que esta mesma linha não surge evidenciada no âmbito do inquérito aplicada. Defendemos ainda que a mesma estará afastada da intervenção profissional dos AS em Portugal, na medida em que este processo, que também ocorreu em Portugal, foi conduzido a um nível superior por parte do Estado central e onde o Serviço Social não se terá feito sentir.

face a eventuais mutações do perfil profissional, isso não significa que preconizemos, e como bem assinalam Carvalho e Pinto (2015), a rejeição de todo um percurso com cerca de um século a nível internacional e de quase oitenta anos em Portugal, se levarmos em linha de conta que as primeiras profissionais terão iniciado a prática profissional no nosso país nos finais dos anos trinta¹⁸⁹ do século passado, (Martins, 2010).

Entendemos pois, que não pode ser renegado todo um historial marcado pela proximidade com as pessoas, isoladamente ou em famílias, grupos ou comunidades, que permitiu a incorporação de saberes e de saberes – fazeres, sob pena do Serviço Social ficar sem uma matriz identitária que o define como um domínio do conhecimento, ou “ciência” como Viscarret (2007) argumenta, que tem tido um papel insubstituível numa humanização de proximidade com os indivíduos, os grupos e as comunidades.

Devemos aliás referir a este propósito, que mesmo no sul mediterrânico, historicamente marcado por regimes políticos de transição tardia para a democracia, o Serviço Social soube assumir uma posição de vanguarda quanto ao progresso social, como aconteceu com o ISSSL – Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa nos finais dos anos sessenta do século passado, ao incorporar nos seus planos curriculares, e ao arrepio de alguns círculos académicos pretensamente mais progressistas, áreas do conhecimento, que permitiram uma mais sólida fundamentação teórica – conceptual da ação profissional, substituindo uma abordagem de pendor moralista e tecnicista.

Será aliás oportuno recordar, porque o uso incessantemente repetido das designações leva-nos por vezes a um afastamento reflexivo do genuíno sentido das palavras e dos conceitos, que a profissão se continua a designar de assistente social, e se numa primeira fase a denominação terá sido marcada por práticas de tendência controladora dos assistidos, em particular dos pobres, será justo assinalar que foi essa mesma “assistência”, como direito social, que permitiu a afirmação profissional dos AS nas sociedades europeias, e em concreto nos municípios.

Terá aliás sido o reconhecimento desse saber – fazer específico por parte dos políticos e das populações, que levou a uma acentuada afirmação destes profissionais no contexto de funções que poderemos enquadrar no perfil de *gestão - planificação*, nomeadamente com base nos resultados recolhidos no inquérito, em particular no ponto três do Capítulo IV, e que (Ballester, Viscarret e Úriz (2013:133), consideram que se prende com aqueles profissionais, cujas “funções maioritárias entroncam com o que poderíamos denominar

¹⁸⁹ A indicação baseia-se no facto do primeira Escola de Serviço Social em Portugal (Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa) ter começado a lecionar em 1935.

administração social...dedicam grande parte do seu tempo a tarefas logísticas e estratégicas da ação social. O seu trabalho desenvolve-se a um nível mais macro e tem que ver mais com a prática profissional indireta do que direta”, (Ballestero, Viscarret e Úriz (2013:133), funções que relativamente aos municípios portugueses se enquadrarão, genericamente, no conjunto das áreas clássicas de intervenção (ação social, educação, habitação e saúde), como já tinha surgido no âmbito do Inquérito Exploratório.

A sequência que aqui apresentamos com o perfil de *intervenção para a mudança* em primeiro lugar e o *assistencial* em último, pode parecer contraditório com aquilo que é hoje assumido como sequência cronológica da profissão em termos históricos. O que queremos realçar é, por um lado, a consolidação do perfil de “*intervenção para a mudança*” no espaço local a partir dos municípios, e por outro, o facto do “*perfil assistencial*” ter adquirido no âmbito dos espaços de incidência municipal, novos contornos, comparativamente com aquele que tinha manifestado nos primeiros momentos da sua existência, (1974 – 1986; 1987 – 1997).

Em face dos elementos recolhidos no Inquérito, entendemos que o perfil *assistencial* ter-se-á alterado de um modo significativo em contexto municipal, e isto comparativamente com o que ocorria num primeiro momento da profissão, (1974 -1986, 1987 – 1996), em que a implementação progressiva de medidas de provisão social de âmbito nacional e municipal de matriz focalizada, levaram a que esse acompanhamento tenha sido substituído por uma prática de pendor mais gerencial, determinando com que do *acompanhamento dos casos* os AS terão passado a desenvolver, sobretudo, *gestão de casos*.

O *pendor gerencial do perfil assistencial*, é aliás a marca dominante dos programas nacionais e da UE em matéria de desenvolvimento local, em que a sua *eficácia e eficiência* se medem, quase sempre em exclusivo, por critérios quantificáveis como sejam o número postos de trabalho, diretos e indiretos, criados em cada uma das ações financiadas; pelo número de utilizadores dos serviços ou equipamentos; pelo número de parceiros, e em que os indicadores de natureza quantitativa se tendem a sobrepor aos qualitativos. É aliás assim em praticamente todas as medidas, nomeadamente no RSI ou ainda nos CLDS, que mesmo na sua componente mais autonomizadora e portanto menos assistencial, perduram esses critérios gestionários do social.

Para Ballestero, Viscarret e Úriz (2013), este perfil, (*assistencial*), e relativamente à realidade espanhola, ocorre quando “a trabalhadora social tem responsabilidades na planificação de centros, organização, direção e controle de programas sociais e serviços

sociais” e que certamente, e quanto á realidade dos municípios portugueses, essa “direção e controle de programas sociais e serviços sociais” ocorrerá muito em paralelo com a “*função de atenção direta*”, relacionada com a prática em torno de “indivíduos ou grupos que apresentam ou estão em risco de apresentar, problemas de índole social. Seu objeto será de potenciar o desenvolvimento das capacidades e faculdades das pessoas, para afrentar por si mesmas futuros problemas e integrar-se satisfatoriamente na vida social”., Ballester, Viscarret e Úriz (2013: 128,129).

A descrição da *função de intervenção direta*¹⁹⁰ feita pelos citados autores, remete para uma abordagem centrada na autonomização, por via da *capacitação dos sujeitos de intervenção*.¹⁹¹ Em hipótese, ela aplicar-se-á aos profissionais dos municípios portugueses de Serviço Social. No entanto o perfil de muitos serviços e respostas sociais dinamizados diretamente ou apoiadas por estas autarquias, (muito presente *nas funções profissionais inovadoras* como damos conta no capítulo anterior), implicam uma secundarização dessa vertente emancipadora, emprestando à profissão uma “prática cada vez mais racional, controlada por legislação e protocolos de atuação enfatizando a técnica como «quase» um fim e não um meio de ação”, (Carvalho e Pinto, 2015: 2015).

Esta questão não deixará de estar associada aquilo que a Entrevistada 1 referiu como um traço transversal do perfil interventivo em que “Os AS dos municípios são, essencialmente, técnicos de gabinete que pouco mais fazem do que propor apoios à atividade das IPSS ou fazer a gestão de medidas controladas pelo estado (CPCJ, Gabinetes de Inserção Profissional do IIEFP, por exemplo”. Pensamos que os dados do inquérito, não confirmam em absoluto, esta primeira perceção da entrevistada, embora a própria, mais à frente acabe por referir que, “Há alguns municípios onde a vertente assistencial é mais forte, outros em que a perspectiva de desenvolvimento social das populações e dos territórios é mais valorizada, outras, ainda, em que os municípios se limitam a apoiar – financeira e/ou logisticamente”

¹⁹⁰ Para além das funções agora descritas, (*intervenção direta e gerencial*), os autores e relativamente á realidade espanhola elenca ainda as seguintes: Preventiva, Planificação, Docente, Promoção e Inserção Social, Supervisão, Avaliação, Investigação e Coordenação.

¹⁹¹ A função autonomizadora que aludimos, será mais condizente com aquela que os autores classificam de Função de Promoção e Inserção Social, que ocorre, “para restabelecer, conservar e melhorar as capacidades, a faculdade de autodeterminação e o funcionamento individual ou coletivo. Também mediante o desenho e implementação das políticas sociais que favorecem a criação e reajuste de serviços e recursos adequados à cobertura das necessidades sociais”, Ballester, Viscarret e Úriz (2013:129).

A afirmação da profissão, também acontecerá com base, por exemplo, numa racionalidade metodológica cada vez mais exigente quanto, por exemplo, aos seus instrumentos de construção do diagnóstico social, de avaliação e também de investigação científica em Serviço Social. A questão passará, quanto a nós, pela manutenção dos valores fundacionais da profissão, mesmo, e não tenhamos qualquer timidez em afirmá-lo, aqueles mais recuados que no final do séc. XIX e princípios do séc. XX, pioneiras como Mary Richmond ou Jane Addams¹⁹² proclamaram o ser humano na plenitude de toda a sua dignidade.

A questão será a de saber manter a racionalidade a par da humanidade, relação que poderá ficar inquinada na abordagem que também poderíamos apelidar de *assistencial – gestionária*, por nos parecer mais adequada ao contexto municipal, já que por vezes, a vontade de políticos e os diferentes públicos, arrastem para práticas que Lima (2009), citada por Ballesterro, Viscarret e Úriz (2013:131), classificam de «produto imediato – cliente satisfeito», acrescentado aqueles autores que a “trabalhadora social seja afastada do processo de fazer-para-conhecer (reflexão), priorizando aspetos imediatos e de ajuda (operatividade). Assim, funções como o diagnóstico social, a avaliação ou a investigação, são funções que registam valores menos importantes que a realização”.

4 - Serviço Social e desenvolvimento – O retorno ao local a partir dos municípios

No ponto anterior damos conta, e recorrendo a um conjunto de conceitos, mas em particular ao de “*perfil profissional*”, de como a prática profissional dos AS nos municípios portugueses acompanhou o processo de transformação do Estado e por consequência das

¹⁹²Ver na íntegra artigo de Miguel Miranda Aranda, (revista Locus Soci@1, N.º. 5/ 2010) editada pela Universidade Católica Portuguesa – Lisboa.

“A figura de M. E. Richmond é fundamental na história do Serviço Social, uma história que há que recuperar, e inclusive construir e conhecer, para avançar na consolidação da profissão. Não existe identidade individual e coletiva ignorando a sua própria história. Todas as disciplinas reconhecem os seus pioneiros, os seus clássicos mas no Serviço Social por umas razões ou outras se depreciou a sua obra e se a classificou como inadequada. Neste artigo se debatem as principais acusações formuladas contra Mary Richmond (assistencialismo, funcionalismo, darwinismo), com a intenção de situa-la de forma mais adequada, vinculada ao Pragmatismo filosófico e ao Interacionismo e com a esperança de que as novas gerações cheguem a sentir-se herdeiras orgulhosas de uma das mulheres admiráveis que criaram o Serviço Social”, Aranda (2010).

Disponível em <http://locussocial.cesss-ucp.com.pt/page9/page9.html> acessido em 10/02/2016

próprias políticas sociais. Constatamos que a prática profissional nas áreas da ação social, da habitação, da educação, da saúde ou mesmo do planeamento que enquadraram AS nos anos setenta até aos meados dos anos noventa do séc. XX, seriam e quanto à abordagem valorativa e operacional presente em cada uma dessas áreas, bem diferente daquela que hoje em dia ocorre, uma vez que se transitou de uma atuação *redistributiva* para a lógica da *discriminação positiva*.

Estas áreas, e até mesmo a acção social, eram então assumidas pelo Estado central como uma sua responsabilidade dentro do primado *keynesiano*, e em que de algum modo, os municípios eram também assumidos numa ótica de complementaridade e agilização procedimental da redistribuição nos primeiros anos do Estado Social, (apesar da reconhecida autonomia política e financeira das autarquias locais), fazendo com que os AS assumissem essa função de desbloqueadores ou facilitadores no acesso a direitos sociais consagrados não só na CRP, mas também na própria legislação de enquadramento da atividade municipal, em particular a partir da Lei 100/84 de 29 de Março, já bastante expressiva na toca à proteção social (artº. 2º.), uma vez que o primeiro diploma (Lei 79/77 de 25 de Outubro), revela uma incipiente expressão neste domínio.

Todo esse processo e as mutações que, entretanto, se verificaram no Serviço Social municipal, deve ser entendido no quadro do que Montañó (2012:272) designa de “formas típicas de enfrentamento” da «questão social» na “tradição liberal” e do “neoliberalismo”, e que agora damos conta de uma forma abreviada, já que essas mesmas “formas típicas” determinam também a lógica interventiva do desenvolvimento local e que pretendemos detalhar neste ponto.

O pensamento de Montañó (2012), torna-se ainda mais pertinente se levarmos em linha de conta que na introdução, referimos e como pontos de partida, que *o Serviço Social se constituiu historicamente como uma prática profissional concebida no contexto das sociedades capitalistas, como parte integrante dos processos levados a cabo pelos diferentes estados no enfrentamento da Questão Social e que ainda hoje mantém essa função de amortecedor das desigualdades sociais*, para além de que se considera também, que esta “ciência”, “embora jovem e pouco desenvolvida”, (Viscarret, 2006), atravessa *uma fase de reinvenção das suas matrizes teóricas e do seu modus – operandi*.

O autor considera várias fases na abordagem da referida Questão Social: uma *primeira*, “típica da Europa nos séc. (s) XVI a XIX”, (Montañó , 2012 : 272), em que o

tratamento das chamadas «questões sociais» passa a ser «segmentado» (separado por tipo de problemas, por grupo populacional, por território¹⁹³), *filantrópico* (orientado segundo os valores da filantropia burguesa), *moralizador* (procurando alterar os aspetos morais do indivíduo) e *comportamental* (considerando a pobreza e as manifestações da questão social como um problema que se expressa em comportamentos, a solução passa por alterar tais comportamentos), (Montaño , 2012 : 272).

A *segunda* fase da Questão Social, eclodiu com o pensamento de Malthus,¹⁹⁴ que defendia que a beneficência tinha o efeito de reprodução da miséria pelo facto de quem dela beneficiava “acomodar-se a tal situação...e a verdadeira causa da ociosidade, da acomodação, do conformismo , enfim da pobreza”, (Montaño, 2012 : 273), fazendo-se a separação entre o *bom e mau pobre*, categorização que na sociedade portuguesa, perdurou do ponto de vista legislativo até praticamente ao 25 de Abril de 1974 , e em que a Questão Social é “separada dos seus fundamentos económicos” sendo atribuída a “causas individuais e psicológicas. Como assinala o autor as manifestações da Questão Social são abordadas “no espaço de quem as padece, no interior dos limites do individuo, e não como questão do sistema social”, (Montaño, 2012 : 274)¹⁹⁵

A *terceira* fase indicada por Montaño (2012), e que corresponderá ao perfil dominante das políticas sociais públicas do primeiro e segundo períodos que se assinalam no Capítulo IV (1974 – 1986, 1987 – 1996)), em que a Questão Social,

passa a ser como que internalizada na ordem social. Não mais como um problema meramente oriundo do indivíduo, mas como consequência do ainda insuficiente desenvolvimento social e

¹⁹³ Logo do início do Capítulo IV, damos conta de um processo, que classificamos como *dispersivo* da prática profissional, e que é reflexo, e como igualmente referimos, das novas atribuições e competências dos municípios, mas também da matriz fragmentada com que a partir do último quartel do séc. XX a provisão social começou a ser assumida pelos poderes públicos. Em face do que Montaño (2012) assinala, relativamente ao que denomina de segmentação da Questão Social entre os séc.(s) XVI e XIX, separada por “**por tipo de problemas, por grupo populacional, por território**”, leva-nos a poder afirmar que essa (a dos finais do séc. XX), não foi uma opção original.

¹⁹⁴Thomas Robert Malthus foi um economista britânico (1766 – 1834), que desenvolver uma teoria de controle do aumento populacional conhecida como *malthusianismo*.

¹⁹⁵ O autor considera que este é o período da visão *durkheimiana* dos problemas sociais, “cujas causas estariam vinculadas a questões culturais, morais e comportamentais dos próprios indivíduos que os padecem”, (Montaño, 2012: 274).

económico”, deixando de ser “tratada de forma segmentada, mas sistemática, mediante as políticas sociais estatais, (Montaño, 2012: 275), citando Netto (1992).

A abordagem que então se instala representa um avanço na medida em que considera as

manifestações da «questão social» como um produto (transitório) do sistema capitalista, ou como resultado do seu ainda insuficiente desenvolvimento...conserva o *tratamento segmentado* das manifestações da «questão social», tal como no pensamento liberal clássico...considera-se a «pobreza» como um problema de distribuição...desloca-se a gênese da «questão social» da esfera econômica, do espaço de produção, da contradição entre capital e trabalho para a esfera política, no âmbito da distribuição, como uma questão entre cidadãos carentes e o Estado, (Montaño, 2012 : 276).

O fim do modelo de Estado Social tal como tinha sido concebido no escombros da II Guerra Mundial, (que corresponderá a uma *quarta* fase da tradição liberal), tornou a descolar o económico dos problemas sociais, recentrando estes últimos nos territórios e nos indivíduos que os habitam, mas em que a pobreza, (expressão máxima da Questão Social) deixa de ser vinculada a um défice de distribuição, como acontecia no *keynesianismo*, para ser concebida como um “problema de escassez” pelo que, “a ação social ficará focalizada e precária no âmbito estatal, e de fundamental responsabilidade da ação voluntária e solidária de indivíduos e organizações da sociedade civil”, (Montaño, 2012: 277)

Este *deslocamento do económico dos problemas sociais* referido por Montano (2012), é uma das marcas distintivas das novas políticas sociais, que leva, e entre outros aspetos a que já nos referimos nesta investigação, a uma revalorização da intervenção social neo – interpretativista, ao procurar nos sujeitos, nomeadamente na sua *anomia* ou *incapacidade para se relacionarem com o potencial endógeno dos territórios*, a causa para os problemas sociais, enquanto e em paralelo, secundariza o papel do Estado na distribuição da riqueza produzida, atribuindo aquele não uma função niveladora no acesso à igualdade da oportunidade, mas sim de apoio a determinados *nichos categorias*. A relação *economia – problemas sociais*, deixou de situar num patamar macro do funcionamento das sociedades, para se focar na *circunscrição delimitada do locus*.

As últimas questões do inquérito pretendiam, pois, aferir a perceção dos AS acerca deste tipo de questões, em muito relacionadas com os processos de desenvolvimento local face a

um novo modelo de Estado Social em que a *governança sociocêntrica rawlsiana*, tende a ganhar terreno à matriz *estadocêntrica keynesiana*.

A primeira questão que agora analisamos apresentava um conjunto de oito hipóteses, quatro discordantes e outras tantas concordantes era seguinte: *A territorialização das políticas sociais, que entre outras dimensões passa pela criação de mecanismos de proteção social por parte dos municípios, desfoca a noção de direito social tal como o mesmo surge no contexto do Estado Social?*. As respostas confirmaram um considerável número de respostas a não concordarem com essa “*desfocagem*” da noção de direito social.

A primeira hipótese de resposta não concordante, (*Porque a territorialização entendida enquanto aplicação local das medidas de nível nacional ou criação de novas medidas por parte dos municípios, funciona como reforço da proteção proporcionada pelas políticas de nível nacional*) e num total de treze respondentes, obteve a aprovação de 40%. A provisão social local, nomeadamente a de exclusiva iniciativa municipal, surge assim, maioritariamente¹⁹⁶ assumida num registo de complementaridade com a de nível nacional, como contraponto a uma possibilidade de apagamento do peso da concepção de direito social.

O registo acima descrito, poderá deixar implícito, a eventual possibilidade dos AS dos municípios que responderam do modo em apreço, não terem ainda interiorizado o sentido da totalidade das mudanças ocorridas na produção das políticas sociais, nomeadamente quanto à sua génese, que deixou de ter por base o princípio de uma redistribuição mais equitativa da riqueza, em que, como já assinalámos anteriormente, “compensar as diferenças se convertia ... numa questão de justiça social”, (Saíz, 2015:188).

O que agora ocorre com as políticas sociais de base territorial, é que, quando existe, em regra, essa *compensação ocorre a jusante e de uma forma direccionada para o efeito do problema ou da necessidade*, e não em torno das causas mais estruturantes, isto é a montante, e quase sempre, e aí residirá a outra questão, a partir das disponibilidades geradas pelo Capital Social ou pelos recursos do conjunto das entidades locais, nomeadamente pelos municípios¹⁹⁷, mas onde a *pontualidade da satisfação da necessidade*, substitui a lógica do direito social visando a eliminação da “incerteza futura”, (Relatório Beveridge, 1942).

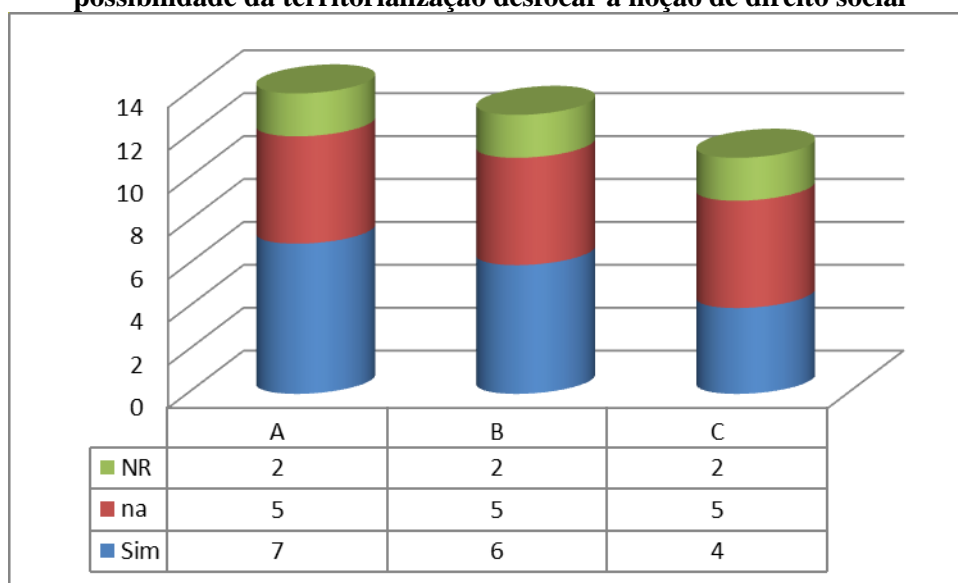
¹⁹⁶ Maioritariamente na medida em que cinco dos respondentes considerou a variável *na* (não aplicável), na medida em que concordava com a afirmação de Estivill(2008).

¹⁹⁷ O facto da generalidade dos apoios sociais municipais ocorrerem com base em regulamentos, que entre outros aspetos conferem algum rigor técnico à sua atribuição e protegem os cidadãos de potenciais atitudes discricionárias de técnicos e autarcas, esses apoios não podem no entanto situar-se no plano de **direito social** no sentido clássico do conceito, desde logo porque os mesmos destinam-se a *nichos categoriais*, e sobretudo porque a existência desses apoios assenta em normas, muitas vezes

A disponibilidade provisional de hoje, e sobretudo a local, visa assim, compensar o desequilíbrio resultante de percursos marginais a um modelo de sociedade onde só têm lugar os vencedores, (Castel, 2012), mas não visa a sua eliminação. A noção de *direito social* tal como este surgia no contexto do Estado Social, está, pois, e em nossa opinião, colocada em causa podendo não estar a ser assumida, como tal, por alguns dos AS dos municípios.

Relativamente à segunda hipótese para justificar a não concordância com a questão apresentada, e que referia que a *territorialização permite uma cobertura dos problemas sociais, que as políticas de nível nacional aplicadas pelos organismos desconcentrados da administração, não proporcionam satisfatoriamente*, é igualmente apontada por um número considerável de AS (35%), porventura dentro da ideia de que a territorialização das políticas sociais pode atuar numa lógica de *selante das fissuras sociais* deixadas pelas políticas de nível nacional, aplicadas pelos organismos desconcentrados da administração pública, como será o caso dos apoios sociais de natureza mais transversal, como por exemplo os apoios a nível da doença, invalidez, velhice ou do desemprego.

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



Legenda: **A - Não concorda** que a territorialização desfoque a noção direito social porque esta permite uma cobertura dos problemas sociais que as políticas de nível nacional aplicadas pelos organismos desconcentrados não proporcionam satisfatoriamente; **B- Não concorda** que a territorialização desfoque a noção direito social porque Estado Social deve passar também pelas políticas sociais dos municípios; **C- Não concorda** que a territorialização desfoque a noção direito social por estas e outras razões

Fonte: Elaboração própria/2016

de natureza indicativa expressas nas atribuições e competências dos municípios, que não constituem condição obrigatória quanto à sua disponibilidade. Assim se justifica a existência (ou inexistência nalguns casos), de medidas tão díspares de concelho para concelho, apesar da natureza e expressão de determinadas problemáticas sociais ser muitas das vezes similar de município para município.

Um número aproximado de profissionais, 30%, é da opinião de que o Estado Social deve também *passar pelas políticas sociais dos municípios*, enquanto 20%, considera ainda não concordar com a questão inicialmente colocada, por ***todas estas razões*** sendo que no espaço deixado em aberto no inquérito para explicitar essas **outras** razões, nenhum dos respondentes pormenorizou essa opção.

Os apoios sociais de base territorial, são por estes profissionais assumidos como complementares da componente previdencial da proteção, ou até daqueles que apresentam uma natureza não contributiva, como os apoios à maternidade ou à infância, indo assim de encontro a aspetos muitos particulares que a transversalidade daqueles pode, eventualmente, deixar a descoberto¹⁹⁸.

A segunda parte da pergunta, e que se prendia com a hipótese dos AS respondentes **concordarem** com a referida desfocagem da ideia de direito social, tendo por base outras quatro hipóteses, (*porque a territorialização leva à desvalorização do primado da universalidade; porque a proximidade favorece o surgimento de pressões ilegítimas por parte de eleitos e das comunidades junto dos AS, podendo levar ao desenvolvimento de práticas menos rigorosas do ponto de vista ético, técnico e científico; porque favorece o surgimento de práticas assistenciais por parte dos AS em detrimento de práticas mais orientadas para a autonomia dos munícipes; por todas estas e outras razões*, seguindo-se um espaço para pormenorização desta última hipótese), mereceu apenas a concordância de três profissionais, (15%) relacionada com a possibilidade da *proximidade favorecer o surgimento de pressões ilegítimas por parte de eleitos e das comunidades junto dos AS, podendo levar ao desenvolvimento de práticas menos rigorosas do ponto de vista ético, técnico e científico*.

Os dados confirmam no seu conjunto, uma tendência significativa de não questionamento da noção de direito social face às medidas territorializadas de política social, nomeadamente as decorrentes da provisão municipal.

¹⁹⁸ Embora esta questão não tenha sido abordada no inquérito, das conversas informais que mantivemos com alguns AS e mesmo eleitos locais no âmbito desta investigação, os apoios sociais de iniciativa municipal, não são, por vezes, acumuláveis com outros similares disponibilizados pelo Estado. Um exemplo será o das Bolsas de Estudo para os estudantes do ensino superior, em que o benefício de Bolsa atribuída pelo Ministério do Ensino Superior invalida quase sempre a possibilidade de candidatura a esse apoio municipal. A questão da complementaridade provisional local-nacional, parece assim não se concretizar em todas as áreas.

O que poderemos ainda deduzir e em face de uma análise mais cuidada dos dados, é que esses AS não terão ainda tido oportunidade de aceder a questionamentos vários que desde o princípio desde século começaram a emergir em torno da matriz focalizada e territorializada da nova geração de políticas sociais, como de uma forma mais transversal o fazem Lidlle e Lerais (2006) ou Castel (2012), ou ainda mais especificamente em torno do Serviço Social de que serão exemplo reflexões tão pertinentes como as levadas a cabo por Hamzaoui (2005) ou mais recentemente por Ferguson (2012) ou Saíz (2015), entre outros.

Consideramos que essa é uma necessidade não só numa perspetiva de análise à filosofia subjacente a essa matriz de medidas, mas também como contributo do Serviço Social na redefinição conceptual e operacional (que consideramos absolutamente essencial) dessas políticas sociais, sobretudo em contexto municipal, em prol de um desenvolvimento local que cumpra o propósito de um aprofundamento da ideia de Estado Social, desde logo com o desígnio de situar todos no mesmo patamar de oportunidade.

Essa necessidade decorre também da comprovada ineficácia, como o demonstra a prevalência e o acentuar nalgumas dimensões *da precariedade como condição*, (por exemplo a nível da pobreza ou do desemprego de longa duração), dessa focalização provisional que assenta muito, e do ponto de vista operacional, em programas de desenvolvimento local, onde o Serviço Social, e muito em particular o Serviço Social municipal, tem tido um papel de destaque mas que nem sempre se traduzem em quadros de mudanças duradouras, sendo conveniente ter em conta que a finalidade central da profissão será a de provocar mudanças consistentes.

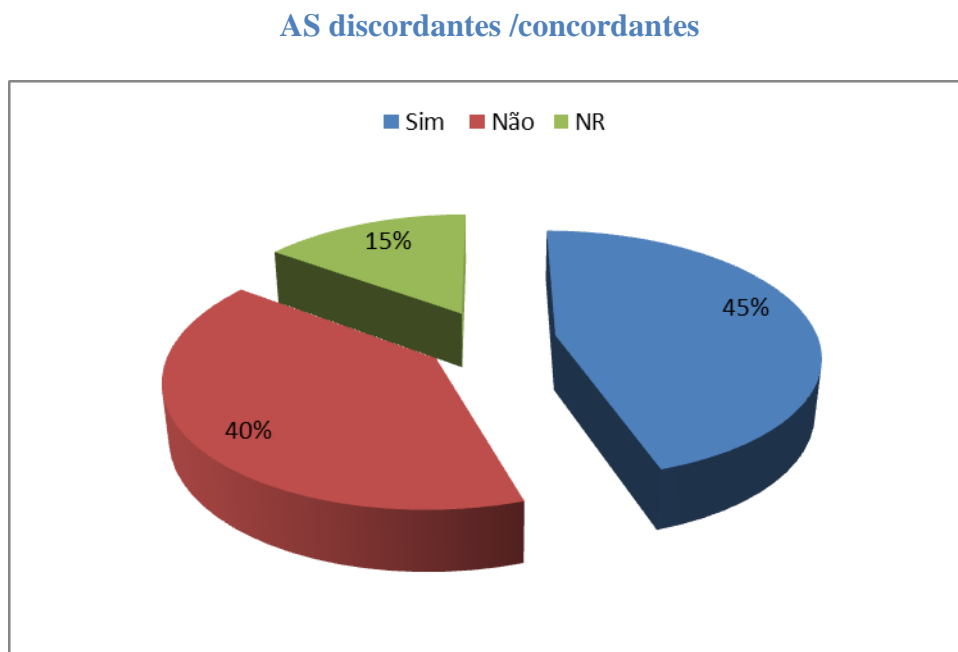
A referência à baixa eficácia na melhoria efetiva da vida das pessoas, em particular dos denominados públicos-alvo dos projetos de desenvolvimento local, estará assim relacionada com a nova matriz de políticas sociais, do sucesso individual, da resiliência, do empreendedorismo, que como assinala Saiz (2015: 195), levaram também ao “debilitamento dos vínculos fundados nas comunidades territoriais do novo panorama *posfordista* e das novas formas de produção...O antigo sentimento construtivo de coletividade foi substituído por estratégias individuais de subsistência”.

O conceito de desenvolvimento local que aqui defendemos, incorpora, entre outros, o de desenvolvimento social, surge assim como uma boa oportunidade para a recuperação da Intervenção Comunitária em sentido amplo, e que parece ter caído em desuso, muito por força da conceção de Modelo de Intervenção, mas também do Estado Social ativo e da sua matriz dispersiva de políticas sociais. O *regresso ao local*, pode assim ser aproveitado para

uma reafirmação profissional do Serviço Social, em que os municípios, pela sua proximidade e capacidade de penetração nas especificidades territoriais, se revelam como uma extraordinária plataforma institucional de *relançamento do Serviço Social Comunitário*.

Retomando a análise dos dados recolhidos, uma das outras questões colocadas no domínio do referido desenvolvimento local, procurava perceber o pensamento dos AS em torno da ideia de Estivill (2008) relativamente ao que este autor considera o falhanço da “maioria dos processos de desenvolvimento local em muitos países europeus...porque são formatados e implementados a partir de uma lógica estritamente social”.

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"

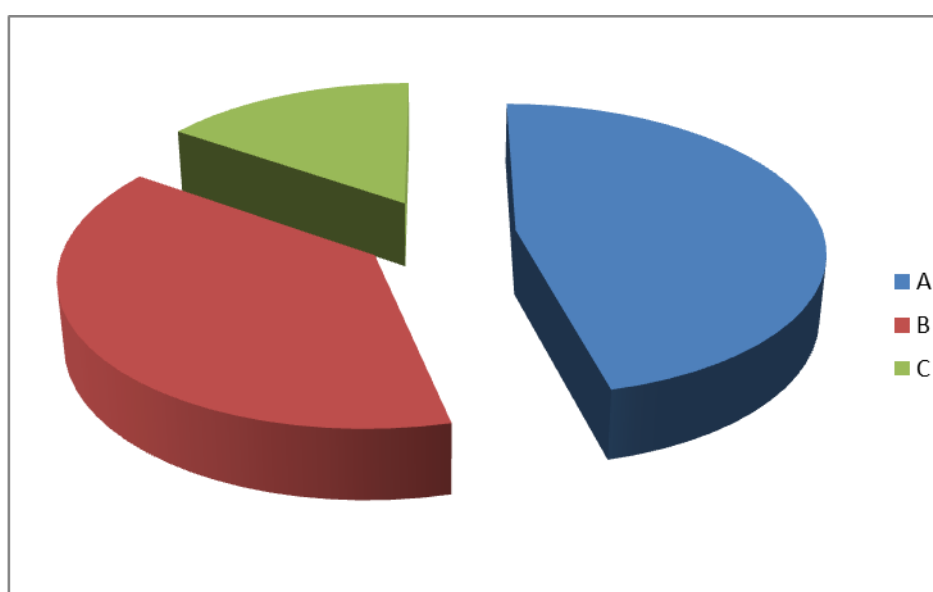


Fonte: Elaboração própria/2016

Os AS eram assim questionados se **concordavam ou não com a afirmação do autor**, tendo-se verificado um certo equilíbrio nas respostas obtidas conforme se depreende da figura anterior (13.5). Nesta caso, ressalta desde logo a elevada percentagem de respondentes (85%), embora com uma maioria (45%), a *concordar* 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*.

Os AS que *não concordaram* com a afirmação inicial, (Figura 14.5), 30% justificaram a sua resposta porque são do entendimento que *as falhas existentes nos processos de desenvolvimento local resultam de aspetos de natureza estrutural*; 25% por considerarem que *apesar da abordagem integrada desses processos, o que falha é a dimensão económica* e 10% porque consideram que *o social deve ser sempre abordado em separado face a outras áreas de intervenção*.

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"



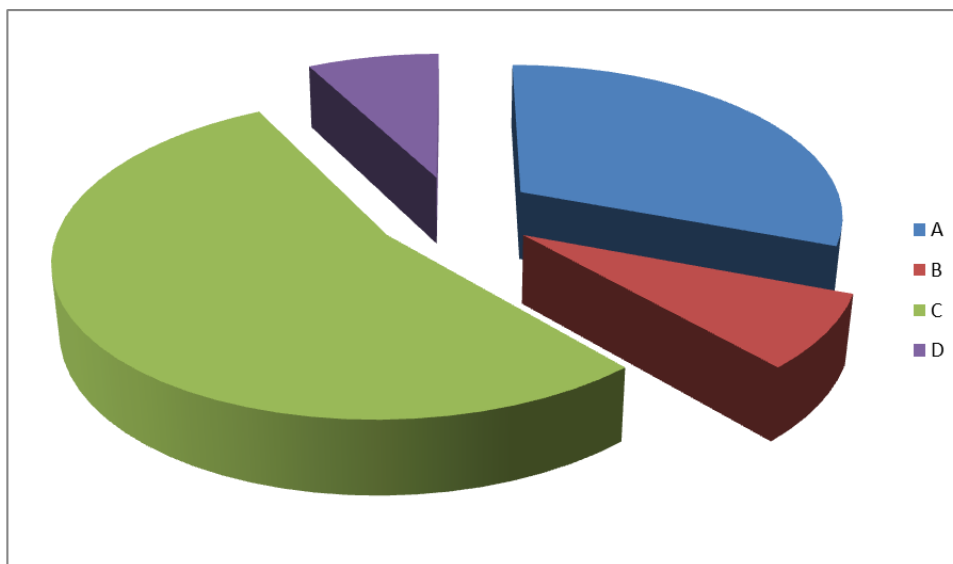
Legenda: **A - Não concorda** com Estivill (2008) porque falhas existentes nos processos de desenvolvimento local resultam de aspetos de natureza estrutural, **B - Não concorda** com Estivill (2008) porque apesar da abordagem integrada o que por vezes falha é a dimensão económica desses processos; **C - Não concorda** com Estivill (2008) porque o social deve ser sempre abordado em separado face a outras áreas de intervenção

Fonte: Elaboração própria/2016

Em sentido inverso, (Figura 14.5), colocados perante quatro hipóteses, (com a última a permitir a explanação de outras possibilidades não previstas no inquérito), *concordantes* com a afirmação de Estivill (2008), 35% referiram que essas falhas se devem ao facto do *social ser abordado numa lógica assistencial e não autonomizadora*; 20% porque os AS *estão pouco preparados/motivados para desenvolver estes processos em torno de outras áreas de intervenção*. As outras duas hipóteses de concordância com a afirmação de Estivill (2008), revela uma baixa concordância dos respondentes, com apenas uma indicação para cada uma delas, (*a dimensão social é absorvida pelas outras áreas de intervenção e por todas as*

razões apresentadas ou outras, embora o único respondente se tenha absterido de descrever a mesma).

Figura 14.5 — Razões (A, B, C, D), 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"



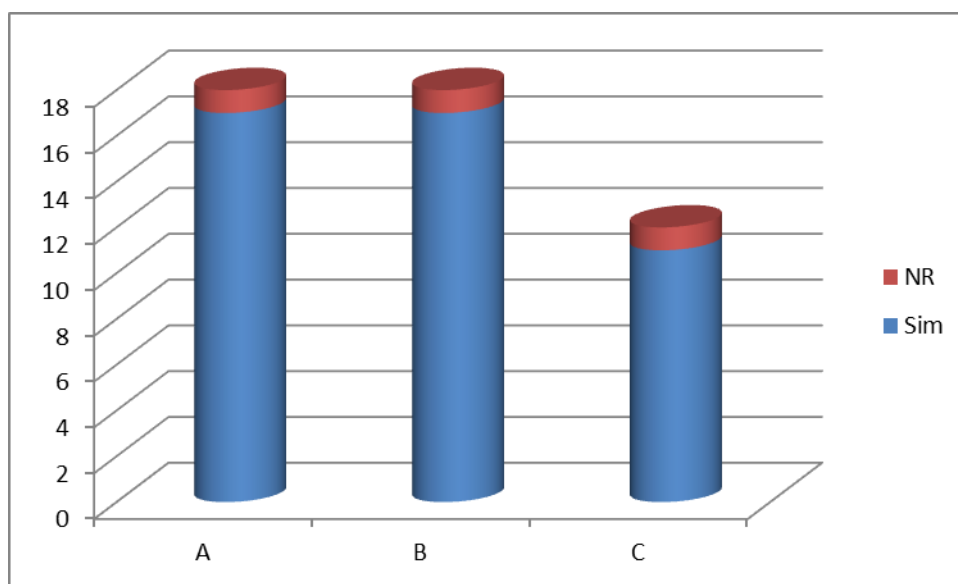
Legenda: A- Concorda porque AS estão pouco preparados / motivados para desenvolver estes processos em torno das diversas áreas de intervenção; B – Concorda porque a dimensão social é absorvida pelas outras áreas de intervenção; C – Concorda porque o social é abordado numa lógica assistencial e não autonomizadora; D – Concorda por todas estas e outras razões

Fonte: Elaboração própria/2016

Para além disso, e porque consideramos que o desenvolvimento local tem nos municípios potenciais estruturas de conceção e dinamização desses processos, e porque se hoje em dia essas dinâmicas tendem a organizar-se em processo de natureza *sociocêntrica*, (Prats, 2005), considerámos importante determinar a perceção dos profissionais de Serviço Social dos municípios portugueses relativamente aquilo que podem ser os papéis dos AS no aprofundamento de modelos de *governança* nos territórios municipais.

Evidencia-se (Figura 15.5), desde logo, uma elevadíssima participação na resposta com dezassete AS, 85% dos respondentes, a considerarem que o papel destes profissionais pode passar pela *apresentação de propostas de medidas de política social*, percentagem que se repete para a possibilidade destes profissionais *poderem intervir diretamente junto das comunidades fomentando a participação destas*, e 55%, a considerarem que os AS podem desempenhar esse papel de aprofundamento dos modelos de governança, *junto de estruturas de natureza, social, desportiva e económica*.

Figura 15.5 - Papéis que os AS podem desempenhar no aprofundamento dos modelos governança



Legenda : **A** - Apresentando propostas de medidas de política social; **B** - Intervindo diretamente junto das comunidades fomentando a participação destas; **C** - Intervindo junto de estruturas de natureza social, desportiva e económica

Fonte: Elaboração própria/2016

Debruçando-nos agora sobre esta última questão (papel dos AS no âmbito do aprofundamento dos modelos de *governança*), sobressai de imediato o facto de os AS considerarem estar bem preparados para aprofundar as dinâmicas de *governança* no âmbito dos territórios municipais. Reforça-se assim a ideia que o âmbito municipal parece afirmar-se como um dos potenciais contextos institucionais para o relançamento do Serviço Social Comunitário.

Esta propensão interventiva do Serviço Social no quadro da *governança*, não sendo uma novidade no contexto da profissão, pode revelar-se particularmente útil em territórios deprimidos do ponto e vista social e económico, sobretudo numa época em que as “*políticas de compensação*”¹⁹⁹, Estivill (2008), revelaram uma enorme incapacidade para gerar dinâmismos promotores do bem – estar incapazes de contrariar a já descrita *precariedade como condição*, o que está a levar ao surgimento de algum pessimismo relativamente aos

¹⁹⁹ Estivill (2008), considera “*políticas de compensação*” os mecanismos financeiros de desenvolvimento territorial como o FEDER e o FSE, ou ainda outro tipo de programas de aplicação mais localizada, igualmente com origem nas instâncias da UE, como as várias edições do POBREZA, LEADER, LEDA ou URBAN, e que o autor designa de “*programas experimentais*”.

modelos de desenvolvimento local tal como estes têm sido preconizados nos últimos anos, muito centrado em diretrizes supra nacionais e sobretudo supra – locais.

As respostas obtidas a esta questão parecem evidenciar algum à vontade numa ligação às estruturas diversas das comunidades concelhias, como de algum modo se tinha já confirmado no Capítulo IV, nomeadamente quando se procurou aferir a atividade dos AS a partir dos níveis (Macro, Meso e Micro), em que no nível Meso (*funções de proximidade ao cidadão na ligação /mediação com outros agentes da comunidade*), apresentando uma enorme variedade de instituições para a concretização desse desígnio, surge como um dos privilegiados para a concretização desse processo. Não podendo afirmar se essa propensão para agir no quadro de um aprofundamento dos processos de *governança* municipal se tem concretizado, não devemos, no entanto, deixar de salientar a enorme expressividade com que a mesma se evidencia no inquérito, e isso, estará porventura ligado aquilo que tem sido a participação dos municípios nos três eixos fundamentais do desenvolvimento local, (Estivill,2008), impulsionados pelas instâncias europeias.

Para Estivill (2008), um *primeiro eixo*, prende-se com a “regeneração das cidades, reabilitação de bairros suburbanos e dos centros históricos...Isto é coerente com a urbanização massiva da população europeia, a degradação urbanística e social das cidades, e com o crescente protagonismo das autoridades municipais”; (Estivill, 2008: 6), um *segundo eixo*, com a “luta contra a pobreza e a exclusão social dos habitantes, grupos e espaços, que estão cada vez mais afastados dos circuitos produtivos e distributivos, e cujos laços sociais se vão degradando” e por último, um *terceiro eixo*, relacionado com a “criação do emprego local”, (Estivill, 2008: 6).

Estes eixos de intervenção, materializados em projetos múltiplos de desenvolvimento local por todo o país e com a participação direta e indireta de praticamente todos os municípios país, terão feito emergir nos AS a utilidade do *Capital Social*, e que poderá ser aprofundado por via de processos de *governança* propiciadores de um enriquecimento da democracia e elevação dos níveis de bem-estar nos territórios locais.

O Serviço Social cumprirá assim o seu desígnio, presente nos *Princípios* da profissão, dentro da

ideia de responsabilidade coletiva baseia-se na crença de que os direitos humanos individuais só podem ser realizados, no dia-a-dia, se as pessoas assumirem a sua própria responsabilidade e com o seu meio ambiente, bem como a importância da promoção de relações de reciprocidade no seio das comunidades. Neste sentido, um dos principais focos do serviço

social reside na defesa dos direitos dos/das cidadãos/cidadãs a todos os níveis, facilitando o alcance de objetivos onde as pessoas assumem a responsabilidade pelo bem-estar do outro, compreendendo e respeitando a interdependência entre as pessoas e entre as pessoas e o seu meio ambiente²⁰⁰

Este *retorno ao local*, mas agora com “*as pessoas assumirem a sua própria responsabilidade e com o seu meio ambiente, bem como a importância da promoção de relações de reciprocidade no seio das comunidades*”²⁰¹, não pressupõe necessariamente uma viragem no que até agora temos preconizado no tocante aquilo que consideramos ser o papel do Estado central em matéria de políticas redistributivas, ou mesmo o papel dos municípios com adoção de políticas igualmente transversais em detrimento da focalização assistencial.

Esta aproximação aos territórios de intervenção pela via do Serviço Social Comunitário, permitirá complementar o quadro providencial macro, por outras palavras a “protecção vinda de cima”, (Estivill, 2008) com aquela que

resulta da estrutura das relações das pessoas que convivem num determinado território. A grande presença de valores cívicos e confiança social partilhada, as fortes redes de cooperação entre os diferentes atores e os cidadãos, e os projetos identitários comuns, possibilitam e potenciam uma maior eficiência institucional e democrática, e um melhor e mais sustentável desenvolvimento económico, (Estivill, 2008: 9).

Assim e apesar de todo um quadro propício á afirmação da “*justa desigualdade*” de Rawls, ou de *slogans* de forte penetração social, como o que afirma *ajudar apenas os que mais precisam*, estes AS dos municípios portugueses demonstram nesta última questões, uma capacidade reflexiva assinalável, passível de ser aplicada em prol de domínios como os que sugerimos na Conclusão.

Estivil (2008) adianta ainda um outro tipo de intervenções de natureza comunitária, e que classifica de “processos mais formalizados de desenvolvimento local”²⁰² de segunda

²⁰⁰ Definição Global da profissão de Serviço Social, aprovada pela Assembleia Geral da IFSW e da IASSW em Julho de 2014, em Melbourne.

Disponível em <http://www.apross.pt/profissao/defini%c3%a7%c3%a3o/> acessado em 30/12/2015

²⁰¹ Idem

²⁰² Para além dos exemplos de “processos formalizados de desenvolvimento local” a que acima aludimos como passíveis de ser levados a cabo pelo AS nos municípios, esta autor considera que devem evitar os exemplos mal sucedidos de uma primeira geração desses processos, em que muitos

geração, que basicamente procura gerar Capital Social, “dar confiança à população, incentivando-a a sair da sua letargia através da emergência de lideranças locais, de mecanismos de apoio, de ajuda, de saber – fazer, para alcançar a integração social e laboral não precária”, (Estivill, 2008:14).

Consideramos que os AS dos municípios reúnem condições de estilo operativo e de penetração nos territórios locais concelhios, que lhe permitem levar a cabo, e com sucesso, estes processos de desenvolvimento local, em complementaridade com os mecanismos redistributivos do Estado Social, que parecem multiplicar-se na sua capacidade produtora de proteção quando integrados em “planos territorializados e integrais de desenvolvimento socioeconómico”, (Estivill, 2008:18),

já que para enfrentar a chamada pobreza...os mecanismos habitualmente mais eficazes são os mecanismos de proteção social geral (Deleeck. H., e outros, 1992). Uma subida das pensões de reforma faz sair dos limiares de pobreza milhares de idosos²⁰³. A criação de rendimentos mínimos, que constituem um último patamar de segurança – a partir do qual se alargou...o direito e a exigência da inserção socio – profissional e a integração social, transformou-se num instrumento de primeira ordem na luta contra a pobreza”, (Estivill, 2008: 18),

deles “falharam na criação de processos sustentáveis e de longo prazo de desenvolvimento socioeconómico local, na distribuição equitativa de resultados, na promoção de parcerias que fossem para além das plataformas dependentes e formais”, fazendo com que alguns desses projetos apenas tenham criado o que o autor designa metaforicamente de “catedrais no deserto”, que se extinguíram “quando as ajudas desapareceram ou foram absorvidas pelas oligarquias locais”, (Estivill, 2008: 14) A questão é altamente pertinente, e encerra vários assuntos, em particular a dos projetos sem qualquer sustentabilidade ou o das “oligarquias locais”, questão deveras sensível no contexto da civilidade provisional, quando por exemplo os mesmos territórios são disputados por organizações diferentes, para assim se instalarem e poderem dar resposta às suas clientelas diversas. Por outro lado e relativamente à questão das “parcerias” ou das “plataformas dependentes e formais”, pensamos que estruturas como o CLAS ou a Rede Social têm um funcionamento demasiado institucional, tornando-se muitas das vezes estruturas de pendor demasiado político, quando deveriam atuar num registo predominantemente técnico.

²⁰³ CSI – De acordo com a edição de 19/12/2015 do Jornal Público e citando dados do INE recentes, os cortes levados a cabo nesta medida de rendimentos da população idosa, interfere proporcionalmente na taxa de pobreza desta faixa etária. “Em relação aos idosos a explicação parece mais simples... A taxa de pobreza dos mais velhos começou a baixar com a criação do CSI, que servia precisamente para os puxar para cima do limiar. Em 2013, o valor de referência do CSI passou de 5022 euros para 4909 euros ano, o que excluiu idosos da prestação e diminuiu o montante recebido por cada um. À medida que os processos foram sendo revistos, foi-se verificando uma subida da taxa de pobreza naquela faixa etária: 15,1% para 17,1%”.

Disponível em <https://www.publico.pt/sociedade/noticia/corte-no-csi-continua-a-reflectirse-na-taxa-de-pobreza-dos-idosos-1717896>, acedido em 11/02/2016

Estamos pois conscientes de que os AS portugueses, e sobretudo aqueles que estão num *fim de linha interventiva*, como é o caso dos integrados nos municípios, atuam no quadro da “*precariedade como condição*”. Mas é aí, nesse contexto, que toda a força e dignidade da sua profissão de Assistente Social pode ganhar um maior sentido por via de uma intervenção dinamizadora das comunidades, estimulando sinergias, congregando vontades, vencendo desânimos e ajudando a abrir caminhos que facilitem o acesso aos direitos sociais dessas populações, num processo, que será ele próprio redinamizador do Serviço Social

CONCLUSÃO

Nesta investigação colocamos o debate em torno do que consideramos como um *modelo esgotado de provisão social pública*, o decorrente das denominadas *políticas sociais ativas*, e que continua a expressar-se nos normativos produzidos a nível nacional e local, no âmbito de fóruns de profissionais do social, (nomeadamente de AS), onde apesar de ténues sinais de inquietação e alguma interrogação que pontualmente ocorrem, as mesmas são ainda marcadas por um ambiente de considerável positividade.

Os contributos que agora aduzimos para este debate são importantes para o Serviço Social enquanto “ciência”, (Viscarret, 2008), mas também para a própria sociedade portuguesa que não poderá partir, e como historicamente tem acontecido, com um atraso considerável para mais uma fase de regulação da Questão Social, processo que tenderá a implantar-se nalguns países, porventura no quadro da UE, já que os povos europeus e depois de quase meio século de elevação progressiva dos níveis de bem-estar, não irão continuar a anuir com o prosseguimento da “precariedade como condição”.

De facto, depois da previdência de inspiração pública, por via dos Seguros Sociais Obrigatórios ter sido legislada no nosso país (1919) mais de três décadas após ter surgido no centro europeu (Alemanha – 1883); depois do Estado Social ter chegado cerca de trinta anos mais tarde, (1974); após a reformulação desse modelo se ter iniciado cerca de vinte anos após a sua eclosão na Europa, já que de um modo geral se considera o início da Crise Petrolífera de 1973 como o ponto de partida para a viragem que se viria a consolidar em termos de solidariedade social, e em Portugal, esse processo se ter iniciado por volta dos meados da década de noventa do séc. XX, não poderá agora o país como um todo, atrasar-se na dinâmica de redefinição do modelo de proteção social, e que nos parece inevitável.

Importará assim instalar na sociedade portuguesa o debate em torno do futuro do Estado Social, já que as investigações e reflexões de Hamzaoui (2005), Ballester, Viscarret e Úriz (2013) Saíz (2015), Ferguson (2015), entre outras; os relatórios produzidos no contexto da alta tecnocracia da UE de que será exemplo o estudo de Liddle e Lerais (2008), ou ainda os elementos de natureza estatística da responsabilidade de entidades conceituadas como é o caso da EAPN (2015), parecem estar a antecipar um novo tempo para a proteção social pública, dentro do primado dos Direitos Humanos e numa linha de reafirmação dos Direitos Sociais, processo que poderá, e deverá, contar com o impulso do Serviço Social português.

Esperamos pois que a presente investigação, com todas as suas relatividades e eventuais insuficiências, contribua para despoletar uma discussão que leve a uma necessária alteração *do situacionismo da injusta “justa desigualdade” rawlsiana*.

Os resultados da pesquisa levam-nos a concluir que para além da questão inerente à ação profissional dos AS enquadrados nos municípios portugueses, esta tese produz um contributo reflexivo para os próprios municípios, (ou estruturas integradas pelos mesmos como é o caso da ANMP ou das várias Comunidades Intermunicipais), em torno de questões como por exemplo o *perfil de medidas de política social* produzidas a nível municipal e local, que defendemos deveriam assumir um *cariz mais redistributivo* em desfavor da verificada *focalização assistencial*, e por vezes *assistencialista*, ou ainda no papel que os municípios devem adotar enquanto *coordenadores e impulsionadores do Capital Social*, e onde os AS surgem como quadros altamente capacitados (e como tal reconhecidos pelos políticos locais), para o exercício de funções mais expressivas no âmbito desses mesmos processos, visando um reforço da ideia de *governo local*, potenciador do aprofundamento de *democracias locais participadas*.

Centrando-nos agora naquilo que eram os objectivos específicos da investigação e começando pelo primeiro, (*Analisar os diferentes domínios de intervenção dos assistentes sociais portugueses integrados em municípios no pós 25 de Abril*), e em face da informação sistematizada, pensamos poder afirmar desde logo que as intensificações das pressões locais em muito determinadas pela proximidade com este nível de poder, associada a uma crescente possibilidade de intervenção no domínio do social, (sobretudo depois da publicação da Lei 100/84 de 29 de março), justificaram em grande medida o apetrechamento dos quadros de pessoal dos municípios com AS, já que a apreensão pelos munícipes da figura destas autarquias numa perspectiva de *governo local* veio acentuar esses processos de pressão, e por outro lado, os decisores políticos perante um novo e crescente enquadramento para a *ação social de base municipal*, decidiram enveredar pelo recrutamento de quadros especializados que operacionalizassem essa nova frente interventiva, no que Hamzaoui (2008) denomina de “profissionais locais” que levam a cabo o “social local”.

O processo de implantação do Serviço Social nos municípios, ocorre assim num contexto de aproximação dos mesmos à figura de *governo local*, entretanto aprofundada em torno da ideia de “*governança*”, e onde os AS funcionam como elo de ligação com os estratos sociais mais desfavorecidos, muito em particular dos pobres, no quadro da reconfiguração europeia do Estado Social, processo marcado por uma *localização da proteção social*, tornando assim

estes AS elementos charneira de um processo mais vasto de transformação sociopolítica, e que agem agora no âmbito de um Estado português, ainda Social e Beveridgino quanto à abordagem que faz no domínio da saúde, mas com nuances muito particulares no que toca ao sistema de pensões; às políticas de família; ao papel provisional da sociedade, nomeadamente quanto à função protetora da mulher no quadro familiar, mas também a nível das estruturas formais como as IPSS(s), aspetos com que no seu conjunto, nos levem a situar o sistema de proteção social em Portugal, como uma variante do Modelo Continental ou Corporativo tendo como referência conceptual a análise tripartida e Esping – Andersen, (1990, 1999), e que tem nos municípios um complemento dessa mesma variante.

Os diferentes domínios de intervenção profissionais dos AS, estão obviamente relacionados com aquilo que foram as opções políticas de cada município, elas próprias também muito ditadas pelos sucessivos normativos de atribuições e competências, onde só após a citada Lei 100/84 estas autarquias enveredaram por uma maior expressividade no domínio da ação social, justificaram assim o progressivo recrutamento de AS, sendo que a *habitação/habitação social*, surge como primeiro grande área de intervenção a par da *acção social*.

Assinalamos que o facto do processo de consolidação do Serviço Social no contexto autárquico municipal, ter surgido associado à satisfação de uma necessidade elementar do ser humano, a necessidade, (e um direito social), de uma habitação condigna e adequada, que pela sua importância estrutural a par do emprego, do acesso à saúde ou à educação assume um peso determinante no bem – estar e na qualidade de vida das famílias e dos indivíduos, acabou certamente por contribuir para uma *dignificação da representação social da profissão de AS* por via desse seu papel nos municípios.

Devemos ainda assinalar como relevante, e embora surgindo num plano secundário, (segunda prioridade indicada no primeiro período estudado, 1974 – 1986), a alusão a *programas de natureza assistencial*, e que numa primeira análise se poderia associar a períodos posteriores, nomeadamente quando a protecção social pública e civil, tornou a incorporar alguns elementos de natureza filantrópica. Este elemento indica-nos desde logo, da dificuldade que nalguns municípios pode ter existido em desligar-se de uma *concepção moralista da assistência herdada do Estado Novo*, e que o novo tempo do *Estado Social redistributivo*, (1974 – 1996), parece não ter eliminado totalmente, sobretudo se levarmos em linha de conta que esse primeiro período, também a nível municipal, foi muito marcado por uma ação de pendor transversal, onde os AS tiveram um importante papel de

facilitadores no acesso aos domínios estruturais do Estado Social, com destaque para as já referidas áreas da habitação e ação social, mas também da *educação* e com menor expressividade, a área da *saúde*, funcionando, no plano local, como “auxiliares de integração” nos “coletivos estáveis”, (Castel, 2012).

É ainda importante assinalar também o facto da área do *planeamento* surgir desde muito cedo relativamente ao período estudado com alguma expressão, o que estará ligado à participação de AS na conceção e gestão de *instrumentos de regulação intermédia*, nomeadamente regulamentos municipais no âmbito da atribuição de habitações ou de programas assistenciais. Esta última área indicada, (planeamento), a par da habitação, da acção social, educação e da *intervenção comunitária*, surgem depois ao longo dos outros períodos como uma certa regularidade, assumindo relevo, pela sua importância para a organização dos territórios municipais, mas também, e como daremos conta mais adiante, para a própria afirmação do Serviço Social no contexto socioprofissional dos municípios.

O alargamento desse processo interventivo, está de algum modo ligado com o segundo objectivo específico, (*tipificar a(s) prática(s) do AS integrado nos municípios em Portugal*), constituindo-se um primeiro grande grupo de áreas profissionais, composto pela *acção social, habitação/habitação social, educação* e também *a saúde*, embora esta última com menos representatividade, que decidimos classificar como *áreas clássicas de intervenção*.

Surge depois um segundo grupo, e que intitulamos como *áreas inovadoras da intervenção*, onde surge a *Rede Social, o NLI, a Intervenção Comunitária, a Terceira Idade, o Planeamento, a Juventude, as Comissões Sociais de Freguesia, a Cultura, os Emigrantes, a Inserção Socio – Profissional, a Protecção de Menores, as Minorias Étnicas, a Toxicoddependência e a Medicina Social*, áreas que deram corpo a uma nova acção profissional em que a lógica subjacente a uma prática centrada no acesso ao *direito social beveridgiano* (o direito à habitação, à saúde, à educação ou mesmo á acção social,) foi sendo progressivamente substituída por práticas de natureza assistencial (nem sempre como direito) e onde o *assistencialismo do civilismo local* começou a conquistar terreno a nível da provisão social, a partir do que designamos como uma *crescente consolidação do protagonismo voluntarista das comunidades territoriais*.

Este *estilhaçar da prática profissional* dos AS no contexto dos municípios, centrada nos sujeitos e nas suas particularidades, levou ao acentuar de uma dimensão operativa do Serviço Social em contexto municipal que designamos por *individuação dispersiva*, muito próxima

de uma *abordagem durkheimiana*, ao priorizar os sujeitos desligados dos sistemas sociais, vivendo um quadro marcado pela *anomia*.

Ainda relacionado com a referida fragmentação da frente interventiva, consideramos que esse processo favorece a emergência de dificuldades no plano epistemológico, tendo em conta a diversidade de problemáticas e planos operacionais, o que pode levar a uma certa fragilidade da ação que leve a uma apropriação progressiva por outros campos conexos, o que só não acontecerá, se a nível formativo, e como mais á frente se sugere, se desenvolva um plano contínuo que reforce a intervenção numa lógica territorializada.

Poderemos pois afirmar, que a prática profissional dos AS no contexto dos municípios portugueses se organiza no âmbito de uma *macro arrumação dualista*, entre a *tradição “canónica”*, (Hamzaoui, 2005), e a *modernidade provisional público-civil*.

O entrosamento que o Serviço Social municipal claramente conquistou com essa provisionalidade público – civil de natureza formal, sobretudo IPSS(s), e informal, (movimentos de voluntariado, grupos de auto ajuda, bancos de tempo, bancos de medicamentos, entre outros), por via de uma sistemática e estreita articulação com esses movimentos civis na proteção social de base local, pode, no entanto, estar a contribuir para que a profissão sofra de uma *inquinação por proximidade*, já que os referidos movimentos não agem, em regra, num quadro operacional assente em critérios metodológicos e éticos, levando à emergência de representações da provisão social, *lato sesum*, nada abonatórias para a credibilização de uma profissão com fortíssima afinidade funcional com essa mesma provisão.

A abordagem interventiva marcada por essa *individuação dispersiva* no contexto dos diferentes territórios locais, na dinamização de mecanismos potencialmente produtores de Capital Social, e consequentemente de inserção, tende a envolver estes AS num desafio de natureza contraditória, já que se por um lado, e a título de exemplo, permite um reforço do enfoque da dimensão relacional e emocional da intervenção, por outro, pode desencadear uma *subvalorização da componente estrutural dos problemas sociais*, afastando o profissional de um processo interpretativo das condições socio – políticas com um peso estruturante nos problemas e necessidades sociais daqueles sujeitos, aspecto que Hamzaoui (2005) já tinha sinalizado, e que agora consideramos evidenciar-se nesta investigação, por força não só dessa fragmentação interventiva, (em problemáticas, territórios e públicos – alvo), mas também decorrentes da própria Sociedade Providência portuguesa, (Santos, 1995), que representando uma inegável mais-valia provisional, não deixa de contribuir para

aumentar os riscos de um *desvirtuamento do Serviço Social*, na medida em que se tende a afastar da conceção de direito social, para se basear na *disponibilidade territorial*.

A prática profissional dos AS nos municípios portugueses é caracterizada por um quadro de *elevada autonomia funcional e de prestígio institucional*, situações expressas, por exemplo, por via dos *cargos desempenhados* e que com frequência se situam nos patamares mais elevados das estruturas orgânicas de cada um dos municípios; na rede de contactos internos onde se evidencia uma *constante proximidade com os decisores políticos*, ou ainda na muito elevada confiança que esses mesmos decisores revelam quanto à capacidade dos AS para estabelecerem *pontes de diálogo e proximidade com as comunidades locais*, por via, por exemplo, de intervenção de nível meso, junto das organizações dos territórios.

Ao nível da autonomia e estatuto socioprofissional, ressalta ainda dos dados obtidos, uma considerável margem de manobra quanto à *possibilidade propositiva dos AS*, nomeadamente em torno de áreas que extravasam o social, situação que no entanto parece apenas concretizar-se nas áreas que tradicionalmente são o foco principal desses profissionais, em particular da habitação / habitação social, da terceira idade e da acção social/assistência.

Evidencia-se assim um evidente *contraste entre o reduzido número de áreas propostas e concebidas pelos profissionais de Serviço Social nos municípios*, e a *multiplicidades de frentes profissionais que efetivamente* contam com a sua participação. De facto, os resultados da investigação demonstram uma ampla possibilidade propositiva concedida pelos decisores políticos locais, mas que os AS parecem não utilizar, (ocorrendo apenas nos domínios clássicos de intervenção), o que nos leva a poder referir que a afirmação sociopolítica do Serviço Social no contexto dos municípios portugueses está a acorrer abaixo dos limites que esse enquadramento socioprofissional disponibiliza, o que de alguma forma não é condizente com alguns dos postulados da profissão, nomeadamente com o dever ético de “contribuir com a sua assessoria técnica para o desenvolvimento de políticas e programas que promovam uma melhor qualidade de vida na sociedade”²⁰⁴.

No contexto dos municípios portugueses do continente, e quanto à capacidade propositiva e de inovação da prática profissional dos AS, de referir que a mesma continua assim muito arreigada a uma lógica mais tradicional, fazendo emergir a questão dos AS não estarem a utilizar todo este manancial de *poder socioinstitucional* que o contexto municipal

²⁰⁴ Normas gerais de conduta ética – Princípios e valores da ética no Serviço Social, adaptadas pela Assembleia Geral da FIAS em Colombo, (Sirilanka, em Julho de 1994). Disponível em http://cdn.ifsw.org/assets/Portugal_Etica.pdf, acessado em 24/02/2016

proporciona, em claro prejuízo para a afirmação da profissão, da própria representação social da mesma, e das populações.

Quanto às várias dimensões, (Planeamento, execução, avaliação e gestão), das funções profissionais levadas a cabo pela totalidade dos AS que exercem a sua actividade nos vinte municípios inquiridos, verifica-se que uma esmagadora maioria tem uma prática que se organiza entre o *planeamento/execução/gestão* e o *planeamento/execução/avaliação*, sendo que apenas uma pequena parte desses profissionais desenvolvem uma prática exclusiva em torno da *execução*.

Quanto ao terceiro objectivo específico, que recordamos agora, procurava *produzir conteúdo teórico que contribua para o ajuste do Serviço Social municipal à emergência de novos paradigmas de Estado*, de referir desde logo, que de alguma forma consideramos já ter atingido nos dois objectivos específicos anteriores, por via da apresentação sustentada de um conjunto de novos conceitos, como o de individualização dispersiva por exemplo, parte substancial desse mesmo conteúdo teórico.

Poderemos no entanto e quanto a este objectivo em concreto, afirmar que os AS dos municípios portugueses agem hoje num quadro estrutural marcado pela “precariedade como condição”, atentatório de valores transversais da profissão como seja o *da igualdade, da liberdade e o da justiça social: desde o logo o da igualdade no acesso à oportunidade de realização pessoal e colectiva; o da liberdade com a carência material e imaterial a ser (in) satisfeita num registo de merecimento tornando os sujeitos dependentes e agradecidos, e o da justiça social, ao acentuar a diferença no acesso à oportunidade, ao recurso, e desta forma ao próprio direito de ser livre*.

A *individualização no tratamento dos problemas sociais*, em detrimento da *igualdade no acesso ao direito*, assume na atualidade um lugar central no debate teórico da protecção social de base territorial, já que esta matriz, neoliberal, favorece a legitimação das desigualdades na linha do primado da “justa desigualdade” de Rawls (1987), e que Hamzaoui (2005) referencia como algo que as instâncias europeias e supra nacionais fomentam e impõem, os governos nacionais e locais acatam e as sociedades toleram, desde que as “condições de equidade sejam respeitadas”, em que o sentido do conceito (equidade) se aproxima mais da nova noção de *justiça social diferenciada*, do que propriamente de um outro qualquer significado, nomeadamente do de *justiça social potenciadora da eliminação dos riscos*.

Se a transversalidade distributiva do Estado Social clássico propiciava um nivelamento da igualdade de oportunidades, permitia também, e numa ótica estritamente profissional dos AS, um *olhar desde cima para o social local*, enquanto e em contrapartida, a proximidade dos espaços territoriais, dos públicos e das problemáticas, pode proporcionar a *desfocagem de alguns contornos dos processos interventivos*. O estar no centro dos territórios de intervenção, junto dos problemas e dos públicos-alvo, não é, necessariamente sinónimo de uma maior capacidade interpretativa desses fenómenos e do modo como eles se projectam na vida das pessoas. Utilizando aqui um paralelismo com a arte, quando apreciamos algumas obras de pintura ou mesmo esculturas, precisamos por vezes de nos afastar um pouco, de molde a descortinarmos determinados contornos dessas expressões artísticas.

Essa *mutação do modus operandi da profissão nos territórios locais*, determinada pela reorganização e papel do Estado na produção de políticas públicas, pode nesta investigação constatar-se na própria tipologia de “perfis profissionais” traçados por Ballestero, Viscarret e Úriz (2013), com o perfil “assistencial”, de “intervenção para a mudança” e de “gestão – planificação”.

Quanto ao perfil “assistencial”, que em face do quadro conceptual do referido novo modelo de Estado Social, assente na “governança”, consideramos que será mais correcto designá-lo por *assistencial-gestionário*, uma vez que, e em face dos elementos recolhidos no inquérito, entendemos que o perfil assistencial ter-se-á alterado de um modo significativo no contexto municipal português, e isto comparativamente com o que ocorria nos primeiros dois momentos da profissão, (1974 -1986, 1987 – 1996), dado que nesses dois primeiros períodos o mesmo se caracterizou por um *acompanhamento de casos* numa perspetiva de integração em “coletivos estáveis”, (Castel, 2012), por via, por exemplo, do facilitar no acesso aos sistemas habitação, educação ou saúde, numa lógica de algum modo contrária com aquela que desde os finais do séc. XX ocorre, em que a implementação progressiva de medidas de provisão social de âmbito nacional e municipal de matriz focalizada, levaram a que esse acompanhamento tenha sido substituído por uma prática virada para os indivíduos e famílias, e de pendor gerencial. Do *acompanhamento dos casos*, os AS terão passado a desenvolver, sobretudo, *gestão de casos*, daí a importância significativa que estes profissionais atribuem a conhecimentos muito específicos em domínios como a *gestão ou o direito*.

A expressão (*gestão de casos*) não tem necessariamente que ver só com o modelo teórico assim designado, mas sim com aquilo que apresentamos como um dos traços dominantes das novas políticas sociais, onde, e do ponto de vista profissional dos AS, o controle normativo e

financeiro associado a alguns direitos sociais ou mesmo de alguns apoios mais casuísticos e assistencialistas, tem vindo a substituir o *primado da universalidade*, na linha da já citada “justa desigualdade” de Rawls, acentuando uma prática assente na *discriminação positiva*, envolto num ambiente de insucesso significativo (Estivill, 2008) agora confirmado pelo primado da “precariedade como condição”, e que em última instância poderá levar à manutenção de espaços territoriais marcados pela estigmatização e pela anomia, em que o apoio social deixou de ser assumido como “dever de justiça” para ser exercido como “dever moral”, (Saíz, 2015).

Devemos no entanto referir que os impactos da mudança na figura e papel do Estado Social e conseqüentemente na matriz das políticas sociais, foram nalguns casos, integrando-se progressivamente, e de um modo que classificamos como positivo, nas funções dos AS, nomeadamente por via de *novas apreensões que a profissão soube resgatar para o seu corpus profissional*, como por exemplo no campo do *planeamento*, mas também da *promoção do desenvolvimento*, o que a levou a criar novos perfis ou redesenhar outros, apresentando hoje sinais de mudanças muito evidentes e que os dados do Inquérito “trazem ao de cima”, levando-nos a afirmar que se poderá hoje falar de *novas funções* (chefia, assessoria ou coordenação por exemplo), assim como de *novos perfis*, (assistencial – gestor), mas também de novos contornos para antigas funções e perfis, nomeadamente na de *assistencial* como acima se demonstra.

É pois neste quadro que *emerge o local* e a ação profissional dos AS nesse mesmo local, em que “a autoajuda, a solidariedade local, o benefício, a filantropia substituem o direito constitucional do cidadão de resposta estatal”, (Montaño, 2012: 276), lógica que consideramos perpassar toda a legislação social portuguesa da última geração de políticas sociais, e que se por um lado pode abrir, e está de facto a abrir, portas a novos domínios profissionais para os AS nos municípios portugueses, pensamos que esse processo estará também a ser absorvido nas suas implicações epistemológicas e éticas por parte desses mesmos profissionais, de uma forma que consideramos, nalguns casos, ainda insuficientemente refletida.

Quanto ao quarto objectivo específico, que recorde-se, se prendia com o *viabilizar novos domínios profissionais para o Serviço Social em contexto municipal*, diremos, e como anteriormente fazemos alusão, que o *planeamento* surge como o domínio interventivo onde os AS dos municípios têm revelado uma *capacidade de penetração considerável*, e que consideramos indispensável *fortalecer no plano formativo numa lógica de fileira*

(licenciaturas, mestrados e doutoramentos), reforço esse que a acontecer, elevaria o papel da profissão no contexto das macro políticas e dos macro instrumentos de intervenção em vários domínios, permitindo por essa via, *humanizar esses mesmos instrumentos e por consequência os vários territórios interventivos*.

Esse reforço é proposto por via de uma maior preparação no domínio de áreas curriculares como o *direito administrativo ou a gestão*, o que viria não só elevar o quadro da representação social da profissão com base numa humanização desses instrumentos de macroplaneamento, (e não só no domínio exclusivo do social), mas também a solidariedade pública e civil de base local, contribuindo assim para o surgimento de *territórios com um maior nível de coesão social*.

A concretização desse processo, permitiria também o *rejuvenescimento do quadro académico do Serviço Social em Portugal*, e que hoje em dia consideramos estar *demasiado centrado em torno das componentes teóricas e das técnicas procedimentos*, favorecendo-se assim uma abordagem mais propensa á afirmação do Serviço Social no seio de dinâmicas organizacionais diversificadas, a começar pelas autarquias locais e em particular nos municípios, mas também junto de ADL(s), IPSS(s), Cooperativas(s), ou mesmo de entidades do sector empresarial privado, contextos profissionais muito disputados, e onde por vezes *a afirmação do Serviço Social carece de uma visão estratégica que extravase os limites do social*, sobretudo no tocante aos processos de desenvolvimento local dada a multiplicidade de enfoques com que é preciso abordar os mesmos.

No plano formativo, concluímos ainda que a *forte transculturalidade presente em muitos espaços territoriais*, decorrente de fenómenos como a globalização, processos migratórios ou mesmo o impacto das modernas tecnologias de informação e comunicação, aconselham a que do ponto de vista teórico, a formação de primeiro ciclo e de especialização, aborde com uma maior atenção a *área da interculturalidade* nos termos em que Vázquez (2010) a procura situar no Serviço Social, enriquecendo-o com novos conceitos como o de “*exopatia*”, tal como Aguilar e Buraschi (2014), recorrendo a Scavi (2003), o apresentam.

A proposta que apresentamos vai de encontro ao pensamento de Albuquerque (2014), quando esta, e a propósito do Serviço Social num plano mais amplo refere que “as competências exigíveis e os desafios com os quais é confrontado obrigam á superação dos limiares do mero intermediário, executor terminal de políticas sociais, e á assunção de finalidades reinterpretadas”, (Albuquerque,2014:163), necessitando a profissão e para o efeito, de incorporar, desde logo no plano formativo, a referida dimensão *estratégica* que por

razões históricas de concentração nas dimensões epistemológicas e operacionais, foi secundarizada, mas que surge agora como vital, não só como instrumento facilitador da sua consolidação em termos gerais, mas também no domínio do *planeamento* e ainda do próprio *desenvolvimento local*, área interventiva que a profissão necessita de enfrentar com outras competências, superando assim o “circunstancialismo e o presentismo, em prol de uma perspectiva estratégica de intervenção social”, (Albuquerque, 2014:164).

Essa possibilidade serviria ainda para reforçar aquilo que os próprios AS considerarem que a sua formação base já lhes confere, como estando *capacitados para intervir em novos domínios*, como por exemplo, a *avaliação de diagnósticos concelhios* ou a *dinamização e mobilização de comunidades*, o que parece abrir portas ao que consideramos como uma possibilidade de *ressurgimento do Serviço Social Comunitário*, num processo de *retorno ao local*, e em que os municípios surgem como plataforma institucional de excelência desse relançamento profissional, permitindo assim reforçar a *tripla função planeadora – executora – avaliadora*, evidenciada na investigação, secundarizando práticas de tendência gestionária que por vezes o contexto político-administrativo municipal lhe imprime, o que não sendo um aspeto negativo em si mesmo, pois o Serviço Social também se credibiliza numa relação de alguma familiaridade em domínios como a gestão, desde que isso não faça perder de vista, sob pena de se transfigurar, o seu foco principal: *o Homem na sua relação com a Questão Social, enquanto sujeito de Direitos Humanos e Sociais*.

O *retorno ao local* a que aludimos por via de uma revalorização da referida intervenção comunitária, ganha especial pertinência na actualidade já que permite agir de “forma integrada sobre os problemas sociais que afectam os agregados populacionais”, (Esgaio, 2014: 209), apresentando-se as comunidades locais como palco propício ao esbater das tendências interventivas dominantes muito centrados nos paradigmas das “relações sociais (auto ajuda)” e do “ajustamento entre necessidades e recursos”, permitindo um recentramento na “mudança social”, (Esgaio, 2014), concretizada em torno de processos de *conscientização das comunidades*, mas também de *práticas interventivas que objectivamente contribuam para a melhoria das condições de vida das pessoas* como a seguir se apresenta.

A actualidade do retorno ao local, por via dessa reinvenção do Serviço Social Comunitário a que aludimos, encaixa ainda na novas tendências europeias de reforço da ideia de “comunidade” na sua relação com as políticas públicas de base territorial, o que é comprovado no que parece indiciar uma nova abordagem destas questões, e que no âmbito da Política de Coesão 2014 - 2020, a CE denomina de *Desenvolvimento Local Orientado*

para a Comunidade, e que entre outros aspetos passa por “apoiar a governação multiníveis, abrindo caminho à total participação das comunidades locais no desenvolvimento da implementação de objetivos da UE em todas as áreas”, (CE, 2015:3)

A prática profissional dos AS a partir dessa recriação do Serviço Social Comunitário de base municipal, poderá assim concretizar-se, e meramente a título de exemplo, em ações como a *constituição e dinamização de entidades como ADL(s), Mutualidades, IPSS(s), Cooperativas ou Empresas Sociais, e também de programas municipais de desenvolvimento local*, que no seu conjunto, permitam a *implementação de respostas sociais e serviços*, na sequência de problemáticas e necessidades sinalizadas no âmbito dos diagnósticos sociais concelhios, ou ainda na *dinamização de grupos informais* virados para a conscientização desses grupos e resolução concreta de problemas estruturais que ainda grassam na sociedade portuguesa como é o caso do analfabetismo²⁰⁵.

Para além destas ações e indo de encontro a uma área interventiva onde se demonstra que os AS interagem com regularidade, como é o caso do planeamento e sobretudo na sua relação com os mecanismos de desenvolvimento local, os AS poderão ainda enveredar por ações que visem um maior participação popular no processo de *construção e revisão dos macro instrumentos de planeamento concelhio*, como é o caso dos PDM (s), assim como em processos, que levem a um real e efetivo *envolvimento das comunidades na construção de orçamentos e planos de ação dos municípios* que anualmente são levados a cabo.

A própria percepção dos AS em torno das últimas questões do inquérito como *as eventuais causas de insucesso dos processos de desenvolvimento local; dos papéis que consideram estar melhor preparados para concretizar no âmbito do aprofundamento dos modelos de governança municipais*, ou ainda *a rede diversificada de contactos que a nível institucional revelam manter*, assim como o *elevado estatuto e autonomia profissional no espaço municipal*, a par da sua *formação de base humanista*, colocam estes profissionais na primeira linha de um processo de reafirmação da intervenção comunitária em Portugal.

²⁰⁵ A taxa de analfabetismo em Portugal é de 5,2%, o que em termos absolutos supera o meio milhão de pessoas, com algumas regiões a atingirem valores mais elevados como é o caso do Alentejo com 9,6%, a Madeira com 7,0% e o Centro com 6,4%. Sendo um problema social de enorme gravidade, é também um problema de género já que a desproporção homens (3,5%), mulheres (6,8%), é bastante considerável.

Fonte PORDATA

Disponível em 2015 – Investigador do CIES – Centro de Investigação e Estudos de Sociologia – ISCTE – IUL <http://www.pdss.cies.iscte-iul.pt/np4/14.html>, acedido em 29/02/2016

Quanto ao último objectivo específico, (*afirmar a profissão de assistente social no panorama institucional e nas comunidades*), pensamos que a afirmação do Serviço Social Comunitário poderá funcionar como um importante contributo para contrariar a actual tendência de focalização das políticas sociais onde predomina uma abordagem interventiva assente na *individuação dispersiva*, que leva a uma *diminuição da capacidade insertiva do local* como um todo, já que aquilo que poderia e deveria ser uma valorização do potencial endógeno coletivo, (humano, recursos naturais, patrimoniais ou económicos de um dado território), é diluído em lógicas operacionais viradas para segmentos muito específicos, ou mesmo individuais, desses espaços territoriais, e que denominamos de *nichos categoriais*. Pensamos aliás poder afirmar, que aquilo que muitos AS referem como Intervenção Comunitária ou Serviço Social Comunitário, será apenas e só, intervenção na comunidade.

Apesar de todos esses constrangimentos e particularidades, o municipalismo tem vindo a constituir-se como um *locus de afirmação do Serviço Social português*, fornecendo-lhe condições de *estatuto e autonomia profissional* que permitiu à profissão deslocar-se do *fim de linha* em que historicamente se situou, apenas junto das pessoas e dos seus problemas, conquistando uma *posição transversal* ao instalar-se ao longo de toda a *cadeia produtiva do social local*, nomeadamente nos patamares do *planeamento, conceção, gestão, monitorização e avaliação* desses processos de intervenção social e política.

Este posicionamento transversal da profissão em todo o percurso de processos potencialmente geradores de *desenvolvimento local*, não só de iniciativa municipal e não só de provisão estritamente social, implicam portanto uma valorização do Serviço Social no contexto da sociedade portuguesa, colocando-o também perante *novos desafios*, nomeadamente *ao nível da formação*, não só no que toca à já referida *componente estratégica*, mas também quanto à *dimensão epistemológica*, tendo em conta o atual figurino das políticas sociais que antes apresentamos, nomeadamente no que diz respeito à sua relação com os padrões filosóficos e éticos da profissão, são determinantes para a constituição de territórios marcados por valores como a justiça social ou a igualdade de oportunidades.

Essa afirmação do Serviço Social no quadro socioinstitucional dos municípios, só fará sentido continuar a consolidar-se, se de algum modo, isso contribuir para uma *inversão da focalização interventiva*, concorrendo para que os municípios recuperem o seu papel de *governos locais redistribuidores*, mais “estadocêntricos” e menos “sociocêntricos”, (Porcel e Garcia, 2005), processo que os AS surgem em condições privilegiadas para impulsionar, em

face da alta valorização profissional verificada no presente estudo e atribuída pelos decisores políticos locais, em domínios como por exemplo a *relação de diálogo de proximidade com populações e serviços; o estabelecimento de redes de intervenção que melhorem a eficácia das medidas ou suportes sociais locais; a valorização da participação do cidadão ao nível local; a capacidade para estabelecer relações de parceria; a promoção e envolvimento da sociedade civil na criação de respostas sociais, ou ainda na inovação e rentabilização dos recursos locais.*

Sobressai desta valorização uma abordagem *relacional e mediadora da profissão* aos olhos dos decisores políticos, evidenciando portanto a figura do AS / *Mediador* entre as necessidades dos territórios municipais, das populações e das suas estruturas sociais, e as prioridades políticas dos executivos. Esta proximidade no entanto, pode implicar uma certa instrumentalização da figura do AS, que não tendo forma de ser confirmada, ou infirmada, no âmbito desta investigação, julgamos oportuno não deixar de enunciar o que consideramos um perigo de debilitamento profissional, derivado dessa alta valorização atribuída a um conjunto de capacidades epistemológicas e funcionais com que os políticos parecem apreender o Serviço Social municipal.

O atual contexto de *individuação dispersiva* que rege as políticas sociais ativas, nomeadamente as de origem municipal, não constitui um quadro propício à reorientação profissional que defendemos. Mas os *valores basilares da profissão* ancorados nos direitos humanos e nos direitos sociais, aliados a uma elevada capacidade de análise revelada nalgumas das questões do Inquérito, expressa por exemplo, na apreciável quantidade de repostas a concordar com aquilo que de facto consideramos como causas nucleares no insucesso de alguns dos processos de desenvolvimento local, (*aspetos de natureza estrutural e falha da dimensão económica*), revelam uma capacidade de análise por parte dos AS que, nalguns casos, *supera o imediatismo da disponibilidade assistencial e/ou gestionária.*

Essa capacidade de análise, não se confirma no entanto relativamente a outras particularidades do novo modelo de Estado Social, na sua relação com as políticas sociais ativas, nomeadamente no que diz respeito ao que consideramos como um certo *desvirtuamento da noção de direito social*, o que se prenderá em nossa opinião com o *ambiente de elevada positividade* com que os meios políticos da UE, (estes com alguns sinais de inflexão), nacionais e locais, mas também a academia e as organizações socioprofissionais como é o caso da APSS, (esta última mais por omissão), encaram ainda esta matriz provisional.

As limitações a essa mutação profissional, prendem-se pois e desde logo, com o quadro macro das políticas sociais, e que os municípios por imposição normativa ou por opção política própria, acabam por levar a cabo, contribuindo assim para o que poderíamos apelidar de uma certa *bipolaridade profissional*, derivada do facto do Serviço Social em contexto municipal poder estar situado entre a dupla condição de vontade pelo exercício de uma prática para a autonomia por via da mudança das comunidades e sistemas sociais, (e que efectivamente parece estar presente em face da alta valorização que os AS fazem quanto à sua participação nos processos de desenvolvimento local), e por outro, por uma *ação imposta e mais ou menos confinado à regulação de extratos marginais*, (ou *nichos categoriais*), portanto tendencialmente de natureza não emancipatória.

O Serviço Social, e em particular o desenvolvido em contexto municipal, carece de um reposicionamento mais condizente com os valores fundacionais da profissão, assente nos pilares da justiça social e dos direitos humanos, o que não implica, necessariamente, um afastamento e muito menos um corte com todo o Capital Social gerado nas teias do associativismo social ou das redes familiares. O processo de requalificação formativa e operativa que aqui defendemos, poderá no entanto contribuir para que os municípios possam reconstituir-se como *complemento local keynesiano do Estado Social*, e a um nível ainda mais micro, as comunidades possam também, elas próprias, reorientar as suas dinâmicas, assumindo-se como espaços de refinamento do sistema político democrático, mais participativo na sua base, mas também mais solidário.

Entendemos assim pertinente o aprofundamento de alguns resultados presentes nesta investigação, como é o caso da área do *planeamento* que o Serviço Social municipal apropriou para o seu *corpus* profissional, (embora ainda muito em torno das áreas de maior afinidade), parecendo-nos necessário o desenvolvimento de novas investigações que viabilizem um reforço dessa penetração para além do social, de forma a determinar com rigor o papel e as estratégias de intervenção do Serviço Social em domínios como por exemplo o ordenamento urbanístico ou a participação de AS nas estruturas municipais e supramunicipais (de nível regional) de planeamento, execução e avaliação das políticas públicas, contribuindo assim para o cumprimento da ideia de desenvolvimento local enquanto processo amplo.

Para além da proposta anterior, consideramos ainda importante que o Serviço Social português inicie um processo de questionamento teórico já iniciado noutros países da UE, onde investigações e relatórios oficiais parecem antecipar uma reorientação do atual modelo

de Estado Social, processo que Portugal deve acompanhar com outras investigações como a que agora concluímos, onde para além do social local, se repense toda a lógica da individuação e da discriminação positiva com resultados como os que a “precariedade como condição” vieram evidenciar.

Não temos certezas sobre o sentido em que caminhará a macro economia, em particular a cada vez mais globalizada e centralizada gestão dos impérios de capitais financeiros, ou ainda o papel do Estado na produção de políticas públicas, nomeadamente o que ficará reservado aos municípios portugueses nessa esfera. Temos no entanto a profunda convicção que a profissão de AS, e tal como aconteceu no passado, não ficará imune às mudanças que venham a ocorrer.

A afirmação do Serviço Social no contexto dos municípios portugueses desde 1974, é hoje um processo consolidado pelo seu papel insubstituível no desenvolvimento desses territórios, pelo que importará utilizar toda a autonomia e elevado estatuto já conquistados em prol de um efectivo respeito pelos Direitos Humanos, o que só se alcançará pelo primado dos Direitos Sociais garantidos por um Estado Social e pelos *governos municipais*, mas também com AS comprometidos com políticas sociais redistributivas de promoção da igualdade de oportunidade.

FONTES

Legislação

Decreto - Lei Nº. 31 095, de 31 de Dezembro de 1940, Diário do Governo - I.^a Série, Nº 303-
Suplemento de 31.12.1940, Pág. 1637 - Aprova o Código Administrativo e o Estatuto dos
Distritos Autónomos das Ilhas Adjacente

Lei 1: 1998 de 15 de Maio de 1944 – Diário do Governo – I.^a Série, Nº. 102 - Estabelece as
bases reguladoras dos serviços de assistência social

Decreto – Lei Nº. 35 108 de 7 de Novembro de 1945, Diário do Governo – Institui as
Comissões Municipais de Assistência – Prevê a criação da figura da Derrama para
financiamento de atividades de assistência por parte dos municípios

Lei Nº. 79/77 de 25 de Outubro, DR – I.^a Série, Nº. 247- Define as atribuições e competências
das autarquias locais

Lei 169/99 de 18 de Setembro –DR, I Série - A de 18/9/1999, Nº. 219 - Estabelece o quadro
de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos
municípios e das freguesias

Lei Nº. 100/84 de 29 de Março, DR – I.^a Série, Nº. 75 - Define as atribuições e competências
das autarquias locais

Lei 19-A/96 de 29 de Junho, DR , I.^a Série A , Nº. 149 de 29 de Junho de 1996 - Institui o RMG
como prestação do regime não contributivo da Segurança Social, que previa ainda um
programa de inserção social.

Resolução do Conselho de Ministros nº. 197/97 , DR – I.^a Série B, Nº. 267 de 18 de Novembro
de 1997 – Institui a Rede Social

Portaria 348-A/98 de 18 de Junho, DR – I.^a Série B, Nº. 138 de 18 de Junho – Institui as
Empresas de Inserção Social

Lei Nº. 169/99 de 18 de Setembro- DR, Nº. 219 - Define as atribuições e competências das
autarquias locais e um novo regime de funcionamento dos órgãos

Decreto-lei nº. 7/2003 de 15 de Janeiro – DR , I Série A de 15 de janeiro– Regulamenta as
competências, constituição e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação,
regulando ainda o processo de elaboração da Carta Educativa

Lei 13/2003 de 21 de Maio - DR, I.^a Série A de N. 124 — 29 de Maio de 2003, Revoga o
rendimento mínimo garantido previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, e cria o
rendimento social de inserção

Decreto-lei n.º.115/2006 de 14 de Junho – DR, I Série A, N. 114 de 14 de Junho - Consagra os princípios, finalidades e objetivos da rede social, bem como a constituição, funcionamento e competência dos seus órgãos

Lei n.º 73/2013, de 03 de Setembro – DR, Iª série — N.º 169 de 3 de setembro de 2013 , aprova o Regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais. (Republicada pela Lei n.º. 132/2015 de 4 de Setembro, DR, I Série de 4 de Setembro de 2015

Lei N.º. 75/2013 de 12 de Setembro, DR – Iª. Série, N.º. 276 - Estabelece um novo regime jurídico para as autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico

Decreto – Lei N.º. 13/2015 de 26 de Janeiro, DR – Iª. Série, N.º. 17 – Decreta o fim das Empresas de Inserção Social no âmbito do processo de reorganização das medidas ativas de emprego

Decreto – Lei N.º. 30/2015 de 12 de Fevereiro, DR – Iª. Série, N.º. 30 - Estabelece um novo regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio das funções sociais

Lei n.º. 69/2015 de 16 de Julho, DR – Iª. Série, N.º. 137/2015 de 16 de Julho – Versão mais recente da Lei 75/2013 de 12 de Setembro

Outros documentos

Amaro, Rogério Roque (2005), Entrevista no Jornal de Animação da Rede Portuguesa leader, II Série, N.º. 31, Julho/Agosto de 2005, Lisboa, Rede Portuguesa Leader+

Comissão Europeia (2015), Desenvolvimento Local Orientado para a Comunidade, Folheto Informativo

INE – Destaque / Informação à comunicação social – Rendimentos e Condições de Vida 2014 (dados definitivos), Outubro de 2015

INE – Destaque / Informação à comunicação social – Rendimentos e Condições de Vida 2015 (dados provisórios), 18 de Dezembro de 2015

Jornal de Notícias de 22/10/2014, artigo de Gaspar, H. (2014), Presidente do Supremo Tribunal de Justiça alerta para "balcanização do emprego"

Netto, José Paulo (2008), Comunicação proferida na Sessão de Abertura da XIX Conferência Mundial da Federação Internacional de Trabalhadores Sociais, S. Salvador da Bahia, Brasil

Jornal Público, Edição de 15/02/2015, Artigo com base em dados do INE acerca de algumas problemáticas sociais, com destaque para o desemprego e pobreza
Portugal (2014), Compromisso de Cooperação para o Sector Social e Solidário (Biénio 2015 – 2016), CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade

BIBLIOGRAFIA

- Abad, B. Miguélez; Martín I. Aranga. (2015), “El trabajo social ante la crisis – Nuevos retos para el ejercicio profesional de los y de las trabajadoras sociales”, *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 28-2 pp 175 – 185, Madrid, Universidad Complutense de Madrid
- Aguilar, M. J. Idáñez ; Ander-Egg, Ezequiel (2007), *Diagnóstico Social*, Porto , Rede Europeia Anti – Pobreza / Portugal
- Aguilar, M. J. Idáñez ; Buraschi, D. (2014), “Formación en Trabajo Social con conciencia global y compromiso local: un caso de buena práctica educativa”, *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 27-2, pp 277 – 289, Madrid, Universidad Complutense de Madrid
- Albuquerque, C. ; Almeida. H. ; Santos, C. (2013) , A dimensão político-estratégica da investigação qualitativa em Serviço Social, pp 25 – 50, *Metodologias qualitativas de pesquisa em serviço social* , Recife, Edição Universitária da UFPE.
- Albuquerque, Cristina (2014), “Pensamento e Planeamento Estratégico na Intervenção Social: O enfoque na qualidade e na inovação”, pp 163-181 *Serviço Social: teorias e Práticas*, Coord. Maria Irene Carvalho e Carla Pinto, Lisboa, Pactor
- Ander – Egg, Ezequiel (1995), *Diccionario del trabajo social*, Buenos Aires, Editorial Lumen
- Ander – Egg, Ezequiel (1995), *Introdução ao Trabalho Social*, Rio de Janeiro, Editora Vozes
- Arcoverde, Ana Cristina Brito (org.), 2013, *Metodologias Qualitativas de pesquisa em Serviço Social*, Recife – Universidade Federal de Pernambuco, Editora Universitária
- Ballesteros, A. Izquierdo; Viscarret, J.J Garro; Úriz, M.J. Péman (2013), “Funciones profesionales de los trabajadores sociales en España”, *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 26 – 1, pp 127 – 138, Madrid, Universidad Complutense de Madrid
- Baptista, Myrian Veras (2001), *A Investigação em Serviço Social*, Lisboa, CPHITS – Centro Português em História, Investigação e Trabalho Social
- Bardin, Laurence (2008), *Análise de Conteúdo*, Lisboa, Edições 70
- Beckett, Cris (2006), *Essential Theory for Social Work Practice*, London, Sage
- Bento, Miguel da Conceição (2011), “Serviço Social e Políticas de Provisão Social em Portugal”, *Revista Intervenção Social*, Nº. 39, pp 11 – 28, Lisboa, Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa/Universidade Lusíada
- Bento, Miguel da Conceição (2013), *Vida e Morte Numa Mina do Alentejo – Pobreza, Mutualismo e Provisão Social*, Castro Verde, Editora 100luz

- Bento, Miguel da Conceição (2016), “Políticas Sociales, Territorialización e Trabajo Social” (no prelo), *Cuadernos de Trabajo Social - Revista de Trabajo Social*, Madrid, Univesidad Complutense de Madrid
- Bracons, Hélia (2003), *Processo de Realojamento e Apropriação do Espaço num Bairro Multi – Étnico*, Dissertação de Mestrado, Lisboa, Biblioteca do Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa – Universidade Lusíada
- Branco, Francisco (1993), *Crise do Estado Providência, universalidade e cidadania: um programa de investigação e ação para o Serviço Social*, *Revista Intervenção Social*, Nº. 8, Lisboa, Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa
- Branco, Francisco (2009), *Acção Individual, Individuação e Cidadania – A construção do acompanhamento social no contexto do Estado Social Activo*, *Revista Comunidades e Territórios* Nº. 17, pp 81 – 89, Lisboa
- Branco, Francisco (2009), «The sun and the clouds»: Meaning, potential and limits of the primary solidarity in Portugal, (Conference), *The future of the welfare state: paths of social policy innovation between constraints and opportunities Urbino, 17-19 September 2009*, The in the context of Southern European welfare systems
- Brandão, Diogo de Castelbranco de Paiva, (1948), *Assistência Social, Diplomas Coordenados e Anotados, Vol.I*, Lisboa, Edição do SNI – Serviço Nacional de Informação
- Brandão, Diogo de Castelbranco de Paiva, (1949), *Assistência Social, Diplomas Coordenados e Anotados, Vol.II*, Lisboa, Edição do SNI – Serviço Nacional de Informação
- Cardoso, Júlia (2012), *Ação Social nos Municípios*, Tese Doutoral, Lisboa, ISCTE-IUL
- Carvalho, Maria Irene; Pinto, Carla (2015), *Desafios do Serviço Social na atualidade em Portugal*, *Serviço Social e Sociedade*, Nº. 121, pp 66-94, São Paulo
- Carvalho, Maria Irene; Pinto, Carla (Coordenação) (2015), *Serviço Social: Teorias e práticas*, Lisboa, Pactor
- Costa, Alfredo Bruto da, et al (2008), *Um olhar sobre a pobreza - Vulnerabilidade e exclusão social no Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Gradiva
- Díaz, J. F. Jiménez (2011), *El Estado Social: Redefiniendo la sociedad y la economía desde la política*, Capítulo 1 do livro : *Teorías Actuales Sobre El Estado Contemporáneo*, (Org. de Garcia, Rafael), Granada, Universidad de Granada

- EAPN – European Association Poverty Network (2015), Erradicar a Pobreza – Compromisso para uma estratégia nacional, Revista de Política Social, Nº. 48, Porto, EAPN – Portugal
- Escartín, M. J. Caparrós (1998), Manual de Trabajo Social (Modelos de practica professional), Alicante, Editora Aguaclara
- Esgaio, Ana (2014), “A intervenção comunitária na prática do Serviço Social: um imperativo na conjuntura socio económica atual?”, pp 205 – 222, *Serviço Social: teorias e Práticas*, Coord. Maria Irene Carvalho e Carla Pinto, Lisboa, Pactor
- Espin- Andersen, G. (1993), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton - New Jersey, Pinceton University Press
- Esping- Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Post – Industrial Economies*, ver editor
- Estivill, Jordi (2000), Uma perspetiva desde o Sul - Cores Diferentes para um Mesmo Mosaico Europeu, Capítulo 6 da publicação: Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo, Lisboa, Presidência Portuguesa da União Europeia
- Estivill, Jordi (2008) *Desenvolvimento local e proteção social na Europa*, Genebra, Edição da OIT - Organização Internacional do Trabalho
- Ferguson, Iain (2012), “From Modernisation to Big Society: Continuity and Change ins Social Work in the United Kingdom”, *Revista Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 25-1, pp. 19 – 31, Madrid, Universidad Complutense de Madrid
- Ferraz, António Vieira, M. (2001), *Reforma do Sistema de Segurança Social em Portugal – Um contributo Crítico*, Núcleo de Investigação em Políticas Económicas, Braga, Edição da Universidade do Minho
- Ferrera, Maurizio (2000) “A reconstrução do Estado Social na Europa meridional”, *Revista Análise Social*, Vol. XXXIV, 151 -152, pp. 457 – 475, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
- Ferrera, Maurizio et al. (2000), *O futuro da Europa social - Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia*, Oeiras, Celta Editora
- Ferreira, Jorge Manuel Leitão (2009), *Serviço Social e Modelos de Bem-Estar para Infância: Modos Operandi do Assistente Social na Promoção à Proteção á Criança e à família*, (Tese Doutoral), Lisboa, ISCTE-IUL

- Ferreira, Jorge Manuel Leitão (2014), “Social Work: profession and science. Contributions to the scientific debate in the social sciences”, *Revista Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 27-2 (2014) pp 329-341, Madrid, Universidad Complutense de Madrid
- Flick, Uwe (2005), *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*, Lisboa, Editora Monitor
- Frazão, A.C. Amaral (1946), *Nova Organização da Assistência Social - Decreto – lei nº. 35.108, de 7 de Novembro de 1945*, Lisboa, Editora Gráfica Portuguesa
- Guedes, Marques (1942), *O Plano Beveridge*, Lisboa, Editorial O Século
- Guerra, Isabel Carvalho (2006), *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo – Sentidos e formas de uso*, Cascais, Editora Príncípia Ld^a.
- Hamzaoui, Mejed (2005), *El Trabajo Social Territorializado, - Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*, València, Nau Llibres/Universitá de València
- Henriques, Paula M. A. Marques (2006), *O Serviço Social nos municípios, dos anos 80 à atualidade – O Distrito de Viseu*, Dissertação de Mestrado, Coimbra, Instituto Superior Miguel Torga
- Iamamoto, M. V. (1992), *O Serviço Social na contemporaneidade: os fundamentos teóricos – metodológicos e técnico – operativos do trabalho profissional*, Brasília, Caderno Técnico do SESI, Nº. 23
- Júnior, José Celso Cardoso, (2003), “Fundamentos Sociais das Economias Pós – Industriais: Uma resenha crítica de Esping-Andersen”, *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Nº. 56, S. Paulo, Editora BIB
- Ketele, J.M. , Roegirs X. (1999). *Metodologia de recolha de dados*. Lisboa, Instituto Piaget
- Liddle, Roger e Lerais, Frédéric (2006), *A realidade social da Europa – Relatório do Gabinete de Conselheiros de Política Europeia*, Serviço de Publicações da União Europeia, Bruxelas
- Martinelli, Maria Lúcia (Cord.) (1999), *Pesquisa Qualitativa – Um instigante desafio*, S. Paulo, PUC Pontifica Universidade Católica de S. Paulo - Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social, Veras Editora
- Martins, Alcina (2010), *Génese, Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português*, Beja, Edição da Encadernação Progresso, Ld^a.
- Marconi, M. A., Lakatos, E. M. (1990). *Técnica de pesquisa*. S. Paulo, Editora Atlas
- Mondolfo, Philippe (1997), *Conduire le développement sociale*, Paris, Dunot

- Montaño, Carlos, (2012), “Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento”, *Serviço Social e Sociedade*, N. 110 , pp 270 – 287, São Paulo, Cortez Editora
- Montesino, Norma P. ; Righard, Erica (2013), “Concepciones de conocimiento en la formación de trabajadores sociales en Suécia”, *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol 26 – 1 , pp 105 -114, Madrid, Universidad Complutense de Madrid
- Moreno, H. Baquero (1986), Os municípios portugueses nos séculos XIII a XVI – Estudos de História, Lisboa, Editorial Presença
- Mouro, Helena (2001), Solidariedade e Mutualismo, Coimbra, Quarteto
- Mouro, Helena ; Simões, Dulce (2001) 100 Anos de Serviço Social, Coimbra, Quarteto Editora
- Mouro, Helena (2006), Serviço Social - Modelos de Intervenção: da sociedade industrial à sociedade do risco, Tese Doutoral em Ciências do Serviço Social, Porto, Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar – Universidade do Porto
- Mouro, Helena (2014), Teoria e Teorizar em Serviço Social, pp 27-56, *Serviço Social: teorias e Práticas*, Coord. Maria Irene Carvalho e Carla Pinto, Lisboa, Pactor
- Mozzicafredo, Juan (1997), Estado – Providência e Cidadania em Portugal, Oeiras, Celta Editora
- Nascimento, P e F, Melazzo, E S (2013), “Território: Conceito estratégico na assistência social”, *Serviço Social em Revista*, Vol. 16, Nº.1, 66-88, Universidade Federal de Londrina, Londrina
- Netto, José Paulo ; Bráz, Marcelo (2012), Economia Política – Uma introdução crítica, S. Paulo, Cortez Editora
- Pimentel, Irene Flunser (2000), “A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40”, *Análise Social*, Vol. XXXIV, Inverno 2000, Nº. 151/152, pp.477 – 508, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
- Pinto, Maria de Fátima (1999), Os indigentes – Entre a assistência e a repressão (A outra Lisboa no 1º. Terço do século), Lisboa, Livros Horizonte
- Porcel, Fermín ; Garcia, Raquel (2011), “ Gobernanza e Descentralización Estatal : Regionalismo y Localismo en la Teoria de las Atribuciones Estatales”, Org Garcia, Rafael, *Teorías Actuales Sobre el Estado Contemporáneo*, Granada, Universidad de Granada

- Portes, Alexandre (2000), “Capital Social: origens e aplicações na sociologia contemporânea”, *Revista Sociologia Problemas e Práticas*, Nº. 33, pp. 133 – 158, Lisboa, ISCTE - IUL
- Portugal (1945), *Assistência Social*, Coleção Cadernos do Ressurgimento Nacional, Lisboa, Edição do SNI – Serviço Nacional de Informação
- Portugal, (1992), *Comissariado Regional do Sul da Luta Contra a Pobreza – Ministério do Emprego e Segurança Social*, II Seminário sobre “A Pobreza – Mudança / Desenvolvimento), Lisboa, Edição do Comissariado Regional do Sul da Luta Contra a Pobreza
- Portugal, (2012), *Recenseamento Geral da População- 2011*, Lisboa, INE
- Portugal (2015), *Solidariedade Social – O Nosso Compromisso*, Lisboa, Edição do Governo de Portugal
- Prodanov, Cleber C. ; Freitas, César de (2013), *Metodologia do Trabalho Científico : Métodos e Técnicas de Pesquisa e do Trabalho Académico*, Rio Grande do Sul – Brasil, Edição da Universidade FEEVALE
- Relvas, Eunice (2000), “Congresso municipal de beneficência” , Vaz, Maria João, Relvas, Eunice e Pinheiro, Nuno (org.), *Exclusão na História - Actas do Colóquio Internacional sobre Exclusão Social*, Lisboa, Celta Editora
- Robertis, Cristina (1995), *Méthodologie de l’intervetion en travail social*, Montrouge, Bayard Éditions
- Robertis, Cristina de (2011), *Metodologia da Intervenção em Trabalho Social*, Porto, Porto Editora
- Rodrigues, E. Vítor (2010), *Escassos Caminhos – Os processos de imobilização social dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção*, Porto, Edições Afrontamento
- Rodrigues, Fernanda (1999), *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, Edição do CPIHTS e do Departamento Editorial do Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa
- Ruivo, Fernando (2000), *Poder Local e Exclusão Social*, Coimbra, Quarteto
- Saiz, Luis F. Vargas (2015), “El papel del trabajador social en una sociedad precarizada”, *Cuardenos de Trabajo Social*, Vol 28 – 2 , pp 187 – 197 – Madrid, Universidad Complutense de Madrid
- Santos, Boaventura Sousa (1994), *Pela mão de Alice – O social e o político no pós - modernidade*, Porto, Afrontamento

- Santos, Boaventura Sousa (1995), *Sociedade – Providência ou autoritarismo social?* Revista Crítica de Ciências Sociais Nº.42 Maio 1995
- Sierra, B. Restituto (2001), *Técnicas de Investigación Social – Teorias e Ejercicios*, Madrid, Thomson Editores Spain – Paraninfo, S.A.
- Silva, Pedro Adão e (2002), “O Modelo de Welfare da Europa do Sul – Reflexões sobre a utilidade do conceito”, *Revista Sociologia - Problemas e Práticas*, nº. 38, pp. 25-59, Lisboa, ISCTE – IUL
- Sposati, Aldaíza e Rodrigues, Fernanda (1995), “Sociedade Providência: Uma estratégia de regulação social consentida”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº. 42, Coimbra, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra
- Sposati, Aldaíza (2013), “Território e gestão das políticas sociais”, *Serviço Social em Revista*, Vol. 16, Nº.1, pp 5-18, Universidade Federal de Londrina, Londrina
- Vázquez, Octávio Aguado (2010), *Reflexiones en torno de la construcción de la interculturalidade – Lección Inaugural do Curso Académico 2010 – 2011*, Huelva, Universidad de Huelva
- Viscarret, Juan J. G. (2007). *Modelos y métodos de intervención en trabajo social*, Madrid, Alianza Editorial
- Wall, Karim; Aboim, Sofia; Cunha, Vanessa (2010), *A Vida Familiar no Masculino: Negociando Velhas e Novas Masculinidades*”, Coleção Estudos, Nº. 6, Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, Lisboa, Editorial do Ministério da Educação

Webgrafia

Alves, J. E. (2011), Sobre a territorialização das políticas sociais. O exemplo do Programa Rede Social: entre a municipalização e a configuração de um modelo de governança de base local. Encontros de Portalegre. Instituto Politécnico de Portalegre.

Disponível em: http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/2121/1/Comunica%C3%A7%C3%A3o%20II%20Encontros%20Portalegre_jo%C3%A3o%20em%20ADlio.pdf acessado em 3/1/2016

Amaro, M. I. (2008). Os campos paradigmáticos do Serviço Social: proposta para uma categorização das teorias em presença, Revista Locus SOCI@L 1/2008, 65-80. Lisboa. Centro de Estudos de Serviço Social e Sociologia. Faculdade de Ciências Humanas.

Universidade Católica Portuguesa. Disponível em: http://www.cesss-ucp.com.pt/files/locussocial/page4/files/page4_13.pdf - Acessado em 3/1/2016

Branco, Francisco (2009), Assistentes Sociais e profissões sociais em Portugal: Notas sobre um itinerário de pesquisa, Revista Locus SOCI@L 2/2009, 7-19, Lisboa, Centro de Estudos de Serviço Social e Sociologia, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Católica Portuguesa.

Disponível em <http://locussocial.cesss-ucp.com.pt/page6/page6.html>, acessado em 16/02/2016

Branco, Francisco (2009), A profissão de assistente social em Portugal, Revista Locus SOCI@L 3/2009, 61-89, Lisboa, Centro de Estudos de Serviço Social e Sociologia, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Católica Portuguesa.

Disponível em, <http://locussocial.cesss-ucp.com.pt/page7/page7.html>, acessado em 16/02/2016

Bulhões, Marta de Oliveira Barreto (2011), O serviço social autárquico numa perspectiva de *empowerment*, Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Lisboa, ISCTE

Disponível em <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/2507?mode=simple>-Acessado em 31/01/2016

Carmo, Hermano (2001) A actualidade do desenvolvimento comunitário como estratégia de intervenção social, Actas da Iª. Conferência sobre desenvolvimento comunitário e saúde mental - Universidade Aberta – Centro e Estudos das Migrações e Relações Interculturais

Disponível em <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/1853/1/2001-A%20actualidade%20do%20DC%20como%20estrat%C3%A9gia%20de%20interven%C3%A7%C3%A3o%20social-ISPA.pdf> , acedido em 31/01/2016

Castel, Robert (2012), Devir do Estado Providencia e Trabalho Social, Revista Locus Social, 4 – 2012 , pp 7 – 21, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa,
Disponível em <http://cesss.fch.lisboa.ucp.pt/images/site/locus-social/locus-social-n4-2010.pdf> , acedido em 4/1/2016

Faria, Filipa Madaleno; Sargento, Ana Lúcia Marto e Eugénio, Teresa Cristina Pereira (2012), Um índice de responsabilidade social empresarial para a realidade portuguesa,

Disponível

[http://www.fep.up.pt/conferencias/10seminariogrudis/Faria,%20Filipa%20\(Leiria\)%20Um%20%C3%ADndice%20de%20responsabilidade%20social%20empresarial%20para%20a%20realidade%20portuguesa.pdf](http://www.fep.up.pt/conferencias/10seminariogrudis/Faria,%20Filipa%20(Leiria)%20Um%20%C3%ADndice%20de%20responsabilidade%20social%20empresarial%20para%20a%20realidade%20portuguesa.pdf) , acedido em 17/01/2016

Observatório das desigualdades

Disponível em <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/>, acedido em 16/02/2016

PORDATA

Disponível em, <http://www.pordata.pt/>, Acedido em 16/02/2016

Turco, Ana (2010), O conceito de exclusão social

Disponível em <http://gajop.org.br/justicacidade/?p=1076> – Acedido em 4/1/201