



## Universidades Lusíada

Bento, Miguel

### **Serviço social e políticas de provisão social : cumplicidades e desafios em Portugal**

<http://hdl.handle.net/11067/1054>

<https://doi.org/10.34628/j285-nm44>

#### **Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	2012
<b>Resumo</b>	Este artigo desenvolve-se em torno da relação que em Portugal se tem estabelecido entre as políticas de provisão social, em particular as públicas, e o Serviço Social, sobretudo no modo como as primeiras têm influenciado o agir profissional dos assistentes sociais. O primeiro ponto corresponde à trajetória destes dois domínios até ao último quartel do Séc. XX, recaindo a atenção do segundo, sobre alguns desafios que na contemporaneidade se colocam à profissão em face à transformação profunda das...
<b>Palavras Chave</b>	Serviço social - Portugal, Portugal - Política social
<b>Tipo</b>	article
<b>Revisão de Pares</b>	Não
<b>Coleções</b>	[ULL-ISSSL] IS, n. 39 (2012)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-23T06:21:01Z com informação proveniente do Repositório

**SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICAS  
DE PROVISÃO SOCIAL  
CUMPLICIDADES E DESAFIOS EM PORTUGAL**

**Miguel Bento**

Licenciado e Mestre em Serviço Social pelo Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa  
Doutorando do Programa de Doutoral do ISCTE - IUL em Serviço Social (2010 - 2013)  
Professor do Instituto Politécnico de Beja



**Resumo:** Este artigo desenvolve-se em torno da relação que em Portugal se tem estabelecido entre as políticas de provisão social, em particular as públicas, e o Serviço Social, sobretudo no modo como as primeiras têm influenciado o agir profissional dos assistentes sociais. O primeiro ponto corresponde à trajetória destes dois domínios até ao último quartel do Séc. XX, recaindo a atenção do segundo, sobre alguns desafios que na contemporaneidade se colocam à profissão em face à transformação profunda das políticas sociais, na sua cumplicidade com o Serviço Social.

**Palavras-chave:** Assistente Social, Welfare State, Workfare, Política social, Serviço Social

## 1 - Do (a) Bem da Nação ao Estado de Bem Estar

A Revolução Industrial trouxe consigo o acordar dos estados ocidentais para as políticas de iniciativa pública de regulação da pobreza. Paralelamente, foi emergindo a necessidade de criar uma nova profissão, o Serviço Social, que agisse diretamente sobre os pobres, com a dupla função dos assistir, mas também como espaço de suavização do impacto das desigualdades sociais.

Deve no entanto referir-se que o processo sócio - político inerente ao fenómeno da industrialização não ocorre em simultâneo e com igual intensidade nos diferentes países do ocidente. Este facto justifica em grande medida o surgimento igualmente não simultâneo do Serviço Social, processo que na Europa acompanha de certo modo a referida Revolução Industrial numa trajetória de norte para sul.

Como que a comprovar essa dinâmica, e tendo em conta que a industrialização acontece em primeiro lugar no centro e norte europeu, atente-se no facto das primeiras escolas de Serviço Social terem surgido nessas latitudes antes de processos semelhantes terem ocorrido nos países do sul. De facto, é em 1897 que Mary Richmond propõe a criação de uma escola para formar profissionais da assistência nos Estados Unidos da América, para, e apenas dois anos após, surgir em 1889 a escola de Amesterdão, a que se seguem as de Liverpool (1904), Berlim,

(1908) e Paris (1911), quando só cerca de trinta anos mais tarde são formadas as primeiras escolas na Península Ibérica, nomeadamente em 1932, quando, e por via do Comité Femenino de Mejoras Sociales de Barcelona, (capital da Catalunha e região pioneira no desenvolvimento industrial ibérico), surge a primeira instituição de ensino em Espanha, a que se seguiram o Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa em 1935 e a Escola Normal de Coimbra em 1937 (Mouro e Simões, 2001).

A intensificação do processo da industrialização das sociedades ocidentais, é pois acompanhado do surgimento do Serviço Social, o que pode ser entendido como parte integrante da preocupação dos diferentes regimes em implantar um conjunto de medidas tendentes a minimizar o impacto de alguns riscos sociais, num plano mais alargado de regulação social da ordem capitalista - industrial que a espaços se via confrontada com os avanços de correntes contestatárias, em particular as associadas aos movimentos anarquistas e socialistas, e que no contexto do mundo operário - industrial tinham uma significativa adesão, traduzindo-se em organizações de intervenção socio - política, como foram os sindicatos desse período, ou mesmo estruturas previdenciais como as mutualidades.

A profissão teve ainda na sua origem, aquilo que se pode denominar como uma ramificação embrionária, que derivando do liberalismo, de pendor caritativo-filantropo, formou duas correntes distintas no modo como capitalizaram as primeiras teorias produzidas, em particular por Mary Richmond. Enquanto o modelo anglo - saxónico advoga uma certa ideia de "reformismo social", virado para a humanização do capitalismo industrial assente no aconselhamento social e na capacitação dos pobres, o modelo francófono vai assentar num assistencialismo de inspiração humanista - cristão, exemplo do que veio a suceder em Portugal com a primeira escola a ser tutelada pelo Patriarcado de Lisboa (Mouro e Simões 2001).

No caso português, o processo sócio - político do início do século foi marcado pelo advento da I República, que logo na Constituição de 1911 consagra a assistência como um "direito" e consequentemente uma responsabilidade pública, o que veio a encontrar eco na profícua legislação da segunda década desse século, em particular para a figura dos Seguros Sociais Obrigatórios, que no entanto, e como veio a acontecer com a generalidade dos restantes diplomas de cariz social, não vieram a ter uma aplicação significativa.

Para além de um certo compromisso público face aos impactos da pobreza e outros problemas sociais, em particular o analfabetismo, presente neste período da história portuguesa, há que levar em linha a secundarização da atividade da Igreja Católica no domínio da assistência, consequência do processo de laicização do Estado, o que não contribuiu para o surgimento de condições objetivas que levassem à institucionalização do Serviço Social, tal como vinha acontecendo noutros países da Europa ocidental onde o cristianismo enquadrava do ponto de vista conceptual e formativo esta profissão emergente. Por outro lado e também como fator explicativo do não surgimento de uma profissão com funções no domínio da "amenização social", (Mouro e Simões 2001), temos o facto do

processo de industrialização, terreno propício à emergência da Questão Social, ser à época da I República, muito incipiente em território nacional.

Foi necessário esperar pelo Estado Novo e pela Constituição da República Portuguesa, (CRP) de 1933, que oficializou o início de um processo marcadamente “anti – democrático, anti - liberal e anti - estado providência” (Branco e Fernandes, 2005, p.1), para que o Serviço Social surgisse em Portugal num registo “encarado e configurado como apostolado exclusivamente feminino, por imperativo da Lei que o legitima, no âmbito do ensino particular e confessional (católico)” (Branco e Fernandes, 2005, p.1).

O surgimento da profissão neste período deve ser analisado à luz de um quadro político que não considera as liberdades fundamentais, e que procura “arregimentar e domesticar o Serviço Social” (Branco e Fernandes, 2005, p.2), para os fins do regime em termos de proteção social por um lado, e por outro, no tocante ao processo de cerceamento das liberdades no sentido amplo do termo.

Ao recusar liminarmente a conceção pública de seguro social, o Estado Novo, e ancorando as suas opções no espírito corporativista do regime e numa valorizada tradição ancestral de proteção não formal, vai enquadrar o agir profissional no domínio da assistência, entendendo esta enquanto “distribuição da esmola, (pública, mas sobretudo particular – a caridade e beneficência), incorporada no Ministério do Interior (o Ministério da ordem pela violência e pela repressão ideológica – cultural), e da previdência, satisfação dos direitos devidos ao trabalhador” (Branco e Fernandes, 2005, p.2). Leal (1966), citado por Maia (1985), refere que a previdência, “ ...de acordo com a Constituição de 1933, não é um fim do Estado, mas um fim de determinadas instituições. O Estado não pode ou não deve, perante a constituição, chamar a si a realização dos objetivos da previdência”, (Maia, 1985, s/nº.).

Este derivar da proteção social de iniciativa pública para a esfera da sociedade, por via não só da enorme valorização do regime face à “mentalidade tradicional de um povo em matéria de assistência” (Serviço Nacional de Informação, 1945, p.36), traduz-se desde logo no espírito e letra da CRP, ao definir como papel central do Estado neste domínio, “ coordenar, impulsionar e dirigir todas atividades sociais”, linha programática que desde logo preocupou o regime, quando, e em 1934, durante o I Congresso da União Nacional, “ ficou claramente definido o papel «supletivo» do Estado relativamente às iniciativas particulares, nomeadamente da Igreja Católica. Entre as intervenções dos diversos delegados, contou-se a da Condessa de Rilvas, que além de propor a criação de uma Escola de Serviço Social, considerou ser a assistência prestada aos «anormais físicos, psíquicos e sociais», uma «obrigação da sociedade como meio de legítima defesa contra a degenerescência da raça” (Pimentel, 2000, p. 480).

Em termos de proteção social, em particular a de cariz providencial, o Estatuto do Trabalho Nacional publicado em 1933 (Decreto-Lei nº 23 048 de 23 de Setembro) define claramente a estrutura provisional do país em domínios clássicos como a doença ou os acidentes de trabalho, e que de certo modo contribui

para formatar, o quadro operacional das profissionais de Serviço Social, tal como surge no preâmbulo do Decreto - Lei n.º 30135, de 14 de Dezembro de 1939, classificando-as de “obreiras...responsáveis e ativas cooperadoras da Revolução Nacional, animadas por sãs doutrinas – as de sentido humano, corporativo e cristão, a quem compete atuar junto das fábricas, organizações profissionais, instituições de assistência e particularmente entre famílias humildes e de restrita cultura, as mais facilmente influenciáveis, com objetivos higiénicos, morais e intelectuais”.

Estava assim lançado o figurino institucional da profissão, marcado por uma conceção de política sociais cujas referências centrais se foram buscar à Doutrina da Igreja, abordagem que se manteve até sensivelmente ao final dos anos sessenta, pese embora, e entretanto, se tenham verificado profundas transformações no quadro político europeu a que Portugal foi pouco permeável, e de onde ressalta a Declaração Universal dos Direitos do Homem, numa proclamação da ONU em 1948, e sobretudo a implementação dos estados providência europeus, configurados pela referência conceptual do Relatório Beveridge (Inglaterra, 1942), que remete para o domínio estatal a provisão de um conjunto de necessidades nos domínios da saúde, emprego e segurança social.

Apesar de todos estes avanços no espaço europeu, o exercício da profissão em Portugal continua marcado por um duplo e complementar sentido de missão e de arte, acentuando o pendor moralizante, concretizado por via de uma ação “simbólico – ideológica em detrimento das funções técnicas”, em que o “bem – fazer (beneficência) e o bem – merecer (benemerência) tomam o pobre como culpado (bons e maus pobres) e a pobreza como mal /desaptação individual. A esmola toma assim o lugar do direito dos pobres (cívicos e sociais) em oposição à consciência social já firmada nas sociedades democráticas...” (Branco e Fernandes, 2005, p.4).

Mal refeitos do impacto destruidor da II Guerra Mundial, a maioria dos estados do centro e norte europeu sentem necessidade de construir estruturas públicas de provisão social, que de certo modo garantisse níveis elevados de bem – estar recuperadores da esperança, mas também como contraponto ideológico aos sistemas políticos dos países do bloco socialista.

Os modelos que então se seguiram, assentaram em grande medida no já citado Relatório Beveridge, e que visava na sua origem libertar o Homem da incerteza futura, assente no “risco da responsabilização e intervenção públicas, isto é, na ideia de socialização dos riscos sociais e satisfação das necessidades socialmente reconhecidas” (Branco, 1993, p.76), tendo ainda subjacente o pressuposto de ninguém poderia viver abaixo de determinado limiar garantido pelo Estado, na perspetiva de “um direito sem prova de falta de recursos”.

A implementação deste modelo de bem – estar (Welfare State), embora de forma diferenciada de país para país, é emblemático de um dos mais importantes avanços civilizacionais do ocidente, tendo subjacente dois conceitos nucleares. Por um lado uma conceção de mínimo como acima se refere, mas também e sobretudo,

a de direito social que então se consolida, deixando de ser uma responsabilidade individual, na linha da figura previdencial iniciada na Alemanha de Bismark no final do Séc. XIX, para passar a ser assumida por alguns estados. Entra-se assim, na generalidade dos países europeus, na era da socialização estatal do risco, em detrimento de uma proteção marcadamente assistencial e previdencialista de matriz individual e religiosa, e que foi progressivamente difundindo o bem – estar para além daqueles que estavam diretamente ligados ao mundo do trabalho como acontecia até então, (Bento, 2010).

Longe desta linha interventora do Estado no fornecimento de Bem – Estar, em Portugal acentua-se neste período o figurino previdencial consagrado na CRP de 1933, cabendo aos poderes públicos organizar e tutelar as estruturas de proteção corporativa, tão gratas ao regime, fruto não só de uma opção ideológica, o que encaixava na pretensa “mentalidade tradicional de um povo”... que no domínio da assistência apresentava “...qualidades de bondade, generosidade piedade com o próximo necessitado, espírito de sacarifico, caridade” (Serviço Nacional de Informação, 1945, p.36).

Este é pois um contexto marcado por uma clara renúncia à provisão social pública, já que esta não ia para além de apoio assistencial aos então denominados “não parasitas” ou ainda “bons pobres”, num misto de caridade e repressão, e que levava, inclusive, ao isolamento policial de alguns grupos, em particular os que vegetavam na periferia de uma sociedade já si marcada por fortes indicadores de miséria.

Neste período imediato do pós guerra, a formação de Assistentes Sociais em Portugal, evidenciava o cunho moralista da profissão, já que “às obreiras do serviço social”, cabia em primeiro lugar, trabalhar entre “famílias humildes e de restrita cultura, as mais facilmente influenciáveis”, pelo que se impunha ao Governo, “não se alhear da formação que àquelas se dê, para que jamais possa desviar-se do sentido, corporativo e cristão.” (Decreto – Lei nº. 30.135 de 14 de Dezembro de 1939).

Apesar do controle férreo que o Estado Novo exercia sobre a formação e exercício profissional das Assistentes Sociais, algumas destoavam da conceção ideológica do regime.

Para Martins (2002), “em tempos de ditadura não se pode falar de um Serviço Social Português, homogéneo, identificado com uma profissão assistencialista, conivente com as condições de opressão em que viviam os portugueses; por quanto existiram assistentes sociais que manifestaram outras formas de conceber, fazer e de se posicionarem nesses tempos (Martins, 2002, p.51).

Este movimento que segundo a mesma autora se começa a acentuar a partir da década de cinquenta, tem algumas das suas expressões junto de movimentos profissionais ligados à intervenção nas empresas e mesmo em círculos religiosos, o que de certo modo antecipa aquilo que apelida, e citando Netto (1998), de “crise do Serviço Social tradicional nos anos 60, como fenómeno internacional”, (Martins, 2002, p.54), para logo a seguir salientar a confluência de



vários questionamentos, levando também, e que a nível interno, os profissionais interrogassem um conjunto de aspetos relacionados com a formação e a prática, nomeadamente porque os “problemas sociais não podem ser atribuídos aos que vivem essas situações, culpabilizando-os, existindo a possibilidade de analisar mais profundamente a organização da sociedade, dirigindo as práticas para as questões estruturais”, (Martins, 2002, p.55).

A título ilustrativo de algumas brechas que o edifício formativo e profissional foi abrindo, embora muito lentamente, registre-se o caso de Felicidade Paixão Marques, então aluna finalista do Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa, e que no longínquo ano de 1947 vai para a região mineira de S. Domingos (Mértola), recolher informação para a sua monografia de fim de curso. Depois de amiúde evidenciar uma postura crítica face a aspetos basilares do regime, a aluna não se coíbe de fazer acentuadas críticas ao modelo da sociedade portuguesa de então, sobretudo no que toca aos próprios princípios e valores cristãos que norteavam a assistência. A dado passo da Monografia, e relativamente ao estado de pobreza extrema que viviam os mineiros em contraste com a opulência dos proprietários e administradores da mina, refere:

“ Diz ainda sua Santidade na mesma Encíclica que é necessário que as riquezas, com contínuo incremento da economia social, sejam repartidas pelos indivíduos ou pelas classes particulares de tal maneira que se salve, sempre a utilidade comum de que falava Leão XIII, ou, por outras palavras, que em nada se prejudique o bem geral de toda a sociedade. Esta lei de justiça social proíbe que uma classe seja pela outra excluída da participação dos lucros...o mineiro não pode entrar com capital porque não tem, mas entra com trabalho, é esta a sua cota, porque é à custa dele que a empresa progride. A distribuição dos lucros devia obedecer a certos princípios convenientemente estudados”, (Marques, 1947, p.81).

Este tipo de posicionamentos surge como que a marcar o início, embora ainda muito ténue, de um processo em que a profissão se vai vinculando “progressivamente às ciências sociais e aos direitos do homem, materializando como inovação a intervenção grupal ... e a intervenção comunitária, no quadro do desenvolvimento comunitário ou da promoção humana” (Branco e Fernandes, 2005, p.5) traduzindo não só uma secundarização do case work, (centrado numa abordagem clínica dos fenómenos sociais em que o importante era “curar” o indivíduo da sua desadaptação social), sendo sustentada teoricamente em vários acontecimentos de especial significado na viragem formativa e profissional que então se iniciava.

Pode-se portanto afirmar que o processo do 25 de Abril com tudo o que este representou em termos sócio - políticos, mas em particular do posicionamento do Estado face à provisão social pública e suas consequências no agir profissional, foi antecipado pelo Serviço Social português, uma vez que quando eclodiu a Revolução, já no seio da profissão se tinha instaurado um debate marcado pelas conceções de Bem - Estar, e que numa fase inicial são de influência marxista,

“formar em ciências sociais para a intervenção social”, (Branco e Fernandes, 2005, p.7), para progressivamente se “entrar numa fase de rescaldo que conhece o desencanto mas também funda procuras e pesquisas mais amadurecidas”, (Branco e Fernandes, 2005, p.7).

Perde assim fulgor a faceta interventivo - transformadora em que o profissional adota um papel “comprometido com os interesses das classes excluídas e por isso assume-se como agente de mudança até numa perspetiva anti institucional (radicalismo)”, (Branco e Fernandes, 2005, p.6), encaminhando-se para o que os citados autores, e citando Falcão (1979), consideram um compromisso na promoção de “condições de atendimento a necessidades humanas de subsistência e existência...através de uma prática com características sócio - relacionais, incluindo uma dupla função convergente: a dimensão educativa e a dimensão política” (Branco e Fernandes, 2005, p.7).

O regime consagrado por via da CRP de 1976, encontra assim uma parte do corpo profissional já familiarizado com os desígnios de uma nova matriz de provisão social pública. De salientar que logo no alvorecer da Revolução o próprio programa do Movimento das Forças Armadas, assume que era objetivo central do novo regime, “uma nova Política Social...aumento progressivo, mas acelerado da qualidade de vida de todos os portugueses”, (Maia, 1985, p.71) situação que ganha consistência formal no quadro constitucional acima referido, quando este vai buscar às democracias providenciais europeias, uma perspetiva de proteção social que tem no Estado o principal garante de um conjunto de serviços, de carácter gratuito e universal, assente no tripé de um Serviço Nacional de Saúde, num Sistema Educativo e num “ sistema de Segurança Social unificado e descentralizado”, (Maia, 1985, s/nº).

Pode-se portanto afirmar, que a profissão em Portugal procurou antecipar alguns dos pressupostos inerentes a um formato de provisão social pública que o sistema político só viria a incorporar anos mais tarde, quando, e sobretudo a partir da década de sessenta se reconcilia “com os modelos de formação praticados nas democracias ocidentais. A centralidade dos direitos humanos, particularmente dos direitos sociais, ganha lugar significativo na formação a par da recentração da formação nas ciências sociais...” (Fernandes e Branco, 2005, p.13), percurso que naturalmente se viria a consolidar com o avanço progressivo de algumas das estruturas do sistema providencial, e onde o novo primado dos direitos sociais foi progressivamente afastando o da responsabilidade individual face à privação.

## 2 - Serviço Social e políticas sociais - Alguns desafios ético - políticos da profissão em Portugal

São dois os momentos chave da profissão em Portugal<sup>1</sup>: um primeiro que ocorre por via da institucionalização na década de trinta, e um segundo, cerca de meio século mais tarde quando o corpo profissional vê reconhecido o estatuto de licenciatura (1989), que foi seguido da disseminação de novos cursos por diferentes escolas do ensino público e privado. Segue-se aqui o pensamento de Negreiros, quando esta aponta o referido segundo momento como o elemento que possibilitou um “salto qualitativo em termos de legitimação e reconhecimento social”, (Negreiros, 1999, p.24).

Esta afirmação do Serviço Social no seio do mundo académico e na sociedade em geral, leva, e entre outros aspetos, à criação da Carreira de Técnico Superior de Serviço Social na esfera do Estado, com o conseqüente conteúdo funcional da profissão, não só na administração pública mas também no sector privado, e onde o Assistente Social surge, e de acordo com a Classificação Nacional de Profissões, (CNP) como um “profissional especializado na área das ciências sociais e humanas com capacidade de intervenção, planeamento e investigação e que atua em três níveis distintos: indivíduos, família e comunidade. Recorre a procedimentos especializados, como o diagnóstico ou a entrevista e age com o propósito de identificar e resolver os problemas, do indivíduo, grupo ou comunidade, adaptando-o e tornando-o útil à sociedade”. (Amaro, 2009, p.35).

Ressalta daqui, um recuperar da “conceção tripartida do Serviço Social”, (Amaro, 2009), e que segundo a mesma autora foi fortemente questionada a partir da década de sessenta com a tentativa de abandono desta metodologia (caso, grupo e comunidade), iniciando-se então múltiplas experiências de intervenção centradas no que se apelidou de método integrado, em que o profissional deveria reunir competências que lhe permitissem “equacionar as problemáticas que se lhe colocam em termos, micro, meso e macro, não descurando também o âmbito das políticas sociais ...a partir desta abordagem integradora é que se deveriam construir os modelos específicos de intervenção”, (Amaro, 2009, p.31).

O novo enquadramento formal da profissão, expresso na definição da já referida CNP, incorpora de certo modo a abordagem funcionalista que marcou o Serviço Social Clássico, o que se poderá justificar pela formatação ideológica das próprias estruturas estatais, que alguns anos após a transformação do regime político mantiveram muitas das conceções sociais e culturais do Estado Novo, nomeadamente no perdurar de uma visão assistencialista da profissão, (Amaro,

---

<sup>1</sup> Os dois momentos em causa acabam por confirmar a profunda cumplicidade existente entre o Serviço Social português e as políticas sociais, quando os mesmos coincidem com períodos distintos da produção destas em Portugal, o primeiro ligado à lógica corporativista do Estado Novo com o Estatuto do Trabalho Nacional (1933) a determinar em grande medida o figurino da profissão, e o segundo, com a consolidação, (tardia face aos movimentos que então emergiam da Europa), do Estado de Bem Estar.

2009). Não se pense no entanto que o enfoque funcionalista da profissão está hoje em dia, totalmente posto de parte. Para Amaro, “Estas perspetivas estavam presentes nos primórdios da profissão, foram sobrevivendo e hoje parecem que tomam formas revigoradas de se afirmarem como teorias vivas do Serviço Social”, (Amaro, 2008, p.75).

A persistência, no dias de hoje, destes aspetos da identidade profissional, sobretudo no tocante ao seu quadro teórico, e que à primeira vista relegam para segundo plano ou simplesmente ignoram outras abordagens, não pode ser desligado da transformação profunda que desde o final dos anos oitenta do século passado, mas sobretudo na última década, tem caracterizado a produção de políticas sociais, onde a conceção de um estado providencial tem vindo a diluir-se, quase sempre na perspetiva de que a proteção face à incerteza futura deve agora, recentrar-se numa co-responsabilização entre o Estado e o indivíduo, por via de uma deslocação da cobertura dos riscos sociais para os círculos da solidariedade informal, nomeadamente da família, ou ainda do mercado com a criação de mecanismos de índole previdencial em sectores como a saúde ou as pensões.

Um exercício tendente a comprovar o que acima se refere, pode ser feito a partir da análise tripartida com que Esping - Anderson organiza os modelos de Welfare, (Silva, 2002). Se no primeiro e terceiro modelo (Continental ou Corporativo e Escandinavo ou Social - Democrático, respetivamente), a provisão social foi até alguns anos marcada por uma matriz provisional pública, assente no primado da universalidade, já no segundo, (Anglo Saxónico ou Liberal), o acesso a serviços e bens disponibilizados pelo Estado esteve quase sempre sujeito a uma prévia condição de recursos, para além de um grande e crescente peso do sector privado em vários domínios da proteção social.

Esta organização tripartida dos modelos do Estado Social europeu, tem nos últimos vindo de algum modo a uniformizar-se, aproximando-se do modelo Anglo-saxónico ou Liberal, mesmo no caso dos países do Sul Mediterrânico (Portugal, Espanha, Itália e Grécia), marcados por especificidades como a persistência de elevados níveis da solidariedade informal. No nosso país, assiste-se nos últimos anos a uma crescente cumplicidade entre os governos, mundo financeiro e as antigas estruturas assistenciais, sobretudo as ligadas à Igreja Católica, o que tem ajudado a acentuar um novo paradigma de proteção que obviamente o Serviço Social tem sido obrigado a seguir, e de onde ressalta um novo enfoque das políticas sociais por via de uma focalização em territórios ou problemáticas.

Em face desta nova realidade, uma primeira questão se coloca ao Serviço Social, tem a ver com o papel central que a noção de direito social teve na afirmação da profissão no pós - guerra, até quase ao final do século XX, e que de certo modo pautou a prática profissional, ancorada no Estado como garante de uma certa conceção de Homem total, em que para além dos direitos cívicos e políticos, a sua afirmação plena se fez também por via do acesso à satisfação

das necessidades básicas que foram sendo progressivamente ampliadas para domínios como a cultura, o ambiente ou a paz. Também em Portugal o Serviço Social fortaleceu a sua posição enquanto mediador do cidadão com as estruturas fornecedoras de bens e serviços sociais. Não sendo o guardião único desses direitos, foi seguramente um dos mais destacados facilitadores no seu acesso.

A transformação das políticas sociais públicas cada vez mais assente na figura da condição de recursos, utilizada como tampão do acesso universal, pode contribuir para que os Assistentes Sociais se metamorfozem em agentes fiscalizadores dos diversos sub-sistemas, e em último caso, contribuir, embora que indireta e inconscientemente, para o ressurgir do primado da “regulação e da ordem”, por via, por exemplo, de novas catalogações estigmatizadoras de públicos e problemáticas.

Torna-se assim claro que uma vez mais o Serviço Social parece ter sido arrastado no seu agir pelas novas conceções das políticas sociais, que de um modo geral se têm caracterizado na União Europeia por um questionamento do Welfare State, e que em Portugal se tem refletido num processo de dissolução do modelo, resultado em grande medida, da adoção interna de uma nova figura que começou a emergir a partir dos anos 90 do Séc. XX, o Wokfare, “partidário de uma racionalidade de retribuição expressa na obrigatoriedade de participação dos cidadãos em medidas de ativação voltadas ao mercado de trabalho”, (Moser, 2011, p. 69).

Segundo Silva (2002), citado por Moser (2011, p.69) esta novo posicionamento dos estados face à proteção social, assenta num “questionamento moral: é justo que as pessoas recebam do Estado sem trabalhar? É a resposta negativa a esta questão que demarca a transição do Estado de bem-estar passivo para um Estado de bem-estar social ativo”. Ainda segundo Moser (2011), citando o mesmo autor, o conceito de ativação relaciona-se com o de Wokfare, enquanto “conjunto de ações que têm por finalidade aumentar o grau de empregabilidade do beneficiário de uma prestação social, através da sua articulação organizada de uma oferta de emprego ou formação, ou qualquer outro tipo de medida ativa...”, (Moser, 2012, p.72).

Esta abordagem de construção das políticas sociais está naturalmente a distanciar o Serviço Social da sua componente facilitadora de acesso aos direitos sociais, e ao mesmo tempo, criar condições para valorizar o seu cunho assistencial, uma vez que afastando-se da sua dimensão difusa e estrutural que os direitos sociais proporcionam enquanto mecanismos propiciadores de uma efetiva igualdade de oportunidades, a profissão tenderá a reorientar o seu foco para o individual, com repercussões na abordagem teórico – filosófica relativamente a algumas das suas dimensões, nomeadamente da abordagem que irá construir no tocante à natureza dos problemas sociais .

Isso mesmo refere Laville (2000), quando e citado por Moser (2011), defende que no Workfare “... a pobreza é entendida como resultante de comportamentos individuais (...), os pobres são considerados, antes de mais nada, como

responsáveis, leia-se culpados, da sua recusa ou incapacidade de se inserirem na sociedade”, (Moser, 2011, p.72).

A mesma autora cita Caleiras (2004) para reforçar esta preocupação, quando este afirma que o conceito (Wokfare), “escamoteia as dinâmicas plurais, complexas e turbulentas do mercado de trabalho, por outro, parece responsabilizar em exclusivo o desempregado pela sua própria condição, de tal forma que pode inclusivamente vir a ser estigmatizante”, (Moser, 2011, p.71).

Este posicionamento do Estado face à proteção social em sentido amplo, propicia o ressurgir de concepções marcadamente moralistas relativamente a algumas representações sociais de sectores da população, e que só muito dificilmente não contaminarão o Serviço Social. Essa mesma realidade é hoje reconhecida nos Estados Unidos, país onde o conceito de Workfare eclodiu durante a presidência de Ronald Reagen (Silva, 2011), estendendo-se depois à Europa e alguns países da América Latina, já que, e conforme nos dá conta Gough (2000), este, “Baseia-se no conceito de uma «subclasse» ...caracterizada por deficiências comportamentais, o que a distingue, por exemplo, dos «pobres mercedores» ”, (Moser, 2011, p.73).

Embora reconhecendo algumas insuficiências do Welfare State há muito sinalizadas por autores como Rosanvallon (2005), Ferrera (2000) ou Hespanha (2002) entre outros, Moser, desta vez citando Pereira (2009), afirma estar-se na presença de um novo Estado, o “Estado do Trabalho (Labor)”, que substituindo o Estado Social por via do Workfare, deixou de ter como objetivo a satisfação de necessidades humanas, mas a colocação de pessoas num mercado laboral cada vez mais precarizado, “...de curto prazo e socialmente desprotegido, atendendo aos interesses e às necessidades do capital”, (Moser, 2011, p.74).

Iamamoto (1996), e numa reflexão em torno dos desafios que a contemporaneidade lança ao Serviço Social na América Latina e no Brasil em particular, aborda um conjunto de aspetos, que face ao fenómeno da globalização, em particular de uma certa homogeneização dos processos produtivos que se tende a generalizar, e consequentemente do tipo de sociedade que nos últimos anos tem vindo a ser construída com base no que a autora apelida de “acirramento da competitividade intercapitalista”, o exemplo da realidade brasileira, adquire ampla pertinência no contexto português.

Na opinião desta especialista em Serviço Social, a profissão consolidou-se no comprometimento com os “valores democráticos, com a defesa da esfera pública e com a construção de uma nova cidadania na vida social, no horizonte da realização dos compromissos ético – políticos estabelecidos no Código de Ética do Serviço Social, fundados em valores humanistas da igualdade, da liberdade e da justiça social” (Iamamoto, 1996, p.9).

O papel do Estado no fornecimento de elementos que levaram a esta “nova cidadania”, é assim determinante no alcançar dos “compromissos ético – político” da profissão, e que recorde-se, foram ancorados nos valores transversais de normativos como a Declaração Universal dos Direitos do Homem. A

contemporaneidade é no entanto marcada por aquilo que a autora já em 1992 denominava como “uma ampla retração dos investimentos públicos nas áreas da seguridade social...nas políticas salariais e de emprego...progressivamente, afirma-se uma clara tendência que aponta para a privatização, a focalização e a descentralização no âmbito do planeamento e da efetivação das políticas sociais”.(Iamamoto, 1992, p.9).

A privatização das políticas sociais a que a autora faz referência tem tradução em Portugal em domínios como a saúde ou a educação, e surgem numa linha de “satanização do Estado, responsabilizado pelas desgraças e infortúnios que afetaram as sociedades capitalistas” e por outro na “santificação ou exaltação do mercado e da iniciativa privada”(Iamamoto, 1996, p.12).

A focalização das políticas sociais pode ser entendida como uma desfocagem da noção de direito social materializada no pós guerra, traduzindo também, embora que indiretamente, o abandono da ideia de que a pobreza e outros problemas sociais, são de natureza causal multidisciplinar competindo ao Estado agir a montante dos mesmos com a adoção de políticas de natureza estrutural em áreas como a saúde, a educação ou o emprego, proporcionando a todos as mesmas oportunidades por via de uma “provisão social niveladora”, como Branco (1993), denomina. Em contrapartida, segmentando as políticas, focalizando-as em “problemáticas” e “públicos-alvo”, o Estado, e consequentemente o Serviço Social, tenderá a afastar-se da abordagem integradora que a profissão tinha conquistado no final da década de sessenta do século passado.

O processo de descentralização das políticas sociais traduz-se em Portugal no atual figurino legislativo, não só por via das novas atribuições e competências dos municípios e freguesias, mas também no formato operacional de algumas medidas de que será um dos exemplos mais emblemáticos a figura da Rede Social, (Resolução do Conselho de Ministros nº. 197/97 - DR - I Série B , Nº. 267 de 18/11/1997), que logo na primeira frase do seu preâmbulo introdutório dá conta que, “Existe no país uma secular e fecunda tradição de entreajuda familiar e de solidariedade mais alargada” (argumento que, curiosamente, o Estado Novo utilizou para justificar o baixo nível de investimento público no combate á “miséria”), para mais á frente referir, que, e entre outros, são objetivos da Rede Social , “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”.

A este propósito Joan Lacomba (2005: 16) no Prólogo do livro “EL Trabajo social territorializado - Las transformaciones de la acción pública en la intervención social” da autoria de Mejed Hamzaoui, afirma as limitações do paradigma da territorialização nos seguintes termos: “ Consideram-se os problemas espaciais, embora saibamos que os fatores de precarização e exclusão são na sua maioria extraterritoriais e têm um carácter estrutural”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Traduzido do castelhano

Se é verdade que esta reconfiguração à escala regional e local das políticas sociais pode, e entre outras vantagens, traduzir-se em diagnósticos mais participados, tal como refere Mondolfo (2005), também é igualmente verdade que esta conceção de políticas sociais, com diagnósticos e respostas construídos a partir do “local”, veio, e no caso português, propiciar o ressurgimento de uma linha assistencial civil, neofilantrópica, expressa, por exemplo, nos conhecidos Movimentos de Voluntariado ou nas ainda mais recentes Lojas Sociais, linha que Lacomba, considera como fator que contribui para “ a precarização laboral dos/ das trabalhadores do social” (2005, p.18).

Já em 1996 Iamamoto chamava a atenção para o fenómeno muito semelhante do ressuscitar da filantropia no Brasil, e que, tal como em Portugal, na sua relação operacional com o Serviço Social, surge como uma “máscara humanitária”, que de certo modo legitima as desigualdades sociais de que a pobreza é sem dúvida a sua mais ampla expressão.

Por outro lado, o paradigma da territorialização/focalização das políticas públicas de provisão social, pode contribuir 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 designa de 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 marcado pela “tecnificação dos seus procedimentos”, (Amaro, 2009, p.39).

A focalização das políticas sociais, direcionadas para problemáticas específicas, aliada a uma circunscrição territorial da intervenção decorrente do processo de regionalização / localização das mesmas, parece acentuar a tendência para uma “gestão de casos”, quer seja de caso-indivíduo, do caso – problema ou do caso – território, desencadeando por parte das administrações públicas, ou mesmo privadas, sentimentos gestionários inerentes ao processo interventivo, onde prevalece uma prática direcionada para aspetos como a eficiência e eficácia da intervenção, e onde é dada primazia a critérios avaliadores de cariz quantitativo, (Amaro, 2009).

A ilustrar este tipo de intervenção que em Portugal se acentuou a partir da década de noventa do século passado, onde no contexto de equipas multidisciplinares os assistentes sociais começaram a desenvolver uma ação determinada dentro da lógica da territorialização, em projetos com financiamentos nacionais e comunitários e de que são exemplo, em primeiro lugar, os Projetos de Luta Contra a Pobreza do último quartel do Séc. XX, e mais recentemente os Programas Progride ou os Contratos Locais de Desenvolvimento Social, (CLDS), muito assentes, e como refere Amaro (2009), nos “resultados da intervenção”, e onde a estratégias operacionais pressupõem uma focalização ajustada às problemáticas específicas que pretende atenuar ou erradicar; na privatização, com



a incorporação de parceiros da sociedade civil em quase todos os momentos do processo, e por último, verifica-se que estes projetos surgem sempre confinados a uma circunscrição territorial que não considera a relação/ influências dessas problemas com outros espaços de natureza territorial, mas também política e cultural.

A formação dos assistentes sociais em Portugal iniciou a partir da década de sessenta do século XX, uma abordagem científico – humanista, por força não só do alinhar pelos princípios humanistas que a nível internacional, e de uma forma geral, as diferentes estruturas representativas da profissão acolheram, rompendo com a tradição caritativo – cristã do Serviço Social Clássico, mas também por via da inclusão nos planos curriculares de diversos ramos do conhecimento das ciências sociais. De certo modo fiéis a esse cunho formativo, Amaro (2009), refere que é “visível ...uma forte propensão para o perfil científico humanista do Assistente Social”, para e no entanto, logo a seguir dar conta que a “prática está dominada por um perfil científico – burocrático ...não apenas porque as instituições assim o exigem, como também porque as escolas e a socialização interpares para aí os remete. Se o Técnico Superior de Serviço Social preconiza uma prática evidence-based, o Assistente Social aponta para prática relacional-basead”, (Amaro, 2009, p.p.39-40), o que pode indiciar uma certa esquizofrenização da matriz profissional.

O padrão tendencialmente tecnicista do agir profissional deve pois ser entendido num quadro de profundas transformações do mundo contemporâneo, onde, por exemplo, os avanços tecnológicos são parte integrante de novos modos do viver, vorazes no que toca aos padrões de consumo e velozes na mudança. As dinâmicas sociais, e conseqüentemente as formas como os vários poderes querem respostas face às “tradicionais” e “novas expressões” da Questão Social, para utilizar as palavras de Netto (2010), também mudaram. Hoje exige-se a todos os profissionais, não só aos do Serviço Social, velocidade no pensamento e na ação, o que não permite diagnósticos em profundidade que levem a questionamentos mais profundos da natureza causal dos problemas, privilegiando-se o imediatismo dos resultados.

Neste cenário mais ou menos global de intervenção dos Assistentes Sociais, urge revalorizar um certo sentido ético – político da profissão, que passa e segundo Iamamoto (1996), por aspetos como o comprometimento com as “políticas sociais públicas – em especial a seguridade social, com o tripé articulado pela previdência, saúde e assistência – campo privilegiado sobre o qual incide o trabalho do assistente social”, pela “prática profissional reforçada dos direitos sociais”; por uma “cultura pública democrática” que leve à “construção de uma nova cidadania...impulsionadora de novos direitos”, e ainda pela “defesa e ampliação da esfera pública”. (Iamamoto, 1996, p.p.15-16)

As profundas transformações que os estados do ocidente tem operado nos seus modelos provisionais, determinadas pelas igualmente profundas mudanças do capitalismo, parecem ainda não ter terminado. O modo como a profissão

de Assistente Social vai continuar fidelizada à sua herança humanista do pós guerra, de assumido e claro comprometimento com os valores que enformaram os diferentes modelos de política social e até os próprios regimes democráticos, é de certo modo uma incógnita mas também um enorme desafio.

## **Bibliografia**

- Bento, Miguel (2011). Vida e morte numa mina do Alentejo – Pobreza, mutualismo e provisão Social: o caso de S. Domingos (Mértola) na primeira metade do Séc. XX. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Lisboa: Biblioteca do Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa / Universidade Lusíada.
- Branco, Francisco e Fernandes, Ernesto (2005). O Serviço Social em Portugal: Trajetória e Encruzilhada, Lisboa (original: Branco, Francisco e Fernandes, Ernesto *Le service social au Portugal: trajectoire et enjeux*, in Jean-Pierre Deslauriers e Yves Hurtubise (dir.), *Le travail social international. Éléments de Comparaison*, Canadá, Les Presses de l'Université Laval, 2005, p.165-186).
- 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;
- Hamzaoui, Mejed (2005). El trabajo social territorializado – Las transformaciones de la acción pública em la intervención social, Valência, Nau Llibres / Universitat de València;
- Iamamoto, Marilda Vilela (1996). O Serviço Social na contemporaneidade: os fundamentos teóricos – metodológicos e técnico – operativos do trabalho profissional. Brasília: Caderno Técnico do SESI, Nº. 23;
- Machado, Ednéia Maria (1999). Questão Social: objeto do Serviço Social, *Serviço Social em Revista (Revista)*, Nº. 1 (Vol. 2). Londrina: Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina;
- Maia, Fernando (1985). Segurança Social em Portugal – Evolução e tendências. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento;
- Marques, Felicidade Paixão (1947). Alguns Aspectos Sociais da Região Mineira de S. Domingos, (Monografia). Lisboa: Biblioteca do Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa/Universidade Lusíada
- Martins, Alcina (2002). Génesis Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Mondolfo, Philip (2005). *Conduire le développement social*, 2e edition. Paris: Dunod
- Moser, Liliane (2011), A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: workfare e medidas de ativação. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina;
- Mouro, Helena e Simões, Dulce (Coordenação) (2001). 100 anos de Serviço Social. Coimbra: Quarteto Editora.

- Negreiros, Maria Augusta et al (1999). Serviço Social – Profissão e Identidade: que trajetórias? Lisboa: São Paulo, Cadernos do Futuro.
- Netto José Paulo (2010). Uma face contemporânea da barbárie. Comunicação apresentada no Encontro – Civilização ou Barbárie: Serpa.
- Pimentel, Irene Flunser (2000). A Assistência Social e Familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40. Revista Análise Social (477 – 508), Vol. XXXIV, Inverno 2000, nº. 151/152. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa;
- Portugal, Serviço Nacional de Informação (1945). Assistência Social. Coleção Cadernos do Ressurgimento Nacional. Lisboa
- Silva, Pedro Adão e (2002). O modelo de welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito. Revista Sociologia, nº38, Oeiras

### Webgrafia

- Amaro, Maria Inês (2008), Os campos paradigmáticos do Serviço Social: proposta para uma categorização das categorias em presença, artigo, Revista Locus Soci@l, Nº. 1, Lisboa, Universidade Católica; Disponível em <http://www.locussocial.cesss-ucp.com.pt/page4/page4.html>
- Amaro, Maria Inês (2009), Identidades, incertezas e tarefas do Serviço Social contemporâneo, artigo, Revista Locus Soci@l, Nº. 2, Lisboa, Universidade Católica, Disponível em <http://www.locussocial.cesss-ucp.com.pt/page4/page4.html>

### Outras fontes

- Diário do Governo - Estatuto do Trabalho Nacional - Decreto-Lei nº 23 048 de 23 de Setembro de 1933
- Decreto - Lei nº. 30.135 de 14 de Dezembro de 1939- Ratifica as escolas de formação social existentes a nível do país e respetivos Planos Curriculares
- Resolução do Conselho de Ministros nº. 197/97 - DR - I Série B , Nº. 267 de 18/11/1997 - Institui a Rede Social