

INTRODUÇÃO.....

Com o presente trabalho de investigação que tem como tema o *Serviço Social nos Municípios dos anos 80 à actualidade*, visa-se analisar e compreender a institucionalização, desenvolvimento e afirmação do exercício da profissão de Serviço Social na área do Poder Local particularmente na circunscrição administrativa do *distrito de Viseu*.

A afinidade electiva que determinaram a escolha desta temática prendeu-se com vários factores. Desde logo o facto de além de ser natural e residente no distrito, desenvolver a minha actividade profissional nesta área territorial, constituindo desde 1996 uma peça da engrenagem duma mediana autarquia de interior. Por outro lado, pensamos ser de interesse apreender o grau de desenvolvimento do Serviço Social nos municípios, particularmente deste distrito, inteirando-se das suas medidas, acções, limitações, potencialidades e projectos futuros. Também o facto de não existir nenhum trabalho de investigação que verse sobre o Serviço Social e explore as práticas dos Assistentes Sociais neste âmbito geográfico, determinou também na decisão de enveredar por esta questão. Ainda, o entendermos ser de importância **compreender de que forma as transformações políticas e sociais que se verificaram na sociedade Portuguesa, particularmente a partir dos anos oitenta, se manifestaram na evolução das políticas sociais e determinaram a trajectória do Serviço Social nos municípios de um distrito genericamente marcado por algumas características de interioridade**, tais como, a desertificação, o envelhecimento, o decréscimo da população, as baixas qualificações académicas e profissionais, o predomínio do sector primário e a emigração.

Balizou-se temporalmente o trabalho no período compreendido entre os anos 80 até ao presente, entendendo-se ter sido a década de oitenta, que grosso modo, marcou a entrada dos Assistentes Sociais nos municípios (a excepção foi apenas para um município em que se deu a integração no ano de 1977). Este movimento de inserção dos Assistentes Sociais nos municípios do distrito de

Viseu é motivado pela conjugação de diversos factores de ordem conjuntural, tais como a consolidação do Poder Local, que entendemos e apesar de algumas limitações, se tem vindo a verificar, caracterizada, entre outros, pela transferência de competências na área social, o desenvolvimento das políticas sociais e a implementação de projectos de desenvolvimento local e ainda factores de ordem académica e profissional, com o reconhecimento do grau académico de licenciatura e a criação da Carreira de Técnico Superior de Serviço Social que vêm conduzindo a um maior reconhecimento social da profissão.

Propusemo-nos assim, compreender em que medida estes factores influenciaram a actuação profissional dos Assistentes Sociais nos municípios do distrito de Viseu, isto é, até que ponto a efectiva **descentralização** se fez sentir também no âmbito social dos municípios em causa, em que moldes as **novas competências na área social dos municípios** estão a ser assumidas e qual o papel dos Assistentes Sociais na assunção das mesmas. Compreender também, como é que as funções a que a Carreira de Técnico Superior de Serviço Social deu acesso estão a ser desempenhadas e de que forma estes profissionais se relacionam **profissionalmente com o poder político e com a população utente**, ainda que não tenha havido lugar para aprofundar esta relação (Assistente Social- utente) neste trabalho, constituíram alguns dos objectivos da nossa pesquisa.

O cabal cumprimento de tais desideratos impôs primeiramente a análise do Poder Local, a sua evolução nomeadamente a partir de 1974, bem como a sua relação com o Poder Central, ao que se segue como segundo âmbito de análise, as políticas sociais instituídas após 1974 e particularmente sob a influência da União Europeia, o reflexo das mesmas no Poder Local e particularmente na circunscrição administrativa do distrito de Viseu. Este Poder Local assume-se crescentemente, dentro da orgânica política do estado, nos tempos que correm, como o motor privilegiado no desenvolvimento e na conquista de mais e melhor desenvolvimento social dada a sua proximidade e conhecimento dos problemas que afectam as comunidades locais.

Esta consciencialização é mais vincada após o 25 de Abril de 1974, com a consagração do princípio da autonomia das Autarquias Locais face ao Poder Central e a descentralização da administração pública no quadro geral da organização democrática do estado. Tal autonomia das Autarquias a par das crescentes aspirações e reivindicações das populações vem conduzindo a um **reforço de atribuições e competências das mesmas, criando condições que lhes permitem intervir mais directa e intensamente na melhoria da qualidade de vida das populações respectivas**. Dentro desta lógica, e uma vez que a vertente social das autarquias passa a ter um papel cada vez mais relevante nas mesmas, o Serviço Social neste âmbito aparece-nos como um campo que decorre das contínuas e profundas transformações económico-sociais e políticas operadas desde aquele marco histórico.

A análise empírica que nos propomos realizar ao Serviço Social nos municípios do distrito de Viseu, impõe também que se tome como pano de fundo uma reflexão e análise de diversas concepções teórico- metodológicas e correntes de pensamento do Serviço Social. Também, que se compreenda **a evolução do Serviço Social em Portugal, particularmente no Poder Local**, o que nos veio permitir sustentar teoricamente todo o trabalho de investigação sobre a temática em apreço. Muito embora prevalecesse o pluralismo teórico à opção simples por uma ou outra teoria, constituíram, no entanto, mais fortes pontos de referência as perspectivas estratégicas de Vicente de Paula Faleiros e as teorias sociais críticas de Karen Healy.

Partimos de uma concepção de Serviço Social como um ramo de especialização do trabalho colectivo inscrito na divisão social e técnica do trabalho da sociedade capitalista que, a partir de conhecimentos teóricos e técnicos, sistematiza e operacionaliza respostas às emergentes necessidades sociais. A identidade, afirmação e a legitimação social do Assistente Social está inteiramente relacionado com a **consolidação do seu saber teórico e prático** e pela integração de novos quadros referenciais teóricos e analíticos, bem como pelas exigências de respostas que lhe vão sendo socialmente colocadas. Tudo isto se verifica hoje num contexto em que surgem outros

profissionais da área social que abalam as legitimidades já conquistadas. Há que, por isso procurar novas formas de legitimação profissional com o alargamento do campo de intervenção dos Assistentes Sociais.

Compete ao Assistente Social, **quer pelas qualificações que adquire, quer pelas estratégias que cria, exercer e afirmar o seu poder profissional**, construindo-o no quadro das relações, sendo neste que se deverá considerar a teoria e a prática do Serviço Social. Visto desta forma, o Serviço Social, inscreve-se num processo de ruptura, de questionamento da prática institucional de adaptação social e em que o *empowerment* surge como um dos mais importantes desafios teórico-políticos da intervenção profissional do Assistente Social. É também nestes contornos que se inscreve o Serviço Social Crítico fundamentado na igualdade e liberdade humanas, em que a acção do Assistente Social encontra-se direccionada para o envolvimento dos oprimidos nos seus próprios processos de mudança pessoal e social, entendendo-se que as causas e as soluções dos problemas se buscam na estrutura social global. O Serviço Social é assim entendido como uma das práticas de âmbito local, cabendo ao Assistente Social adoptar estratégias de consciencialização e promover preferencialmente acções colectivas em detrimento das acções de carácter individual.

A análise ao Serviço Social no Poder Local, não poderá ser feita descontextualizada da evolução das políticas sociais em Portugal em que não se poderá alhear a situação social e política vivida durante e após o processo revolucionário, e o facto de Portugal ser membro da CEE, agora União Europeia, desde 1986, e como tal vinculado a directrizes que imanam deste legislador supranacional. Inquestionavelmente que uma viragem importante se deu com a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, através da procura de respostas mais adequadas aos problemas e pela assunção de uma nova cultura de política social, constituindo os PELCP importantes marcos nessa evolução, pela influencia que vieram a ter na filosofia e nos modelos adoptado pelos programas nacionais a partir de 1990. Também importante é o facto de hoje, as situações de pobreza e exclusão social passarem a ser cada vez mais discutidas e valorizadas e a exigirem por isso

intervenções sistematizadas e teorizadas, por parte da sociedade e do Estado¹, particularmente Portugal que acumula hoje a condição de país mais desigual da União Europeia com o de portador de maior índice de pobreza relativa². O paradigma “local” surge dentro desta óptica e defende que o desenvolvimento só se alcança através da mobilização integral dos recursos locais conseguida com a intervenção dos diversos técnicos da área social, nos quais se incluem os Assistentes Sociais, que procuram no terreno enfrentar e minimizar essas situações.

Tudo converge para que, e não obstante as dificuldades e constrangimentos sentidos, nomeadamente em termos da transferência de competências e correspondentes recursos do Poder Central para o local, se assista a uma valorização crescente das políticas sociais locais e por inerência, do próprio Serviço Social na área do Poder Local, que se arrogam já não somente com competências residuais e suplementares, sendo o seu papel já não meramente consultivo e subalterno, mas com poder de participação e decisão, ocupando cargos de gestão, coordenação e concepção, tudo muito para além das funções tão- somente de execução.

Sendo ponto assente que os Assistentes Sociais nos municípios constituem hoje técnicos superiores e apesar de alguns trilhos que é necessário ainda devastar, que gozam de prestígio intra e extra institucional, com peso no seu poder de decisão, de acção, com autonomia e influência junto da própria organização municipal, permitindo em ultima instância também, o reconhecimento social da sua competência.

Relativamente aos procedimentos metodológicos, o nosso trabalho de pesquisa compreendeu uma vertente qualitativa e quantitativa que por sua vez teve em conta pesquisas e análises bibliográficas e documentais sobre o nosso objecto de investigação. Também uma investigação e análise empírica tendo presente o referencial teórico em que o tema em estudo assenta, consubstanciada

¹ Veja-se a este propósito para o que nos aponta em 2001 Aníbal Cavaco Silva “Nos últimos vinte anos, a maioria dos países da União Europeia registou um aumento das desigualdades na distribuição do rendimento e no número de pessoas em situação de pobreza e exclusão social (...) É uma situação que suscita a maior preocupação aos agentes políticos e sociais tanto a nível nacional, como comunitário”, in *Crónicas de uma crise anunciada*, Lisboa, Editorial Notícias, 2001, pag. 119-120.

² ROMERO, Carlos, “Portugal Permanece o País Mais Desigual da Europa”, *Público*, 15 -1-2006, pág. 3.

através da aplicação de um **inquérito por questionário dirigido a vinte e oito Assistentes Sociais** a desenvolverem a sua actividade profissional, em vinte e um, dos vinte e quatro municípios que constituem o distrito de Viseu. Esta análise é na nossa perspectiva, fundamental, no sentido em que permite firmar uma visão da prática profissional dos Assistentes Sociais, sendo sistematicamente realimentada pela análise teórico reflexiva sobre o agir profissional, e em que esta perspectiva mais prática permite completar aquela análise conceptual ao dar novas pistas para o desempenho da prática profissional. Esta parte empírica organizou-se em três veios de análise se bem que se inter - relacionem entre si. O primeiro refere-se à caracterização de todos os Assistentes Sociais respondentes do inquérito por questionário. O segundo, à inserção dos Assistentes Sociais na estrutura e orgânica dos Municípios e o terceiro à prática quotidiana da intervenção profissional propriamente dita.

Formalmente o nosso trabalho que agora se apresenta encontra-se estruturado em quatro capítulos. No primeiro capítulo efectua-se uma análise aos conceitos de poder e analisa-se o Poder Local em Portugal com mais pormenor após Abril de 1974, para de seguida se examinarem as possíveis relações deste poder com o Poder Central. A pertinência desta análise prende-se com a particularidade de que se reveste a evolução social e política em Portugal, com um período marcadamente centralista seguido de um período de descentralização crescente. Importante também nos pareceu compreender a crescente transferência de competências, associadas a uma **crescente autonomia financeira e administrativa dos municípios** e sua relação com a implementação e desenvolvimento de medidas e práticas sociais de âmbito local.

No segundo capítulo, contextualiza-se o Serviço Social face ao desenvolvimento das políticas sociais, sem esquecer as implicações da revolução dos cravos na sociedade e na política, a nossa condição de sociedade semiperiférica e a integração de Portugal na CEE. Este último facto com a consequente implementação dos programas, medidas e quadros legislativos reflexivos das políticas sociais aí definidas, contribuiu decisivamente para o desenvolvimento do Serviço Social em

Portugal, pois que tais programas e medidas fizeram apelo a novas realidades estruturais e profissionais dos serviços centrais e locais. Contribuiu ainda para uma mudança da filosofia de intervenção sectorizada, para uma visão multidimensional das problemáticas com enfoque nas parcerias locais, oportunizando o desempenho e reflexão dos profissionais do domínio social.

O terceiro capítulo é reservado ao Serviço Social nos seus aspectos pertinentes para o objecto e período em estudo. Principais correntes teóricas que enformam o nosso trabalho, o Serviço Social em Portugal, particularmente as repercussões da atribuição do grau académico de licenciatura ao nível académico e profissional com a criação da Carreira de Técnico Superior de Serviço Social em 1991 a constituir importante referencial na profissão ao interferir com as remunerações, com os lugares que ocupam na estrutura organizacional, com o alargamento das áreas de intervenção, sucedendo-lhe também melhor estatuto, prestígio e reconhecimento social.

No último capítulo, apresentam-se os Concelhos do Distrito de Viseu, através de indicadores de natureza económica, demográfica e política, para nos permitir dar um pano de fundo da realidade do distrito, é efectuada uma análise às medidas de política social em curso no mesmo, bem como o nível de participação nas mesmas, dos Assistentes Sociais integrados nos vinte e quatro municípios de Viseu. Dado o mote relativamente à caracterização do distrito objecto da nossa investigação, expõem-se os resultados e as conclusões da nossa pesquisa, acerca da prática profissional dos Assistentes Sociais, analisada através dos conceitos, teorias e abordagens anteriormente adoptados.

Finalmente anunciam-se as conclusões finais de toda a pesquisa perspectivando-se novos desafios para os Assistentes Sociais inseridos no Poder Local.

CAPÍTULO I

O PODER CENTRAL E O PODER LOCAL FACE AOS NOVOS DENOMINADORES DA SOCIEDADE PORTUGUESA: DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA.

1. O Poder Local face à evolução da sociedade portuguesa após o 25 de Abril.....

*(...)O Povo é quem a si mesmo se administra
por magistrados eleitos e delegados seus(...)"*

Almeida Garrett

Compreender o Serviço Social nos municípios, exige uma abordagem ainda que sintética sobre a evolução dos municípios e do Poder Local. E uma tal análise implicará também que se sinta o pulsar desse Poder Local e o seu relacionamento com o Poder Central. Esta problemática do Poder Local não se resume a uma questão menor. Com efeito, constitui elemento crucial no actual contexto democrático, bem como um dos veículos privilegiados para a compreensão do fenómeno político.

Sobre o conceito de Poder, e recuando um pouco na história, diremos que antes de Maquiavel, o Poder apesar de já ser focalizado como algo uno e que residia na figura do governante, ainda era bastante permissivo face ao saber teológico, não habitando *ad intenso* a seara política, dado não existir a separação entre o Estado e a religião. Maquiavel veio teorizar o Poder (que faz na sua obra apelando à necessidade de um estado Italiano forte e unificado), assente nos pilares de um poder uno e centralizador, sem as interferências e ingerências da Igreja, rompendo com a fragmentação

estabelecida na Idade Medieval que privilegiava as unidades políticas descentralizadas e dotadas de autonomia institucional e militar. Maquiavel veio tornar o conceito de Poder sinónimo de Política, priorizando o agir político *ex parte* autónomo da ética e independente de um critério de bondade ou malícia, mas sempre concentrado nas mãos da instituição Política que se exteriorizava na figura do Soberano. Ao fazer coincidir Poder e política, centralizando o Poder, e excluindo a ética e o elemento religioso desta relação onde foi originariamente colocada pelos gregos, impõe e funda Maquiavel o prenúncio do não reconhecimento do homem através do agir político e o seu desencantamento com as instituições representativas, um dos temas a serem extensamente explorados pelos pós-modernos. Esta visão do Poder Central localizado na figura do governante e legitimado pelo discurso científico sistemático, encontra em Foucault um árduo inimigo e opositor. Esta oposição à centralidade do Poder, assente numa crítica construída com base na reafirmação de saberes históricos esquecidos e desqualificados, vem a desembocar numa pulverização do Poder.

O Poder na acepção Foucaultiana é um conceito dotado de processualidade interna e que se constrói historicamente enquanto saber de si em um outro. A partir da sua crítica na busca da quebra da centralidade do Poder, Foucault vai defini-lo vinculando-o a relações sociais. Para Foucault, uma das notas constitutivas do Poder é que ele é uma acção sobre a acção dos outros, que buscando circunscrever e delimitá-la, encontra o seu espaço de actuação. O mesmo entende que “é necessário deixar de descrever os efeitos do poder sempre em termos negativos: ele exclui, ele reprime, ele recalca, ele censura, ele abstrai, ele mascara, ele esconde. De facto, o poder produz realidade; ele produz domínios de objectos e rituais de verdade”.³ Na mesma linha de entendimento e parafraseando Crozier⁴ precisamos de nos desembaraçar dessa concepção

³ In *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975, pág.227, FOUCAULT, Michel, citado por, FELIZES, Joel, *Três abordagens do Poder Local enquanto formas diferenciadas de construção das indidentidades- uma breve exploração*, Apresentação no IV Congresso Português de Sociologia, pag.8.

⁴ CROZIER, M., FRIEDBERG, E., Thoenig, L'Acteur e le Systèm, citado por FELIZES, Joel, *Três abordagens do Poder Local enquanto formas diferenciadas de construção das indidentidades- uma breve exploração*, Apresentação no IV Congresso Português de Sociologia, pag.9.

puramente negativa e repressiva do poder, pois este constitui um mecanismo quotidiano na nossa existência social.

Partilhamos pois da ideia de que o “poder é algo construído no quadro das relações sociais entre agentes, noção de resto próxima das formulações clássicas de Max Weber ou de Michel Foucault”⁵. Deve-se considerá-lo como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social muito mais que uma instância negativa que tem por função reprimir. Efectivamente, entende Foucault que o poder se exerce e só funciona em rede, na rede das relações, e por conseguinte não é homogéneo, mas difere consoante as relações sociais. Não existe assim uma estrutura ou instituição de poder, estamos antes na presença de uma situação estratégica complexa e como tal e no seguimento lógico deste raciocínio existem poderes e não um poder. Nesta linha de pensamento e não descurando o importante papel do estado na análise do poder, entende Foucault todavia que esta não é a única instância do exercício do poder, admitindo a existência de uma série de outras instituições que exercem o poder junto da população, sendo que qualquer agrupamento humano mesmo colocando-se fora do estado, está permeado por uma série relações de poder. Então, existe hoje uma proliferação de objectivos e agentes do poder que têm por alvo a população e que actuam utilizando *tecnologias normalizadoras* que se apoiam nas ciências sociais e que permitem o conhecimento do homem e que por isso se constituem saberes que produzem poderes.

Sobre Poder Local, há quem o perspective na óptica de “um Poder Local eficiente e democrático (poder de Estado); na forma como o Poder Local é partilhado ou controlado por diferentes grupos e, (...) no carácter constituído das relações que caracterizam o Poder Local.”⁶ Todavia e se a polémica se vem apresentando como o espelho caracterizador das investigações neste campo, visto que se para uns este se apresenta como um instrumento fundamental para re-problematizar o pensamento político, ensaiar novas formas de desenvolvimento e novas responsabilidades de democratização,

⁵FELIZES, Joel, *Três abordagens do Poder Local enquanto formas diferenciadas de construção das indetidades- uma breve exploração*, Apresentação no IV Congresso Português de Sociologia, pag.1

⁶FELIZES, Joel, *Três abordagens do Poder Local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades – uma breve exploração*, Apresentação no IV Congresso Português de Sociologia pag., 2.

para outros o Poder Local limita-se a ser um órgão de dispersão das contradições. Certo, é que de uma forma geral todos concordam ser o Poder Local um campo político com valor estratégico de intervenção, um lugar privilegiado dum certo número de conflitos e contradições da nossa sociedade.

Recuamos a nossa verificação histórica em Portugal, ao advento do Estado Novo, que se definia a si próprio como uma República orgânica e corporativa, ou seja, um Estado centralista e autoritário com únicos limites na moral e no direito. O poder era exercido com uma estratégia marcadamente personalista, que Fernando Ruivo⁷ entende se configurar em três linhas de força, a saber: a institucionalização jurídica de uma extrema centralização governativa, pela encenação de uma relação pessoal directa da autoridade (consubstanciada em Salazar) com a comunidade e pela existência de um Partido, a U.N., que mais não é do que uma mera caixa de ressonância do personalismo salazarista. Como este Estado Corporativista era um Estado interventor e dirigista, que se via a si mesmo como uma entidade superior acima de quaisquer interesses privados, representante máximo dos supremos interesses materiais e morais de índole nacional⁸, lógico que as autarquias locais e em particular os municípios tinham o seu estatuto e o seu papel fortemente restringido.

O Diploma Legal – Código Administrativo (Dec. Lei n.º 31095, de 31/12/1940) - que regula o exercício do Poder Local durante este período da história política e social do país, surge-nos embebido daqueles princípios, e como tal as autarquias assim implantadas ao abrigo das disposições de tal diploma constituem um reflexo desse Estado Centralista. Este Centralismo manifestava-se num tridente constituído pela nomeação governamental do presidente da Câmara, a possibilidade de dissolução e a obrigatoriedade da prévia aprovação pela administração central de

⁷ Cfr. **RUIVO**, Fernando, *O Estado Labiríntico, O Poder Relacional entre poderes local e central em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento, Centro de Estudos Sociais, 2000, págs.11-262.

⁸ Nem outra coisa seria de esperar de um Governo que gravitava em torno da figura do Presidente do Conselho, que controlava tudo e todos, nomeadamente através de um Ministério das Finanças concebido com uma estrutura centralizadora e poderosa.

determinadas deliberações municipais. Dispunha o artigo 36º, do referido diploma legal: “ A Câmara Municipal é o corpo administrativo do concelho e compõe-se de um presidente e de um vice-presidente, nomeados pelo Governo, de vereadores eleitos quadrienalmente pelo conselho municipal, nos termos do artigo 28º”. O artigo 73º, da mesma compilação jurídica referia que “o presidente e o vice-presidente da Câmara podem ser demitidos pelo Governo, livremente ou em consequência de processo disciplinar.” **Dentro desta lógica, as obras públicas locais dependiam fortemente da vontade do Poder Central**, mas pouco era também o peso e a iniciativa do Poder Local junto daquele Poder, acontecendo que muitas das tais obras eram frequentemente resultado da influência que algumas personalidades tinham sobre o Poder Central.

Esta lógica de dependência das autarquias face ao Poder Central, seja no plano económico, seja no plano político, não veio a sofrer alterações mesmo com a ascensão ao poder de Marcello Caetano. Antes, assistiu-se à designada evolução na continuidade.

Resumindo, “em Portugal, anteriormente a Abril de 1974, as autarquias locais estiveram praticamente afastadas de qualquer intervenção significativa no domínio das políticas sociais.”⁹, tal facto foi consequência do centralismo político até então dominante. Com um Estado interventor e dirigista as autarquias tinham o seu papel e as suas funções fortemente restringidas e como escreveu José Hermano Saraiva “não é, certamente, que o município acabe onde a Nação começa: assim pensariam os municipalistas do século passado. É que o município faz parte da Nação e está absorvido pela sua superior unidade”.¹⁰

Será com o 25 de Abril de 1974 que se verificará uma viragem neste entendimento, particularmente com a Constituição de Abril de 1976¹¹, saída da Assembleia Constituinte formada após as eleições

⁹ **BRANCO**, Francisco, *Municípios e Políticas Sociais em Portugal (1977-1989)*, comunicação ao Seminário Investigar e Agir, ISSS, Junho 1994, pag.186.

¹⁰ **SARAIVA**, José Hermano, *Evolução Histórica dos Municípios Portugueses*, Lisboa, Centro de Estudos Políticos e Sociais, 1957, Pag.95.

¹¹ Já por diversas vezes revista, pela Lei Constitucional Nº 1/1982, de 30 de Setembro, Lei Constitucional Nº 1/1989, de 8 de Julho, Lei Constitucional Nº 1/1992, de 25 de Novembro, Lei Constitucional Nº 1/1997, de 20 de Setembro, e Lei Constitucional Nº 1/2001, de 12 de Dezembro e Lei Constitucional Nº 1/2004 de 24 de Julho.

de 25 de Abril de 1975, que vem consagrar no seu artigo 237º que : “1 - A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.

2 - As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.”

Será como refere Alcina Martins, “a partir deste momento que as autarquias locais se encontram consagradas como verdadeiros órgãos do Poder Local, democraticamente eleitos pelos cidadãos do território que representam”.¹² Com efeito, deste normativo resulta a visão de que as autarquias locais constituem formas autónomas de administração e não como até então vinha acontecendo uma qualquer forma de administração indirecta do Estado. Assim entendidas, as suas competências e de acordo com os ditames do mesmo texto Constitucional, virão a ser definidas por legislação específica sempre embebida pelo princípio da descentralização.

Ora esta autonomia política ganhou efectiva dimensão prática ao consagrar-se naquela Lei Fundamental, no seu artigo 240º, que as autarquias têm património e finanças próprias, limitando-se o papel do Estado Central e nos termos do disposto no artigo 243º, da então CRP, a uma verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos.

Esta matéria e no que concerne à nossa Lei Fundamental, e após a última das revisões levadas a cabo pela Lei Constitucional N.º 1/2004 de 24 de Julho, encontra-se regulada no Título VIII, precisamente designado por Poder Local, e abrange os artigos 235º a 265º daquele diploma legal.

Ora, este Poder Local democrático cuja consolidação se acentua particularmente no período entre 1976 e 1985, altura em que foi elaborada e promulgada a legislação fundamental que esteve na base da sua solidez. Inicialmente e com relevância a Lei n.º 79/77, de 25 de Novembro, que veio regular as atribuições e competências das autarquias locais, ainda que mantivesse um sistema de competências bastante genéricas, com pouco de novidade face ao Código Administrativo de 1940. Este diploma, precisamente pela existência de vazios e ambiguidades, veio a ser revisto pelo

¹² Citado, por **MENEZES**, Manuel, *Serviço Social Autárquico e Cidadania*, Coimbra, Editora Quarteto, 2002.

Decreto-lei nº100/84, de 29 de Março. Precisamente no seu Preâmbulo referia-se: “ A consagração constitucional do princípio da autonomia das autarquias locais e da descentralização da Administração Pública no quadro global da organização democrática do Estado impõe que seja dada a devida, relevância aos aspectos relativos à definição das atribuições das autarquias locais e à competência dos respectivos órgãos.

O sistema instituído pela Lei N.º 79/1977, de 25 de Outubro, se serviu de suporte ao funcionamento dos órgãos já democraticamente eleitos, enfermava, porém, de diversas lacunas, imperfeições técnico-jurídicas e deficiências de sistematização, que importa corrigir à luz da experiência acumulada ao longo de mais de 6 anos.” Este diploma legal foi revisto por diversas vezes sofrendo alterações várias, particularmente pela Lei n.º 25/85, de 12/8, pela Lei n.º 87/89, de 12/9, pela Lei n.º 18/91, de 12/6 e pela Lei n.º 35/91, de 27/7.

Este Decreto-Lei veio a ser revogado pela Lei n.º 169/99, de 18/9, que veio estabelecer o regime jurídico do quadro de competências, bem como do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. Esta norma, já sujeita a diversas revisões, veio a traduzir-se num manifesto alargamento das competências atribuídas aos órgãos dos municípios, particularmente o seu órgão executivo, a Câmara Municipal. É todavia a Lei n.º 159/99¹³, de 14 de Setembro que vem estabelecer, conforme definido no seu artigo primeiro “o quadro de transferência de atribuições e competências para as

¹³ Este diploma legal constitui o marco na definição das competências dos municípios, e em que nos termos do disposto no nº1, do artigo 13º são atribuídas a estes, as seguintes competências:

- Equipamento rural e urbano;
- Energia;
- Transportes e comunicações;
- Educação;
- Património, cultura e ciência;
- Tempos livres e desporto;
- Saúde;
- Acção Social;
- Habitação;
- Protecção Civil;
- Ambiente e Saneamento Básico;
- Defesa do Consumidor;
- Promoção do desenvolvimento;
- Ordenamento do território e urbanismo;
- Polícia municipal;
- Cooperação externa.

autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do Poder Local.” Isto com vista a assegurar a efectiva descentralização de poderes e a descentralização administrativa, mediante a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional, promovendo desta forma a eficiência e a eficácia da gestão pública, assegurando os direitos dos administrados, bem como a concretização do princípio da subsidiariedade, ou seja, assegurando que as atribuições e competências devem ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos.

A evolução que vimos retratando converge hoje para um claro reforço da descentralização que é hoje uma bandeira consensual na generalidade do discurso político, encontrando-se o País vinculado à directiva constitucional da descentralização e ao princípio fundamental comunitário da subsidiariedade, sendo incontornável que os municípios têm sido, no Portugal democrático, dos principais agentes do desenvolvimento do País. Com efeito, o Poder Local ganha novo alento com a crescente descentralização, postulando-se novos princípios como são os da heterogeneidade, territorialidade e participação, em que os Órgãos Autárquicos se “configuram “(...)como uma forma de aproximar o Estado do quotidiano da população. O território local apresenta-se como o *locus* privilegiado da expressão das necessidades e aspirações, como importante sede para uma mais apropriada integração e definição do perfil das políticas sociais públicas, como mais real oportunidade de controlo e construção democráticas das acções e decisões de governo(...)”.¹⁴ E é inequívoco que em Portugal se tem assistido nas últimas décadas a uma valorização crescente do sector da acção social nas autarquias locais, vindo a aumentar o conjunto de competências que lhe estão adstritas neste sector, bem como a sua intervenção na definição das políticas sociais locais.

¹⁴ **BRANCO**, Francisco, *Municípios e Políticas Sociais em Portugal(1977-1989)*, comunicação ao Seminário Investigar e Agir, ISSS, Junho 1994, pag.187

Estas não se perfilam hoje somente com atribuições residuais e suplementares, sendo o seu papel na definição das políticas sociais locais já não meramente consultivo e subalterno.

Ora este Poder Local, assenta em traves mestras que são a democracia, cidadania e participação, que vêm marcando as sociedades democráticas modernas a que obviamente Portugal não é excepção. Refira-se aliás, que com o 25 de Abril de 74, as autarquias locais foram investidas das mais ambiciosas expectativas democráticas, perspectivando-se que o poder político fosse mais próximo dos cidadãos e mais participado por estes. Com efeito, é um facto que, com a consolidação dos hábitos democráticos na grande maioria dos estados actuais, toda a estruturação das sociedades se tornou tendencialmente mais receptiva a esta participação. A consciência de que a participação dos cidadãos na definição dos destinos comuns não começa, nem tão pouco acaba, no acto de votar em favor de uma determinada ideologia, ganha lentamente alguma consistência nos nossos meios. Lentamente, porque no seu desenvolvimento se interpõem os obstáculos formados e assimilados ao longo de décadas. Esta consciencialização é, portanto, uma tarefa mútua, que se alarga a todos os intervenientes nos processos em questão, não se restringe aos cidadãos, nem aos organismos estatais, nem às entidades privadas. Os próprios partidos políticos que nos últimos anos têm estado mais activamente na direcção política do país, quer a nível central, onde vão alternando no governo, quer a nível local, onde têm a supremacia das autarquias, particularmente nos municípios, nos seus programas políticos às penúltimas eleições legislativas e particularmente no âmbito do social, postulavam uma prática assente em tais pilares. O Partido Socialista referia que “a participação deveria constituir uma característica básica de toda a acção social. Neste sentido, importa que as autarquias locais e as instituições de acção social participem efectiva e organicamente:

- na definição da política social e no processo de afectação de recursos;
- na cobertura equitativa do território e dos diferentes problemas sociais, através de equipamentos e serviços adequados, em especial os serviços de proximidade;

- na apreciação, pelo menos anual, da situação social e dos meios de resposta, bem como das inovações que se torne necessário introduzir.

- nas delegações que representem o país em organizações e iniciativas internacionais.

No plano local, a partir da freguesia, importa promover verdadeiras políticas sócio-locais dinamizadas pelas autarquias, em estreita cooperação com as instituições e movimentos do meio envolvente.

A prática participativa deveria ser um sinal distintivo das instituições e movimentos de acção social. Estas, com efeito, pertencem, de algum modo, às populações em que se integram e, sobretudo, estão ao seu serviço.”¹⁵

Por seu turno o Partido Social Democrata, também no seu programa eleitoral às penúltimas eleições legislativas, afirmava, “O PSD advoga uma concepção moderna da política social, como expressão da dimensão solidária da colectividade, com participação cada vez mais empenhada e responsável da sociedade civil e utilizando esquemas financeiros inovadores. Os sistemas de protecção social são, para o PSD, complemento indispensável dos direitos políticos e económicos do cidadão.

(...)As revoluções tecnológicas no domínio do processamento da informação, da robótica, da biotecnologia, da engenharia genética, entre outras, colocam novos problemas éticos não só ao nível das decisões individuais como também nos valores socialmente dominantes.

As tensões sobre a decisão política impõem uma maior participação dos cidadãos e das associações relevantes da sociedade civil no debate público. Este não pode limitar-se aos mecanismos normais da democracia representativa sob pena de importantes decisões lhes escaparem por completo.(...)”¹⁶

Diremos ainda e citando Alcina Martins, Francisco Branco e Marília Andrade que, e particularmente no que concerne ao Poder Local e face ao triunfo da Democracia e consequente afirmação dos valores da cidadania e participação, que “o novo protagonismo do Poder Local em Portugal

¹⁵ www.partidosocialista.pt.

¹⁶ www.psd.pt.

desenvolve-se em consequência de um processo alargado de democratização da sociedade Portuguesa configurando-se como um espaço de autonomia e democracia local e de intervenção na melhoria das condições de vida das colectividades locais.”¹⁷

¹⁷ **MARTINS**, Alcina, **BRANCO**, Francisco, **ANDRADE**, Marília(1992), *O Serviço Social na forma de serviço numa organização municipal*, Estudos & documentos, série I,CPIHTS, pag.7

2. As actuais relações do Poder Central com o Poder Local.....

“ O Estado Português, nas relações que, no seu seio, se desenvolvem entre Poder Central e Poder Local será, pois, um Estado Labiríntico, um conjunto multifacetado onde confluem vozes, linguagens, enleios e enredos, onde algumas portas se abrem e outras se fecham na imensidão dos seus corredores”

Fernando Ruivo

Se no «Estado Novo», não se colocaria esta questão das relações entre o Poder Local e o Poder Central, porque como vimos não se poderia falar da existência um verdadeiro Poder Local, dada a realidade então existente de um Estado centralista e autoritário com únicos limites na moral e no direito, um centralismo que manietava o exercício do poder pelos governos locais, que impunha as suas orientações, impedindo assim a sua autonomia, a sua vontade própria. Por consequência, o Poder Local encontrava-se absorvido pelo Poder Central, manifestamente dependente da vontade deste, sem qualquer capacidade reivindicativa ou interventiva, estando a questão municipal diluída e desacreditada, remetida para um plano secundário sobressaindo apenas, conforme referido, o aparelho estatal central.

Segundo Boaventura Sousa Santos, após o 25 de Abril, “as autarquias locais foram investidas das mais ambiciosas expectativas democráticas. Esperava-se que ao nível das autarquias, o exercício do poder político fosse mais próximo dos cidadãos e mais participado por estes, constituindo assim um cadinho de vivências democráticas fortes onde se geraria uma cultura política de cidadania activa capaz de neutralizar a cultura de submissão e autoritarismo prevalecente até então no país. Para tornar tudo isso possível, o novo país democrático comprometia-se a descentralizar e regionalizar o poder político e administrativo.”¹⁸

¹⁸ SANTOS, Boaventura Sousa, *Municípios Participativos*, Visão on-line, 18 de Abril de 2002.

Ora, abordaremos então o relacionamento entre o Poder Local e o Poder Central, precisamente partindo da questão de saber se decorridas que estão três décadas sobre aquele facto incontornável da história recente do país, estas expectativas foram realmente realizadas, ou pelo contrário, se encontram frustradas. E para compreender este relacionamento, partimos do pressuposto, o sistema político local, ainda que com especificidade e autonomia própria- as autarquias locais têm pessoal, património e finanças próprios, competindo a sua gestão aos respectivos órgãos, razão pela qual a tutela do Estado sobre a gestão patrimonial e financeira dos municípios e das freguesias é meramente inspectiva e só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei- tal não significa que o mesmo não se integre institucional, política e socialmente no sistema político nacional. Para Fernando Ruivo, não será sequer “(...)possível, afinal, entender o central sem o local, nem o local sem o central. Apesar de oposições pontuais, ambos os planos coabitam, sendo complemento directo um do outro”¹⁹.

Tem-se assistido também desde aquele marco histórico a uma crescente **transferência de competências e verbas para as autarquias locais**. Veja-se relativamente à questão sempre problemática dos financiamentos das autarquias locais, e de acordo com os dados publicitados no site da Associação Nacional de Municípios Portugueses, a evolução que ao longo dos últimos anos se tem verificado nos concelhos que compõem o distrito de Viseu, objecto deste trabalho. Recorde-se que esta matéria é actualmente legalmente regulada pela Lei nº 42/98, de 6 de Agosto, que veio revogar a Lei nº 1/87, de 6 de Janeiro, que havia já revogado a Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro. É inequívoco como referimos e particularmente nos concelhos do distrito de Viseu, cuja tabela infra nos dá precisamente essa noção, o aumento da transferência dos recursos financeiros do Poder Central para o Poder Local.

¹⁹ **RUIVO**, Fernando, *O Estado Labiríntico, O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento, Centro de Estudos Sociais, 2000, pág. 50

Uma análise aprofundada da referida tabela dá-nos a percepção de que os concelhos de Viseu e Tondela, são os que maior volume de verbas recolhem, fenómeno explicável pelos critérios que estão subjacentes à sua repartição. Assim e se por todos os concelhos do país o **Fundo de Base Municipal**, previsto no artigo 10º-A, da Lei nº42/98, de 6 de Agosto, é repartido igualmente por todos, já o **Fundo Geral Municipal**, previsto no artigo 11º do citado diploma legal, e o **Fundo de Coesão Municipal**, referido no artigo 12 º, obedecem a diversos critérios na sua distribuição. O Fundo Geral Municipal, que visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, é distribuído pelos mesmos, com base na população residente, na população residente com menos de 15 anos, na área, no número de freguesias e tendo em conta o montante de IRS que é cobrado na área geográfica do município.

Por seu turno o Fundo de Coesão Municipal que visa reforçar a coesão municipal, fomentando a correcção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos, é distribuído com base nos índices de carência fiscal e de desigualdade de oportunidades, em que o índice de carência fiscal corresponde à diferença entre a capitação média nacional das colectas daqueles que constituem os impostos municipais e a respectiva capitação municipal daqueles impostos. Tendo em conta os critérios referenciados facilmente se explica o facto de os municípios de Viseu e Tondela, se apresentarem como os que mais verbas recebem do Estado, particularmente se atendermos aos critérios que estão subjacentes à distribuição do Fundo Geral Municipal. Viseu e Tondela são no distrito de Viseu, os concelhos com maior número de freguesias, com maior área e os que de acordo com os dados dos Censos de 2001 tinham maior número de população residente e que consequentemente mais IRS cobram. Diferença que apesar das correcções operadas pelo FCM, são ainda significativas para os restantes concelhos.

Todavia a questão que actualmente se lança é a de saber se com o acréscimo das competências que têm recaído sobre o Poder Local, particularmente os municípios, os meios colocados ao seu dispor serão suficientes para o sucesso da sua execução.

Ora, esta tem constituído precisamente uma das grandes barreiras entre o Poder Central e o Poder Local, que tem impedido a construção de um Poder Local em que o exercício do mesmo seja mais próximo dos cidadãos e mais participado por estes. A este propósito vejam-se as críticas lançadas pela Associação Nacional de Municípios Portugueses no seu parecer à proposta de Lei do Orçamento para o ano que terminou, em que precisamente esta estrutura emitiu um parecer desfavorável à Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2005, em que se considerava que o aumento dos Fundos Municipais (2%) no ano de 2005 constituiria um importante factor de contenção na dinâmica de investimentos que caracteriza as autarquias locais e em que a manutenção do regime de “*endividamento zero*” para os municípios (saldo nulo entre novos empréstimos e amortizações) se apresentava como um injustificável exagero. Ora esta tomada de posição surge dado que a autonomia financeira é indispensável para a sustentabilidade e a consubstanciação do municipalismo e como tal essencial, porque dá consistência à autonomia política do Poder Local, potenciando ou limitando a capacidade de intervenção, através da elaboração, aprovação e alteração de planos de actividades e mobilização de recursos atribuídos pela lei às autarquias. Um dos pontos também considerados cruciais para a Associação Nacional de Municípios no mesmo parecer e face à prorrogação contida na mesma proposta para a regulamentação das transferências de competências previstas na Lei nº 159/99, era que efectivamente se procedesse àquela regulamentação, que deveriam ter sido já concluída até Setembro de 2003. Este aspecto é também de crucial importância, pois que não poucas vezes os municípios acabam por executar uma pluralidade de funções, (analisaremos mais adiante a posição da Associação Nacional de Municípios no que concerne em particular ao campo da acção social), que não se encontram definidas ou regulamentadas no campo legal. Neste sentido, Fernando Ruivo

afirma que, “o processo de normatividade prático-real constituído na “Law in Action” pode ser descoincidente da normatividade oficial, assumindo algumas autarquias, de modo informal, e por via da sua proximidade tanto a problemas como a cidadãos, “competências” reais que não constam no seu enquadramento oficial”²⁰.

Perante esta realidade, ou seja, perante um Poder Central que teima em não definir legalmente o efectivo campo de atribuições do Poder Local, que apesar de postular uma crescente descentralização, teima em ser inconsistente na transferência de recursos financeiros, encontramos “confrontados com um centralismo arrogante e com uma malha burocrática opaca e labiríntica”²¹, verificando-se ainda com frequência, que os “autarcas recorreram às vias informais, aos contactos pessoais, às cumplicidades partidárias para acederem à administração central e, com isso, personalizaram e centralizaram o próprio Poder Local. Ao centralismo da administração central acabou por corresponder o centralismo da administração local, o chamado “cesarismo local”. Daí o paradoxo do Poder Local no nosso país: Presidentes de Câmara fortes coexistem com um Poder Local fraco”²².

Fernando Ruivo reforça também esta tese ao referir-se a um estado labiríntico, pela conjugação de diversos fenómenos, por um lado pela existência de práticas informais com base em contactos e relações de ordem pessoal- a pessoalização ou fulanização da eleição do Presidente da Câmara, este age através de redes de conhecimento e contactos, os quais, de algum modo, proporcionam determinada canalização de recursos de índole variada para a esfera do seu concelho, (a dependência directa do Presidente da Câmara da resolução dos problemas individuais e imediatos dos Municípios, atribui ao chefe do executivo um forte componente de poder pessoal), por outro lado a disparidade de critérios e as deficientes transferências de meios financeiros, o que não contribui, segundo o mesmo, para o fomento do princípio da autonomia municipal.

²⁰ **RUIVO**, Fernando, *O Estado Labiríntico, O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento, Porto, Centro de Estudos Sociais, 2000, pág. 24.

²¹ **SANTOS**, Boaventura Sousa, *Municípios Participativos*, Visão on-line, 18 de Abril de 2002.

²² **SANTOS**, Boaventura Sousa, *Municípios Participativos*, Visão on-line, 18 de Abril de 2002.

Ora, precisamente num estudo publicado em 1989, na revista sociologia, n.º 8, Isabel Guerra, Juan Mozzicafredo, Margarida A. Fernandes e João Quintela na análise que fazem do poder autárquico, período de 76/86, colocam precisamente o acento tónico na pessoalização do poder autárquico, que assenta no facto da atribuição legislativa de competências executivas e financeiras às autarquias, consagrar competências exclusivas aos Presidentes de Câmara, na concentração do poder no Presidente da Câmara, tanto na apreciação dos problemas como na sua resolução, nas redes de relações que se estabelecem entre o Presidente de Câmara e as associações locais, quer sejam de carácter social, desportiva e cultural e o por fim carreirismo político dos mesmos, que se eternizam no poder, graças às máquinas partidárias que têm conduzido a uma excessiva partidarização da vida local, fenómeno presente nas orientações, acções e decisões da vida política.

Perante as contingências que referimos, os autarcas dos municípios refugiaram-se em mecanismos de relacionamento com o Poder Central que se traduzem num afastamento dos cidadãos. Assim, Boaventura Sousa Santos, refere que “as assembleias municipais foram remetidas a um papel subalterno e as freguesias totalmente marginalizadas. E, acima de tudo, foi abandonado o propósito de transformar o Poder Local no berço da democracia participativa, através do envolvimento activo e organizado dos cidadãos e suas associações na governação local. Perdida a articulação da democracia participativa com a democracia representativa, o Poder Local afastou-se dos cidadãos e, assim, em vez de neutralizar a distância dos cidadãos em relação ao Poder Central, acabou por reproduzi-la”²³. Perante esta constatação, apesar dos avanços que notoriamente se fizeram sentir com a consolidação da democracia, o futuro do Poder Local passa necessariamente pela “democracia participativa. Ainda para o mesmo autor, a força e a legitimidade que ela confere ao Poder Local são, a prazo, as armas mais eficazes para mobilizar a seu favor o Poder Central. As experiências bem sucedidas de planeamento e de orçamento participativos em 144 cidades brasileiras, em muitas outras cidades da América Latina e em algumas da Espanha, da França e da

²³**SANTOS**, Boaventura Sousa, Revista Visão, 18 de Abril de 2002.

Itália começam a ser conhecidas entre nós e vão surgindo notícias do propósito de alguns municípios em instaurar mecanismos vários de democracia participativa. Estes são os sinais mais auspiciosos do futuro do Poder Local.”²⁴ Neste sentido se havia pronunciado há já alguns anos César de Oliveira, que defendia “a necessidade de um novo tipo de autarcas que possam e saibam arriscar novas políticas municipais”²⁵, preconizando nomeadamente *que o desenvolvimento municipal terá que ser entrevisto no quadro sub-regional e regional, que as associações intermunicipais deverão constituir, assim como os GATS, os instrumentos de novas políticas municipais, capazes, dotados de meios e quadros técnicos, elaborarem projectos, promoverem iniciativas e contribuir para a criação de uma “especialização” concelhia, a necessidade de formação de autarcas e dirigentes municipais e defendendo a criação de uma verdadeira Escola Superior de Administração Local e por fim a revisão da legislação autárquica, visto que e segundo o mesmo, a mesma legislação não pode servir aos municípios que integram as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, por exemplo, e municípios como Valença, Pampilhosa, Arganil, etc*²⁶.

²⁴ SANTOS, Boaventura Sousa, Revista Visão, 18 de Abril de 2002.

²⁵ OLIVEIRA, César, *História dos Municípios e do Poder Local* (Dos finais da Idade Média à União Europeia), Circulo de Leitores, 1995, pag.514.

²⁶ OLIVEIRA, César, *História dos Municípios e do Poder Local* (Dos finais da Idade Média à União Europeia), Circulo de Leitores, 1995, pag.515.

CAPÍTULO II

AS POLITICAS SOCIAIS NO CONTEXTO EUROPEU E A SUA INFLUÊNCIA NA DEFINIÇÃO DAS POLITICAS SOCIAIS PORTUGUESAS.

“ A integração de Portugal na CEE constituiu-se em elemento acrescido à complexa realidade Portuguesa(...) .

O Período imediatamente subsequente da adesão à comunidade económica contribui para a instituição de algumas medidas e prolongar o afã legislativo iniciado na sua fase preparatória”

Fernanda Rodrigues

1. As Políticas Sociais em Portugal antes e após adesão à CEE e a sua evolução com a criação da U E.....

A análise das políticas sociais em Portugal deve ser feita à luz da materialidade social específica do nosso país. A esse propósito diz-nos Boaventura de Sousa Santos em 1980, que o nosso país é remetido para uma categoria intermédia, de semiperiferia relativamente aos países capitalistas avançados, reunindo características dos países do centro com características dos países menos desenvolvidos ou periféricos. Assim, “(...) Portugal é talvez o exemplo mais elucidativo de uma complexa combinação de características sociais paradigmaticamente opostas, uma configuração feita e refeita no curto – circuito histórico dos últimos 15 anos, em que convergiram e se fundiram temporalidades sociais muito distintas: cinco séculos de expansão Europeia, dois séculos de

revoluções democráticas, um século de movimento socialista e quarenta anos de Estado Providência.”²⁷

A especificidade do nosso país resulta de uma série de circunstâncias económicas e sociais em que se salientam uma economia em fase de semi - industrialização, níveis mais baixos de produtividade, baixos salários, sector público bloqueado, burguesia heterogénea, operariado heterogéneo sem grandes tradições, grande peso da pequena agricultura surgindo em momentos de crise como um sector de compensação, discrepância entre a acumulação e a distribuição de rendimentos, conduzindo necessariamente a uma caracterização assente em uma descoincidência articulada entre as relações de produção capitalista e as relações de reprodução social, ou seja, uma discrepância entre o enquadramento jurídico-institucional das relações sociais e as práticas sociais completa a adopção de estado semi – periférico, fazendo surgir outro conceito – o de Estado paralelo que até incentiva o não cumprimento das normas institucionais. O estado passa a promover e a tolerar a violação maciça dos direitos sociais, já consagrados na Constituição. Trata-se de um processo contraditório, já que se por um lado o estado se compromete a cumprir um certo padrão de legalidade, vem afinal a desrespeitar esse padrão de legalidade, nas práticas sociais. As Políticas Sociais em Portugal, têm pois que ser vistas à luz desta forma de actuação do Estado no que diz respeito à satisfação das necessidades básicas, que acaba por inviabilizar quaisquer factos sociais por falta de garantia de que compromissos legais são respeitados.

Tendo em mente esta linha de pensamento, de que comungamos, na análise das políticas sociais em Portugal desde 1974, dever-se-á ter presente desde logo a situação social e política vivida durante e após o processo revolucionário, a nossa condição de sociedade semiperiférica, com soluções político – administrativas semelhantes às de outros países da Europa, integrando a família dos países do sul da Europa que partilham de um conjunto de características que os identificam entre si e os distinguem dos outros, designadamente a forte influência da igreja, pobre consciência

²⁷ **SANTOS**, Boaventura de Sousa, *Portugal: um retrato singular*, Porto, Centro de Estudos e Edições Afrontamento, 1993, pág.413.

social dos direitos, fracos serviços de mercado, tradição de estado centralista, relação estreita entre democracia e bem estar, forte solidariedade da sociedade civil, fragilidade do sistema de segurança social, grande precariedade laboral e forte informalidade da economia, mudanças demográficas, crescente desestruturação social e polarizações territoriais, fraca distribuição de recursos, não reconhecimento da pobreza e exclusão social e consequente negligência relativamente às questões sociais e por último o facto de Portugal integrar como membro a União Europeia desde 1986 e como tal, com certos processos semelhantes aos que ocorreram em outros Países da Europa, embora adaptado à intensidade, ritmo, forma e impacto social das mudanças no nosso País.

Portugal tem um passado curto de Políticas Sociais Públicas, devido ao tardio desenvolvimento dos seus sistemas de bem estar,²⁸ sendo apenas na década de 1960, na fase terminal do Estado Novo que se abre o debate sobre as questões sociais e se inicia o processo de consciencialização de que o progresso económico deveria ter em conta o equilíbrio social, sendo que é todavia a partir de 1974 com a mudança do regime que vem a estabelecer-se o patamar do Estado que se compromete com as questões sociais.

Com efeito em Portugal após 1974 assistimos, a alterações sociais, políticas e económicas graças à implantação de um novo regime político norteado para a democracia e a centralidade da participação dos cidadãos. De um ponto de vista genérico poder-se-á referir que o alargamento do campo de provisão social garantida como direito de cidadania e a reconcepção do papel provedor do estado, bem como a revalorização das iniciativas privadas contribuem para um significativo alargamento da Política Social em Portugal, ainda que como refere Fernanda Rodrigues “precocemente marcada por tendências restritivas que, face à sua originária insuficiência, se vem a traduzir num permanente carácter de incompletude.”²⁹

²⁸ De referir que Portugal tende em se desenvolver em contra ciclos, quando os outros países declinam após o auge do estado providência, Portugal começa a afirma-se.

²⁹ **RODRIGUES**, Fernanda, Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal, CPIHTS, 1999, pag.263.

Logo após a ruptura com o regime autoritário, operada em Abril de 1974, e até 1976 foram profundas e significativas as mudanças operadas quer no plano político, quer no plano social³⁰ conhecidas na história pela tríade democratizar, desenvolver e descolonizar. Com tais mudanças e rupturas configura-se uma nova sociedade civil mobilizante e participativa fazendo converter a expressão até aí dominante, de estado centralizador.

No campo social e numa tentativa de “recuperar o perdido” e face às insuficiências do sistema de protecção social, vimos surgir diversas iniciativas dando conta da necessidade de reformar o sistema de protecção social, com a construção de um sistema integrado de segurança social composto por duas áreas, assistência e a previdência, a universalização da cobertura dos riscos e de grupos populacionais, a introdução da pensão social, tendo constituído o primeiro direito à parte da esfera contributiva. Esboça-se assim uma aproximação da assistência social aos pré-requisitos de uma Política Social específica e isto pelo facto de ter sido inserida no campo da provisão social, pelo espaço ganho na responsabilização pública e estatal, pela introdução de uma prestação consagrada como direito- a pensão social- induzindo a crítica e a tentativa de superar o assistencialismo. Este período de revolução “marca a transição entre uma concepção mutualista de protecção social baseada nas corporações e apenas comprometendo a vigilância estatal e a sua reorientação como política social pública”³¹ com repercussões na prioridade orçamental, (ainda que na prática se tenha verificado a ausência de um financiamento capaz para cobrir as prestações públicas), também na composição dos direitos sociais, (ainda que mais uma vez na praxis se tenha assistido a uma continuidade do cariz concessivo e uma escassa vinculação por direito das prestações administradas), num ajustamento orgânico, no envolvimento das colectividades populares e no compromisso do estado com patamares de provisão adequados às desigualdades,

³⁰ Libertação dos presos políticos, extinção da censura oficial, organização e legalização dos partidos, prisão dos servidores da polícia política, saneamento de civis e militares comprometidos com o anterior regime, realização de grandes manifestações, greves, descolonização e fim da guerra colonial, reforma agrária, as nacionalizações, o aparecimento de associações e organizações da sociedade civil, livre imprensa, sindicatos, associações profissionais, associações de moradores, comités de escolas, entre outros.

³¹ RODRIGUES, Fernanda, *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*, CPIHTS, 1999, pag.263.

se bem que na prática, não se orientou especificamente para um corpo de problemas e desigualdades sociais verificando-se uma fraca autonomização face às atribuições no domínio da segurança social.

O período designado por normalizador entre **1976 e 1986** compreende como balizas a promulgação da Constituição da República Portuguesa e a adesão Portuguesa à Comunidade Europeia. É visível neste período uma dupla orientação em que se por um lado se assiste a uma forte contestação ao papel interventor do Estado Providência, por outro lado se reconhece a necessidade de expandir os direitos sociais até como pressuposto para inserir Portugal no bloco Europeu, sendo esta atenção e a linguagem da comunidade que vão legitimar a intervenção do Estado. É assim notório nesta década um alargamento do compromisso do estado afirmando a protecção social como função não supletiva abrindo no entanto caminho à privatização de iniciativas e prestações³². Trata-se de um período fecundo quer em termos legislativos³³, quer em termos de estruturação dos serviços públicos³⁴. Também no domínio da Assistência Social, designada neste período de Acção Social, há de novo, uma tentativa de esta se aproximar de ser Política Social específica e que se manifesta

³² Neste período a estratégia no âmbito da protecção social passa pela construção de agentes sociais- Sociedade civil secundária capazes de ter um papel substitutivo do estado , mas marcados pela forte presença do estado na regulação e financiamento a evidenciar a importância *das redes de relacionamento baseadas no inter-conhecimento, no reconhecimento e ajuda mútuos*.

³³ A protecção social no desemprego foi revista e ampliada(Dec. Lei 183/77 de 5 de Março e Dec. Lei 396/79 de 21 de Setembro); considerado o estatuto específico dos trabalhadores independentes(Portaria 115/77 de 9 de Março e Portarias 211/79 de 3 de Maio e 354/79 de 19 de Julho) e de serviço doméstico(Dec-Lei nº 180-C/78 de 15 de Julho); foi alargada a pensão social; foram melhorados os montantes das pensões de invalidez, velhice, sobrevivência e pensão social (Dec.Lei 513-M/79 de 26 de Dezembro e Dec. Regulamentar 25/77 de 4 de Maio); as prestações familiares foram regulamentadas de forma inovadora em 1977; procedeu-se à extinção do abono de família para ascendentes estabelecendo-se que seria essencialmente um direito das crianças; foi instituído o regime de protecção social para os desalojados das ex-colónias e respectivos familiares em situação de carência. No domínio financeiro e das medidas tomadas, de referir que o alargamento do período de contribuição dos beneficiários, os aumentos percentuais das taxas contributivas e a legislação relativa cobrança de dívidas à segurança social traduzem a crescente pressão financeira sobre a segurança social.

³⁴De referir ainda o Dec.Lei nº 17/77, de 12 de Janeiro, previa as grandes linhas de orientação com objectivos de concretização e unificação do sistema de segurança social, prevendo um conjunto de serviços e organismos centrais, de âmbito nacional e sob administração directa e financiamento do estado; também uma autoridade distrital- Centros Regionais de Segurança Social e estruturas de participação, onde teriam assento associações sindicais, autarquias e comunidades locais, IPSS, entre outras.

A renovação orgânica da Segurança Social traduz-se na criação de uma autoridade distrital de segurança social(Dec.Lei nº 17/77, de 12 de Janeiro), criação do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social(Dec-Lei nº 549/77, de 31/12) e transferência dos Serviços Médico-Sociais da previdência para a secretaria de estado da saúde com vista à sua integração no Sistema nacional de saúde(citado documento legal).

O Dec. Lei nº 513-L/79, de 26 de Dezembro institui um pacote de medidas - Esquema Mínimo de protecção social.

após 1979, no entanto e resultando da dualidade de orientações de simultâneo reconhecimento e restrição dos campos em que era necessária a intervenção, acaba por apresentar algumas restrições e algumas hesitações na nova tentativa de afirmação dos direitos no âmbito da assistência ocorrendo como refere Fernanda Rodrigues “em áreas bem delimitadas e sob ambiente não favorável senão a patamares minimalistas de protecção social”. No domínio da Política Social e contrariamente ao que era firmado na Constituição, “iniciam-se práticas de restrição estatal legitimadas por um discurso anti-estado(...)tal tendência se inscrevia da crise do Estado Providência e na pretendida redução da presença estatal nos vários níveis de intervenção.”³⁵ Nesse período a atenção do Estado caracteriza-se por uma heterogeneidade de procedimentos e consequentemente iniciativas incoerentes e díspares na área da protecção social³⁶. Ressalta como preocupação mais significativa neste período a política económica, com o objectivo prioritário da adesão de Portugal ao espaço comunitário Europeu. Assim, as significativas alterações na política económica (agravamento da taxa de desemprego, do índice dos preços entre outros) e consequente agravamento das condições de vida designadamente de alguns segmentos da população, conduzem à necessidade de procurar recursos que não se limitam aos internos, como forma de reequilíbrio do Estado, recorrendo-se então à ajuda externa de organizações internacionais, como o FMI, o Banco Mundial e a Comunidade Económica Europeia.

A ideia central da integração de Portugal na Europa desenvolveu o que se tem designado de “ideologia de integração” com orientações de harmonização institucional e legislativa³⁷ com vista à criação dos pré-requisitos para a integração. Refira-se a título de exemplo e pela sua importância a Lei de Bases ou Lei- Quadro da Segurança Social, criada com base na urgência em garantir um

³⁵ RODRIGUES, Fernanda, *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*, CPIHTS, 1999, Pag. 226

³⁶ Tratando-se de um período de grande instabilidade política em que os sucessivos governos e orientações políticas levaram a que muitos textos legais fossem objecto de revisão após curtos períodos de aplicação.

³⁷ Na segurança Social e até meados da década de 80 foram aprovados: a lei orgânica dos Centros Regionais de Segurança Social e estrutura de participação e reorganização legislativa do ministério dos Assuntos sociais; um novo estatuto para a Associação de Socorros Mútuos, um novo estatuto das IPSS; normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento dos lares para idosos, de infantários e jardins de infância com fins lucrativos, a criação do Ministério do trabalho e da Segurança Social e o grande marco fundamental neste período a lei de bases da Segurança Social(Lei nº 28/84, de 14 de Agosto) .

patamar de sobrevivência mínima à generalidade da população a viver em situação de carência. “Os princípios enunciados (de universalidade, unidade, igualdade, eficácia, descentralização, garantia judiciária, solidariedade e participação) propunham-se dar corpo a um sistema que se esperava não só mais e melhoradamente abrangente, mas também de maior proximidade e garantia face aos cidadãos.”³⁸ Aliás, fazia parte da própria agenda política a adaptação a princípios e práticas políticas, a elevação de padrões jurídico-formais e de medidas de política consideradas ajustadas ao modelo Europeu.³⁹

O momento de transição, imediatamente anterior e posterior à adesão os programas do governo e documentos legislativos passam a “invocar a integração europeia como o contexto e o justificativo das medidas e procedimentos que se enunciam em várias matérias.”⁴⁰ No respeitante à protecção social, verifica-se o reconhecimento oficial da necessidade de elevar os níveis de atenção e investimento nos problemas sociais, mas que acaba por acontecer numa conjuntura pouco favorável à intervenção dos estados Europeus no domínio social, numa fase de reorientação da própria CEE e da instituição do Acto Único Europeu.

Logo após a adesão em 1986, configura-se inicialmente um prolongamento da centralidade estatal na gestão dos fundos, e posteriormente uma forma de estado considerada por Boaventura de Sousa Santos de Estado como imaginação do centro, em que o Estado de uma sociedade semiperiférica como Portugal, se investe e actua como se de um país central se tratasse, como se de um imaginário se tratasse.

Focada a realidade nacional, até ao momento da integração na C.E.E., parece-nos também importante salientar a influência que essa mesma adesão, veio a ter na dimensão social, ainda que e de acordo com alguns pensadores, de que referimos Fernanda Rodrigues, esta tenha um papel muito modesto na agenda política da Europa Comunitária. Para melhor compreensão desta

³⁸ RODRIGUES, Fernanda, Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal, CPIHTS, 1999, Pag.234.

³⁹ Tiveram o seu início na década de 1960 algumas análises que tomam percurso da necessidade de uma abertura ao exterior com a integração na Europa.

⁴⁰ RODRIGUES, Fernanda, Assistência Social e Política Sociais em Portugal, CPIHTS, 1999, pag.246.

realidade, impõem-se um périplo, ainda que sumário das Políticas Sociais no âmbito desse acordo regional, designado actualmente por União Europeia.

Assim e numa primeira fase designada de “negligência benévola” os objectivos de harmonização estavam na ordem do dia e em que não se esperavam medidas da CEE mas de âmbito nacional para cobrirem as necessidades de protecção existentes. Numa segunda fase situada em meados da década de 70 inicia-se então o período de “activismo social” marcado pelo I Programa de acção social adoptada pela CEE para vigorar até 1979 e que tinha como objectivos a melhoria das condições de vida e de trabalho, a participação dos trabalhadores na vida das empresas e a concretização do pleno emprego e de um emprego melhor. É um período de reavivamento das teses neoliberais com realce para o princípio da subsidiariedade com o primado da intervenção nacional sobre a europeia. É neste contexto de moderado intervencionismo da CEE que surge o **I Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza** (1975-1980), que teve um carácter essencialmente orientado para a investigação, a sua expressão em Portugal foi limitada, estando associada aos primeiros trabalhos de investigação levados a cabo por Alfredo Bruto da Costa. Este programa visava apoiar estudos e projectos piloto para combater a pobreza e que teve o prestimoso contributo de chamar à agenda política a questão da pobreza, numa fase em que Portugal dava os primeiros passos para a afirmação e implementação de um sistema de protecção social. Segue-se o **II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza** (1985-1989), que contou já com a presença portuguesa na medida em que indicou uma avaliadora nacional, este programa teve a organização de projectos de investigação-acção orientados prioritariamente para regiões urbanas desfavorecidas e zonas rurais pobres com o objectivo de melhorar a situação de pobreza dos desempregados de longa duração e jovens desempregados, pessoas idosas, famílias monoparentais, migrantes de segunda geração, refugiados e migrantes de regresso e grupos marginais. Verificou-se um impulsionar da investigação nesta área, da participação em equipas transnacionais e o desenvolvimento de pequenos projectos localizados e inovadores. Este segundo programa em

elação ao primeiro revelou uma orientação mais prática, visto que se verificou a implementação de dos referidos projectos em vários países, conduzindo a uma inovação no que concerne ao novo entendimento da pobreza, cortando com a concepção tradicional intimamente ligada à noção de carência material, permitindo assim uma maior abertura à análise e ao aprofundamento da complexidade dos fenómenos da pobreza e exclusão social. Na sequência destas experiências, o **III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza** (1990-1994), que coincide com o período conhecido como o da “dimensão social do Mercado Único”, isto é, reconhece-se a necessidade de complementar com o domínio social os objectivos maiores da construção do mercado europeu. Este terceiro estágio revelou-se mais ambicioso que os anteriores, não só em termos de recursos envolvidos, mas também pelos objectivos prosseguidos, visava ultrapassar a fase exploratória que tinha caracterizado as duas experiências anteriores, alargando o seu âmbito e desenvolver adicionalmente estratégias preventivas. Surge nesta óptica o **paradigma territorialista** que defende que o desenvolvimento só se alcança pelo envolvimento das comunidades locais, que se apresentam como os impulsos básicos do processo de desenvolvimento. Este paradigma contrasta com o **paradigma funcionalista** que não reconhece às populações qualquer tipo de participação ou papel de relevo na animação do processo de desenvolvimento.

Entre **1995-1997**, a aplicação do programa de acção social definido pela Comissão Europeia⁴¹, produziu importantes avanços, nomeadamente, ao nível do emprego, que se havia tornado uma das prioridades da agenda europeia, dado que o Tratado de Amesterdão fez deste tema uma questão de relevo comum, ainda ao nível da adopção de medidas com a adopção de medidas legislativas fundamentais (licença parental, trabalho a tempo parcial, etc.), que vieram complementar o conjunto de normas sociais mínimas sobre as quais deve assentar o mercado único. A Comissão adoptou

⁴¹ Este programa de acção social da Comissão nos anos (1995-1997), trata-se da terceira e última fase de um processo que teve início em 1993 com a publicação do livro verde sobre o futuro da política social europeia e foi prosseguido em 1994 com o livro branco sobre a política social europeia.

também neste período um conjunto de programas de trabalho detalhados e ambiciosos, como o Plano de Acção para a Livre Circulação dos Trabalhadores e lançou o Livro Verde sobre Organização do Trabalho, que se apresentaram como elementos-chave para a então renovação da política social. Foram discutidos novos domínios de interesse comum, como a demografia, a modernização da protecção social e a luta contra o racismo. É ainda uma fase em que o diálogo social europeu se desenvolve e ganha eficácia, assistindo-se a uma consolidação dos vínculos entre a política social e as outras políticas comunitárias.

Apesar destes passos, a Europa continuou a enfrentar importantes desafios sociais, com o desemprego a manter-se tenazmente elevado e a manterem-se em alguns países como presentes a pobreza, a exclusão social e a precariedade das condições de saúde. Associados a estas preocupações vislumbram-se diversos vectores que condicionarão a definição e o desenvolvimento do programa de acção social da Comissão Europeia entre 1998-2000, como são a realização do mercado único e a introdução da moeda única, o envelhecimento demográfico que trará profundas repercussões nos sistemas de emprego e de protecção social e o importante papel que a política social terá a desempenhar na perspectiva do alargamento, quer nos Estados-Membros, quer nos países candidatos. Neste contexto o **programa de acção 1998-2000** define como eixos da acção o emprego, competências e mobilidade, as mutações no mundo do trabalho e uma sociedade integradora. No âmbito do emprego, competências e mobilidade a Comissão compromete-se a assegurar a plena execução da estratégia de emprego, centrada na apresentação e avaliação anual das Directrizes para o Emprego; a garantir que as grandes orientações económicas e as Directrizes para o Emprego se reforcem mutuamente e promovam uma estratégia económica coerente de crescimento, estabilidade e emprego; a fomentar o intercâmbio das melhores e mais inovadoras práticas e a disponibilidade de dados sobre a situação do emprego e do mercado laboral nos Estados-membros; a contribuir para desenvolver uma base comum de dados comparáveis e de indicadores comuns, tendo em vista o controlo da aplicação das Directrizes para o Emprego; a

lançar um debate, com base na comunicação de Abril de 1998, sobre a forma de abordar o problema do trabalho não declarado e a estimular um debate à escala europeia sobre a modernização dos serviços públicos de emprego como meio para combater o desemprego.

Na entrada no novo milénio configura-se uma União Europeia que quer dar um impulso decisivo à luta contra a exclusão social e a pobreza. **Até 2010**, comprometeu-se a reduzir de forma significativa o número de pessoas expostas a um risco de pobreza. Para atingir este objectivo, o Conselho Europeu de Lisboa, de Março de 2000 adoptou um método aberto de coordenação que fixa metas apropriadas a nível comunitário, lançando planos de acção adaptados às situações nacionais. O Conselho Europeu de Lisboa de 23 e 24 de Março de 2000 constitui efectivamente um marco na medida em que integrou a promoção social na estratégia global da União para a década futura e acordou que as políticas neste domínio iriam assentar num método aberto de coordenação. No âmbito deste método, o Parlamento e o Conselho adoptaram um programa de acção comunitária para o período de 2002-2006, que permite à União e aos Estados-Membros reforçar a eficácia das suas políticas neste domínio, referimo-nos à Decisão n.º 50/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Dezembro de 2001, que estabelece um programa de acção comunitária de incentivo à cooperação entre os Estados-Membros em matéria de luta contra a exclusão social para o período de 2002-2006. Este programa apoia os esforços de cooperação que permitam à União e aos Estados-Membros aumentar a eficácia e a eficiência das políticas de luta contra a exclusão social. A referida cooperação pretende conseguir uma melhor compreensão da exclusão social e da pobreza, a organização de intercâmbios sobre as políticas levadas a cabo e um aumento da capacidade dos intervenientes de abordar estes temas de forma eficaz e inovadora.

Para alcançar estes objectivos, perspectiva-se a execução de determinadas acções comunitárias de âmbito transnacional. A análise e o intercâmbio de indicadores relativos à exclusão social e à pobreza ou a promoção de um diálogo entre os diferentes intervenientes constituem exemplos dessas acções.

Neste quadro do objectivo de Lisboa, que tem como propósito facilitar a erradicação da pobreza até 2010, a execução de políticas de inclusão social ambiciosas e eficazes é uma prioridade para a União Europeia. Com efeito, os Estados-Membros estão convictos de que a modernização da economia deve ser acompanhada pela promoção da coesão social e, em particular, ser sustentada num método aberto de coordenação que vise prevenir e erradicar a pobreza e a exclusão social. Para esse efeito, a **nova geração de planos de acção nacionais para a inclusão social** (PAN/inclusão) pretende analisar e reforçar as políticas e as estratégias levadas a cabo a nível nacional para promover a luta contra a pobreza e a exclusão social. Estabelecido o objectivo, foram definidas as **seis prioridades** políticas fundamentais que se traduzem em investir em medidas que favoreçam um mercado de emprego activo e assegurar a sua adaptação para que respondam às necessidades das pessoas que sentem maiores dificuldades em aceder ao emprego, garantir que os regimes de protecção social são adaptados e acessíveis a todos e que proporcionam incentivos reais ao trabalho para as pessoas que podem trabalhar, facilitar o acesso das pessoas mais vulneráveis e em maior risco de exclusão social a condições dignas de habitação, a serviços de saúde de qualidade e a oportunidades de educação e formação ao longo da vida, envidar todos os esforços no sentido de prevenir o abandono escolar precoce e promover uma transição tranquila da escola para o mundo laboral, colocar a tónica na erradicação da pobreza infantil e definir uma política dinâmica de redução da pobreza e da exclusão social dos imigrantes e das minorias étnicas. Mas a Política Social da União Europeia encontra-se efectivamente no cerne das preocupações da Comissão Europeia, que propôs já uma nova agenda social para o período de 2005-2010. O principal objectivo desta nova agenda é realizar "uma Europa social na economia mundial: empregos e oportunidades para todos". As medidas propostas pela Agenda têm por objectivo **permitir aos cidadãos adquirir confiança na sua própria capacidade de gerir o processo de mudança**, nomeadamente: a concorrência acrescida num contexto global, o desenvolvimento tecnológico e o envelhecimento demográfico.

Os dois grandes temas prioritários abrangidos pelos objectivos estratégicos da nova Agenda são, o **emprego**, no âmbito do objectivo de prosperidade e a **igualdade de oportunidades e a inclusão**, no âmbito do objectivo da solidariedade.

Feita esta sucinta análise daqueles que consideramos ser aspectos de relevo no âmbito dos principais princípios, medidas e normas no campo social a nível desta estrutura supranacional que conhecemos hoje como União Europeia, e apesar dos esforços desenvolvidos pelos estados-membros, continua a não existir consenso relativamente à existência de uma política social europeia, havendo quem a questione, quem considere a sua existência e quem prefira adoptar a designação de orientações europeias pelo carácter eventual e fragmentário das medidas existentes. Em favor deste argumento é apontado também a diversidade e heterogeneidade dos países que integram a EU, com diferentes características e ritmos de desenvolvimento, particularmente após a integração dos países do sul e do leste europeu.

Feito este périplo e retomando a nossa análise da realidade portuguesa, precisamente no período subsequente à integração de Portugal na CEE, há a salientar que esta integração contribuiu para o reconhecimento, a legitimação do fenómeno da pobreza como problema em Portugal, sendo também a luta contra a pobreza o respectivo apoio financeiro e técnico a faceta mais visível da integração no Bloco Europeu no domínio da Assistência Social.

Assim, a experiência bem sucedida de iniciativas que nasceram dos diversos Programas Comunitários de Combate à Pobreza supra referidos, e a adopção por parte de alguns projectos Portugueses dos princípios preconizados pela CEE nesta matéria, constituíram factores decisivos para a criação na década de 1980 de uma Política Nacional de Luta contra a Pobreza, sendo nesta fase o estado apelidado por Boaventura de Sousa Santos, de Estado como um **Novíssimo Movimento Social**, que traduz a ideia de estado animador e regulador de parcerias. Também os estudos e obras publicadas neste período sobre os temas da pobreza e exclusão social, vieram reforçar esse imperativo de intervenção. Neste sentido, e como consequência da adesão de

Portugal em 1986 ao II Programa Comunitário de acção pesquisa, emergem diversos projectos de âmbito nacional tendo como base os mesmos princípios, objectivos e metodologias seguidos pelos programas comunitários, que constituíram a verdadeira grelha de partida dos projectos de luta contra a pobreza em Portugal⁴². Tal facto “representa um espaço mais persistente, sistemático e inovador, em ruptura profunda com a tradição assistencialista, residual e episódica de intervenção no domínio da acção social.”⁴³

Pelo facto de diversas candidaturas àquele Programa comunitário não terem sido aprovadas, optou-se pela decisão de financiar esses projectos ao nível nacional, germinando assim **em 1990 o Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza** pela constatação da necessidade “de se desenvolver em Portugal um combate persistente e sistemático contra as situações de desfavorecimento em que se encontravam alguns grupos sociais”⁴⁴. Assim, na dependência directa do Ministro do Emprego e da Segurança Social, são criados os Comissariados Regionais do Norte e do Sul de Luta Contra a Pobreza através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90, de 20 de Março. A partir de então, foram financiados projectos de desenvolvimento comunitário e de grupos específicos com o primordial objectivo de, numa perspectiva integrada, da participação e responsabilização dos indivíduos, grupos e comunidades, eliminar os mecanismos de pobreza e exclusão social contribuindo para a elevação do nível de vida, numa acção intersectorial e mobilização de dinâmicas locais e cívicas, através da cooperação e articulação entre o sector público e privado. Através do **Decreto-Lei n.º 2/2003**, de 6 de Janeiro, verifica-se a **extinção dos comissariados** sucedendo-lhes nas atribuições, direitos e obrigações, o **Instituto de Solidariedade e Segurança Social**.

⁴² **BUREAU INTERNACIONAL DO TRABALHO**, *Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social, experiência do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*, 2003, pág.51.

⁴³ **BUREAU INTERNACIONAL DO TRABALHO**, *Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social, experiência do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*, 2003, pág.58.

⁴⁴ **INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL, I.P.** Encontro Nacional de Projectos de Luta Contra a Pobreza, *Os Caminhos da Inclusão*, Fátima, 29/30 de Novembro de 2004.

A experiência adquirida com o desenvolvimento de projectos desta natureza, representa um espaço mais persistente, sistemático e inovador, em ruptura profunda com a tradição assistencialista, residual e episódica de intervenções no domínio da acção social⁴⁵, permitiu o **desenvolvimento de estratégias de actuação globais e transversais** que visam romper com os modelos de intervenção baseados na patologia social, intervenções de carácter imediato e emergente, substituindo-as por outras de cunho mais promocional e a introdução de metodologias inovadoras adequadas ao conhecimento das estruturas e mecanismos da pobreza e exclusão social e numa visão holística dos problemas sociais. Tais metodologias põem assim em causa as práticas estatais correntes, sectoriais e fragmentadas com a experimentação de novos modelos de intervenção sustentados no trabalho multidisciplinar, no *empowerment* dos grupos alvo de intervenção e da participação dos vários agentes locais da Administração, dentre estes as autarquias locais, que refira-se assumem um papel preponderante enquanto principais entidades promotoras de projectos, representando 56% de todas as iniciativas realizadas a nível nacional, seguidas das IPSS(20%), Associações(16%), ONG's(6%) e organismos Públicos(2%).⁴⁶

Entre as medidas de Política Social adoptadas de acordo com as recomendações europeias nos últimos anos referem-se em particular a criação, em **1996, do *Rendimento Mínimo Garantido*** em que Portugal foi dos últimos estados membros a concretizar, traduziu desde logo uma nova atitude do estado, das instituições e da comunidade em geral face aos problemas da pobreza e da exclusão social, uma vez que significa o reconhecimento de um direito de cidadania, correspondendo a uma tentativa da alteração das políticas sociais tradicionais de tipo assistencialista e se sustenta numa teia de parcerias entre entidades públicas e privadas e a comunidade em geral. Esta é uma medida que envolve ainda objectivos de inserção social, assenta numa lógica e numa gestão das situações de base local, a partir das Comissões Locais de Acompanhamento, e estimula a participação dos

⁴⁵ BUREAU INTERNACIONAL DO TRABALHO, *Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social, experiência do programa nacional de luta contra a pobreza*, 2003, pág. 58.

⁴⁶ INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL, I.P. Estatística apresentada no Encontro Nacional de Projectos de Luta Contra a Pobreza, *Os Caminhos da Inclusão*, Fátima, 29/30 de Novembro de 2004.

beneficiários e pretende reforçar as suas competências *empowerment* com vista à sua autonomização. Outra medidas importantes e no âmbito do *Mercado Social e Emprego*, cujo objectivo foi o de promover o emprego, junto dos grupos que socialmente se encontram em situação de maior desfavorecimento ou vulnerabilidade, privilegiando medidas activas capazes de quebrar os ciclos de pobreza e de fomentar a reintegração destas pessoas no mercado de trabalho, permitindo-lhes aceder a novas competências pessoais e profissionais. Aqui se incluem entre outros os programas/medidas, os Programas Ocupacionais, Escolas-Oficinas, Empresas de Inserção, Emprego Protegido, Inserção Emprego.

A criação, em 1997, das **Redes Sociais Locais**, constitui outro dos pilares importantes da política social dos últimos seis anos, destinando-se a incentivar o surgimento de redes de apoio integrado de âmbito local, constituindo-se um programa estruturante e um instrumento fundamental no processo de desenvolvimento local, pela implementação de processos de planeamento estratégico territorializado, como base da intervenção social.

A elaboração de **Planos Nacionais de Emprego**, anuais, a partir de 1998, constitui outra das peças importantes do “puzzle” da política social e da luta contra a pobreza e a exclusão dos últimos anos, na medida em que têm adoptado, como um dos seus objectivos, a inserção profissional e social dos segmentos mais desfavorecidos da população.

Por último, é importante mencionar a aprovação, do **Plano Nacional de Acção para a Inclusão (2001-2003)**, concretizando uma das decisões mais importantes da cimeira de Lisboa, em que visa dotar cada Estado-membro de um instrumento de promoção da coesão social. Pretende, na prática articular e dar coerência às várias medidas e programas já existentes neste domínio, assumindo como grandes desafios erradicar a **pobreza infantil até 2010**, reduzir a taxa de pobreza até 2005, reduzir em 50% a pobreza absoluta, lançar “contratos de desenvolvimento social urbano” com vista à criação de cidades inclusivas, lançar o programa “Espaço Rural e Desenvolvimento Social”, com vista a promover o desenvolvimento local das sociedades rurais, a assinatura de contratos de

inserção social às pessoas em situação de exclusão social, reduzir para três meses, o prazo, no caso das crianças e jovens que abandonam precocemente o sistema escolar e lançar uma **Linha de Emergência Social**, em articulação com os Centros de Emergência Social Distritais.

Esta e outras medidas e programas como os *Territórios Educativos de Intervenção prioritária* (TEIP), do Programa *Ser Criança*, das *Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo*, da *Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos*(ANEFA), do *Plano Especial de Realojamento*(PER), do *Programa de Apoio Integrado a Idosos*(PAII), das *Comissões de Cuidados Continuados de saúde, de Apoio Social ao Domicílio Integrado*, “alteraram radicalmente o contexto em que o Projecto Nacional de Luta Contra a Pobreza passou a ser aplicado, permitindo criar sinergias importantes nas várias acções quando todo o processo estiver consolidado e adquirido e se venceram as barreiras e obstáculos que ainda existem a uma visão integrada dos problemas e das respostas.

Apesar do conhecimento adquirido com a experiência dos diversos projectos locais para o enfrentamento da pobreza, à excepção do Rendimento Mínimo Garantido, não se tem verificado no entanto e segundo Fernanda Rodrigues, *a implantação de uma política social, sólida e coerente de combate às desigualdades sociais, que acrescente direitos, muito embora tenham sido melhoradas algumas oportunidades de inclusão*. Refere mesmo que após a integração na Europa Comunitária o percurso da Assistência Social em Portugal “(...)tem gérmes de progressividade, mas persiste num patamar insuficiente e de política incompleta, isto é não consegue aglutinar, sob a responsabilidade estatal, os pré-requisitos de financiamento, de garantias cidadãs e de orgânica ajustadas que a tornam equiparável a outros campos de protecção social”.⁴⁷

Hoje, em contexto de crise do Estado Providência o formato das políticas sociais também se alteram tentando ajustar valores como a equidade, a territorialização e a focalização, a flexibilidade, a heterogeneidade, a gestão participativa do social, as parcerias activas, numa intervenção menos por

⁴⁷ RODRIGUES, Fernanda, *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*, CPIHTS, 1999, Pag. 260.

direito e mais pelas oportunidades que se criam. Este novo desenho das políticas sociais situa-se no contexto da redefinição do papel do estado aos mais diversos níveis desde o central, ao regional, ao local, quer na sua articulação com a iniciativa privada.

2. ~~As Políticas Sociais~~ análise no contexto do Poder Local.....

“ (...)examinar as Políticas sociais municipais significa analisar quer as formas e o sentido do atendimento às necessidades sociais por parte do estado local, quer, num contexto mais amplo, o direccionamento das políticas sociais em Portugal à luz da perspectiva de reestruturação do Estado Providência”

Francisco Branco

No seguimento das orientações preconizadas pelos Órgãos da União Europeia, configura-se como vector fundamental para a consolidação das Políticas Sociais aí definidas e supra referenciadas, a descentralização das políticas sociais, com participação crescente dos autarcas, bem como o desenvolvimento e reforço das organizações não governamentais. Configura-se um Estado tendencialmente menos produtor e financiador dos serviços sociais, remetendo para a iniciativa privada esse papel, também um estado mais descentralizado com a consequente transferência de competências para os níveis regional e local. A instância Autárquica, por consequência todos os órgãos e forças locais, encontra-se hoje cada vez mais reforçada, enquanto agência por excelência para resolução dos problemas sociais da população, devido à sua proximidade com os mesmos, competindo-lhe dinamizar e estimular as potencialidades dos vários agentes sociais locais públicos e privados, com vista a uma cabal resposta às reais necessidades locais. O modelo centralizado de administração que vigorou até se instituir o regime democrático, determinou que as autarquias locais, não tivessem competências para intervir no domínio das políticas sociais. Hoje, o Poder Local e as autarquias assumem-se, dentro da orgânica política do estado nos tempos que correm, como o motor privilegiado do desenvolvimento económico e na conquista de mais e melhor desenvolvimento social dada a sua proximidade e conhecimento dos problemas que afectam as populações locais. Esta consciencialização, mais vincada e fortificada após o 25 de Abril de 1974, com as autarquias a constituírem verdadeiras formas autónomas de Administração, passam a

configurar-se como uma forma de aproximação do Estado ao quotidiano da população, apresentando-se como “o locus privilegiado da expressão das necessidades e aspirações e como importante sede para uma mais apropriada integração e definição do perfil das políticas sociais públicas, como mais real oportunidade e controlo e construção democráticas das acções e decisões do governo”⁴⁸, ideia que nos surge presente no discurso de Sposati quando *nos refere que as necessidades sociais emergem no quotidiano e expressam-se no território*. Também Ursula Karsch relativamente à intervenção realizada no Poder Local entende esta “*como o Locus efectivo do exercício Democrático que se realiza no jogo da reivindicação populacional ante o atendimento populacional que legitima o poder autárquico.*”⁴⁹

Como corolário desta preconizada descentralização, vem-se assistindo nos últimos anos a uma valorização crescente das *funções do estado local na esfera social*, assente na transferência de competências, de *serviços, de poder de resolatividade e de recursos do Estado Central para o Local*. Todavia, e apesar desta acrescida valorização do social no local, uma das questões que se coloca é até que ponto os poderes que o Estado Local possui são significativos e até que ponto os recursos transferidos respondem às necessidades. Outra questão importante de se analisar, é o lugar que as políticas sociais de âmbito Municipal ocupam no conjunto das outras políticas de intervenção dos municípios. Francisco Branco, reportando-se ao período temporal de 1977 a 1989, diz-nos que as “*atribuições municipais na esfera social constituem um conjunto de competências residuais e suplementares*”.⁵⁰ Refere-nos então, que este carácter suplementar é notório nas políticas de acção social, em especial relativamente aos equipamentos, à prestação de serviços e outras modalidades de acção social. Ao nível das políticas de **saúde** os municípios têm também um papel supletivo na administração dos cuidados de saúde primários e especialmente na área da educação para a saúde. Na área da **educação** considera não existir uma descentralização efectiva

⁴⁸ BRANCO, Francisco, “Municípios e Políticas Sociais em Portugal”, *Intervenção Social* N.º11/12, 1995, Pág.187.

⁴⁹ KARSCH, Ursula, in Negreiros, Maria Augusta, *As Representações da Profissão de Serviço Social*, Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa, Lisboa, 1995, pag.10.

⁵⁰ BRANCO, Francisco, “Municípios e Políticas Sociais em Portugal”, *Intervenção Social* N.º 11/12, 1995, Pag.188.

relativamente às perspectivas de novas atribuições e responsabilidades dos municípios. Ao nível da Segurança Social os municípios não têm competências exclusivas e tal como na área da Saúde, o estatuto autárquico é consultivo, igualmente de paridade institucional com representantes de entidades locais.

No seguimento desta posição, entende o mesmo que o próprio enquadramento jurídico das atribuições municipais perspectiva a intervenção dos municípios no domínio social, como competências suplementares, o que se justifica, porque a partir de 1980 e após um período de forte regulação do estado com a consagração e universalização de direitos sociais, se acentue a partir de então a redução da despesa social e dos próprios serviços estatais e a crescente privatização.

Outra questão que se coloca é o grau de autonomia do Poder Local sendo que a este propósito Ruivo e Veneza, no artigo publicado na Revista Crítica de Ciências Sociais⁵¹, apontam que a autonomia política do Poder Local está relacionada com a autonomia financeira do município. Do ponto de vista dos Autarcas, as dificuldades financeiras são o maior entrave a esta autonomia. A representação que os autarcas têm do estatuto autárquico no domínio social, é a de um poder compensatório, assistencial, secundária, denotando um certo conformismo com a subalternidade do estatuto dos municípios na área social. Uma análise às transferências financeiras do Estado para os municípios no período de 1980 a 1989 verifica-se uma crescente redução da participação dos municípios na despesa pública. No âmbito dos próprios municípios é de relevar a sua maior apetência par a construção e conservação de equipamentos⁵² e uma certa “falta de vocação” para a prestação de serviços sociais.⁵³A despesa social municipal comprova a secundaridade dos serviços

⁵¹ **RUIVO**, Fernando, **VENEZA**, Ana, Revista Crítica de Ciências Sociais, nºs 25 e 26 *Seis Questões pelo Poder Local*, Dezembro, 1988, pag.10.

⁵² Segundo Francisco Branco as políticas sociais municipais têm sido sobretudo políticas de equipamentos, como o comprovam o inventário das realizações sociais. Trata-se de uma perspectiva equipamentista ou funcionalização do social em que os objectivos consistem em focalizar a satisfação das necessidades sociais no acesso aos equipamentos colectivos do social Tal perspectiva não confirma as potencialidades estratégicas do Poder Local.

⁵³ Ainda o mesmo autor refere que a prestação de serviços sociais directos só ocorre com carácter pontual sendo que constitui um limite ao desenvolvimento de acções focalizadas em grupos alvo mais vulneráveis.

sociais nas políticas municipais principalmente se comparados com outros sectores de actividade como o desporto e a cultura.

Sendo certo que ainda possamos estar aquém da confirmação das *virtualidades democráticas do Poder Local*, conforme o entende Boaventura de Sousa Santos, não obstante as limitações, desfazamentos e descontinuidades referidas, verifica-se que, em Portugal, particularmente nos últimos anos, que os serviços sociais municipais apresentam um significativo padrão de institucionalização, revelado quer no plano formal, pela existência de serviços próprios, quer na vertente técnica, pelo apetrechamento em recursos humanos especializados nas áreas sociais.”⁵⁴ Assim o nível de institucionalização das políticas sociais municipais, apresenta um grau crescente, não se perfilando, em nosso entendimento, as políticas sociais de âmbito municipal, meramente com atribuições residuais, suplementares e subalternas, sendo ponto assente, ainda que com algumas arestas que urge limar, como adiante de forma mais consistente analisaremos, que em Portugal se tem assistido nas últimas décadas a esta crescente valorização dos sectores de acção social nas autarquias locais.

Efectuando uma análise ao enquadramento jurídico das atribuições autárquicas na área social verificamos que a consagração das autarquias locais como entidades autónomas da administração tem o seu primeiro reconhecimento na Lei 79/77 de 25 de Outubro, em que são enquadradas legislativamente as atribuições das autarquias e as competências dos órgãos que as constituem e em que nas atribuições das autarquias locais começam a ser incluídas atribuições de cariz social. Constatase que em consequência do que é consignado na CRP de 1976 “a prossecução dos interesses próprios das populações respectivas”, a Lei das Autarquias de 1977 consigna como atribuição das autarquias locais em matéria de políticas sociais a educação e o ensino.⁵⁵

⁵⁴ **BRANCO**, Francisco, “*Municípios e Políticas Sociais em Portugal*”, *Intervenção Social* N.º 11/12, 1995, pág. 198.

⁵⁵ Na área da educação existem algumas competências que os municípios detêm (construção de escolas primárias e Jardins de infância da rede pública, este em regime de colaboração com administração central). Desde 1984 que se encontram regulamentadas as competências em matéria de *transportes escolares* (Decreto-Lei n.º 299/84 de 5 de Setembro e Decreto-Lei n.º 35/90 de 25 de Janeiro, que estabelece a gratuidade da escolaridade obrigatória), *de acção*

Posteriormente a Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, Lei da Finanças Locais, apesar de em termos práticos ter sido bastante limitado o seu alcance, consagra a autonomia financeira do Poder Local, quer através da cobrança de receitas próprias, quer pela transferência de verbas do Orçamento Geral do Estado para as autarquias segundo critérios aí definidos. Com a publicação do Decreto Lei n.º 77/84- Lei de delimitação e coordenação das actuações da administração central, regional e local em matéria de investimentos, consagram-se a existência de competências exclusivas dos municípios. No entanto, também este diploma teve um alcance limitado uma vez que não se verificou uma efectiva descentralização no domínio social.

O Decreto Lei n.º 100/84 de 29 de Março⁵⁶, configura um quadro mais alargado de atribuições na esfera social, sendo por isso um dos diploma mais relevantes em matéria de atribuições e competências das autarquias locais e um marco de referência para a consolidação do Serviço Social municipal. Este diploma, constituindo a primeira revisão à legislação autárquica vem a consagrar a área da saúde como atribuição genérica das autarquias locais. No ano seguinte, através da Lei 25/85, de 12 de Agosto, as atribuições das autarquias na área social viram-lhe ser acrescidas a protecção à infância e terceira idade.

Em 1999 com a publicação da **Lei n.º 159/99** de 14 de Setembro, revoga-se o Decreto- Lei n.º 77/84, estabelece-se um novo quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais, alargando as mesmas e estendendo-as à **acção social e habitação**. De entre os avanços desta lei refira-se que os municípios passam a integrar os conselhos locais de acção social e são obrigatoriamente ouvidos relativamente aos investidores públicos e programas de acção a desenvolver no âmbito concelhio. Compete ainda aos municípios a participação, em cooperação com as IPSS's e em parcerias com a Administração central, em programas e projectos de acção

social escolar (Decreto-Lei n.399-A/84 de 28 de Dezembro) e a *comparticipação na Educação Pré-Escolar* (Despacho Conjunto 300/97 de 4 de Setembro).

⁵⁶ No seu artigo 1.º refere que cometa às Autarquias onde os municípios se inserem, o objectivo genérico da “ prossecução dos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas e, designadamente: à administração de bens próprios e sob sua jurisdição; ao desenvolvimento; ao abastecimento público; à salubridade pública e ao saneamento básico; à saúde; à educação e ensino; à cultura, tempos livres e desporto; à defesa e protecção do meio ambiente e da qualidade de vida do respectivo agregado populacional e à protecção civil”.

social de âmbito municipal, designadamente nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social. É substituída a expressão protecção à infância e terceira idade por acção social. Efectivamente esta lei veio reforçar a componente social nos municípios e constituir um importante impulso para a promoção do Serviço Social nas autarquias, ao definir um quadro de competências e atribuições, onde expressamente se incluem a acção social, a educação, a saúde, os tempos livres e o desporto, a defesa e a protecção do ambiente e da qualidade de vida do respectivo agregado populacional e a protecção civil.

As profundas mudanças societárias e o aumento de fenómenos de pobreza e exclusão social, apela antes de mais a uma postura ética e política, já que estão em causa decisões fundamentais de equilíbrio social, igualdade de oportunidades, justiça colectiva e desenvolvimento local. Desenvolvimento significa uma clara melhoria das condições de vida sobretudo dos excluídos, e isso exige um estado consciente, assente em instituições de democracia participada. Por isso é papel das autarquias e dos técnicos fazer um caminho que propõe aos cidadãos o assumir de compromissos e um empenhamento como sujeitos autores da sua própria mudança. Efectivamente, os problemas sociais nos dias de hoje não se resolvem com soluções massificadoras, aplicadas por apenas um interveniente, mas sim por uma intervenção mais participada e integrada de toda a sociedade civil. Os problemas sociais merecendo uma intervenção prioritária dos governos, necessita que as políticas, assente em princípios ideológicos diversos, consoante a força política no poder, tenham a máxima exequibilidade e aplicabilidade. As autarquias locais, nomeadamente os municípios, têm um papel fulcral nessa efectivação, pois que constituem “ (...) a expressão de uma vontade local por um lado, e a consequência da política de racionalização da estrutura administrativa do estado central, por outro.”⁵⁷ São múltiplos os diplomas legais produzidos pelo poder político central nos últimos anos sobre medidas de política social com intervenção dos municípios, sendo que a maioria vem a lume após parecer e consulta das mesmas, sendo portanto

⁵⁷ **MARTINS**, Moisés, citado por **MENEZES**, Manuel, *As práticas de cidadania no poder local comprometido com a comunidade*, Edições Quarteto, Coimbra, 2001, pág.43.

reflexo do seu pulsar, das suas expectativas, dos seus problemas, surgindo assim aqueles diplomas, como os instrumentos necessários para a intervenção no terreno por parte daquelas.

CAPÍTULO III

ABORDAGENS TEÓRICAS DO SERVIÇO SOCIAL

1. O Serviço Social à luz das principais tendências e correntes teóricas.....

“ O Serviço Social atua numa correlação particular de forças, sob a forma institucionalizada, na mediação fragilização- exclusão/ fortalecimento/ inserção social, vinculada ao processo global de reproduzir-se e representar-se dos sujeitos em suas trajetórias/ estratégias”

Vicente de Paula Faleiros

Neste ponto do nosso trabalho de pesquisa, pretendemos analisar e compreender o exercício da profissão de Serviço Social como um produto histórico e socialmente determinado, perspectivando novos desafios no sentido de uma renovação e maioridade profissional, recorrendo para esse fim a diferentes abordagens e concepções teóricas e metodológicas do Serviço Social.

Situando-nos na visão marxista, Marilda Iamamoto considera a profissão de Serviço Social como um ramo de especialização do trabalho colectivo inscrita na divisão social e técnica do trabalho da sociedade capitalista, como uma actividade ou ocupação especializada. Nesta perspectiva, a profissão insere-se não apenas no interior de uma sociedade, mas também imbricada no processo de reprodução das relações sociais e nas forças produtivas de determinada sociedade, resultando da tensão entre capital e trabalho e sendo a sua prática influenciada por este carácter dicotómico

das relações sociais⁵⁸. No entanto, na análise do Serviço Social como processo de reprodução das relações sociais, não se podem excluir as organizações institucionais às quais o profissional se vincula. Assim perspectivado, o Serviço Social possui algumas características peculiares⁵⁹, o que lhe dá uma “certa margem de manobra e de liberdade no exercício de suas funções institucionais (...) abrindo ao Assistente Social a possibilidade de apresentar propostas de trabalho que ultrapassem meramente a demanda institucional.”⁶⁰, o que lhe confere alguma autonomia para desenvolver a sua prática e abrindo caminho para perspectivar novas formas de actuação profissional. Esta Autora considera ainda a condição de intelectual ao Assistente Social que tem como instrumento básico de trabalho a linguagem, caracterizando este profissional, recorrendo a Gramsci como *os administradores e divulgadores da riqueza intelectual existente, tradicionalmente acumulada*, em que historicamente a produção de conhecimentos científicos não constitui actividade relevante, uma vez que se trata de uma categoria profissional direccionada para a intervenção na realidade, utilizando-se dos conhecimentos socialmente acumulados e produzidos por outras ciências. Apesar deste pragmatismo que entende que “o Serviço Social em sua trajectória não adquire o status de ciência”, não exclui no entanto, a possibilidade e a necessidade de o profissional produzir conhecimentos científicos, contribuindo para o acervo das ciências humanas e sociais, numa linha de articulação dinâmica entre teoria e prática. Admite assim, e à medida que com o aprofundamento do capitalismo se dá a divisão do trabalho, a necessidade de haver cada vez mais especialidades e especialistas em que o Serviço Social aparece como uma tecnologia social “ e o profissional como um técnico cuja actuação é geralmente mediatizada pela prestação de serviços sociais em instituições que implementam políticas sociais específicas”.⁶¹

⁵⁸ Para Marilda Iamamoto o Serviço Social numa primeira instância cumpre funções de controle e legitimação do poder dominante, mas poderá tornar-se instrumento ao serviço dos trabalhadores.

⁵⁹ Como características peculiares refere-nos a Autora, a reivindicação de uma deontologia, o carácter não rotineiro da intervenção, a existência de uma relação singular no contacto directo com os usuários, a indefinição do “que faz” o Serviço Social.

⁶⁰ IAMAMOTO, Marilda, CARVALHO, Raúl, *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*, Cortez Editora, pag. 80.

⁶¹ IAMAMOTO, Marilda, CARVALHO, Raúl, *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*, Cortez Editora, pag.89.

Para os autores referidos, os serviços sociais traduzem no terreno os direitos sociais do cidadão, aparecendo-nos aqueles intimamente relacionados ao desenvolvimento da noção de cidadania⁶². Os direitos sociais são entendidos como os serviços dirigidos àqueles cujo rendimento é insuficiente para terem acesso aos padrões médios de vida dos cidadãos e aparecem-nos como os direitos que mais tardiamente foram afirmados e reconhecidos. Relativamente à posição que estes Serviços Sociais ocupam no conjunto da sociedade, entende Marilda Iamamoto tratar-se de uma forma transfigurada de parcela do valor criado pelos trabalhadores e apropriado pelos capitalistas e pelo Estado, que é posteriormente devolvido à classe trabalhadora. Então a generalização dos serviços sociais previstos em políticas sociais específicas, traduzem conquistas, “vitórias da classe operária na luta pelo reconhecimento de sua cidadania.”⁶³No entanto, e uma vez que é a classe capitalista que mediatiza e gere a implementação desses Serviços Sociais, estes acabam por constituir um dos instrumentos políticos de reforço do seu poder, de controle social e de prevenção de eventuais insubordinações dos trabalhadores ao domínio do capital. Assim sendo, o Serviço Social inserido no processo de reprodução das relações sociais aparece-nos como uma actividade auxiliar e subsidiária no exercício do controle social e na difusão da ideologia da classe dominante. É neste movimento bilateral e antagónico entre os interesses do capital e os interesses do trabalho, que a prática profissional do Assistente Social se situa, ora *como um mecanismo de apoio ao capital* ora *como um instrumento a serviço dos trabalhadores*. Deste modo, o Assistente Social, em contraposição à sua organização livre e independente, “é um reforço dos mecanismos do poder económico, político e ideológico, no sentido de subordinar a população trabalhadora às directrizes das classes dominantes.”⁶⁴

⁶² Segundo Marshall o conceito de cidadania comporta três elementos, o elemento civil, o elemento político e o elemento social. Este último, o elemento social define-o como o *que se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem estar económico e segurança, ao direito de participar, por completo na herança e levar uma vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade*. Por sua vez o elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual e o direito de justiça. O elemento político compreende o direito de participar do poder político, seja como participante de um organismo investido de autoridade política, seja como eleitor.

⁶³ IAMAMOTO, Marilda, CARVALHO, Raúl, *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*, Cortez Editora, pag.93.

⁶⁴ IAMAMOTO, Marilda, CARVALHO, Raúl, *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*, Cortez Editora, pag.96.

A abordagem deste carácter dicotómico entre o conservadorismo e transformação da profissão de Serviço Social feita pela Autora supra, de que comungam outros Autores, não é determinista, abrindo caminho a posturas investigativas, ao conhecimento e à formação teórica e prática.

Por sua vez, outro dos expoentes da teorização do Serviço Social, José Paulo Netto⁶⁵, defende que é o capitalismo monopolista que cria o Serviço Social. Este, é funcional à lógica do capital monopolista e muito embora convencionalmente demarcado por um estatuto ligado às condutas filantrópicas e assistencialistas, ele vai responder às demandas e exigências da sociedade burguesa e às sequelas da fragmentação da “Questão Social”. No entanto, a génese histórico-social da profissão não se limita à referência abstracta à questão social mas às suas peculiaridades no âmbito da sociedade burguesa instituída na organização do monopólio. Entende assim, os direitos sociais como corolário da legitimação das políticas sociais que contribuem para corromper pela base o *ethos individualista* que é componente indissociável do liberalismo económico e político. No entanto ao contrário do que se poderia pensar, não se corrompe o substrato individualista da tradição liberal, recuperando-o como elemento subsidiário no trato das sequelas da vida social burguesa, em que o destino pessoal é função do indivíduo, sendo este que deve enfrentar os seus problemas, adaptando-se ao capitalismo monopolista. Estamos perante uma tendência para psicologizar os próprios problemas, responsabilizando os sujeitos individuais tanto pelos êxitos como pelos fracassos sociais. Trata-se pois, de um processo em que o redimensionamento do estado, face à questão social, simultaneamente corta o ideário liberal intervindo através de políticas sociais e recupera-o, atribuindo a suas consequências nos sujeitos singulares. Esta tendência de individualizar os problemas sociais, as relações sociais e a vida social, é um elemento constante no enfrentamento da questão social na idade do monopólio.

O fundamento que legitima a profissionalização do Serviço Social está no que o autor designa de *embasamento teórico*. Existe, na sua perspectiva uma relação de *continuidade* entre Serviço Social

⁶⁵ NETTO, Paulo, *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*, Cortez Editora, pag.34

e formas filantrópicas e assistenciais, o que ele designa de *protoformas do Serviço Social* desenvolvidas desde a emergência da sociedade burguesa em que a Igreja Católica desempenha papel fulcral. Esta relação com as *protoformas*, e que afecta *medularmente* o Serviço Social, não pode ser esquecida, sob pena de não se compreender convenientemente a profissão. No entanto, entende não ser essa relação de *continuum*, a chave para explicitar a profissionalização do Serviço Social. Com esta perspectiva de *continuidade*, coexiste uma outra relação, uma relação de *ruptura*, sendo esta sim, decisiva na profissionalização do Serviço Social. É quando passam a desempenhar papéis que lhe são alocados por organismos e instâncias alheios às matrizes originais das *protoformas do Serviço Social* que os agentes se profissionalizam. Esta ruptura altera tanto a condição do agente que passa à condição de assalariado, como o significado social da sua acção passando a inserir-se na reprodução das relações sociais. Assim, *pelo desempenho de papéis, atribuições e funções, através da ocupação de um espaço determinado na divisão social e técnica do trabalho*⁶⁶ que se verifica a sua legitimação profissional, abrindo caminho a alternativas de intervenção social profissionalizadas. Para tais intervenções, requerem-se agentes técnicos especializados, novos profissionais, Assistentes Sociais capazes de ampliar e complexificar a divisão social e técnica do trabalho, com funções executivas na implementação de políticas sociais e *permeáveis a outros projectos sócio-políticos*.

Para este autor o estatuto profissional do Serviço Social está inteiramente relacionado e dependente do seu fundamento científico, em que parece generalizada a tendência histórica e social dos Assistentes Sociais em cortar as amarras às *protoformas assistencialistas e filantrópicas* pelo recurso a suportes científicos. A afirmação do estatuto Profissional dos Assistentes Sociais opera-se por um lado, pelas demandas que lhe vão sendo socialmente colocadas, por outro pela consolidação do seu saber teórico e prático com a integração de novos quadros referenciais teóricos e analíticos como forma de se consolidar e legitimar socialmente. Segundo o mesmo e não

⁶⁶ NETTO, Paulo, *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*, Cortez Editora, pag.45.

obstante a ruptura operada com o conservadorismo, o Serviço Social, "(...)ainda não consolidou uma *nova legitimidade* junto às classes subalternas e (...)surgem outros profissionais que disputam papéis e tarefas com os Assistentes Sociais, pondo em xeque a legitimidade anteriormente alcançada".⁶⁷ Esta situação só será ultrapassada com a aquisição de novas *competências sócio-políticas e teórico-instrumentais*, promovendo-se (*re*)*legitimações* profissionais com o alargamento do campo de intervenção dos Assistentes Sociais. "Ora, novas competências, remetem directa mas não exclusivamente à pesquisa, à produção de conhecimentos e às alternativas da sua instrumentalização(...) as novas competências passam incontornavelmente pela formação profissional."⁶⁸ Este campo da formação, recoloca-se hoje perante as exigências inerentes às transformações sociais e à especialização do mercado de trabalho em que se prefiguram duas possíveis opções, uma, a de afunilar a formação, dirigindo-a desde o início para especializações, outra a de manter o perfil generalista da formação, institucionalizando a especialização como requisito para o exercício profissional, numa formação profissional contínua. Tudo isto, porque o que se discute hoje é o perfil do Assistente Social que se pretende, se *um técnico treinado para intervir num campo de acção determinado com a máxima eficácia operativa*, ou se *um intelectual que, habilitado para operar numa área particular, compreende o sentido social da operação e a significância da área no conjunto da problemática social*. Tratam-se de dois protótipos de profissional, um mais operativo, apto à execução, outro mais teórico-crítico, com cariz mais investigativo.

Tocando no ponto da investigação em Serviço Social, de interesse referir e por referência a Myriam Veras Baptista, algumas considerações subjacentes à sua obra sobre Investigação em Serviço Social, que Alcina Martins classifica como "significativo e valioso contributo, quer como matriz de

⁶⁷ NETTO; Paulo, "Transformações Societárias e Serviço Social", *Serviço Social e Sociedade* n.º50, Abril e 1996, Pag. 108/109.

⁶⁸ NETTO; Paulo, "Transformações Societárias e Serviço Social", *Serviço Social e Sociedade* n.º50, Abril de 1996, Pag.109.

pensamento e teoria crítica no Serviço Social, quer como referencial para o aliar da investigação às práticas profissionais.”⁶⁹

Myriam compreende que as políticas sociais, em particular as que se referem à Assistência Social são a “matéria-prima” da prática profissional do Assistente Social e que o carácter contraditório das primeiras influencia o carácter também contraditório das segundas. Entende também que os processos de institucionalização- quem faz o quê, porquê, onde, como- e consolidação profissional do Assistente Social se refazem e reconstroem nas permanentes relações que estabelece com a sociedade e a partir dos desafios que lhe vão sendo colocados e em que a instituição é o “locus” da intervenção profissional e que “por essa razão a compreensão da génese, do sentido, das possibilidades e dos limites da instituição são fundamentais, que determinam a qualidade da prática que será realizada”⁷⁰. Neste mundo institucional, colocam-se ao Assistente Social, desafios que se prendem com a sua rotina, com as exigências imediatas, com decisões contraditórias e respostas que se querem técnicas e burocráticas e em que a produção quantitativa é mais visível e reconhecida, acontecendo que, neste contexto o profissional não dispõe de tempo para reflexões mais aprofundadas.

Assim, cabe ao Assistente Social *superar os traços empiristas e pragmáticos que têm marcado historicamente a sua acção*, recorrendo no seu quotidiano, a processos de construção e desconstrução permanente que possibilitem a crítica do seu conhecimento e da sua intervenção. Deste modo, a prática profissional traduz não apenas conhecimentos e capacidades operativas e técnicas do Assistente Social, mas também a sua postura ideológica, política e social vão enformar a prática profissional, sendo esta um produto histórico, construído numa relação dialéctica entre presente, passado e futuro. A investigação em Serviço Social parte do quotidiano, da prática profissional concreta, sendo esse o seu objecto de pesquisa. Utilizando para esse efeito uma

⁶⁹ BAPTISTA, Myrian Veras, *A Investigação em Serviço Social*, CPIHTS, Veras Editora, prefácio.

⁷⁰ BAPTISTA, Myrian Veras, *A Investigação em Serviço Social*, CPIHTS, Veras Editora, pag.18.

metodologia, e por referência ao estruturalismo genético de Lucien Goldmann⁷¹ Nesse sentido nada é definitivo, há sempre categorias cada vez mais precisas. Neste tipo de abordagem à medida que vamos recolhendo os dados e analisando os conceitos, é que os mesmos vão tendo inteligibilidade⁷², tratando-se de um processo sempre inacabado que deverá entrar em linha de conta com os pensamentos, as abordagens, correntes teórico-metodológicas dominantes e contextos sócio- históricos, sendo só assim possível reconstruir analiticamente o Serviço Social. Este processo possibilita o equacionar permanente da investigação e da intervenção entendidas como um produto das relações sociais que compreende a articulação dos contextos social, histórico, cultural e do conjunto de conhecimentos teóricos e práticos adquiridos e conquistados pelo profissional.

Para Vicente de Paula Faleiros, conceituado teórico do Serviço Social e importante referencial deste nosso trabalho de pesquisa, o Assistente Social situa-se profissionalmente no cerne de um *eixo periclitante* entre o poder político e as populações, intervindo maioritariamente num quadro institucional, dependendo da instituição para poder realizar-se. Ao exercerem a profissão num quadro institucional sobretudo público, confrontam-se por vezes na sua prática, com um conjunto de dificuldades e bloqueios e que resultam da oposição entre os objectivos da instituição que emprega o Assistente Social e os objectivos inerentes ao próprio exercício da profissão de Serviço Social.

É um facto que o peso da instituição é determinante da prática profissional, acabando por condicionar o exercício profissional, pela dificuldade de compatibilizar a *racionalidade profissional* (referindo-se à prática profissional) com as normas, rotinas e finalidades da *racionalidade burocrático-administrativa*, (referindo-se à instituição onde o Assistente Social desempenha funções). Efectivamente as exigências institucionais impedem por vezes o Assistente Social de

⁷¹ Para melhor explicitar a ideia refira-se que para Goldmann " toda a verdade parcial só assume a sua verdadeira significação, pelo seu lugar no conjunto, da mesma forma que o conjunto só pode ser conhecido pelo progressos das verdades parciais", BAPTISTA, Myrian Veras, *A Investigação em Serviço Social*, CPIHTS, Veras Editora, pag. 71/72.

⁷² Para a autora supra, à medida em que os factos foram integrados em conjuntos mais abrangentes, revelam-se com mais significado, sendo por aproximações sucessivas que a realidade vai superando os seus limites.

pensar objectivamente a sua intervenção, reduzindo a tarefas burocráticas e operacionais. Neste contexto, presos no labirinto das instituições onde trabalham e cujos valores, normas, ideologias, objectivos e recursos vão condicionar ou mesmo inviabilizar o poder de acção e decisão dos Assistentes Sociais, cabendo a estes exercer um poder profissional de base pessoal, assente nas relações sociais de âmbito profissional que estabelece com os clientes, bem como na manipulação dos recursos de que dispõe. A nosso ver cabe-lhe agir de acordo com as directrizes da profissão, mas não escamoteando as directivas da organização.

Para o mesmo autor, podemos encontrar na prática do Serviço Social duas perspectivas, uma de regulação e outra de articulação. Na prática de regulação a prática do Serviço Social consiste no estudo do problema apresentado pelo cliente no sentido de encontrar uma resposta ao nível institucional, passando pela adaptação de uma resposta institucional ao problema do utente. O Assistente Social, conhecedor das estratégias, dos problemas e das possibilidades dos utentes, capta esses saberes ao mesmo tempo que consciencializa os utentes dos seus problemas, mas sempre na óptica da instituição. Nesta perspectiva, a população utente é vista como incapaz de se integrar socialmente, daí que a intervenção realiza-se tendo como finalidade o seu controle e inserção, integração e organização social no quadro de normas das classes dominantes. Neste sentido, há autores que, no campo da dimensão política da profissão criticam o Serviço Social por exercer o controle social e de alguma forma representar e exercer o poder.

A regulação combina a relação problema - recurso de acordo com certas normas institucionais pré-estabelecidas, tomando os problemas como *desregulagens* que podem ser reparados através de mecanismos institucionais.⁷³ Na perspectiva da articulação segundo o mesmo autor, as situações são sempre apresentadas numa óptica mais global, em que a prática do Assistente Social incide sobre a complexidade das relações sociais e é partindo da articulação das relações que se visualiza a superação do problema. Neste sentido, o relacionamento que se estabelece com o utente é

⁷³ **FALEIROS**, Vicente Paula, *Saber Profissional e Poder Institucional*, Edições Cortez, S. Paulo, 1985, pag.37.

sempre no sentido de manter a autonomia e a independência ideológica do mesmo, sendo também ele que, tendo em conta os recursos existentes, em última instância decide qual a melhor alternativa para a superação do seu problema. Este posicionamento, exige uma horizontalidade na transmissão da informação entre técnico e o utente “tendo como pressuposto a existência de saberes diferentes mas igualmente válidos”.⁷⁴ No entanto, e ainda que condicionado pelo poder institucional, o Assistente Social tem margem de manobra, sendo que o seu estatuto é reivindicado, negociado e adquirido, pela sua qualificação e pelas estratégias que cria com vista à sua afirmação. Desta forma ele exerce o seu poder, em que as instituições são o local de lutas de poderes, recolocando a questão do objecto profissional que passa a implicar tanto a análise das questões mais gerais (economia, instituições, políticas) como dos micro poderes(lógica dos actores sociais). É no contexto das relações de poder, que o mesmo designa de *relações de força* que o Serviço Social produz a sua particularidade, inserindo-se num contexto sócio-económico e político de profundas alterações que condicionam as relações sociais na sua generalidade, e particularmente, a gestão do social.

Nesta perspectiva de mudança, o Serviço Social, inscreve-se num processo de ruptura, de questionamento da prática institucional de adaptação social, tornando-se numa profissão inserida no processo de luta de classes, orientado politicamente, crítico do sistema capitalista em estreita articulação com os movimentos sociais, criativo e participativo, enfatizando a *visão global das relações sociais e do ser humano como sujeito histórico*. E é “(...)somente através dessa perspectiva histórica que poderemos, por sua vez, falar em construção e desconstrução do objecto da intervenção profissional”⁷⁵. Neste sentido, há que ter em conta o contexto de relações de poder e a dinâmica em que se inserem os *actores profissionais*, e em que a contribuição teórica é fundamental para não se perder a perspectiva histórica, sendo esta também fundamental para alimentar aquela. “A desconstrução/ construção do objecto do Serviço Social passa por uma

⁷⁴ FALEIROS, Vicente de Paula, *Saber Profissional e Poder Institucional*, S. Paulo, Cortez, 1985, pág.56.

⁷⁵ FALEIROS, Vicente Paula, *Estratégias em Serviço Social*, S. Paulo, Cortez Editora, 1997, pag.12.

discussão das relações de saber e poder”⁷⁶. Hoje o campo da intervenção social é partilhado por diferentes actores que disputam o espaço profissional e o espaço institucional. O trabalho pluridisciplinar colocou e coloca exigências e desafios aos Assistentes Sociais, implicando a partilha de saberes e aceitação dos saberes dos diferentes grupos profissionais, mas também a possibilidade de evidenciar as suas capacidades e potencialidade, conduzindo a legitimação e afirmação do Serviço Social como profissão.

Assim, para este autor é na perspectiva relacional⁷⁷, nas relações de força ou poder que se deve considerar a teoria e a prática do Serviço Social, sendo no processo de articulação do poder dos usuários e sujeitos da acção profissional que se constrói a intervenção social. Tal processo envolve a “construção de estratégias para dispor de recursos, poder, agilidade, acesso, organização, informação, comunicação”,⁷⁸ tendo em vista o fortalecimento do poder do dominado,” pelo resgate da sua cidadania, da sua autonomia, da sua auto-estima, das condições singulares da sobrevivência individual e colectiva, de sua participação e organização.”⁷⁹ O *empowerment* continua a ser uma dos mais importantes desafios teórico-políticos da intervenção profissional, que implica a articulação/ regulação da vida quotidiana.⁸⁰ O movimento designado de *empowerment* iniciou-se nos Estados Unidos no final da década de 70, e desde o fim da década de 80 esta forma de intervenção tem sido utilizada pelo Serviço Social. Parte do pressuposto que os grupos marginalizados e discriminados na sociedade não têm o poder necessário que os leve a lutar pelos seus direitos e usufruir de benefícios económicos e sociais, assim como de participar nas decisões políticas que interferem nas suas vidas. Ora, alterar este estado de coisas implica alterar as competências e os poderes desses grupos. O percurso histórico que vem alimentando este conceito “visa a libertação dos indivíduos relativamente a estruturas, conjunturas e práticas culturais e sociais

⁷⁶ **FALEIROS**, Vicente Paula, *Estratégias em Serviço Social*, S. Paulo, Cortez Editora, 1997, pag. 22.

⁷⁷ Para Faleiros são múltiplas as relações sociais que fazem com que o indivíduo exista socialmente. Este é um ser em relação. É nessa trama ou rede de relações que nos identificamos e elaboramos as nossas representações.

⁷⁸ **FALEIROS**, Vicente de Paula, *Estratégias em Serviço Social*, S. Paulo, Cortez Editora, 1997, Pag.41.

⁷⁹ **FALEIROS**, Vicente de Paula, *Estratégias em Serviço Social*, S. Paulo, Cortez Editora, 1997, Pag.41.

⁸⁰ Para o mesmo autor o fortalecimento da força do dominado é um “processo complexo, que compreende ao mesmo tempo luta e integração, afirmação e negação, expressão, manifestação e organização”.

que se revelam injustas, opressivas e discriminadoras, através de um processo de reflexão sobre a realidade da vida humana.”⁸¹ Esta nova postura surge influenciada por diversos factos que contribuíram para o desabrochar e a implementação do movimento, tais como, a expansão da concepção de cidadania, os movimentos de emancipação de grupos oprimidos, o movimento de reconceptualização do Serviço Social, a democracia participativa e os movimentos de auto-ajuda.

Trata-se de uma abordagem que ultrapassa a tentação de atitudes paternalistas, de protecção excessiva e de tomadas de decisão unilaterais por parte dos profissionais, visto que o seu objectivo é a autonomia das pessoas desfavorecidas e a sua participação a um nível de igualdade com os técnicos, numa perspectiva de parceria. Isto exige uma mudança de atitude dos profissionais, principalmente em relação à partilha do poder e ao reconhecimento das capacidades dos seus clientes.

O *empowerment* tem como grande objectivo “fortalecer em direitos e em participação, grupos, pessoas ou populações sujeitos a discriminação e exclusão, e por outro lado, fiscalizar os poderes estatais e os grandes interesses económicos, e lutar contra a opressão. Pretende favorecer a efectiva participação dos cidadãos na vida social, económica, política e cultural, e uma distribuição mais equitativa dos recursos. Para atingir este objectivo tem que haver também um processo de distribuição de poder”⁸².

No campo particular do Serviço Social podem definir-se alguns princípios orientadores para a prática do serviço social numa perspectiva de *empowerment*, ainda que, e segundo Carla Pinto “não exista uma visão homogénea, devido à diversidade de campos em que se aplica.”⁸³

Assim devem os Assistentes Sociais, *estabelecer uma relação de parceria com base na igualdade*, o que implica necessariamente entre outros aspectos manter um relacionamento de troca, ou seja,

⁸¹ PINTO, Carla, “Empowerment, uma Prática de Serviço Social”, 1988, in BARATA, (coord), *Política Social* Lisboa:ISCS, pág.247.

⁸² FAZENDA, Isabel, *empowerment e participação, uma estratégia de mudança*, CENTRO PORTUGUÊS DE INVESTIGAÇÃO E HISTÓRIA E TRABALHO SOCIAL, on-line.

⁸³ PINTO, Carla, “Empowerment, uma Prática de Serviço Social”, 1988, in BARATA, O (coord), *Política Social* – Lisboa:ISCS, pág.247

dar, mas também receber, procurar sempre contextualizar a situação individual no meio que a rodeia, centrando tanto quanto possível o processo na expansão das capacidades e recursos do utente e do seu meio, no respeito pelo seu ritmo ou do grupo, mantendo a continuidade do processo, baseando as acções sempre nas preferências e necessidades expressas pelas pessoas, grupos ou comunidades, mas incentivando sempre a participação activa dos utentes em todas as decisões e acções.

Neste contexto de mudança, que implica cada vez mais o envolvimento de vários poderes, saberes e actores diversificados, à medida que os utentes se sentem como sujeitos de direitos, sujeitos políticos, cidadãos, os profissionais têm de repensar e reformular as suas práticas, criar novas competências, dinâmicas, recursos e instituições.

Assim, o *empowerment* implica um trabalho de capitalização dos sujeitos nas dinâmicas das trajectórias individual e colectiva em que se encontram. Esta perspectiva relacional e estratégica, faz alterar as relações entre os beneficiários dos serviços, a instituição que presta os serviços e os próprios profissionais, tornando-se essas relações mais autónomas e menos opressoras em que cabe aos profissionais desenvolver capacidade crítica e política de pensar e agir estrategicamente para enfrentar com eficácia os problemas que se colocam no presente para o futuro.

O aumento do poder dos utentes, à medida que estes se vão entendendo como sujeitos de direitos, sujeitos políticos, cidadãos, participantes de movimentos, faz repensar o social e a gestão do social uma vez que os actores sociais com os quais tradicionalmente tem trabalhado o Serviço Social, também sofreram alterações.

“O Serviço Social inscreve-se num contexto económico e político de profundas mudanças⁸⁴(...) com profundas consequências nas relações de trabalho e emprego e na gestão do social.”⁸⁵ E, assim sendo, é preciso criar novas competências, novas dinâmicas, por forma a uma maior mobilização

⁸⁴ Num contexto neoliberal baseado num novo modo de acumulação fundado no capital financeiro e ganhos de produtividade, articulado a uma política neoliberal de privatização e terceirização.

⁸⁵ **FALEIROS**, Vicente Paula, *Estratégias em Serviço Social*, Cortez Editora, S. Paulo, 1997, .pag.12.

possível dos organismos regionais e locais, governamentais e privados, numa perspectiva de fortalecimento dos utentes excluídos. No entanto, não basta para Faleiros, trabalhar a mudança de comportamentos dos indivíduos e das famílias, tal como se pensava o Serviço Social na década de 30 do século passado, sendo hoje fundamental o envolvimento de vários actores sociais numa perspectiva estratégica de acção, que envolve trabalho profissional, planeamento estratégico, uma interacção de poderes, saberes e actores diversificados, em que o domínio da técnica informática e a cultura democrática, o confronto de ideias, são elementos cruciais, para o exercício profissional. “É na perspectiva democrática do confronto que os espaços de poder deverão ser trabalhados para se construir alianças que favoreçam o fortalecimento dos oprimidos”.⁸⁶

Uma outra linha de pensamento teórico parece-nos importante abordar neste trabalho de investigação, a de Ursula Karsch que entende o Serviço Social (...) na sua articulação com o todo social, o que equivale a vê-lo como serviço cuja função à atender às expectativas e necessidades da sociedade”.⁸⁷ No entanto, antes dessa necessária articulação do Serviço Social com a sociedade, o Serviço Social está imbricado institucionalmente e necessariamente tem de ser visto na relação organizacional, sendo que é nesta relação que, em última instância, o seu prestígio e reconhecimento profissional é possível. A esse propósito refere-nos Ursula Karsch “As pessoas são conhecidas somente dentro das organizações (...) é só dentro do Serviço e da sua categoria que são aplaudidas, admiradas e reconhecidas”⁸⁸ e o facto de se estar vinculado a uma instituição, só por si, condiciona a prática profissional do Assistente Social. Trata-se de uma análise institucional e instrumentalizada em que os desígnios do serviço, da instituição em que o Assistente Social se insere é que dão o mote, direccionam o tipo de práticas que este profissional deve seguir. Assim, a política do serviço condiciona sobremaneira o lugar do Assistente Social na organização, podendo mesmo inserir ou desvincular o Assistente Social da organização. “(...)O Serviço Social,

⁸⁶FALEIROS, Vicente Paula, *Questões presentes para o futuro, Serviço Social & Sociedade* n.50, Abril 1996, Pag.58.

⁸⁷KARSCH, Ursula, *Serviço Social na Era dos Serviços*, Cortez Editora, S.Paulo,1987,pag.14.

⁸⁸KARSCH, Ursula, *Serviço Social na Era dos Serviços*, Cortez Editora, S.Paulo,1987, pag. 34.

dependendo da organização em que se encontra e onde exerce a sua função social, sofre as consequências da sua condição de serviço(...).⁸⁹Na sua análise, a autora, chega mesmo a entender o Serviço Social como *um caso particular de serviço*, de suporte à administração dos interesses e das políticas da organização, sendo estas que determinam os limites e contornos da sua actuação profissional.

No entanto, no seu entender o Assistente Social exerce também o seu poder, a sua autoridade sobre a sua clientela, administra a vida do cliente assumindo a função de intermediação entre a resposta às necessidades comprovadas do cliente e as finalidades da instituição que serve. Neste sentido, refere que “o Assistente Social, situado no serviço e exercendo funções subordinadas, realiza a sua particularidade profissional: assume ao mesmo tempo, a administração de vidas dos que a ele se submetem, dada a função que preenche na estrutura institucional; mas assume, igualmente, o suporte à administração institucional, através da cultura que desenvolve, como agente subordinado hierarquicamente, mas privilegiado na função social.”⁹⁰ Assim, o Assistente Social acaba por ocupar um lugar privilegiado, *um agente político por excelência*, que serve sempre *decisões políticas maiores*. Estamos perante o carácter instrumental do trabalho do Assistente Social que releva a dimensão tecnicista como principal móbil da intervenção social, cujas maiores preocupações tem a ver com a operacionalização, com o saber fazer, e menos com o conhecimento, com o repensar das práticas que, no seu entender, pertencem à área das outras ciências. No entanto, e não obstante o primado da operatividade, reconhece a necessidade dos referenciais teóricos, através dos quais o Assistente Social conquista a sua identidade, devendo privilegiar cada vez mais a acção educativa e promocional rejeitando a assistência, envolvendo-se cada vez mais em pesquisas da prática como forma de objectivar o seu exercício profissional. “A cada passo, os Assistentes Sociais sentem que com a análise mais concreta das situações de

⁸⁹KARSCH, Ursula, Serviço Social na Era dos Serviços, Cortez Editora, S.Paulo,1987, pag.15.

⁹⁰KARSCH, Ursula, Serviço Social na Era dos Serviços, Cortez Editora, S.Paulo,1987,pag.112.

trabalho, através do auxílio de referências teóricas amplas e articuladas, é que se terá mais clareza com respeito aos caminhos da profissão”.⁹¹

A esta perspectiva funcionalista, de dimensão mais tecnicista, contrapõe-se a perspectiva activista ou social crítica do trabalho social, que a nosso ver estão patentes no agir profissional dos Assistentes Sociais nos tempos que correm, porquanto, os trabalhadores sociais críticos desde os seus primeiros percursores, de que é exemplo Jane Addams, privilegiam as origens sociais e históricas, a prática colectiva, em detrimento da prática interpessoal, sendo essas origens que, na sua perspectiva propiciam a transformação social, ao estabelecerem vínculos com as origens históricas, o que a longo prazo beneficiará toda a sociedade. A este propósito citamos Karen Healy “(...)Al establecer vínculos com estos orígenes históricos”.No solo es importante dejar muy claras estas cuestiones com el fin de comprender qué “es” el trabajo social crítico, sino también para investigar cómo puede transformar-se. Las teorías críticas se ocupan das posibilidades de transformación social libertadora”⁹²

Embora recente, o trabalho social crítico, activista ou radical encontra a suas raízes num vasto conjunto de teorias sociais que o fundamentaram, particularmente as teorias feministas, o marxismo, o desenvolvimento comunitário, a teoria radical da educação, a anti psiquiatria, a sociologia radical, as teorias críticas sobre a raça e o carácter étnico e a teologia da libertação. Estas teorias deram origem a diversos modelos críticos teóricos a que Karen Healy designa de ciência social crítica que, e apesar das diferenças entre elas, apresentam característica comuns.⁹³ Esta abordagem teórica tem como fundamentos a igualdade e a liberdade humanas, com origem nas concepções de totalidade social de Hegel e da sociedade capitalista e suas consequências em

⁹¹ KARSCH, Ursula, Serviço Social na Era dos Serviços, Cortez Editora, S.Paulo,1987,,pag.148.

⁹² HEALY, Karen, *Trabajo Social: Perspectivas Contemporâneas*, Madrid, Ediciones Morata, 2001, pag. 26.

⁹³ Algumas das características comuns são, tal como o refere Jacqueline Marques, *Karen Haley,2001, Trabajo Social: Perspectivas Contemporâneas*, Coimbra, Revista Interacções, n.º 5, ISMT, 2003, pág.116 a consideração da sociedade como uma totalidade, onde a estrutura social global ordena as diversas relações sociais; a compreensão das relações de poder como o reforço e continuação das desigualdades estruturais da sociedade, a indiferenciação entre poder e dominação; a representação da auto-consciencia dos oprimidos como central para os processos de libertação pessoal e social e de mudança nas estruturas sociais.

que, tal como concebeu Marx, tais consequências recaiam sobretudo na classe trabalhadora. Esta, que ele designa de proletariado, tem falta de consciência acerca da sua capacidade produtiva e a transformação desta situação implicava que o proletariado reconhecesse a sua contribuição. Esta é a base em que assenta a acção radical ou a ciência social crítica ou activista, envolver os oprimidos nos seus próprios processos de mudança pessoal e social.⁹⁴ É neste sentido que o Serviço Social se fundamenta no ponto de vista de que a melhor maneira de levar o utente a conseguir apoio é não ignorar as necessidades imediatas de sobrevivência do dia a dia, mas relacioná-las com mudanças mais amplas, necessárias para que se alcance uma vida decente para todos. Assim, esta prática “não se contrapõe ao atendimento das necessidades urgentes e imediatas. É uma maneira diferente de descobrir seu significado e assumir o compromisso de atender essas necessidades seriamente”.⁹⁵ É a ideia da necessidade e esforço de ligar o problemas específico e imediato e as soluções temporárias e parciais, com a dinâmica social, com a transformação social mais ampla necessária para soluções mais reais.

A este propósito e nesta linha de pensamento, Karen Healy entende que os profissionais de Serviço Social deveriam exercer a profissão para e com as pessoas, concebendo a realidade com um todo e trabalhando os problemas colectivamente em vez de os tratar somente nas suas consequências individuais, defendendo que uma das funções do Assistente Social seria precisamente “a adopção de estratégias de consciencialização e a promoção de acções colectivas, com objectivo de facilitar a participação das comunidades no seu próprio processo de mudança”⁹⁶. Procuram-se assim, com o envolvimento dos interessados, soluções colectivas para os problemas, contribuindo par a

⁹⁴Cfr. **BALLEY**, Roy, **BRAKE**, Mike(org.), *Social Work in Wefare State*, in *Radical Social Work*, Nova Iorque, Pantheon,1975,pag.9 “ O trabalho radical(...) expressa essencialmente, o entendimento da posição do oprimido no contexto da estrutura económica e social onde vive(...) . O Assistente Social precisa criar um processo com dupla perspectiva, ajudando as pessoas a entenderem sua alienação em termos de sua opressão para a construção de uma auto - imagem positiva. **GASPER**, concebe o Serviço Social radical como aquele que contribui par a construção de um movimento de transformação para o socialismo pelo seu próprio esforço(...) todos aqueles que praticam o serviço Social Radical lutam pelo socialismo a partir do âmbito das instituições de prestação de serviços onde se encontram engajados. Cfr. **GALPER**, J. *Política Social e Trabalho Social*, Cortez Editora,1986, pag.28.

⁹⁵**GALPER**, J. , *Política Social e Trabalho Social*, Cortez Editora,1986, pag.31.

⁹⁶**MARQUES**, Jacqueline, *Karen Haley,2001, Trabajo Social: Perspectivas Contemporâneas*, Coimbra, Revista Interacções, n.º 5,ISMT, 2003, pág. 118.

redistribuição do poder e dos recursos. Nesta perspectiva, o Serviço Social é entendido com uma expressão de um amplo conjunto de práticas situadas no âmbito local, orientando-se para uma transformação radical tanto dos processos como dos objectivos, sendo que a acção do Assistente Social, se “dirige a mobilizar os oprimidos para que participem em processos de transformação fundamental, pessoal e social”.⁹⁷ Nesta linha de pensamento do Serviço Social, a população negligenciada e excluída assume o papel de “novos agentes sociais, em vez de serem meramente o alvo de políticas e acções paternalistas.”⁹⁸

Os activistas colocam o enfoque na opressão e nas estruturas sociais globais em detrimento do enfoque individualista, da prática interpessoal subjacente ao Serviço Social ortodoxo. Do plano transformador do Serviço Social activista, podemos considerar como fulcral a prioridade concedida à estrutura social na análise dos problemas, considerando-a como totalidade social, postura esta reforçada pela renúncia das concepções individualistas, pela defesa de posturas igualitárias entre trabalhadores e clientes, em segundo lugar a tónica que é posta na opressão social e não na patologia individual, valorizando a experiência, a capacidade e o conhecimento do oprimido, e por último são defendidos procedimentos igualitários, devendo o profissional responder primeiro ao cliente e depois à burocracia.

No que concerne às estratégias, o **Serviço Social Crítico** assenta por um lado em estratégias de consciencialização das populações, tratando-se estas de processos de reflexão prática, capacitação e compreensão das origens estruturais dos seus problemas, por outro lado, no desenvolvimento de identificações colectivas e a aparição de acções colectivas, na premissa de que, a longo prazo a transformação social beneficiará toda a sociedade, pela participação da comunidade no seu próprio processo de mudança. Por último, mas não de menor valor, o papel dos Assistentes Sociais com a

⁹⁷ HEALY, Karen, *Trabalho Social, perspectivas contemporâneas*, Edições Morata, Madrid, 2001, pag. 31.

⁹⁸ RODRIGUES, Fernanda, *Pobreza e Exclusão Social: Configurações e perspectivas, a intervenção e a formação dos profissionais sociais*, HOVEN, Rudy Van Den, NUNES, Maria Helena(Org.) , *Desenvolvimento e Acção Local*, Fim de Século Edições, pag.32.

defesa das já referidas posições igualitárias e a libertação das vozes e energia dos oprimidos, em favor da transformação social.

A análise que Karen Healy apresenta para discussão dos elementos chave das teorias sociais críticas que informam grande parte da teoria crítica contemporânea do trabalho social são, como nos refere Jacqueline Marques, *a consideração das causas e soluções dos problemas na estrutura social mais ampla, a necessidade do Assistente Social se envolver num processo político com as populações usuárias do serviço e a refutação do exercício do poder por parte do Assistente Social, como expressão de uma prática igualitária*.⁹⁹

Num período de grandes desafios, de grandes mudanças sociais políticas e económicas, com o agravamento do nível e condições de vida para um número cada vez mais significativo de pessoas a prática do Serviço Social Crítico ou Radical, traduz-se na forma do Assistente Social manifestar o seu descontentamento e insatisfação pelo *status quo* existente, colocando-se a favor do aumento de oportunidades, da realização pessoal e desenvolvimento social da população em direcção ao seu bem estar. Esta prática constrói-se a partir de uma crítica subjacente à sociedade capitalista e do papel convencional tido pelo Serviço Social na sociedade preconizando que a origem e a solução dos problemas se localizam na própria população e em que as soluções serão sempre colectivas, enfatizando-se a mudança social por contraponto ao ajustamento ou adaptação à sociedade.

⁹⁹MARQUES, Jacqueline, "Haley Karen, 2001, *Trabajo Social: Perspectivas Contemporâneas*", Coimbra, Revista Interacções n.º 5, ISMT, 2003, Pag. 116.

2. O Serviço Social em Portugal, após 1974.....

Não muito longe vão os tempos em que o Serviço Social em Portugal era identificado com os valores da igreja, e em que estes valores substituíam os conteúdos teóricos que permitiriam uma análise mais científica do próprio Serviço Social. Nesta época estávamos perante uma profissão com enfoque na vertente tradicional ligada ao assistencialismo, à moral, ao espírito de vocação e à falta de cientificidade quer ao nível da formação académica quer ao nível das metodologias de intervenção na actuação profissional.

A partir de 1970, inicia-se uma efectiva acção sindical no sentido da afirmação e reconhecimento do Serviço Social, de dinamização e debate entre Assistentes Sociais, organização de grupos de trabalho, projectos reformistas, reivindicando em 1971 a integração da formação em Serviço Social na Universidade e a obtenção da licenciatura para os Assistentes Sociais já formados. No entanto, as eleições de 1973 põem termo a estas intenções de reforma, vindo apenas uma minoria a defender e afirmar a identidade de um Serviço Social de contorno mais crítico.

A partir de 1974 fazem-se sentir em Portugal as repercussões do Movimento de Reconceptualização do Serviço Social na América Latina e do Serviço Social Crítico, assistindo-se internamente ao "(...) afastamento das formações em Serviço Social das estruturas Universitárias públicas e de investigação científica(...)".¹⁰⁰Aquele movimento da América Latina constituiu, e constitui ainda, um marco para os profissionais de Serviço Social, porquanto alguns teóricos entendem que esse processo se encontra ainda em curso, sendo várias e importantes as repercussões desse movimento nas práticas e posturas das intervenções profissionais.¹⁰¹

¹⁰⁰ MARTINS, Alcina, *Serviço Social Crítico em Tempos de Ditadura*, CPIHTS, Julho de 2002, pag.11.

¹⁰¹ De referir, entre outras, o questionamento de conceitos tradicionais de Serviço Social, novas concepções na profissão com enfoque nas condições sócio-económicas, novas perspectivas sobre o objecto, objectivos e metodologias

Face ao conjunto de factores descritos, na décadas de 1960 a 1970, o Serviço Social foi gradualmente sofrendo importantes alterações conduzindo-o às bases da sua consolidação e modernização como profissão, no que se refere ao domínio do conhecimento teórico, no campo da formação e na vertente prática do Serviço Social. O Serviço Social vai-nos surgindo como uma profissão com uma configuração e formas de actuação específicas, exigidas pela própria sociedade, como uma profissão que ocupa um papel fundamental na concretização das políticas sociais, com valores, filosofia, conhecimentos, atitudes e métodos profissionais próprios. Poder-se-á dizer que nas décadas referidas e particularmente na década de 70 com as alterações verificadas aos mais diversos níveis em toda a sociedade Portuguesa,¹⁰² as reformas na profissão que foram sendo introduzidas conduziram a uma cada vez maior reavaliação, afirmação e modernização da profissão deixando discretamente para trás as vertentes tradicionais de actuação voltadas para o assistencialismo e para o espírito de missão que até aí o caracterizavam.

São sobretudo os escritos desenvolvidos no âmbito do 2.º curso de mestrado em Serviço Social (1986)¹⁰³ que nos informam que entre 1970 e 1978, através das suas análises programáticas e bibliográficas sobre a formação em Serviço Social e da influência dos autores latino- americanos, sobretudo Faleiros, Kisnerman, Paulo Freire e Kruse, nas bibliografias das cadeiras de Serviço Social. Desta influência do movimento de reconceptualização do Serviço Social da América Latina em Portugal é de destacar a vertente da ruptura, ruptura essa com a metodologia do Serviço Social clássico, com preocupações em lhe conceder uma base teórica.

de intervenção, a concepção de uma articulação da prática profissional com a investigação científica e com as políticas Sociais, alargamento e desenvolvimento de novos sectores de actividade para o Serviço Social, O reconhecimento das ciências Sociais como contributo fundamental para a formação, aumento da literatura profissional, dinamismo nos meios profissionais e consequente implementação de cursos de actualização profissional, integração do ensino de Serviço Social na Universidade, criação de cursos de pós-graduação e a afirmação do Serviço Social nos meios académicos e nos meios profissionais.

¹⁰² Ao nível nacional, a política de ditadura e repressão policial, ao nível internacional as mudanças de mentalidade, reivindicações das mulheres por um papel dinâmico e participativo, a revolução de Maio de 1968, a independência das colónias, o movimento progressista vivido pela igreja católica.

¹⁰³Segundo o estudo produzido recentemente por Maria Lorena Melo Azevedo Freitas e Sónia Maria Martins dos Santos sobre "A Influência do Movimento de Reconceptualização Latino Americano em Portugal na década de 70: os discursos e as práticas antes e após o 25 de Abril.

Ao nível das práticas e dos discursos profissionais foi manifesto o reflexo no nosso país do Movimento de Reconceptualização, de que consideramos exemplos a referir as experiências do SAAL¹⁰⁴ e a CERCÍ¹⁰⁵ como experiências marcadamente inovadoras no nosso país, face àquilo que vinha caracterizando aqueles dois vectores.

As ideias preconizadas pelo Movimento de Reconceptualização passam a ser abertamente discutidas e divulgadas ao nível da formação, particularmente no Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa, que impulsiona todo o processo de ruptura com as intervenções tradicionais.

Também ao nível da organização da classe profissional se faz sentir as repercussões deste Movimento de renovação com a criação da Associação de Profissionais de Serviço Social em 1978, com o apoio e incentivo de Paulo Netto. Esta, incide inicialmente a sua actividade na formação e reciclagem dos Associados e lança a revista *Cadernos*¹⁰⁶. Progressivamente a sua actividade vai-se intensificando ao nível da divulgação das obras sobre Serviço Social extra-fronteiras, na vertente de ruptura, nomeadamente da América Latina, realização de encontros com a participação de autores ligados ao Movimento. A partir de 1980 a Associação centra a sua actividade na luta pela licenciatura em Serviço Social, sendo em 1988 criada a Delegação Regional do Porto e posteriormente, em 1990 em Coimbra. As actividades da APSS mais recentemente, incidem sobre as áreas da documentação/informação, formação, revista e código deontológico.

Marco importante na reflexão sobre o Serviço Social em Portugal, ocorreu em Maio e Julho de 1979, nos Encontros da Caritas, que teve por tema- Portugal Hoje- Que Serviço Social? Foi notório no mesmo por parte dos profissionais de Serviço Social, uma desconfiança, em muito manifestada por

¹⁰⁴SAAL- Serviço de Apoio Ambulatório Local criado em 1974 no FFH para trabalhar com os movimentos de moradores de bairros degradados da área de Lisboa e Porto, com vista a recuperar esses bairros, em que o Serviço Social foi uma das áreas disciplinares a incluir neste Serviço com os objectivos de informação individual ou em grupo à população sobre os objectivos do programa, consciencialização da população da sua necessidade de participação no processo e apoio à comissão de moradores.

¹⁰⁵ CERCÍ- Cooperativa de Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas- Surge no âmbito das preocupações sentidas pelas populações relativamente à ausência de estruturas educativas quer respondessem a essa problemática.

¹⁰⁶A sua publicação inicia-se em 1977 com o objectivo de promover o aperfeiçoamento dos profissionais, definir os estatutos e informar e divulgar experiências que revelem a especificidade do Serviço Social, preencher as lacunas existentes ao nível dos trabalhos escritos na área do Serviço Social e confrontar posições referentes ao Serviço Social.

intervenções muitas vezes incoerentes, face às novas ideias de ruptura preconizadas pelo Movimento de Reconceptualização, vindo a assistir-se a uma quebra do debate, dinamismo e polémica do primeiro para o segundo encontro. Por solução, optou-se então, para a necessidade de reformular o Serviço Social, pela vertente modernizadora na linha próxima de Kisnerman.¹⁰⁷ Este movimento teve obviamente as suas repercussões no Serviço Social em Portugal, pela abertura à mudança que proporcionou quer ao nível das escolas de Serviço Social, quer ao nível da APSS que era posteriormente divulgada junto do meio profissional.

Sobre a produção do conhecimento em Serviço Social do período de 1974 a 1978 e tomando como base de referência os trabalhos produzidos por Maria Augusta Negreiros, Maria José Queirós e Marília Andrade em 1992, que nos dão conta de como as alterações operadas nos diversos domínios da sociedade Portuguesa após o 25 de Abril de 1974 traduzem rupturas e transformações ao nível da prática profissional, ao nível da formação, ao nível das escolas, nos aspectos ideológico, teórico e metodológico.

Ao nível da prática profissional, verifica-se uma crise de identidade profissional por dificuldades em saber gerir, talvez por falta de suporte científico, todas os fenómenos de transformação social operados, ao nível do seu papel e do seu espaço profissional. Face a isso, há a procura de espaços e formas alternativas de intervenção profissional, com experiências de trabalho interdisciplinar, de articulação ou coordenação de serviços e de apoio a organizações populares.

No aspecto da formação, há uma alteração ao nível do discurso institucional, da matriz teórica e da prática pedagógica¹⁰⁸, o que leva a que a partir de 1976 hajam elementos com tendência a

¹⁰⁷Acordado a concepção do serviço Social como agente de transformação social tendo como sujeito de acção o homem e como objecto as situações-problema, a recusa da militância política por parte dos Assistentes Sociais, recusa do assistencialismo e a importância da participação da Assistentes Sociais na planificação global dos programas e em equipas interdisciplinares.

¹⁰⁸ Ao nível do Discurso Institucional o ISSSL defende entre outras, as seguintes posições: a actuação profissional deve ter como objectivo a transformação social e a acção colectiva como campo privilegiado de intervenção; Ao nível da matriz teórica, a predominante é de origem marxista; Ao nível da estruturação da prática pedagógica o ISSSL defende a análise crítica sistemática da teoria e da prática do Serviço Social tradicional, pela integração curricular do estágio de trabalho indiferenciado, pela recusa das instituições como campo de estágio, pela subordinação da teoria à prática entre outras questões.

desaparecer e em que o discurso e a prática pedagógica radical vão-se atenuando assim como a separação entre profissionais –instituições e ISSSL.

No plano ideológico assistimos a uma pluralidade de expressões ao nível profissional, de resto como se verificava na sociedade em geral.

No plano teórico, deparamo-nos com um corte para com as teorias funcionalistas e positivistas como formas de interpretar e intervir na realidade, assumindo-se a importância dos referenciais teóricos, preferencialmente os Marxistas, como suporte para a intervenção.

No concernente ao aspecto metodológico há uma recusa da metodologia do Serviço Social tradicional, a concepção de método como um processo de abordagem global da realidade por aproximações sucessivas, dá-se grande relevo à mobilização e consciencialização da população e ênfase na dimensão colectiva da intervenção como meio de transformação social.

Reportando-se a esse período de mudanças, Maria Augusta Negreiros no seu artigo sobre *qualificação Académica e Profissionalização do Serviço Social- o caso Português*¹⁰⁹ de 1998, refere que “ O Serviço Social vem desenvolvendo ao longo dos últimos 20 anos, uma forte movimentação que tem originado profundas transformações, tanto no próprio âmbito interno como na sua articulação com as diversas estruturas sociais”.¹¹⁰ Segundo a mesma autora, estas transformações ao nível interno referem-se à formação académica, à estrutura curricular, à investigação e à construção do conhecimento em Serviço Social e ao nível externo pelo reconhecimento académico e pela legitimação da profissão na sociedade.

Assim, e concretizando, no contexto revolucionário do pós 25 de Abril de 1974 os Institutos de Serviço Social de Lisboa e do Porto¹¹¹, desencadeiam um processo tendente à integração nas

¹⁰⁹ Artigo publicado na Revista Serviço Social & Sociedade, n.º 56, S. Paulo, Cortez Editora, Março de 1998 e no Livro Serviço Social Profissão e Identidade, que trajetória?, Veras Editora, Lisboa/ S. Paulo, 1998.

¹¹⁰ **NEGREIROS**, Maria Augusta, *Qualificação Académica e profissionalização do Serviço Social- o caso Português* in Serviço Social, profissão e Identidade- Que trajetória?, Veras Editora, Lisboa/ S. Paulo, 1998, pag.13.

¹¹¹ Em 1935 foi criado o ISSSL com suporte jurídico da Associação de Serviço Social sob tutela do Patriarcado de Lisboa; em 1937 é criada a Escola Normal Social em Coimbra vinculada desde 1941 à Junta da Província da Beira Litoral; em 1956 o ISSSP com o suporte Jurídico da Associação de Cultura e Serviço Social sob tutela da Diocese do Porto.

estruturas Universitárias Públicas,¹¹² desvinculando-se das estruturas jurídicas de suporte, entrando em auto-gestão. Este processo de luta pela integração na universidade prolongou-se por 10 anos, sem que o objectivo fosse concretizado. A partir de 1985 alteram a sua estratégia, abandonando esse objectivo e decidindo assumir-se como instituição de ensino superior privada vindo em 1986 a constituir-se como cooperativa de ensino superior. Ao fazê-lo assumem a sua autonomia face às antigas estruturas de suporte jurídico-legal, ligadas à igreja católica e é assim que, como refere a autora, *a formação em Serviço Social se separa definitivamente da sua origem confessional* e é assumida pelos docentes, alunos e profissionais, sendo estes que, constituindo-se *base jurídica de suporte*, desencadeiam o processo de laicização do ensino de Serviço Social, significando o primeiro passo para o cortar das amarras com a origem de cariz conservador ligado à igreja católica e a afirmação de uma autonomia no domínio epistemológico, como veremos a seguir.

Ao nível académico verifica-se que até 1989 os planos curriculares de 4 anos vigentes nos 3 Institutos não conferiam grau académico, mas um diploma profissional. Tal facto implicou que a partir de 1979, com a publicação de 2 documentos legais referentes à estruturação das carreiras e às chefias na função pública, aos Assistentes Sociais fosse vedado o acesso a lugares de chefia. É então que se inicia processo que decorre até 1984 com vista á equiparação ao grau de licenciatura, não se tendo atingido esse objectivo. Retoma-se então a estratégia inicial de obter a licenciatura, implementando um plano curricular de 5 anos e apostando-se na qualificação científica do corpo docente,¹¹³ inicialmente num processo estreitamente académico, (iniciando-se o primeiro mestrado em Serviço Social sob a responsabilidade científica da PUC- SP), e seguidamente mobilizando o meio académico, profissional e a opinião pública. Verificou-se de seguida a sujeição à avaliação do plano de estudos por Universidades Internacionais, que formularam pareceres favoráveis à

¹¹² Coimbra desliga-se deste processo continuando com a sua vinculação à Junta Distrital de Coimbra. Ao contrário dos Institutos de Serviço Social de Lisboa e do Porto a sua entidade de suporte não tem natureza ideológica, financeira ou religiosa.

¹¹³ Coimbra desvinculou-se também deste processo.

atribuição do grau de licenciatura. Finalmente com uma estratégia de natureza política, obteve-se finalmente o grau de licenciatura em 1989.¹¹⁴

Foi grande o impacto do reconhecimento da licenciatura ao nível da orgânica institucional académica exigindo-se a sua reestruturação (conselho directivo, conselho científico e conselho pedagógico) e respectiva divisão de competências, reconhecimento da autonomia científica da instituição académica e a qualificação dos docentes, assente na certificação de saberes (Mestrados e Doutoramentos) e produção científica de novos conhecimentos. De uma maneira geral há uma maior exigência de qualificação dos docentes ao grau de mestre e doutor e numa exigência ao nível da formação que passa a constituir um conjunto de inovações e articulação de novas competências, nomeadamente ao nível da investigação, reclamando-a cada vez mais enquanto responsabilidade dos seus profissionais.

Ao nível das carreiras profissionais¹¹⁵ foi também grande o impacto que a conquista do grau académico permitiu, possibilitando no início da década de 1990, ao nível da divisão sócio-técnica do trabalho profissional, a integração dos Assistentes Sociais na Carreira Geral dos Técnicos Superiores da Função Pública, que passam a dar acesso a funções de concepção, decisão, cargos de chefia, além das de execução, interferindo qualitativamente com a definição de competências, com a estruturação das carreiras profissionais, salários, em suma, com o estatuto e o prestígio da profissão.¹¹⁶ Nesta sequência, surge o Decreto-Lei n.º 296/91 de 16 de Agosto aplicável a todos os serviços e organismos da Administração Central, Regional e Local que visa criar e regulamentar a **Carreira de Técnico Superior de Serviço Social**, paralela em termos de categorias e grelha

¹¹⁴ Pelas portarias n.º 793/89 de 8 de Setembro e n.º 797/89 de 9 de Setembro foi reconhecida aos ISSSL e ISSSP a faculdade de atribuíram o grau de licenciatura aos cursos de Serviço Social. Coimbra solicita também o reconhecimento da licenciatura vindo a ser concedida pela portaria n. 15/90 de 9 de Janeiro.

¹¹⁵ De referir as Portarias n.º 370/90 de 12 de Maio e 1144/90 de 20 de Novembro que reconhecem os efeitos correspondentes ao grau de licenciatura aos Cursos Superiores de Serviço Social ministrados de 1935 a 1989. O Decreto Lei 296/91 de 16 de Agosto reestrutura as Carreiras de Serviço Social para a Função Pública.

¹¹⁶ As portarias 370/90 e 1144/90, respectivamente de 12 de maio e 20 de Novembro, vieram permitir que ao curso superior de Serviço Social, ministrado pelos ISSS de Lisboa, Porto e Coimbra, fosse reconhecido o nível de licenciatura, tornando-se a partir daí necessário proceder ao enquadramento destes profissionais abrangidos por aquele reconhecimento, enquadrando-se em carreira adequada á habilitação de que passam a ser portadores.

salarial à carreira geral dos quadros técnicos superiores na administração pública, e que define ainda as normas de transição dos referidos profissionais para a mesma carreira. Não obstante, permaneceu o vazio legal sobre o conteúdo funcional específico da mesma, em que nesta matéria os Assistentes Sociais se vêm submetidos ao regime geral de estruturação das carreiras da função pública, regulado pelo Decreto Lei n.º 248/85, de 15 de Julho.¹¹⁷ Com o desempenho de funções de

¹¹⁷ Uma vez que o Dec-Lei n.º 296/91 de 16 de Agosto é omissivo quanto ao conteúdo funcional dessa carreira e que importa definir com clareza tendo em conta as funções que cabem ao estado de apoio e protecção aos cidadãos em situação de particular fragilidade e dependência. Daí que tenham já surgido alguns diplomas parcelares nomeadamente na área da educação, com vista a rever e a definir o referido conteúdo funcional. Existem propostas várias no âmbito da saúde, preconizando o aditamento ao artigo 4º Decreto-Lei 296/91 de 16 de Agosto, dos artigos 4.º A e 4.º B. Refere-se nessa proposta para o Artigo 4.º-A que “o Conteúdo funcional da carreira técnica superior de serviço social caracteriza-se por um elevado grau de qualificação, responsabilidade e autonomia técnica” e são descritas as **funções específicas dos Técnicos Superiores de Serviço Social**: a) Estudar, analisar e identificar os problemas e as necessidades de apoio social dos utentes, elaborando o respectivo diagnóstico social; b) proceder ao acompanhamento e apoio psicossocial dos utentes e das respectivas famílias no quadro dos grupos sociais em que se integram, mediante a prévia elaboração de planos de intervenção social; c) Proceder à investigação, estudo e concepção de processo, métodos e técnicas de intervenção social; d) **Participar activamente na definição, promoção e concretização das políticas de intervenção social a cargo dos respectivos serviços ou estabelecimentos**; e) Definir, elaborar, executar e avaliar programas e projectos de intervenção comunitária na área de influência dos respectivos serviços e estabelecimentos; f) Analisar, seleccionar, elaborar e registar informação no âmbito da sua intervenção profissional e da investigação científico-social; g) Assegurar a continuidade dos cuidados sociais a prestar em articulação com os parceiros da comunidade; h) Implicar e orientar utentes, famílias e grupos no auto-conhecimento e procura dos recursos adequados às suas necessidades; i) Articular-se com os restantes profissionais do serviço ou estabelecimento para melhor garantir a qualidade, humanização, eficiência na prestação dos cuidados; j) Relatar, informar e acompanhar sempre que necessário, de forma sistemática, situações sociais problemáticas, em especial as relacionadas com crianças, jovens, idosos, doentes e vítimas de crimes ou de exclusão social. Por sua vez o Art. 4.º-B aponta para que “Nos estabelecimentos onde são exercidas funções específicas por pessoal técnico superior de serviço social deverão ser criados **lugares de director de serviços ou de chefe de divisão, a prover por funcionários da respectiva carreira** nos termos da lei geral.”

Também no âmbito do I Encontro Nacional de Assistentes Sociais promovido pelo Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado, a 7 de Fevereiro de 2003, no Auditório da Reitoria da Universidade de Coimbra onde várias centenas de profissionais de Serviço Social se reuniram para assistir e para debater o Estatuto da Carreira Legal dos Assistentes Sociais, e para assistir a um conjunto de conferências leccionadas pelo Professores Doutores José Paulo Netto (da Universidade Federal do Rio de Janeiro e colaborador do CPIHTS), Alcina de Castro Martins (do CPIHTS) Fernanda Rodrigues (Instituto de Serviço Social do Porto) Helena Nunes (Instituto de Solidariedade e Segurança Social do Porto), B. Alfredo Henriquez C., moderador e membro do CPIHTS e outros profissionais, surge também uma proposta de regulamentação das carreiras dos Assistentes Sociais, sendo que o se propõe no seu artigo Artigo 7º as seguintes funções:

“1 - Ao nível do processo de acção profissional

a) Investigam, concebem, organizam, executam, coordenam ou dirigem, supervisionam e avaliam o processo e as práticas profissionais em todos os organismos, serviços e unidades onde desenvolvem o seu desempenho profissional;
b) Prestam supervisão profissional especificamente contractualizada para este efeito.

2 - Ao nível de cidadãos e famílias

a) Prestam apoio psicossocial;
b) Fazem aconselhamento e acompanhamento social e pedagógico;
c) Identificam e diagnosticam necessidades e problemas de âmbito psicossocial e relacional;
d) Acompanham o projecto e o processo da resolução de problemas;
e) Disponibilizam informações, potencializam capacidades e rentabilizam recursos;
f) Exercem advocacia social.

3 - Ao nível de grupos

concepção, administração, decisão, investigação, gestão, cargos de chefia, além das de execução, introduzem-se alterações ao nível do conhecimento e análise da profissão interferindo qualitativamente com a definição de novas competências, com a estruturação das carreiras profissionais, salários, em suma com o estatuto e prestígio da profissão.

Tal metamorfose em termos da carreira e desempenho profissionais situa os Assistentes Sociais numa posição cada vez mais próxima dos níveis de decisão política e do planeamento estratégico da organização onde se encontram inseridos, colocando-os em patamares de um exercício profissional suportado com base numa formação qualificada, como uma profissão “ preparada para responder às novas solicitações e desafios sociais, podendo alargar o âmbito da sua intervenção, de forma competente, na sociedade.”¹¹⁸

Também ao nível da **formação profissional** se verifica que, a partir de então, a mesma se inscreve numa mais adequada qualificação teórico-prática para que responda aos desafios que vão sendo colocados, passando a exigir aos Assistentes Sociais o conhecimento dos **objectos das práticas**

a) Contribuem para a identificação, caracterização e visibilidade pública de vulnerabilidades de risco social, com maior expressão em determinados grupos;

b) Promovem acções que visam a sua relação e dinamização, ou a sua organização e representação, ou ainda a sua acção participativa, procurando reduzir ou eliminar os factores de risco presentes e, tendo sempre em atenção a diversidade das finalidades e interesses dos respectivos grupos.

4 - Ao nível de contextos sócio institucionais e comunitários localizados/ delimitados

a) Atendem às diversidades sociais, culturais e institucionais dos respectivos contextos;

b) Identificam, diagnosticam problemas e necessidades de comunidades e seus habitantes;

c) Promovem recursos e potencialidades;

d) Compatibilizam a racionalização de recursos com a satisfação, eficácia e a eficiência das respostas;

e) Estimulam e desenvolvem processos de trabalho em parceria e em rede;

f) Promovem a articulação, a negociação e a mediação entre agentes institucionais, entidades e organismos públicos ou privados, participando na construção e acompanhamento de protocolos de colaboração e de responsabilidade conjunta;

g) Assessoram os órgãos de administração e de gestão da sua instituição no processo de compreensão e implementação das medidas de política social;

h) Propõem e defendem a criação e implementação de estruturas tendentes à satisfação de necessidades e direitos dos cidadãos utentes ou potenciais utentes;

i) Acautelam as condições gerais do acesso, da humanização e da qualidade dos serviços.

5 -- Ao nível do processo de investigação

a) Concebem, planeiam, implementam, executam, coordenam, supervisionam e avaliam planos, programas e projectos de investigação, e de investigação - acção, centrados em áreas temáticas e em fenómenos associados às condições de vida dos cidadãos;

b) Identificam prioridades e elaboram propostas que visam o ajustamento e a qualidade das políticas sociais/ sectoriais, tendo sempre em vista a obtenção de ganhos sociais.”

¹¹⁸ **NEGREIROS**, Maria Augusta Gerales, *Qualificação Académica e Profissionalização do Serviço Social- o Caso Português*, Serviço Social- Profissão e Identidade que Trajectória?, Lisboa, S. Paulo, Edição dos Autores, Veras Editora, 1999, pag. 38.

enquanto base da sua intervenção. Exige-se pois um outro perfil profissional, já não exclusivamente centrado em actividade operativas, mas cada vez mais na produção de conhecimentos sobre os objectos sobre que intervém, denotando também que o conhecimento tem implicações e pode alterar a relação que estabelece com os objectos das suas práticas. Assim e como nos refere Maria Augusta Negreiros, “as alterações que se verificaram ao nível da profissão de Serviço Social tiveram repercussões no estatuto e prestígio da profissão, na divisão sócio-técnica do trabalho profissional bem como ao nível da produção de conhecimentos com implicações na construção de saberes em Serviço Social”.¹¹⁹

Ao nível da formação académica verifica-se um alargamento e aprofundamento teórico- analítico da mesma, no domínio das metodologias de intervenção e das políticas sociais, em que os ensino teórico e prático se perspectivam em mútua interdependência, preparando o Assistente Social para novas funções, funções de direcção, gestão e investigação.¹²⁰

É ainda na década de 80 que se inicia o ensino pós graduado em Serviço Social¹²¹ com os propósitos de qualificar os recursos humanos para a docência e para a pesquisa, desenvolver a reflexão crítica e a investigação, para o enfrentamento das questões que a sociedade faz emergir.

Mas é nos anos 90 que todas estas aquisições e conquistas no processo de construção social do Serviço Social permitiram *saltos qualitativos*, contribuindo para a formação de *massa crítica*, pela construção de conhecimentos, quer na área disciplinar, quer no âmbito profissional. No entanto, estes avanços qualitativos constituíram apenas a base de suporte para o reconhecimento social da profissão que, pensamos nós, encontra-se ainda em curso.

¹¹⁹ **NEGREIROS**, Maria Augusta Gerales, *Qualificação Académica e Profissionalização do Serviço Social- o Caso Português*, Serviço Social- Profissão e Identidade que Trajectória?, Lisboa, S. Paulo, Edição dos Autores, Veras Editora, 1999, pag.41.

¹²⁰ A partir do ano lectivo de 1985/1986 no ISSSL a duração curricular do curso é de 5 anos em que se concebe o perfil do assistente Social como o profissional que intervém com vista a desencadear mudanças sociais, desenvolvendo capacidades individuais, colectivas e sociais aos níveis cognitivo, relacional e organizativo. Reforça-se a componente teórica organizada em 3 níveis: Nuclear que inclui as disciplinas da área do serviço Social, Estruturante que inclui as áreas da sociologia, economia e Psicologia e funcional que inclui as disciplinas de carácter instrumental para o exercício profissional.

¹²¹ Em 1987 o ISSSL inicia o 1.º Mestrado em Serviço Social através de protocolo com a PUC de S. Paulo, em 1995 inicia-se o 1.º curso de Mestrado em Serviço Social sob a responsabilidade científica do ISSSL, após o reconhecimento do Ministério da Educação pela Portaria 182/95.

A partir do momento em que é reconhecido ao curso de Serviço Social o grau de licenciatura, exige-se deste profissional que dê mostras da sua responsabilidade não apenas técnica e prática mas também teórica. É nesta perspectiva que a investigação surge como condição *sine qua non*, para o *exercício*, com reconhecimento social, da profissão. E é de facto dominante e crescente o empenho e a consolidação da investigação, que passa a ser desde logo, uma *componente integrante da formação em Serviço Social*, dando passos no sentido da sua afirmação epistemológica, e da prática profissional.

Efectivamente, **a partir dos anos 80 e 90** a investigação em Serviço Social passa a ser uma realidade e não mero desejo de alcance, notando-se a sua integração nos cursos de licenciatura, mestrado e doutoramento, e a publicação e criação de organizações com preocupações de aliar a reflexão e a investigação¹²². Há uma tendência cada vez maior de romper com o papel tradicionalmente assumido pelo Serviço Social através de posturas inovadoras, substitutivas das práticas de cariz pragmatista, técnico-operativas, assistencialista e meramente executiva, por outras atitudes mais autónomas, propositivas e consubstanciadas cientificamente.

Sobre o pulsar do Serviço Social no virar do século na perspectiva académica e profissional, Alfredo Henriquez refere-se particularmente ao ano de 1999, que o autor considera o “Ano da Graça” para o Serviço Social Português, por se ter registado uma “explosão” que se manifestou em diversos domínios. Desde logo no âmbito da **qualificação académica**, pelo aumento do número de Doutores e Mestres em Lisboa, Porto e Coimbra, prospectando “que nas primeiras décadas de 2000 teremos uma fornada de Doutores e Mestres em Serviço Social que não tem qualquer comparação com períodos antecedentes do Serviço Social Português e que estaremos a partilhar a liderança dos outros países da Europa na esfera da qualificação e produção de conhecimento.”¹²³ Relevante também o papel desenvolvido pelo **CPIHTS**, único Centro de investigação na área do Serviço

¹²²BAPTISTA, Myrian Veras, *Serviço Social e Investigação*, Lisboa- S. Paulo, Veras Editora, Prefácio de Alcina Martins, 2001, pag.9.

¹²³ HENRIQUEZ, Alfredo, “1999Trabalhadores Sociais comprometidos com o seu futuro”, *Estudos & Documentos* n.º4/5, Dezembro 2000, pag.11

Social, com reconhecimento nacional e internacional da sua valia e qualidade nessa área. Considera ainda, o virar do século como extremamente profícuo em **produção e publicação de conhecimentos** no campo do Serviço Social, relevantes para dar a conhecer os resultados das investigações e permitir maior visibilidade ao trabalho e conhecimentos que se produzem na área do Serviço Social destacando entre os mesmos a publicação das teses de Doutoramento em Serviço Social das professoras Doutoras Alcina Martins e Fernanda Rodrigues, “devem ser apropriadas como património cultural e científico dos profissionais e das futuras gerações de investigadores e estudantes de Serviço Social”.¹²⁴ Também, o surgimento de **novos projectos académicos na área da licenciatura** em Serviço Social, quer em Universidades Públicas, privadas e ensino politécnico torna inevitável ponderar se estes novos cursos poderão ou não vir a trazer acréscimos para a profissão. Ainda, o aumento dos cursos de **formação permanente, pós-graduação e doutoramento**¹²⁵ em Serviço Social, são testemunho de uma significativa evolução qualificativa dos profissionais de Serviço Social em Portugal.

Da urgência da mudança académica e sobretudo profissional se debruça a proposta de diploma do **Estatuto Legal da Carreira dos Assistentes Sociais**, que continua a ser objecto de discussão entre a classe, ressaltando da sua análise a constatação da premência de que sejam os próprios profissionais de Serviço Social a conceber, planear, organizar e avaliar o processo profissional no âmbito da respectiva profissão, colmatando a lacuna sobre o conteúdo funcional específico da Carreira de Técnico Superior de Serviço Social, e assim afirmar o seu espaço profissional próprio e a especificidade da função¹²⁶. Efectivamente, num quadro de emergência de novos fenómenos sociais e de multidisciplinaridade de actuações profissionais com o objectivo de conseguir a

¹²⁴ HENRIQUEZ, Alfredo, “1999Trabalhadores Sociais comprometidos com o seu futuro”, *Estudos & Documentos* n.º4/5, Dezembro 2000, pag.15

¹²⁵ Actualmente são a UCP, o ISCTE e o ISSSL, as Instituições académicas com cursos de Doutoramento em Serviço Social.

¹²⁶ AS portarias 370/90 e 1144/90, respectivamente de 12 de Maio e 20 de Novembro, vieram permitir que ao curso superior de Serviço Social ministrado pelos Institutos Superiores de Serviço Social de Lisboa, Porto e Coimbra, fosse reconhecido o nível de licenciatura, tornando-se assim necessário proceder ao enquadramento dos profissionais abrangidos por aquele reconhecimento, integrando-os em carreira adequada à habilitação de que são portadores.

melhoria da qualidade de vida das populações, importa que o profissional de Serviço Social saiba quais são os saberes específicos da sua profissão. É a este sentido que apela o referido documento no seu artigo quinto, ao referir que o Assistente Social orienta a amálgama de conhecimentos científicos, num vasto campo interventivo, numa intervenção que se quer autónoma, quer ao nível da investigação quer ao nível da elaboração de propostas que visam a prevenção e a resolução de problemas e satisfação de necessidades, sempre numa perspectiva interventiva, inter-institucional e inter-sectorial. De entre as funções elencadas no artigo sétimo destacam-se as funções de investigação, concepção, organização, execução, supervisão, avaliação de processos e práticas profissionais. Estas funções têm em vista alcançar diversas finalidades que ultrapassam o papel de simples executores de medidas e programas definidos por entidades diversas, indo mais além e exigindo-se a intervenção dos Assistentes Sociais na concepção, definição e avaliação de políticas sociais e de projectos de investigação. É também o que nos aponta o Programa de candidatura aos órgãos sociais 2005/2007 da APSS, “por uma agenda profissional e de cidadania” divulgado no Seminário Serviço Social: Da APSS à ordem. Caminhos...” realizado a 6 de Junho de 2005 em Coimbra, considerando-se que o Serviço Social é “no quadro das profissões intelectuais e científicas(...) uma profissão única no campo de intervenção social(...) com história, hoje partilhando um vasto campo de objectivos e propósitos de mudança social”¹²⁷ A confluência de outras profissões, o trabalho com outros profissionais em campos comuns, em territórios não exclusivos faz com que hoje se discuta muito a especificidade do fazer do Assistente Social. Também a “proliferação de formações licenciadas em Serviço Social (com expressão a partir da segunda metade dos anos 90) deverão impulsionar a organização e a visibilidade pública dos Assistentes Sociais enquanto categoria profissional”.¹²⁸

¹²⁷APSS, “Por uma agenda profissional e de cidadania, programa de candidatura aos órgãos sociais 2005/2007, Lisboa, Janeiro de 2005.

¹²⁸APSS, “Por uma agenda profissional e de cidadania , programa de candidatura aos órgãos sociais 2005/2007, Lisboa, Janeiro de 2005.

Daí que a grande referência deverá ser o **projecto profissional** cujos valores centrais são a liberdade, a autonomia, a emancipação das pessoas e o grande horizonte a universalização dos direitos sociais. Exige-se por isso do Assistente Social um perfil combativo e consequente e da categoria profissional capacidade de organização, mobilização e participação.

Esta perspectiva de encarar o Serviço Social contraria as suas origens e a sua trajectória histórica ao mesmo tempo que permite cada vez mais abrir novos caminhos e também novos desafios e legitimidades para a profissão. Face ao surgimento de novos e complexos problemas sociais a questão da legitimidade é manifestamente actual e constitui a base de sustentação, a relação de forças da actuação profissional do Assistente Social, em que urge cada vez mais procurar novas legitimidades, novos pilares de sustentação do trabalho do Assistente Social. “A legitimidade inscreve-se num processo complexo no qual cada um é conduzido à refundação das suas legitimidades ou procura adquirir novas legitimidades”.¹²⁹ A legitimidade pressupõe o reconhecimento de um direito e constrói-se na interacção, num processo de abertura, levando a intervenção do Assistente Social aos domínios da economia e da política, construindo fortes e sólidos argumentos, adaptáveis e inováveis, face às novas e constantes exigências sociais. Hélène Hatzfeld, transmite-nos a ideia de que hoje em dia não basta possuir o diploma em Serviço Social para assegurar a legitimidade dos Assistentes Sociais, sendo necessário que os mesmos provejam as suas competências, que busquem novas competências face às emergências de novas problemáticas sociais. Para tal, o Assistente Social surge cada vez mais como o profissional que ajuda a decidir, contribui para a elaboração de políticas, toma a ousadia de formular propostas de acção, intervenções cada vez mais arrojadas, mobilizantes e adaptáveis.

¹²⁹ **HATZFELD**, Hélène, *Construir novas legitimidades em trabalho Social in 100 anos de Serviço*, **MOURO**, Helena, **SIMÕES**, Dulce, *Edições Quarteto, Coimbra, 2001*, pag. 237.

3. O Serviço Social no Poder Local.....

O desenvolvimento local é inequivocamente um tema que se encontra na agenda política não só nacional, como internacional, visto que cada vez mais nos surge como *porta de entrada* para as questões da cidadania, da participação, da democracia e de território, pontos aliás já por nós focados no capítulo primeiro. Segundo Roque Amaro, “de repente, passámos a ser cidadãos sem fronteiras e sem geografia porque passámos a pertencer ao país da internet, ao país da McDonald’s, da Benetton; passámos a pertencer a outros, a outras geografias virtuais, a ser cidadãos noutras referências e noutras identidades e, no meio deste puzzle cada vez mais complexo, começou-se a falar do desenvolvimento local, aparentemente ao contrário de tudo isto.”¹³⁰ Nesta lógica, o desenvolvimento local, tal como a globalização ocorre pela busca de novos territórios de afirmação, novas bases de referência, que não apenas o Estado Nação. O local é um nível intermédio, necessário para a afirmação daquilo que deixou de ter afirmação a nível nacional e que ainda não tem afirmação a nível global. Daí o local ser necessário à globalização e esta complementar aquele.

Ora Roque Amaro, define-nos o conceito de desenvolvimento local, como um processo de mudança centrado numa comunidade territorial de pequena dimensão que tem como início a contratação de necessidades insatisfeitas nessa comunidade, à quais procura responder basicamente com as capacidades locais, o que implica (...) uma lógica de participação, onde está a questão da cidadania, mas que reconhece também a necessidade de ter acesso a recursos exteriores que completem e fertilizem os recursos endógenos; isto tudo numa perspectiva integrada e portanto multifacetada, o que implica uma lógica de parceria institucional, com impacto em toda a comunidade e segundo uma grande diversidade de processos, de pontos de partida, de ritmos, de

¹³⁰AMARO, Rogério Roque, *Desenvolvimento Local e Cidadania*, II Seminário Internacional Intervenção das Autarquias na Área Social no Início do 3.º Milénio, Fundação Bissaya Barreto, Centro de Estudos e Formação, Coimbra, 29 e 30 de Junho de 2000, pag.78.

soluções e de resultados (...).”¹³¹ A tónica deixa de ser posta na satisfação das necessidades, mas na *mobilização das capacidades locais* que se mostra uma ferramenta de valor fundamental para o aumento do nível de bem estar da comunidade local, isto é para o desenvolvimento local, num processo de mobilização de capacidades que deve implicar necessariamente a participação por inteiro na sociedade, de todos os cidadãos com todos os seus direitos e deveres. Esta participação efectiva decorre de um *processo de afirmação de competências, o empowerment* e simultaneamente *um processo de desenvolvimento de oportunidades* que possibilitem e facilitem a expressão dessas competências. **Estas oportunidades locais devem ser construídas em articulação com as políticas locais**, daí a importância do papel das autarquias e de toda a sociedade local na implementação de uma sociedade participativa e na resposta às oportunidades que é preciso criar para a sociedade. A importância do papel das autarquias, da descentralização e da participação dos cidadãos, é-nos referenciado por Maria José Aguillar Idáñez, pois que se o estado deve garantir uma série de recursos e de serviços para satisfazer determinadas necessidades sociais, tal facto não implica que os serviços sociais tenham que se organizar de forma centralizada, burocrática ou monumentalista....não podemos continuar a pensar em respostas homogéneas nem instrumentalizadas vindas de um longínquo centro de decisões....uma estrutura distante, fria e burocratizada é um obstáculo ao funcionamento eficaz de programas desta índole....a dimensão Local é o âmbito operativo mais adequado, já que a actuação a este nível permite detectar da melhor forma as necessidades e problemas e supõe a possibilidade de implicar os utentes na tomada de decisões, isto é, o apoio e a participação dos utentes.

O município é o âmbito mais adequado dentro da Administração Pública para a organização e a gestão dos serviços sociais, visto ser a estrutura do estado mais próxima do cidadão e finalmente a participação que se traduz num elemento chave de uma política de extensão e aprofundamento da

¹³¹ **AMARO**, Rogério Roque, *Desenvolvimento Local e Cidadania II* Seminário Internacional Intervenção das Autarquias na Área Social no Início do 3.º Milénio, Fundação Bissaya Barreto, Centro de Estudos e Formação, Coimbra, 29 e 30 de Junho de 2000, pag.82.

democracia que situa parcelas de poder ao alcance dos cidadãos e das suas comunidades, tendo sempre como objectivo a auto gestão de todos os níveis da vida social.¹³² O alcance deste conceito implica que os Serviços Sociais sejam, de todos, para todos e decididos e realizados por todos, o que implica que por um lado, se deixe de considerar os Serviços Sociais como uma despesa social passiva, e que numa situação de crise se tornem num investimento produtivo de carácter social e que por outro lado que os Serviços Sociais ultrapassem as respostas imediatas, de carácter singular e que sirvam de contributo social à comunidade.

Assente a importância das autarquias locais para o desenvolvimento das sociedades e do bem-estar destas, surge-nos a análise do Serviço Social, particularmente qual o seu contributo dentro daqueles organismos locais, na definição de políticas, estratégias e práticas de intervenção.

A génese do Serviço Social nas autarquias locais insere-se no âmbito da terceirização da economia e das sociedades, como consequência da trajectória percorrida pelo capitalismo e que se caracteriza por alterações estruturais, das funções da esfera privada, da esfera pública e com o aparecimento da esfera social. Esta surge à medida que se verifica uma maior responsabilização do estado e consequente expansão das políticas sociais por um lado, em que se exige a existência de serviços para atendimento das necessidades da população por outro e deste modo a integração social se torna uma necessidade para responder às disfunções pessoais e familiares em consonância com a extensão e universalização dos direitos sociais.¹³³ Ursula Karsch¹³⁴ a este propósito refere-nos que à medida que a sociedade cresce e se desenvolve vai-se organizando através de serviços que vão dando respostas institucionais ao atendimento das necessidades da população e neste sentido à medida que as necessidades sociais se modificam, transformam-se os modos de atendê-las. A expansão do sector terciário provocada pela modificação do processo

¹³² **IDANEZ**, Maria José Aguillar, *Acção Social ao Nível Municipal*, Fundação Bissaya Barreto, Edição Portuguesa, 2001, pág. 32.

¹³³ Confr. A este propósito Alcina Martins *O Serviço Social Numa Forma de Serviço Numa Organização Municipal*, CPIHTS, pags. 1 e 2.

¹³⁴ **KARSCH**, Ursula, *O Serviço Social na Era dos Serviços*, Cortez Editora, 1987, pag 12.

produtivo, que por sua vez decorre do movimento da sociedade capitalista, faz surgir organizações de controle para o atendimento das necessidades inerentes ao desenvolvimento desordenado da sociedade. É deste modo que o Serviço Social que tem que ser compreendido na sua articulação com o todo social, se vai configurando como um Serviço cuja função é atender as expectativas e necessidades da sociedade, cumprindo a sua “sina de *Serviço de Controle*, que acompanha a multiplicação dos antagonismos sociais e o aprofundamento das contradições substanciais da sociedade.”¹³⁵ O Assistente Social surge-nos cada vez mais como o *profissional emergente*, o *suporte articulador* para quem decide, e com um grau crescente a ser chamado a assumir as suas funções na esfera social. Concordamos com Alcina Martis et al quando referem que os *Assistentes Sociais exercem uma autoridade funcional “autoridade de especialistas” que não lhe advém da posição ocupada na hierarquia, mas se situa ao nível de saberes específicos e que têm por vezes, grande influência nas decisões do responsável(...) que exerce autoridade de mando, autoridade administrativa.*¹³⁶ A autoridade que o Assistente Social adquire advém da função social que exerce, da competência e exercício do poder sobre os munícipes, ainda que condicionado pela estrutura de que depende, mas que simultaneamente lhe confere legitimidade.¹³⁷

Esta integração do Serviço Social nas autarquias locais verifica-se também em Portugal, que como já vimos é historicamente um país centralizado, que só recentemente desenvolveu processos de descentralização municipal e neste sentido caracterizado pelo carácter pontual e sectorial dos serviços sociais, raramente articulados ao invés de um efectivo sistema de serviços sociais.

Este país, tal com Boaventura de Sousa Santos o refere, de capitalismo semiperiférico, caracterizado por níveis inferiores de bem estar se comparado com a maioria dos países da Europa, em que não se verificou também uma efectiva consagração de direitos sociais, contribuíram para o

¹³⁵ **KARSCH**, Ursula, *O Serviço Social na Era dos Serviços*, Cortez Editora, 1987, pag. 14.

¹³⁶ **MARTINS**, Alcina, **BRANCO**, Francisco, **ANDRADE**, Marília, *O Serviço Social na forma de serviço numa organização municipal*, Estudos & documentos, série I, CPIHTS, 1992, pág. 23.

¹³⁷ Ursula **KARSCH** considera que ainda que o Assistente Social seja um agente subordinado hierarquicamente, o mesmo é no entanto privilegiado no desempenho na função social. Cfr. **KARSCH**, Ursula, *O Serviço Social na Era dos Serviços*, Cortez Editora, 1987.

Poder Local em Portugal antes de 1974 tivesse as suas funções fortemente restringidas, não assumindo as autarquias locais competências significativas na esfera social e concretamente no domínio da Políticas Sociais, assumindo-se aquelas unicamente como instâncias locais do estado a quem competia resolver problemas de infra-estruturas básicas e desempenhar funções fiscalizadoras e de controle.

A partir de 1974, com as alterações e rupturas operadas quer ao nível do sistema político, quer ao nível do tecido social, com todas as alterações legislativas daí decorrentes, as autarquias começam a ter competências próprias, isto é, com a consagração das autarquias locais como entidades autónomas da administração, em que se lhe reconhecem competências próprias, é que a área social começa a ter enquadramento nas intervenções municipais. Os municípios começam a ser vistos como o locus mais adequado para a resolução dos problemas das populações, consequência das crescentes pressões da sociedade civil e da interiorização dos princípios da democracia, cidadania e participação.

Também e ainda, o próprio desenvolvimento das políticas sociais em Portugal e a integração portuguesa na União Europeia, vieram colocar o acento tónico na importância da intervenção das autarquias na área social, enquanto promotoras ou parceiras de projectos de desenvolvimento local tendo em vista a melhoria do bem estar da população.¹³⁸ Ainda a contribuir para a implementação e projecção do Serviço Social nos municípios estiveram a afirmação e a consolidação do Serviço Social como profissão e enquanto área científica, particularmente a partir do reconhecimento do grau académico de licenciatura ao curso de Serviço Social e à integração dos Assistentes Sociais na carreira técnica superior. Ainda e não de menor valor a transferência de competências e recursos da administração central para a local, obviamente através da diversa produção legislativa

¹³⁸ Tendo presente o estudo realizado por Juan Mozzicafreddo, Isabel Guerra, Margarida A. Fernandes e João Quintela em 1989, in artigo "Modelos de Gestão e de Legitimidade no Sistema Político Local Português", Revista de Sociologia, n.º 6, pág.51 a 79, a democratização política do sociedade implicou por parte do Municípes, o desenvolvimento de expectativas de resolução dos problemas, generalizando a ideia de que o Governo Local é uma peça fundamental na reorganização da sociedade.

desde 1977, contribuem também para que, cada vez mais o município passe a ser a instância por excelência para a resolução dos problemas sociais das populações.

Constituindo hoje facto incontornável que em matéria de acção social - e em particular na sequência e no âmbito da "Rede Social" - têm vindo a recair sobre os municípios múltiplos encargos operacionais e de intervenções directas que caberiam ao Governo mas que, por incapacidade deste, acabam por ser informalmente encaminhados para as autarquias, realidade que tem conduzido a reflexões por parte da ANMP, particularmente no que diz respeito ao quadro normativo (ou a sua ausência) do exercício das competências, bem como das práticas municipais naquele âmbito de acção. A mais recente dessas reflexões realizou-se no Verão de 2005, na Curia, onde precisamente em análise esteve essa *"constatação fáctica e quotidiana do papel crescente do Poder Local no domínio da acção social"*¹³⁹. Ora de acordo com as experiências das autarquias presentes - especificamente convidadas pela Associação com base na diversidade das suas características -, *"esta é uma questão premente que vem exigindo uma intervenção pulverizada e transversal em variadíssimas áreas, nomeadamente a pobreza e exclusão social, deficiência, infância, 3ª idade, toxicodependência, educação, emprego, urbanismo, ordenamento e saúde"*¹⁴⁰. O encontro em causa apontou precisamente para dois dos problemas que hoje mais se sentem, por um lado, precisamente o facto de *"a grande maioria da intervenção autárquica é, nesta matéria, de difícil, se não mesmo duvidoso, enquadramento normativo,"*¹⁴¹ mas para além desta necessidade de repensar o quadro normativo, a necessidade de *"exigir um justo quadro de financiamento, retirar das boas práticas exemplos a seguir, e colher dos muitos constrangimentos a consciência da insuficiência do actual sistema de intervenção social"*.¹⁴² Ora, apontam-se pois pela estrutura supra municipal os dois principais problemas com que os municípios portugueses se debatem neste particular sector, o que não constitui novidade, quando precisamente vimos na análise genérica que

¹³⁹ Site ANMP: www.anmp.pt.

¹⁴⁰ Site ANMP: www.anmp.pt.

¹⁴¹ Site ANMP: www.anmp.pt.

¹⁴² Site ANMP: www.anmp.pt.

fizemos sobre o relacionamento entre o Poder Central e o Poder Local serem estes dois aspectos que mais têm comprometido, apesar dos esforços, uma plena concretização de um Poder Local não só mais próximo dos cidadãos como mais participado por estes. Daí que constitua hoje uma das principais reivindicações dos municípios uma superior transferência para estes dos meios financeiros e humanos necessários para bem responder às populações.

Com o peso crescente do social nas autarquias locais, particularmente nos municípios, urge entender como se processou a integração dos Assistentes Sociais nos serviços dos municípios. Vimos já que com a institucionalização do Poder Local em Portugal e com o reconhecimento da sua autonomia administrativa, financeira e de gestão, vem a verificar-se necessariamente uma progressiva estruturação de serviços e o crescimento de pessoal na área administrativa e pessoal técnico especializado e superior, passando os agentes de Serviço Social a integrar os quadros Municipais, o que não se verificava antes, excepção para os municípios de Lisboa e Funchal.

O Serviço Social surge no Poder Local integrado nos Serviços Municipais de Habitação, em meados da década de 70, na sequência da pressão social que caracterizou o período de 1974 a 1976, anos que foram fortemente marcados pela reivindicação do direito à habitação. *“Inicialmente confinado aos Serviços Municipais de habitação, o Serviço Social tem visto o seu campo de acção alargado a outros sectores como os Serviços de Acção Social, Saúde, Educação, Juventude e Recursos Humanos, constituindo hoje um agente necessário à concretização das políticas sociais municipais”*¹⁴³

Efectivamente a partir 1977 o município constitui um novo campo de actividade e inserção dos Assistentes Sociais, registando-se a criação por um número significativo de municípios, dos Serviços Municipais de Habitação, que em muito contribuiu a aprovação da Lei das Finanças Locais, que veio permitir uma progressiva criação dos Serviços Sociais Municipais que marcam a integração dos Assistentes Sociais na administração local.

¹⁴³ MARTINS, Alcina, et al, *O Serviço Social Na Forma de Serviços Numa Organização Municipal*, Estudos & Documentos, Série I, CPIHTS, Lisboa, 1992, pág.17.

No entanto este processo de inserção dos Assistentes Sociais nas estruturas Municipais não se assumiu como um processo linear, assistindo-se desde 1977 a 1984, a um período conturbado na sua implantação uma vez que, com a reorganização dos serviços municipais, aconteceu “a *eliminação de serviços e/ou funções, como no caso do Serviço Social nos referidos Serviços (...), numa confirmação clara de que pela sua condição os serviços saem e entram dos organigramas.*”¹⁴⁴

A consolidação do Serviço Social no município verifica-se principalmente a partir de 1984 com a Lei de Delimitação de Competências entre a Administração Central e Local, Decreto Lei n.º 100/84 de 29 de Março, configurando um quadro mais alargado de atribuições na esfera social, revestindo-se também de importância o Decreto Lei n.º 116/84, de 6 de Abril e a Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro, regulamentando a estrutura orgânica dos municípios, que através de um processo de departamentalização por objectivos ou funções, estabeleceram-se três grandes áreas operativas: Obras e Urbanismo, Serviços Urbanos e Desenvolvimento Social e Cultural. Esta última área passava a integrar geralmente os Serviços de Acção Social/Segurança Social, a Educação e Acção Social Escolar, a Saúde e a Intervenção e Animação Cultural. Com a criação deste processo de departamentalização os municípios começam cada vez mais a chamar a si os Técnicos de Serviço Social para ocuparem este espaço na sua estrutura Orgânica.¹⁴⁵

Um importante passo para a consolidação e afirmação do Serviço Social nos municípios foi indubitavelmente a sua integração em **1991 na Carreira Técnica Superior de Serviço Social** que veio possibilitar o aumento do poder de participação e decisão dos Assistentes Sociais com a sua inserção em cargos de gestão, coordenação e concepção, além das funções de execução. Tal facto veio interferir no nível dos vencimentos, no seu estatuto e prestígio intra e extra institucional, no seu

¹⁴⁴ KARSCH, Ursula, *O Serviço Social na Era dos Serviços*, Cortez Editora, 1987, pag.29.

¹⁴⁵ De referir também ainda em 1985 que o Programa de reabilitação Urbana que permitiu a criação de novos lugares para Assistentes Sociais, integrando os Gabinetes Técnicos Locais. Mais recentemente também os Serviços de Recursos Humanos abre lugar a estes técnicos, assegurando a coordenação da Acção Social aos trabalhadores dos Municípios e funções de suporte às actividades de higiene e segurança no trabalho e medicina ocupacional.

poder de decisão, de acção, autonomia e influência junto da própria organização municipal, com a sua inserção em equipas multidisciplinares, permitindo em última instância também, o reconhecimento social da sua competência e profissão.

Posteriormente e no seguimento desta linha de progressão do papel e lugar dos Assistentes Sociais nos municípios importa referir que a Lei 159/99, de 14 de Setembro reforça a componente social nos municípios, dando aos municípios um leque alargado de outras atribuições nomeadamente no que respeita a participação nos concelhos locais de Acção Social, no âmbito de parcerias com a administração central, tendo em vista projectos de combate à pobreza e exclusão social.

São muitos os Assistentes Sociais a participarem ou a coordenarem projectos e programas de âmbito local e comunitário, medidas de política social de que são exemplo os projectos de Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social, a Rede Social, RMG/RSI entre outros, contribuindo assim para dar visibilidade ao trabalho por si desenvolvido.

CAPÍTULO IV

O SERVIÇO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DO DISTRITO DE VISEU, DOS ANOS 80 À ACTUALIDADE

1. Caracterização dos concelhos do Distrito de Viseu através de indicadores de natureza demográfica, económica e política.....

“O Distrito de Viseu é um Distrito enorme, estendendo-se do Douro ao Mondego, com realidades muito distintas sob o ponto de vista edafo-climático, paisagístico e até sociológico.”

João Carlos Azevedo Maia

Governador Civil do Distrito de Viseu

Versando o presente trabalho o Serviço Social no distrito, imperioso pois uma breve abordagem sobre esta realidade, nomeadamente através de três pontos que consideramos de maior relevo atento o objecto do nosso labor, a realidade demográfica, sócio-económica e política do distrito ao longo dos últimos vinte e cinco anos.

Confinando a Norte com os distritos de Vila Real e Porto, a Sul com o distrito de Coimbra, a Este o distrito da Guarda, o distrito de Viseu é composto por **vinte e quatro concelhos**: Armamar, Carregal do Sal, Castro Daire, Cinfães, Lamego, Moimenta da Beira, Mangualde, Mortágua, Nelas, Oliveira de Frades, Penalva do Castelo, Penedono, Resende, Santa Comba Dão, São João da Pesqueira, São Pedro do Sul, Sátão, Sernancelhe, Tabuaço, Tarouca, Tondela, Vila Nova de Paiva, Vouzela e Viseu.

O distrito de Viseu caracteriza-se¹⁴⁶ globalmente por um decréscimo da população residente. Com efeito, a população no distrito de Viseu registou e comparando os dados dos CENSOS 91 com os CENSOS 2001, um decréscimo de cerca de quatrocentos e um mil (401.000) habitantes, para cerca de trezentos e noventa e quatro mil (394.000) habitantes. Esta realidade surge-nos mais vincada nos concelhos a Norte do distrito como o são o caso de Tabuaço, Armamar, Tarouca, Sernancelhe, Moimenta da Beira e São João da Pesqueira. A este fenómeno não são estranhas a diminuição da taxa da natalidade, bem como o fenómeno da emigração, esta já não tanto para fora do país, mas na fuga generalizada da população dos meios rurais para os grandes centros urbanos, um pouco à semelhança do que se vem vindo a assistir pelo país. Este último fenómeno explicará aliás o facto de o concelho de Viseu ter visto a sua população residente crescer em cerca de 12%, na década de 1991 a 2001, passando de uma população residente de oitenta e três mil, duzentos e sessenta e um indivíduos (83.261), para uma população residente de noventa e três mil, quinhentos e um indivíduos (93.501).

Este decréscimo da população no distrito vem sendo acompanhado por uma **diminuição da população de jovens e um aumento da população idosa**. Com efeito e se em 1991 a percentagem de jovens no distrito era de 21,54%, a mesma diminuiu significativamente em 2001, traduzindo-se 16,10% da população total do distrito. O aumento da população idosa constituindo facto incontornável, à luz do que se verifica não só à escala nacional, mas também à escala mundial, traduz-se em 19,52% de população residente.

O envelhecimento das estruturas populacionais fez-se repercutir nas relações de dependência, registando-se uma diminuição da dependência da população jovem relativamente à população activa e um acréscimo da dependência de idosos devido ao aumento da proporção de idosos no distrito de 1991 para 2001.

¹⁴⁶ A principal fonte para a análise referente à caracterização do distrito de Viseu nos diversos sectores a referir foi o estudo lançado pelo Governo Civil do Distrito de Viseu, supervisionado pelo Prof. Doutor Henrique Almeida, Universidade Católica de Viseu, *O Distrito de Viseu em Números, contributo para uma caracterização económico-social*, Viseu, Fevereiro 2005.

Quanto às estruturas populacionais, desenha-se uma assimetria Norte/Sul, em que no Norte se encontram as estruturas mais rejuvenescidas, face ao Sul do distrito mais envelhecido. Em 1991 e 2001, o concelho de Viseu apresentava estruturas menos envelhecidas em relação aos concelhos que lhe são contíguos, devendo-se tal facto à atracção que exerce enquanto principal pólo urbano do distrito.

O fenómeno da diminuição da população residente vem sendo acompanhado por uma diminuição da população residente economicamente activa, fenómeno ligado aos aspectos já referidos da diminuição significativa da taxa da natalidade e do envelhecimento da população, bem como às já apontadas assimetrias, traduzidas no esvaziamento dos pequenos meios, mais rurais, em busca dos grandes centros urbanos. É aliás, nos designados “concelhos urbanos” do distrito, como o são Viseu, Tondela, Lamego e Mangualde que se concentram o maior número de activos. No extremo oposto encontramos o concelho de Penedono.

Apesar da taxa de actividade total do distrito de Viseu ter aumentado de 1991 para 2001, de 37.8%, para 39,1%, este aumento ficou aquém do registado a nível nacional, que aumentou de 44.6% em 1991, para 48,2% em 2001. Apesar deste aumento ser mais pronunciado na taxa de actividade feminina, esta continua a apresentar um valor muito distante da taxa de actividade registada pelo sexo masculino. O fenómeno da imigração faz com que, neste período a taxa de actividade aumente, não obstante se registar uma diminuição da população residente economicamente activa. Os concelhos do Distrito que apresentam uma taxa de actividade mais elevada são Viseu, Oliveira de Frades, Tondela e Mangualde, surgindo-nos com uma mais baixa taxa de actividade, os concelhos de Resende, Sernancelhe, Tabuaço e Castro Daire.

Relativamente à população residente desempregada, em 2001 a percentagem de mulheres desempregadas era superior à dos homens, pois que enquanto a taxa de desemprego masculina se situava em cerca de 5%, a taxa de desemprego feminina se situava em cerca de 13%, sendo que também o número de mulheres à procura do primeiro emprego, ser superior no distrito de Viseu do

que a média do resto do país. Também a percentagem de mulheres à procura do novo emprego era superior à verificada no resto do País.

Os concelhos onde se regista mais população desempregada, são os de Viseu e Lamego e são os concelhos rurais de Penedono e S. João da Pesqueira, onde se regista menos população desempregada. De igual modo se verifica que é nos concelhos urbanos de Viseu, Lamego e Tondela, onde se regista mais população desempregada à procura de novo emprego e nos mais rurais de Penedono e São João da Pesqueira, onde se regista menos população desempregada à procura de novo emprego.

Considerando o indicador “trabalhadores por conta de outrem segundo o sector de actividade” em 1999 e 2000, a estrutura sectorial do emprego no distrito é idêntica à estrutura do País. No entanto, possui em proporção, uma importância relativamente maior nos sectores primário e secundário em detrimento do terciário.

Em 1999 era o sector secundário o sector de actividade com maior percentagem de trabalhadores por conta de outrem, no distrito, com cerca de 52,40%, estes essencialmente do sexo masculino. A maior percentagem de trabalhadores por conta de outrem do sexo feminino, regista-se no sector terciário. De 1999 para 2000 não se registam alterações significativas ao cenário apresentado, sendo que o ramo de actividade da construção civil, era dentro do sector secundário o que maior percentagem de trabalhadores empregava do sexo masculino, enquanto a indústria transformadora, nos surge como a actividade que dentro daquele sector, mais trabalhadores por conta de outrem do sexo feminino empregava.

Os concelhos que reúnem maior número de trabalhadores por conta de outrem são os concelhos de Viseu, de Mangualde e de Tondela, sendo que os concelhos rurais de Penedono e de Vila Nova de Paiva, os que reúnem o menor número de trabalhadores por conta de outrem.

Quanto aos sectores de actividade, são os concelhos rurais de Tabuaço e S. João da Pesqueira os que empregam maior número de trabalhadores no sector primário, sendo que os concelhos de

Tondela, Nelas e Mangualde no sector secundário e relativamente ao sector terciário destacam-se os concelhos de Viseu e de Lamego.

Tal como no país, também no distrito de Viseu se assiste a uma crescente integração das mulheres no mercado de trabalho, fruto das transformações verificadas na sociedade Portuguesa nas últimas décadas.

No que concerne à estrutura etária da população activa no distrito, esta é jovem, sendo que 50% tem menos de 35 anos e o grupo etário com maior percentagem de activos é o dos 25 aos 29 anos.

No que concerne ao nível de formação e qualificação da população activa no distrito, verificamos que a maioria da população tem **baixas habilitações**, pois que 38,30% possui como nível de escolarização o 1.º ciclo e 25,96% o 2.º ciclo, sendo que apenas cerca de 3% são licenciados. As baixas habilitações literárias são mais notórias em actividades como a agricultura, produção animal, caça, silvicultura, pesca, ou seja, o sector primário, sendo que é no sector terciário o que reúne a maior percentagem de licenciados.

Considerando o indicador da distribuição dos trabalhadores, segundo os níveis de qualificação, conclui-se que o distrito de Viseu se caracteriza por uma população pouco instruída, com uma estrutura de emprego marcada pelo trabalho não qualificado e uma estrutura organizacional de tipo tradicional. A maioria dos postos de trabalho que exigem formação superior, são ocupados por trabalhadores do sexo masculino. De realçar que grande parte da população activa do distrito, tem o nível profissional qualificado e que a grande maioria é residente nos concelhos urbanos de Viseu, Mangualde, Tondela e Lamego, reunido 58% do total deste profissionais e uma percentagem ainda maior, 67% dos profissionais altamente qualificados, enquanto há concelhos onde a presença deste tipo de funcionários é praticamente inexistente, com o são o caso de Penedono e Armamar. Os concelhos onde há um maior número de especialistas das profissões intelectuais e científicas são Viseu e Lamego, e os concelhos rurais de Vila Nova de Paiva, Penedono e S. João da Pesqueira detêm apenas, 0,70% da totalidade. Situação idêntica para os profissionais de nível intermédio.

Cerca de 65% do total dos quadros superiores da Administração Pública, dirigentes e quadros superiores de empresas encontram-se situados em 6 concelhos do distrito de Viseu, a saber Viseu, Mangualde, Tondela, Lamego, Nelas e Santa Comba Dão.

No que concerne aos rendimentos dos trabalhadores do distrito, o estudo recentemente publicado pelo Governo Civil de Viseu¹⁴⁷, permite concluir que, de uma forma global, neste distrito, o salário médio, é muito inferior à média nacional. No entanto, “o distrito assemelha-se ao País no que diz respeito ao ganho médio mensal segundo o sexo, uma vez que as mulheres auferem, em média, apenas 70,00%, da remuneração de base dos homens, e por outro lado, no que diz respeito ao ganho médio mensal por sector de actividade, uma vez que é no sector primário que o ganho médio mensal é mais baixo e é no sector terciário que o ganho médio mensal é mais elevado”¹⁴⁸.

Quanto à estrutura empresarial existente, constatamos estar perante um distrito pouco empresarial sendo o concelho de Viseu o que tem um maior número de empresas e sociedades sedeadas, seguindo-se Tondela e Lamego. Os concelhos com menor número de empresas sedeadas são Penedono, Sernancelhe e Vila Nova de Paiva. O sector terciário é o sector de Actividade que mais representa as sociedades sedeadas. O distrito de Viseu continua, no entanto, a ser um distrito dependente da actividade agrícola, uma vez que a percentagem de sociedades do sector primário é cerca de três vezes maior do que a da média nacional. Há também um forte peso de empresas que se dedicam ao sector automóvel, ao sector das madeiras e da metalurgia ligeira.

As maiores empresas estão essencialmente situadas nos concelhos mais industriais, nomeadamente, Viseu, Mangualde, Tondela e Nelas, constituindo facto relevante a realidade de a maioria das empresas registar uma média entre 100 a 400 trabalhadores, e apenas uma empresa empregar mais de 1.000 trabalhadores e apenas duas empregarem entre 500 e 999 trabalhadores.

¹⁴⁷ **Governo Civil do Distrito de Viseu**, *O Distrito de Viseu em Números, contributo para uma caracterização económico-social*, Viseu, Fevereiro 2005,pág.148.

¹⁴⁸ **Governo Civil do Distrito de Viseu**, *O Distrito de Viseu em Números, contributo para uma caracterização económico-social*, Viseu, Fevereiro 2005,pág.148.

Analisada a realidade dos sectores económicos, e das principais características da população activa, impõem-se uma análise ao **poder de compra dos habitantes do distrito**, e de acordo com o estudo atrás citado, verifica-se que em nenhum concelho no Distrito de Viseu se manifesta um poder de compra superior ao registado no País, apresentando-se os concelhos com maior percentagem do poder de compra os de Lamego, Tondela e Mangualde e com menor percentagem do poder de compra os de Penedono, Sernancelhe e Vila Nova de Paiva.

Quanto às infra-estruturas e os equipamentos básicos, há a referir que no que concerne às principais vias de comunicação, o IP3 e o IP5, este em conversão para auto-estrada, e as redes complementares do IC12 e IC37, constituem facto incontornável do crescimento da rede rodoviária. Por seu turno, a rede ferroviária que há muito não atinge o esplendor de outrora, quando marcava presença em múltiplos concelhos do distrito, inclusive na sede de distrito, limita-se hoje ao traçado, integrado na linha férrea da Beira Alta, de 100 Km que atravessa os concelhos de Mortágua, Santa Comba Dão, Nelas e Mangualde, efectuando o serviço de passageiros e de mercadorias.

No âmbito da prestação de cuidados e saúde diferenciados, o distrito de Viseu dispunha em 2001 de **três hospitais públicos**, localizados nos concelhos de Viseu, Lamego e Tondela e **de vinte e seis Centros de Saúde**, com setenta extensões ou postos de saúde, sendo que o Centro de Saúde de Cinfães e Nelas dispõem de internamento, estando todos os concelhos servidos de **instalações de farmácia**.

No sector da educação, e começando pelo pré-escolar, assiste-se ao nível da rede pública a um crescimento dos estabelecimentos entre 1991 e 2001, tendo sido criados 37 novos estabelecimentos, sendo que este crescimento entre 2001 e 2003, apenas se verifica nos concelhos de Cinfães, Viseu e Tondela. Da rede privada existiam no distrito em 2003, 50 estabelecimentos do ensino pré-escolar, existindo cinco **concelhos sem qualquer estabelecimento**, que são os concelhos de Vila Nova de Paiva, Tarouca, Tabuaço, S. João da Pesqueira e Penalva do Castelo. A

este implemento de infra-estruturas correspondeu também um crescimento do número de alunos matriculados.

Ao nível do **1º Ciclo a rede escolar** oficial faz a cobertura total do distrito, assistindo-se de 1991, para 2003 a uma ligeira diminuição do número de escolas do ensino público, particularmente significativo nos concelhos de Mortágua, Nelas e S. Pedro do Sul. Esta diminuição dos estabelecimentos é também acompanhada por uma diminuição de alunos matriculados que se tem vindo a verificar desde o ano 1991. Com efeito no ano de 2003, a que reportam estes dados estas escolas funcionam em média com 23, 7 alunos, enquanto em 1991 funcionavam em média com 36,3 alunos por escola. Esta realidade que se faz sentir um pouco por todo o país, particularmente nas regiões mais desertificadas do país e em que as linhas governamentais apontam para o encerramento de várias escolas, acção política a que o distrito de Viseu não será alheio.

No que diz respeito aos **2º, 3º Ciclos e Ensino Secundário**, assistiu-se no período compreendido entre 1991 e 2003 a um **aumento significativo do número de estabelecimentos do ensino público**, revelador de um enorme investimento nesta área.

Nestes níveis de ensino e ainda que se tenha assistido a uma acréscimo do número de alunos entre 1991 a 2001, deste ano e até 2003, assiste-se a um decréscimo do número de alunos matriculados, acompanhando a tendência verificada no resto do Continente.

O distrito de Viseu possui diversas instituições de apoio social, que abrangem a infância, a juventude, a terceira idade e que asseguram importantes serviços à comunidade. As Instituições Particulares de Solidariedade Social de apoio a crianças e jovens eram 79 em 1991 e passaram em 2001 para 154 e em 2003 para 179. Situam-se principalmente nos concelhos urbanos de Viseu, Lamego, Mangualde, Nelas e Tondela. O Concelho de Penalva do Castelo, nesta data, não possuía nenhuma IPSS de apoio a crianças e jovens.

Relativamente às IPSS com valências de apoio a idosos ressalta também o crescimento de 86 em 1991, para 216 em 2001 e de 2001 para 2003 foram criadas mais 26.

Aspecto de relevo é o da maioria dos concelhos do distrito não deterem IPSS com valências de apoio a **Reabilitação e Integração de Pessoas com Deficiência**. Em 1991, apenas o concelho de Viseu detinha este tipo de IPSS, em 2001 foram alargadas aos concelhos de Carregal do Sal, Lamego, Mortágua, Oliveira de Frades e Tondela e em 2003 a Moimenta e S. Pedro do Sul. Idêntica situação se verifica relativamente às IPSS com valências de apoio à família e à comunidade que em 1991 não existiam no distrito, em 2001 verifica-se já existirem duas no concelho de Viseu e em 2003 passam a existir seis no âmbito do mesmo concelho. Relativamente às IPSS com valências de apoio à área da **Saúde Mental**, também não existiam no Distrito de Viseu em 1991, em 2001 havia uma em Oliveira de Frades e em 2003 havia outra em S. Pedro do Sul.

As IPSS com valências de apoio à área de **respostas sociais integradas** não existiam em 1991 no distrito, passam em 2001 para 10 distribuídas pelos concelhos de Carregal do Sal, Lamego, Santa Comba Dão e Resende. Em 2003 foi criada outra, em Mortágua. Também de 1991 para 2001 aumentam as Misericórdias, os Centros Sociais Paroquiais, as Fundações e as Associações. De 2001 para 2003 e muito embora diminuam as Misericórdias e os Centros Sociais Paroquiais, as Fundações, as Associações e as Casas de Povo aumentam.

No que concerne ao **turismo e desporto**, podemos referir que de 1991 para 2001 se assiste a um crescimento quantitativo e qualitativo destas vertentes, que se traduziu e no que ao primeiro domínio diz respeito, por um crescimento dos estabelecimentos hoteleiros, crescimento este proporcionalmente maior se comparado com o crescimento verificado ao nível do país, de cerca de 76,92%, particularmente ligado ao turismo termal. No que toca à segunda daquelas vertentes entre 1991 e 2001 houve um aumento global de instalações desportivas artificiais, sendo que em 2001, todos os concelhos do Distrito de Viseu tinham grandes e pequenos campos de jogos.

Com o consagrado na Constituição da República Portuguesa de 1976 abre-se caminho a diversos actos eleitorais, garantindo-se através destes a realização da democracia política, quer ao nível da Presidência da República, da Assembleia da República e também das autarquias locais.

Procuraremos sucintamente caracterizar a **evolução eleitoral no distrito de Viseu**, particularmente no que concerne às **eleições autárquicas** realizadas em democracia, ainda que se refiram em traços gerais as tendências no que concerne aos restantes actos eleitorais.

Reportando-nos agora às Eleições Autárquicas no Distrito de Viseu, verificamos que todos aos actos eleitorais foram marcados pela supremacia das forças partidárias da Direita, relativamente às forças partidárias de Esquerda.

Assim, em **1976** a adesão às urnas foi de 59,77%, com o maior número de votantes a verificar-se em Sernancelhe com 69,81% e o menor em Mortágua. Os votos Brancos e Nulos significaram 6% do total distrital. Estas eleições foram assinaladas pela vitória do PPD/PSD na maioria dos concelhos, excepção para 8 Câmaras, em que em 7 delas venceu o CDS, o segundo partido representado e o PS com a vitória somente na Câmara de Sernancelhe, ocupou a terceira posição. Nas Eleições de **1979** registou-se um aumento do número de inscritos e de votantes, diminuindo a abstenção e os votos Brancos e Nulos. O PSD conquistou novamente a vitória com 31,09% dos votos. A AD obteve um valor distrital de 12,98% dos votos, tendo vencido em todos os Concelhos onde concorreu. O segundo partido mais representado foi o CDS representando 25,39% dos votos. O PS não ultrapassou os 19,84% dos votos no total distrital. Nas Eleições de **1982** diminuiu o número de votantes, aumentando a percentagem de abstenções, sendo em Mortágua onde esta mais se verificou. Aumentou novamente a percentagem de votos Brancos e Nulos. Estas eleições ficaram marcadas pela conquista pelo PSD, dos votos que nas eleições anteriores haviam pertencido à AD (35,35%). Esta viu reduzida a sua percentagem em 7,93% relativamente ao total de votos no Distrito. O PS obteve 25,55% dos votos. Nas eleições de **1985** diminuíram as abstenções e diminuíram os votos Brancos e Nulos. Relevante nestas eleições o desaparecimento da AD e o surgimento do PRD. O PSD aumentou o seu peso no distrito, arrecadando 41,87% dos votos, vencendo em 15 Câmaras. O PS obteve 20,82% e o CDS diminuiu de 26,32% para 25,75%. Nas eleições de **1989** aumenta o número de inscritos e o número de votantes relativamente ao ano de

1985. No entanto, a percentagem de votantes continuou a decrescer. O concelho de Mortágua continua a apresentar o menor número de votantes e o concelho de Tabuaço apresenta-se como o Concelho com maior número de votantes. Subiram ligeiramente os votos Brancos e Nulos. O partido mais votado foi o PSD, embora registasse uma diminuição de 1,16% de votos de 1985 para 1989. O PS ampliou o seu peso no Distrito de 20,85% em 1985 para 26,76% em 1989. Nas eleições de **1993** aumentou o n.º de inscritos e o n.º de votantes. O Concelho de Oliveira de Frades registou a maior percentagem de votantes e o de Mortágua a menor. Os votos Brancos e Nulos tiveram uma nova diminuição. O PSD venceu em 15 Concelhos obtendo 44,32% dos votos. O PS venceu em 7 Concelhos obtendo 31,96% dos votos. As eleições de **1997** foram marcadas por uma forte adesão às urnas com percentagens superiores a 70% em 5 Concelhos. A menor adesão verificou-se em Mortágua. O PPD/PSD ganhou em 14 Concelhos com 49,48% dos votos. O PS ganhou em 9 Concelhos. O PPM ganhou em Penalva do Castelo com 50,03% dos votos. Nas eleições de **2001** a percentagem de eleitores votantes foi de 66,29%, a adesão voltou a situar-se em quase todos os Concelhos entre os 60% e os 76% de votos. O PPD/PSD ganhou em 15 Concelhos com 50,06% dos votos no distrito, tendo o PS ganho em 8 Concelhos com 33,70% dos votos a nível distrital. Nas eleições de **2005** a percentagem de votantes foi sensivelmente idêntica à verificada há quatro anos, 66,30%, **tendo o PPD/PSD aumentado para 16 o número de municípios em que ganhou**, sendo a vitória dos partidos mais significativa na medida em que em esta mesma força política em coligação com o CDS/PP venceu as eleições em mais quatro municípios. O PS foi o grande derrotado na medida em que perdeu metade dos municípios que havia conquistado há quatro anos. Em resumo de 1993 para 1997 aumentou o número de eleitores inscritos e de eleitores votantes, registando-se o maior número neste mesmo ano, voltando a diminuir em 2001, assumindo valores próximos do ano de 1993. A abstenção não registou variações significativas, sendo nas eleições de 2005 que se registou o menor valor. Como Concelhos com maior percentagem de votantes aparecem-nos Oliveira de Frades, seguido de Sernancelhe e Tabuaço. O Concelho com menor

percentagem de votos em todos os actos eleitorais foi Mortágua, seguido do Concelho de Carregal do Sal.

Assim, em jeito de síntese, podemos afirmar que o distrito de Viseu vem sendo politicamente marcado pelos partidos designados de direita, particularmente o PSD¹⁴⁹, sendo que o distrito carregava até há alguns anos o epíteto de “Cavaquistão”, fenómeno também visível ao nível autárquico, com um domínio daquela força política na generalidade das autarquias locais, conforme

¹⁴⁹ Tal facto é facilmente constatável numa breve resenha pelos diversos actos eleitorais ocorridos desde o primeiro acto eleitoral realizado em democracia. Nas eleições Presidenciais de **1976**, verificou-se no distrito de Viseu uma adesão às urnas acima dos 50%, tendo sido o candidato Ramalho Eanes apoiado pelo PS e pelo PSD, dos cidadãos candidatos o que obteve a maioria dos votos no distrito. No ano de **1980** a tendência é para o aumento da percentagem de votantes. Foi Soares Carneiro apoiado pela AD que arrecadou a maior percentagem de votos no distrito, 59,87%. Nas Presidenciais de **1986** a tendência do aumento da percentagem de votantes continua tendo sido Freitas do Amaral que venceu as eleições no Distrito, arrecadando no 2º sufrágio 67,38% dos votos. Nas eleições de **1991** regista-se um decréscimo generalizado do número de votantes, verificando-se um aumento da percentagem de abstenção e de votos Brancos e Nulos. O Apoio do PS e PSD a Mário Soares garantiu-lhe a vitória nestas eleições com 73,08% dos votos no distrito. Foi nas eleições de **1996** que se verificou um maior número de eleitores e de votantes no distrito tendo sido o candidato Cavaco Silva que obteve a maior percentagem de votos no distrito. Finalmente, nas eleições de **2001** e à semelhança do que se verificou ao nível do país, verificou-se uma elevada taxa de abstenção do distrito, 48,03% tendo sido de o acto eleitoral com menor número de votantes. O candidato que obteve maior percentagem de votos foi Jorge Sampaio com 47,41% contra 44,39% de Ferreira do Amaral.

Relativamente às eleições legislativas verificamos que as primeiras realizadas em **1975** foram marcadas uma adesão significativa às urnas em todos os concelhos, tendo o PSD alcançado a vitória em 23 concelhos. As eleições de **1979** ficam marcadas pela vitória da AD na maioria nos 24 concelhos do distrito. Nas eleições de **1980**, novamente a AD manteve a supremacia obtendo a vitória por maioria em todos os concelhos. As eleições de **1983** ficam marcadas pela extinção da AD e pela confirmação do PSD como partido com maior implantação no distrito, vencendo as eleições em 18 concelhos. Nas eleições de **1985** o PSD venceu em 22 concelhos. Nas eleições de **1987** o PSD continua maioritário, subindo em 11 concelhos, acima dos 65% dos votos. Nas eleições de **1991** o PPD/PSD permaneceu maioritário nos diversos concelhos obtendo o pior resultado no concelho de Nelas. Nas eleições de **1995** a vitória foi de novo para o PPD/PSD com 44,22% em 19 concelhos. Nas eleições de **1999** a vitória foi para o PPD/PSD com 44,10% dos votos. Nas eleições de **2002** verificou-se em todos os concelhos uma adesão acima dos 50%, sendo que novamente a vitória foi para o PPD/PSD com 52,17% dos votos expressos do distrito, conseguindo a vitória em todos os concelhos. As eleições de **2005** ficam marcadas pela histórica vitória do Partido Socialista, com 40,40% dos votos, que constituiu ao longo deste processo eleitoral no âmbito das legislativas facto de vulto, num distrito marcadamente de direita. Numa visão retrospectiva das eleições para a Assembleia da República, o PPD/PSD obteve a vitória eleitoral em todas as Eleições Legislativas, com a excepção referida, sendo que o PS, por sua vez, afirmou-se como o segundo partido com mais implantação no distrito, surgindo o CDS-PP como terceira força partidária em todas as eleições.

No que toca às eleições para o Parlamento Europeu, as primeiras eleições em **1987** traduziram-se no distrito de Viseu numa grande adesão às urnas com valores superiores aos 60% em todos os concelhos. A vitória foi em todos os concelhos para o PSD e o CDS ocupou a segunda posição. Nas eleições de **1989**, muito embora tenham aumentado os inscritos, diminuíram consideravelmente os votantes não ultrapassando os 53,79%. A supremacia foi de novo para o PSD e o CDS perdeu a favor do PS que ocupou a segunda posição. As eleições de **1994** foram caracterizadas por uma adesão reduzida às urnas no distrito, sendo inferior a 50% em todos os concelhos. Estas eleições foram mais uma vez marcadas pela supremacia do PPD/PSD que venceu em todos os concelhos, com o PS a obter a segunda posição a nível distrital. Nas eleições em **1999** verificou-se uma ligeira diminuição do número de eleitores inscritos aumentando a percentagem de votantes face às últimas eleições, em 1994. Novamente a vitória foi para o PPD/PSD com 41,42% dos votos. O PS ocupou a segunda posição com 38,38% a nível distrital. Nas eleições para o Parlamento Europeu em **2004** confirmou-se a tendência vitoriosa do PPD/PSD, sendo marcante a taxa de abstenção, dado que somente 32,45% dos eleitores inscritos exerceram o seu direito de voto.

Nestas eleições, é pois, particularmente significativa a elevada taxa de abstenção, como é tendência nacional, superior quer às eleições Presidenciais, quer às eleições Legislativas sendo este fenómeno mais acentuado no Concelho de Mortágua.

supra analisado. Do ponto de vista demográfico assiste-se a um decréscimo da população residente, com um **manifesto aumento da população idosa**, a que não são estranhas a diminuição da taxa da natalidade, bem como pelos fenómenos da emigração e migração, assistindo-se a saída da população não tanto para fora do país, mas sobretudo à fuga generalizada da população dos meios rurais para os grandes centros urbanos, particularmente o concelho de Viseu, à semelhança do que se vem vindo a assistir pelo país. Esta situação é acompanhado por uma diminuição da população residente economicamente activa, em que apesar da taxa de actividade total do distrito de Viseu ter aumentado de 1991 para 2001, este aumento ficou aquém do registado a nível nacional, continuando a taxa de actividade feminina a apresentar um valor muito distante da taxa de actividade registada pelo sexo masculino.

Relativamente à população residente desempregada, em 2001 a percentagem de mulheres desempregadas era superior à dos homens. Esta população activa no que concerne ao nível de formação e qualificação, verificamos que a maioria tem baixas habilitações e qualificações profissionais, ou seja, pouco instruída, com uma estrutura de emprego marcada pelo trabalho não qualificado e uma estrutura organizacional de tipo tradicional.

Este é um distrito que deu um salto qualitativo ao nível das infra-estruturas, quer no campo dos equipamentos sociais, quer no campo da saúde e educação, se bem que se continuem a sentir algumas lacunas particularmente nos concelhos mais a norte do distrito, tradicionalmente mais pobres, menos cativantes ao investimento e como tal com uma economia pouco forte, onde o sector primário apresenta ainda um peso significativo na população activa. Ainda que o peso deste sector seja e com excepção de alguns concelhos, bastante significativo no distrito, todavia, e de uma forma geral caracteriza-se este sector pela existência de uma propriedade bastante fragmentada, sendo significativo o peso das pequenas explorações, o que condiciona os níveis de produtividade e consequente competitividade.

Face ao peso quer do sector primário, quer do sector terciário que se apresenta em franca expansão, particularmente nos concelhos de Viseu, Lamego e Tondela, a indústria e o número de empresas ligadas a este sector, ficam ainda bastante aquém dos dois sectores de actividade já referidos, e apesar de algumas excepções em alguns concelhos, revela-se ainda pouco atractivo à fixação de grandes indústrias e de grandes investimentos na mesma área.

No entanto, não obstante o relevo concedido ao sector primário no distrito e ao facto da região como nos refere Henrique Almeida ter sido recentemente incluída “ no mapa do *Portugal menos favorecido*, resultante do programa de recuperação de áreas e sectores deprimidos (PRASD),¹⁵⁰ segundo o mesmo autor “o Distrito evoluiu e desenvolveu-se consideravelmente nos últimos trinta anos.”¹⁵¹ Tem surgido iniciativas económicas que se têm constituído factores chave do desenvolvimento da região de Viseu e que passam pela valorização e aproveitamento das suas condições naturais e da sua posição geográfica. O aproveitamento de recursos em termos do capital paisagístico e natural e das potencialidades turísticas do distrito, desde as empresas de turismo rural, a hotelaria, o termalismo, tem marcado positivamente o desenvolvimento da região, podendo inclusivamente vir a constituir potenciais áreas de inserção de profissionais de Serviço Social.

¹⁵⁰ ALMEIDA, Henrique, (Org.), Governo Civil do Distrito de Viseu, *O Distrito de Viseu em Números, contributo para uma caracterização económico-social*, Viseu, Fevereiro 2005,pág.15.

¹⁵¹ ALMEIDA, Henrique, (Org.), Governo Civil do Distrito de Viseu, *O Distrito de Viseu em Números, contributo para uma caracterização económico-social*, Viseu, Fevereiro 2005,pág.16.

2. O Serviço Social nos municípios do distrito de Viseu, de 1980 à actualidade.....

“Ela (legitimidade) inscreve-se num processo complexo no qual cada um é conduzido à refundação das suas legitimidades ou procura adquirir novas legitimidades”

“ A nível local, vários assistentes sociais interrogam-se acerca da sua posição profissional e do sentido do seu trabalho”

Helène Hatzfeld

Uma análise à génese do Serviço Social nos municípios, permite-nos constatar que se trata efectivamente de uma realidade relativamente recente, que surge como consequência da democratização da sociedade portuguesa, da progressiva descentralização da administração e crescente institucionalização de um Poder Local, este cada vez mais autónomo tanto do ponto de vista administrativo, como do ponto de vista financeiro, com um crescente de transferência de competências do nível central, acompanhada da consciencialização colectiva da existência de serviços locais para responder aos problemas sociais cada vez mais emergentes na sociedade. Estes factores impelem a que os municípios sintam a necessidade de reestruturar os seus quadros criando novos serviços e inserindo novos técnicos especializados para dar resposta às novas necessidades locais. É nesta conjuntura que o Serviço Social surge nos municípios enquanto instância intercalar entre os munícipes e decisores com o objectivo de atender os cidadãos carenciados e responder prioritariamente às necessidades habitacionais. Nos primórdios deste processo a área social em alguns municípios foi assumida, sem a integração de Técnicos de Serviço Social nas suas estruturas administrativas, registando-se todavia, alguns casos de municípios em que Assistentes Sociais apoiavam directamente os autarcas, quer em funções de assessoria ou apoio técnico. O início da integração dos Assistentes Sociais na administração local,

num número significativo de municípios, verifica-se nos **Serviços Municipais de Habitação**, vindo a ser estes serviços que efectivamente marcam a *entrada dos Assistentes Sociais na Administração Local*¹⁵². A partir de 1979, após alguns anos de experiência autárquica e aprovado o regime das finanças locais, assiste-se ao reforço dos quadros técnicos superiores, verificando-se progressivamente a criação dos *Serviços Sociais Municipais*. Nesta altura, os Assistentes Sociais ocupavam na quase totalidade quadros médios, uma vez que eram técnicos com curso superior, mas sem grau académico reconhecido. Este facto, indubitavelmente que condicionava as suas remunerações, o seu estatuto e prestígio profissional, o seu poder de acção e opção sobre os outros e a sua própria prática profissional, a possibilidade de influenciar as decisões políticas da organização, limitando *o poder de participação e decisão dos Assistentes Sociais, a nível da administração local*.¹⁵³ Todavia, porque a esfera social vai ganhando cada vez maior relevo nas políticas autárquicas, vai-se assistindo a uma reestruturação, eliminando-se serviços e funções, dando lugar a *um novo movimento de expansão do espaço ocupado pelos agentes de serviço social*.¹⁵⁴ No entanto é a partir de 1984 que os Serviços Sociais Municipais se consolidam e se desenvolvem para o que contribuíram o aprofundamento da experiência autárquica, o impacto da lei e delimitação de competências entre a administração central e a administração local que perspectivou um quadro mais alargado de atribuições na esfera social e ainda a regulamentação da estrutura orgânica dos municípios (Decreto Lei n.º 116/84 de 6 de Abril com as alterações introduzidas pela Lei n.º 44/85 de 13 de Setembro).¹⁵⁵

¹⁵² Cfr. **MARTINS**, Alcina, **BRANCO**, Francisco, **ANDRADE**, Marília, O Serviço Social na Forma de Serviço na Organização Municipal, Estudos e Documentos, Série I, CPIHTS, Lisboa, 1992, pag.18.

¹⁵³ Cfr. **MARTINS**, Alcina, **BRANCO**, Francisco, **ANDRADE**, Marília, O Serviço Social na Forma de Serviço na Organização Municipal, Estudos e Documentos, Série I, CPIHTS, Lisboa, 1992, pag. 22.

¹⁵⁴ **MARTINS**, Alcina, **BRANCO**, Francisco, **ANDRADE**, Marília, O Serviço Social na Forma de Serviço na Organização Municipal, Estudos e Documentos, Série I, CPIHTS, Lisboa, 1992, pag.18.

¹⁵⁵ É assim que surgem três grandes áreas operativas, Obras e Urbanismo, Serviços Urbanos e Desenvolvimento Social e Cultural, integradas num processo de departamentalização por objectivos ou funções baseados em agrupamentos de actividades. E assim se implantam os departamentos Sociais e Culturais na estrutura municipal, que por sua vez normalmente compreendem os serviços de Acção Social/ Segurança Social; Educação e Acção Social Escolar, Saúde; Intervenção e Animação Cultural.

Os programas de reabilitação urbana e a criação dos Serviços de Recursos Humanos abrem também lugares aos Assistentes Sociais, no primeiro com a sua integração nos GTL e no segundo assegurando a coordenação da assistência e acção social aos trabalhadores do município e funções de suporte às actividades de higiene e segurança no trabalho e medicina ocupacional.

A partir da conquista da licenciatura e na sua sequência a criação da carreira de técnicos superior de Serviço Social, verifica-se um alargamento e expansão das funções e dos lugares que os Assistentes Sociais ocupam nas autarquias, não ocupando hoje funções meramente executivas e operativas, conquistando sua legitimidade profissional para o desempenho de funções de coordenação, de gestão quer dentro da própria estrutura organizacional, quer exteriormente à mesma, dirigindo e coordenando equipas multidisciplinares e inter - institucionais.

Mais recentemente e com o surgimento e desenvolvimentos de projectos e medidas de política social, em que o município detém um papel chave como os PLCP, o RMG/RSI, CPCJ, Rede Social, que reforçam a dimensão da descentralização e territorialização, praticamente todas as autarquias passam a integrar um ou mais Assistentes Sociais que assumem papéis e funções preponderantes e reconhecidas institucional e socialmente.

Também o facto de os quadros das autarquias começarem a integrar, pós graduados e mestres em Serviço Social, denota ainda, uma crescente preocupação por parte destes profissionais em se aperfeiçoarem cientificamente, frequentando além da formação permanente adequada, cursos de pós graduação e mestrados como condição e garante de maior competência e reconhecimento profissional.

Numa perspectiva genérica podemos referir que no Distrito de Viseu a panorâmica é semelhante à descrita, quer em termos da origem do Serviço Social nos municípios, em que são também os Serviços Municipais de Habitação que marcam a entrada dos Assistentes Sociais na administração local.

Também o surgimento de medidas de Política Social específicas, nomeadamente PLCP, RMG/RSI, PMP, CPCJ e mais recentemente a Rede Social, constituem fortes impulsos à integração dos Assistentes Sociais nas estruturas municipais do distrito.

Expõem-se então os dados recolhidos após a aplicação de questionários junto de todos os Assistentes Sociais que exercem a sua actividade profissional no distrito de Viseu, no âmbito dos municípios que o compõem, reportando-se os mesmos ao início do ano de 2005. Todavia precederemos uma análise das opções metodológicas tidas por convenientes e ajustadas para que a colheita de dados fosse viável e nos permitisse de facto a recolha de elementos válidos para a realização da presente empreitada.

Assim, o presente estudo baseia-se nos contributos fornecidos pelos referidos profissionais, tendo como universo os vinte e quatro municípios do distrito, conjugando o nosso trabalho de pesquisa quer uma vertente quantitativa, quer uma vertente qualitativa.

Os contactos exploratórios via telefone foram de extrema importância na definição, delimitação e estreitamento dos nossos objectivos de pesquisa. Os primeiros contactos com os Assistentes Sociais de todas as autarquias, permitiram-nos desde logo ter um conhecimento preliminar do ano da institucionalização do Serviço Social no âmbito de cada uma das autarquias, o número de Assistentes sociais em exercício, o sexo, o departamento em que se inserem, de quem dependem hierarquicamente e as actividades e projectos que mais desenvolvem.

Constata-se que, o primeiro município a integrar no seu quadro de pessoal um Assistente Social, foi o município de **Moimenta da Beira** em 1977, seguido do Município de Viseu em 1981 e que os municípios de Tabuaço, Tarouca e Penedono ainda não integram no seu quadro qualquer Assistente Social. O teor desta informação foi preciosa numa fase em que o questionário se encontrava em fase de conclusão permitindo-nos concluir que não se justificava enviar questionário para estes três municípios, rentabilizando tempo e meios. Ainda e desde logo, foi possível

determinar que foi na década de 90 que a maioria dos Assistentes Sociais agora em exercício, integraram os serviços de grande maioria dos municípios do distrito.

Muito embora tivéssemos projectado a realização de entrevistas a elementos-chave para a prossecução dos nossos objectivos de pesquisa, nomeadamente a Presidentes de Câmara e Assistentes Sociais com mais experiência profissional neste campo, tal desiderato acabou por não se concretizar, optando-se então pelo envio do questionário a todos os técnicos então em exercício nos municípios. Tal opção assentou essencialmente na necessidade de se procurar obter uma visão mais abrangente da prática dos próprios técnicos e que possa ser objecto de análise comparativa, o que em nosso entender mais valorizaria a pesquisa a efectuar e consequentemente o efectivo pulsar da actividade junto daqueles órgãos autárquicos. Todos os inquiridos responderam ao inquérito e foram vastas as informações obtidas após administração dos inquéritos por questionário, previamente enviados por correspondência. Ora, este sucesso de participação acompanhado da multiplicidade de informação recolhida implicou, um trabalho de sistematização, análise e interpretação de dados, pelo que foi este um forte motivo a que não recorrêssemos a nenhum outro método de recolha de informação.

Assim, para além das pesquisas com vista à recolha e análise de todas as fontes documentais e bibliográficas sobre o nosso objecto de investigação, procedeu-se a uma exaustiva investigação e análise bibliográfica, documental e empírica, tendo presente o referencial teórico em que o tema em estudo assenta, nomeadamente sobre Poder Local, Políticas Sociais, Tendências Teóricas do Serviço Social e o Serviço Social em Portugal e particularmente no Poder Local.

O inquérito por questionário¹⁵⁶ pareceu-nos então a técnica mais ajustada ao nosso objecto de pesquisa, elemento imprescindível para compreender a institucionalização e a trajectória do Serviço

¹⁵⁶ Para **QUIVY**, Raymond Quivy e **CAMPENHOUDT**, LucVan, o Inquérito por questionário “consiste em colocar a um conjunto de inquiridos, geralmente representativo de uma população, uma série de perguntas relativas à sua situação social, profissional ou familiar, às suas opiniões, à sua atitude em relação a opções ou a questões humanas e sociais, às suas expectativas e ao seu nível de conhecimento ou de consciência de um acontecimento ou de um problema (...)” in *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva Editora, 1992, pag.190.

Social nos municípios do distrito de Viseu de 1980 até à presente data. Assim, optámos pelo envio de inquéritos por questionário dirigido aos Assistentes Sociais de cada município, contendo na sua maioria questões fechadas, incluindo também algumas questões abertas. O questionário elaborado foi estruturado em três partes, contendo na sua globalidade cinquenta e três questões.

A primeira parte é constituída por nove questões sobre a identificação e caracterização dos Assistentes Sociais que integram os serviços do município, ou seja, o número de Assistentes Sociais em exercício, a idade, o sexo, o estado civil, habilitações académicas, a frequência de acções de formação permanente, experiência profissional, naturalidade e a sua residência.

A segunda parte é composta por catorze questões, versando sobre a orgânica e estrutura do município onde o Assistente Social exerce as suas funções. Na parte referente à orgânica procurou-se indagar qual o ano da criação do lugar de Assistente Social no município, o número de Assistentes Sociais previstos no quadro, o número de Assistentes Sociais que integram o quadro e como exercem as funções, a sua categoria profissional, o motivo da inserção nos serviços do município, onde se inserem na estrutura do organigrama, direcção e chefia técnica e de quem dependem politicamente. Foi colocada ainda uma questão sobre a existência de Assistentes Sociais a exercer funções em alguma Junta de Freguesia. Relativamente às estruturas onde os Assistentes Sociais exercem a sua actividade, questiona-se as condições de conforto das instalações, se são parte integrante do edifício sede do município, se possuem gabinete individual para atendimento, o número de computadores de que dispõem, se têm ligação à Internet, se possuem telefone directo e se o serviço tem administrativos afectos ao mesmo.

A terceira parte refere-se às competências/atribuições, ou seja, a actuação profissional propriamente dita. Esta parte é composta por vinte e oito questões, em que com a formulação das mesmas se pretendeu saber as funções e actividades mais presentes no quotidiano profissional do Assistente Social, se o mesmo assume funções de coordenação e/ou direcção, se participa e/ ou coordena algum projecto de investigação, se recorre a processos de investigação e se existiram

alterações nas funções desempenhadas após a inserção dos Assistentes Sociais na carreira Técnica Superior de Serviço Social. Nortearam também a formulação de tais questões a importância de se compreender a actuação profissional na sua relação com as políticas sociais, se as competências se encontram regulamentadas, compreender o grau de autonomia para definir as funções que exerce, se integra equipas interdisciplinares, o seu contributo para a definição das políticas de intervenção do próprio município, as áreas em que são mais solicitados pareceres, que género de propostas apresenta, quais as que considera mais significativas, em que áreas e como foram acolhidas, o grau de autonomia na tomada de decisões, ao que dá prioridade de resposta no seu quotidiano profissional, as estratégias de intervenção que mais utiliza junto dos utentes do serviço, o seu posicionamento face à instituição que detém os recursos e onde trabalha e a procura dos utentes, as áreas de intervenção mais desenvolvidas no município e quais as que na sua perspectiva mais visibilidade dão e evidenciam o trabalho dos Assistentes Sociais e finalmente que identificassem os pontos fracos e os pontos fortes da sua actividade profissional.

Saliente-se que, após a realização do pré-teste a três Assistentes Sociais a trabalharem também na área do Poder Local que não do distrito de Viseu, e face às dificuldades em obter algumas informações derivadas de dúvidas reveladas pelas respondentes do pré-teste do questionário, houve necessidade de reformular o mesmo, tornando-o mais preciso. Tentámos não deixar certos pontos imprecisos pois que *“qualquer erro, qualquer inépcia, qualquer ambiguidade, repercutir-se-á na totalidade das operações ulteriores até às conclusões finais.”*¹⁵⁷ Efectivamente tínhamos inicialmente previsto que o questionário pudesse ser respondido apenas por um Assistente Social por Município (a que tivesse mais antiguidade no Serviço), muito embora solicitássemos informações referentes à identificação e actividades profissionais de outros Assistentes Sociais em exercício. Todavia a aplicação do pré-teste provou-nos ser preferível aplicar o questionário a todas os Assistentes Sociais a exercer funções, pois que foram notórias as dificuldades de um só

¹⁵⁷ GHIGLIONE, Rodolph, MATALON, Benjamim, *O Inquérito Teoria e Prática*, Oeiras, Celta Editora, 1993, pag.118.

Assistente Social responder com precisão a questões de ordem pessoal e de opinião de outros Assistentes Sociais, com trajectórias profissionais diferenciadas, a exercer funções diversas e por vezes estanques e em que por vezes as relações humanas se encontravam comprometidas. O pré-teste indicou-nos ainda que algumas questões eram ambíguas podendo suscitar diversas interpretações e que seria importante torná-las mais precisas. Verificámos que algumas questões não contemplavam todas as categorias possíveis de resposta e que deveriam ser alargados os espaços para as respostas às questões abertas. Por fim, sentimos a necessidade de reformular algumas questões que induziam a resposta, bem como de suprimir outras que eram manifestamente desnecessárias.

Após efectuadas as reformulações induzidas pela realização do pré-teste, redigimos finalmente o questionário, na expectativa que o mesmo permitisse a obtenção da informação que procuramos e consequentemente nos abrisse o campo para a realização do presente trabalho, pois que tal como refere Ghiglione e Matalon “quando o questionário fica redigido, é necessário garantir que seja aplicável e que responda efectivamente aos problemas colocados pelo investigador.”¹⁵⁸ Era nosso intuito apreender da institucionalização e desenvolvimento do Serviço Social nos municípios do distrito de Viseu, mediante a procura de respostas para questões tão variadas como quantos Assistentes Sociais integram cada um dos municípios e quando integraram, onde se coloca dentro da estrutura orgânica daqueles municípios, qual o grau de autonomia técnica, quais os domínios de intervenção mais implantados e os que mais evidenciam a sua prática, entre outros.

Após prévio contacto telefónico com todos os Assistentes Sociais, enviámos pelo correio à totalidade dos mesmos o inquérito por questionário de administração directa, ao qual apensámos envelope selado e ofício de agradecimento em que explicitávamos os objectivos do nosso trabalho de investigação, a estrutura do nosso questionário, estabelecíamos o prazo de duas semanas para o questionário ser respondido e apelávamos à particular colaboração do Assistente Social com mais

¹⁵⁸ **GHIGLIONE**, Rodolph, **MATALON**, Benjamim, *O Inquérito, Teoria e Prática*, Oeiras, Celta Editora, 1993, Pag.172.

antiguidade no Serviço para que fosse o coordenador e interlocutor em caso de dúvidas e na necessidade de ser prestado algum esclarecimento adicional, para o que deixámos o nosso contacto pessoal e institucional.

A aplicação do questionário permitiu-nos a recolha de vasta informação quer de natureza quantitativa, quer de natureza qualitativa que sustentará a análise que daqui em diante transparecerá do presente estudo. Procedemos ao tratamento estatístico dos dados quantitativos mediante a utilização do Sistema SPSS- Statistical Package for the Social Sciences, 7.0 para Windows.

Desde logo, situaremos a **distribuição dos Assistentes Sociais pelos diferentes concelhos do distrito**, apresentando nesse sentido a tabela número 2. Ao inquérito responderam vinte e oito (28) Assistentes Sociais, que estão integrados nas estruturas orgânicas de 21 dos 24 municípios do distrito de Viseu, as excepções são os concelhos de Tarouca, Tabuaço e Penedono que não têm em funções nenhum Assistente Social. O município de Tabuaço tem ligado à área social um sociólogo, enquanto o município de Tarouca tem ligados à área social uma Educadora Social e uma Socióloga. Penedono é um concelho com baixa densidade populacional (cerca de 3000 habitantes) tendo-nos sido referido por informações obtidas pelos contactos telefónicos exploratórios estabelecidos, que os casos sociais seriam “tratados” pela **secretária do Presidente da Câmara**.

A maior parte dos municípios-70,8%- dá emprego a um único assistente social, havendo dois municípios- que representam 8,3% do nosso universo- que dão emprego a dois Assistentes Sociais, e que são os municípios de Carregal do Sal e Moimenta da Beira, veja-se o gráfico n.º 1. Três Assistentes Sociais integram o município de Tondela, embora apenas duas exerçam a função, e quatro Assistentes Sociais exercem funções no município de Viseu, embora apenas duas integrem o quadro de pessoal. Se analisarmos que na sua maioria os Assistentes Sociais, ou seja, mais de 60%, têm idade inferior a 40 anos, sendo lógica a ilação de que estes profissionais só muito recentemente integraram os serviços dos municípios. Sendo este um distrito como vimos, que ainda

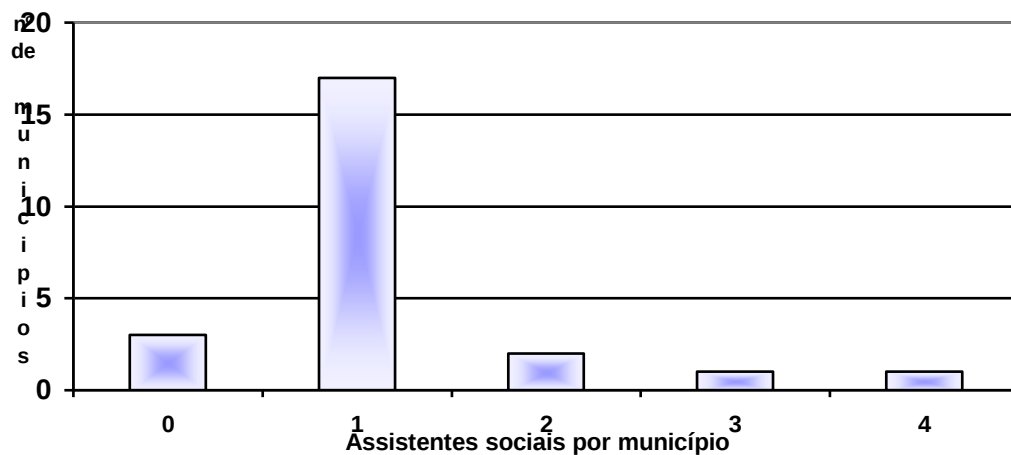
que dê alguns sinais de desenvolvimento, existem ainda municípios em que as dificuldades económicas persistem pese embora as crescentes transferências de fundos do Poder Central. Dai que a canalização das mesmas para a vertente social seja em muitos casos manifestamente residual, e que só recentemente estes tenham integrado nos seus quadros Assistentes Sociais, havendo como vimos, quem ainda resista a tal facto, e muito poucos tenham mais do que um profissional Assistente Social.

Tabela 2 – Nº de Assistentes Sociais por município do distrito de Viseu

Concelho	N	%
Armamar	1	3,6
Carregal do Sal	2	7,1
Castro Daire	1	3,6
Cinfães	1	3,6
Lamego	1	3,6
Mangualde	1	3,6
Moimenta da Beira	2	7,1
Mortágua	1	3,6
Nelas	1	3,6
Oliveira de Frades	1	3,6
Penalva do Castelo	1	3,6
Penedono	0	0,0
Resende	1	3,6
Santa Comba Dão	1	3,6
São João da Pesqueira	1	3,6
São Pedro do Sul	1	3,6
Sátão	1	3,6
Sernancelhe	1	3,6
Tabuaço	0	0,0
Tarouca	0	0,0
Tondela	3	10,7
Vila Nova de Paiva	1	3,6
Viseu	4	14,3
Vouzela	1	3,6
Total	28	100,0

Fonte: Inquérito efectuado aos Assistentes Sociais

Gráfico 1 – N.º total de assistentes sociais por município

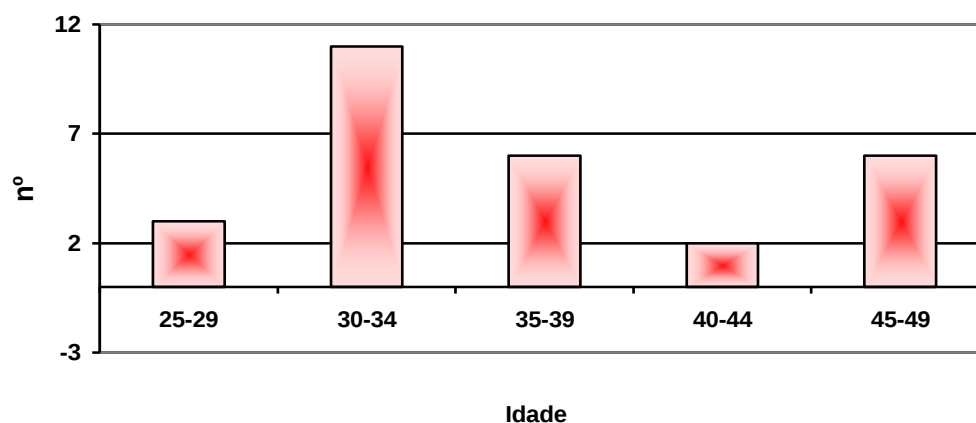


Fonte: Inquérito efectuado aos Assistentes Sociais

Quanto ao aspecto etário, representa-se em gráfico a distribuição etária dos Assistentes Sociais inquiridos dos municípios objecto do nosso estudo.

As idades das Assistentes Sociais inquiridas variam entre o mínimo de 26 e o máximo de 49 anos, com uma média de 36,07 anos e um desvio padrão de 7,25 anos. Por escalões etários a moda são os 30-34 anos -39,3%-, seguido dos 35-39 anos -21,4%- e dos 45-49 anos também com 21,4% .

Gráfico 2 – Idades dos Assistentes Sociais



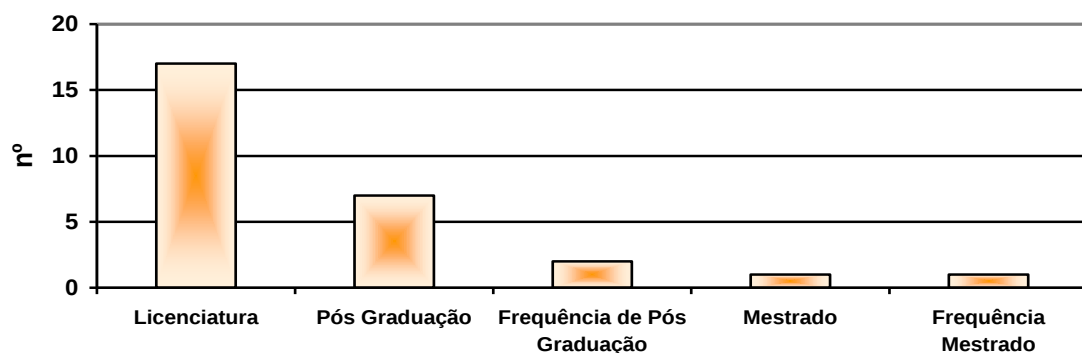
Fonte: Inquérito efectuado aos Assistentes Sociais

Predominantemente naturais do distrito de Viseu, com 53,6% e do distrito de Coimbra, com 14,3%, é ainda de referir a presença de quatro Assistentes Sociais provenientes das ex-colónias, Angola (S. João da Pesqueira e Lamego), República Popular do Congo (Penalva do Castelo) e Cabo Verde (Vila Nova de Paiva). Predominante é também o distrito de Viseu no que à residência diz respeito, pois verificamos que 92,9% das inquiridas tem o seu domicílio nesta divisão administrativa, fundamentalmente nos concelhos onde trabalham.

A totalidade dos Assistentes Sociais são do sexo feminino. Muito embora se verifique hoje que cada vez mais indivíduos do sexo masculino ingressam nesta área, esta continua, de uma forma geral e a nível nacional, a ser uma profissão maioritariamente exercida por mulheres, ainda que futuramente, e dado aquele facto, se possa verificar uma mudança do cenário em termos profissionais também ao nível das autarquias.

Nesta caracterização das Assistentes Sociais do distrito, a Licenciatura surge como a habilitação académica que todas possuem, verificando-se que 25 % das inquiridas já realizou ou frequenta cursos de pós-graduação, contabilizando-se somente uma técnica com o grau de mestre e outra em frequência deste nível de ensino.

Gráfico 3 –Habilitações académicas



Fonte: Inquérito efectuado aos Assistentes Sociais

Foi possível constatar junto das inquiridas que o ano de conclusão do curso mais longínquo é o de 1982, da Assistente Social de Moimenta da Beira e que a técnica que mais recentemente se licenciou o fez no ano de 2001 e integra o quadro de pessoal do município de Tondela. A instituição de ensino que mais Assistentes Sociais licenciou, quer pela proximidade geográfica, quer pelo peso académico-ciêntifico, quer pela exclusividade que até há alguns anos detinha na região, no ensino do Serviço Social, foi o Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra, hoje designado Instituto Superior Miguel Torga. No âmbito da sua licenciatura as inquiridas desenvolveram o seu estágio académico em áreas diversas, sendo que apenas três Assistentes Sociais o fizeram em autarquias (A Assistente Social do município de S. João da Pesqueira desenvolveu o estágio no município do Porto, a Assistente Social do município de Nelas estagiou na Junta de Freguesia de Oliveira do Douro e a Assistente Social do município de Sernancelhe desenvolveu o mesmo no Projecto de Desenvolvimento integrado de Acção Social promovido pelo município de Vila Nova de Poiares). Todas as outras Assistentes Sociais desenvolveram o estágio académico em áreas diversas desde a área da saúde, à reinserção social, IPSS. Apesar de o número de mestres e mestrandos ser ainda reduzido, parece-nos patente a inquietação por uma melhor qualificação por parte das Assistentes Sociais dos quadros das autarquias, dado o número de técnicos com pós-graduações, (25% das inquiridas já detêm essa formação, ou seja, sete Assistentes Sociais, sendo que duas frequentam esse nível de ensino). Esta busca pela aprendizagem ao longo da vida é indispensável face às novas exigências sociais, às mudanças no contexto social envolvente, visto que propicia o desenvolvimento da reflexão crítica, da investigação, uma melhor preparação para equacionar e articular as políticas públicas, institucionais e as novas questões sociais, bem como para elaborar propostas alternativas à intervenção do Serviço Social face à realidade actual. O ano de 1990 marca o início da pós-graduação de Assistentes Sociais nos municípios de Viseu. Neste momento são sete os municípios que integram técnicas pós-graduadas ou em frequência de pós-graduação, a saber: os municípios de Cinfães, Castro Daire, Carregal do Sal, Resende, Oliveira

de Frades e Mortágua com uma Assistente Social e o município de Viseu com duas Assistentes Sociais que frequentam esse nível de ensino. Há um predomínio dos temas ligados aos menores em risco e à inclusão social com alguma prevalência pela frequência dos cursos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra conforme poderemos verificar na tabela 3.

Tabela 3 – Cursos de Pós-Graduação e Universidades onde foram ou estão a ser realizados

Cursos/ Universidade	Início/ Términus	Assistentes Sociais do Município
Reinserção social e menores em risco	-	Cinfães
Psicologia da infância e adolescência- ISCIA-Aveiro	Início - 2003	Viseu
Crianças e reabilitação- Univ. Católica de Viseu	Início - 2004	
Desenvolvimento integrado e políticas sociais- ISMT	2000 / 2001	Castro Daire
Menores em Risco CDF_FDUC	2002 / 2003	Carregal do Sal
Intervenção Familiar- estratégias de prevenção da exclusão social- Universidade Portucalense	2003 / 2004	Resende
ISLA		Oliveira de Frades
Inclusão Social FDUC Protecção de menores FDUC Prevenção Primária Toxicodependências- Centro de Estudos da Profilaxia da droga	Términus - 2003 Términus - 2003 Términus - 1990	Mortágua

Fonte: Inquérito efectuado aos Assistentes Sociais

Já no que concerne ao grau académico de Mestre, podemos constatar que existe uma única Assistente Social com mestrado em Famílias e Sistemas Sociais, pelo ISMT, dissertação sob o tema “Homens temporariamente sós, estratégias utilizadas pelos homens no pós -divórcio” e integra os quadros do município de Tondela, embora não exercendo funções directamente ligadas à sua

formação académica, uma vez que é assessora no gabinete de apoio à Presidência.

Relativamente à Assistente Social a frequentar Mestrado, esta integra também o quadro dos funcionários do município de Tondela e frequentou Mestrado em Serviço Social no ano lectivo 2003/2005 no ISMT, sendo a autora deste trabalho.

A formação permanente, constitui uma das preocupações da grande maioria das inquiridas, visto que 96,4% das inquiridas tem vindo a realizar acções de formação permanente, o que revela uma preocupação por um constante aperfeiçoamento como forma de responder às necessidades que vão surgindo no quotidiano de cada profissional.

Todos estes elementos permitem-nos concluir, que apesar das Assistentes Sociais a exercerem a sua actividade nos municípios do distrito de Viseu serem relativamente jovens, apresentam-se como Assistentes Sociais qualificadas academicamente com vincadas preocupações de aperfeiçoamento. É a premência da legitimidade, a necessidade de construir fortes e sólidos argumentos, adaptáveis e inováveis, face às novas e constantes exigências sociais, exigindo-se no exercício da profissão de Assistente Social muito mais do que a licenciatura em Serviço Social. Para assegurar esta legitimidade, é necessário que os Assistentes Sociais que dêem prova das suas aptidões, que busquem novas competências face à emergências de novas problemáticas sociais, isto para que o Assistente Social surja cada vez mais como o profissional que ajuda a decidir, que contribui para a elaboração de políticas, que formula propostas de acção, intervenções cada vez mais arrojadas, mobilizantes e adaptáveis.

Refira-se também que antes de integrar os serviços dos municípios do distrito de Viseu, 87,7% das inquiridas já possuíam experiência profissional anterior, sendo que apenas quatro Assistentes Sociais não tiveram essa experiência, ingressando logo após terem terminado a licenciatura nos serviços dos municípios. A área em que se verificou uma maior percentagem de experiências anteriores foi a das IPSS com 25,0%, seguindo-se a área da Educação com 17,9% e, depois, com percentagens iguais 10,7%, a área da Segurança Social e das autarquias. De referir que apenas

três Assistentes Sociais, que actualmente exercem a sua actividade nos municípios de Viseu, Moimenta da Beira e Castro Daire, tiveram experiência profissional em autarquias antes de integrarem aqueles.

Tabela 4 – Domínios/Áreas de Actividade Profissionais das Assistentes Sociais antes de trabalharem nos Municípios do Distrito de Viseu

Domínios	N	%
Segurança Social	3	10,7
Saúde	2	7,1
Justiça	1	3,6
IPSS	7	25,0
Educação	5	17,9
Autarquias	3	10,7
Outros	3	10,7
N/R	4	14,3
Total	28	100,0

Fonte: Inquérito efectuado aos Assistentes Sociais

Caracterizadas as Assistentes Sociais dos municípios do distrito de Viseu, poderemos de forma sintética, mas que permita simultaneamente uma visão abrangente, qualificar como sendo um grupo profissional ainda jovem, mas simultaneamente experiente e em busca de aperfeiçoamento, acompanhando assim as mudanças na sociedade global actual.

O sucesso do desempenho da função nos municípios depende também e em muito dos meios estruturais e técnicos colocados à sua disposição, das relações existentes no local de trabalho, da organização, ou seja, do *modus operandi* institucional, onde relevam em particular, além das relações entre técnicos, entre estes e o seu superior hierárquico, caso exista e as relações com o político que detém o pelouro onde se inscreve o lugar do Assistente Social.

Iniciaremos esta análise procurando apreender quando é que foi criado nos diferentes municípios

desta circunscrição administrativa que vimos analisando, o lugar de Assistente Social no organigrama daquelas autarquias.

Tabela 5 – Ano em que foi criado, no organigrama do município, o lugar de Assistente Social

Municípios	Anos	N	%
Moimenta da Beira	1977	1	3,6
Carregal do Sal	1985	2	7,1
Sátão/ S. João da Pesqueira	1988	2	7,1
Armamar	1993	1	3,6
Tondela, Cinfães	1996	2	7,1
Nelas	1998	1	3,6
Resende/ Lamego/Oliv.de Frades	1999	3	10,7
V.N.Paiva/S.C.Dão/Mangualde	2000	3	10,7
Viseu	2002	1	3,6
S.Pedro do Sul	2003	1	3,6
Castro Daire	2004	1	3,6
	N/R	10	35,7
	Total	28	100

Fonte: Inquérito efectuado aos Assistentes Sociais

Das inquiridas que responderam a esta questão foi possível elaborar a tabela supra, que nos permite alcançar que nos organigramas dos diferentes municípios os lugares de Assistente Social, foram criados entre 1977 e 2004, sendo a moda os anos de 1999 e 2000, com um peso global de 21,4% . De referir que apenas um lugar foi criado antes de 1985, sendo significativo que uma grande parte das inquiridas, precisamente 35,7%, não respondeu a esta questão, tendo a quase totalidade destas indicado desconhecer o ano da criação do lugar no organigrama. Isto revela que efectivamente os municípios de Viseu não são excepção relativamente à tendência da tardia institucionalização do Serviço Social nos municípios. Se a década de setenta marca o início da integração dos Assistentes Sociais nos municípios após a instauração do regime democrático, a década de oitenta marca a diferença do ritmo de integração dos Assistentes Sociais na Autarquia,

uma vez que é nessa década que se assiste de uma forma geral à implementação e alargamento das políticas sociais e no âmbito particular das autarquias à definição e atribuição de novas competências na esfera social, o que a par com a entrada de fundos no âmbito dos quadros comunitários de apoio após a integração de Portugal na CEE, introduz uma nova dinâmica nas políticas sociais públicas pelas oportunidades que criam à autarquias de candidatura a programas comunitários dirigidos às populações mais desfavorecidas. E neste contexto, foi possível constatar que em 60,7% dos municípios está previsto apenas um Assistente Social no quadro e em 21,4% estão previstos no quadro dois destes profissionais. Seis Assistentes Sociais não responderam à questão. Neste âmbito foi possível verificar que integrando o quadro como Assistente Social, estas não exercem as funções que estão de acordo com a sua formação profissional e académica. É a situação de uma Assistente Social no município de Tondela em que, integrando o quadro como Assistente Social encontra-se a exercer funções de assessoria no Gabinete de Apoio à Presidência. Situação diversa verifica-se no município de S. Pedro do Sul em que a inquirida ainda que com formação académica em Serviço Social integrou o quadro na qualidade de Técnica Superior de Biblioteca. Das inquiridas, 78,6% exercem as funções de acordo com a formação profissional com que integraram o quadro dos municípios - Assistentes Sociais.

Criar e implementar novos projectos surge como um dos principais factores que sustentam a entrada no quadro de 46,4% das inquiridas, apresentando-se como exemplos mais marcantes desses projectos por exemplo os Projecto de Luta Contra a Pobreza, os Gabinetes Técnicos Locais e a Rede Social. Por seu turno 42,9% das inquiridas afirmam ter integrado os quadros do município para desenvolver **projectos já existentes**, designadamente Plano de Acção Social Municipal, os Serviços Municipais de Habitação, PLCP, Habitação Social, RMG, CPCJ e Educação. Apenas 7,1% das Assistentes Sociais inquiridas empenharam-se simultaneamente, na criação de novos projectos e no desenvolvimento de projectos já existentes.

Foi o surgimento e o desenvolvimento de projectos e medidas sociais, em que o município detém um papel chave como os PLCP, o RMG/RSI, as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, a Rede Social, os GTL, os PMP's que reforçam a dimensão da descentralização e territorialização que motivam a integração dos Assistentes Sociais nos municípios de Viseu.

Desde logo, os projectos de luta contra a pobreza, tiveram o seu início no distrito de Viseu no ano de 1994, tendo sido desenvolvidos projectos em 12 concelhos e que espelhamos na tabela abaixo, de acordo com os dados obtidos junto do Serviço Social dos municípios de Viseu e do Centro Distrital de Segurança Social de Viseu.

Tabela nº6- Projectos de Luta Contra a Pobreza desenvolvidos no distrito de Viseu

Concelho	Designação do Projecto	Duração	Chefe de projecto
Mortágua	Ao Encontro de...	1994/1999	Presidente de Câmara
Cinfães	Cinfães Intervenção e Solidariedade	1994/1999	Chefe de Divisão Administrativa Curso de Administração autárquica
Moimenta da Beira	Arco da Velha	1996/1999	Psicólogo
Viseu	Habitação Promoção Social no Concelho de Viseu	1996/2001	Vereadora da Acção Social
Penalva do Castelo	Solidário	1997/2001	Assistente Social
S. Pedro do Sul	Serra Nostra	1997/2001	Socióloga
Santa Comba Dão	Partilhar	1997/2001	Assistente Social
Sernancelhe	Dominó	1998/2001	Gestor
V. Nova de Paiva	Crescer em cidadania	1999/2002	Professor
Vouzela	Vouzela....Solidariamente	1999/2003	Vereador/Assistente Social
Tondela	2000-Decididamente Solidários	2000/2004	Vereador
Resende	Agir	2000/2004	Psicólogo

Fonte: Serviço Social dos Municípios do Distrito de Viseu e Centro Distrital de Segurança Social de Viseu

Tais projectos tiveram os municípios como principais promotores, envolveram quinze Assistentes Sociais, tendo três destes sido chefes dos mesmos, nos concelhos de Santa Comba Dão, Penalva do Castelo e Vouzela.

Relativamente à medida do RMG que constitui uma medida inovadora no campo das políticas sociais em Portugal¹⁵⁹ refira-se que, tendo a mesma sido implementada em todo o distrito em 1997, anteriormente a esta data estiveram em curso os Projectos Piloto nos Concelhos de Moimenta da Beira (3Freguesias), Sernancelhe e Viseu (1Freguesia).

Tomando como fonte os dados disponibilizados pelo Centro Distrital de Segurança Social de Viseu à data de Setembro de 2005, esta medida, agora RSI, abrange 10577 beneficiários (titulares e agregados) encontrando-se em acompanhamento 4136 processos e envolve no distrito 56 Assistentes Sociais, sendo que destes, 17 provêm dos municípios, embora apenas 7 municípios tenham processos, isto é, disponibilizem o profissional Assistente Social para o acompanhamento social das famílias beneficiárias da medida, (Carregal do Sal, Mortágua, Nelas, Resende, Santa Comba Dão, Tondela e Vouzela). Nos casos dos Concelhos de Lamego, Mangualde, Penalva do Castelo, Penedono, Sernancelhe, Tabuaço e Vila Nova de Paiva é o Vereador ou outro Técnico não Assistente Social(Engenheiro, Gestor, adjunto do Presidente) que representa o município no NLI da medida RSI.

Tal como as medidas já referidas, constata-se pela análise do **relatório de actividades das CPCJ**¹⁶⁰ que as Comissões de Promoção e Protecção de Crianças e Jovens em Perigo são compostas por equipas interinstitucionais e interdisciplinares incluindo maioritariamente técnicos das áreas de formação de Serviço Social que assume o peso estatístico mais relevante com 33,8%,

¹⁵⁹ A criação da medida representa uma aproximação ao modelo social europeu, dado ser Portugal o penúltimo país da União Europeia a criar o Rendimento Mínimo e a aplicar, assim, uma decisão que outros haviam já tomado: na Dinamarca, Alemanha e Holanda em 1961, 62 e 63, no Reino Unido nos anos 60 também, na Bélgica em 1974, no Luxemburgo em 1986, em França em 1988 e nas Comunidades Autónomas de Espanha no fim dos anos 80. Aliás, a medida passara a ser recomendada desde a Presidência Portuguesa das Comunidades. Cfr. **CAPUCHA**, Luís Manuel (Coord.) *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Comissão Nacional do Rendimento Mínimo, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Lisboa, 1998, pag.3

¹⁶⁰ Cfr. Relatório das CPCJ, CNCJR, ISS, 2004.

seguindo-se os técnicos ligados à área da Pedagogia com 30,7%, e os ligados à valência técnica da Psicologia com 17,8%. No que concerne ao distrito de Viseu, constata-se e tendo como base a referida fonte, que em 2004 as CPCJ, instauraram 345 processos que abrangeram 472 crianças/Jovens e envolveram técnicos de diversas áreas, sendo todavia de destacar o peso que nestas estruturas assumem os da valência técnica de Serviço Social, de Psicologia, de Direito, de Pedagogia e da valência técnica da saúde. No que concerne ao Serviço Social, importa referir que os técnicos desta valência provêm maioritariamente dos municípios.

A Rede Social, e apesar de se apresentar como uma realidade mais recente no distrito, todavia e segundo os elementos coligidos junto do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Viseu, trata-se de uma medida implementada no Distrito desde o ano de 1999, cuja responsabilidade técnica cabe maioritariamente a técnicos com formação em sociologia, facto que constatámos existir em dezanove, dos vinte e quatro concelhos dos distrito. Não obstante esta prevalência de técnicos de sociologia, em dois concelhos são Assistente Sociais a assumir essa função, havendo também uma educadora social, um psicólogo e um técnico da segurança social a assumir essa coordenação técnica.

Quanto aos Projectos Municipais de Prevenção das Toxicodependências-PMP's - e tendo como fonte a Unidade de Prevenção de Viseu, decorreram no distrito, desde 2002 quatro planos, nos Concelhos de Tondela, entre 2002/2004, de S. Pedro do Sul, entre 2003/2004, de Lamego, entre 2003/2004 e de Mortágua, entre 2004/2005, tendo respectivamente como responsáveis técnicos no âmbito de cada Concelho, uma psicóloga, um sociólogo, uma educadora social e uma Assistente Social.

Integraram também os serviços dos municípios como contratadas cinco Assistentes Sociais, contratadas predominantemente para criar e implementar novos projectos e tomar parte das parcerias sociais locais, não tendo sido referenciada a data da sua contratação, ainda que se nos afigure recente, dado que os motivos referidos prendem-se com Medidas e Projectos, tais como

Rede Social, Gabinete Técnico Local (GTL). Apenas uma Assistente Social se encontrava em estágio profissional.

Não obstante seja hoje cada vez menos estranha a ocupação de lugares em outras autarquias que não apenas os municípios, por parte de Assistentes Sociais, no caso do distrito de Viseu nenhuma das inquiridas afirma ter conhecimento de que existam Assistentes Sociais a desempenhar a sua actividade em Juntas de Freguesia.

Facto notório e que vem reforçar quer a ideia da recente institucionalização, bem como a juventude das Assistentes Sociais inquiridas é que neste momento a sua grande maioria, 50%, ocupa a categoria profissional de Técnico Superior de Serviço Social de 2.ª Classe, sendo que apenas 21,4% ocupa a categoria profissional de Técnico Superior de 1.ª Classe.

No que se refere à estrutura do organigrama em que estão integradas, 46,4% das inquiridas estão-no em **Divisões**, sendo que 35,7 % o estão também em **Gabinetes** que por sua vez estão integrados em Divisões e 32,1% das inquiridas integra-se em **Sectores** dentro de uma divisão. De notar que, em alguns casos como são os municípios de Mangualde, Nelas, Oliveira de Frades, Sátão, Penalva do Castelo, Vouzela, Viseu e Castro Daire, a estrutura orgânica onde se integram - Serviço/Sector/ Gabinete- é **autónoma de qualquer divisão**. Particular é o caso do município de Cinfães onde o serviço se encontra integrado numa **divisão Administrativa e Financeira** o que denota tratarem-se de Serviços com uma baixo nível de especialização ao nível orgânico e de uma forma geral pouco desenvolvidos e subvalorizados face a outros sectores do municípios.

Tabela nº 7 - Serviço/ Divisão em que os Assistentes Sociais se integram

Município	Estrutura do Organigrama
Cinfães	Serviço de Acção Social integrado na Divisão Administrativa e Financeira
Mangualde	Gabinete de Serviço Social, sem divisão
Nelas	Sector de Acção integrado no Serviço de Apoio Técnico
S. João da Pesqueira	Sector de Acção Social e Saúde integrado na Divisão de Acção Social e Cultural
Oliveira de Frades	Gabinete de Assuntos Sociais
Sátão	Serviço de Acção Social
Penalva do Castelo	Sector de Acção Social
Vila Nova de Paiva	Sector de Acção Social, integrado no Gabinete de Desenvolvimento Integrado, por sua vez integrado na Divisão Social e Cultural
Santa Comba Dão	Sector de Acção Social e Saúde integrado no Gabinete de Desenvolvimento Económico e Sócio - Cultural integrado na Divisão Social e Cultural
Vouzela	Gabinete de Acção Social
Viseu	Gabinete de Acção Social - Gabinete de Educação
Castro Daire	Sector de Acção Social
Moimenta da Beira	Divisão de Acção Social e Cultural
Tondela	Divisão de Acção Social, Saúde e Habitação
Lamego	Divisão de Acção Social
Armamar	Divisão de Acção Social e Desenvolvimento Rural
Carregal do Sal	Sector de Acção Social e Saúde integrado na Divisão de Acção Social e Cultural
Mortágua	Divisão de Desenvolvimento Social e Cultural
Resende	Divisão de Recursos Humanos e Assuntos Sociais
Sernancelhe	Divisão Municipal de Desenvolvimento Social e Cultural

Fonte: Inquérito efectuado aos Assistentes Sociais

Como nos refere Manuel Menezes sobre esta matéria, a especialização ao nível do social é menor se comparada com outros sectores como as obras, urbanismo ou serviços urbanos, “isto poderá

querer significar que nas intervenções prioritárias das autarquias não está incluída a esfera social, porque à maior complexidade corresponde certamente maior número de técnicos, pessoal administrativo e, em consequência, uma maior afectação de verbas.”¹⁶¹

Dos 60,7% de Assistentes Sociais que estão integrados em Divisão, a maioria afirma **não existir Chefe de Divisão**. Apenas a Assistente Social do município de Resende refere existir Chefe de Divisão, com formação em gestão de recursos humanos que por sua vez depende do vereador da solidariedade social. Em termos da dependência face ao poder político do executivo municipal, 53,6% das Assistentes Sociais inquiridas dependem de vereador, havendo também, 35,7% que dependem directamente do Presidente da Câmara. Na nossa óptica, a dependência directa do executivo e a inexistência de chefias intermédias reduz a eficácia do desempenho profissional, a autonomia e as possibilidades de alargar o campo de intervenção dos Assistentes Sociais, em suma as potencialidades da prática profissional destes técnicos nas autarquias.

Ainda em termos de chefias, e não obstante todas as alterações introduzidas com a criação da Carreira de Técnico Superior de Serviço Social que induz a que os Assistentes Sociais acedam a cargos de Chefia e Direcção, verificamos que nos municípios de Viseu ainda há algum caminho a percorrer a esse nível uma vez que as 28,6% de inquiridas que respondem a esta questão afirmam que **os chefes de divisão não são Assistentes Sociais**.

De uma forma geral ao observarmos o enquadramento do social na estrutura autárquica constatamos que os municípios do distrito de Viseu carecem ainda de alguma estruturação orgânica, bem como uma superior relevância comparativamente com outras áreas de intervenção das autarquias. E se organicamente apesar dos passos dados, alguns de manifesto relevo, nos parece existir ainda algum caminho a percorrer, do ponto de vista das estruturas e dos equipamentos poderemos considerar o panorama como bastante razoável.

¹⁶¹ MENEZES, Manuel, *Serviço Social Autárquico e Cidadania, A Experiência da Região Centro*, Coimbra, Quarteto Editora, 2002, pag.163/164.

As instalações onde funcionam os serviços, em 69,2% dos casos estão **integradas no edifício sede** do município, embora apenas 48,1% reservem para o profissional um **gabinete individual** e são consideradas boas ou razoáveis por 46,4% das inquiridas, sendo que apenas 3,6% destes as consideram más. Como se viu existem ainda cerca de 30% dos técnicos que exercem a sua actividade em **espaço fora do edifício sede**, em muitos dos casos, de que temos conhecimento pessoal, nos remete para um serviço de 2.ª categoria, que por funcionar num espaço extrínseco ao normal funcionamento da autarquia, pode ser interpretado como uma forma de exclusão quer dos técnicos que aí trabalham, quer dos próprios utentes que muitas vezes contestam, fazem barulho e que degradam a *imagem do munícipe comum*¹⁶².

A quase totalidade dos espaços possui computador, situação verificada em 96,3%, dos quais 85,2% têm ligação à Internet, sendo que o número de computadores por instalação varia de 1 a 6, aspecto que será influenciado pelo facto de o gabinete ser ou não individual. Por outro lado, a maioria dos gabinetes, 55,6% possui telefone directo, bem como em 44,4% dos casos, funcionários administrativos directamente adstritos a tais serviços.

Feita a análise do Serviço Social, quer na estrutura, quer na orgânica dos municípios, eis-nos chegados à análise referente à actuação profissional, começando por compreender quais as funções mais presentes no quotidiano profissional dos Assistentes Sociais no distrito.

No seu quotidiano profissional, os Assistentes Sociais exercem um conjunto de funções das quais as mais presentes são as de execução, referenciadas por 89,3%, das inquiridas, as de concepção, referidas por 71,4%, as ligadas ao planeamento indicadas por 67,9% das inquirias e de avaliação com uma percentagem de 60,7. Menos presentes no quotidiano profissional estão as funções de Investigação com 35,7% e de Supervisão com apenas 28,6%.

¹⁶² MENEZES, Manuel, *Serviço Social Autárquico e Cidadania, A Experiência da Região Centro*, Coimbra, Quarteto Editora, 2002, pag. 164

Tabela 8 – Conjunto de funções que estão mais presentes no quotidiano profissional

Funções	N	%
Investigação	10	35,7
Supervisão	8	28,6
Concepção	20	71,4
Avaliação	17	60,7
Planeamento	19	67,9
Execução	25	89,3

Fonte: Inquérito efectuado aos Assistentes Sociais

Parece-nos evidente que o que ainda marca mais as práticas profissionais dos Assistentes Sociais são as *funções executivas* que se prendem e esbatem com o “nada de novo” quotidiano, com a rotina profissional que se manifesta como um campo de ritualidades baseado em normas e acções repetidas normalmente sem recurso à inovação.¹⁶³ A estas funções executivas corresponde o protótipo de Assistente Social Pragmatista / Imediatista definido segundo Maria Augusta Negreiros no seu Estudo Empírico em Contexto Autárquico sobre as Representações Sociais da Profissão de Serviço Social, já que o “Assistente Social é condicionado institucionalmente a desenvolver acções de resposta imediata às necessidades sociais, sendo o Assistente Social remetido para o papel de executor das decisões da política autárquica.”¹⁶⁴

Já as funções de *concepção* prendem-se com a identificação e caracterização de prioridades e elaboração de propostas de intervenção com vista à obtenção de ganhos sociais.

¹⁶³ De um ponto de vista genérico, o conceito de rotina expressa a ideia de um caminho já trilhado ou sabido, prática constante, hábito de proceder segundo o uso, sem atender a melhoramentos ou a progressos. Cfr. **Grande Dicionário da Língua Portuguesa Cândido de Figueiredo** Bertrand Editora, Vol. IV, Venda Nova, 1996

Cfr. José Pais Machado, Sociologia da vida quotidiana. Teoria Métodos e Estudos de casos, Lisboa, ICE, 2002 e Anthony Giddens, Sociologia, Lisboa: Fundação Calouste Gubenkian, 3.ª Ed., 2002

¹⁶⁴ **NEGREIROS, Maria Augusta G.**, *As representações Sociais da Profissão de Serviço Social, uma Análise Empírica em Contexto Autárquico*, Lisboa, Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa, Departamento de Pós-graduação, 1995, pag.51.

As funções de *planeamento* que implicam já um trabalho teórico aprofundado que envolve a integração dos contributos de diferentes disciplinas e que privilegia a ideia de cidadania, e que se relaciona com a defesa que temos vindo a fazer da importância da participação, tomada de opinião e decisão da parte das populações na resolução dos problemas que os afectam.

A *avaliação* segundo Maria José Aguillar,¹⁶⁵ “constitui uma forma de investigação social tendo em vista estudar e conhecer de forma organizada a realidade social, com a intencionalidade de melhorar as formas de actuar na resolução dos problemas e necessidades”.

A incorporação da investigação na prática profissional do Serviço Social, é um fenómeno relativamente recente e traduz-se pelo envolvimento em práticas que contribuem para o melhor conhecimento da profissão, possibilitando que o Assistente Social se adapte de forma criativa e crítica aos desafios da realidade social na contemporaneidade. O conhecimento constitui assim um dos grandes propósitos da investigação, em que a teoria e a prática constituem aspectos inseparáveis e devem ser considerados na sua unidade, tendo em conta que o desenvolvimento e a análise da prática precisa da teoria para explicá-la e a teoria se nutre na prática social e histórica, como também visa a transformação da prática social e particularmente da prática profissional. De acordo com Nobuko Kameyama, a prática investigativa ou teórica proporciona um (...) “*conhecimento indispensável para a transformação da realidade ou traça finalidades que antecipam idealmente sua transformação(....)*”¹⁶⁶

As funções de *supervisão* pressupõem um processo dinâmico centrado na reflexão e na comunicação, assumindo o suporte, o apoio a uma equipa de profissionais tendo em vista a melhor eficiência e eficácia do seu desempenho.

Com a integração na Carreira Técnica Superior abriram-se novas perspectivas aos Assistentes Sociais, assumindo os mesmos outras funções e desta forma aumentar seu o poder de decisão e

¹⁶⁵ Cfr. IDANEZ, Maria José Aguillar, *Avaliação de Serviços e Programas Sociais*, CPIHTS, APSS, ISCA Sociais, Lisboa, Buenos Aires, Madrid, 2002, Pag. 31/32

¹⁶⁶ Cfr. KAMEYMA, Nobuko, *A metodologia no Serviço Social*, Cadernos ABESS, Associação Brasileira de Ensino de Serviço Social, Cortez Editora, 1988, pag. 100.

participação na definição das políticas sociais, pois que já se registam com significativa representação as funções de concepção e de planeamento, algumas das funções a que a mesma carreira deu acesso, acompanhando pois uma tendência cada vez maior de romper com o papel tradicionalmente assumido pelo Serviço Social através de posturas inovadoras, substitutivas das práticas de cariz pragmatista, meramente operativas e executivas, por outras atitudes mais autónomas, prepositivas e consubstanciadas na “pesquisa científica”.

É claro que a qualificação académica que vimos atingir já patamares razoáveis entre as Assistentes Sociais inquiridas não pode também ficar deslocada da explicação para esta tendência de valorização de outras funções que vão muito além da mera execução de decisões superiores, particularmente do poder político. Efectivamente, num quadro de emergência de novos fenómenos sociais e de multidisciplinaridade de actuações profissionais com o objectivo de conseguir a melhoria da qualidade de vida das populações, importa que o profissional de Serviço Social saiba quais são os saberes específicos da sua profissão, a sua identidade já não somente dirigida para a autonomia científica, mas para a sua legitimação profissional e profissional.¹⁶⁷ É a este sentido que apela a proposta do diploma legal da carreira dos Assistentes Sociais, ao referir que o Assistente Social orienta a mescla de conhecimentos científicos, num vasto campo interventivo, numa intervenção que se quer autónoma, quer ao nível da investigação quer ao nível da elaboração de propostas que visam a prevenção e a resolução de problemas e satisfação de necessidades, sempre numa perspectiva interventiva, inter-institucional e inter-sectorial. De entre as funções elencadas na referida proposta destacam-se as funções de investigação, concepção, organização, execução, supervisão, avaliação de processos e práticas profissionais, que têm em vista alcançar diversas finalidades que ultrapassam o papel de simples executores de medidas e programas definidos por entidades diversas, indo mais além e exigindo-se a intervenção dos Assistentes

¹⁶⁷ Para **MARTINELLI**, Maria Lúcia, “a identidade profissional está sendo pensada dialecticamente como uma categoria política e sócio-histórica que se constrói na trama das relações (...) somente recorrendo á dialéctica, como pensamento crítico capaz de desmascarar o real, é que se poderá desvendar os caminhos necessários para buscar a identidade(...)” Cfr. *Serviço Social- Identidade e alienação*, Cortez Editora, pag.7.

Sociais na concepção, definição e avaliação de políticas sociais e de projectos de investigação. Esta perspectiva de encarar o Serviço Social contraria as suas origens e a sua trajectória histórica em Portugal ao mesmo tempo que permite cada vez mais abrir novos caminhos e também novos desafios e legitimidades para sustentação do agir profissional.

Já relativamente às funções de **coordenação**¹⁶⁸ e/ou **direcção** das inquiridas que responderam à questão, 46,4% exercem funções de coordenação sendo que apenas 7,1% exercem funções de direcção. A coordenação ou direcção exercidas pelos Assistentes Sociais dirigem-se, em primeiro lugar, a actividades (35,7%), seguindo os projectos (28,6%). Os recursos humanos (17,9%) e outro tipo de coordenações/direcções (10,7%) estão menos presentes na actividade dos profissionais. Esta coordenação e direcção reflectem-se em diversas áreas e projectos de que se destacam as dirigidas a idosos e crianças, CPCJ, Rede Social, CLA, POEFDS, Acção Social Escolar, Gabinete de Apoio ao Emigrante, atribuição de Bolsas de Estudo, apoio à recuperação de habitação, SOLARH, de informação directa nos bairros sociais, todas as inerentes à Acção Social e projectos ligados à toxicodependências. Dos recursos humanos que coordena ou dirige são-nos referenciados pelas inquiridas os inerentes ao pré-escolar, os recursos humanos do centro de animação e educação infantil, os auxiliares de acção educativa, os administrativos e estagiários.

No dia a dia e dentro das funções que desempenha o Assistente Social nos municípios desenvolve uma panóplia de actividades, sendo que do nosso estudo as mais presentes são as de orientação e encaminhamento do utente que representam 82,1% daquela actuação, sendo seguidas das acções imediatas e pontuais que se apresentam com um peso estatístico de 67,9% e das actividade de planificação e programação com 57,1% e as que promovem competências pessoais e relacionais que foram referenciadas por 46,4% das inquiridas.

¹⁶⁸ Segundo Maria José Aguillar, com o termo **coordenação** fazemos referência à forma de harmonizar actividades para integrar esforços parciais dentro de um conjunto. Operativamente consiste em intercambiar ideias e compatibilizar critérios de actuação para ordenar metódica e harmoniosamente as actividades contribua para atingir os objectivos propostos dentro de condições permanentemente dinâmicas. Cfr. **ANDER-EGG**, Ezequiel e **AGUILLAR**, Maria José, *Administración de Programas de Acción Social*, Buenos Aires, Lumen, 1994.

Muito embora as actividades imediatas e pontuais tenham ainda um grande peso no cômputo das actividades desenvolvidas pelos Assistentes Sociais, são as acções de orientação e encaminhamento que mais ocupam estes técnicos dos municípios de Viseu, sendo também significativas as acções ao nível da planificação e programação. São os vectores norteadores de conceber, planear e organizar o próprio processo profissional, pois que num contexto em que emergem múltiplas actuações profissionais para responder aos fenómenos sociais que vão despontando e que tem como objectivos melhorar o bem estar das populações, importa que o Assistente Social saiba das especificidades da sua profissão, que se aproprie do que são as suas competências que o distingam dos outros trabalhadores congéneres, que muitas das vezes “disputam papeis e tarefas com os Assistentes Sociais, pondo em xeque a legitimidade anteriormente alcançada”.¹⁶⁹ Ora, a assunção de tais competências inequivocamente que implicam um permanente equacionar da intervenção, aliando-lhe a investigação, como forma de *reconstruir analiticamente o Serviço Social*.

No âmbito da nossa análise importa compreender se o Assistente Social participa em projectos de investigação, se os coordena ou simplesmente recorre a processo de investigação, que tipo de projectos/ processos de investigação desenvolve e de que forma o faz. O recurso a processos de investigação na actividade quotidiana é indicado por 39,3% das inquiridas. Por sua vez 32,1% participam em projecto(s) de investigação, embora apenas 14,3% desempenhe a coordenação desse(s) projecto(s). Verifica-se que à medida que aumenta o envolvimento do Assistente Social nos projectos de investigação decresce a percentagem de Assistentes Sociais envolvidos na investigação. Efectivamente é bastante menor a percentagem de Assistentes Sociais que despenham a coordenação dos projectos de investigação do que a percentagem dos que simplesmente recorrem a processos de investigação.

¹⁶⁹ NETTO, José Paulo, “Transformações Societárias e Serviço Social”, *Serviço Social e Sociedade* n.º 50, Abril de 1996, Pag.108/109.

Relativamente ao tipo de projectos de investigação os mais referenciados foram o projecto Rede Social (17.9%), seguido em igual percentagem (3,6%) a avaliação de um PLCP e diagnósticos face a inquéritos lançados à população no âmbito do GTL. Quando solicitamos para especificar de que forma recorrem a processos de investigação, aferimos que a maior parte das Assistentes Sociais que responderam referiram ser a **pesquisa bibliográfica e a internet** a forma que mais utilizam quando recorrem a processos de investigação. Os levantamentos sócio-económicos, habitacionais e populacionais aparecem-nos como a segunda opção mais adoptada pelas questionadas.

No que concerne à regulamentação dentro de cada município das competências e atribuições do Serviço Social é relevante o facto de **64,3%**, das inquiridas nos ter referido que efectivamente as competências e **atribuições do serviço se encontram regulamentadas**, embora somente as Assistentes Sociais de **São João da Pesqueira, Tarouca e Tondela**, tenham enviado o respectivo diploma legal onde se alcança tal regulamentação.¹⁷⁰ Parece-nos um facto positivo em que pelo menos do ponto de vista organizativo os municípios do distrito têm em relação ao Serviço Social uma atitude de reconhecimento de sentido de responsabilidade, credibilidade e apreço pelo papel desempenhado pelos Assistentes Sociais, ainda que em outras matérias, particularmente no que concerne à definição, planeamento e programação de políticas, medidas e actuações, é ainda, e apesar do papel desempenhado em alguns municípios, ténue a actuação do profissional além das funções de mera execução.

A regulamentação de competências e atribuições é um factor indispensável e de sustentação do exercício da actividade profissional, pois que será sempre a fonte legitimadora e delimitadora da efectivação da prática, reduzindo as dúvidas e interferências que possam existir entre a área social e outras áreas, pois que “ (...)a compreensão da génese, do sentido, das possibilidades e dos

¹⁷⁰ No Município de São João da Pesqueira as competências do sector da acção social e da saúde encontram-se reguladas pelo Aviso publicado no Diário da República, nº 134, II Série, de 11 de Junho de 1988.

Por seu turno no Município de Tarouca as competências dos Serviços de Acção Social encontram-se reguladas por Aviso publicado no Diário da República, nº 275, II Série, de 27 de Novembro de 1997.

No Município de Tondela as competências do sector da acção social encontram-se reguladas pelo Aviso nº 5351, publicado no Diário da República, nº 151, II Série, de 2 de Julho de 2001.

limites da instituição são fundamentais(...) determinam a qualidade da prática que será realizada.”¹⁷¹.

Temos vindo a referenciar a influência positiva para a evolução que consideramos ter tido a inserção dos Assistentes Sociais na Carreira de Técnico Superior de Serviço Social, pelo que importou-nos saber até que ponto esse marco na carreira influenciou as práticas das Assistentes Sociais dos municípios do distrito de Viseu. Ora a grande maioria das técnicas, (67,9%), que responderam a tal questão referiu-nos que não se registaram alterações ao nível das suas funções por via da inserção dos Assistentes Sociais na Carreira Técnica Superior de Serviço Social. Apenas a inquirida que exerce funções no município do **Sátão** registou alterações devido a esse facto. Ora, parece-nos não poder desligar estes resultados do facto de a grande maioria das Assistentes Sociais ter integrado o quadro depois do **1991**, portanto com os conteúdos funcionais já instituídos.

Tomando o pensamento de Myriam Veras Baptista de que as políticas sociais são a “matéria prima da prática profissional do Assistentes Social”, sendo esta influenciada por aquelas, afigurou-se-nos importante apreender a actuação destes profissionais na sua relação com essas mesmas políticas, atendendo a que se apela hoje, e tendo presente a Proposta de Diploma Legal da Carreira Legal dos Assistentes Sociais¹⁷², que estes vão mais além e ultrapassem as meras funções executivas, propondo, planeando, concebendo e investigando o próprio processo profissional.

¹⁷¹ **BAPTISTA**, Myriam Veras, *A Investigação em Serviço Social*, Lisboa, CPIHTS, Veras Editora, Pag. 18.

¹⁷² Este documento apresenta-se, segundo Alfredo Henriquez, como um “marco indiscutível para a afirmação da cidadania profissional”, pois é indispensável que sejam os próprios profissionais de Serviço Social a conceber, planejar, organizar e avaliar o processo profissional no âmbito da respectiva profissão, assim se afirmando quer o seu espaço profissional próprio, quer a especificidade da função.

Tabela 9—A relação do trabalho dos Assistentes Sociais com a Política Social

	N	%
Executar medidas de política pré-definidas	12	42,9
Conceber medidas de política social	16	57,1
Avaliar programas, projectos e Serviços Sociais	13	46,4
Desenvolver projectos de investigação	14	50,0
Participar na planificação e orçamentalização das actividades	20	71,4
Elaborar propostas visando melhorar as políticas existentes	22	78,6

Fonte: Inquérito efectuado aos Assistentes Sociais

Assim, ao nível dos municípios de Viseu podemos observar que as Assistentes Sociais inquiridas, na sua actuação na sua relação com a Política Social, manifestamente consideram de relevo a elaboração de propostas para melhoria das políticas existentes (78,6%) e a planificação e orçamentalização das actividades (71,4%), como vertentes mais importantes. Estas opções traduzem uma consciencialização por parte das Assistentes Sociais do distrito a exercerem as suas funções na estrutura orgânica dos municípios, de que o Serviço Social exige participar activamente no desenvolvimento de projectos de investigação, elaborar propostas visando melhorar as políticas existentes e participar na planificação e orçamentalização das actividades, pois que é inequívoco que, “o Assistente Social pode desempenhar um papel de extrema importância no aumento de oportunidades”,¹⁷³ isto é, na participação activa dos utentes excluídos, na comunidade e na realização desse desiderato a sua actuação passará necessariamente pela mobilização dos utentes e parceiros, tendo em vista o “empowerment”, afirmação de competências da população utente do Serviço Social. Neste sentido, a prática dos Assistentes sociais constitui-se como instrumento de

¹⁷³MENEZES, Manuel, comunicação apresentada no II Seminário Internacional Intervenção das Autarquias na Área Social no início do 3.º Milénio, Coimbra, 29 e 30 de Junho de 2000, pag.148.

emancipação social na medida em que perspectiva intervenções tendo como referência o bem-estar da população e a sua participação democrática. É para o que nos aponta as linhas de orientação e acção do Serviço Social Crítico ao valorizar a experiência e o conhecimento do utente, devendo por isso o profissional socorrer-se de estratégias de consciencialização e capacitação das populações, tendo sempre em vista a transformação, não apenas de cada indivíduo isoladamente, mas de toda a comunidade social. O exercício responsável da cidadania aprende-se à medida que as pessoas ganham coragem, descobrem novos horizontes e se tornam gradualmente cientes dos seus direitos como membros das comunidades políticas livres. Ora alcançar estes objectivos exige uma indispensável ultrapassagem da visão do Assistente Social como mero executor de medidas de política social definidas e planeadas por outros, exigindo-se pelo contrário um papel activo do Assistentes Social na investigação, concepção e planeamento das medidas de política social.

No que concerne à definição de medidas e sua planificação e orçamentalização das mesmas bem como das actividades e práticas a desenvolver, e ainda que na prática se verifique a participação dos Assistentes Sociais, esta é ainda limitada, muito condicionada por factores de oportunidade política, muito parcial, visto limitar-se a algumas matérias, o que denota ainda “a não sensibilização, por parte dos diferentes executivos, para a importância do Serviço Social na participação da planificação da intervenção municipal na esfera social”.¹⁷⁴

Conceber medidas de política social, desenvolver projectos de investigação, avaliar programas, projectos e Serviços Sociais e executar medidas de política pré-definidas são também actuações indicadas, com 57,1%, 50,0%, 46,4% e 42,9%, respectivamente(veja-se a tabela n.º 10).

Questionados se as opções seleccionadas correspondem ao que efectivamente se verifica na sua prática profissional, é ainda relevante o peso daqueles que respondem que efectivamente as opções seleccionadas no que concerne à relação do Serviço Social com a Política Social, na sua actuação (28,6%) não corresponde ao que se verifica na sua prática profissional.

¹⁷⁴ **MENEZES**, Manuel, *Serviço Social Autárquico e Cidadania: A Experiência da Região Centro*, Coimbra, Quarteto Editora, 2002, pag. 157/158.

Tudo o que vimos tratando necessariamente tem subjacente a relação entre poder político e poder técnico e a este propósito referira-se que em determinadas situações se assiste a uma desvalorização do poder técnico face ao poder político, registando-se, seja em maior ou menor grau, alguma tensão entre um e outro campos, com uma predominância do poder político sobre o técnico.

No estudo realizado por Manuel Menezes salienta-se que “por exemplo em anos de eleições autárquicas onde a pressão política é mais sentida (...) acaba por prevalecer muitas vezes o parecer político de quem está á frente das autarquias”,¹⁷⁵ muitas vezes tendo por base a valorização dos interesses do eleitorado. Para Manuel Menezes cabe ao profissional adoptar estratégias com vista a coarctar esta tensão, estratégias essas “que poderão passar pela fundamentação adequada das propostas que apresentam e que, consequentemente, propugnem o aparecimento que argumentos que dificultem a adopção de decisões baseadas essencialmente em interesses da esfera política.”¹⁷⁶ É nesse sentido que partilhamos do testemunho de um Assistente Social do estudo do autor supra, de que “ (...)os técnicos também têm poder de decisão, porque, muitas vezes, a informação é em parte vinculativa, se eu dou a informação sobre propostas sobre um determinado assunto(...) e se a informação estiver correcta é muito difícil não aprovarem, têm que provar porque é que não aprovam(...)os técnicos têm é que informar de maneira que seja aprovado”¹⁷⁷. Outras vezes, torna-se necessário criar um processo de negociação informal, anteriormente a se avançar com uma proposta formal, o que muitas vezes possibilita ao Assistente Social uma maior intervenção no processo de decisão.

No entanto, não obstante estas estratégias utilizadas pelos técnicos para de uma forma ou de outra participarem no processo decisório, este continua ainda muito arredado de tal esfera, cabendo ao

¹⁷⁵ MENEZES, Manuel, *Serviço Social Autárquico e cidadania: A Experiência da Região Centro*, Coimbra, Quarteto Editora, 2002, Pag.160.

¹⁷⁶ MENEZES, Manuel, *Serviço Social Autárquico e cidadania: A Experiência da Região Centro*, Coimbra, Quarteto Editora, 2002, Pag. 161.

¹⁷⁷ MENEZES, Manuel, *Serviço Social Autárquico e cidadania: A Experiência da Região Centro*, Coimbra, Quarteto Editora, 2002, Pag.161/162.

Assistente Social essencialmente planear, diagnosticar e propor intervenções que se adequam às problemáticas sociais, cabendo a decisão de implementar as acções propostas pelos técnicos à esfera política. O nosso estudo revela-nos dados que confirmam precisamente esta tendência, desde logo as funções do Assistente Social são, no essencial, definidas pelo poder político, embora e apesar deste predomínio, o sejam também e com peso significativo de respostas, em reunião de coordenação entre Assistentes Sociais e Políticos, seguindo-se, a grande distância, as ordens de serviço e as reuniões de equipa do Serviço (ambas com 32,1%). Já a iniciativa da **apresentação das propostas**, que adiante definiremos, as mesmas são feitas, maioritariamente, por iniciativa das próprias Assistentes Sociais (53,6%), sendo que a solicitação superior é apresentada como motivo das propostas em 42,9%. E no que concerne ao acolhimento que as propostas feitas por iniciativa das Assistentes Sociais têm junto do poder político, estas foram no essencial, aprovadas com frequência (42,9%) ou mesmo sempre (28,6%). Apenas 3,6% referem que as suas propostas nunca foram aprovadas e a mesma percentagem indica que o foram raramente.

A **distribuição das tarefas** é feita de diversas formas, sendo a mais indicada a decisão dos políticos (39,3%), seguida da baseada no perfil de cada Assistente Social (21,4%), da proposta/sugestão dos Assistentes Sociais e interesses que os mesmos vão manifestando por determinadas áreas e outras situações (17,9%).

Relativamente à **autonomia para tomar decisões** grande maioria das inquiridas (67,9%) afirma ter autonomia para tomar decisões, havendo 17,9% que negam a existência de tal autonomia, sendo que esta autonomia se reflecte particularmente em decisões de cariz técnico (53,6%), seguidas das directamente relacionadas com o funcionamento do serviço (46,4%). As decisões de cariz administrativo aparecem em pequena percentagem (10,7%) e não existe autonomia para a tomada de decisões que envolvem a aplicação de recursos financeiros do município. De destacar que 35,7% das inquiridas diz tomar apenas “pequenas decisões”. A capacidade e autonomia de decisão

está intimamente ligado ao fenómeno da prioridade de resposta às situações, que são e de acordo, com os elementos obtidos, satisfeitas principalmente, pela consideração da urgência da situação (78,6%), (sendo esta definida pelo próprio técnico em 46,4% dos casos, e pelo superior em 32,1% dos mesmos), seguidas dos despachos/solicitações superiores (39,3%) e só finalmente da ordem de chegada do pedido (21,4%).

Verificamos no âmbito do nosso estudo, que se existem campos em que o peso político é expressivo, outros há em que o Assistente Social, ainda vai fomentando a sua própria autonomia¹⁷⁸, não nos fazendo esquecer que é também um agente do poder, poder esse que se postula sistemático, positivo, criativo, e que decorre da rede de relações que estabelece com os indivíduos, agentes e instituições da sociedade civil. Ainda, que, privilegia os seus objectivos profissionais e age antes de acordo com os interesses superiores dos utentes do que de acordo com os objectivos que emanam da instituição em que se encontra inserido, conforme nos apontam as teorias sociais críticas ou activistas ao defenderem que “ La práctica profesional activista exige que el trabajador esté dispuesto a vivir de acuerdo con un conjunto de valores diferentes de los jerárquicos y, en último término, injustos que predominan en las burocracias de bienestar social, las instituciones docentes y la sociedad en general”¹⁷⁹

Abordado o campo sempre problemático do relacionamento entre o poder político local e o Serviço Social, constitui também um importante vector de análise do Serviço Social municipal, compreender a sua relação com a implementação e o desenvolvimento das políticas sociais em Portugal. Deste modo, recuperamos aqui a ideia de que um dos contributos da integração de Portugal na CEE, foram as políticas sociais daí emanadas que vieram a influenciar a filosofia, princípios e a

¹⁷⁸ Segundo Helena Nunes poderíamos problematizar até que ponto o estatuto de subalternidade do Técnico de Serviço Social não se relaciona com o estatuto da população utente e a possibilidade de construir estratégias potenciadoras de autonomia e emancipação se deparará com determinantes estruturais e factores institucionais que se lhe oporão. Daí que, problematizar a sua autonomia implica ter presente que a sua autonomia é relativa na medida em que possui uma autonomia funcional com dependência estrutural. Cfr. **NUNES**, Maria Helena, “A Prática de Assistentes Sociais: uma conversa heurística”, *Intervenção Social* N.s 11/12, 1995.

¹⁷⁹ **HEALY**, Karen, *Trabajo Social: Perspectivas Contemporáneas*, Ediciones Morata, Madrid, 2001, pag.52.

metodologia do trabalho na área social, sendo uma das vertentes dessa metodologia, o trabalho em parceria e a intervenção de cariz multidisciplinar. Este tipo de trabalho pluridisciplinar coloca exigências e desafios aos Assistentes Sociais, implicando o reconhecimento dos contributos de outros profissionais não Assistentes Sociais, permitindo também que dêem mostras das suas capacidades e do seu potencial, e por consequência a uma maior afirmação do Serviço Social como profissão.

Verificamos que, relativamente ao tipo de intervenção e funcionamento dos serviços que todos os Assistentes Sociais que responderam a esta questão (apenas que 17,9% não respondem à questão) **integram equipas multidisciplinares**. No que concerne ao contributo dos Assistentes Sociais para a definição das políticas sociais no âmbito do próprio município, a grande maioria, 82,1%, sente ter contribuído para a definição de tais políticas, havendo apenas 3,6% das inquiridas pensa de forma contrária e quanto ao modo como tem contribuído para a definição dessas mesmas políticas, foram-nos referenciadas formas diversas de o fazer, que procurámos categorizar na tabela número 11. A maioria das inquiridas que respondeu à questão entende que o seu contributo nesta área se tem verificado através das propostas de intervenção que apresenta e que se prendem com a implementação, desenvolvimento e dinamização de actividades e projectos inovadores e de “interesse capital para o município”¹⁸⁰ e que vão de encontro às necessidades sentidas pela população desprotegida. No entanto, foram-nos ainda referenciadas também outras formas de contribuir para a definição das políticas de intervenção do respectivo município, desde o apontar soluções para casos limite, resolução de problemas de adaptação e readaptação social dos munícipes provocados por causas de ordem social, física ou psicológica, mobilizar recursos e intervir na resolução de problemas resultantes de deficiência de equipamentos sociais ou sendo também tidos em conta os resultados obtidos nas acções, contribuindo também para a definição/redefinição, programação e execução de políticas e estratégias de intervenção social. Em

¹⁸⁰ Referenciado pela Assistente Social do Município de Vouzela.

menor percentagem entendem que contribuem para essa definição, promovendo intervenções junto de alguns grupos que tradicionalmente não eram abrangidos pelo poder político(não clarificando quais), participando em reuniões promovidas pelo próprio município, trocando experiências com outros municípios e ainda alertando e visualizando os problemas com que se depara o concelho.

Tabela 10 –De que modo tem contribuído para a definição das políticas de intervenção social do próprio Município?

Através de	Nº
Propostas de intervenção realizadas ao Presidente da Câmara/Propostas apresentadas ao órgão deliberativo municipal/ propostas aos mais vários níveis e que se prendem com a intervenção directa do Município/ propostas que elabora na área social/ propostas concretas de actividades e projectos a desenvolver/ sugestões e propostas que efectua junto do vereador do pelouro/Fazendo propostas e dinamizando acções/ apresentando sugestões e propostas inovadoras e pertinentes que vão de encontro às necessidades sentidas pela população desprotegida/Criação e implementação de projectos diversos/ informando os superiores de novos projectos de interesse capital para o Município/ indicação de projectos, apresentação de candidaturas a programas com metodologias e estratégias de intervenção inovadoras.	10
Promovendo intervenções junto de alguns grupos que tradicionalmente não eram abrangidos pelo poder político.	1
Participando em reuniões promovidas pelo próprio Município.	1
Troca de experiências com outros Municípios.	1
Apontando soluções para casos limite/ Resolução de problemas de adaptação e readaptação social dos Municípios provocados por causas de ordem social, física ou psicológica, mobilizando recursos e intervindo na resolução de problemas resultantes de deficiência de equipamentos sociais ou outros.	2
É consultada na definição de políticas sociais e são tidos em conta os resultados obtidos na acção/ Redefinição de políticas e estratégias de intervenção social/ colaborando na definição, programação e execução das políticas.	2
Alertando e visualizando os problemas com que se depara o Concelho.	1

Fonte: Inquérito efectuado aos Assistentes Sociais

Analizadas as respostas às questões que nos permitiram obter princípios orientadores e definidores do Serviço Social nos municípios do distrito de Viseu, particularmente no quadro das grandes funções, do relacionamento entre o poder político e o exercício profissional bem como a relação entre o Serviço Social e as Políticas Sociais, apresentamos de ora em diante os resultados obtidos relativamente às questões do quotidiano profissional. Neste âmbito, iniciamos a nossa observação

pelo campo das propostas junto do poder político, em que o resultado nos aponta como propostas mais significativas que os Assistentes Sociais inquiridos tinham formulado até então a candidatura a **projectos na área da exclusão social** (32,1%) e a candidatura a programas ou intervenções na **área da habitação** (28,6%). Como terceira área mais frequente (14,3%) aparece-nos a candidatura a programas na **área da educação**, a criação de bolsa de estudo e o trabalho conjunto com os alunos do pré-escolar e 1.º ciclo. Com 10,7% surgem-nos as propostas relacionadas com a população idosa, seguindo-se com 7,1% a criação da CPCJ, da Rede Social e o projecto da criação de férias desportivas. Menos frequente (3,6%), apresentaram-se a acreditação da autarquia, a inserção profissional dos beneficiários de RMG, integração da família/meio, integração na CLA do RMG. Estas apresentaram-se como propostas que procuraram responder, no essencial, às necessidades de vários indivíduos (67,9%), e apenas em 10,7% dos casos foram dirigidas a necessidades específicas, de cariz individual.

As propostas formuladas pelas Assistentes Sociais que connosco colaboraram, respondendo ao nosso questionário, nos argumentos que enunciam para dar resposta às problemáticas com que se defrontam, **não têm um carácter isolado, procurando que as mesmas tenham alguma abrangência ao nível da comunidade em geral**. Ao produzir predominantemente respostas e serviços colectivos, o Assistente Social, não só cria condições para proporcionar à população atendida novas formas de viver e reflectir a sua existência, como estimula, processos de decisão colectivamente participados.¹⁸¹ Este agir inscreve-se na linha de pensamento que privilegia as razões estruturais das desvantagens do utente e nesse aspecto, os problemas ultrapassam a esfera pessoal. Nesta perspectiva, o Assistente Social é entendido como uma das práticas que se situam no âmbito local, que valoriza o potencial de conhecimento e de experiência do utente, a quem deve responder antes de responder à burocracia. Exigem-se Assistentes Sociais com responsabilidade profissional para criar respostas não existentes, preferencialmente colectivas, importantes para

¹⁸¹ Cfr. NUNES, Maria Helena, "A Prática dos Assistentes Sociais: Uma Conversa Heurística", *Intervenção Social* N.º 11/12, 1995, pag.112.

desencadear processos colectivos,¹⁸² ao invés de Assistentes Sociais funcionários e burocráticos que cumpram rotineiramente as funções e sirvam em primeiro os objectivos institucionais.

Neste sentido, porque se entende a realidade como um todo e se procura tratar os problemas colectivamente, defende-se a adopção de estratégias de consciencialização que substituam posturas de liderança e a promoção de acções colectivas com o propósito de proporcionar a participação das comunidades no seu próprio processo de mudança. Estas estratégias de consciencialização contrariam o discurso dito tecnocrático e funcionalista de que o técnico é que tem poder e o utente é o destituído, são processos de reflexão prática, de capacitação, envolvimento da pessoa na decisão que venha a ser tomada, de compreensão dos problemas tendo em conta que é na estrutura social mais ampla, que advêm as causas e as soluções dos mesmos.

No âmbito dos **pareceres solicitados aos Assistentes Sociais** verificamos que é a **habitação** a área que se destaca como mais frequente na elaboração de pareceres sociais, representando 42,9% de todas as áreas referidas, seguida da área da **educação** com 28,6%. Relativamente aos pareceres nas áreas da **Acção Social**, os pareceres sócio-económicos, pareceres para efeitos de isenção / redução das taxas de água e saneamento, na área da infância/ juventude e nas áreas que lhe estão adstritas estes representam um peso de 7,1% junto dos inquiridos. As restantes áreas estão escassamente representadas, (3,6%) e referem-se aos transportes escolares, integração de etnia cigana, políticas sociais, criação de equipamentos, candidaturas, terceira idade e segurança.

O facto de serem mais frequentes os pedidos de pareceres nas áreas da habitação, está em nosso entender, relacionado com o facto de continuar a ser uma das áreas de maior carência junto da população, bem como pelo facto de ter sido a área que fomentou o início da prática dos Assistentes Sociais no Poder Local e ainda de ser uma área em que são reconhecidas às autarquias mais competências comparativamente com outros serviço de apoio social de âmbito concelhio.

¹⁸² Grupos de pessoas que tenham algo em comum, grupos de auto-ajuda, por exemplo grupos de pais de crianças com doenças ou deficiências específicas, Associações de doentes, Associações de Moradores, entre outros.

Tabela 11– Domínios/áreas em são mais frequentes pareceres

Domínio/ Áreas	N	%
Habitação/ Habitação Social	12	42,9
Acção Social	2	7,1
Educação/Acção Social Escolar	8	28,6
Sócio-económicos/ Carenciados	2	7,1
Isenção de água e/ou saneamento	2	7,1
Transportes Escolares	1	3,6
Integração da população de etnia cigana	1	3,6
Políticas Sociais	1	3,6
Criação de equipamentos	1	3,6
Candidaturas	1	3,6
Terceira Idade	1	3,6
Infância/Juventude	2	7,1
Segurança	1	3,6
Nas áreas que lhe estão adstritas	2	7,1

Fonte: Inquérito efectuado aos Assistentes Sociais

O nosso estudo releva-nos que as Assistentes Sociais dos municípios do distrito de Viseu utilizam estratégias de intervenção diversificadas e utilizam mais que um tipo de estratégia. Destas, realce para a consciencialização do utente da sua situação/problema (71,4%), o envolvimento das pessoas e entidades da comunidade local (67,9%), o reforço da auto-estima do utente, implicando o utente na resolução do seu problema e a articulação das organizações da comunidade (ambas utilizadas por 64,3%) e, ainda, estratégias de intervenção que levem o utente a reflectir sobre a realidade que o rodeia e apelando à sua participação na sociedade (53,6%). Só 10,7% das Assistentes Sociais utilizam estratégias de articulação e de conhecimento mútuo de pessoas que vivem os mesmos problemas. É pelas estratégias que o Assistente Social cria (e não tão só pelas funções que cumpre de forma mais ou menos rotineira e pré-determinada), que consegue a sua afirmação e obtém poder

numa perspectiva relacional, no que Vicente de Paula Faleiros designa de *relações de força*, sendo nestas que se deve considerar não só a teoria como a prática do Serviço Social. As estratégias que os Assistentes Sociais criam dão acesso aos recursos, à informação, à comunicação, ao poder tendo em vista o “*empowerment*” dos utentes.

Trata-se de uma abordagem que exige uma mudança de atitude dos profissionais, principalmente em relação à partilha do poder e ao reconhecimento das capacidades dos utentes tendo como grande objectivo favorecer a efectiva participação dos cidadãos na vida social, económica, política e cultural, e uma distribuição mais equitativa dos recursos, pelo que defende um processo de distribuição de poder. Os Assistentes Sociais devem estabelecer uma relação de parceria com base na igualdade e incentivar sempre a participação activa dos utentes em todas as decisões e acções.

Neste contexto de mudança, que implica cada vez mais o envolvimento de vários poderes, saberes e actores diversificados, à medida que os utentes se sentem como sujeitos de direitos, sujeitos políticos, cidadãos, os profissionais têm de repensar e reformular as suas práticas, criar novas competências, dinâmicas e recursos.

Na medida que o Assistente Social se posiciona sempre entre a instituição que integra e que detém os recursos e a procura dos municípios, pretendemos conhecer de que forma o Assistente Social actua, se privilegia na sua actuação profissional os valores da hierarquia política, ou os valores éticos, deontológicos, morais e profissionais e ainda se privilegia mais, o utente ou a instituição. No distrito de Viseu, o posicionamento das Assistentes Sociais dos municípios, vai no sentido da sua actuação ser de acordo com os valores da política do executivo camarário, sem esquecer ditames éticos, deontológicos, morais e profissionais (82,1%) e para o facto de os mesmos entenderem que antes de estarem ao serviço da instituição, estão ao serviço dos utentes (10,7%). Baixa referência à actuação de acordo só com os valores hierárquicos e políticos preestabelecidos (apenas 3,6%). Nenhum Assistente Social referiu estar ao serviço da instituição antes de estar ao serviço dos utentes (0,0%).

Há posturas teóricas como a de Ursula Karsch que defende que o simples facto de o Assistente Social se encontrar vinculado a uma instituição faz com que sejam os objectivos desta que determinam os limites e contornos da sua prática profissional e que direccionam o lugar do Assistente Social, podendo mesmo integrar ou desvincular o técnico da organização, daí referir-nos que o Serviço Social “(...)sofre as consequências da sua condição de serviço”.¹⁸³ Apesar desta análise de certa forma institucionalizada e instrumental, por entender que o Assistente Social é um *agente político por excelência* que serve sempre decisões políticas maiores e por isso subordinado, não se pretende negar que o mesmo não tem o seu poder, a sua autoridade e conhecimento. O peso da instituição é de facto determinante na prática profissional, acabando por condicionar o exercício profissional, pela dificuldade de compatibilizar a *racionalidade profissional* (prática profissional) com as normas, rotinas e finalidades da *racionalidade burocrático-administrativa* (Instituição onde o Assistente Social desempenha funções). Efectivamente as exigências institucionais impedem por vezes o Assistente Social de pensar objectivamente a sua intervenção, reduzindo-a a tarefas burocráticas e operacionais. Neste contexto, o Assistente Social encontra-se como que preso no labirinto da instituição onde trabalha, cujos valores, normas, ideologias, objectivos e recursos vão condicionar ou mesmo inviabilizar o seu poder de acção e decisão. É uma das dimensões de análise da prática profissional postulada pelo autor que designa de regulação que consiste no estudo do problema apresentado pelo cliente no sentido de encontrar uma resposta ao nível institucional, passando pela adaptação de uma resposta institucional ao problema do utente. O Assistente Social conhecedor das estratégias, dos problemas e das possibilidades dos utentes, capta esses saberes ao mesmo tempo que consciencializa os utentes dos seus problemas, mas sempre na óptica da instituição. Cabe exercer um poder profissional de base pessoal, assente nas relações sociais de âmbito profissional que estabelece com os clientes, bem como na manipulação dos recursos de que dispõe. Numa outra perspectiva, a de articulação,

¹⁸³ KARSCH, Ursula, *Serviço Social na Era dos Serviços*, Cortez Editora, São Paulo, 1987, pag. 15.

segundo o mesmo autor, as situações são sempre apresentadas numa óptica mais global, em que a prática do Assistente Social incide sobre a complexidade das relações sociais.

O modelo institucional da entidade onde o Assistente Social trabalha impõe uma dada organicidade submetendo-o a uma dimensão de carácter técnico-racional que se faz sentir sobretudo ao nível da legitimação e condução das suas práticas, colocando este profissional perante um constante novo padrão de exigências para o seu desempenho profissional.

Assim, o Assistente Social ao integrar a instituição defronta-se com uma diversidade de limites e confrontos à sua actividade e objectivos profissionais. No entanto, tal facto não significa que tenhamos de ter uma postura fatalista e que não tenhamos o nosso espaço de manobra, a nossa autonomia, as nossas estratégias para contornar todos esses obstáculos, cumprir os objectivos profissionais, sem contrariar também os objectivos da instituição onde se encontra integrado.

Pertinente evocar aqui o protótipo de **técnico específico para a intervenção social** defendido por Maria Augusta Negreiros em que a profissão de Assistente Social aparece definida como aquela que “analisa e interpreta a realidade social para intervir em contacto com as populações, em ordem à mudança social. (...) É o protótipo do Assistente Social daqueles que pensam que os novos processo sociais desenvolvidos pelas transformações sociais e políticas criaram outras necessidades e situações sociais.”¹⁸⁴ Os Assistentes Sociais são assim considerados profissionais competentes para analisar a realidade social e intervir nela, capazes de capacitar socialmente os indivíduos e grupos para resolver os problemas sociais, no sentido da mudança social.

Constatamos que existe uma grande diversidade de domínios de intervenção, das quais as Assistentes Sociais inquiridas destacam, por ordem decrescente a Comissão de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (82,1%); Programas habitacionais e Acção Social Escolar (ambos com 75,0%), actividades de convívio e animação destinados a grupos específicos da população e

¹⁸⁴ **NEGREIROS**, Maria Augusta G., *As representações Sociais da Profissão de Serviço Social, uma Análise Empírica em Contexto Autárquico*, Lisboa, Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa, Departamento de Pós-Graduação, 1995, Pag.48 e 51.

Rede Social (ambas com 67,9%), RMG/RSI (64,3%); atribuição de subsídios (53,6%) e Programa de Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social (50%). Ainda referenciados com menos frequência actividades de reflexão e sensibilização sobre diversas problemáticas e programas relacionados com as toxicodependências (31,2%), gestão de recursos humanos e outros (10,7%). Verificamos que, apesar da ligeira prevalência das CPCJ, a habitação e Educação nos aparecem logo a seguir como principais determinantes da intervenção social nas autarquias. Todavia e se analisarmos as áreas/domínios que na perspectiva dos Assistentes Sociais dão mais visibilidade e evidenciam o seu trabalho, o destaque vai para os programas habitacionais (42,9%), sendo que as CPCJ e o RMG/RSI, (ambas com 17,9%), aparecem-nos com segundas áreas/ domínios que na óptica dos próprios mais evidenciam o seu trabalho. A área da educação, surge-nos logo a seguir com 14,3%. Foi também referenciado todo o trabalho que envolve directamente as pessoas da comunidade e todas as actividades que estão adstritas às funções que desempenha com 10,7%, actividades dirigidas à população idosa, trabalhos de investigação, Rede Social com 7,1% e ainda atribuição de subsídios, propostas de intervenção de políticas sociais, as metodologias de projecto adoptadas, programas ocupacionais, a integração profissional dos beneficiários de RMG/RSI, articulação com outros serviços, actividades dirigidas à infância e juventude, actividades de orientação e sensibilização, isenções de taxas e a segurança (3,6%).

Quanto aos **pontos fracos e pontos fortes da sua actividade profissional** os mesmos referiram, relativamente aos primeiros a falta de recursos financeiros, técnicos, humanos, físicos e materiais (32,1%), a falta de valorização e de reconhecimento do trabalho desenvolvido, a vertente da investigação pouco desenvolvida que permita aprofundar conhecimentos da realidade social onde o profissional actua (28,6%) a desmotivação e frustração profissional, face às dificuldades de inserção de indivíduos e famílias alvo de intervenção e o desgaste psicológico da profissão provocado pelo investimento nas famílias sem êxito aparecem-nos logo a seguir com 10,7%. A ausência de hábitos de trabalho em parceria ou dificuldade na implementação de parcerias alargadas, questões

políticas, a descoincidência entre objectivos profissionais e institucionais e a ausência de legislação específica surgem-nos com 3,6%.

Relativamente aos pontos fortes há a destacar ainda pela mesma ordem decrescente a maior consciencialização do poder político face à realidade social do concelho promovendo leituras mais esclarecedoras acerca da realidade social e pela melhor percepção dos problemas sociais, fomentando a maior participação da sociedade (17,9%), a proximidade do contacto com a população alvo e simultaneamente com o poder político dá ao técnico um conhecimento privilegiado da realidade social (14,3%). Segundo Ander- Egg e Maria José Aguillar ¹⁸⁵ as decisões de tipo operacional devem ser tomadas onde os problemas se produzem e o mais próximo possível do campo de actuação dos Assistentes Sociais.

Se a maior proximidade entre administração pública e a população permite detectar melhor as necessidades e recursos locais aparecem-nos os Assistentes Sociais como agentes privilegiados na superação das problemáticas locais.

O reconhecimento do trabalho desenvolvido por parte da comunidade perspectivando-se a concretização dos objectivos pela intervenção e a criação de novas respostas a esse nível é referenciado com 7,1% e por fim são-nos apontados a identificação de novos recursos e utilização dos mesmos, a criação de estratégias de minimização dos problemas, trabalho desenvolvido em parceria com outros organismos/ instituições, formação a grupos específicos que culmina com um posto de trabalho ou conhecimento do próprio emprego, a melhoria da qualidade de vida de alguns utentes, o reconhecimento dos Assistentes Sociais como defensores da luta contra a desigualdades, exclusões e injustiças, tendo como base a garantia dos direitos humanos, mediação/ socialização, definição de linhas de política social das autarquias, e o projecto de desenvolvimento concelhio centrado nas pessoas (3,6%).

¹⁸⁵ **EGG**, Ander, **AGUILLAR**, Maria José, *Acção Social a Nivel Municipal*, Bissaya Barreto, Edição Portuguesa, 2001, Pag. 30.

CONCLUSÕES

Aqui chegados e quando necessariamente se nos apresenta a obrigação de explanar as conclusões a que chegámos no nosso trabalho, desde logo nos ressalta a ideia por nós reforçada ao longo do presente, que o Serviço Social tem vindo a conquistar um maior espaço e significado de intervenção na organização municipal. No entanto o significado ou a importância dada à acção dos Assistentes Sociais nos municípios está intimamente relacionada com as políticas sociais definidas, respectivas dinâmicas e prioridades, de acordo, com o modelo de desenvolvimento preconizado por cada executivo camarário. Assim, é um facto que, não existe uniformidade na actuação dos municípios na área social, o que se compreende face aos vários circunstancialismos que determinam cada município, mas, de entre eles necessariamente, a sensibilidade dos executivos municipais na área social, o quadro legislativo existente, que não é suficientemente claro e incisivo no que respeita à actuação das autarquias ao nível social, que e de acordo com Manuel Menezes“ (...)se o quadro legislativo fosse repensado,(...) as necessidades reais de um conjunto significativo de munícipes e habitantes do território administrado pela autarquia, deixariam de estar dependentes de uma maior ou menor consciencialização dos Autarcas(...)”¹⁸⁶

De um ponto de vista geral e não obstante o nível social de actuação das autarquias locais ter vindo a ultrapassar largamente o preceituado na legislação, podemos dizer que as atribuições municipais relativamente às áreas referidas no domínio social, apresentam ainda algumas limitações, e assumem-se como secundárias se as compararmos com as intervenções em outros domínios de intervenção municipal. Um dos indicadores que nos permite constatar essas limitações é o nível financeiro, em que se verifica uma excessiva dependência de um grupo significativo de autarquias em relação às transferências do estado, principalmente nos municípios de menor

¹⁸⁶ MENEZES, Manuel, Comunicação apresentada no II Seminário Internacional- Intervenção das Autarquias na área Social no Início do 3.º Milénio, Coimbra, Fundação Bissaya Barreto, 2000, pag. 152.

dimensão e do interior do país, sendo estas que mais sofrem com as dificuldades financeiras. A área social é também a primeira a sofrer as consequências das restrições financeiras sendo como refere Manuel Menezes *“por um lado uma real dificuldade, mas também e não menos importante um bom alibi para se desculpar a não intervenção em muitos aspectos da vida dos municípios e ou habitantes do concelho”*¹⁸⁷.

Perante as dificuldades na esfera financeira, seria importante que os autarcas mudassem a tónica das prioridades para a esfera social, o que ainda pouco se verifica. Na verdade estudos já realizados por diversos autores¹⁸⁸ comprovam a secundaridade da esfera social nas prioridades e nas despesas dos municípios. Mozzicafredo refere-nos também que as Políticas Sociais municipais no nosso país apresentam um grau crescente, mas reduzido de institucionalização como parte integrante das políticas sociais públicas, como revelam ainda, não só um tempo mais lento de implantação dos Serviços, mas também a secundaridade da despesa social nos encargos Municipais.¹⁸⁹

Não obstante as limitações ainda existentes, particularmente a nível financeiro e mais incisivas nos municípios do interior, temos colocado o acento tónico, ao longo da nossa exposição, no relevante papel que o Poder Local tem como factor de afirmação dos princípios da descentralização, democracia, participação e cidadania. E aqui focámos já o particular contributo do Serviço Social e do Assistente Social para o desenvolvimento desses princípios, com vista a alcançar uma sociedade mais justa e igualitária, no fundo a realização da plena cidadania. *Com efeito, o Assistente Social pode desempenhar um papel de extrema importância no aumento de oportunidades*,¹⁹⁰ isto é, de participação activa desses utentes excluídos, na comunidade. Na medida em que os Assistentes

¹⁸⁷, MENEZES, Manuel, Comunicação apresentada no II Seminário Internacional- Intervenção das Autarquias na área Social no Início do 3.º Milénio, Coimbra, Fundação Bissaya Barreto, 2000, pag. 153.

¹⁸⁸ Juan Mozzicafreddo et al (1988), Fernando Ruivo (1995) e Manuel Menezes (1998)

¹⁸⁹ Confrontar a este propósito Juan Mozzicafreddo, *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora, 1997.

¹⁹⁰ MENEZES, Manuel, comunicação apresentada no II Seminário Internacional Intervenção das Autarquias na Área Social no início do 3.º Milénio, Coimbra, 29 e 30 de Junho de 2000, pag. 148.

Sociais perspectivam a sua intervenção em referência ao bem estar da população, pelo desenvolvimento de soluções que respondam às suas necessidades, são práticas com possibilidades de potenciar a cidadania, que segundo Helena Nunes traduzem práticas orientadas “*pelo prisma da comunidade(....)que apoiadas em princípios democráticos espelham potencial capacidade para a formulação de estratégias que viabilizam mudanças nas condições de vida, que potenciam e dinamizam a sua organização para a participação e a defesa e alargamento de direitos sociais e humanos(...), constituindo para a autora um imperativo do desenvolvimento do Serviço Social e da Sociedade.*”¹⁹¹ A sua actuação passará assim pela mobilização dos utentes e parceiros, tendo em vista o empowerment, afirmação de competências da população utente do Serviço Social. Como nos faz sentir Paulo Freire¹⁹², o exercício responsável da cidadania aprende-se à medida que as pessoas ganham coragem, descobrem novos horizontes e se tornam gradualmente cientes dos seus direitos como membros das comunidades políticas livres.

A primeira das conclusões que retiramos do nosso estudo, prende-se com a recente institucionalização do Serviço Social nos municípios em Portugal, cujo período temporal coincide sensivelmente com as profundas alterações que se viveram na sociedade, particularmente advindas da instauração do regime democrático, com a fundação legal de autarquias locais autónomas administrativa e financeiramente e com a conscientização colectiva da existência de serviços locais para responder às necessidades sociais emergentes no território local.

Assistimos assim a uma nova realidade autárquica, e particularmente no âmbito dos municípios, até então vetados ao ostracismo, dado o centralismo que impunha os seus ditames na realidade político-social, com o alargamento ou implementação de novas políticas, com novos campos de intervenção e um quadro mais alargado de atribuições na esfera social. O aprofundamento desta nova experiência autárquica constitui factor que impele os municípios a reestruturar os seus

¹⁹¹ NUNES, Maria Helena, “ A prática de Assistentes Sociais: Uma Conversa Heurística”, *Intervenção Social* n.º11/12, 1995, pag.119.

¹⁹² FREIRE, Paulo citado por Jonh Friedmann, 1992, pag.83.

quadros criando novos serviços e inserindo novos técnicos especializados para dar resposta às novas necessidades locais. É nesta conjuntura que o Serviço Social surge nos municípios enquanto instância intercalar entre os munícipes e decisores com o objectivo de atender os mais carenciados passando a ser arrogadas ao Assistentes Sociais competências específicas, inicialmente e prioritariamente na área da habitação.

No entanto é a partir de meados da década de 1980 que os Serviços Sociais Municipais se consolidam e se desenvolvem, num período em que Portugal vive uma conjuntura estável e de crescimento da economia, usufruindo dos fundos de coesão da União Europeia que acabam por introduzir uma outra dinâmica nas políticas públicas, com candidaturas aos diversos programas comunitários nos mais variados sectores de actividade e que a discussão pública do fenómeno da pobreza e exclusão social vem à tona, ganhando expressão e consequente consciencialização na sociedade. Ora, sendo este um campo por excelência da prática dos Assistentes Sociais, enquanto agentes privilegiados de mediação das políticas sociais e da Acção Social, esta última entendida como todo o esforço no sentido de melhorar a qualidade de vida social da população pelo desenvolvimento e autonomia das pessoas e dos grupos, pela harmonia das relações sociais. Os objectivos desta acção passam pela prevenção das situações de carência, disjunção e marginalização social, pela integração comunitária e por assegurar especial protecção a grupos determinados da população. Detendo o município um papel chave na prossecução daquelas medidas descentralizadas e territorializadas, constata-se que as mesmas impulsionam as autarquias a integrarem Assistentes Sociais, que se exige se apresentem cada mais aperfeiçoados de conhecimentos, com superior formação, com novos quadros teórico-analíticos referenciais de análise e novas estratégias de resposta, tornando-os mais consistentes e ajustados às efectivas necessidades das colectividades, face à constante novação problemática colocada pela sociedade. É também um facto que, a conquista da Licenciatura em 1989 e na sua sequência a criação da Carreira de Técnico Superior de Serviço Social, que origina o aumento das remunerações, estatuto

e prestígio profissional dos Assistentes Sociais faz aumentar o seu poder para intervir e participar nas decisões políticas da organização ao nível da administração local, contribuindo para o alargamento e expansão das suas funções que passam a ir muito além das que tradicionalmente cumpriam, passando paulatinamente a desempenhar funções de coordenação, de gestão quer internamente, quer externamente à estrutura organizacional. Essa avidez de aperfeiçoamento científico como garante do reconhecimento profissional e social encontra vivos testemunhos nos Assistentes Sociais pós graduados e mestres que integram os quadros das autarquias.

Reportando-nos particularmente à realidade do Distrito de Viseu, à data de Janeiro de 2005, aquando da obtenção dos dados empíricos, diremos que o nosso trabalho de pesquisa revela que os municípios de Viseu não são excepção relativamente à tendência de tardia institucionalização do Serviço Social, tendo os lugares de Assistentes Sociais nos organigramas dos diferentes municípios sido criados entre 1977 e 2004, em que a maioria dos Assistentes Sociais integrou o respectivo quadro no ano de 2000. Esta ideia é ainda reforçada pelo facto da maioria das Assistentes Sociais no distrito se situarem na categoria profissional de Técnico Superior de 2.^a Classe, tendo a sua maioria integrado o quadro para criar e implementar novos projectos. Apenas cinco Assistentes Sociais integraram os serviços do município como contratadas e apenas uma se encontrava à data da resposta dos questionários em situação de estágio profissional. Uma questão que consideramos relevante prende-se com o facto de nenhuma das inquiridas afirmar ter conhecimento de que existam Assistentes Sociais a desempenhar a sua actividade em Juntas de Freguesia.

O Serviço Social na autarquia local é um campo alcançado, conforme já referenciamos, após as contínuas e profundas transformações económico-sociais e políticas operadas após a fundação do regime democrático, não fugindo o distrito de Viseu a essa regra e como tal a implementação do Serviço Social surge intimamente ligado ao surgimento de projectos e medidas de política social

descentralizadas e territorializadas (PLCP,RMG//RSI, CPCJ, Rede Social) que motivaram a integração dos Assistentes Sociais.

Viseu e pese embora algumas excepções constituídas particularmente por alguns Concelhos, nomeadamente a sede de distrito, e os centros urbanos em desenvolvimento de Tondela, Lamego e Mangualde, apresenta-se ainda como um distrito genericamente marcado pela interioridade, pelo decréscimo da população residente, particularmente a economicamente activa, que se apresenta também pouco instruída, pela predominância do sector primário, pela expansão do sector terciário, este particularmente nos centros urbanos referidos, pelo fraco desenvolvimento industrial e pelo fenómeno da emigração, particularmente nos meios rurais. Por consequência marcam o mesmo, as problemáticas das carências habitacionais, a fraca qualificação da mão-de-obra, a desertificação dos meios rurais e o analfabetismo, a exigirem a necessária intervenção dos municípios, *dado constituírem o locus privilegiado da expressão das necessidades e aspirações das populações*, reconhecendo-se a importância da sua participação na animação do processo de desenvolvimento, no fundo seguindo as directrizes de políticas definidas pela União Europeia que por esta altura (anos 80),encontrava-se marcado pela influência quer do I Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1975-1980), quer do II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1985-1989).Ao nível nacional neste período o país é politicamente marcado pela promulgação da CRP, pela adesão de Portugal à Comunidade Europeia, pelo alargamento dos compromissos do estado na área da protecção social, tratando-se também de um período fértil em termos legislação e de estruturação dos Serviços Públicos. Daí que interiorizados os princípios e métodos e técnicas de intervenção, se assistisse no distrito à implementação de Projectos de Luta Contra a Pobreza, coincidindo particularmente com o III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1990-1994), o designado período da “dimensão social do Mercado Único”.¹⁹³

¹⁹³Ainda que, sob a influência do II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza se tenha organizado projectos de investigação-acção orientados prioritariamente para regiões urbanas desfavorecidas e zonas rurais pobres, verificando-

Temos então implementados nos concelhos de Mortágua e Cinfães os primeiros projectos de Luta Contra a Pobreza no distrito de Viseu, seguindo-se após dois anos a implementação de projectos nos concelhos de Moimenta da Beira e Viseu, seguindo-se todos os restantes. Acompanham estes projectos a implementação de projectos-piloto da medida de RMG, que ocorreram nos concelhos de Viseu, Sernancelhe, e Moimenta da Beira no ano de 1996, e necessariamente com a intervenção das autarquias.

Assim, e com a implementação e desenvolvimento destes projectos e medidas a exigirem a participação de Assistentes Sociais, assiste-se à integração destes profissionais nos quadros dos municípios, que à data deste estudo encontravam-se em exercício nas estruturas camarárias dos vinte e um dos vinte e quatro municípios do distrito de Viseu, vinte e oito Assistentes Sociais. As excepções são os municípios de Tarouca, Tabuaço e Penedono que não têm em funções nenhum Assistente Social, tratando-se de concelhos geograficamente localizados a norte do distrito, economicamente deprimidos, com baixa taxa de actividade, que empregam grande número de trabalhadores no sector primário e pouco atractivos ao investimento empresarial. A grande maioria dos municípios emprega um Assistente Social, sendo que apenas dois municípios dão emprego a dois Assistentes Sociais e o mesmo número emprega mais dos que dois Assistentes Sociais.

A comprovar a situação geral do que se passa ao nível nacional de que o distrito não é excepção, verificamos ser ainda uma profissão exercida por mulheres, maioritariamente uma classe profissional jovem, com o estado civil de casadas e naturais e residentes no distrito onde trabalham. Possuem o grau académico de licenciatura, embora seja já notório a existência de Assistentes Sociais com cursos de pós-graduação ou com frequência da mesma. O ano de 1990 marca o início da pós – graduação de Assistentes Sociais no distrito e no ano de 2005 verifica –se a presença nos quadros dos municípios de Assistentes Sociais com o grau de mestre. A busca de uma permanente actualização está patente ao nível da formação permanente como forma de responder às

se o impulsionar da investigação, da participação em equipas transnacionais, permitindo também uma maior abertura e aprofundamento das concepções de pobreza e exclusão social.

necessidades práticas que vão surgindo no quotidiano de cada profissional. Também a frequência do ensino pós-graduado, espelha uma insatisfação pela simples qualificação de licenciatura na certeza de que um melhor aperfeiçoamento teórico é uma condição imprescindível e preparatória a um melhor desempenho profissional, mais crítico, inovador, com cariz mais investigativo e propositivo face ao contexto social cada vez mais mutável.

O ano de conclusão do curso situa-se entre o ano 1982 e o ano de 2001 sendo o ISSSC/ ISMT a escola que formou a maioria das Assistentes Sociais que trabalham nos municípios do distrito. A maioria das inquiridas desenvolveram o estágio académico em áreas diversas tendo apenas uma pequena percentagem estagiado na área do Poder Local. A experiência profissional antes de integrar os serviços dos municípios regista-se na grande maioria das inquiridas, havendo um predomínio das IPSS como grande patamar de acesso à actividade profissional com vínculo às autarquias de Viseu. Muito embora a maioria dos Assistentes Sociais exerçam as funções que estão de acordo com a sua formação profissional e académica, existam dois casos em que tal não sucede, não exercendo funções de Assistente Social, embora integrem o quadro dos municípios enquanto tal.

Fazendo uma análise genérica à importância que a área social e a actuação dos Assistentes Sociais se reveste e partindo do pressuposto de que só conhecendo as potencialidades e insuficiências da realidade social se deve intervir no sentido da mudança social, refira-se por um lado ter sido apontado como principal ponto forte da actividade profissional dos Assistentes Sociais inquiridos a maior consciencialização do poder político face à realidade social do concelho promovendo leituras mais esclarecedoras acerca da mesma e uma melhor percepção dos problemas sociais que fomentam maior participação da sociedade e a prová-lo o facto, que constitui também dado positivo, da maioria dos municípios do distrito ter as suas atribuições/ competências regulamentadas. E constitui também um facto salutar que as funções ainda que preponderantemente definidas pelo poder político o sejam também e com frequência definidas em reunião de coordenação em que

tomam parte Assistentes Sociais e políticos. Mais autonomia se verifica na iniciativa para a apresentação das propostas cabendo maioritariamente às próprias Assistentes Sociais e sendo as mesmas objecto de decisão de aprovação na generalidade dos casos, sendo raros os casos em que as mesmas são objecto de rejeição. Esta pujança do Assistente Social no distrito de Viseu manifesta-se particularmente no que concerne à autonomia para tomar decisões em que se constata que a grande maioria tem autonomia para tomar decisões de cariz técnico, ainda que nenhuma Assistente Social tenha autonomia para tomar decisões que envolvem a aplicação de recursos financeiros do município. Se aliarmos a este aspecto o facto de as prioridades de resposta dadas às situações o serem principalmente, pela consideração da urgência da situação, que é definida pelo próprio Assistente Social, temos pois Assistentes Sociais que vão fomentando a sua própria autonomia, privilegiando os seus objectivos profissionais e agindo prioritariamente de acordo com os interesses dos utentes. Os Assistentes Sociais, particularmente os do nosso estudo, ainda que posicionados entre a instituição que integra e que detém os recursos e a procura dos munícipes, e actuando de acordo com os valores hierárquicos e políticos preestabelecidos, sem esquecer ditames éticos, deontológicos, morais e profissionais, entendem que antes de estarem ao serviço da instituição, estão ao serviço dos utentes. Efectivamente, o Assistente Social assumindo uma posição de intermediação entre os objectivos institucionais e profissionais, é um agente que aplica diferentes estratégias de poder, poder esse que provém das relações sociais que estabelecem pelo facto de pertencerem a uma instituição, com vista a alcançar em primeiro lugar os seus objectivos profissionais. Com efeito a proximidade do contacto com a população alvo e simultaneamente com o poder político dá a este profissional um conhecimento privilegiado da realidade, sendo mesmo apontado pelos Assistentes Sociais do nosso estudo como um dos pontos fortes da sua actividade. Sendo o Assistente Social um interlocutor privilegiado no contacto com as populações, assume-se com um papel de técnico específico para a intervenção social, competente

para analisar e intervir na realidade social, com vista à mudança social.¹⁹⁴ Ainda que o peso da instituição possa constituir factor determinante da prática profissional, acabando de uma forma ou de outra, por condicionar o seu exercício, poder de acção e decisão, cabe ao profissional saber limitar esse controle, exercer um poder de base pessoal, *uma relação de força*, pela organização e negociação de estratégias, o que implica pensar a prática *numa política de alianças*, assente nas relações sociais de âmbito profissional que estabelece com os clientes, bem como na manipulação dos recursos de que dispõe.

No que se refere às actividades desempenhadas, nos diversos domínios de intervenção, destaca-se a área da habitação que consideram ser o domínio que maior visibilidade dá e mais evidencia o seu desempenho. Muito embora as actividades imediatas e pontuais tenham ainda um grande peso no cômputo das actividades desenvolvidas, são a apresentação de propostas e a orçamentalização que mais ocupam os Assistentes Sociais dos municípios de Viseu, sendo também significativas as acções ao nível da planificação e programação, no fundo seguindo os ditames a que apela a proposta de diploma legal da carreira dos Assistentes Sociais, de que sejam os próprios profissionais a conceber, planear e organizar o próprio processo profissional. Daí a importância de que se reveste a definição do seu projecto profissional baseado nos valores da liberdade, autonomia e emancipação das pessoas bem como da capacidade de organização da classe profissional face ao surgimento de novos e complexos problemas sociais e à confluência de profissionais congéneres que conduzem a urgência permanente de conquistar novas legitimidades.

É também na área da habitação que mais pareceres sociais são solicitados aos Assistentes Sociais, ao que não será alheio o facto da ausência de habitação e as deficientes condições de habitabilidade ocuparem um lugar de relevo entre os principais problemas com que os munícipes se

¹⁹⁴ Cfr. Protótipos de Assistente Social defendido por **NEGREIROS**, Maria Augusta G., in *As representações sociais da profissão de Serviço Social, Uma análise Empírica em Contexto Autárquico*, Lisboa, Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa, departamento de Pós- graduação, 1995, pags. 49-52.

deparam, e como tal continuar a marcar fortemente o exercício da prática profissional nos municípios, a quem são reconhecidas competências exclusivas neste domínio.

Face às actuais competências das autarquias previstas na Lei 159/99 de 14 de Setembro, verifica-se que o Assistente Social ainda não desenvolve todas.....

No seu quotidiano os Assistentes Sociais do distrito desempenham predominantemente funções de execução, todavia registam-se já com significativa representação as funções de concepção e planeamento, sendo que as de Investigação nos aparecem referenciadas em menor escala, estão, no entanto, presentes traduzindo já práticas que vão além do mero pragmatismo profissional dos Assistentes Sociais. Outros aspectos há que dão mostras de que os Assistentes Sociais resgatem a sua autonomia e dão largos passos para a sua afirmação sendo ponto assente a sua aptidão e legitimidade profissional para o desempenho de funções de coordenação, não apenas de actividades e projectos, mas também de gestão de recursos humanos. Ora, a assunção de tais funções envolvem necessariamente a investigação como forma de equacionar e reconstruir analiticamente a intervenção dos Assistentes Sociais. Neste sentido, verificamos já um significativo envolvimento dos Assistentes Sociais dos municípios em projectos de investigação promovidos pelos próprios municípios, participando e coordenando os mesmos.

Na lógica de pensamento de Myriam Veras Baptista de que a prática profissional sofre a influência das políticas sociais que constituem a sua “matéria prima” constatamos que no distrito de Viseu a elaboração de propostas para melhoria das políticas existentes e a planificação e orçamentalização das actividades das actividades aparecem-nos como os tipos de actuação que as Assistentes Sociais mais indicam dever desenvolver em relação com as políticas sociais, muito embora esta participação é em muitos casos parcial e a dar os primeiros passos, o que nos leva a afirmar com Manuel Menezes que nesta matéria falta ainda alguma sensibilização, por parte dos diferentes executivos, para a importância do Serviço Social na participação da planificação da intervenção municipal na esfera social. É também significativa a percentagem de Assistentes Sociais que

apontaram a concepção de medidas de política social, o desenvolvimento de projectos de investigação, a avaliação de programas, projectos e Serviços Sociais e a execução medidas de política pré- definidas. Ora, sendo um importante veio de análise compreender a implementação e o desenvolvimento das políticas sociais em Portugal é importante recordar o importante contributo da integração de Portugal na CEE e concretamente das políticas sociais que daí derivaram que vieram a influenciar a metodologia do trabalho na área social, sendo uma das vertentes, a intervenção de cariz multidisciplinar e a participação dos Assistentes Sociais na concepção de políticas sociais de âmbito local. Todas as inquiridas integram equipas multidisciplinares e a sua maioria sente ter contribuído para a definição de tais políticas municipais, considerando mesmo ser um ponto forte da sua actividade a definição de linhas de política social das Autarquias e fazendo-o maioritariamente através das propostas de intervenção que apresenta e que se prendem com a implementação, desenvolvimento e dinamização de actividades e projectos inovadores e de interesse para o município e que respondem aos problemas e anseios manifestados pela população mais desprotegida.

Das propostas mais significativas que apresentaram por sua iniciativa, foi-nos mais referenciado a candidatura a projectos na área da exclusão social e a candidatura a programas ou intervenções na área da habitação, propostas que tem o propósito de responder essencialmente a necessidades colectivas, provando que as suas respostas de uma maneira geral não têm um carácter pontual e isolado, procurando-se que as mesmas abranjam a comunidade local. Ao dar respostas colectivas aos problemas da população, pela produção de serviços colectivos, oportuniza-se que a população utente experimente novas formas de viver e de pensar a sua existência, realizando com *eles uma pedagogia democrática*, no sentido que se estimulam processo de decisão colectivamente participados que tem em conta o reconhecimento de direitos sociais numa perspectiva ampliada, englobando não apenas “os que dizem respeito a condições materiais de vida, mas também os de

expressão, participação e organização.”¹⁹⁵

Ora, tudo isto tendo em vista o *empowerment* da população, visando a melhoria da qualidade de vida da população, mediante estratégias de intervenção diversificadas, com realce para as estratégias de consciencialização do utente da sua situação e envolvimento de pessoas e entidades da comunidade local, com reforço da auto-estima do utente, implicando-o na resolução do seu problema e a articulação das organizações da comunidade, sempre numa perspectiva de desenvolvimento concelhio centrado nas pessoas.

Retomamos os contributos das análises teóricas anteriormente desenvolvidas de que o princípio da participação se constitui como um elemento chave de uma “ política de extensão e aprofundamento da democracia que situa parcelas de poder ao alcance dos cidadãos e das comunidades”¹⁹⁶ e que os Serviços Sociais devam ser de todos, para todos e decididos por todos o que implica que ultrapassem as repostas de cariz singular e sirvam de contributo social à comunidade. Este agir identifica-se com alguns aspectos preconizados pelo Serviço Social Crítico que concede prioridade à origem estrutural dos problemas, que renúncia às concepções individualistas e defende posturas igualitárias entre trabalhadores e utentes. Valoriza ainda a experiência, a capacidade e o conhecimento do utente dos serviços e defende a participação da comunidade no seu processo de mudança, pela adopção de estratégias de consciencialização das populações e o desenvolvimento de acções colectivas, tudo em prol da transformação social a longo prazo.

É ainda manifesto a existência de aspectos que importa limar, as questões que se prendem com a relação do poder político com o poder técnico, sendo mesmo apontado como um dos pontos fracos da actividade dos Assistentes Sociais inquiridos a descoincidência entre os objectivos profissionais e institucionais, bem como com a falta de recursos financeiros, técnicos, humanos, físicos e

¹⁹⁵ NUNES, Maria Helena, “ A prática de Assistentes Sociais: Uma Conversa Heurística”, *Intervenção Social*, 1995, pags. 112/113.

¹⁹⁶ IDANEZ, Maria José Aguillar, *Acção Social ao nível Municipal*, Fundação Bissaya Barreto, Edição Portuguesa, 2001, pág. 32.

materiais constituindo na perspectiva dos próprios Assistentes Sociais o maior constrangimento da sua prática profissional.

Verificamos também que ao nível da inserção do Serviço Social nos municípios que o mesmo carece ainda de alguma estruturação orgânica e reclama um maior nível de especialização para a área social sendo ainda frequente a integração de Assistentes Sociais em estruturas autónomas, o que indicia ainda o menor valor dado a esta área relativamente a outras áreas de intervenção dos municípios, o que também estará relacionado com a recente implantação desta área no Poder Local. Acresce a esta baixa especialização, o facto de a maioria dos Assistentes Sociais integrados em Divisão não terem Chefe de Divisão dependendo directamente do poder político, do Vereador ou do Presidente da Câmara, o que em nosso entender, poderá comprometer ou até travar a eficácia do desempenho profissional, a autonomia e as possibilidades de alargar o campo de intervenção profissional, isto é, as potencialidades da sua prática profissional nas autarquias. Não obstante todas as alterações introduzidas com a criação da Carreira de Técnico Superior de Serviço Social que induz a que os Assistentes Sociais acedam a cargos de chefias, verificamos que nos municípios de Viseu ainda há algum caminho a percorrer a esse nível, verificando-se ao nível das chefias que por um lado nos encontramos aquém do que se vem afirmando ser competência dos Assistentes Sociais após a criação da Carreira Técnica Superior e do que se postula na proposta de diploma legal da carreira dos Assistentes Sociais dado constatar-se que apenas um município possui chefe de divisão e por outro a inexistência de qualquer Assistente Social que assuma essa chefia. Esta questão está intimamente relacionada com as relações de alguma tensão entre poder político e poder técnico, e em que parece dominante a desvalorização do poder técnico face ao poder político. Não obstante ser à esfera política que normalmente cabe a decisão de implementar as acções propostas pelos Assistentes Sociais, compete ao profissional adoptar estratégias que segundo Faleiros traduzem saber e poder, com vista a coarctar aquela tensão e oportunizar uma maior intervenção dos Assistentes Sociais no processo de decisão.

No actual contexto do mercado de trabalho ao qual concorrem profissionais congéneres, e com o processo de descentralização das políticas sociais de que é exemplo o município, são grandes os desafios que se colocam no campo da actuação profissional do Assistente Social, que exigem o recurso a uma multiplicidade de talentos, desde o domínio da informação a habilidades técnicas e operacionais, sendo fundamental incorporar a pesquisa nos procedimentos e saberes práticos do quotidiano. Novas funções e qualificações¹⁹⁷ são, pois, exigidas aos Assistente Sociais para que possam actuar na esfera das políticas sociais, no planeamento e gestão, inseridos em "equipes multidisciplinares que tensionam a identidade profissional"¹⁹⁸

Sendo o Assistente Social um interlocutor privilegiado no contacto com as populações e na mediação entre os recursos disponíveis e as políticas sociais, usufrui de uma posição estratégica para por um lado, identificar e caracterizar as carências existentes na população, por outro lado, elencar novos problemas, e perspectivar novas soluções para os colmatar, ou seja, parafraseando Vicente P. Faleiros, o profissional além de cumprir funções, não são meros instrumentos ou agentes de execução das políticas sociais, tem que perspectivar e desenvolver estratégias de intervenção, tem de ter competência científica- técnica e ideológico-política que confere sentido e direcção estratégica, competência essa, que tanto pode ser funcional aos sistemas, como pode dentro de estruturas funcionais potenciar estratégias emancipatórias. É neste duplo carácter de autonomia e regulação, que se deve entender a prática do Serviço Social, tendo sempre presente que o Assistente social possui autonomia funcional mas depende, é condicionado, pela dominação da estrutura onde se encontra inserido, daí que seja sempre uma autonomia relativa.

Com o novo elenco de problemáticas sociais às quais urge responder, do profissional de Serviço Social, exige-se hoje, um novo perfil de actuação que, cada vez mais articule ensino, pesquisa e

¹⁹⁷ Desde conhecimentos para realizar estudos Sócio Económicos, leitura e análise de documentos públicos, identificar recursos disponíveis para projectar acções, o domínio de processo de planeamento, avaliação de programas e projectos, a capacidade de negociação, o conhecimento e know-how na área dos recursos humanos, possibilidade de trabalho ao nível da assessoria e consultoria, requisições no campo de pesquisa.

¹⁹⁸ CFESS, Brasília, 2002.

prática profissional e ainda que o pragmatismo tenham ainda algum peso no quotidiano das nossas práticas, exige-se hoje que o Assistente Social quando no exercício de funções seja cada vez mais um técnico com capacidade de análise e intervenção especializada, reconhecendo-se hoje a necessidade de apostar na formação enquanto pressuposto para a legitimação e maior consolidação da profissão de Serviço Social, num período em que com a integração de outros profissionais se "(...)disputam papeis e tarefas pondo em xeque a legitimidade anteriormente alcançada(...)".¹⁹⁹

Para Paulo Netto " (...) novas competências remetem à pesquisa, à produção de conhecimentos (...)As novas competência passam, incontornavelmente pela formação Profissional(...)"²⁰⁰. O projecto profissional " implica o compromisso com a competência, que só pode ter como base o aprimoramento intelectual do Assistente social."²⁰¹ Mas mais, exige-se ao lado desta busca de cada um, que a própria classe se estruture e organize, como forma de fazer face às cada vez mais fortes exigências da sociedade, em que o profissional de Serviço Social tem de aparecer aos olhos de outros operadores do social como integrando uma classe forte e activamente interventiva na definição de novas políticas sociais.

A aprovação pela Assembleia da República da proposta do diploma do Estatuto Legal da Carreira, bem assim como a criação da Ordem dos Assistentes Sociais, constituirá mais " um marco indiscutível para a afirmação da cidadania profissional", afirmando o seu espaço profissional e especificidade das suas funções²⁰² algo que a acontecer só peca por tardio, veja-se o caso dos profissionais Brasileiros, cuja profissão se encontra regulamentada desde 1957.No entanto, e não obstante o maior nível de implementação e desenvolvimento da profissão no Brasil ainda hoje se

¹⁹⁹ **NETTO**, José Paulo, *Transformações Societárias e Serviço Social, Serviço Social & Sociedade*, nº 50, ano XVII, Abril 1996, pag.109.

²⁰⁰ **NETTO**, José Paulo, *Transformações Societárias e Serviço Social, Serviço Social & Sociedade*, nº 50, ano XVII, Abril 1996, pag. 109.

²⁰¹ **NETTO**, José Paulo, *Serviço Social, Ética, Deontologia & Projectos profissionais*, artigo "A construção do projecto ético político do Serviço Social frente à crise contemporânea", CPIHTS, VERAS, ICSA, Lisboa, Madrid, São Paulo, 2001, pag.24.

²⁰² **HENRIQUEZ**, Alfredo B.,1999: *Trabalhadores Sociais comprometidos com o seu futuro*, Revista Estudos & Documentos, Dezembro de 2000, N.º 4/5,CPIHTS, Veras Editora e ICSA, pág. 9.

discute e reflecte o que é matéria do Serviço Social, quais são as suas *atribuições privativas* e como são identificadas as actividades e os objectivos profissionais. O Conselho Federal de Serviço Social no Brasil em produção escrita recente refere “ considerando o objecto do Serviço Social e as suas múltiplas determinações na vida social, entendemos ser impossível listar todas as demandas que compõem matéria da profissão, pelo que cabe ao profissional identificar os objectos, elaborar sua proposta de intervenção, fundamentando a sua prática cientificamente, distinguindo-a do trabalho de um leigo”²⁰³Também ao nível das atribuições específicas, referidas como *privativas ou prerrogativas exclusivas* no mesmo texto, as preocupações demonstradas justificam-se pelo facto de que com as novas determinações do mundo do trabalho que exigem actuações generalistas e polivalentes e implicam o trabalho em equipas interdisciplinares e por consequência a perda de espaço profissional, se impõe a capacitação e qualificação profissional como forma de garantir a especificidade da actuação do Profissional de Serviço Social.

Relativamente à forma como os Assistentes Sociais identificam as actividades e objectivos profissionais, constata-se que a maioria dos profissionais tem ainda dificuldades em diferenciar objectivo profissional e institucional e em relacionar actividades com objectivos profissionais, havendo no entanto profissionais que fundamentam a sua prática em propostas inovadoras e em estudos sistemáticos e práticas qualificadas e coerentes.

As mudanças sociais traduzem-se também numa concepção diferente de utente, já não necessariamente pobre, mas utente/ cidadão que em situação de crise recorre aos serviços sociais para beneficiar de um conjunto de direitos. Há pois uma transição da lógica do assistido/ despossuído, para a concepção de utente activo, sujeito de vontades, com capacidade de encontrar a fonte do problema e por consequência a sua solução - É uma perspectiva diferente de intervenção, e dos problemas, muito dependente de factores contextuais, daí que a intervenção se

²⁰³ CFESS, Brasília, 2002.

projecte na possibilidade da intervenção ser utilizada para a reorientação dos serviços e concepção das próprias políticas sociais.

Há que habilmente saber integrar espaços e momentos de reflexão, repensar os processos metodológicos de forma a não sermos absorvidos pelo pragmatismo.

A prática profissional do Assistente Social é uma construção social, é sempre contextualizada, integra a rotina e a ruptura nos seus processos de trabalho e apresenta uma diversidade de posturas profissionais, combinando conhecimentos, e construindo teorias informais.

O desafio hoje é apreender a desvendar os limites e as possibilidades potenciais presentes na dinâmica da vida quotidiana profissional, pelo que torna-se necessário incorporar a acção investigativa como instrumento para o exercício profissional. Neste contexto de descoberta, é necessário mobilizar competências e o Serviço Social tem que, cada vez mais ter uma cultura de investigação e sistematização da prática, adoptando posicionamentos de ruptura para com o fatalismo funcional, promover a articulação entre teoria e prática, escapando ao ritual pragmático, valorizando a intervenção reflexiva e a investigação.

BIBLIOGRAFIA:

-  **ALMEIDA**, Henrique, (Org.), Governo Civil do Distrito de Viseu, *O Distrito de Viseu em Números, contributo para uma caracterização económico-social*, Viseu, Fevereiro 2005
-  **ALMEIDA**, João Ferreira, **CAPUCHA**, Luís, **COSTA**, António Firmino, **MACHADO**, Fernando Luís, **NICOLAU**, Isabel, **REIS**, Elizabeth, *Exclusão Social- Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta Editora, 2.ª Edição, 1994
-  **ALVES**, Maria do Céu Fernandes, *O Serviço Social e as Ocupações de Casas Camarárias em 1974-75 – a Experiência do Serviço de realojamento na Câmara Municipal de Lisboa*, ISSSL, Departamento de Pós-Graduação Académica, II Curso de Mestrado em Serviço Social, Abril de 2001
-  **AMARO**, Rogério Roque, “Desenvolvimento Local e Cidadania”, II Seminário Internacional Intervenção das autarquias na Área Social no Início do 3.º Milénio, Fundação Bissaya Barreto, Centro de Estudos e Formação, Coimbra, 29 e 30 de Junho de 2000
-  **AMMANN**, Safira Bezerra, “A produção Científica do Serviço Social no Brasil” *Revista Serviço Social e Sociedade*, n.º 14, Cortez editora, Abril 1984
-  **ANDER-EGG**, Ezequiel e **AGUILLAR**, Maria José, *Administración de programas de acción social*, Buenos Aires, Lúmen, 1994
-  **BAPTISTA**, Myrian Veras, *A Investigação em Serviço Social*, Lisboa, S. Paulo CPIHTS, Veras Editora, 2001
-  **BRANCO**, Francisco, “Municípios e Políticas Sociais em Portugal, *Intervenção Social* N.º11/12, 1995

- 📖 **BRANCO**, Francisco, *A face lunar dos direitos sociais; Virtualidades e limites do RMG como direito da cidadania em Portugal*, Tese de Doutoramento PUC/SP, 2001
- 📖 **BRANCO**, Francisco, " *Municípios e Políticas Sociais em Portugal (1977-1989)*", Seminário Investigar e Agir, ISSS, Junho 1994
- 📖 **BUREAU INTERNACIONAL DO TRABALHO**, *Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social, experiência do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*, 2003
- 📖 **CAPUCHA**, Luís Manuel (Coord.) *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*, Ministério do trabalho e da Solidariedade, Comissão nacional do Rendimento Mínimo, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Lisboa, 1998
- 📖 **CARMO**, Hermano (**Org.**), Hermano, *Exclusão Social - Rotas de Intervenção*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa/Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996
- 📖 **FALEIROS**, Vicente Paula, *Questões presentes para o futuro, Serviço Social & Sociedade*, n.50, S. Paulo, Cortez Editora, 1996
- 📖 **FALEIROS**, Vicente Paula, *Saber Profissional e Poder Institucional*, 3.ª Edição, S. Paulo, Cortez Editora, 1991
- 📖 **FALEIROS**; Vicente Paula, "Prefácio", *Serviço Social, profissão e Identidade, que trajectória?*, Cadernos do Futuro, Lisboa, São Paulo, Veras Editora, 1999
- 📖 **FALEIROS**; Vicente Paula, *Estratégias em Serviço Social*, S. Paulo, Cortez Editora, 1997
- 📖 **FELIZES**, Joel, *Três abordagens do Poder Local enquanto formas diferenciadas de construção das indetidades- uma breve exploração*, Apresentação no IV Congresso Português de Sociologia on-line.
- 📖 **FOUCAUT** Michel, *Microfísica do Poder*, Rio de Janeiro, Grall, 1992
- 📖 **FOUCAUT** Michel, *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*, Petrópolis, Vozes, 2001

- 📖 **FRANCO**, Ana Cristina de Almeida Mendes, *A Investigação em Serviço Social e a Formação ao Nível da Licenciatura, Análise dos Planos de Estudo nos anos 90, Em Portugal*, ISMT, Dissertação de Mestrado em Serviço Social, ESAE, Coimbra, 2003
- 📖 **FREIRE**, Paulo, *Desafios de globalização*, Editora vozes, Petrópolis, 1998
- 📖 **FREIRE**, Paulo, *Pedagogia do Oprimido*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1970
- 📖 **GAIO**, Carlos Morais, **SILVA**, Rui Azevedo P., **BRITO**, Teresa Carmo, *Organização de Serviços Municipais*, Comissão de Coordenação da Região Norte, 1986
- 📖 **GALPER**, J. *Política Social e trabalho Social*, Cortez Editora, 1986
- 📖 **GHIGLIONE**, Rodolph, **MATALON**, Benjamim, *O Inquérito Teoria e Prática*, Oeiras, Celta Editora, 1993
- 📖 **GOMES**, António Júlio Leitão Ferreira, *O Rendimento Mínimo garantido, Da Exclusão à inserção*, Coimbra, Edições Quarteto, 2002
- 📖 **HATZFELD**, Helène, “Construir novas legitimidades em trabalho Social” in *100 anos de Serviço Social*, MOURO, Helena, SIMÕES, Dulce, Edições Quarteto, Coimbra, 2001
- 📖 **HEALY**, Karen, *Trabalho Social,: perspectivas contemporâneas*, Madrid Edições Morata S.L., 2001
- 📖 **HENRIQUEZ**, Alfredo B., “1999: Trabalhadores Sociais comprometidos com o seu futuro”, *Estudos & Documentos N.º 4/5*, CPIHTS, Dezembro de 2000
- 📖 **HENRIQUEZ**, Alfredo (org.) *Serviço Social, Ética, Deontologia & projectos Profissionais*, Lisboa, Madrid e S: Paulo, PCIHTS – Veras Editora, ICSA; 2001
- 📖 **HOVEN**, Rudy Van Den, **NUNES**, Maria Helena, (Org.) *Desenvolvimento e Acção Local*, Lisboa, Fim de Século Edições, 1996
- 📖 **IAMAMOTO**, Marilda Villela, *Conservadorismo e Serviço Social, Renovação e Conservadorismo no Serviço Social – Ensaios Críticos*, S. Paulo, Cortez Editora, 1992

- 📖 **IAMAMOTO**, Marilda, CARVALHO, Raúl, *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*, S. Paulo/ Lima Cortez e CELATS Editora, 7.^a Edição, 1986
- 📖 **IDANEZ**, Maria José Aguillar, *Acção Social ao nível Municipal*, Fundação Bissaya Barreto, Edição Portuguesa, 2001.
- 📖 **KAMEYMA**, Nobuco, *A Metodologia no Serviço Social*, Cadernos ABESS n.º 3, Associação Brasileira de Ensino de Serviço Social, Cortez Editora, 1988
- 📖 **KARSCH**, Ursula, in **NEGREIROS**, Maria Augusta, *As Representações da Profissão de Serviço Social*, Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa, Lisboa, 1995
- 📖 **KARSCH**, Ursula, *Serviço Social na Era dos Serviços*, Cortez Editora, S. Paulo, 1987
- 📖 **MARQUES**, Jacqueline, “Karen Haley, 2001, Trabajo Social: Perspectivas Contemporâneas”, *Interacções*, n.º 5, 2003
- 📖 **MARTINELLI**, Maria Lúcia, *Serviço Social- Identidade e Alienação*, Cortez editora
- 📖 **MARTINS**, Alcina “Prefácio”, *Investigação em Serviço Social*, Lisboa/ S. Paulo, Veras Editora, CPIHTS, 2001
- 📖 **MARTINS**, Alcina, “ Investigação e Serviço Social: Análise de algumas questões”, *Estudos e Documentos*, Série I, n.º 7, CPIHTS, 1995
- 📖 **MARTINS**, Alcina, “A importância da Investigação em Serviço Social”, *Estudos e Documentos*, Série I, Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social, 1997
- 📖 **MARTINS**, Alcina, “Génese, Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português – A Escola Normal Social de Coimbra”, *Intervenção Social*, n.º 11/12, Lisboa, Revista do ISSSL, 1995
- 📖 **MARTINS**, Alcina, “Serviço Social e Investigação”, *Serviço Social, Profissão & Identidade, que trajectória?*, Lisboa/ S. Paulo, Edição dos Autores, Veras Eaditora, 1999

-  **MARTINS**, Alcina, “*Serviço Social, Crítica em Tempo de Ditadura*”, *Estudos & Documentos- Série I*, n.º 23, Julho, 2002
-  **MARTINS**, Alcina, **BRANCO**, Francisco, **ANDRADE**, Marília, *O Serviço Social na forma de serviço numa organização municipal*, Estudos & documentos, série I, CPIHTS, 1992
-  **MARTINS**, Alcina, *Génese, Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português*, Lisboa, Fundação Caloust Gubenkian, Fundação para a Ciência e Tecnologia, 1999
-  **MARTINS**, Moisés, “Identidade Regional e Local e Intervenção Autárquica. Da ideia Polarizada de Desenvolvimento à Definição da Comunidade como Experiência Translocal”. In José Pinheiro Neves et all(coord.) *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, Porto, Edições Afrontamento, 1993
-  **MARTINS**; Alcina C., **HENRIQUEZ**, Alfredo B., **QUEIROZ**, Maria José, *Projecto de Pesquisa- A construção do conhecimento do Serviço Social Português*, Núcleo de Pesquisa de História de Serviço Social, Lisboa, 1989
-  **MENEZES**, Manuel, *As práticas de cidadania no poder local comprometido com a comunidade*, Coimbra, Quarteto Editora, 2001
-  **MENEZES**, Manuel, comunicação apresentada no II Seminário Internacional Intervenção das Autarquias na Área Social no início do 3.º Milénio, Coimbra, 29 e 30 de Junho de 2000.
-  **MENEZES**, Manuel, *Serviço Social Autárquico e Cidadania: A experiência da região centro*, Coimbra, edições Quarteto, 2002
-  **MOURO**, Helena, **SIMÕES**, Dulce (coord.), *100 Anos de Serviço Social*, Coimbra, Quarteto, 2001
-  **MOZZICAFREDDO**, Juan, *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora, 1997

- 📖 **MOZZICAFREDDO**, Juan, **GUERRA**, Isabel, **FERNANDES**, Margarida A., **QUINTELA**, João in artigo “Modelos de Gestão e de Legitimidade no Sistema Político Local Português”, *Sociologia*, n.º 6, 1989
- 📖 **NEGREIROS**, Maria Augusta, “Qualificação Académica e Profissionalização do Serviço Social- o caso Português”, *Serviço Social & Sociedade*, Ano 19,n.º 56, S. Paulo, Cortez Editora, Março de 1998
- 📖 **NEGREIROS**, Maria Augusta, Geraldes “ Estado e Profissões”, *Intervenção Social*_N.º 8, ano III, Dez., Lisboa, Revistado ISSSL, 1993
- 📖 **NEGREIROS**, Maria Augusta, **MARTINS**, Alcina, **HENRÍQUEZ**, B. Alfredo, **MC DONOUGH**, Josefina Figueira, Lisboa, S. Paulo, Veras Editora, Edição dos Autores, 1998
- 📖 **NEGREIROS**, Maria Augusta G., *As Representações Sociais da Profissão de Serviço Social, - Uma análise empírica em contexto autárquico*, Lisboa, Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa, Departamento de Pós-graduação, 1995
- 📖 **NEGREIROS**, Maria Augusta Geraldes, “Sessão de Abertura do Seminário Investigar o Agir”, *Intervenção Social* n.º 11/12, Dez., Lisboa, Revista do ISSSL, 1995
- 📖 **NEGREIROS**, Maria Augusta, “Qualificação Académica e profissionalização do Serviço Social- o caso Português”, *Serviço Social, Profissão e Identidade- Que trajectória?*, Veras Editora, Lisboa/ S. Paulo, 1998
- 📖 **NETTO**, José Paulo, “A Controvérsia paradigmática nas Ciências Sociais”, *Cadernos ABESS* n.º 5 – A produção do Conhecimento e o Serviço Social, S. Paulo, Cortez Editora, 1992
- 📖 **NETTO**, José Paulo, *Serviço Social*, “A construção do projecto ético político do Serviço Social frente à crise contemporânea”, *Ética, Deontologia & Projectos profissionais*, CPIHTS, VERAS, ICSA, Lisboa, Madrid, São Paulo, 2001

- 📖 **NETTO**, José Paulo, “Licenciatura, Perfis e Problemas Profissionais do Serviço Social”, *Interacções*, n.º 1, ISSSC, 1995
- 📖 **NETTO**, Paulo, *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*, S. Paulo, Cortez Editora, 1992
- 📖 **NETTO**; Paulo “Transformações Societárias e Serviço Social, - Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil” *Serviço Social e Sociedade*, n.º50, Abril, S. Paulo, Cortez Editora, 1996
- 📖 **NUNES**; Maria Helena, “A Prática de Assistentes Sociais: uma conversa heurística”, *Intervenção Social* N.s 11/12, 1995
- 📖 **OLIVEIRA**, César, *História dos Municípios e do Poder Local* (Dos finais da Idade Média à União Europeia), Circulo de Leitores, 1995
- 📖 **PAYNE**, Malcon, *Modern Social Work Theory – a critical introduction*, Chicago, Linceum Books, 1991
- 📖 **PINTO**, Carla, “Empowerment, uma Prática de Serviço Social”, in BARATA, O (coord), *Política Social* – Lisboa: ISCSP, 1988
- 📖 **QUIVY**, Raymond, **CAMPENHOUDT**, LucVan, O Inquérito por Questionário, *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva Editora, 1992
- 📖 **RODRIGUES**, Fernanda, “Pobreza e Exclusão Social: Configurações e perspectivas, a intervenção e a formação dos profissionais sociais”, in **HOVEN**, Rudy Van Den, **NUNES**, Maria Helena(Org.) , *Desenvolvimento e Acção Local*, Fim de Século Edições
- 📖 **RODRIGUES**, Fernanda, *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*, ISSS Dep. Editorial, CPIHTS, Projecto Atlântida, Lisboa, 1999
- 📖 **RODRIGUES**, Fernanda, **STOER**, Stephen, *Acção Local e Mudança Social em Portugal*, Lisboa, Fim de Século Edições, 1993

- 📖 **ROMERO**, Carlos, “Portugal Permanece o País Mais Desigual da Europa”, *Público*, 2006
- 📖 **RUIVO**, Fernando, “Local e Política em Portugal: O Poder Local na Mediação entre Centro e Periferia”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* n.º 30, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais, 1990
- 📖 **RUIVO**, Fernando, “Um Estado Labiríntico: A Propósito das Relações entre o Poder Central e o Poder Local em Portugal”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* n.º 33, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos, 1991
- 📖 **RUIVO**, Fernando, **FRANCISCO**, Daniel “O Poder Local entre Centro e Periferias”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* n.º 52/53, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais, Novembro de 1998/ Fevereiro de 1999
- 📖 **RUIVO**, Fernando, *O Estado Labiríntico. O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento, Coleção: Saber Imaginar o Social, n.º 13, 2000
- 📖 **RUIVO**, Fernando, *Poder Local e Exclusão Social*, Coimbra, Quarteto Editora, 2.ª Edição, 2002
- 📖 **RUIVO**, Fernando, **VENEZA**, Ana, “Seis questões pelo Poder Local”, Coimbra, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nºs 25 e 26, 1988
- 📖 **SANTOS**, Boaventura de Sousa, *Introdução a uma ciência pós- moderna*, 2.º ed., Porto, Edições Afrontamento, 1998
- 📖 **SANTOS**, Boaventura de Sousa, *Portugal: um retrato singular*, Porto, Edições Afrontamento
- 📖 **SANTOS**, Boaventura de Sousa, *Um discurso Sobre as Ciências*, 2.ª ed., Porto, Edições Afrontamento, 1988

-  **SANTOS**, Boaventura Sousa, “Municípios Participativos” Visão-on line, 18 de Abril de 2002.
-  **SANTOS**, Boaventura Sousa,(Org.), *Conhecimento Prudente para Uma Vida Decente: Um discurso sobre as Ciências Revisitado*, Porto, Edições Afrontamento
-  **SANTOS**, Boaventura Sousa,” O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: Para um Novo Senso Comum sobre o Poder e o Direito”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* n.º 30, Coimbra, Junho 1990
-  **SANTOS**, Sónia, **FREITAS**, Lorena “A influência do movimento de reconceptualização Latino - Americano em Portugal na década de 70- os discursos e as práticas antes e após o 25 de Abril”, *Estudos & Documentos*, CPIHTS I Série, n.º 12, 1998
-  **SARAIVA**, José Hermano, *Evolução Histórica dos Municípios Portugueses*, Lisboa, Centro de Estudos Políticos e Sociais,1957
-  **SILVA**, Aníbal Cavaco, *Crónicas de uma crise anunciada*, Lisboa, Editorial Notícias, 2001
-  **SOUSA**, António Francisco, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, Lisboa,2.ª Edição, 1992
-  **SPASATI**, Aldaísa, “Serviço Social em Tempos de Democracia” , *Serviço Social e Sociedade* n.º 39, S. Paulo, Cortez Editora,1992
-  **VENEZA**, Ana, “O Poder Local 1976-1984: Da indefinição à (Des) Centralização Estatal”, *Coimbra*, Centro de Estudos Sociais, *Revista Crítica das Ciências Sociais*, n.º 18/19/20,1986

SITES:

-  www.partidosocialista.pt.
-  www.psd.pt

 www.anmp.pt

LEGISLAÇÃO:

-  **Dec. Lei nº 549/77**, de 31/12: regula a criação do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.
-  **As portarias 370/90 e 1144/90**, respectivamente de 12 de maio e 20 de Novembro: vieram permitir que ao curso superior de Serviço Social, ministrado pelos ISSS de Lisboa, Porto e Coimbra, fosse reconhecido o nível de licenciatura.
-  **Aviso nº 5351**, publicado no Diário da República, nº 151, II Série, de 2 de Julho de 2001: regula competências do sector da acção social do Município de Tondela.
-  **Aviso nº 275**, publicado no Diário da República, II Série, de 27 de Novembro de 1997: regula as competências dos Serviços de Acção Social de Tarouca.
-  **Aviso nº 134**, publicado no Diário da República, II Série, de 11 de Junho de 1988: regula as competências do sector da acção social e da saúde do município de S. João da Pesqueira.
-  **Constituição da República Portuguesa** de 10 de Abril de 1976.
-  **Dec. Lei 183/77**, de 5 de Março: revê e amplia a protecção social no desemprego
-  **Dec. Lei 396/79** de 21 de Setembro: extingue a Comissão para o Emprego na Zona de Intervenção (Comezi) e define o regime especial de subsídio de desemprego para os trabalhadores excedentários.
-  **Dec. Lei nº 31095**, de 31/12/1940: regula o exercício do Poder Local.
-  **Dec. Lei 17/77**, de 12 de Janeiro: transfere os serviços médico-sociais da previdência para a Secretaria do Estado da Saúde e cria os Centros Distritais ou Regionais de Segurança Social e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

- ☞ **Dec. Lei 513-M/79**, de 26 de Dezembro e Dec. Regulamentar 25/77 de 4 de Maio: cria as pensões de velhice, sobrevivência e pensão social.
- ☞ **Decisão n.º 50/2002/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Dezembro de 2001, estabelece um programa de acção comunitária de incentivo à cooperação entre os Estados-Membros em matéria de luta contra a exclusão social para o período de 2002-2006.
- ☞ **Dec. Lei 180-C/78 de 15 de Julho**: regula estatuto dos trabalhadores de serviço doméstico.
- ☞ **Dec. Lei n.º 100/84 de 29 de Março**: configura um quadro mais alargado de atribuições na esfera social.
- ☞ **Dec. Lei n.º 100/84 de 29 de Março**: configura um quadro mais alargado de atribuições na esfera social.
- ☞ **Dec. Lei n.º 116/84**, de 6 de Abril e a **Lei n.º 44/85**, de 13 de Setembro: regulamentação da estrutura orgânica dos municípios
- ☞ **Dec. Lei n.º 248/85**, de 15 de Julho: estabelece o regime geral de estruturação das carreiras da função pública.
- ☞ **Decreto Lei n.º 77/84**, de 8 de Março: estabelece o regime da delimitação e da coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos.
- ☞ **Decreto-Lei n.º 2/2003**, de 6 de Janeiro: extingue os comissariados sucedendo-lhes nas atribuições, direitos e obrigações, o Instituto de Solidariedade e Segurança Social.
- ☞ **Decreto-Lei n.º 296/91**, de 16 de Agosto: visa criar e regulamentar a Carreira de Técnico Superior de Serviço Social.
- ☞ **Decreto-Lei n.º 35/90**, de 25 de Janeiro: estabelece a gratuitidade da escolaridade obrigatória.

- 📄 **Decreto-Lei n.º299/84**, de 5 de Setembro: regulamentada as competências em matéria de transportes escolares.
- 📄 **Decreto-lei nº100/84**, de 29 de Março: Lei das Autarquias Locais.
- 📄 **Despacho Conjunto 300/97**, de 4 de Setembro: comparticipação na Educação Pré-Escolar.
- 📄 **Lei 159/99**, de 14 de Setembro: define o quadro de transferência de atribuições e competências para as Autarquias Locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local.
- 📄 **Lei 25/85**, de 12 de Agosto: definição das atribuições das Autarquias na área social, designadamente na protecção à infância e terceira idade.
- 📄 **Lei 28/84**, de 14 de Agosto: Lei de Bases da Segurança Social
- 📄 **Lei Constitucional Nº 1/1982**, de 30 de Setembro.
- 📄 **Lei Constitucional Nº 1/1989**, de 8 de Julho.
- 📄 **Lei Constitucional Nº 1/1992**, de 25 de Novembro.
- 📄 **Lei Constitucional Nº 1/1997**, de 20 de Setembro.
- 📄 **Lei Constitucional Nº 1/2001**, de 12 de Dezembro.
- 📄 **Lei Constitucional Nº 1/2004**, de 24 de Julho.
- 📄 **Lei n.º 1/79**, de 2 de Janeiro: consagra a autonomia financeira do Poder Local.
- 📄 **Lei nº 1/87**, de 6 de Janeiro: regulou os financiamentos das Autarquias Locais
- 📄 **Lei nº 169/99**, de 18 de Setembro: veio estabelecer o regime jurídico do quadro de competências, bem como do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.
- 📄 **Lei nº 18/91**, de 12 de Junho: alteração do regime de atribuição das Autarquias Locais e das competências dos respectivos órgãos.

- 📄 **Lei nº 25/85**, de 12 de Agosto: Alteração do Decreto-Lei Nº 100/1984, de 29 de Março (atribuições das Autarquias Locais e competência dos respectivos órgãos).
- 📄 **Lei nº 35/91**, de 27 de Julho: Alteração do Decreto-Lei Nº 100/1984, de 29 de Março (atribuições das Autarquias Locais e competência dos respectivos órgãos).
- 📄 **Lei nº 42/98**, de 6 de Agosto: regula os financiamentos das Autarquias Locais
- 📄 **Lei nº 79/77**, de 25 de Outubro: Define as atribuições das Autarquias e competências dos respectivos órgãos.
- 📄 **Lei nº 87/89**, de 09 de Setembro: Define as atribuições das Autarquias e competências dos respectivos órgãos.
- 📄 **Lei nº 42/98**, de 6 de Agosto: Lei das Finanças Locais.
- 📄 **Dec. Lei 513-L/79**, de 26 de Dezembro institui um pacote de medidas: esquema mínimo de protecção social.
- 📄 **Dec. Lei 296/91** de 16 de Agosto: reestrutura as Carreiras de Serviço Social para a Função Pública.
- 📄 **Portaria nº 182/95**: reconhecimento pelo Ministério do 1.º mestrado em Serviço Social sob a responsabilidade científica do ISSSL.
- 📄 **Portaria nº 15/90**, de 9 de Janeiro: reconhecida ao ISSS de Coimbra a faculdade de atribuir o grau de licenciatura.
- 📄 **Portaria nº 115/77**, de 9 de Março, **Portaria nº 211/79**, de 3 de Maio e **Portaria nº 354/79** de 19 de Julho: regulam o estatuto específico dos trabalhadores independentes.
- 📄 **Portaria n.º 370/90**, de 12 de Maio e **Portaria nº 1144/90** de 20 de Novembro: reconhecem os efeitos correspondentes ao grau de licenciatura aos Cursos Superiores de Serviço Social ministrados de 1935 a 1989.

- ☞ **Portarias n.º 793/89** de 8 de Setembro e **Portaria n.º 797/89**, de 9 de Setembro: foi reconhecida aos ISSSL e ISSSP a faculdade de atribuírem o grau de licenciatura aos cursos de Serviço Social.
- ☞ **Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90**, de 20 de Março: cria os Comissariados Regionais do Norte e do Sul de Luta Contra a Pobreza.

OUTROS DOCUMENTOS:

- ☞ **Actas** das Sessões de Câmara
- ☞ **Boletins Municipais**
- ☞ **Conselho Federal de Serviço Social**, *Atribuições Privativas do Assistente Social em Questão*, Brasília, Fevereiro de 2002.
- ☞ **Encontro Nacional de Projectos de Luta Contra a Pobreza**, Os Caminhos da Inclusão, Fátima, 29/30 de Novembro de 2004.
- ☞ Jornais Regionais e Locais
- ☞ **JORNAL PÚBLICO**, 15 de Janeiro de 2006 “aumenta o fosso entre ricos e pobres em Portugal”, pag.3
- ☞ **PLANO NACIONAL DE ACÇÃO PARA A INCLUSÃO** – Portugal 2003-2005, Julho 2003
- ☞ **Relatório** de actividades das CPCJ 2004, da CNCJR, ISS.