

A CIDADANIA E O SERVIÇO SOCIAL AUTÁRQUICO DA REGIÃO CENTRO

*Manuel Menezes**

Com este artigo, foi nossa pretensão apresentar alguns dos marcos basilares que perpassam a dissertação de mestrado, subordinada à temática: «Serviço social Autárquico e Cidadania: A Experiência da Região Centro».

Antes de iniciarmos a comunicação propriamente dita, gostaríamos de agradecer o convite que atempadamente nos endereçaram para participar no Seminário: Serviço Social: a Acção e os Saberes.

Um agradecimento especial ao Professor Doutor José Augusto Bragança de Miranda para com quem possuímos uma ingente dívida intelectual e ao qual dedicamos a mais profunda admiração visto que, a compreensão da cidadania que desejamos e a acção a encetar visando a consubstanciação desse mesmo desejo, não teria sido possível sem os incentivos, as orientações clarividentes e os esclarecimentos prestimosos do mesmo.

Após esta breve nota, será nosso intento, seguidamente, apresentar uma breve comunicação tomando por base, ainda que sinteticamente, o trabalho de investigação

* Mestre em Serviço Social, docente no Instituto Superior Bissaya Barreto

por nós realizado, subordinado à temática «*Serviço Social Autárquico e Cidadania - A Experiência da Região Centro*».

Neste estudo, não descurando a temática referida, foi nossa preocupação, tendo em atenção, a prática profissional dos Assistentes Sociais nas Autarquias da Região Centro, [reflectir sobre] as acções/estratégias necessárias para que a mesma propugne a «promoção» da cidadania». Procurando, igualmente, aferir: Se os condicionalismos que se colocam à prática profissional na promoção da cidadania, poderiam ser superados por intermédio da valorização da dimensão política dessa mesma prática?».

Assim sendo e, ao procurarmos compreender:

- a *O modo como os profissionais se posicionam no seu quotidiano perante as problemáticas sociais;*
- b *A consciência que têm: 1) do seu papel e da importância do mesmo, bem como, 2) das mediações presentes na prática que facilitam (ou não) a promoção da cidadania activa.*

Mais não pretendíamos, do que dar um outro contributo para a compreensão da prática do serviço social autárquico. Por outras palavras, a investigação por nós realizada, poder-se-á constituir, na perspectiva arendtiana, como sendo mais um meio que potencialmente facilita o surgimento de um outro espaço de aparência da prática profissional na esfera pública.

Seguindo este raciocínio, num primeiro momento, foi nosso intuito construir um quadro referencial essencialmente teórico, que propugnasse o aparecimento progressivo das diversas mediações, e em consequência, possibilitasse posteriormente, numa vertente mais empírica, não só, a compreensão do concreto vivenciado pelos assistentes sociais, como também, uma reflexão na esteira do esboçar de possíveis estratégias que conduzissem ao estabelecimento de um liame mais claro entre a prática e a cidadania.

1 – Mediações Necessárias à Análise da Prática Profissional ao Nível Local

Assim sendo, num primeiro momento, desenvolvemos uma cogitação sobre a necessidade de repolitizar a prática profissional, tendo em atenção o importante papel que a mesma pode desempenhar na consolidação da cidadania, i. e., foi de nosso interesse tentar compreender o significado e/ou importância que a profissão pode assumir relativamente à problemática da cidadania. Seguindo este raciocínio tomámos em linha de conta, por um lado, os factores exógenos à profissão: as

determinações históricas da prática profissional - enquanto actividade socialmente determinada - que a influenciam positiva ou negativamente e/ou que vão além da vontade manifestada pelo assistente social de per si³, i. e., os assistentes sociais se quiserem actuar de forma mais efectiva, tendo em atenção os seus interesses profissionais e os dos utentes terão que estar «alertados» para o contexto que os rodeia, tentando apreender/perceber o funcionamento do Estado e a forma como o mesmo se interliga com a economia (*Michael Fabricant et all*, 1992).

Neste sentido, procurámos então perpetrar uma análise das inter-relações existentes entre o Estado Central e o Poder local - não descurando o actual processo de desterritorialização vs. territorialização - tentando encetar uma argumentação que fosse de encontro à valorização que pessoalmente atribuímos ao Local, como espaço privilegiado para a realização da cidadania. Por outras palavras, em nossa opinião uma das vias possíveis para reequacionar a experiência que vivenciamos actualmente, passará pelo repensar da importância que o Local pode/deve vir a assumir (via descentralização), em interconexão com a importância que o papel do Estado mantém e deve continuar a manter na intervenção sobre as problemáticas sociais presentes na sociedade. Em paralelo com este movimento, deve igualmente ser questionado o modelo de desenvolvimento que tem vindo de uma forma assaz a ser adoptado em quase todos os países, visando um desenvolvimento integrado que equacione em paridade as esferas económica e social, i.e., o desenvolvimento social (Cfr. *Joanne Jessop et all* 1985; *James Midgley* 1995; 1996).

Por outro lado, foi nosso intuito resgatar os factores endógenos, analisando a reflexão que tem sido desenvolvida sobre o dever/fazer profissional - que se traduz num discurso teórico - em interligação com a prática realmente desenvolvida, tentando apreender o «vacuum» que existe entre o discurso e o resultado do exercício profissional. Só esta complementaridade poderá evitar que caiamos em radicalismos «deterministas/fatalistas/mecanicistas - conservadores»⁴ - no primeiro caso - ou «heróicos/voluntaristas/messiânicos - revolucionários»⁵ - na segunda perspectiva⁶ (Cfr. *Marilda Yamamoto et all*, 1986: 74; 1992: 103).

Não descurando o referido, defendemos como essencial para a profissão, uma preparação técnica, teórica e política que permita por um lado, dar uma nova qualidade ao fazer profissional, propugnando igualmente a articulação entre as solicitações imediatas que diariamente se colocam ao assistente social e as implicações históricas macroscópicas, em que os mesmos se situam (tentando apreender a totalidade) e, por outro lado, que permita ir mais além do que a publicitação das desigualdades e dos grupos excluídos, por intermédio da «(...) elaboração de propostas competentes e eficazes (...) [que permitam] melhorar a qualidade dos serviços prestados e criar mecanismos que propiciem a crescente participação da população (...)» (In *Marilda Yamamoto*, 1992: 125). Por outras palavras, o assistente

social, perante problemas muito concretos - imediatos - terá que dar respostas, tomando decisões relativamente à forma de intervenção; mas o seu trabalho não pode terminar neste «estádio», devendo igualmente adoptar um distanciamento crítico, que lhe permita a aquisição de novos conhecimentos. Isto é, ao mesmo tempo que desenvolve uma análise reflexiva sobre as problemáticas sociais, pode tentar construir um projecto social, politicamente determinado⁷. Deste modo, ao reflectirmos sobre a dimensão política da prática profissional, teremos que estar conscientes de que o assistente social no desenvolvimento da mesma, tanto se pode constituir como promotor da cidadania, como, por outro lado, pode adoptar um posicionamento que não possibilite o alcance de tal objectivo, contribuindo neste caso para a manutenção da situação vigente.

Paralelamente, pensamos ser importante, por um lado, o reequacionar da ética presente no desempenho profissional e, por outro, a reflexão relativa às estratégias que possivelmente poderão minorar os condicionalismos profissionais, apontando-se como uma via possível a revalorização, em novos moldes, da intervenção comunitária.

Para apreendermos estas mediações, nunca nos poderemos esquecer que, a utilização da relação teoria /prática⁸ no desenvolvimento da profissão, se constitui como elemento fundamental para a acção política do Assistente Social, estando esta, dependente da forma como o profissional estabelece essa relação⁹. Destarte e, de acordo com Veras Baptista «(...) seja qual for o seu objecto, mediata ou imediatamente, o profissional deverá procurar superar (...) [os condicionalismos presentes na prática], encaminhando a suas reflexões e, seus resultados em um sentido histórico, social, técnico e político de produção de conhecimentos, tendo em vista um saber e uma prática mais consequentes (...) [interpretando o mundo na sua transformação e transformando-o na sua interpretação]» (1996: 14).

1.1 – Teorias da Cidadania: Da Tradição Liberal-Individualista à Tradição Republicana-Cívica

Ainda neste primeiro capítulo, dada a pertinência que assumiu ao longo de toda a explanação, procurámos perpetrar uma cogitação sobre as «teorias da cidadania», estribando, ao longo da nossa argumentação, a importância que para nós assume a experiência em conexão com a cidadania na sua versão mais dinâmica.

Explicitando, dada a complexidade inerente ao conceito de cidadania, é necessário que o debate em volta da cidadania, transite, de um nível abstracto, que não toma em atenção a contextualização dos direitos, para um outro, onde se desenvolva uma reflexão sobre as estratégias que possivelmente facilitarão a concretização

efectiva dos direitos¹⁰. Por outras palavras, será necessário analisar, por exemplo, a questão do acesso aos direitos, acesso esse, em termos reais por contraposição ao ideal que se explicita pela definição constitucional ou melhor dizendo direitos universais (Cfr. *Jane Jenson*, 1996). No caso concreto do serviço social, é imprescindível uma reflexão permanente no que diz respeito ao conteúdo da prática que é desenvolvida pelos profissionais, repensando-a, tanto, na óptica da cidadania daqueles que já a possuem - como é que pode ser complexificada - como, daqueles que embora simbolicamente sejam considerados cidadãos na realidade não o são - como é que a podem obter.

Esta reflexão coloca, necessariamente, em confronto duas tradições, que encaram distintamente a cidadania e por consequência, o papel do cidadão. De acordo com *Michael Walzer* (1975), *Habermas* (1994), *Klaus von Beyme* (1996), vamos encontrar:

I Uma concepção individualista e instrumental enraizada na teoria liberal - tradição liberal-individualista -, que concebe a cidadania, como algo em que a pertença a uma instituição, que pode ser uma comunidade ou um Estado-nação - que assegura um status legal¹¹ -, se caracteriza pela recepção passiva - a participação dos cidadãos não é realçada -, onde são valorizados os direitos individuais e a igualdade de tratamento, onde o cidadão - enquanto *Staatsbürger*¹², i. e., sujeito do Estado¹³ - serve como meio para a reprodução do Estado em troca de alguns benefícios (liberdade, protecção, etc.), i. e., esta tradição apreende as instituições, que permitem a participação na cidadania, de um modo individualista e instrumental - versão mais estática;

II Uma outra concepção - versão mais dinâmica¹⁴ -, que tem subjacente, um entendimento comunitário e ético, na tradição da filosofia política de *Aristóteles*¹⁵ - tradição aristotélica ou republicana-cívica - [cidadania envolve actividade política ou o «moeurs politiques»] - que concebe a cidadania em analogia com um modelo onde predomina a «conquista» da pertença a uma comunidade ético-cultural autodeterminada, i. e., constatamos que os laços que interligam o indivíduo com a comunidade são muito mais fortes. Esta segunda perspectiva reserva um papel mais activo para o cidadão, dado que, a realização da cidadania está dependente da existência de uma prática conjunta de autodeterminações (*Habermas*, 1994: 26), entendendo-se a participação no poder - de acordo com *Charles Taylor* - «(...) como a essência da liberdade (...), sendo capaz de durante a maior parte do tempo participar na formação do poder consensual, onde cada um pode ser identificado perante os outros. Mandar e ser mandado, significa, que pelo menos durante algum tempo os “governantes” podemos ser ‘nós’

e não sempre os “outros” » (In *Habermas*, 1994: 26)¹⁶, ou nas palavras clarividentes de *Colin Crouch*, a essência da cidadania apreende-se quando existe «(...) participação directa nos negócios públicos da comunidade» (1996: 2), devendo o indivíduo sentir-se envolvido/identificado com o destino individual e colectivo, agindo sobre os desafios reais dos homens e das mulheres à escala onde os problemas se colocam, tentando ultrapassar o sentimento de impotência que tanta vezes nos assola, enfim, entendendo a cidadania como sendo a crença na nobreza e na possibilidade do político (*Pierre Calame*, 1995).

Pessoalmente, colocamo-nos mais na linha da segunda perspectiva, não considerando no entanto, que elas se excluam mutuamente, devendo sim, ser entendidas como complementares. Destarte, gostaríamos de tecer alguns comentários relativamente ao que consideramos ser uma abordagem mais ou menos linear - em patamares - da consolidação da cidadania, que se inicia nos direitos civis e «termina» nos direitos sociais¹⁷. Partindo de uma classificação legal dos direitos, tem principalmente em atenção a expansão desses mesmos direitos, por um lado e, a inclusão de um número cada vez maior de indivíduos, por outro¹⁸. No entanto, a análise peca pela ausência de conteúdo, i. e., de acordo com *Habermas*, este tipo de análise não nos diz nada acerca do actual uso da cidadania activa¹⁹, ou seja, de que forma e por que meios é que o indivíduo pode influenciar as mudanças democráticas do seu - e/ou dos outros - status (1994: 31), em suma, como é que o indivíduo pode agir politicamente.

Seguindo este raciocínio, é então necessário que, em cada momento concreto, tomemos consciência de qual é a acção política mais urgente, dada a impossibilidade de dar resposta simultaneamente a todos os problemas. Isto significa, de acordo com *Michael Walzer* (1983), que o cidadão tem que estar preparado para no momento exacto, ser capaz de actuar - decidindo, escutando e ser escutado - em conjunto com outros cidadãos, responsabilizando-se (um dos valores essenciais da cidadania para o autor), por suas palavras e actos.

Destarte, poderemos afirmar que um dos deveres mais importantes do cidadão é a preocupação com a sua formação política e, partindo do pressuposto de que todo o cidadão dispõe de potencial para agir politicamente, será necessário percorrer a «estrada» que transforma a potência em efectividade²⁰, de forma a «perpetuar» a vivacidade e a integridade do agir político, tentando clarificar as condições e possibilidades de acção²¹.

Teremos igualmente que estar conscientes que a qualidade da acção que, a acção política exige, não é algo dado de forma gratuita, não bastando somente ser um «*bom cidadão*» mas tentar a aproximação ao «*cidadão ideal*» (*Judith Shklar*,

1991), exigindo muitas vezes todo o trabalho de uma vida. Isto é, é uma qualidade que deve ser socialmente reconhecida, aquilo que *Arendt* denomina de «qualidade da excelência», devendo o indivíduo ser capaz de estar à altura das situações merecendo o «auto respeito» e a «honra pública», sendo para isso necessário, segundo *Michael Walzer* (1983: 320-21), conhecer-se a si mesmo enquanto cidadão que tem possibilidades de tomar opções, aceitando o risco para si e para os seus concidadãos, visando alcançar uma comunidade boa. No entanto, nada nos garante que saibamos aproveitar as oportunidades, mas certamente que uma cidadania activa, que «supere o orgulho e o impulso em associação a outras pessoas honradas» é certamente uma acção política que produzirá, segundo *Michael Walzer*, cidadãos «livres, porque se governam a si mesmos; virtuosos, em virtude do seu espírito público e poderosos, porque suas acções produzem efeitos significativos»²².

Apesar da argumentação que tem vindo a ser adoptada e, nomeadamente no que se refere à concepção de cidadania em analogia com um modelo onde predomina a «conquista» da pertença a uma comunidade ético-cultural autodeterminada gostaríamos de tecer algumas considerações. Se entendermos esta comunidade, como sendo constituída por um conjunto de inter-relações entre vários actores sociais e, se ao defendermos que a cidadania activa implica a partilha - no mínimo - de características culturais entre os vários membros da sociedade, verificamos, por um lado, que a maioria dos utentes do serviço social para além de se encontrarem excluídos da cidadania formal - tanto por opção no caso dos direitos políticos (Cfr. sobre este aspecto *Yannis Papadopoulos*, 1996: 10), como por obrigação relativamente aos restantes - e, sabendo que esta exclusão devido ao conjunto de características que lhe estão inerentes propugna a exclusão dos «padrões de normalidade social»²³, por outro lado, dificilmente se poderão tornar cidadãos activos enquanto não partilharem essas características mínimas exigíveis para a cidadania activa. Por outras palavras, sabendo, por um lado, que a diferença entre o estatuto - formal - de cidadão e a cidadania envolvendo acção pode ser muito significativa (diferença entre cidadão virtual e cidadão real, na acepção de *John Friedmann*, 1992) e, por outro, que a maioria dos utentes do serviço social são excluídos em ambas as situações, pensamos, ser importante reflectir sobre o modo como o assistente social pode desempenhar um papel de extrema importância no aumento de oportunidades/extensão - para esses utentes excluídos - de participação activa na comunidade, i. e., como é que os assistentes sociais podem conceber formas concretas que permitam um envolvimento/participação mais sustentada dos utentes na comunidade, tentando desta forma apreender a partir das acções desenvolvidas pelos profissionais, o potencial político das mesmas.

Não devemos no entanto esquecer quão difícil é a tarefa de mobilização dos utentes que, pode facilmente ser explicitada pela afirmação de *Michel Rocard* «nada

é mais difícil do que, fazer emergir a procura, a expressão das necessidades, ou das expectativas daqueles que económica ou socialmente vivem à margem das nossas sociedades» (In *Marie Delarue*, 1991: 16) e, em paralelo com esta situação, pensamos, ainda haverá que desenvolver estratégias de sensibilização em relação aos autarcas²⁴, porque, em nossa opinião, não só é difícil mobilizar a população, como também, os próprios eleitos locais - e quiçá alguns assistentes sociais e os cidadãos de uma forma geral - que em muitos casos ainda não demonstram muita vontade para que essa participação se efective. Assim pensamos que, em muitas situações hoje em dia, a exclusão da participação não se deve somente a factores económicos, mas também à falta de um sentido de interesse público²⁵, de um sentido da acção pública - por parte de uma grande percentagem dos cidadãos - para que a situação se modifique. Destarte, será necessário reflectir sobre os déficits de democracia participativa, tentando encontrar estratégias que propugnem o aparecimento de uma cultura política que conduza ao envolvimento/empenhamento colectivo e à participação local, uma possível via de actuação passará pelo empowerment da população - disempowered - com que o serviço social trabalha, não descurando que, «o exercício responsável da cidadania aprende-se [gradualmente, muitas vezes ao longo de toda uma vivência] à medida que as pessoas ganham coragem, descobrem novos horizontes e se tornam gradualmente cientes dos seus direitos como membros das comunidades políticas livres» (*Paulo Freire*, In *John Friedmann*, 1992: 83).

2 – Contextos Mediadores do Serviço Social Autárquico em Portugal

Num segundo capítulo, estando cónscios da interligação profunda que existe entre o objecto da prática profissional e o modelo de regulação social, procurámos encetar uma reflexão tomando em linha de conta os contextos que mediarão e/ou medeiam a prática dos profissionais.

Explicitando, ao procurarmos apreender as possibilidades que os assistentes sociais possuem, na sua prática, de agir politicamente visando a promoção da cidadania, tivemos necessariamente que tomar em atenção as condições concretas da experiência, condições essas que, não se apreendem no imediato da prática profissional.

Destarte, e apesar de o poder local português se ter constituído como a «pedra basilar» do segundo capítulo, estávamos cientes de que o mesmo não poderia ser analisado sem tomar em consideração a «macro estrutura» que o influencia e no seio da qual ele vai assumindo ciclicamente um papel mais ou menos relevante. Por outras palavras, esta análise implica o conhecimento das mediações nele presentes, dado as influências que as mesmas exercem, por um lado, sobre o próprio poder

local e, por outro, sobre a prática que nele é perpetrada, ou seja, essas mediações devem ser entendidas como sendo uma complexidade não visível na aparência da prática profissional, mas que, ao a determinarem profundamente, são indispensáveis para a reconstrução dessa mesma prática e em consequência para a compreensão do verdadeiro significado da mesma.

Assim sendo, delineamos o nosso estudo tomando por base três eixos de análise, nomeadamente:

- 1 Num primeiro eixo, encetámos uma breve cogitação sobre, a evolução das conjunturas económica, política e social em Portugal. Não descurando igualmente, o papel que o Estado tem desempenhado no estímulo à esfera económica (políticas públicas macro-económicas e de regulação da economia), procurámos, também, de uma forma sintética, por um lado, apresentar a evolução dos gastos em políticas sociais a partir de 1960 e, por outro, desenvolver uma exegese sobre as principais directrizes políticas que têm sido adoptadas ao nível da segurança social, da saúde e da habitação em conexão com de alguns dados relativos aos gastos afectos à segurança social.
- 2 Num segundo eixo, pretendeu-se apreender, por um lado, os condicionalismos presentes no poder local - durante o Estado Novo - e a influência que os mesmos possivelmente exerceram sobre a intervenção municipal na esfera do social. Por outro lado, com a análise da emergência da prática profissional na câmara municipal de Coimbra, e do trabalho desenvolvido por profissionais em programas interligados com a área da habitação, foi nosso objectivo compreender a influência que essas mediações exerceram na transformação do desempenho profissional.
- 3 Por último, reflectimos um pouco sobre a autonomia e/ou dependência presente, actualmente, no poder local português, porque, apesar do importante papel que o mesmo tem assumido nos últimos anos, pensamos que, o grau de dependência do poder local em relação ao poder central ainda é significativo em Portugal, situação essa que é agravada ao tomarmos em atenção que o Estado Providência português não é suficientemente descentralizado, ocupando os municípios ao nível das atribuições na esfera social um papel supletivo. Visando a demonstração de tal afirmação, desenvolvemos uma breve análise das atribuições das autarquias, salientando-se dentro das mesmas a esfera social. Paralelamente, fez-se, por um lado, um estudo dos meios financeiros e recursos técnico-humanos que as mesmas possuem, porque, em nossa opinião, seria por intermédio desta análise que possivelmente se poderia aferir o «grau» de descentralização

existente no nosso país e, por outro lado, como é que todo esse contexto tende a influenciar, ainda mais, negativamente o papel que, na esfera social, os municípios podem desempenhar.

Tomando por base os eixos assinalados ir-se-á, então, seguidamente, desenvolver uma exegese do percurso percorrido²⁶.

A cogitação encetada, permite, em nossa opinião, destrinçar duas situações distintas. Num primeiro momento, que decorre até à revolução de 1974, consta-se que apesar de assistirmos a um desenvolvimento económico significativo, a acção do Estado ao nível da intervenção limita-se à esfera económica, não se verificando um empenhamento estatal na construção de um Estado Providência, ou seja, não existia por um lado, uma *responsabilização colectiva pela segurança social dos indivíduos*, esta era residual. Por outro lado, ao nível da *organização*, esta assentava num *sistema corporativo*, ficando a assistência aos mais pobres a cargo de instituições particulares de assistência. Na prática, o Estado assumia um posicionamento subsidiário, podendo salientar-se, por um lado, a importância da Igreja Católica que, com base nos valores cristãos ia praticando a caridade e a assistência pontual e casuística aos mais pobres e, por outro, uma estrutura familiar forte que, assegurava num primeiro momento a segurança dos familiares e, quando as condições o permitiam, ajudava igualmente os que lhe eram próximos territorialmente²⁷.

Relativamente ao serviço social, o mesmo enquadrava-se perfeitamente neste quadro, ou seja, o desenvolvimento de uma prática assistencialista, com uma acentuada carga moral, inspirada no moralismo cristão, propugnava, a difusão da ideia de que a análise/intervenção perante as várias problemáticas sociais só subsidiariamente caberia ao Estado, ao mesmo tempo que, a existência de uma vinculação iniludível à Igreja Católica, propugnava a legitimação da profissão.

Poder-se-ia pensar que, perante esta situação, caberia ao poder local um papel importante ao nível da intervenção na esfera social, substituindo-se assim ao Estado e consequentemente respondendo às necessidades das populações que lhe eram próximas. Mas, na realidade, durante este período, devido, por um lado, à presença de um conjunto de mediações administrativo-financeiras que influenciavam negativamente o exercício do «poder local» e, por outro, à existência de um menor grau de sensibilização para a intervenção na esfera social, o que se constatou foi que *as autarquias se limitaram a uma intervenção ad hoc ao nível da gestão da vivência municipal e, em consequência a uma intervenção evanescente ao nível social*.

A partir de 1974, dá-se um *avanço muito significativo no que concerne à responsabilização colectiva*, principalmente ao nível legislativo, podendo-se afirmar

que em Portugal há uma aproximação muito significativa do *posicionamento institucional*. Esta evolução, traduz-se na implementação do Serviço Nacional de Saúde e de um Sistema de Segurança Social Universal (verificando-se um boom nas despesas sociais, especialmente no que concerne às despesas com pensões, embora, de um forma geral, se possa afirmar que, em todos os tipos de risco consignados - doença, maternidade, acidentes de trabalho, morte, velhice, sobrevivência, desemprego, necessidades familiares -, houve uma melhoria significativa tanto ao nível de cobertura como no que concerne ao conteúdo das prestações), bem como, na implementação de políticas compensatórias de protecção a determinados segmentos da população. Esta mudança política dá-se em paralelo com um a forte intervenção - numa primeira fase - do Estado na economia, nomeadamente por intermédio de legislação laboral e intervenção em numerosas empresas, institucionalização da concertação social, entre outros.

Numa segunda fase, apesar de existirem um conjunto de políticas estatais ao nível do emprego, formação profissional em paralelo com a concessão de meios financeiros a pequenas médias empresas, o Estado foi diminuindo a sua intervenção ao nível das políticas macro-económicas e de regulação da esfera económica privada.

Paralelamente, devido à conjuntura em que o Estado Providência português surgiu, o desenvolvimento do mesmo - comparativamente a outros países - não foi muito significativo, i. e., a tentativa da sua implementação, ocorre quando, em outros países, a sua legitimidade económico-ideológica é posta em causa, defendendo-se a retracção da intervenção estatal, tanto ao nível da afectação dos recursos para programas sociais, como no que diz respeito à regulação económica²⁸.

Logo, o que se constata é que, por um lado, continuamos a ser um dos países mais pobres da UE²⁹ e, por outro, as despesas afectas às políticas sociais ainda se encontram bastante distantes das percentagens gastas em outros países e, por isso *distantes do posicionamento institucional*. Explicitando, apesar do avanço legislativo que propugnou a aquisição de direitos anteriormente inexistentes, o processo de efectivação dos mesmos ficou muito aquém dos objectivos legislativos, podendo-se afirmar que a tentativa de construção de um Estado Providência em Portugal foi dificultada pelos contextos económicos e socio-políticos existentes a partir de 1974.

No que concerne à organização e prestação de serviços, encontramos-nos perante um sistema misto, onde existe, por um lado, uma certo grau de descentralização do sistema, por intermédio das instituições de segurança social (institutos públicos personalizados, dotados de autonomia administrativa e financeira), i. e., existe descentralização institucional e, por outro, um pluralismo significativo, dada a

importância que é dada à sociedade civil organizada, por intermédio do estabelecimento de acordos (apoio técnico-financeiro vs. prestação de serviços) às Instituições Particulares de Solidariedade Social e às redes de solidariedade familiar e/ou de vizinhança, consubstanciada na tão apregoada sociedade providência.

Como se pode, deduzir, ao falarmos de descentralização, não fizemos referência às autarquias. Isto não significa que as mesmas continuem a desempenhar o mesmo papel que perpetravam antes do 25 de Abril, antes pelo contrário, actualmente detêm um papel assaz importante. Mas, apesar dessa constatação, o que é comumente aceite é que se, por um lado, no pós 25 de Abril - tendo por base a implementação da democracia com tudo o que a mesma implica -, se assistiu a uma descentralização administrativa e em consequência ao aumento das atribuições das autarquias - supletivas na esfera social -, por outro, não se consubstanciou uma verdadeira descentralização financeira (descentralização essa que, em nossa opinião, se poderia constituir como ponto de partida para o estripar de um novo rumo do poder local em Portugal) i. e., embora estejamos em presença de um enquadramento constitucional e legal de pendor descentralizador, ao se dar a translação para a prática a realidade é bem diversa.

Apesar do referido supra, pensamos que os municípios têm potencialidades para assumir um papel importante na esfera social, constituindo-se como uma expressão significativa das necessidades sentidas ao nível local. Isto é, o papel e o lugar que o poder local pode vir a assumir no quadro do Estado Providência, depende das vias que forem adoptadas, ou seja, dado a opção, pela intervenção fundamentalmente estatal ou pela privatização pura e simples, se mostrar unilateral, teremos necessariamente necessidade de redefinir as fronteiras entre o Estado e o poder local. Seguindo esta via, verificamos que, por um lado, a repartição de atribuições entre os dois entes não propugna o aumento das despesas do sector público, mas antes uma repartição mais justa dos recursos do mesmo e, por outro, ao se interligar a descentralização com o exercício da cidadania, verifica-se que a primeira potencializa a segunda, porque, a descentralização é uma via por intermédio da qual os munícipes podem participar mais activamente na defesa dos seus interesses. Logo, defendemos, antes de mais, o estabelecimento de um novo quadro legal que salvguarde a autonomia das autarquias, porque, pensar um processo de descentralização sem o respectivo suporte financeiro - tanto dos encargos actuais como dos que serão necessários para exercer novas atribuições - é o mesmo que, «tentar fazer uma omeleta sem ovos».

No caso concreto dos assistentes sociais, como já referimos, a compreensão da prática profissional só começa a emergir após uma compreensão crítico-construtiva da totalidade, ou seja, das determinações que essa mesma totalidade exerce sobre: a população alvo da profissão, as expectativas das instituições relativamente à

profissão e, em consequência, sobre as funções exercidas pelos próprios profissionais. Explicitando, no pós 25 de Abril, as modificações surgidas em Portugal, nomeadamente a dinâmica reivindicativa surgida na sociedade, as novas expectativas relativamente às potencialidades de acção do poder local e, no que concerne ao serviço social, o desejo de ruptura ideológica com toda e qualquer referência ao passado, propugnaram a adopção de atitudes mais radicais por parte de alguns sectores da profissão.

Não tão explícita ao nível institucional - camarário -, como no âmbito de programas habitacionais, esta nova atitude (para com os problemas vivenciados pela população e a forma de trabalhar os mesmos), iria conduzir, ainda que lentamente, ao aparecimento de um novo espaço profissional, porque, apesar de a mesma se perpetrar fora das instituições, estas, ao se constituírem como suportes da prática profissional, acabariam por resgatar os novos referenciais da profissão permitindo a hipostasiação dos mesmos, encetando em consequência o desenvolvimento desse novo campo profissional que é o serviço social autárquico.

Em síntese, somos de opinião de que serão as mediações presentes ao nível autárquico, nomeadamente a menor descentralização na esfera social, dependência ao nível da esfera financeira, a sensibilização dos autarcas, as pressões ou inacções dos municípios e habitantes locais em conexão com todo o conjunto de mediações já referidas ao nível macro, que vão constituir o “espaço inextricável” de actuação do serviço social autárquico. Se por um lado, como se pode inferir da leitura do referido, os primeiros passos foram e continuam a ser árduos, por outro, pensamos, que estes 20 anos de democracia nos ensinaram que, a acção que a mesma permite, embora não dependendo só de nós, tem por base o nosso agir.

3 – Analítica da Experiência Concreta do Serviço Social Autárquico

Num terceiro capítulo, procurámos campear um pouco desse mesmo agir e da experiência dos assistentes sociais a trabalhar em autarquias da Região Centro. Das 78 autarquias que existem nesta região, recolhemos dados sobre 19³⁰, aparecendo como único critério de selecção o facto de que aí existissem assistentes sociais a desempenhar funções.

No concernente à análise propriamente dita, de uma forma sintética, poder-se-á referir que a mesma se subdividiu em três grandes pontos onde se pretendeu abordar: (i) *o posicionamento dos assistentes sociais face à actual crise do Estado Providência*; (ii) *a importância que os técnicos conferiam ao poder local enquanto possível promotor do desenvolvimento*; (iii) *a interligação entre o serviço social autárquico e a cidadania*.

A partir dos mesmos e, dada a maleabilidade da estrutura da investigação, foi-nos possível constituir dois viés de análise, nomeadamente:

- I Apreensão da concepção que os profissionais possuem sobre a cidadania;*
- II Partindo da «condição» de profissional a trabalhar em autarquias, compreendesse as possibilidades e/ou impedimentos que se colocam ao assistente social enquanto promotor da cidadania.*

No que concerne ao primeiro eixo, procurámos, por um lado, capturar o posicionamento/consciência que os assistentes sociais possuem da (in)acção do Estado ao nível da esfera social, bem como das influências que a mesma pode produzir sobre a prática profissional e, por outro, procurando apreender a concepção que existe sobre a problemática da cidadania, foi nossa pretensão aferir a urgência que os profissionais sentem (ou não) em agir - perante as problemáticas que «vivenciam» - e como é que essa mesma acção cidadã pode ser conectada com a prática que desenvolvem. Num segundo momento, fazendo uma aproximação ao poder local, procurámos capturar a consciência que os profissionais têm das mediações presentes nessa totalidade e que poderiam influenciar positiva ou negativamente, tanto as possibilidades do poder local - enquanto promotor - como da prática que nele é encetada.

Relativamente ao segundo viés de análise, dada a sua maior complexidade, foi necessário encontrar linhas orientadoras que propugnassem, por um lado, a destriça das mediações labirínticas e, por outro, um agenciamento que facilitasse a compreensão dessa mesma complexidade. Destarte, buscou-se : (i) equacionar o espaço institucional do serviço social na autarquia, visando a apreensão da importância que o mesmo ocupava (ou não) na estrutura; (ii) capturar as mediações presentes nos fluxos que se estabeleciam entre o profissional - esfera técnica - e outras esferas da autarquia, com o intuito de compreender como é que as mesmas poderiam delimitar a intervenção dos assistentes sociais; (iii) aferir as possíveis conexões existentes entre as especificidades dos munícipes (com que o serviço social trabalha) e o funcionamento da autarquia, tentando compreender se o mesmo estava adaptado (ou não) às primeiras; (iv) analisar as condições concretas da intervenção autárquica ao nível da esfera social, bem como a adequação (ou não) da mesma às procuras que lhe são direccionadas; (v) compreender a complexidade do agir profissional - na dimensão individual e colectiva - em conexão com as possibilidades de uma prática política que consubstanciasse a cidadania activa.

3.1 – Algumas Conclusões

I – Concepção Profissional Sobre a Cidadania

Partindo, então, da experiência concreta dos assistentes sociais a trabalhar em autarquias da Região Centro, constatámos que os profissionais ao desenvolverem uma reflexão sobre as problemáticas existentes nas condições concretas do seu agir, o fazem essencialmente tendo por base as singularidades com que lidam diariamente. Isto é, apesar de fazerem referencia à multidimensionalidade inerente às mesmas³¹, acabam por as apreender de modo difuso, porquanto, 10 profissionais analisam, também, os problemas dos «cidadãos» como sendo o resultado estático de falhas individuais e não enquanto expressão das relações sociais. Logo, a análise que é feita das situações-problema, ao ser conectada com problemas pessoais, não consegue apreender as distintas mediações que perpassam as condições concretas dos «cidadãos» com que trabalham.

Deste modo, apesar de, conscientemente, sentirem necessidade de agir, acabam por justificar a não adopção desse posicionamento com base em factores exógenos - singulares ou macroscópicos.

Tomando, ainda, em atenção o posicionamento pessoal, no que concerne à apreensão da realidade que envolve a sua prática, constatámos também que: (i) conquanto seja valorizada a acção do Estado (Ni=12), a mesma não é aprendida na sua verdadeira complexidade, porquanto, a maioria (Ni=12), não manifestou um entendimento claro das modificações que, por um lado, a esse nível se têm vindo a manifestar e, por outro, das influências que as mesmas exercem sobre a esfera do trabalho, visto que, na opinião de 14 profissionais, temos vindo a assistir a melhorias ao nível do mercado de trabalho dos assistentes sociais; (ii) a maioria (Ni=13) valoriza o poder local, enquanto totalidade que tem possibilidades (devido às características que possui, designadamente a proximidade da população, entre outras) de mais fácil e adequadamente dar resposta às problemáticas vivenciadas pelos «cidadãos». No entanto, essas mesmas possibilidades, estão dependentes, na opinião de 6 inquiridos, por um lado, de um possível alargamento das atribuições do poder local na esfera social, alargamento esse que tenha em atenção a adequação entre essas mesmas atribuições e a esfera financeira e, por outro, da importância que a esfera política da autarquia atribui à esfera social.

Sabendo igualmente que, determinado posicionamento pode influenciar - de modo consciente ou inconsciente - a nossa acção, a não apreensão da cidadania na sua perspectiva mais dinâmica condicionará logicamente o agir profissional. Também aqui, embora fosse manifestada a importância da *participação da sociedade civil* (Ni=10) e a *democracia* fosse concebida em conexão com as *possibilidades de acção dos cidadãos* (Ni=14), mais uma vez, nos encontramos perante um hiato

entre o discurso e a experiência, ou seja, embora desejada, na opinião dos inquiridos, a cidadania activa é muito pouco visível. Deste modo, são de opinião que a profissão pode ter aqui um papel importante, porquanto, ao defenderem a trasladação, da análise que sobre a cidadania deve ser feita, do abstracto para o concreto, 10 dos inquiridos, apreenderam o fazer profissional enquanto espaço de mediação que facilita o acesso de «cidadãos» a esferas das quais anteriormente se encontravam excluídos. Por outras palavras, só a partir do momento em que tomamos em atenção as condições concretas da experiência é que teremos possibilidades de compreender, a complexidade inerente à cidadania e, em consequência, as reais dificuldades de que a mesma se reveste na sua consubstanciação. Assim sendo, embora 16 assistentes sociais salientassem as *habilitações técnicas* em conexão com a adopção de uma atitude crítica (reforçando a *dimensão política* da prática), enquanto possibilidade que facilita a promoção da cidadania, estavam igualmente conscientes das dificuldades presentes na materialização desse posicionamento. Paralelamente, constatou-se igualmente que, os profissionais ao defenderem esse posicionamento, o interligam preferencialmente com os problemas que imediatamente se colocam à sua prática quotidiana, ou seja, em 18 situações, a valorização da dimensão política, interligava-se primordialmente com os problemas concretos, não atingindo um estágio mais avançado, onde esses mesmos problemas são apreendidos enquanto expressão de um conjunto de mediações presentes na sociedade.

Semelhante dificuldade encontrámos, também, aquando da reflexão sobre os objectivos profissionais, ou seja, para a sua formulação foi utilizado preferencialmente o *discurso teórico do serviço social e/ou da autarquia* (Ni=7) ou acabaram, mesmo, por ser confundidos com processos ou metodologias de intervenção (Ni=11). Logo, poder-se-á afirmar que estamos em presença de um hiato entre o discurso e aquilo que nas condições concretas da prática é possível de alcançar, hiato esse, que se torna mais visível a partir do momento em que esses mesmos objectivos são interligados com os da instituição, visto que, por um lado, para 10 dos inquiridos, estamos perante *contradição entre valores*, contradição essa propugnada pela esfera política da autarquia e, por outro, na opinião de 15 assistentes sociais os objectivos só pontualmente ou muito dificilmente são alcançados e, em consequência, a avaliação que é feita do produto da prática (tomando por base essencialmente as mediações institucionais) é, na opinião de 11 inquiridos, menos positiva do que seria desejável. Pensamos, então, ser correcta a ilação de que, a expressão dos objectivos ao não se coadunarem com a prática que efectivamente é realizada, traduz, no fundo, a *indefinição dos mesmos e das estratégias para os alcançar* e, em última instância, a não apreensão do verdadeiro sentido que essa mesma prática adquire num determinado momento histórico, o que em nosso entender, dificulta a adopção de um posicionamento crítico e/ou de uma acção que valorize a dimensão política do agir profissional.

II – Possibilidades e Condicionalismos Presentes na Promoção da Cidadania

A este nível, apesar de se poder afirmar que, ao longo do processo de institucionalização deste campo de trabalho, se tem assistido a uma evolução positiva, ainda se verificam na actualidade um conjunto de condicionalismos que dificultam o desempenho dessa prática. Isto é, conquanto o serviço social autárquico na actualidade seja alvo de um maior reconhecimento do que aquando do início da sua institucionalização (na opinião de 13 profissionais, actualmente existe uma maior sensibilização por parte da esfera política da autarquia), ainda subsistem uma série de entraves que dificultam a consubstanciação da mesma.

I Desde logo, poder-se-á referir, por um lado, a menor especialização da esfera social em comparação com outras esferas de intervenção da autarquia³² e, por outro, em 16 autarquias, esta situação é ainda agravada pelo facto de não se dar a efectivação do que está convencionado na estrutura, ou seja, a menor importância que legalmente é votada à esfera social, é ainda agravada pelo facto de a mesma - em muitas autarquias - não se efectivar no concreto. Consequentemente, constatámos que, dada a inexistência de chefias intermédias, a maioria dos profissionais (Ni=17) se encontra dependente do executivo e, não descurando as mediações que envolvem a esfera política da autarquia, facilmente se constata que esta situação, em muitos municípios, se traduz em obstáculos para o fazer profissional, designadamente a primazia que a esfera política dá a outras áreas (referido por 9 inquiridos), as tensões entre a esfera técnica e a esfera política que se encontra sempre (Ni=3) ou periodicamente presente (Ni=12), provocando conflito de papéis devido: aos diferentes tipos de poder com distintas bases de legitimação - *nomeação com base na qualificação vs. legitimação pelo voto eleitoral*; à oposição entre a *racionalidade económica vs. racionalidade social*; às diferentes lógicas de intervenção - *político (objectivos de reeleição, onde predomina o recurso temporal do mandato), técnico (objectivos de mudança nas estruturas sociais, utilizando preferencialmente recursos de médio longo prazo)*; às diferentes interpretações que são feitas das atribuições camarárias na esfera social.

II No que concerne ao espaço físico constatámos que, em 7 autarquias o mesmo não se situava nos paços do concelho, 13 profissionais não dispunham de gabinetes de trabalho adequados e, em: 8 autarquias, a esfera social não dispunha de *apoio administrativo*; 12 situações, os *recursos técnicos* eram considerados insuficientes; 15 municípios, foram destacados os obstáculos provocados pela esfera financeira, bem como a inexistência de uma redistribuição equitativa dos recursos disponíveis e,

por último, conquanto não apreendida na sua complexidade, a burocracia foi referida por 11 assistentes sociais como um condicionalismos que dificulta o desempenho da prática.

- III Relativamente às diferentes áreas de intervenção, verificámos que a *educação* era aquela onde maior número de autarquias intervinham, seguindo-se a *acção social* (especialmente nas autarquias rurais), onde se verificou uma actuação que, ultrapassando o legalmente definido, se aproxima do que legitimamente é exigido, por oposição à *saúde* - com intervenção pouco significativa - e à *habitação*, porquanto, em 16 autarquias este tipo de intervenção era de carácter pontual ou inexistente. Por sua vez e, no que diz respeito às procuras, verificou-se uma desadequação entre as mesmas e o tipo de intervenção na esfera social (destacado por 12 assistentes sociais), designadamente ao nível dos *subsídios* (referidos por 18 inquiridos) e da habitação (salientado por 14 profissionais). No entanto, de acordo com os assistentes sociais, é a este nível que a prática profissional pode desempenhar um papel importante, nomeadamente no que diz respeito à *rentabilização dos recursos existente na comunidade* (referido por 8 inquiridos) e à *informação que pode prestar à esfera política da autarquia* (salientada por 7 assistentes sociais).

No que diz respeito às *políticas sociais* da autarquia, verificámos que se têm vindo a dar melhorias a este nível, ou seja, apesar de estarmos cónscios do árduo caminho que ainda falta percorrer, na actualidade: (i) a maioria dos assistentes sociais inquiridos (Ni=10), já «participa» na *planificação das políticas sociais municipais*; (ii) embora, formalmente, incumba aos assistentes sociais, por um lado, o estudo/diagnóstico das problemáticas e a planificação de acções visando a resolução das mesmas e, por outro, a posterior execução - se assim for decidido pelo executivo -, não poderemos daí inferir que nos encontramos perante *simples executores que exercem pouca influência ao nível do processo decisório*, porquanto, em 16 das situações estudadas, existe - anteriormente à tomada de decisões -, por intermédio de um *processo informal de comunicação*, uma participação activa dos assistentes sociais nesse mesmo processo.

- IV Ao nível da dimensão individual da prática e, no que diz respeito à relação que os profissionais estabelecem com os utentes, verificámos, antes de mais, que os assistentes sociais - dada a desadequação existente entre as procuras e as respostas - são *legitimados institucionalmente para a inclusão/exclusão dos utentes* e, em consequência, definem - utilizando principalmente critérios de *prioridade* e de *elegibilidade* - quem tem direito ou não aos serviços, *propugnando a passagem do direito formal ao informal*, acabam, muitas vezes, por responder somente a *necessidades*

materiais. Deste modo, ao nível do atendimento, apesar de ser valorizada a prática no que diz respeito à *descodificação das procuras*, foram salientados essencialmente os procedimentos metodológicos necessários à elaboração do *diagnóstico social* (destacado por 14 inquiridos) e, não tanto os *princípios* que devem estar subjacentes na relação que se estabelece entre o profissional e o utente visando o aparecimento de *experiências de crescimento* e, conseqüentemente, a *valorização da acção do(s) utente(s) no seu processo de mudança*.

Relativamente ao trabalhar das problemáticas concretas, de acordo com 8 assistentes sociais, o mesmo, passa essencialmente pelo *encaminhamento*, encaminhamento esse, que pode ser entendido sobre duas perspectivas, ou seja, se, por um lado, o mesmo pode ser concebido como um limite do âmbito de intervenção da instituição e, em consequência da prática que aí é desenvolvida, por outro, pode, igualmente, ser capturado, como sendo um alargamento desse mesmo âmbito, constituindo-se como uma possibilidade que o profissional encontra - dado que coloca à disposição..., os conhecimentos/habilidades que possui - de iniciar o empowerment dos utentes que procuram os seus serviços.

- V Tomando em atenção a dimensão colectiva da prática profissional e, sabendo que esta é uma via que possivelmente pode ser utilizada - ao serem trabalhadas as *situações concretas na experiência* - para aumentar as possibilidades da cidadania activa por parte dos «cidadãos» com quem os profissionais trabalham, verificámos que a mesma, embora importante, ainda enferma de alguns condicionalismos que dificultam essas mesmas possibilidades. Assim sendo, os projectos de intervenção comunitária, embora importantes³³ para a melhoria - reparação - das *condições concretas*, não produzem, em muitas situações, modificações que perduram no tempo, podendo dar-se como exemplo as acções que se interligam com a *atribuição de subsídios eventuais* que assumem bastante importância na área da *invalidez e reabilitação*, bem como ao nível da *população idosa e infância e juventude*, com uma representatividade de 5 e 4 respectivamente.

Paralelamente continuamos a assistir, por um lado, à valorização da esfera do trabalho como meio de integração da população alvo dos projectos e, por outro, os próprios profissionais (Ni=12), estão conscientes do predomínio que a dimensão materialista do desenvolvimento continua a assumir nestes projectos, chegando, mesmo, alguns inquiridos (Ni=4), a defender esta dimensão (pelo menos numa primeira fase) dado que a mesma permite a institucionalização de serviços e/ou equipamentos que de outra forma não seriam viáveis.

No que diz respeito a aspectos mais qualitativos dos projectos gostaríamos de referir antes demais, que os mesmos, apesar de perfeitamente compreensíveis ao nível teórico, se revestem de extrema dificuldade aquando da tentativa da sua implementação na experiência concreta. Deste modo, conquanto a totalidade dos assistentes sociais (Ni=19) salientasse a importância das parcerias, constatámos que, ao se dar a passagem do abstracto para o concreto, 13 referiram a existência de dificuldades várias na sua implementação. Relativamente à população alvo, esta continua a não ser encarada como parceiro, na medida em que numa primeira fase, a participação, quando existe, tem por base essencialmente a consulta (referido por 5 inquiridos) ou é indirecta (salientado por 8 profissionais). Assim sendo, poder-se-á afirmar que, apesar da evolução que se tem verificado ao nível do discurso, continuamos em presença, por um lado, de uma *visão tecnocrática da participação*, ou seja, do topo para a base, defendendo-se que a mesma só deve surgir aquando da execução dos projectos e, por outro, dadas as características da sociedade civil portuguesa, essa mesma participação não chega na maioria dos casos a passar de pseudo-participação.

Face a estes resultados facilmente se conclui quão difícil se torna para os assistentes sociais tornar visível, tanto a cidadania activa ao nível da dimensão colectiva da prática profissional, como o empowerment, visto que, o mesmo, embora presente em algumas situações, ao ser trabalhado somente nos seus aspectos mais simples (não se tomando em atenção aspectos tão importantes como, por exemplo, o aparecimento de uma identidade colectiva que propugne um agir verdadeiramente político), não consegue influenciar as condições concretas da experiência e, conseqüentemente, não permite, em muitas situações, o aparecimento de cidadãos e muito menos cidadãos activos.

BIBLIOGRAFIA

- ARENDT, Hannah (1958). *A Condição Humana*. Rio de Janeiro, Forense Universidade, 1983, 338 pp.
- ARENDT, Hannah (1968). *Verdade e Política*. Lisboa, Relógio de Água, 1995, 59 pp.
- BAPTISTA, Myrian Veras (1996). *Prática Social/Prática Profissional - A Natureza Reificada das Relações Sociais*. Coimbra, CPITHS, 18 pp.
- BOTTOMORE, Tom (1992). Citizenship and Social Class, Forty Years On. In T.H. Marshall e Tom Bottomore. *Citizenship and Social Class*. Londres, Pluto Press, 1992, pag 55 a 93.
- BEYME, Klaus von (1996). Citizenship and the European Union. In *Social and Political Citizenship in a World of Migration* - Conference, European Forum. Florença, European University Institute, policopiado, 27 pp.

- CALAME, Pierre (1995). La Citoyenneté in Europe. In *Citoyenneté Sociale, Citoyenneté Locale: Expériences in Europe*, Territoires, n° 354. Paris, ADELS, pag. 18-23.
- CANOTILHO, Gomes (1995). *Direito Constitucional*. Coimbra, Livraria Almedina, 6ª ed.
- CROUCH, Colin (1996). Social and Economic Citizenship below the Nation State. In *Social and Political Citizenship in a World of Migration - Conference*, European Forum. Florença, European University Institute, policopiado, 15 pp.
- DELARUE, Jea-Marrie (1991). Citoyenneté Oubliée, Citoyenneté Obligée. Un des Moteurs de la Gestion Urbaine. In *Renouvelons la Citoyenneté*. Territoires, n° 321. Paris, ADELS, pag. 15-27.
- FABRICANT, Michael B. et all (1992). *The Welfare State Crisis and the Transformation of Social Service Work*. New York, M. E. Sharpe, 258 pp.
- FERRER, Jorge Garces et all (1996). *Sistema Político y Administrativo de los Servicios Sociales*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- FRASER, Nancy, et all (1995). Contrato Verus Caridade. Porque não Existe Cidadania Social nos Estados Unidos. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 42, Coimbra, CES, pag. 27 a 52.
- FRIEDMAN, John (1992). *Empowerment. Uma Política de Desenvolvimento Alternativo*. Oeiras, Celta Editora, 1996, 197 pp.
- GALPER, Jeffry (1980). *Política Social & Trabalho Social*. São Paulo, Cortez Editora, 1986, 302 pp.
- GONTCHAROFF, Georges (1991). Les Déficiés de Démocratie. Education et Civisme. In *Renouvelons la Citoyenneté*. Territoires, n° 321. Paris, ADELS, pag. 55-56.
- HABERMAS (1994). Citizenship and National Identity. In *The Condition of Citizenship*. B. Steenbergen (ed). London, Sage, Cap. 3, pag. 20 a 35.
- HALFMANN, Jost (1996). Citizenship Universalism, Migration and the Risks of Exclusion. In *Social and Political Citizenship in a World of Migration*. Conference, European Forum. Florença, European University Institute, policopiado, 18 pp.
- IAMAMOTO, Marilda Villela et all (1986). *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*. São Paulo, Cortez Editora 5.ª ed, 383 pp.
- IAMAMOTO, Marilda Villela (1992). *Renovação e Conservadorismo no Serviço Social. Ensaios críticos*. São Paulo, Cortez Editora, 216 pp.
- IAMAMOTO, Marilda (1995). *A Formação Social na Contemporaneidade: Dilemas e Perspectivas*. Rio de Janeiro, Policopiado, 30 pp.
- JENSON, Jane (1996). Citizenship Regimes: From Equity to Marketisation. In *Social and Political Citizenship in a World of Migration - Conference*, European Forum. Florença, European University Institute, policopiado, 37 pp.
- MARSHALL, T. H. (1950). Citizenship and Social Class. In T.H. Marshall e Tom Bottomore. *Citizenship and Social Class*. Londres, Pluto Press, 1992, pag 3 a 51.
- MENEZES, Manuel D. (1994). Breve Estudo de Caracterização do Serviço Social Autárquico na Região Centro. In *Encontro, Serviço Social Autárquico na Região Centro*. Coimbra, ISBB, policopiado, 27 pp.
- MENEZES, Manuel (1999). As Comunidades Imigrantes em Portugal. In *Intervenção Social*, n.º 20. Lisboa, ISSSL, pág. 133-150.
- MENEZES, Manuel (2001). *Serviço Social Autárquico e Cidadania. A Experiência da Região Centro*. Coimbra, Editora Quarteto, no prelo.

- MIDGLEY, James (1995). *Social Development. The Developmental Perspective in Social Welfare*. London, Sage Publications, 194 pp.
- MIDGLEY, James (1996). Social Work and Economic Development. In *International Social Work*, vol. 1, n° 39. London, Sage Publications, pag.5-25.
- MIRANDA, José A. Bragança (1994). *A Ideia de Política*. Lisboa, Culturgest. Policopiado, 11 pp.
- MISHRA, Ramesh (1990). *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista. Estudo Comparativo das Políticas Públicas na Europa, América do Norte e a Austrália*. Lisboa, Celta Editora, 1995, 132 pp.
- PALMA, Diego (1986). *A Prática Política dos Profissionais. O caso do Serviço Social*. São Paulo, Cortez Editora.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1996). Direct Democracy: Empowering the Citizen? The “Broken Promises” of Democratisation. In *Social and Political Citizenship in a World of Migration - Conference*, European Forum. Florença, European University Institute, policopiado, 19 pp.
- PAYNE, Malcolm Stuart (1991). *Modern Social Work Theory. A Critical Introduction*. London, Macmillan Press, 285 pp.
- PONTES, Reinaldo Nobre (1995). *Mediação e Serviço Social. Um Estudo Preliminar Sobre a Categoria Teórica e Sua Apropriação Pelo Serviço Social*. São Paulo, Cortez Editora, 198 pp.
- ROCHE, Maurice (1992). *Rethinking Citizenship. Welfare, Ideology and Change in Modern Society*. Cambridge, Polity Press, 1996, 2.ª, 280 pp.
- RODRIGUES, Eduardo Ferro (1996). In *Reformar a Segurança Social. Porquê e Como?* Lisboa, Ministério da Solidariedade e Segurança Social, 21 pp.
- RODRIGUES, Fernanda et all (1993). *Ação Local e Mudança social em Portugal*. Lisboa, Fim de Século, 277 pp.
- SHKLAR, Judith (1995). *Justice et Citoyenneté. In Pluralisme et Équité, La Justice Sociale dans les Démocraties*. Dir. de Joëlle Affichard e Jean-Baptiste de Foucauld. Paris, Éditions Esprit, pag. 85 a 102.
- SHKLAR, Judith (1991). *La Citoyenneté Américaine. La Quête de L'Intégration*. Calmann-Lévy, 146 pp.
- TELLES, Vera da Silva (1994). Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos. In *Anos 90. Política e Sociedade*. São Paulo, Editora Brasiliense, pag. 91 a 102.
- WALZER, Michael (1975). *Das Obrigações Políticas. Ensaio Sobre Desobediência, Guerra e Cidadania*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977.
- WALZER, Michael (1983). *As Esferas de la Justicia. Una defensa del Pluralismo y la Igualdad*. 1ª Edição Espanhola, 1993. México, Fondo de Cultura Económica.
- WEISSHAUPT, Jean Robert et all (1988). *As Funções Sócio-Institucionais do Serviço Social*. São Paulo, Cortez Editora, 181 pp.
- WIENER, Antje (1996). Making Sense of the New Geography of Citizenship - Fragmented Citizenship in the European Union. In *Social and Political Citizenship in a World of Migration - Conference*, European Forum. Florença, European University Institute, policopiado, 40 pp.

Notas

- 1 Este artigo toma por base a pesquisa “Serviço Social Autárquico e Cidadania: A Experiência da Região Centro”, relativa à dissertação de Mestrado em Serviço Social, apresentada e defendida no Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa em Abril de 1998.
- 2 Mestre em Serviço Social pelo Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa. Docente nas Licenciaturas em Serviço Social e Ciências Sociais no Instituto Superior Bissaya-Barreto - Coimbra.
- 3 No que concerne a este aspecto pode-se Cfr. *Marilda Tamamoto et all* (1986: 15-16).
- 4 Ao apreenderem o poder de forma monolítica, afirmam que a prática do assistente social se limita à denúncia e ao lamento, reforçando assim, a visão de um serviço social paternalista e do assistente social como mero instrumento da instituição. Acabando por concluir que a prática profissional é impotente para resolver os problemas sociais
- 5 Acentuam o carácter revolucionário da profissão, percebendo o assistente social como um «herói» comprometido com os excluídos que, com o seu querer e sua vontade, consegue influenciar/transformar as dinâmicas sociais
- 6 Sobre as diferentes perspectivas pode-se Cfr. igualmente *Malcolm Payne* (1991: 201 e segs.).
- 7 Gostaríamos aqui de referir o contributo de *Diego Palma*, segundo o autor, o profissional no desempenho da sua prática para desenvolver o potencial político dos utentes com que trabalha, terá que tomar em linha de conta duas questões: (i) ao trabalhar o imediato terá que tentar desenvolver - sem se substituir no entanto aos próprios actores - as capacidades dos sujeitos, por intermédio da consciencialização, organização, responsabilização dos mesmos, de forma a que as necessidades pessoalmente sentidas sejam compreendidas na esfera do político; (ii) articular essas práticas - desenvolvidas ao nível local - com as políticas globais ao nível nacional, i. e., tentando apreender a totalidade, para que essas mesmas práticas deixem de ser uma soma de necessidades individuais e, em consequência, sejam apreendidas num âmbito mais lato que ultrapasse a individualidade/particularidade das procuras com que o assistente social trabalha (1986: 112).
- 8 Não devendo no entanto, quando se desenvolve uma análise sobre a profissão, esquecer que, por melhor que seja a projecção ideal sobre a prática, as suas limitações no plano da reprodução do concreto são evidentes (*Nobre Pontes*, 1995: 169).
- 9 De acordo com *Robert Weisshaupt et all* «(...) a relação entre a teoria e a prática deve ser pensada não enquanto adequação entre duas entidades distintas, mas como um processo orgânico, onde a primeira é um elemento prático da segunda: a sua expressão necessária» (1988: 24).
- 10 Neste contexto, revela-se de extrema acuidade o contributo de *Vera Silva Teles* (1994), que chama a atenção para o importante desafio, que é o de enraizar a cidadania nas práticas sociais, ou seja, a análise não deve limitar-se ao direito formal - legalidade -, devendo os mesmos - direitos - ser pensados ao nível da sua efectivação concreta. Traduzindo-se em discursos e valores que apreendam e interpenetrem as heterogeneidades presentes na prática social, tomando assim, em atenção «(...) o modo como as relações sociais se estruturam». Deste modo, a legalidade dos direitos - embora importante - não é suficiente, sendo necessário um processo contínuo de legitimidade política, que integre a negociação e o reconhecimento, i. e., a forma como os direitos podem propugnar a «(...) sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas» (91-92). De igual importância, é a alusão à necessidade de publicitar as desigualdades existentes na sociedade civil, de forma a que, a concepção linear que tem predominado, possa ser substituída por um «ideal de equidade». É então necessário a constituição de espaços públicos onde as «(...) diferenças podem ser expressadas e representadas numa negociação possível; espaços nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir em uma moralidade

pública através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam e que exigem, por isso mesmo, de cada um, a cada momento, o exercício dessa capacidade propriamente moral de discernimento entre justo e injusto (...)» (pp: 92).

- 11 Sobre as questões da atribuição da cidadania com base no parentesco – ius sanguinis - e/ou na localização – ius solis – pode-se Cfr. um texto nosso *Manuel Menezes* (1999).
- 12 Kant fazia uma distinção entre *Staatsbürger* (cidadãos activos) e *Staatsgenossen* (cidadãos passivos), Cfr. *Gomes Canotilho* (1995). Nós ao nos referirmos ao vocábulo, temos em mente um cidadão passivo.
- 13 Uma das questões que actualmente se coloca relativamente a esta abordagem da cidadania, é a das dificuldades que cada vez mais se levantam à interligação do conceito de cidadania com o de nacionalidade ou identidade nacional, ou seja, ao se falar em cidadania transnacional, nomeadamente, na União Europeia, há necessidade de repensar a abordagem que enuncia como aspecto básico da cidadania o status/pertença a um determinado Estado. Sobre este aspecto pode-se - entre muitos outros autores - Cfr. *Antje Wiener* (1996).
- 14 O debate sobre a cidadania, nesta perspectiva, já não se limita somente à relação entre o indivíduo e os Estado, mas é alargado ao contexto mais vasto da sociedade civil, tomando-se em linha de conta as inter-relações entre os diferentes membros de uma comunidade e a forma como as mesmas podem propugnar alterações, aos mais variados níveis, na evolução dessa mesma comunidade, nomeadamente, o reconhecimento pela comunidade da extensão dos direitos a todos.
- 15 Sobre a tradição aristoteliana de cidadania pode-se Cfr. *Hannah Arendt* (1958, principalmente pp. 31-47); *Judith Shklar* (1991: 42-4).
- 16 Para uma análise mais aprofundada das duas perspectivas, pode-se Cfr. *Michael Walzer* (1975), especificamente cap. 10, pág. 174-193. Para este autor uma das diferenças mais significativas entre as duas perspectivas, encontra-se ao nível das possibilidades de ampliação das mesmas, enquanto no primeiro caso - dado que o grau de ampliação não influencia a qualidade de protecção - pode-se dar uma ampliação sem limites, na segunda concepção, verificamos que, essa ampliação sofre restrições, pois, a qualidade/oportunidade da participação diminui «proporcionalmente» ao aumento do número de cidadãos. Por outras palavras, uma das características da cidadania, de acordo com *Colin Crouch* (1996) é *ceteris paribus*, ou seja, existe uma relação antitética entre a intensidade dos direitos e a extensão dos mesmos em termos de números, o que se verifica por exemplo, comparando a cidadania de Atenas - restritiva em termos de cobertura, comparativamente à cidadania de Roma, mas muito mais intensa do que esta.
Será igualmente importante referir que, segundo *Michael Walzer*, ambas as perspectivas são parcialmente verdadeiras, sendo por isso difícil atenuar as diferenças existentes entre elas. No entanto, recorrendo ao conceito pluralista de cidadania, recupera a importância da participação - do cidadão - em grupos menores (com uma acção não trivial), que define como «(...) uma série de círculos [esferas] parcialmente coincidentes, dentro de um círculo [esfera] maior que é o Estado (...) [que desafiando a autoridade desse mesmo Estado, permitem que os cidadãos cumpram os seus deveres públicos] » (*ib.*, 188, 189).
- 17 De acordo com *Nancy Fraser et al*, *Marshall* identifica três estádios - que se vão complexificando - no desenvolvimento histórico da cidadania moderna: «o primeiro estádio terá sido o da cidadania civil, que segundo ele foi construído sobretudo no século XVIII [«luta» por direitos e obrigações iguais diante da lei] e que fixou os direitos necessários à liberdade individual: os direitos à propriedade e à liberdade pessoal [de expressão, pensamento e fé], e muito particularmente o direito à justiça [podem ser considerados direitos negativos, visto que, pretendem proteger o sujeito perante o poder/abusos do Estado. De referir que paralelamente, como instituições associadas a estes direitos, aparecem os tribunais]. O segundo estádio, o da cidadania política, foi a seu ver, edificado principalmente no século XIX e abrangeu o direito [«igual e formal»] de participar no exercício do poder político, quer pelo desempenho de cargos públicos, quer pelo exercício de voto [como instituição - o parlamento e o poder local]. O terceiro e último dos estádios, o da cidadania social, seria construído no século XX; segundo Marshall ele deveria abranger não só a garantia da segurança económica, como também o direito (...) «uma quota parte do todo do património social (...) a viver uma vida própria de um ser humano civilizado, de acordo com os padrões prevaletentes na sociedade» (...) [i. e., o direito de partilhar num determinado país, a herança material e cultural do mesmo, especialmente por intermédio da provisão estatal que em princípio deveria assegurar um mínimo de

segurança social. Como instituições, podem-se referir, o sistema educativo e os serviços sociais)» (1995: 31, sublinhado nosso); Cfr. igualmente *Marshall* (1950: 8-10, 17).

Convém referir, por um lado, que este estudo foi desenvolvido em relação à Inglaterra logo, pensamos, não pode ser historicamente generalizável e, por outro, esta sequência não deve se apreendida de forma estanque, visto *Marshall* admitir que ao longo do seu desenvolvimento histórico (na Inglaterra), os direitos - principalmente os políticos e sociais - se vão sobrepondo.

- 18 Facilmente constatamos que este tipo de análise não dá conta da complexidade da cidadania na actualidade. Poderemos referir, entre muitas outras questões: (i) a análise de *Marshall* foi desenvolvida num contexto onde ainda predominava a masculinidade, logo, uma das primeiras falhas da argumentação passa pelo facto de o estudo, ao falar da evolução progressiva dos direitos, se referir primordialmente aos direitos masculinos; (ii) ainda dentro deste contexto e, tomando em atenção as alterações ocorridas com a entrada da mulher no mundo do trabalho, verificamos que a teoria tem que ser repensada de forma a que seja possível analisar as profundas alterações na estrutura familiar, no mercado de trabalho, na prestação de serviços em interligação com a maternidade; (iii) as problemáticas que envolvem minorias étnicas, não têm enquadramento na história linear de progresso que o autor apresenta, para apresentar somente um caso, poderemos assinalar a luta encetada - pelos negros - nos EUA pela conquista de direitos civis; (iv) o que fazer quando verificamos que nos países do leste europeu, existiam direitos sociais assegurados, mas não existiam direitos civis e políticos, ou no caso português, o retrocesso que se verificou no que concerne aos direitos civis e políticos com a implementação do Estado Novo e, nos países africanos que passaram por processos de descolonização; (v) a construção da UE, onde primeiro se viram consagrados direitos civis e sociais e só actualmente - com grande dificuldade - se estão a consagrar direitos políticos, não descurando igualmente as diferenças entre cidadãos dos países membros e «cidadãos» imigrantes; (vi) por último mas não menos importante, o conflito entre os princípios da cidadania e os do capitalismo, tem sido influenciado por ideologias - de direita ou mais à esquerda - propugnando a implementação de políticas distintas tendo em vista o minorar dos problemas que actualmente vivenciamos. Sobre estas questões pode-se Cfr. - entre muitos outros autores - *Tom Bottomore* (1992); *Maurice Roche* (1992); *Manuel Menezes* (1999).
- 19 De acordo com *Michael Walzer* «(...) nada nos diz acerca das dimensões políticas e morais da cidadania» (*ib.*, 179).
- 20 De acordo com *Hannah Arendt*, o político é o agir de muitos e não de poucos - daí a necessidade da passagem da potência à efectividade - , i. e., a política é o acto/tarefa de todos, não se podendo no entanto argumentar que, quando um cidadão age isoladamente, não há acção política, visto que, «quando a dignidade desaparece e um só homem tem dignidade, ele tem a dignidade de toda a humanidade».
- 21 Relativamente a este aspecto gostaríamos de chamar à atenção para a importância da análise das questões de poder, dado que, as mesmas permitem a apreensão das possibilidades de agir na relação com o outro e, só aproveitando essas possibilidades - pela acção - é que poderemos caminhar da potencialidade para a efectividade, i. e., temos que ter sempre em atenção as «(...) condições de possibilidade anunciadas na própria ideia de política (...)». Verificamos deste modo que, muitas vezes, a decisão sobre o que fazer (os problemas só podem ser resolvidos praticamente, no concreto) é uma questão extremamente grave, mas é uma questão política, porque, se não soubermos responder politicamente, corremos o risco de que a violência campeie. Explicitando, temos de definir em cada momento, o que é mais urgente politicamente e responder politicamente ou deixar que alguém responda por nós, i. e., em todo o *estado de acção* a urgência prevalece sobre a *definição* (sobre estes aspectos deve-se Cfr. *Bragança de Miranda* (1994) «A Ideia de Política»). Infelizmente o que temos vindo a verificar é que a última hipótese tem prevalecido, dado que, nós não temos vindo a agir politicamente sobre o sistema, i. e., em vez de uma acção livre tendo em vista a sociedade justa, o que se tem verificado muitas vezes é uma passividade em troca de segurança individual.
- 22 Embora cónscios da dificuldade que existe em encontrar este «tipo» de cidadão, esta reflexão é importante na medida em que «(...) nous sert avant tout d'instrument critique permettant de metre en évidence l'imperfection de notre démocratie et le manque de zèle que la plupart d'entre nous manifestent envers les affaires publiques». (*Judith Shklar*, 1991: 20-1).

- 23 É importante que o debate relativamente a estas questões seja aprofundado, visto que, ao falarmos de cidadania teremos que nos questionar sobre o que é a verdadeira cidadania, porque, embora todos os indivíduos sejam considerados formalmente cidadãos - excepção feita aos estrangeiros, onde somente se pode falar em cidadania restrita -, somente a alguns, é permitido partilhar da cidadania efectiva. Isto é, até que ponto poderemos falar em cidadania para indivíduos que não têm um tecto sobre o qual possam viver condignamente ou, o que significa o exercício da cidadania política para aqueles que estão sem emprego e por consequência sem reconhecimento social, em suma, como se pode ser um cidadão activo quando se tem um emprego precário, sabendo que no actual mercado de trabalho a qualquer momento se pode cair numa situação de exclusão. Sobre este último aspecto, pensamos ser de extrema importância, a análise encetada por *Judith Shklar* (1991: 2º cap.) no que concerne à esfera do trabalho. Considerando esta uma das esferas essenciais da cidadania, a autora desenvolve uma análise arguta, tentando demonstrar as interconexões que existem entre as várias esferas em que o indivíduo se move. Na aceção da autora o acesso à esfera do trabalho está associado a todo um conjunto de atributos, que permitem ao indivíduo tornar-se cidadão, nomeadamente, a independência económica que permite a liberdade para..., autonomia essa, que por sua vez se interliga com o respeito, consideração, reconhecimento da sociedade para com o indivíduo e, em consequência com o estatuto social. Paralelamente, o não acesso a esta esfera está em conexão com a (in)autonomia e, consequentemente com a perda do respeito por parte dos concidadãos, diminuição do prestígio social, da dignidade, da honra, da auto-estima e do estatuto social. Se esta argumentação é aceitável, uma questão se nos coloca, será que os milhões desempregados actualmente existentes no mundo, o são por opção própria - falha individual - como cada vez mais apregoam os neo-liberais? Pensamos que não, mas, ainda mais importante do que esta evidência é, a reflexão que pensamos ser necessária desenvolver no que diz respeito aos atributos negativos que estão associados ao desemprego, i. e., até que ponto é aceitável actualmente, associar à esfera do trabalho a dignidade, o respeito, a honra, o estatuto social..., quando existem milhões de pessoas sem possibilidade de acesso a essa mesma esfera e em consequência privados desses mesmos atributos. Sobre a importância da esfera do dinheiro pode-se Cfr. *Michael Walzer* (1983: cap. IV).
- 24 *Georges Gontcharoff*, defendendo que existe um défice de expressão por parte das populações pouco integradas, faz referência aos autarcas, afirmando que existe um «déficit considerável, na aceitação por parte dos eleitos dos conflitos que são necessários. Muitos eleitos procuram principalmente, por intermédio de uma falsa participação, um consenso sobre uma participação anestésica, descurando que o conflito é produtor de progresso ao nível local» (1991: 56).
- 25 Pensamos poder referir aqui, a necessidade de revalorizar os deveres do cidadão para com a comunidade, dado que, usualmente o debate em torno da cidadania tem decorrido primordialmente à volta dos direitos ficando os deveres um pouco submersos.
- 26 Na mesma, toma-se por pano de fundo um esquema apresentado por *Ramesh Mishra* (1990) relativamente aos vários tipos de Estado providência.
- 27 Encontramo-nos aqui muito próximos do modelo que *Esping-Andersen* denomina de *Estado Conservador/ Corporativo* e que, de acordo com *Jorge Ferrer* explicitando a ideia do autor é «(...) propio de regímenes predemocráticos o autoritarios, donde la Política Social no es tanto un mecanismo de consecución de la igualdad social, como un instrumento al servicio del status quo para prevenir conflictos sociales. Son Estados que dejan en manos de la Iglesia la protección social, erigiendo-se el Estado como un pasivo subsidiario cuando los individuos u otras organizaciones sociales y religiosas no pueden resolver la pobreza (...)» (1996: 37).
- 28 Consta-se então que, quando em Portugal se pretende aumentar a responsabilidade do Estado relativamente ao assegurar da segurança económico-social dos cidadãos (diminuindo-se em paralelo a importância que até aí assumia a esfera familiar/privada), em outros países, dá-se um movimento inverso, dada a desejada substituição da esfera estatal por agentes privados ou redes familiares. Seguindo este raciocínio, não concordamos com alguns autores quando defendem não se poder falar num Estado Providência português na verdadeira aceção da palavra, dado que a análise desse mesmo Estado deve tomar em atenção os diferentes

modelos em presença. Nesta óptica *Setphan Leibfried* apresenta quatro modelos, nomeadamente o Escandinavo, Bismarckiano, Anglosaxónico e Latino, enquadrando dentro do último países do sul da Europa (Portugal, Espanha e Grécia), que, apesar de, se caracterizarem pela inexistência de uma tradição de pleno emprego, possuem ao nível constitucional objectivos de bem-estar e de intervenção estatal. Ainda de acordo com o autor, são Estados Providência tardios e em desenvolvimento, i.e., onde se assistiu – ao nível da esfera social – a implementações parciais e processo gradativo de consolidação institucional (Cfr. sobre este assunto *Jorge Ferrer et all*, 1996: 38-9).

- 29 Em 1989, existiam em Portugal cerca de 2,5 milhões de pobres o que correspondia à maior taxa de pobreza da UE (25,2%). De acordo com um estudo realizado por *Bruto da Costa*, este fenómeno era essencialmente rural dado que somente 27% das famílias consideradas pobres viviam em meios urbanos, apontando igualmente como causas principais da pobreza as pensões e salários baixos (In *Jornal Expresso*: 10/8/96). Segundo *Lídia Barreiros*, em 1993, na UE 17% de agregados familiares encontravam-se abaixo do limiar de pobreza (existiam na UE mais de 57 milhões de pobres), esta percentagem subia para 29% no nosso país. Paralelamente, de acordo com dados do Eurostat, Portugal possuía o maior grau de desigualdade no que se referia à distribuição de rendimentos. (In *Luís Tibério*, *Jornal Expresso*: 10/5/97).
- 30 Gostaríamos de referir que, segundo um estudo realizado em 1994 (Cfr. *Manuel Menezes*, 1994), existiam na Região Centro 32 Câmaras Municipais com Serviço Social. Não descurando ligeiras alterações desde então, poder-se-á afirmar que o nosso estudo cobriu sensivelmente 63% das autarquias com serviço social na Região Centro. Quanto às Câmaras Municipais analisadas foram as seguintes: Aveiro, Águeda, Coimbra, Figueira da Foz, Penacova, Condeixa, Pombal, Oliveira do Hospital, Arganil, Lousã, Gois, Vila Nova de Poiares, Gouveia, Fornos de Algodres, Guarda, Celorico da Beira, Viseu, Mortágua e Penalva do Castelo.
- 31 Salientando os condicionalismos da conjuntura económico-social, a indiferença da sociedade civil e a inexistência de recursos para resolver os problemas concretos, justificando consequentemente as poucas possibilidades da acção profissional face a estes condicionalismos.
- 32 Se tomarmos em atenção a intervenção da autarquia, no que diz respeito aos munícipes que podem vir a ser alvo do serviço social - devido às especificidades que possuem (referido por 18 inquiridos) -, verificámos que a mesma, só subsidiariamente é que toma em atenção as problemáticas vivenciadas por esses mesmos munícipes.
- 33 A sua importância manifesta-se essencialmente a dois níveis, nomeadamente no que diz respeito: (i) ao alargamento do âmbito de intervenção das autarquias - aproximação ao que legitimamente é esperado -, porquanto, ao serem financiados pelo Estado ou por fundos comunitários, alargam as possibilidades de intervenção a áreas onde as autarquias - por não serem legalmente obrigadas - não intervinham; (ii) às possibilidades de desenclausuramento da prática profissional, por intermédio de um trabalho articulado com profissionais de outras instituições.