

Acção Social, Individuação e Cidadania.

A construção do acompanhamento social no contexto do Estado Social activo

Francisco Branco*

Resumo: Este artigo ocupa-se da orientação e tendências actuais dos dispositivos de acompanhamento social no âmbito das políticas de assistência social / acção social, focalizando-se na reconfiguração das suas lógicas de acção e especialmente no *modus operandi* na relação face-a-face com os utentes – beneficiários destes serviços.

A abordagem adoptada, das “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 colectividades e indivíduo em matéria de solidariedade.

Neste quadro, analisam-se as diferentes lógicas presentes na trajectória dos dispositivos de acompanhamento social, bem como os desafios e riscos que enfrentam no presente, num contexto societário de instabilidade e incerteza.

Palavras-chave: Acção social; Acompanhamento social; Estado Social activo; Individuação; Subjectividade; Cidadania; Empowerment.

Debater hoje o acompanhamento social de públicos em situação de exclusão social ou de vulnerabilidade, enquanto serviço de acção social / assistência social¹, na sua missão, problemas e desafios, implica situar a sua análise no quadro das transformações que vêm ocorrendo na configuração do Estado Social e das políticas sociais, domínios em que se registam, sobretudo desde os anos 80 do século XX, profundas e significativas alterações.

De uma forma sumária, pode dizer-se que os debates em torno da crise do Estado Social / Estado Providência emergem no final dos anos 70, princípios dos anos 80, do século XX, então muito polarizados na questão da designada crise fiscal do Estado. Nos anos 90, o grande impacto da crise do emprego, fez recentrar o debate na questão da nova pobreza e exclusão social e nas mutações das

políticas sociais no sentido das políticas de inserção e do Estado Social activo.

No entanto, a mudança do Estado Social não ocorre de *per se* e a sua leitura requer considerar, em pano de fundo, as grandes transformações das sociedades contemporâneas (cf. designadamente Soulet, 2005; Ion, 2005). Trata-se aqui de dar conta do processo de individuação que vem tendo lugar (Ion, 2005) e, mais especificamente, da forma como se redesenham as relações entre colectividades e indivíduo em matéria de solidariedade (Soulet, 2005: 86ss). A inscrição da análise da crise do Estado Social e das suas dificuldades no quadro da sociedade de risco e da modernidade reflexiva revela-se assim fundamental para a interpretação das mutações dos laços sociais e o repensar das solidariedades na sociedade contemporânea².

* CESSS - Centro de Estudos de Serviço Social e Sociologia, UCP. Contacto: fnbranco@fch.ucp.pt

¹ 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 *acção 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 *acção social* ainda que como equivalente de assistência social.

² Mesmo se, designadamente, os trabalhos de Rosanvallon em 1985 e em 1995 suscitavam claramente a necessidade de centrar o debate nas relações indivíduo-sociedade como pano de fundo da reconfiguração do Estado Providência.

Será neste quadro geral que se torna necessário identificar e analisar as implicações decorrentes para as profissões sociais que exercem a sua actividade no âmbito de serviços de acção social, particularmente no que se refere à reformulação do seu mandato institucional e às grandes orientações que enquadram a reconfiguração das lógicas de acção imputadas, especialmente no seu *modus operandi* na relação face-a-face com os utentes / / beneficiários destes serviços. Trata-se aqui de levar em consideração o debate em torno das “novas regras do social”, uma decantação das lógicas do Estado Social Activo pela experiência e dificuldades das políticas de inserção no novo quadro societário da sociedade de risco e da modernidade reflexiva. Nestas abordagens, a questão do *acompanhamento* dos utentes como *indivíduos concretos*, do *trabalho com o Outro*, assume uma clara resignificação face ao desígnio do início dos anos 90 do século XX de pôr em marcha “políticas sociais à medida”.

Desde os anos 80 do século XX que se assiste, no quadro do processo de reestruturação do Estado social e face ao aprofundamento das dinâmicas de exclusão social, a mutações significativas dos dispositivos e medidas de políticas sociais. Uma das importantes transformações ocorre precisamente na esfera dos serviços de acção/assistência social, com a reconfiguração dos dispositivos de intervenção e a instauração de um *novo contrato para a assistência social* (Lødemel e Trickey, 2000) ou das *novas regras do social* (Astier, 2007), para considerar uma das propostas interpretativas mais recentes.

A construção do campo da acção social no passado recente: a lógica das políticas de inserção

Desde os anos 80 do século XX, o contexto e papel da Acção Social transformou-se de forma significativa em decorrência de uma *convergência tendencial*, então ocorrida, das políticas sociais e uma *convergência real* dos problemas sociais no espaço europeu.

O desemprego estrutural de longa duração emergiu como um dos mais graves problemas sociais contemporâneos e arrastou consigo muitos outros problemas sociais e formas de exclusão social. O emprego/desemprego é em si mesmo um dos mais importantes mecanismos de inclusão / exclusão social, gerador de novas formas de pobreza

e multiplicador de novas exclusões sociais pelas exigências crescentes e selectividade do mercado de trabalho.

Simultaneamente à crise de financiamento e de legitimação instalada, o crescimento massivo do desemprego e a emergência de novas formas de pobreza na Europa redefiniram a crise do Estado Providência e recolocaram no centro do debate social e político a questão dos direitos sociais e da cidadania em relação com a emergência de uma nova questão social no centro da qual sobressai a questão do desemprego, agora revestido de novas características - o *desemprego de exclusão* (Whul, 1996; Castel, 1995; Defourny *et al.*, 1998: 13).

Assiste-se, a partir de então, a uma reorientação das políticas sociais no sentido das designadas *políticas de inserção*. Estas, diferentemente das políticas de integração, próprias ao projecto original do Estado Providência, orientam-se por uma lógica de discriminação positiva visando populações particulares e zonas sociais específicas. Ensaaiadas inicialmente nas áreas da formação profissional e emprego (especialmente na integração profissional de jovens), na área educativa (com os projectos de zonas educativas especiais visando uma intervenção mais aprofundada com crianças e jovens em idade escolar de meios desfavorecidos), no domínio da habitação (em projectos de reabilitação e desenvolvimento social de bairros sociais), nos projectos de luta contra a pobreza, as políticas de inserção assumem uma expressão mais generalizada com a sua associação às políticas de garantia de rendimentos registada a partir da adopção do RMI em França.

Progressivamente, as políticas sociais ensaiam caminhos de inovação mais adaptados às novas circunstâncias sociais e económicas. Segundo Wuhl (1996: 1-89) são quatro as principais tendências observáveis:

- i) *políticas sociais activas*, orientadas por um princípio de solidariedade activa em substituição da lógica de solidariedade passiva desenvolvida mecanicamente pelo Estado Providência;
- ii) *flexibilidade dos dispositivos institucionais*, baseados na descentralização, segundo uma lógica horizontal e descompartmentada da acção administrativa, na constituição de redes de actores entre a esfera pública e a sociedade civil, na abertura

à participação activa do movimento associativo formal e informal e por via destas características com mais capacidade de adaptação a uma configuração mutável, evolutiva e cada vez mais diferenciada da questão social;

- iii) institucionalização de novas formas de cooperação baseadas no *partenariado* designadamente ao nível *territorial* mas igualmente a outros níveis;
- iv) procura de uma nova coerência e articulação entre políticas sociais e políticas económicas ensaiada através dos *dispositivos de inserção*.

Desta forma, o que estava em jogo no percurso das políticas sociais nas duas últimas décadas do século XX era a invenção de novas tecnologias de intervenção, distintas das políticas integrativas universalistas, mas também distintas das acções particularistas, de orientação reparadora, correctiva, das políticas assistenciais clássicas, na base das quais está a tomada de consciência de que a pobreza e a exclusão social são um processo que reflecte um défice de integração e se revela em estreita relação com o emprego (Cf. Castel, 1995: 418-435).

O Programa de Acção Social 1998-2000 da Comissão Europeia reservou a esta mesma problemática um lugar de destaque. Em primeiro lugar, ao identificar como principais desafios à União Europeia: o desemprego, nomeadamente para os jovens, as mulheres e os desempregados de longa duração; as mutações rápidas que ocorrem no mundo do trabalho e a necessidade de alcançar um equilíbrio entre a flexibilidade requerida pelas empresas e a necessidade de segurança dos trabalhadores; a persistência da pobreza e da exclusão social (cf. COM/98/259: 7). Em segundo lugar, ao sustentar a preservação dos valores-base do modelo social europeu expressa na ideia-força de uma *sociedade fundada na integração* e sublinhando o papel crucial que às políticas públicas cumpre desempenhar, designadamente no que se refere à criação de emprego, à modernização e aperfeiçoamento dos sistemas de protecção social e à promoção da integração social (cf. COM/98/259: 9-20).

No contexto especificamente nacional, a reforma do Sistema de Segurança Social e a implementação do Rendimento Mínimo Garantido

permitem-nos observar mais de perto as novas orientações do campo da Acção Social.

Ainda que de uma forma relativamente limitada, os trabalhos da Comissão do Livro Branco da Segurança Social equacionaram o papel da Acção Social na sua relação com a reformulação do Regime Não Contributivo e, especialmente, com a implementação do RMG. São apontados como planos essenciais da intervenção da Acção Social: o apoio à família, justificado por via das alterações demográficas e sociais; a resposta a novas problemáticas sociais, como a toxicod dependência, os sem-abrigo, os meninos de rua, os seropositivos e as minorias étnicas e migrantes. Mas é, sobretudo, a promoção de acções de inserção e uma orientação não assistencialista que são nucleares à visão expressa no Livro Branco. O designado grupo minoritário, no trabalho *Uma visão solidária da Reforma da Segurança Social*, sustenta igualmente nas suas propostas a necessidade de uma reformulação da Acção Social de modo a conferir-lhe mais eficácia na sua função de acompanhamento personalizado, no reforço da componente de direitos e na sua articulação com a medida RMG. (Cf. Santos *et al.*, 1997: 234-236).

A adopção do Rendimento Mínimo Garantido em Portugal operou, inquestionavelmente, no plano institucional, uma reorganização do campo da Acção Social no nosso país.

A existência de um programa de inserção, que visa possibilitar uma integração social mais plena e duradoira dos cidadãos beneficiários, é uma dimensão estruturadora da medida. É esta, ao mesmo tempo, a vertente do RMG que produz uma das mais significativas alterações no contexto da Acção Social. Nesta perspectiva, a intervenção da Acção Social é orientada para a inserção, nas suas vertentes de inserção no mercado de trabalho normal, de formação profissional e qualificação, de actividades de utilidade social e comunitária, de autonomização, deslocando o centro de gravidade da acção 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.

Outra das inovações introduzidas pelo RMG é a da contratualização das relações entre o cidadão-beneficiário e a sociedade. Instrumento pedagógico de responsabilização do utente, traduzindo as suas obrigações positivas, o contrato integra igualmente

a identificação dos apoios e recursos facultados ao cidadão para a viabilização do seu programa de inserção. Este procedimento retoma e sistematiza práticas presentes na Acção Social mas utilizadas basicamente com um carácter informal³.

Deste modo, observou-se uma transposição e/ou adaptação para o contexto específico da Acção Social, e para o campo assistencial em geral, da lógica introduzida pela 3.^a geração das políticas de garantia de rendimentos - RMI em França (1989) e o RMG em Portugal (1996/7) – traduzida designadamente nos princípios da orientação para a inserção, contratualização, intervenção territorial e administração em parceria⁴.

As lógicas de intervenção na Acção Social hoje: individualização e responsabilidade

Na transição para o século XXI, a acentuação das dinâmicas de individualização e da sociedade de risco, a par das dificuldades enfrentadas pelas políticas sociais de inserção, conduziram a uma progressiva redefinição dos dispositivos das políticas sociais e da acção social, os quais se inscrevem na alteração profunda das relações entre a sociedade / instituições e o indivíduo e das dinâmicas de socialização. Neste processo em que a sociedade deixa de ser representada como algo preexistente e condicionador, os indivíduos encontram-se confrontados com a produção de si próprios, como que implicando, que a ausência de critérios de enquadramento da autonomia tem como reverso a obrigação de ser livre e por inerência responsável.

Esta dinâmica societária profunda manifesta-se de forma inequívoca nas políticas públicas em geral e nas políticas sociais em particular, sendo visível designadamente num movimento de passagem de uma lógica estatutária para uma lógica contratual das políticas sociais (Astier, 2006: 16).

Neste quadro observa-se uma alteração e/ou uma exigência de alteração dos pressupostos e modos de intervenção clássica das políticas sociais,

num processo de recalibragem e aprofundamento das lógicas de intervenção que emergiram com a geração das políticas de inserção. O *trabalho com o Outro*⁵, como Astier (2006) designou, recentemente, esta nova orientação reclamada das políticas sociais, cuja missão essencial será a de apetrechar as pessoas de modo a que estas possam constituir-se por si próprias de modo singular.

Neste movimento é possível desde já identificar o quadro de princípios e orientações que presidem aos actuais dispositivos e medidas de política social, incluindo a acção social.

Uma primeira orientação respeita a uma *lógica de intervenção individualizada com os utentes*. Em detrimento da referenciação a colectivos e solidariedades de pertença, as políticas públicas privilegiam hoje a individualização do utente correspondendo quer à emergência do sujeito na modernidade tardia quer à personalização dos riscos colectivos, quer ainda à responsabilização individual. A *atenção para com o Outro como pessoa e a exigência de um tratamento personalizado* (Astier, 2006: 25) corresponderão, assim, a um desígnio de ajustamento da relação de serviço das instituições sociais ao moderno processo de individualização. Está aqui em jogo uma mudança do registo de acção, por defeito operado por referência quase exclusiva aos traços identitários dos designados grupos alvo e/ou grupos de risco, para uma abordagem do utente como ser singular, como pessoa.

Uma segunda orientação, estreitamente articulada com a primeira, é a que designa a necessidade fundamental *da tomada em consideração do meio de vida e particularidades / singularidades do utente na concepção da ajuda social proposta*. Nestes termos a *biografia* apresenta-se como uma lógica e um instrumento crucial à apreensão do *processo de construção identitária do utente e da sua trajectória social*, à captação do modo como as desigualdades sociais se expressam, na suas diferentes dimensões (trabalho, formação, família e redes sociais, protecção social, saúde,...), no processo biográfico de exclusão/inclusão (Dubar, 1996) e, do mesmo

³ Como afirma Cristina de Robertis (1994) foi o RMI que conferiu a estas técnicas as suas “letras de nobreza e de legitimidade”.

⁴ Veja-se as orientações consagradas pela Lei de Bases da Segurança Social – Lei 4/2007, de 16 de Janeiro, designadamente: art. 12.º (princípio da inserção) como princípio geral do sistema, o art. 31.º (desenvolvimento da acção social) e o art. 43.º (contratualização da inserção) no âmbito do subsistema de solidariedade.

⁵ “Travail avec autrui” na formulação original em francês que significa o outro ser humano genérico.

modo, ao desenhar do *mapa dos recursos e capitais* inscritos no percurso pessoal e social e na experiência do indivíduo e mobilizáveis no processo de ajuda / apoio social.

A activação dos destinatários é um dos desígnios vincados na nova geração de dispositivos e medidas de política social, constituindo a terceira orientação matricial. Associada ao paradigma do Estado Social activo visa-se a produção de um utente sujeito participante, responsável. Reformula-se assim, de forma profunda, o *princípio da contrapartida*, agora já não assente, como na lógica do Estado Social clássico, na contrapartida contributiva, mas na manifestação expressa da vontade activa de integração social. Como refere Astier reportando-se à experiência francesa:

O RMI inaugura, de uma certa maneira, uma nova relação com o direito que se traduz pela instauração de uma nova contrapartida. Se a contrapartida existia já com a dívida social clássica, consistia essencialmente a se conformar às exigências das instituições de integração e socialização [...] da sociedade salarial. Consistia no pagamento das contribuições que eram desde então obrigatórias. Com o rendimento mínimo, perfila-se uma contrapartida de uma outra natureza: o indivíduo deve expressamente manifestar a sua vontade de aderir à sociedade (Astier, 2007: 4).

Está em causa, para retomar a formulação de Rosanvallon (1995), uma concepção de *obrigações positivas* acentuando nesta acepção o direito à utilidade social dos indivíduos e não apenas o direito de (sobre)viver.

Estreitamente associada à contrapartida está o princípio da contratualização com o utente. A figura do contrato está, na verdade, no coração de muitos dos novos dispositivos e medidas de políticas públicas, em geral, e das políticas sociais, em particular, exigindo do utente a *implicação e participação sob a forma de um projecto, de um contrato ou de um pacto*. Nesta lógica, o utente é construído como um *actor a parte inteira susceptível de agir sobre as situações da sua vida e os problemas que o afectam* (Giuliani, 2006).

Verifica-se assim que, no quadro da nova geração de políticas sociais, o processo de individuação da modernidade tardia é desenvolvido através de dois movimentos articulados: a construção do utente pessoa – sujeito social concreto e a construção do sujeito social contratual – responsável.

A construção do acompanhamento social: reconstrução identitária e perspectivas de acção comum em “situações sem qualidade”

Estamos assim em face de um *programa* complexo que requer, para a sua concretização nos serviços públicos e nas instituições sociais em geral, a construção de um trabalho de acompanhamento dos utentes.

Segundo Astier (2003), apesar deste processo se encontrar ainda numa fase inicial, é possível identificar a partir das experiências mais ricas e inovadoras desenvolvidas desde meados dos anos 80, algumas das linhas de força da construção do designado *trabalho com o Outro*. Esta nova forma de trabalho designa sobretudo, e em primeiro lugar, a capacidade de se ajustar com a maior *proximidade da situação dos utentes* para melhor os acompanhar; em segundo lugar, a procura de uma certa *proximidade social entre o interventor e o utente*; e, em terceiro lugar, a *proactividade*, adoptando uma posição não de expectativa face à procura mas suscitando a sua expressão pelo utente(s) (cf. Giuliani, 2006: 204 e Astier, 2003: 4).

Trata-se assim, em primeiro lugar, de experiências apoiadas numa abordagem *compreensiva*, no sentido epistemológico do termo, do utente, pois como Giuliani (2006: 204) sublinha, está sobretudo em causa uma aproximação com o “espírito de compreender melhor e apreender os problemas inéditos com os quais os utentes se encontram confrontados”.

Em articulação com esta especificidade destaca-se o princípio da proximidade entre intervenientes e utentes, sendo que as leituras sobre este aspecto não recolhem unanimidade. Assim, por exemplo, enquanto Astier (2003: 5) sublinha a *proximidade social*, enfatizando a importância de serem integrados nestes contextos de trabalho interventores socialmente próximos dos utentes, referindo-se designadamente ao recrutamento de (ex)prostitutas para o trabalho de prevenção do HIV junto dos seus pares, de empregar jovens ex-toxicod dependentes no trabalho com estes grupos ou ainda de constituir como mediadores sociais e culturais em bairros críticos jovens provenientes do mesmo meio social, Giuliani (2006) destaca que na sua análise de dispositivos de acompanhamento no em-

prego e na parentalidade, a questão da aproximação com o utente não passa por uma proximidade social entre o utente e o interventor, destacando sobretudo a lógica de *proximidade física pela inserção local no meio social de vida* dos utentes.

A proactividade é uma das marcas mais sublinhadas na construção de uma nova cultura e relação de serviço com o(s) utente(s). Trata-se de sublinhar a relevância que assume para a qualidade da intervenção social a capacidade dos profissionais se apropriarem do espírito das novas missões da acção social, construindo os novos quadros de trabalho com capacidade de autonomia, risco e iniciativa. É neste perfil que se inscreve a proactividade, por oposição à lógica de reactividade à procura social, sendo designadamente valorizadas as capacidades de estabelecer contacto, de gerar e manter relação, de produzir confiança (Astier, 2003; Balsa *et al.*, 2006), enquanto requisitos à vinculação e à formação da capacidade de agir do(s) utente(s).

Estas orientações assumem uma particular importância em face da reconhecida complexidade da intervenção a desenvolver. Refira-se, por um lado, que em variadas situações 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, isto é, um processo de produção local de laços sociais, de pertença social. Por outro lado, como bem sublinha Giuliani (2006: 195-198), trata-se de um *trabalho de organização da experiência de situações sem qualidade* como as que ocorrem com frequência nos circuitos de inserção (trabalhos pouco qualificados, sem estatuto social, intermitentes, ...).

Perante este quadro complexo, a construção de um processo de acompanhamento social apresenta-se como caracterizada pelo seu carácter continuado, com frequência de longo termo, por uma forte componente de natureza interactiva, situacional e pouco codificado em procedimentos institucionais.

De acordo com Giuliani (2006), e tendo por base o seu estudo de alguns dispositivos de política social, o acompanhamento social constitui-se basicamente como um dispositivo processual, interactivo, de construção de um domínio comum de preocupações, de inteligibilidade comum que permitirá ao utente reorientar a sua vida, o qual se desenrola sobretudo em torno de dois movimentos:

- i) *a construção de uma narrativa da experiência*: trabalho, normalmente realizado através de entrevistas individuais, que tem por base, como foi referido, numa abordagem de proximidade, promover, de forma interactiva e a partir de narrativas, a revelação e apropriação da experiência do utente, visando a sua progressiva enunciação consensualizada. Trata-se também de um trabalho de tradução, singular e localizado, na medida em que não se apoia normalmente num formulário predefinido nem em protocolos de interacção tipificados mas recorre a uma abordagem construtivista da biografia e situação do utente.
- ii) *a construção de perspectivas comuns de acção*: o contexto de entrevista e de face a face não é interpretado nem construído como um espaço de confiança e consolo, facilitador da resignação mas, sem prejuízo da construção da proximidade e do acolhimento, orientado para a acção com base numa construção comum de sentido e perspectivas, para a construção de uma “ordem conjunta”. Conforme atesta Giuliani os profissionais estão particularmente atentos a que uma perspectiva comum de intervenção se desenhe, mesmo que sob formas mínimas, de orientação de acção, e não necessariamente sob o formato de projecto. E neste sentido a “interacção de face a face é construída como um espaço no qual o utente reconsidera os seus recursos, a sua identidade e as suas relações, na perspectiva de um horizonte de acção partilhada” (Giuliani, 2006: 202-3).

Nesta óptica requiere-se que, em coerência com a referenciada abordagem compreensiva e de proximidade, os interventores se libertem das suas expectativas normativas quanto aos comportamentos dos utentes e também das formas habituais de etiquetagem e classificação dos públicos respeitantes à ordem do insucesso, da “handicapologia”, da patologia. Doutra forma, considera-se, os profissionais não estão em condições de se implicar num processo em que o utente é construído como um parceiro da acção (Giuliani, 2006: 205).

Por seu turno, estes dispositivos reactualizam e desenvolvem novos constrangimentos para os utentes. Em primeiro lugar porque estes se obrigam a uma exigência de transparência, de exposição pública sobre diferentes dimensões da vida privada, uma vez que o trabalho de proximidade tem como pré-requisito a implicação dos indivíduos não autorizando que estes mantenham uma atitude de reserva sobre si e sua vida. Em segundo lugar porque este tipo de intervenção pública implica com frequência uma “ingerência” nas formas de adaptação e estratégias dos utentes decorrente da (re)elaboração dos processos de gestão dos problemas que afectam o utente no decurso do processo de acompanhamento. A aceitação pelo utente da (re)construção das lógicas de acção apresenta-se deste modo como um dos princípios implícitos do processo de acompanhamento social.

As lógicas de acção inscritas nos novos dispositivos e medidas de políticas sociais e aqui sintetizadas suscitam, no entanto, um vivo debate social. Poderá afirmar-se que se existe hoje já um amplo reconhecimento relativo às tendências que se observam na reconfiguração do Estado Social e das políticas sociais no quadro da sociedade de risco e da modernidade reflexiva, está longe de consensualização a leitura dos desafios e riscos envolvidos nesta profunda mutação em curso.

Um dos principais aspectos, sublinhado por diferentes analistas das políticas sociais, refere-se aos riscos do processo de individuação nas actuais circunstâncias societárias de instabilidade e imprevisibilidade, resultando numa situação que recolhe diversas designações e adjectivações: insegurança pessoal de massa, impoder, sofrimento físico (cf. Ion, 2005). O que se pretende sublinhar é que esta aceleração da dinâmica de individuação ocorre num contexto social de desemprego de massa e de precarização das relações de trabalho, de fragilização dos laços sociais e isolamento, de redução dos suportes colectivos proporcionados pelas instituições tradicionais de socialização (Castel, 2005).

“A obrigação de conduzir por si próprio a sua vida num mundo social destabilizado vira-se contra [o indivíduo] e invalida-o socialmente. Para os públicos em dificuldade, o risco é ainda muito maior. [...] Tratar o utente como uma pessoa é certamente positivo, mas na condição de saber que este é uma pessoa frágil, vulnerável, com frequência em situação

de desorientação, e que tem portanto necessidade de apoios externos” (Castel, 2005: 45).

É a este título pertinente convocar o ponto de vista de Soulet (2007), o qual suscita a necessidade de uma análise empiricamente mais sustentada da realidade dos públicos da acção social. Nesta abordagem sustenta-se que a reconfiguração observada, de modo bastante generalizado, dos sistemas de acção social sob o Estado Social activo, e assente no pressuposto no *desenvolvimento das capacidades de acção dos indivíduos*, não dá conta que existem numerosos indivíduos que devido à sua trajectória biográfica e à natureza das exigências do sistema socioeconómico, não podem inscrever-se numa lógica de activação. Neste sentido, a intervenção das instituições de acção social está confrontada com uma diversidade de perfis sociais de utentes, situados num contínuo, polarizado entre as características de *perfectibilidade* e de *vulnerabilidade*, realidade institucional que convoca, nos seus extremos, dois tipos ideais de trabalho social: um primeiro designado de *trabalho social generativo*, visando resolver um problema de estagnação e de aprisionamento nas armadilhas da assistência, numa lógica de promoção, e um segundo designado de *trabalho social paliativo* enfrentando o problema da de-socialização numa lógica de redução dos riscos. Tipos que qualificam diferentes problemáticas e formas de intervenção, lógicas de acção bastante distintas com claras consequências para a análise da eficácia e efectividade do trabalho social na actualidade (cf. Soulet, 2007: As duas figuras do trabalho social de amanhã)

É de alguma forma neste registo que diversos autores assinalam o paradoxo que constituiu converter défices de integração em problemáticas individuais. Neste sentido as intervenções sociais estarão ameaçadas pela preponderância do que Dubet (2004) designa de *norma de interioridade*: a propensão a procurar no indivíduo tanto as razões que dão conta da sua situação como os recursos a mobilizar para que a possa ultrapassar, com o risco desta lógica se tornar produtora da não integrabilidade, legitimando a ideia de traços objectivos individuais de inexistência ou reduzida capacidade de se integrar e por consequência de ser integrado (cf. Soulet, 2005: 95).

Retorna-se assim, por via da análise dos dispositivos de política social no contexto do Estado Social activo e da intervenção social com os utentes

dos serviços sociais, ao pano de fundo do debate que vem sendo suscitado da relação entre solidariedade social e responsabilidade individual.

Para os autores que vimos referenciando, sem que haja no entanto lugar a uma oposição irreductível, a(s) resposta(s) parece(m) residir na necessária articulação da intervenção com o indivíduo por referência ao cidadão, isto é pela compatibilização da promoção da moderna individuação sem reduzir o *direito à cidade* (Astier, 2006). “É com efeito a referência ao direito que pode garantir que o tratamento de um indivíduo em dificuldade é também o tomar em conta de uma pessoa ou de um cidadão” (Castel: 2005: 45) ⁶.

Esta perspectiva é convergente com a abordagem defendida por Laval e Ravon (2005), o qual preconiza, recorrendo a uma figura metafórica, a *intervenção social como diplomacia*. Neste sentido, o interventor requerido pelos contextos actuais dos dispositivos de acção social, é um (bom) *diplomata*, pragmático, bom negociador, capaz de tomar em consideração diferentes pontos de vista, de associar diferentes interlocutores na análise e acompanhamento da situação até à sua resolução, de manter o vínculo social com o(s) utente(s), de promover medidas de confiança, de detectar e fazer recuar os pontos de ruptura (Laval; Ravon, 2005: 246). Com esta configuração importa continuar a inscrever as pessoas nos suportes colectivos de *direitos* característicos do Estado Providência, mas também suscitar formas de luta pelo *reconhecimento*, que contribuam para redesenhar novas exigências de justiça, permitindo inscrever as reivindicações subjectivas de identidade num processo colectivo de acesso aos direitos sociais.

Nestes termos o mandato do *trabalho social* ⁷ moderno situa-se no cruzamento de uma política de redução de desigualdades sociais e de uma *política de subjectividades* (Autés, 1999).

Entronca claramente neste nexa problemático a questão do *empowerment*, enquanto referencial incontornável dos discursos institucionais e técnicos, até porque, como veremos, a abordagem desta orientação para a intervenção social, suscita, de novo, a

questão da articulação entre a dimensão individual da acção e o pólo de intervenção colectiva.

Acompanhamento social, activação e empowerment: desenvolvimento da capacidade de agir versus *self-empowerment*

O universo conceptual da noção de *empowerment* recobre um conjunto amplo de aspectos e significações. Como acontece em muitos outros casos trata-se de conceitos e noções polissémicas.

Importa por isso, antes de mais, situar sinteticamente as principais dimensões que com frequência lhe surgem associadas. Tendo por base o trabalho de Bossé (2003) podem identificar-se um conjunto comum de componentes essenciais da abordagem de *empowerment* de pessoas e colectividades.

a) a consideração simultânea das condições estruturais e individuais da mudança social

Atendendo a que um processo de *empowerment* consiste em aumentar a capacidade das pessoas, individualmente ou colectivamente, a influenciar a sua realidade de acordo com as suas aspirações, tal obriga a tomar simultaneamente em consideração a influência dos factores sociais e as características individuais na análise da realidade e a considerar as possibilidades de influenciar a disponibilidade e acesso aos recursos do meio e a vontade e a capacidade das pessoas tomarem os seus destinos em mão, independentemente da perspectiva (estrutural ou individual) e da unidade de análise (a colectividade ou o indivíduo) adoptada (Bossé; 2003: 34).

b) a referência contextualizada do(s) actor(es) e dos quadros de acção

O *empowerment* exprime-se necessariamente de uma forma concreta e contextualizada. Trata-se sempre de modificar uma

⁶ Como ilustração veja-se a análise de Branco (2001 a, b) relativa à experiência portuguesa. Na verdade, a análise das virtualidades e limites do rendimento mínimo garantido, como direito de cidadania em Portugal, evidencia exactamente uma forte tensão entre a lógica de cidadania e a “norma de interioridade”, entre a quase ausência de uma abordagem biográfica e a saturação da individualização, expressa no baixo investimento na promoção de condições colectivas de acção para os cidadãos beneficiários e uma excessiva focalização na procura da capacidade de agir nos indivíduos.

⁷ Utiliza-se a expressão francófona de Trabalho Social para significar um conjunto de profissões de intervenção nomeadamente assistentes sociais, educadores especializados, animadores socioculturais, etc.)

realidade precisa com recurso a actores específicos e sob formas que variam em função dos contextos.

- c) *a definição da mudança visada e das suas modalidades com as pessoas mais directamente envolvidas*

Ainda que não de uma forma exclusiva, a perspectiva do *empowerment* implica a participação e envolvimento das pessoas implicadas desde a concepção de um programa e incitativa social que as afecta.

- d) *o desenvolvimento de um processo de acção conscientizante*

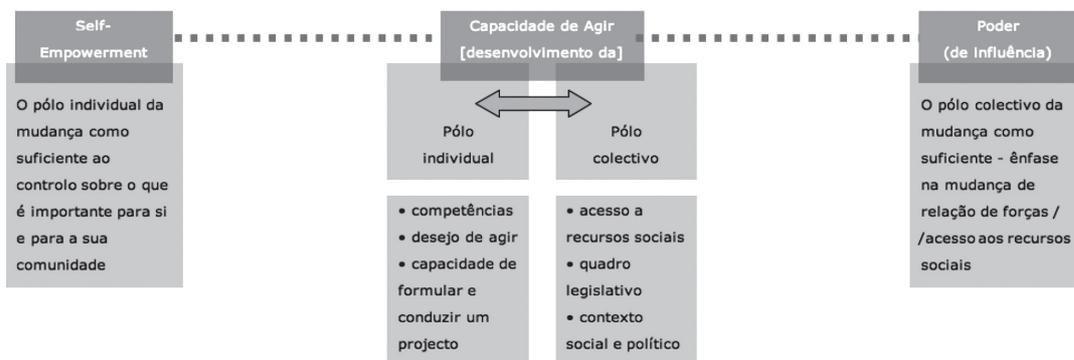
Não se reduzindo o *empowerment* ao acto de participação, de ser activo, a acção é uma instrumento de aquisição de poder que só se revela pertinente na medida em

que se inscreve numa lógica de influência pessoal ou colectiva sobre o meio, tratando-se assim de uma *acção conscientizante* no sentido que lhe é conferido por Paulo Freire (Bossé; 2003: 36).

Trata-se então, em decorrência, de estabelecer uma forma de traduzir, numa noção conceptualmente agregada, o sentido inscrito neste conjunto de dimensões estruturantes, ou pelo menos uma parte substancial destes referentes.

O reconhecimento da polissemia do conceito implica, então, considerar que existe uma pluralidade de concepções de *empowerment* situadas num contínuo polarizado pela dimensão individual da mudança e pela dimensão colectiva da mudança (cf. figura 1).

Figura 1: Concepções de empowerment



Fonte: elaboração Francisco Branco com base em Le Bossé, 2003.

A posição adoptada é concordante com a proposta de Bossé de entendimento do *empowerment* como (*desenvolvimento do*) *poder de agir*, pois na sua perspectiva o *empowerment* caracteriza-se exactamente pela articulação entre o se pôr em acção e a disponibilidade de recursos que ela requer. Os processos de *empowerment*

“supõem ao mesmo tempo a disponibilidade de recursos individuais (as competências, o sentimento de eficácia pessoal, a capacidade de formular e conduzir um projecto, etc.) e colectivos (a presença de possibilidades de acções individuais e colectivas, a disponibilidade de recursos finan-

ceiros, de informações, as condições de acesso e utilização dos serviços, etc.)” (Bossé; 2003: 44).

Trata-se pois, antes de tudo, de *estar em condições de agir*, isto é, deter os meios de se pôr em acção, o que implica sempre um mínimo de compatibilidade com as condições objectivas do meio.

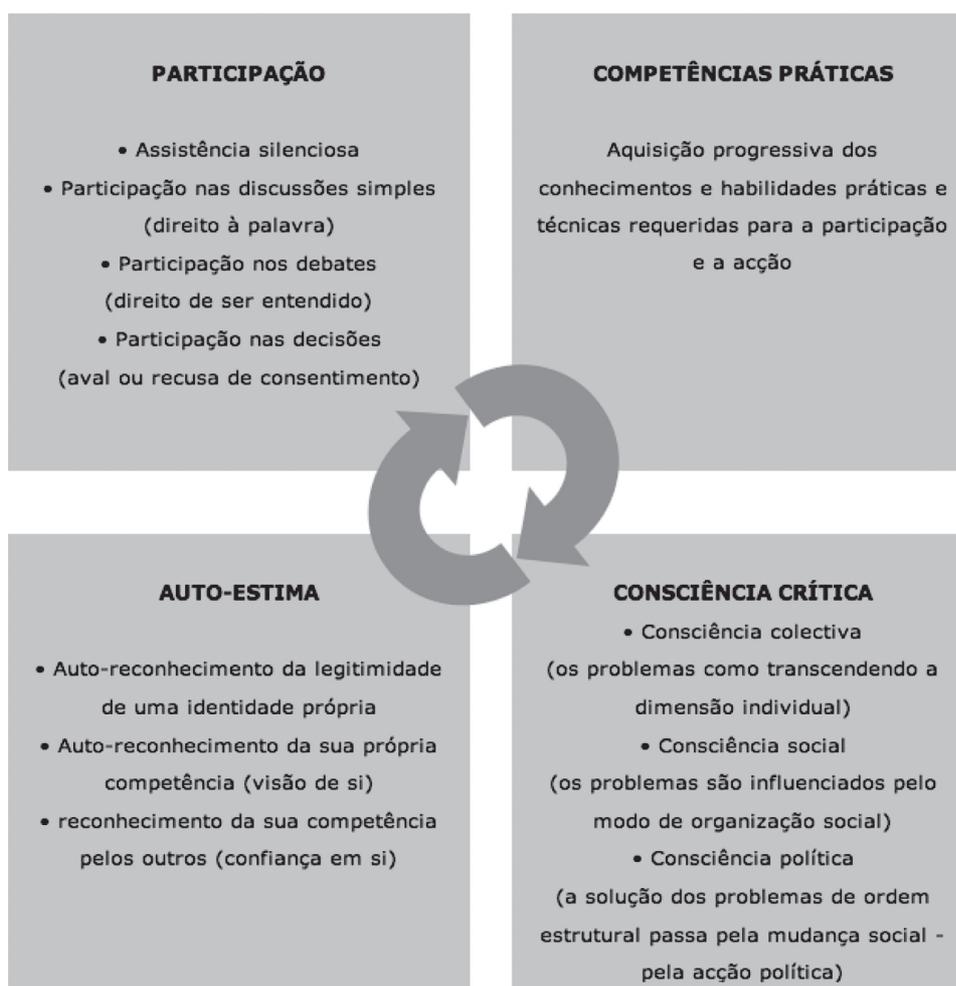
Nesta perspectiva, o *empowerment* não é entendido, nem como uma mudança da relação de forças entre diferentes grupos com o propósito de operar uma distribuição dos recursos colectivos, assimilando assim *empowerment* e luta pela igualdade de acesso aos recursos sociais, nem com *self-empowerment* que sugere a ideia da mudança

individual como suficiente para ampliar o controlo sobre o que é importante para si e para a comunidade. Mas como se sublinhou, a perspectiva do *empowerment* como poder de agir implica o carácter simultâneo e irreduzível da mudança pessoal e da mudança colectiva.

O acesso aos recursos representa um meio e não um fim do processo de *empowerment*, mas não é

o único nem mesmo o mais determinante. A mudança pessoal assume carácter central no processo de *empowerment* pois o que se visa é que os indivíduos em processo de *empowerment* se tornem actores e assumam o controlo sobre o que é importante para si e para a sua comunidade. Nesta perspectiva, o pólo individual do *empowerment*, assume um carácter nuclear.

Figura 2: Componentes do processo de *empowerment* individual



Fonte: adaptado de (Ninacs, 2003 a: figura 3- p.24)

De acordo com Ninacs (2003) o *empowerment* individual opera-se sobre quatro planos: a participação, as competências, a auto-estima e a consciência crítica. Trata-se de um encadeamento simultâneo de etapas em cada plano que, de uma forma conjunta e pela sua interacção, geram a passagem de um estado sem poder a um estado no qual o indivíduo se torna capaz de agir em função das suas próprias escolhas (Ninacs, 2003: 23), componentes que se entrelaçam à imagem de um cabo confeccionado com quatro cordas que se reforçam reciprocamente (cf. Figura 2).

Em síntese, e retornando à problemática central suscitada, faz sentido estabelecer um claro nexo de relações entre as noções de *empowerment*, as tendências de individualização e as lógicas de acção dos dispositivos e medidas de política social no contexto do Estado Social activo. As perspectivas de *empowerment* podem assim associar-se quer ao desígnio de individualização e subjectivização, por um processo de construção dos laços sociais através das dinâmicas de afirmação subjectiva dos indivíduos, quer ao primado da *norma da interioridade*, pela exclusiva ênfase posta na mudança individual, através da qual a individualização pode converter-se em culpabilização.

Bibliografia

- ASTIER, I. (2003), “L’irruption de l’individu concret dans le service public: du travail sur autrui au travail avec autrui”. Comunicação apresentada nas *IX Journées de Sociologie du Travail*, 27-28 Novembre 2003, Paris.
- ASTIER, I. (2007) *Les nouvelles règles du social*, Paris, PUF.
- ASTIER, I., e DUVOUX, N. (2006), “L’institution de la dignité dans la société contemporaine: réflexions à partir du cas français”, in ASTIER, I. e DUVOUX, I (Eds.), *La Société Biographique: Une injonction à vivre dignement*. Paris, L’Harmattan, pp.15-31.
- AUTES, M. (1999) *Les paradoxes du travail social*, Paris, Dunod.
- BALSA, C. (Ed.). (2006) *Confiança e Laço Social*. Lisboa, Colibri e CEOS.
- BOSSÉ, Y. (2003), “De l’«habilitation» au «pouvoir d’agir»: vers une appréhension plus circonscrite de la notion d’empowerment”, *Nouvelle Pratique Sociale*, n.º 16, pp. 30-51.
- BRANCO, F. (1997), “Serviço Social, inserção e rendimento mínimo.” *Intervenção Social*, n.º15/16, pp. 67-82.
- BRANCO, F. (2001 a), *A Face Lunar dos Direitos Sociais: O Rendimento Mínimo Garantido como direito de cidadania em Portugal: virtualidades e limites*, Tese de Doutoramento, PUC/SP, São Paulo, Abril 2001.
- BRANCO, F. (2001 b), “O Rendimento Mínimo Garantido como direito de cidadania em Portugal: virtualidades e limites”, *Intervenção Social*, n.º 23/24, pp. 303-337.
- CAPUCHA, L. (ed.) (1998) *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- CASTEL, R. (1995) *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris, Fayard.
- CASTEL, R. (2005), “Devenir de l’État providence et travail social”, in *Le Travail Social en Débat[s]*, ed. ION, J., Paris, La Découverte, pp. 27-49.
- Comissão Europeia (1998) *Programme d’action sociale 1998-2000*, Luxemburgo, (CEE COM/98/259)
- DEFOURNY, J.; FAVREAU, L.; LAVILLE, J-L. (eds) (1998) *Insertion et nouvelle économie social - un bilan international*, Paris, Desclée de Brouwer.
- DUBAR, C. (1996) “Socialisation et processus” In *L’exclusion Social-État des Savoirs*, PAUGAM, S. (ed.), Paris, Éditions La Découverte, pp. 111-119.
- GUILLANI, F. (2006) “La procédure de l’entretien individualisé dans le travail d’accompagnement: quand les usagers et intervenants sociaux ont à organiser l’expérience de situations sans qualité.” in ASTIER, I. e DUVOUX, I (Eds.), *La Société Biographique: Une injonction à vivre dignement*. Paris, L’Harmattan, pp. 195-212.
- ION, J. (1998) *Le Travail Social au singulier*, Paris, Dunod.
- LØDEMEI, I., TRICKEY, H. (Eds.). (2000) *An offer you can’t refuse*, Bristol, Policy Press.
- NINACS, W. (1995), “Empowerment et service social: approches et enjeux”, *Service Social*, n.º 44 (1), pp. 69-94.
- NINACS, W. (2003), “L’empowerment et l’intervention sociale”, [http://www.sepsac.org/uploads/media/Empowerment et intervention sociale - ninacs.pdf](http://www.sepsac.org/uploads/media/Empowerment_et_intervention_sociale_-_ninacs.pdf).
- RAVON, B.; LAVAL, C. (2005), «Relation d’aide ou aide à la relation» In J. Ion (Ed.), *Le Travail Social en Débat[s]*, Paris, La Découverte, pp. 235-250.
- ROBERTIS, C. (1994) “Le contrat en travail social - fondements éthiques et opérationnalité”, *Intervenção Social*, n.º 9, pp. 21-33.
- ROSANVALLON, P. (1995) *La nouvelle question sociale*, Paris, Seuil.
- SANTOS, B. et al. (1997) *Uma visão solidária da Reforma da Segurança Social*, Lisboa, Multinova.
- SOULET, M-H (2005) “Une solidarité de responsabilisation”, in *Le Travail Social en Débat[s]*, ed. ION, J., Paris, La Découverte, pp. 86-103.
- SOULET, M-H (2007) “Le travail social palliative: entre réduction des risques et intégration relative”, *Cidades. Comunidades e Territórios*, n.º 15, pp. 11-27.
- WUHL, S. (1996) *L’Insertion. Les politiques en crise*, Paris, PUF.