Lusíada
Repositório das Universidades Lusíada

Universidades Lusíada

Branco, Francisco José do Nascimento, 1952-

Crise do Estado providência, universalidade e cidadania : um programa de investigação e acção para o Serviço Social

http://hdl.handle.net/11067/3927

Metadados

Data de Publicação 1993

Resumo Escolhi para a comunicação que fui convidado a apresentar nesta sessão de atribuição dos diplomas de licenciatura, o tema Política Social e Serviço Social. Duas razoes imediatas estão na base desta opção. Em primeiro lugar porque hoje, mais ainda do que ontem, não parece adequado pensar a Acão profissional dos licenciados em Serviço Social fora do quadro das políticas sociais, suas linhas de força e tendências de evolução. Em segundo lugar porque me pareceu oportuno assinalar a passagem recente...

Palavras Chave Estado-Providência, Direitos sociais, Serviço social

Tipo article

Revisão de Pares no

Coleções [ULL-ISSSL] IS, n. 08 (1993)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-25T15:25:29Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

CRISE DO ESTADO PROVIDÊNCIA, UNIVERSALIDADE E CIDADANIA: UM PROGRAMA DE INVESTIGAÇÃO E ACÇÃO PARA O SERVIÇO SOCIAL *

Francisco Branco **

Escolhi para a comunicação que fui convidado a apresentar nesta sessão de atribuição dos diplomas de licenciatura, o tema Política Social e Serviço Social. Duas razões imediatas estão na base desta opção.

Em primeiro lugar porque hoje, mais ainda do que ontem, não parece adequado pensar a acção profissional dos licenciados em Serviço Social fora do quadro das políticas sociais, suas linhas de força e tendências de evolução.

Em segundo lugar porque me pareceu oportuno assinalar a passagem recente do cinquentenário da publicação do **Relatório Beveridge**, unanimemente reconhecido como a "carta constitucional" do Estado de Bem-Estar, como uma oportunidade de reflexão sobre as concepções de política social que estão presentes ou subjacentes às práticas sociais contemporâneas.

Entrando directamente na abordagem do primeiro eixo da temática escolhida devo no entanto frisar que ao trazer a exame o Relatório Beveridge, importante marco no processo histórico das políticas sociais contemporâneas, me guia o simples propósito de, no quadro de uma reflexão de ordem geral, proceder a uma análise dos seus principais contributos e limites.

Beveridge, visando ultrapassar políticas focalistas e pontuais de erradicação da pobreza e esquemas parcelares de seguros sociais, propõe um **modelo de protecção social** assente numa nova concepção de risco social e do papel do Estado e assente em três domínios essenciais:

— Um **sistema de segurança social**, eixo central do seu modelo, com o objectivo de libertar o homem da necessidade e garantir uma segurança de rendimentos;

---

* Comunicação apresentada no ISSS aquando da Abertura do Ano Académico 1992/1993 e entrega dos diplomas aos Licenciados 1986/91

** Mestre em Serviço Social e docente no Instituto Superior de Sereviço Social, Lisboa

— Um **serviço nacional de saúde**;
— Uma **organização nacional do emprego.**

Segundo a concepção de Beveridge trata-se de um sistema de políticas sociais:

— **universal**, abrangendo toda a população independentemente do seu estatuto e ou rendimento;
— **unificado**, porque baseado numa cotização social única;
— **uniforme**, desenvolvendo a sua intervenção na base de serviços e prestações sociais uniformes para todos os beneficiários;
— **centralizado**, sustentado por uma administração única e central [1].

Assim, a implantação e generalização do *Welfare State* apoiou-se no plano conceptual num modelo de **sistemas públicos nacionais de serviços socais** inspirados nas propostas do Relatório Beveridge de 1942.

Como refere Rosanvallon "publicado em 1942, **Segurança Social e Serviços Afins** (*Social Insurance and Allied Services)*, serviu de base para construir o sistema britânico mas inspirou muito mais largamente todas as reformas realizadas nos principais países depois da segunda guerra mundial. Foi o primeiro documento a exprimir os grandes princípios da constituição do Estado-providência moderno" (Rosanvallon, s/d: 115). Uma das bases essenciais do **modo de regulação social** nas sociedades de mercado no pós II Guerra Mundial, pautado na compatibilização entre democracia e capitalismo, entre políticas sociais e crescimento económico.

Hoje, quando este modelo político de Estado Social está posto em questão e se multiplicam os diagnósticos da crise importa reexaminar o sistema de políticas sociais de Beveridge.

A concepção de Beveridge assenta no princípio da responsabilização e intervenção públicas, isto é, na ideia de socialização dos riscos sociais e satisfação das necessidades socialmente reconhecidas. Numa orientação redistributiva dos rendimentos. Orientações e princípios que vêm sendo fortemente criticados e objecto de importantes polémicas mas sobre os quais não me debruçarei directa e imediatamente.

Todavia, talvez o princípio de maior alcance político e social, e que na linha de exposição que prossigo me interessa enfatizar, é o princípio da **universalidade**. Aqui se materializa sem dúvida, no plano conceptual, uma ruptura essencial com

---

[1] *O Plano Beveridge, Lisboa, Editorial Século, s/data, P.* Rosanvallon (s/d: 115) e F. Maia (1990).

uma lógica de segregação e estigmatização . Está em causa o "reconhecimento de direitos sociais auto-aplicáveis e reclamáveis" (Sposati, 1992) ou para utilizar as próprias palavras do Relatório Beveridge "um direito sem prova de falta de recursos". Estamos na realidade face a um princípio basilar da democracia social.

São muitos os limites que podem hoje apontar-se à concepção de Beveridge, mas quero agora apenas destacar que a par dos princípios da responsabilidade e intervenção públicas, âmbito universalista de acção e orientação redistributiva dos rendimentos que presidem às suas propostas, coexiste um modelo centralizado e uniformizado de prestações e serviços sociais suportado na ideia de uma **providência central niveladora**.

Hoje, a homogeneização e padronização da oferta de bens e serviços associados aos programas nacionais e gerais revelou-se claramente nos seus limites, não só pelos efeitos de burocratização e inadequação da oferta de bens e serviços às necessidades e pedidos da população (Fanfani, 1991: 132), como sobretudo pelo défice de equidade alcançado. Reconhecida generalizadamente, nas suas dimensões financeira, social e cultural, a crise do Estado Providência é também a crise dos modelos das políticas sociais e especificamente do **paradigma da igualdade de oportunidades** em que se encerra a concepção de Beveridge.

Pensar as políticas sociais, não na base do conceito de igualdade, medida pelas oportunidades, iguais perante a lei, de *acesso* a bens e serviços sociais, mas do ponto de vista da equidade, avaliada pelos *resultados* em termos de padrões heterogéneos de qualidade de vida, implica reconhecer que "as diferenças sociais, económicas culturais, exigem que se pense o tema da *igualdade com desigualdade.* O conceito liberal de igualdade de oportunidades só será real quando as oportunidades forem desiguais ao contrário do que hoje se verifica. Trata-se de uma **discriminação positiva**" (Sposati, 1991).

Na mesma linha de análise torna-se necessário pensar *o geral com o particular,* equacionar diferenciadamente a expressão das necessidades e aspirações. Como assinala Rosanvallon (s/d: 94) a situação do indivíduo não pode ser apreendida independentemente da sua localização no espaço social pois, por exemplo, os mecanismos de redistribuição, a oferta de equipamentos sociais, não são indiferentes aos modos de estruturação do social no espaço . A pobreza, por exemplo, não pode ser definida simplesmente por um critério de rendimento. Ora "A identificação precisa de necessidades básicas parece pressupor abordagens centradas em contextos sócio-comunitários concretos que permitam a articulação das dimensões "vivida" e "diferente" como os problemas são realmente experenciados pelas diferentes comunidades e indivíduos. Só a essa escala se afigura possível analisar a interdependência

concreta entre os aspectos biológicos, culturais, psicossociais e económicos da existência humana" Henriques (1990: 24).

Esta questão põe o problema da territorialização do sistema de governo. Ao contrário dos modelos abstractos e homogéneos de respostas, a descentralização abre a necessidade de heterogeneidade, o que exige a construção de novas formas de obter a unidade. A diferenciação social ... exige a construção de padrões alternativos e não de um padrão ideal homogéneo (Sposati e Falcão, 1990: 16).

Todavia se existe a questão da relação entre a homogeneidade (igualdade legal) e heterogeneidade (desigualdade social) posta na relação sociedade de mercado/direitos, (Sposati, 1992) a *heterogeneidade* não é aqui vista como fundamento de uma *focalização* das políticas sociais, de políticas restritivas na delimitação da população objecto, com riscos de limitação da universalidade e precarização das políticas sociais públicas, como se sugere em algumas propostas neoliberais, mas antes uma política que vise maiores níveis de equidade social através da conjugação de políticas universais de protecção social e acções específicas face a grupos e necessidades concretas (Fanfani, 1991).

A problemática da satisfação das necessidades humanas não se identifica com comportamentos de consumo nem se reduz à prestação estatal de serviços sociais, apresentando-se a participação individual e comunitária como condição da diminuição da insatisfação das necessidades das respectivas populações (Henriques, 1990). Mas igualmente como via de satisfação das necessidades humanas de existência (Falcão, 1979), aprofundamento da cidadania (Dowbor, 1982, 1987) e motivação endógena-contribuição para o processo de desenvolvimento local (Henriques, 1990).

Parece hoje pois possível contrapor ao modelo centralizador e uniformizador de Beveridge, uma concepção de políticas sociais públicas na perspectiva, da **heterogeneidade, territorialidade e participação.**

Hoje, mais de uma década passada sobre a Conferência da OCDE sobre as Políticas Sociais nos Anos 80, é já possível apontar com alguma aproximação tendências nas políticas sociais pós-emergência da crise do Estado providência.

Na esfera da intervenção do **Estado**, é possível assinalar:

a / uma *flexibilização dos direitos sociais* (entendida como restrição ou bloqueamento do acesso a determinados direitos sociais consagrados) que pode ser assinalada quer no acesso a bens e serviços sociais, quer nos esquemas de prestações sociais, quer na regulamentação das relações laborais;

b / uma *redução do papel do Estado na produção de bens e serviços sociais* (habitação social, serviços sociais e de saúde, educação, ...);
c / processos de *reestruturação dos modelos institucionais* (reforma dos serviços estatais, descentralização das políticas sociais, ...).

Quanto à acção do **Mercado**, é hoje claro um processo de alargamento significativo do campo de intervenção da ***economia competitiva na esfera social***:

a / na produção privada mercantil de bens e serviços sociais
b / na "privatização" ou desenvolvimento de esquemas privados de protecção social (esquemas de poupança-reforma, ...)

No esfera da **Sociedade**, observa-se um alargamento da produção de bens e serviços sociais baseados na auto-assistência e na acção de ajuda a outros por grupos organizados da "sociedade civil" através:

a / da *contratualização Estado-Sociedade civil,*
b / do aprofundamento e desenvolvimento das *iniciativas sociais*;

Estas transformações encerram em si desafios e riscos, que sucintamente gostaria de enunciar:

1. A procura de uma maior eficácia social através da articulação entre a prestação de carácter social e a competitividade — aquilo a que chamarei o efeito ou desafio do mercado;

2. O desenvolvimento de formas de solidariedade próximas e intermédias concorrendo para a re-socialização das políticas sociais — o efeito ou desafio da sociedade e da reciprocidade;

3. A qualificação / melhoria da prestação estatal através da criação de condições institucionais de governabilidade e de territorialização do sistema de políticas sociais — o desafio da descentralização;

4. A fragmentação e discriminação social pela redução da universalidade e precarização dos mecanismos estatais/nacionais de solidariedade — a que chamarei o risco de regressão da cidadania;

5. A fragilização e precarização dos serviços sociais estatais quer pela austeridade fiscal quer pela redução dos recursos humanos - o risco de desqualificação dos serviços sociais.

Analisaremos agora, à luz da concepção emergente de políticas sociais que acima desenhámos, duas destas dimensões: a questão da descentralização das políticas sociais e o problemas das solidariedades próximas e intermédias, numa aproximação mais específica à realidade portuguesa.

A. A descentralização das políticas sociais

No quadro do Estado Providência o lugar e funções do «Governo Local»/Poderes Locais tem-se apresentado de um modo descontínuo, marcado pela forma de intervenção do Estado e cultura política dos diferentes países.

Nos países norte-europeus, em que se implantou o intervencionismo «corporativista», as autoridades locais assumiram competências significativas no âmbito dos serviços de bem-estar social orientados para o consumo, especialmente a educação, a habitação e os serviços sociais (Loughiln, 1988: 167), casos da Grã-Bretanha, Suécia e outros países nórdicos.

Nos países de tradição centralista (como a França) ou de capitalismo semiperiférico (como a Espanha e Portugal), predominou o intervencionismo «estatista» de que a centralização foi um vector decisivo, pelo que as autarquias locais não assumiram competências significativas na esfera social.

Em Portugal, depois de 1974, no domínio das políticas sociais a via da descentralização e reorganização das relações entre Estado central e municípios tem sido claramente marginal face às estratégia de privatização e contratualização da regulação social com sectores da sociedade civil.

Como resultante, um padrão limitado e relativamente inalterado de distribuição dos recursos públicos, um conjunto de competências sociais residuais e suplementares e o cometimento dos municípios a um papel consultivo e subalterno na administração a nível local das políticas sociais públicas configuram, no plano institucional, um estatuto autárquico na esfera social, restritivo e não potenciador do desenvolvimento social local.

E no entanto, pensar as políticas sociais públicas nesta perspectiva, da **heterogeneidade, territorialidade e participação**, coloca como instrumental o conceito de Estado local/municipal. A instância municipal configura-se 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 do governo.

Nesta óptica, um processo de descentralização e reorganização do Estado que articule a repartição dos recursos públicos e a divisão de trabalho inter-estatal, reforçando as possibilidades do Estado municipal não ser apenas uma instância de administração dos pequenos problemas, mas uma instância governamental efectiva na gestão social (Sposati, 1988, 1991), estará criando as condições institucionais de maior governabilidade e eficácia dos sistemas públicos de serviços sociais (Fanfani, 1991).

A re-divisão de trabalho inter-estatal na gestão social não implica a descaracterização do Estado central e das suas funções mas antes a sua redefinição. Aliás, uma articulação equilibrada entre Estado Central e Estado Local apresenta-se, designadamente no terreno das políticas sociais, como a via mais ajustada a garantir o equilíbrio entre universalismo e particularismo (Fanfani, 1991), a possibilitar políticas flexíveis que reconhecem a diversidade dos pontos de partida e assegurem equidade nos pontos de chegada (G. Mello, 1989).

A descentralização pode no entanto tomar diversas orientações. Num sentido visando a valorização das funções do Estado local na esfera social, assente na transferência integrada e abrangente de competências, isto é de serviços, de poder de resolutividade e de recursos, no quadro de normas e políticas nacionais. Noutra perspectiva, a descentralização será limitada, parcelar e/ou residual quanto ao sistema de competências sociais transferidas para o Estado local, sem transferência significativa de poderes e de recursos adequados.

Quando, como em Portugal, a descentralização na esfera social é claramente limitada, quase não aconteceu, parece ser um erro querer prosseguir uma *descentralização ah doc*, propondo medidas de alargamento do campo de actuação municipal na esfera social fora de um processo integrado de divisão inter-estal de trabalho na gestão social.

B. Solidariedades próximas e políticas estatais

Com a implantação e generalização do *Welfare State* a esfera social estruturou-se com base na hegemonia dos modos estatais de gestão do social e de protecção social e no carácter relativamente residual do papel da sociedade na gestão social. Com a crise do Estado Providência e a perspectiva da necessidade de re-socialização das políticas sociais coloca-se como necessário reanalisar as relações entre Estado e Sociedade Civil ou dito de outra forma as relações entre os mecanismos de solidariedade nacional e as formas de solidariedade próxima (familiares e locais).

Como ponto de partida para esta análise interessa-nos particularmente a perspectiva de Pierre Rosanvallon.

Segundo este autor a crise do Estado Providência é sobretudo devida ao **modo** (e não ao princípio) como se processou a correcção e compensação dos efeitos do mercado: o Estado como agente central de redistribuição social, como *interface* entre os indivíduos e os grupos sociais, produtor de uma solidariedade mecânica, sem visibilidade social. Os mecanismos de produção da solidariedade tornaram-se abstractos, formais, ilegíveis e conduziram por um processo crescente de regulamentação social e burocratização à sua baixa eficácia relativa (Rosanvallon, s.d. : 94).

Deste ponto de vista, naturalmente, uma das vias necessárias para a reestruturação do Estado Providência será o desenvolvimento de formas de "solidariedade directa". Solidariedades, na expressão de Rosanvallon, transversais, curtas, próximas, inseridas em relações sociais concretas. Trata-se de transformar em *vector de desenvolvimento social* as formas defensivas ou minoritárias de solidariedade directa cuja existência já se assinalara nas diferentes expressões da "Sociedade-providência": associações formais, acções comuns informais, prestações recíprocas de serviços, voluntariado, ...

O desenvolvimento da "Sociedade solidária" permitirá reduzir a procura do Estado pelos indivíduos e grupos, "reencaixar a solidariedade na sociedade" mas não dispensará o Estado Providência tradicional, "ele continuará a desempenhar um papel capital na aplicação das várias formas de solidariedade. Como **sistema de solidariedade de base**, a sua função consiste essencialmente em permitir fundar uma nova etapa do desenvolvimento social, sem pôr em causa a existência de sistemas nacionais na maior parte dos grandes domínios. "(Rosanvallon, s.d.: 97).

A complementaridade entre os sistemas nacionais e as solidariedades próximas é pois essencial a uma reestrutaração não regressiva do Estado Providência. Este é, deve frisar-se um ponto de vista partilhado por uma multiplicidade de autores que se debruçam sobre o problema: David Marcel (1982), François Servoin (1986), Ascoli (1988), Roca (1988) entre outros. Está em causa que as solidariedades, no plural, exercem funções diferenciadas e apresentam níveis de eficácia e fiabilidade diferentes . Nesta perspectiva, as solidariedades próximas, esse ***terceiro sector*** ou ***sociedade providência***, não são hoje redutíveis a uma lógica residual, mas não dispensam a função base dos mecanismos de solidariedade nacional.

Esta análise se apresenta uma validade geral é particularmente pertinente para Portugal uma vez que o Estado português é um Estado Providência limitado. Mesmo se no nosso país se registou, depois de 1974, a criação de mecanismos próprios do Estado Providência (consagração e universalização dos direitos sociais e

designadamente a segurança social e a saúde, ...) a providência estatal não atingiu os padrões equivalentes aos dos países centrais e o grau de insatisfação das necessidades sociais é considerável.

O Estado português precisa assim de reforçar o seu conteúdo providencial em vez de o atenuar e ao mesmo tempo fomentar novos mecanismos providenciais no seio da sociedade civil que terão de ser, pelo menos inicialmente, apoiados por um Estado atento às múltiplas particularidades sociais (Santos, 1990: 191).

Apoio e incentivo que precisa igualmente ponderar que as dificuldades colocadas ao aprofundamento das solidariedades próximas são no entanto consideráveis. Há contradição entre a necessidade de participação e empenhamento social dos cidadãos, de exercício da solidariedade próxima e as mutações de ordem cultural, as alterações na esfera dos valores, as aspirações dos indivíduos numa "Era do vazio". Revelador destas tendências é de algum modo a profissionalização, pelo menos parcial, das associações de solidariedade social.

Estimular e incentivar novas formas de solidariedade próxima e directa implica, entre outras orientações:

1. Considerar e *valorizar a diversificação das modalidades de expressão da solidariedade*, para o que se torna necessário romper com a ideia de que "não há existência possível para todas as formas de agrupamento que se podem efectuar no seio da sociedade civil, além da empresa e da associação" (Rosanvallon, s.d.: 92).

Dado o carácter funcional e efémero do agrupamento na base de interesses pessoais é de grande importância inventar modalidades informais e leves que assegurem a prestação de serviços sociais pontuais, temporários, ...

2. Multiplicação das estruturas associativas e informais, evitando a constituição de "grupos sociais"/ "super-instituições sociais". É importante ponderar as vantagens das economias de escala e a constituição de grupos de pressão com as virtualidades sociais da multisocialização e *densificação das redes de solidariedade social* sem prejuízo naturalmente da existência de modalidades de cooperação e federação inter-associativa.

3. *Flexibilidade* na apreciação dos pedidos de cooperação entre Estado e organizações da sociedade civil, designadamente quanto às exigências patrimoniais. Formas de apoio técnico permitirão viabilizar muitas solidariedades recentes e sem curriculum.

4. *Pluralismo nos apoios prestados pelo Estado central e autarquias locais,* contrariando a constituição de círculos íntimos e círculos estranhos da sociedade

civil na sua relação com o Estado. O reforço da sociedade civil requer pluralismo, consensualidade e visibilidade social por parte do Estado. Outro procedimento conduzirá à fragmentação e isolamento de diferentes sectores da sociedade civil.

5. *Apoio técnico e financeiro que permita reduzir discriminações e desigualdades sociais.* Como se assinala num texto da União das IPSS, "Tem-se assistido a um discurso político de apreço pela solidariedade social por todas as forças políticas e orgãos do Estado e simultaneamente a uma prática política de enfraquecimento das possibilidades de acção das instituições particulares" (M. Júlia Santos, 1987: 16).

É que se é natural que as associações de solidariedade procurem a angariação de recursos próprios e financiamentos não estatais, tal não pode significar a desresponsabilização do Estado que assim contribuirá claramente para acentuar discriminações e desigualdades sociais. A transferência da crise fiscal do Estado para as organizações da sociedade civil reiterará o estatuto subalterno do seu pessoal, as limitações do seu desempenho e a selectividade dos seus utentes, comprometendo o aprofundamento da universalização dos direitos sociais.

À relação do Estado com a sociedade civil local não deverá presidir o intuito de economia de recursos mas o estímulo a uma nova etapa de desenvolvimento social.

Para concluir a análise das relações entre Estado e Sociedade Civil, gostaríamos, ainda que numa abordagem necessariamente sumária, focar a questão das IPSS no atendimento às necessidades sociais.

Em vários textos, Maria Júlia Santos (1990 e 1991) actualmente colaboradora da União das IPSS, confere a estas organizações um importante conjunto de capacidades, designadamente:

a / **Flexibilidade de actuação**, residente na possibilidade de adaptação, organização e funcionamento das suas actividades às necessidades reais das populações;

b / **Conhecimento directo / relacionamento pessoal**, permitindo uma prestação de serviços na base da relação pessoal e directa, com maior probabilidade de adaptação da resposta às necessidades vividas e sentidas

c / **Potencial de participação** de pessoas, famílias e grupos sociais, funcionando como uma oportunidade de satisfação de necessidades existenciais; como via de desenvolvimento e aprofundamento da identidade social e cultural; como treino da democracia participativa, educação cívica e formação humana e social.

Como contraponto, a esta conceptualização, permito-me apresentar alguns aspectos de um estudo exploratório sobre as IPSS na cidade de Lisboa, realizado no âmbito do Seminário de investigação do 5.° ano da licenciatura em serviço social [2]. Desse trabalho, baseado numa amostra significativa estrutrurada segundo a natureza religiosa ou civil das IPSS e segundo as valências de actividade, retiram-se entre outras as seguintes conclusões:

— a maioria das IPSS desenvolvem a sua actividade apenas numa única valência;

— observa-se uma atenuação clara da territorialidade no âmbito de acção das IPSS;

— regista-se uma fraca participação dos utentes na vida institucional das IPSS;

— ocorre uma dependência dos recursos estatais e observam-se modelos gestionários pautados na racionalidade estatal;

— verifica-se uma carência de recursos humanos e uma limitada formação do pessoal dirigente;

— constata-se uma relevância pouco significativa do voluntariado se se exceptuarem os corpos directivos.

Naturalmente que estes dados não autorizam a desvalorização do potencial de acção das IPSS em Portugal, permitem tão só complexificar a análise e reforçar a necessidade de se investigar com mais profundidade este importante vector de desenvolvimento das políticas sociais em Portugal.

Colocarei de seguida duas questões sobre o Serviço Social ensaiando algumas articulações com os aspectos que desenvolvi até agora sobre as Políticas Sociais.

A. A tradição do serviço social e a lógica democrática da construção dos direitos sociais como direitos de cidadania

O ponto de reflexão que quero suscitar é a questão da convergência da lógica histórica de actuação do Serviço Social com a lógica de construção do Estado Providência enquanto modo histórico de regulação social das sociedades de mercado e ainda com riscos de regressão da cidadania que o processo de reestruturação do Estado Providência encerra.

---

[2] Cora Ferreira, Manuela Raimundo e Rute Camalhão, **Participação das IPSS nas políticas sociais: do mito à realidade**, Trabalho Final de Investigação em Serviço Social, ISSS, 1992.

Como assinala Aldaíza Sposati (1992) o Serviço Social é a seu modo uma construção histórica de regulação que não incorpora no seu surgimento a esfera pública de regulação, o modelo político de Estado Social, o *Welfere State*. Ao invés, a acção reguladora do Estado, tende a ser substituída, na linha da Doutrina Social da Igreja, pelas solidariedades próximas. Na sua emergência histórica o Serviço Social "funda-se no modelo solidarista de colaboração e não no modelo democrático do direito com garantias jurídicas".

Em Portugal, a criação do Instituto Superior de Serviço Social em Lisboa, marco importante da institucionalização do Serviço Social no nosso país, ocorre em 1935, exactamente no momento em que se inicia a adopção do modelo do Estado Social que se virá a generalizar após a II Guerra Mundial mas que como é sabido não se institucionaliza em Portugal. Na verdade, de um modo nítido, a adopção de mecanismos próprios do Estado Providência em torno do modelo "universalista" só se regista com a ruptura política e social resultante do 25 de Abril (Mozzicafreddo, 1992).

E hoje, com quase 20 anos de experiência democrática e um processo descontínuo, fragmentado e contraditório de desenvolvimento do Estado Providência em Portugal, qual é o modelo (ou modelos) de regulação social a que o Serviço Social se referencia na sua acção profissional no quadro das organizações públicas e privadas de administração das políticas sociais? Como se articulam nesse modelo a dimensão da universalidade na construção dos direitos sociais? Como se inscreve a relação Estado-Sociedade Civil no atendimento às necessidades sociais? Como se pondera a territorialização / descentralização das políticas sociais?

B. O processo de produção das políticas sociais no quadro do Estado Social e a questão da participação dos Assistentes Sociais

De acordo com Doré e Gaudreau as políticas sociais elaboram-se num processo dialéctico no interior da esfera das relações sociais na qual interagem diferentes actores:

— os grupos de interesse constituídos e os movimentos emergentes que exercem a função de PRESSÃO sobre o sistema político-partidário;

— os partidos que assumem a DELEGAÇÃO de interesses neste sistema;

— a burocracia do Estado a quem está cometida a ADMINISTRAÇÃO, isto é a transformação, em programas de acção, dos fins definidos pelos responsáveis políticos;

— os diferentes corpos de profissionais e técnicos trabalhadores sociais que realizam a PRESTAÇÃO da atenção à população. (Doré e Gaudreau, 1989: 247).

Nesta perspectiva colocam-se assim aos Assistentes Sociais diferentes níveis e formas de participação na elaboração das políticas sociais. No trabalho citado analisam-se, com base na experiência mais recente nos Estados Unidos e Canadá, a intervenção aos níveis da pressão, delegação e administração. Ressalta a ideia que nestes planos, a participação dos trabalhadores sociais se tem desenvolvido sobretudo através de estratégias de pressão, de "lobbying" sob a forma de movimentos de pressão social e coligações sobre problemas específicos e mesmo sobre a forma de candidaturas políticas. Fica menos visível nestas experiências particulares na América do Norte, o papel dos trabalhadores sociais na elaboração das políticas sociais nos níveis superiores da administração pública e as contribuições da pesquisa na análise e elaboração das políticas sociais.

Em Portugal, a estes níveis a experiência histórica da participação dos Assistentes Sociais na elaboração das políticas sociais é relativamente pouco desenvolvida e hoje que justamente, com a atribuição do grau de licenciatura a estes profissionais, se criaram condições para uma valorização do estatuto académico e profissional coloca-se claramente o desafio à categoria profissional, às suas associações representativas, às instâncias de formação. Vai o serviço social continuar a estar cometido a um papel de agente terminal de execução das políticas sociais? Vai o conhecimento profundo, ainda que muitas vezes particularizado da realidade social portuguesa, dos problemas sociais, da desadequação das medidas de políticas social ficar subsumido sem assumir visibilidade social e influenciar o perfil das políticas sociais? Quem sabe em Portugal sobre as IPSS e a sociedade-providência? Quem é actor e conhecedor das práticas selectivas na aplicação das políticas sociais?

Não decorrendo a prática do Serviço Social de uma decisão metodológica mas do exercício de competências e atribuições institucionais (Sposati, 1992: 21) existem no entanto canais e formas de participação instituinte para os assistentes sociais quer ao nível da prestação terminal dos serviços sociais quer no exercício profissional nos serviços normativos. No primeiro caso designadamente: pela avaliação do impacto das medidas de política na sociedade, pelo diagnóstico das necessidades sociais insatisfeitas e emergentes, pelas propostas de acção, pela geração de fluxos de informação sobre os direitos e recursos sociais, pela viabilização de canais de participação social dos utentes. Esta tem sido no entanto uma dimensão de participação que parece não ser suficientemente visível para os Assistentes Sociais. Trabalhos parcelares que foram desenvolvidos no âmbito do Seminário de investigação do 5.° ano sugerem que nas suas representações sobre a participação nas políticas sociais os trabalhadores sociais desvalorizam o nível da prestação directa e confinam o domínio da "verdadeira" participação ao exercício profissional nos serviços técnicos normativos da administração. Nestas condições, dado o estatuto histórico

de subalternidade dos assistentes sociais e de um modo geral das profissões sociais, a participação fica sendo "uma perspectiva quase impossível".

Pretendi nesta exposição mais do que dar respostas, levantar preocupações e abrir perspectivas comprometido a participar no processo colectivo do seu debate e procura. Por isso pensei chamar à esta comunicação "**Crise do Estado Providência, universalidade e cidadania: um programa de investigação e acção para o serviço social**". Programa de investigação porque se trata de uma forma aberta procurar conhecer melhor, aprofundar análises técnicas e políticas multifacetadas de onde o dogmatismo tem que estar afastado, pois a complexidade das questões não se compadece com esquematismos redutores de oposição Estado-Mercado, Estado--Sociedade Civil, ... Programa de investigação ainda porque sobre o serviço social não se trata nem de um rito classificatório sobre as práticas profissionais nem de apresentar prescritivamente caminhos redentores. De acção, naturalmente, porque é essa a vocação marcante do Serviço Social e os desafios estão aí claros e presentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ascoli, Ugo (1988)
Voluntariado organizado y sistema público de "Welfare": Potencialidad y limites de una cooperación, **Documentación Social**, n.° 71, pp. 183/202.

Branco, Francisco (1992)
Municípios e Políticas Sociais em Portugal , Dissertação de Mestrado, PUC/SP, 1992.

Cora Ferreira, Manuela Raimundo e Rute Camalhão (1992)
Participação das IPSS nas políticas sociais: do mito à realidade, Trabalho Final de Investigação em Serviço Social, ISSS, 1992.

Doré, Gérald e Gaudrau, Lorraine (1989)
Politique sociale, politique partisane et profession, **Service Social**, vol. 38, n.os 2 e 3, 1989.

Dowbor, Ladislau (1982)
Planificação central e regional, **Espaço & Debates**, n.° 6, São Paulo, NERU, pp. 55-63.

Dowbor, Ladislau (1987)
Planificação central e regional, São Paulo, Brasiliense, 1987.

Falcão, M. Carmo (1979)
Serviço Social — uma nova visão teórica, 3.ª edição revista, São Paulo, Cortez & Moraes, 1979.

Fanfani, Emílio (1991)
Pobreza y Política Social: Más alla del neoassistencialismo, in **El Estado Benefactor** — Un Paradigma en crisis, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 1991.

Henriques, J.Manuel (1990)
Municípios e Desenvolvimento, Lisboa, Escher, 1990

Loughiln, Martin (1988)
Socialismo municipal num estado unitário, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.° 25/26, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, pp. 163-185.

Maia, Fernando (1990)
A Protecção da família e a crise do Estado Providência, polocopiado, Lisboa, 1990.

Marcel, David (1986)
La Solidarité comme contrat et comme éthique, Genève, Institut International d'Études Sociales, 1982.

Mello, Guiomar (1986)
Pressupostos para a municipalização do ensino de 1.° grau, in **Municipalismo**, Orestes Quércia (org.), São Paulo, 1986, CEPASP-Cidade Press, pp. 120-129.

Roca, Joaquim García (1988)
El Bienesláv Social en el horizonte español de los 90, **Documentación Social,** n.° 71 pp. 203-223.

Mozzicafreddo, Juan (1992)
O Estado-Providência em Portugal, **Sociologia — Problemas e Práticas**, n.° 12, 1992, p. 57-90.

Rosanvallon, Pierre (s/data)
A crise do Estado Providência, Lisboa, Inquérito, s/data, (1.ª edição francesa 1984).

Santos, Boaventura S. (1990)
O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988), Porto, Afrontamento, 1990.

Santos, M. Júlia (1987)
Associações e iniciativas não governamentais na área da acção social, Lisboa, UIPSS-Delegação de Lisboa, 1987.

Santos, M. Júlia (1990)
Instituições Particulares de Solidariedade Social — exigências actuais, Comunicação ao III Congresso das IPSS, Fátima, 1990.

Santos, M. Júlia (1991)
Instituições Particulares de Solidariedade Social e o desenvolvimento local, Comunicação ao I Encontro Nacional sobre Acção Social e Voluntariado — Vila do Conde, Junho 1991.

Servoin, François e Duchemin, Roberte (1986)
Inégalités et Solidarités, Paris, ESF, 1986.

Sposati, Aldaíza (1988)
Vida Urbana e Gestão da Pobreza, São Paulo, Cortez Editora, 1988.

Sposati, Aldaíza (1991)
Descentralizacion y Cultura Institucional, policopiado, 1991.
Sposati, Aldaíza e Falcão, M. Carmo (1990)
A assistência social brasileira: descentralização e municipalização, São Paulo, EDUC, 1990.

Sposati, Aldaíza (1992)
Serviço Social em tempos de democracia, **Serviço Social & Sociedade**, n.° 39, p. 5-30.

Seminário

Serviço Social e Sociedade

Investigar o Agir

Organizado pelo Departamento de Pós-Graduação do I.S.S.S. — C.R.L.

- Divulgar e partilhar algumas das investigações elaboradas no decorrer dos cursos de Mestrado em Serviço Social, são os propósitos deste Seminário.
- É hoje inquestionável a relevância de INVESTIGAR O AGIR, tendo em vista uma contínua renovação de uma prática profissional qualificada e inovadora.
- Neste sentido, *a produção científica de conhecimentos no âmbito do Serviço Social Português* e a sua divulgação, pretende desenvolver, não apenas o domínio de competências técnicas, do saber fazer, mas a compreensão estrutural e conjuntural da realidade social e do seu movimento, entendendo-se/elaborando-se aí o sentido, os objectivos e as estratégias da acção profissional.

Programa

Dias 7, 8 e 9 de Junho de 1994
Local: Instituto Franco / Português

Mesas Temáticas	Comunicações	Oradores
História e Trajectórias	• *Génese, Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português — Escola Normal Social de Coimbra*	Doutora Alcina Martins
	• *A Formação Académica dos Assistentes Sociais – Uma Retrospectiva Crítica da Institucionalização do Serviço Social em Portugal*	Dr.ª Alcina Monteiro
Representações e Práticas	• *As Representações Sociais da Profissão de Serviço Social*	Dr.ª M.ª Augusta Negreiros
	• *A Prática dos Assistentes Sociais: Uma Conversa Heurística*	Dr.ª M.ª Helena Nunes
Políticas Sociais e o Direito a Habitar	• *Municípios e Políticas Sociais em Portugal*	Dr. Francisco Branco
	• *O Estado, a Sociedade e a Questão da Habitação em Portugal — 1960/1976*	Dr.ª Marília Andrade
Inserção / Exclusão	• *Mãe* ~~não~~ *há só uma*	Dr.ª Manuela Bizarro
	• *O Insucesso Escolar: Dupla Exclusão*	Dr.ª Dorita Freitas
	• *A Questão da Inserção Profisssional dos Insuficientes Renais Crónicos e a Estratégia Terapêutica*	Dr.ª Beatriz Couto

Em todas as mesas estarão presentes Comentadores qualificados, tendo em vista contribuir para um debate abrangente a outras áreas das Ciências Sociais.

Inscrição 8.000$00