

**INSTITUTO SUPERIOR MIGUEL TORGA
ESCOLA SUPERIOR DE ALTOS ESTUDOS**

Paula Cristina Pais Esteves

TÍTULO

A Agência do Assistente Social e a Reprodução da Pobreza e da Exclusão Social

Dissertação de Mestrado em Serviço Social

Coimbra

2007

**INSTITUTO SUPERIOR MIGUEL TORGA
ESCOLA SUPERIOR DE ALTOS ESTUDOS**

Paula Cristina Pais Esteves

TÍTULO

A Agência do Assistente Social e a Reprodução da Pobreza e da Exclusão Social

**Dissertação de Mestrado em Serviço Social, apresentada ao I.S.M.T e elaborada
sob orientação de Prof. Doutora Maria Helena Vieira Nunes.**

Coimbra

2007

ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
ABSTRACT	5
RESUMO	6
PALAVRAS-CHAVE.....	7
INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO I.....	11
A AGÊNCIA PROFISSIONAL ESTRUTURADA NA TEORIA DA ACÇÃO SOCIAL	
1 - Acção e Agência.....	12
2 - A Agência do Assistente Social Segundo a Teoria da Estruturação de Guiddens.	13
3 – Contributos Teóricos da Teoria da Acção	17
4 – A Ambiguidade da Agência Profissional	23
5 - A Agência Profissional, uma Relação de Poder e de Saber	26
6 – A Intervenção Social do Assistente Social	31
CAPÍTULO II.....	36
CIDADANIA E DIREITOS SOCIAIS	
1 - Direitos de Cidadania	37
2 - Cidadania no Contexto Capitalista um Direito Regulador ou Emancipador?.....	38
3 - Cidadania e os Movimentos Sociais	42
4 - Cidadania Participante.....	45
5 – As Políticas Sociais - Conceitos e Contextos	46
6 - Políticas Sociais e Capitalismo	49
7 - Que Assistência Social para a Garantia da Cidadania?.....	52
8 - Cidadania e Política Social.....	54
CAPÍTULO III	57
POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL	
1 – Pobreza	58
2 – Exclusão	64
3 – Pobreza e Exclusão	67
4 – Causas e Condicionalismos Associados à Pobreza e Exclusão Social.....	69
5 - Reprodução e Dependência da Pobreza e Exclusão Social.....	71

6 - Tipos de Dependência	76
7 – Intervenção na Pobreza e Exclusão	78
CAPÍTULO IV	84
SERVIÇO SOCIAL, QUANTOS CONTEXTOS?	
1 – Serviço Social, Quantos Contextos?.....	85
2 – Serviço Social um Saber e um Agir.....	89
3 - Políticas Sociais e Serviço Social.....	96
4 – O Serviço Social no Futuro... ..	98
CAPITULO V	101
DO RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO AO RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO	
1 - Rendimento Mínimo Garantido	102
2 – Rendimento Social de Inserção	106
CAPÍTULO VI	116
RSI UM ESTUDO EMPIRICO SOBRE A POBREZA E EXCLUSÃO	
1 – A Agência Teórico-Prática dos Assistentes Sociais	117
2 – Uma Perspectiva na Primeira Pessoa	130
CONCLUSÃO.....	138
BIBLIOGRAFIA	143

ABSTRACT

The present work had the main objective, analysing the agency of social assistant in the contexts of poverty and social exclusion, having in account that the same one develops inserted in a regulating social structure.

Thus, one intended to comprehend the way that the social assistant, while competent and enabled agent of an action with reflexive, is capable to produce transformations in the relations that establish with other agents (users of the services of social assistance) considering the perspectives of the normalization/emancipation of these situations of poverty and social exclusion.

For this, an exposition of the citizenship concepts and social politics is made, a time that, this can be a way so that the citizens can see their rights of citizenship recognized.

Moreover, establishes a relation with these concepts and the poverty and social exclusion, therefore the individuals in poverty situation and social exclusion, they are dispossessed of rights, for what it is urgent a creation of politics and efficient social programs to fight these social phenomenon.

The social assistant, while privileged technician in the social intervention, must be beyond executor, participant in the evaluation and elaboration of these politics. The work still presents an empirical study using as instrument the measure of the RSI, while the politics currently defined by the State as priority in the intervention carried through by the social assistants in the poverty and social exclusion.

RESUMO

O presente trabalho teve como objectivo principal, analisar a agência do assistente social nos contextos da pobreza e exclusão social, tendo em conta que a mesma se desenvolve inserida numa estrutura social reguladora.

Assim, pretendia-se compreender de que forma o assistente social, enquanto agente competente e capacitado de uma acção reflexiva, produz transformações e mudanças sociais nas relações que estabelece com outros agentes (utilizadores dos serviços de assistência social) considerando perspectivas de acção normalizante e/ou emancipatórias das situações de pobreza e exclusão social.

Para isso, é feita uma exposição dos conceitos de cidadania e política social uma vez que estas podem ser um meio para que os cidadãos possam ver reconhecidos os seus direitos de cidadania. Além disso, estabelece-se uma relação com estes conceitos e a pobreza e exclusão social, pois os indivíduos em situação de pobreza e exclusão social, estão desapossados de direitos, pelo que é urgente a criação de políticas e programas sociais eficazes para combater estes fenómenos sociais.

O assistente social, enquanto técnico privilegiado na intervenção social, deve ser além de executor, participante na avaliação e elaboração dessas políticas.

O trabalho apresenta ainda um estudo empírico utilizando como instrumento a medida do RSI, enquanto política actualmente definida pelo Estado como prioritária na intervenção realizada pelos assistentes sociais na pobreza e exclusão social.

PALAVRAS-CHAVE

Agência

Agentes

Beneficiários

Capitalismo

Dependência

Desempowerment

Emancipação

Empowerment

Estrutura

Exclusão Social

Neoliberalismo

Pobreza

Poder

Política Social

Regulação

RMG (Rendimento Mínimo Garantido)

RSI (Rendimento Social da Inserção)

Utilizadores dos Serviços

INTRODUÇÃO

O contexto onde se desenvolve a acção do assistente social, sugere uma complexidade e diversidade de reflexões, acções, intervenções, exigências profissionais, pessoais e sociais.

Com este trabalho pretendo fazer uma reflexão acerca de como o assistente social desenvolve a sua agência no contexto da reprodução da pobreza e exclusão social, inserido numa estrutura institucional de filosofia reguladora.

Numa primeira parte do trabalho, abordo a importância da estrutura ou sistema social, no qual se produzem e reproduzem relações sociais entre os agentes, neste caso, falo concretamente do assistente social, dos utilizadores dos serviços ou beneficiários (expressões que usarei como tendo o mesmo significado) e outros agentes pertencentes a essa mesma estrutura, tais como colegas de trabalho, superiores hierárquicos, entre outros.

Digamos então, que se procurará ao longo destes 6 capítulos expor nas diversas temáticas, de que forma, desenvolve o assistente social a sua acção, essencialmente em duas realidades aqui em análise, a pobreza e a exclusão social. Nesta análise não se considera apenas o assistente social como o único actor a interagir, mas também e necessariamente os utilizadores dos serviços de assistência social que vivenciam essas situações e com os quais se vão estabelecer as relações sociais que, ao que aqui interessa, podem ser geradoras ou não desse ciclo de reprodução de pobreza e exclusão social.

O assistente social, é um agente privilegiado na intervenção destas problemáticas e reúne competências para desenvolver uma acção reflexiva, o que lhe permite criar e recriar relações e processos sociais, tendo em vista a realização de transformações necessárias a efectuar junto da estrutura em que se insere e desenvolve o seu trabalho, como também junto dos agentes com quem trabalha, sejam utilizadores (beneficiários) ou colegas de trabalho, instituições, etc.

Para ser entendida a forma como o assistente social desenvolve a sua acção e interage com os outros, é necessário considerar a estrutura à qual pertence, ou seja a instituição

para a qual trabalha, no sentido de perceber de que modo, este contexto influencia uma acção reguladora ou emancipatória no desenvolvimento do seu trabalho quanto à garantia dos direitos de cidadania dos utilizadores para os quais se dirige a sua acção.

Isto porque, e foi essa a motivação deste estudo, os agentes (assistentes sociais) influenciados por políticas, ideologias profissionais, culturais, que condicionam o seu agir e a execução do seu trabalho podem identificar-se mais, ou menos, com a ideologia política, económica e social defendida pela estrutura institucional e organizacional à qual o assistente social pertence e como tal, limitadora ou não do seu agir na definição de estratégias e superação de determinados limites sejam eles jurídicos, políticos, económicos ou outros.

O conceito de agência surge, uma vez que, se parte do princípio de que os indivíduos, no caso assistentes sociais, utilizadores e outros, que surgem na rede destas interacções, podem desenvolver a sua acção de uma forma consciente, prática e discursiva o que reflecte uma consciência reflexiva e por isso lhes permite planear e criar estratégias de intervenção necessárias em qualquer área do seu desempenho, seja profissional, pessoal ou social. A referência teórica deste conceito é baseada essencialmente no trabalho de Guiddens (2000).

Então, e centralizando-nos no objectivo do trabalho, poderá o assistente social no desempenho da sua acção com outros agentes, já referidos, promover um processo de autonomização dos mesmos, ou antes, de reprodução do ciclo de pobreza e exclusão social, tendo por base a estrutura organizacional, o sistema e as conjunturas sociais, políticas, económicas, culturais, onde se insere e desenvolve a sua acção?

No trabalho do dia a dia, deparamos com situações diversas de pobreza, não só pelo aumento de situações, como também em virtude das novas realidades e problemáticas relacionadas com a pobreza e exclusão social. São fenómenos complexos cuja intervenção implica um processo demorado e intrincado que trespassa ciclos geracionais ao longo dos quais se vêm reproduzindo processos de pobreza e exclusão, agravados a cada momento por outras problemáticas que emergem em virtude do contexto social globalizado onde se inserem.

Assim, falar em emancipação é falar em tornar livre, libertação, por isso, quando refiro que o assistente social desenvolve a sua acção no sentido da emancipação dos utilizadores com os quais trabalha em situação de pobreza e exclusão social, é

exactamente libertarem-se, deixar de sofrer das diversas carências a que estas realidades obrigam, sejam económicas, sociais, profissionais, políticas e culturais.

A emancipação resulta de um trabalho de intervenção técnico persistente e consistente, com estratégias bem definidas e orientadas, do qual fazem parte todos os agentes sejam técnicos sejam beneficiários. Mas não só, implica para a realização dessa acção, de vontade política na elaboração de políticas e programas sociais para estas realidades específicas em que se intervém no social com objectivos mais sociais e menos económicos.

A acção profissional do assistente social é desenvolvida num contexto institucional onde se estabelecem relações de forças e de poder. As relações sociais sendo também relações de poder permitem-nos entender que os agentes são sempre de alguma forma possuidores de poder. O assistente social é um agente com poder a vários níveis. É detentor de um saber, de uma acção discursiva e reflexiva e pode, por isso, estrategicamente situar-se a um nível de execução de poder que lhe permitirá desencadear outras formas de poder, sobretudo na relação que estabelece com os utilizadores mas também com instituições sociais e políticas. Isto é, através da execução do poder, pode tornar a sua acção emancipadora ou normalizadora, o que poderá permitir condicionar ou conduzir ao exercício dos direitos dos cidadãos (utilizadores) com os quais intervém.

Viver em situação de pobreza e exclusão social, é viver em condições de destituição de poder, desempowerment. Não existindo rendimentos, não é possível ter poder de compra, mesmo para os bens básicos. Não ter trabalho, impõe à partida falta de poder para obter bens sociais e materiais, porque a inviabilização da entrada de rendimentos, motiva, não só uma situação de carência económica mas também um processo de exclusão social marcado pela desinserção no mercado de trabalho, de baixos salários ou trabalho temporário/precário.

Associadas às questões económicas, os problemas de saúde, as famílias desestruturadas, os problemas habitacionais, as dependências, tudo facilita a impossibilidade de acesso e desconhecimento aos direitos sociais enquanto cidadãos, destituindo-os de participarem individual e colectivamente no sistema social.

Parece desencadear-se um ciclo emaranhado pela coexistência de vários factores problemáticos que se vão associando entre si. Pobreza desencadeia falta de poder e

processos de exclusão e estas entre si, podem existir dependentes, convergindo na falta de cidadania, respeito e dignificação da própria pessoa.

É neste sentido que se procurará neste trabalho fazer alguma reflexão sobre estes conceitos.

Procurei ainda, não só pela necessidade de realizar um estudo empírico, abordar a Lei de Rendimento Mínimo Garantido e de Rendimento Social de Inserção, designadas de RMG e de RSI respectivamente. A Lei do RMG foi substituída pela lei do RSI, por isso realizarei uma breve abordagem às duas “medidas” uma vez que ambas foram consideradas políticas sociais privilegiadas para intervir na pobreza e exclusão social.

O estudo empírico envolve exactamente a execução destas leis por um lado enquanto instrumento de trabalho do assistente social, na intervenção directa com os utilizadores, privilegiadamente os que usufruem do actual RSI. Por outro lado, pretende perceber quem são estes utilizadores, e de que forma eles próprios desenvolvem a sua acção, enquanto agentes, inscrita num quadro de pobreza e exclusão.

Este estudo empírico é essencialmente de carácter qualitativo, constituído por dois momentos, um em que foram efectuadas 4 entrevistas a técnicos de serviço social que trabalham no âmbito do RSI, mas que também trabalharam com o RMG desde o seu início. Noutro momento foram realizadas 10 entrevistas a pessoas a beneficiar do actual RSI, mas que ou já beneficiavam na lei anterior e os seus processos foram transitados, ou tiveram que recorrer novamente a este subsídio, tendo sido actualmente abrangidos pela nova lei.

O guião das entrevistas foi estruturado com questões semi-abertas para os assistentes sociais entrevistados e mais directivas para os utilizadores, uma vez que se tornou perceptível, na elaboração da entrevista de pré-teste essa mesma necessidade em virtude da dificuldade de compreensão das questões por parte dos utilizadores.

Os assistentes sociais entrevistados trabalham num Centro Distrital de Segurança Social, no qual desenvolvem funções diferenciadas, como será exposto no capítulo VI.

Os utilizadores desta lei, entrevistados, residem em freguesias limítrofes da cidade, num raio máximo de 10 Kms, sendo uma delas uma Vila, e tendo todas equipamentos e estruturas sociais de suporte e apoio comunitário, assim como rede de comunicações satisfatória.

O tratamento das entrevistas, sendo de carácter qualitativo, implicou a definição de estruturas de análise, quatro grupos para as entrevistas realizadas aos assistentes sociais,

em que se procurou explorar a análise da agência do assistente social da realidade em que intervem e das políticas que tem ao seu dispor, na estrutura institucional onde desenvolve o seu trabalho.

Relativamente aos utilizadores, foram definidos cinco grupos para a construção das estruturas de análise, tendo como objectivo principal analisar a situação de pobreza em que se encontram, analisar a existência ou não de uma situação de dependência, o grau de reconhecimento e participação dos seus direitos enquanto cidadãos, conhecimento avaliação e participação no seu próprio processo de inserção, e análise que fazem da intervenção dos agentes a nível técnico. Foram realizadas no total 9 questões aos assistentes sociais, e 16 questões aos utilizadores. A discrepância do número de questões prendeu-se com a necessidade de realizar questões mais directivas como foi já referido.

Durante a realização das entrevistas, foram sendo introduzidas algumas perguntas no sentido de tentar acompanhar o raciocínio discursivo de todos os agentes entrevistados, mas que não trouxeram mais informação do que aquela que objectivamente se pretendia.

CAPÍTULO I

A AGÊNCIA PROFISSIONAL ESTRUTURADA NA TEORIA DA ACÇÃO SOCIAL

“...A lei de acção e consequência governa o curso de
nossas variadas existências e cada vida é o resultado da
anterior...” (Samuel Aun Weor)

1 - Acção e Agência

O interesse por esta temática surge no contexto da minha agência profissional, onde ocorrem acções motivadas por contextos culturais, institucionais, políticos, sociais, morais e tantos outros. Ou seja, conjunturas, designadas como as “circunstâncias em que as acções se produzem e reproduzem nos sistemas sociais.” (Giddens, 2000: XII)

Torna-se para mim, motivo de reflexão frequente, compreender a agência dos profissionais de serviço social no desempenho da sua acção, sobretudo quando intervêm directamente com situações de pobreza e exclusão social, uma vez que, perante uma situação concreta, vivida neste caso pelos utilizadores dos serviços da assistência social, os profissionais podem agir de acordo com diferentes perspectivas ético-políticas e técnicas mesmo que inseridas no mesmo processo de estruturação social. Quero dizer, que embora as normas e as relações de poder institucionais definidas sejam as mesmas, estas podem ser utilizadas de forma diferente pelos profissionais ou utilizadores, reflectindo dessa forma o posicionamento político e ideológico do profissional, enquanto conservador/ortodoxo ou crítico/activista, etc, como distingue Healy (2001).

Assim e uma vez que aos agentes está implícita a capacidade de agir, parece-me pertinente compreender, como consequência do seu agir, de que forma se produzem e reproduzem as acções, dependentes de estruturas sociais que caracterizam os sistemas sociais onde se desenvolve a acção do assistente social.

Neste contexto, a minha preocupação passa também pela análise da agência do profissional de serviço social, enquanto potenciadora de um processo de autonomia, emancipação e/ou de dependência, dos utilizadores da assistência social em contexto de pobreza e exclusão social, e de que forma as estruturas construtivas dos sistemas sociais intervêm nesse processo.

A explicação da utilização destes conceitos (acção e agência) nem sempre foi compreensível para aqueles com quem partilhei o interesse por este estudo. De facto, embora tivesse sido opção minha, foi positivamente influenciada pelo trabalho de Nunes (2002). Por este motivo, parece-me pertinente apresentar a explicação do conceito de agência profissional no âmbito da teoria da estruturação de Giddens (2000), conceito que irá trespassar este trabalho.

Foram diversos os autores que se debruçaram já sobre os temas da teoria da acção social. Por isso, não irão ser aqui acrescentados novos conteúdos, apenas uma reflexão pessoal da sua utilização, nas diversas correntes teóricas.

2 - A Agência do Assistente Social Segundo a Teoria da Estruturação de Giddens.

Tomando como referência o trabalho de Giddens, “Dualidade da Estrutura”, (Giddens;2000) onde o autor apresenta a estrutura enquanto condição e resultado da acção, que constrange e possibilita a intervenção dos agentes, tentarei fundamentar a minha opção.

Giddens (Ibidem), refere que a estrutura social, possui propriedades estruturais. As regras, que são o meio de produção e reprodução das práticas, e os recursos, que são bases, relações ou veículos de poder. Sendo que a estrutura só existe sob forma destas propriedades, que constituem os sistemas sociais.

Os sistemas sociais implicam relações interdependentes e regulares entre os indivíduos e grupos (agentes) que se chamam de práticas recorrentes ou práticas sociais regulares, tornando-se desta forma, sistemas de interacção social uma vez, que envolvem actividades dos indivíduos que decorrem num determinado espaço e tempo, onde se verifica a produção e reprodução desses sistemas.

É através das propriedades da estrutura, que são criadas as condições que “governam a continuidade ou transformação das estruturas e portanto a reprodução dos sistemas sociais.” (Giddens, 2000:XII)

Assim, estudar a estruturação dos sistemas sociais significa estudar os modos pelos quais esses sistemas, através das propriedades estruturais, regras e recursos (conscientes ou inconscientes), se produzem e reproduzem em função dos processos de interacção estabelecidos entre os agentes. Ou seja, os agentes utilizando na sua acção os meios disponibilizados pela estrutura dos sistemas onde estão inseridos, poderão ou não, criar e recriar, novos processos estruturais e conseqüentemente, transformações no sistema social onde se inserem?

Este é um ponto importante neste estudo. Será o assistente social, enquanto agente, utilizador ou não das propriedades estruturais existentes e necessárias para o desempenho da sua acção profissional em interacção com os outros agentes, capaz de promover alterações e transformações no sistema social a que indivíduo pertence (neste

caso de pobreza e exclusão social), sem contudo esquecer que essas transformações são dependentes das estruturas sociais anteriores? Através desta reflexão, poderemos entender se os agentes se limitam ou não, a uma reprodução de acções desencadeadas no desempenho da sua actividade profissional e que, poderão ou não, alterar o sistema social do agente com que intervém.

É neste contexto, que no meu entender, se situa a agência do profissional, neste caso de serviço social. O agente interage num sistema social movido por estruturas, materializadas enquanto conjunturas e contextos (normas, relações de poder) onde se desenvolve a acção e interacção dos agentes, que produzem e reproduzem desse modo relações sociais. Assim, o assistente social, no desempenho da sua acção profissional desenvolvida num determinado sistema social interage com outros agentes desde colegas de trabalho a utilizadores dos serviços, no acesso e utilização destes. Dentro deste sistema, é possível contextualizar e interpretar criticamente as normas ou imperativos interiorizados pelo sistema social em que o agente se insere. Isto é, o agente racionaliza a sua acção (característica dos agentes competentes), verificando-se dessa forma novos processos sociais. (Giddens, 2000)

Este processo de acção, em que os agentes produzem algo novo, como relações ou acções e práticas, é sempre uma “...continuidade com o passado, que fornece os meios para a reprodução de novos processos”. (Giddens, 2000:44)

O autor, refere mais explicitamente que a acção é “uma corrente de intervenções causais, concretas ou projectadas, de entes corpóreos no decorrer do processo de acontecimentos que acontecem no mundo”. (Giddens, 2000:14) Salienta que a acção é a actividade dos indivíduos, agentes, que estabelecem relações e interacções num determinado tempo, isto é, dentro de um “contexto dos modos de actividade historicamente localizados”. (Ibidem)

Contudo, estas actividades não são meros actos “discretos ou combinados entre si”, elas fazem parte da acção contínua dos agentes no seu dia a dia, na sua rotina. O autor, refere que esta conduta rotineira dos agentes assume um carácter intencional, mesmo que seja ou não consciente, identificando assim a monitorização reflexiva da conduta dos agentes sociais.

Por outro lado, os agentes uma vez conscientes da sua acção, sendo capazes de mobilizar as estruturas, regras e recursos, criam e recriam novas estruturas, contribuindo

desse modo para a transformação destas e iniciando novos processos de estruturação, ou seja, reprodução dos sistemas sociais.

Este foi um ponto que reflecti inicialmente e que encadeado com as preocupações anteriores, marcou o interesse por este estudo. Poderão então os profissionais, capacitados de uma acção reflexiva produzir e reproduzir alterações nas relações sociais e conseqüentemente nos sistemas sociais, neste caso concreto nos sistemas de outros agentes com os quais interaccionam e que de certa forma são condicionados pela acção do assistente social?

Os agentes conseguem, de acordo com os processos de racionalização da acção, “explicar porque agem de uma determinada maneira, adiantando as razões para a sua conduta”, assumindo desta forma a consciência prática e discursiva da sua agência, isto é, realizaram a acção e justificaram-na. (Giddens, 2000:18) Esta “capacidade discursiva” dos agentes que desenvolvem uma acção e a explicam, acontece num tempo e num espaço, pois tratam-se de práticas sociais. (Nunes, 2002:45)

Também no contexto profissional do assistente social, parece-me valer a pena analisar e de acordo com a teoria da racionalização da acção, se afinal, os agentes têm diferentes formas de agir, de acordo com as intencionalidades e motivações da sua consciência prática e discursiva.

Será portanto, a competência reflexiva dos agentes sobre a suas acções e a racionalização das mesmas, que lhe permitem definir e estabelecer novas relações entre si, no sentido de produzir estratégias ou superar processos estruturais que possam ser limitadores ou potenciadores da sua agência, conseguindo, através destes, (e por isso se reflecte a continuidade das estruturas), recriar novos processos. De facto, o espaço institucional e contextual do assistente social, é como foi já referido, construído tendo por base subsistemas estruturais, sejam estes políticos, económicos, ideológicos ou históricos, que vão definir, políticas de acção num determinado período e que, se poderão tornar potenciadores e/ou limitadores da acção dos assistentes sociais, podendo assim ser delimitada, ou não, por um conjunto de relações de poder definidos e estabelecidos e que poderão conduzir a respostas diferenciadas, suficientes ou insuficientes aos restantes agentes.

Assim sendo, e segundo Giddens, a consciência prática e discursiva da acção dos agentes, assim como a sua competência reflexiva poderão ser o trampolim de superação de estruturas institucionais limitadoras. Então e uma vez que se pretende assumir a

capacidade reflexiva da acção do agente no seu desempenho profissional, não poderemos, à partida, considerar apenas os limites estruturais anteriormente referidos do sistema institucional onde este se insere. Com certeza, existem outros factores limitadores e/ou potenciadores da sua acção, como o seu património cultural, seus saberes, ideologias, etc.

De acordo com o pensamento de Giddens, o agente no desempenho da sua acção, e neste caso, o assistente social, detentor de competências e capacidade reflexiva que lhe permite uma conduta estratégica, utilizará os meios e recursos necessários para o desempenho da sua acção com outros agentes, como os utilizadores dos serviços de assistência social, também estes dotados dessa mesma reflexividade sendo por isso, agentes participantes dos processos de interacção social no sistema social.

A dualidade estrutural a que Giddens se refere, concretiza-se nesta lógica das relações sociais, em que as propriedades estruturais dos sistemas sociais são o meio e resultado das práticas sociais que os agentes estabelecem entre si, enquanto seres reflexivos e que constituem os sistemas sociais que por oposição à estrutura, existem no tempo e no espaço.

Percebemos então que os sistemas sociais são dependentes e interdependentes da acção dos agentes e actores sociais, pois que as estruturas não existem “per si” no tempo e no espaço, isso só acontece através das transformações, da reprodução social que é conduzida pelos agentes sociais através das suas acções. Essas estruturas foram já recriadas pelos agentes que voltam a utilizá-las como meios para a produção e reprodução das suas acções e ao mesmo tempo como meios de reprodução social, tal como Giddens entendia. (Nunes, 2002)

O assistente social é por isso um agente, que desenvolve uma acção num contexto estrutural e histórico, isto é, a sua acção insere-se num contexto social, político, económico, cultural, dentro de um espaço institucional e definido por este.

No entanto, nem sempre o assistente social é reproduzidor das estruturas existentes, pois ele é influenciado por diversos factores (culturais, éticos, políticos, profissionais), assim como os cidadãos utilizadores com os quais intervém. Não têm necessariamente que se orientar pelas estruturas definidas ou impostas nesse espaço, desencadeando assim, uma acção orientada por uma estratégia, como refere Giddens, que irá reflectir consequências e como tal transformações.

Neste trabalho, a abordagem teórica e empírica toca como vem sendo já referido, preferencialmente neste ponto; “Como poderá o agente através da sua acção e estratégias, influenciar transformações no sentido da emancipação, isto é de serem criadas condições para os utilizadores se libertarem do ciclo de pobreza e exclusão social?” A pertinência desta questão relaciona-se com o facto de existirem no sistema social onde o assistente social desenvolve o seu agir, estruturas definidas, mais ou menos rígidas que são orientadoras e mesmo reguladoras dessa acção. (Nunes, 2002)

3 – Contributos Teóricos da Teoria da Acção

O objectivo de introduzir este ponto, não se trata de fazer uma análise e reflexão pormenorizada sobre as diferentes concepções da teoria da acção apresentada por diversos autores, mas antes, apresentar resumidamente através do trabalho realizado por Pires (1999), a análise que fez acerca da teoria da acção através da abordagem a esses mesmos autores (alguns aqui apresentados seguidamente).

A autora pretendeu, através de um corpo teórico-metodológico coerente, realizar uma abordagem empírica da compreensão dos princípios de racionalização de qualquer acção profissional, tendo em conta a forma como se estabelecem as relações sociais entre os agentes profissionais num contexto histórico, cultural, social e político.

Weber, (cit in Pires, 1999)¹ tal como outros autores apresentados no trabalho desta autora, procurou criar uma teoria de acção constituída por modelos objectivos que permitissem fazer uma análise da realidade social e seus sistemas, criados e transformados pela acção dos agentes e como tal carregada de subjectividade e emoções. No seu trabalho, Weber fundamenta a teoria da acção utilizando e analisando conceitos como “sentido”, “racionalização moderna das imagens do mundo” e “racionalidade prática”, a partir dos quais distingue diversos tipos de comportamento observável, marcado por intenções e orientações por parte do agente com base em diversos tipos de conhecimento.

O conceito de racionalidade prática, assume posição central no seu trabalho uma vez que está ligado à noção de sistemas de acção, isto é, sistemas diversos construídos a partir da acção do agente.

Segundo Weber, actividade é entendida enquanto um comportamento humano, com carácter subjectivo atribuído pelos próprios actores. Considera que os agentes têm dois

¹ Weber, 1971, 1992

tipos de racionalidade prática: cognitiva-instrumental, que respeita aos domínios sociais utilizados na acção e a racionalidade moral prática, concebida como o valor moral atribuído às representações sociais. Refere que estes dois tipos de racionalidade prática estão conjugados, quando os agentes têm um comportamento metódico racional ao longo da sua vida e no desenvolvimento da sua profissão.

No entanto, o autor, por considerar o conceito de racionalidade prática da acção dos agentes muito abrangente, distingue quatro tipos de agir social que constituem um esquema típico ideal para analisar e compreender a acção social e que, de certo modo, designam uma determinada orientação de conduta social: a) a acção por objectivos, em que o indivíduo calcula os resultados de um determinado acto para o seu objectivo; b) a acção segundo valores, em que o indivíduo tem já optado por um ideal bem definido e pelo qual orienta a sua actividade; c) a acção efectiva, executada sob influência da emoção; d) a acção tradicional, executada sob a influência do acto.

Acção é então um comportamento dos agentes, metódico e racional em função da estrutura da personalidade dos agentes. Esta acção é influenciada pelos outros agentes e construída à medida que se estabelece a relação social e orientada por tipos de agir social racional, uma vez que o autor criou tipos ideais racionais que permitiriam compreender as múltiplas formas de acção e que, serviriam de padrão para a mediação dos desvios irracionais marcados pela subjectividade e emoções do agente influenciando a sua acção.

Na procura da criação de uma teoria de acção segundo modelos objectivos, no sentido de atribuir às emoções e subjectividades que fazem parte da vida humana e do ser humano, Weber tipificou modelos de análise no sentido de atribuir cientificidade aos conceitos. Considera a acção um comportamento metódico e racional, apesar de dependente da personalidade dos agentes. Contudo alguns autores não partilham de todas as questões que Weber levanta. Guiddens (cit in, Pires; 1999)² é um deles. Considera que desta forma, e segundo esta teoria não haveria diferença entre a acção, reflexiva e o comportamento, irreflexivo e automático.

Por sua vez Parsons (cit in, Pires; 1999)³, considera que a acção consiste em estruturas e processos através dos quais os agentes formam intenções que depois executam em situações concretas. Para o autor, existe sempre uma intenção na acção, ainda que não identifique uma competência reflexiva como faz Guiddens, que também considera haver

² Guiddens, 1994

³ Parsons, 1969

intenções conscientes ou inconscientes, no entanto, não se restringe aos sistemas simbólicos e culturais, antes valoriza todas as estruturas do sistema social.

Parsons considera, que a acção humana é cultural, uma vez os sentidos e as intenções referentes aos actos são tomados através dos sistemas simbólicos ao nível da linguagem. (Pires;1999:6)

Refere que o sistema social é um subsistema integrativo da acção em geral. É constituído pela intervenção de indivíduos humanos onde cada um é actor com objectivos, atitudes, ideias (por isso é importante também a acção dos utilizadores dos serviços) e é objecto de orientação tanto para si como para os outros actores. Para este autor a determinação da acção, tem sempre influência do contexto cultural.

Touraine (cit in, Pires; 1999)⁴, considera a acção social quando se reúnem três condições: a) quando é orientada para certos fins; b) quando o agente é colocado nos sistemas de relações sociais; c) quando a interacção, através dos sistemas simbólicos se transforma em comunicação. Isto é, a acção social deve ser orientada por valores ou fins e o agente terá de estar inserido em sistemas sociais nos quais só consegue interagir através da comunicação simbólica.

“Não existe acção social senão quando orientada por valores, inserida em formas sociais e campos de decisão e utilizando modos de expressão simbólicos.” (Touraine, 1965:453; cit in Pires 1999)

O autor considera que nenhuma forma de organização social, sistema social, pode ser entendido ou desligado de uma referência directa ao sujeito histórico, sobretudo os conflitos de poder, estrutura e organização das classes e evolução das próprias sociedades.

Os sistemas desenvolvem-se nesta lógica, através da acção social dos agentes que conseguem deste modo, criar, inovar e dar sentido. A acção social é “um movimento social, criado por conflitos, por instituições, por relações sociais novas”. (cit in, Pires; 1999) Esse movimento social acontece num determinado tempo histórico e reflecte uma consciência colectiva, uma vez que considera que só através de um sujeito colectivo é possível compreender cientificamente a acção social, pois, se for considerado enquanto sujeito individual, não reflecte uma acção consciente mas inconsciente.

São alguns os autores que dão importância ao contexto histórico, isto é, assumem que as acções decorrem no determinado tempo histórico imputável à acção dos agentes.

⁴ Touraine, 1965

Guiddens defende ainda o espaço onde essas acções decorrem e embora outros autores não o refiram tão explicitamente, todos contextualizam as acções em sistemas institucionais, sociais, o que implica o desenvolvimento da acção social num contexto espacial.

Bourdieu (cit in, Pires; 1999)⁵, atribui ao espaço o conceito de “campo”, que explica como sendo o contexto onde se define a acção, como poderemos verificar mais à frente. O agente, não se adapta aos sistemas institucionalizados ou a normas sociais institucionalizadas. A acção social surge na consequência de uma conduta do agente influenciada por valores culturais e sociais que este vai adquirindo enquanto uma exigência da sua acção individual e colectiva, uma vez que esta acontece num processo de interacção, que pressupõe um processo de socialização existente segundo sistemas simbólicos.

Esta desadaptação é partilhada com outros autores. Giddens refere mesmo que o indivíduo dotado de consciência reflexiva, consegue definir estratégias para superar processos estruturais limitadores.

Através da sua obra “A Teoria da Prática” (1972 e 1980) e influenciado pelo trabalho de Marx, Bourdieu procura superar as dicotomias presentes nas teorias sociais clássicas como cultura/sociedade, estrutura/acção, etc. Dessa forma procura criar um modelo teórico que possibilite entender ao nível das estruturas as práticas sociais, isto é, entender a vida social enquanto produto material, cultural, colectivo e individual.

Este autor faz uma análise exaustiva para a construção de modelos teóricos que objectivem as acções dos actores sociais assim como todas as emoções e intenções.

Bourdieu entende a vida social enquanto produto das condições materiais e culturais, práticas e experiências colectivas e individuais. Embora o autor não fale concretamente de reflexividade, refere que os agentes têm um sentido prático e lógicas práticas, que é concebido pelo “habitus” que explica como sendo sistemas ou estruturas de disposições duráveis e transponíveis, isto é, são pensamentos, percepções, sentimentos habitualmente não conscientes que permitem a interiorização e incorporação da realidade e que, apesar de se modificarem, em consequência das experiências da vida, vão permanecendo no indivíduo com um certo carácter de durabilidade permitindo-lhes alguma continuidade nas suas vidas.

⁵ Bourdieu, 1972, 1980

Todas estas disposições que o indivíduo adquire ao longo da vida, influenciam vários sectores e áreas desta. Ou seja, o que aprendemos na escola terá reflexos na nossa profissão e forma de estar. Desta forma, as disposições são também transponíveis.

Defende que a vida social é marcada por diferentes “campos” onde se estabelecem relações de força, resultante da distribuição desigual de recursos (e de poder), onde os agentes realizam lutas e movimentos para conseguirem transformar as relações de força dominantes.

Nesta relação de conflito, as relações de forças têm o peso dos capitais, poderes sociais, fundamentais a que cada agente ou grupo de agentes pertence e que se retratam sob forma de recursos económicos, culturais, sociais entre outros, sendo que haverá clara vantagem para uma dominância em que esses recursos são mais fortes. (Pires;1999) Os agentes agem influenciados pelas estruturas dos sistemas a que pertencem.

O “habitus” que Bourdieu defende enquanto princípio gerador e organizador das práticas dos agentes, vai-se produzir e reproduzir em função da acção desenvolvida pelo próprio agente.

O “campos” (contexto da situação da acção), é uma esfera da vida social que se autonomizou progressivamente através da história, em torno das relações sociais e com influência de outros campos, uma vez que existem vários e que cada um é um campo de forças caracterizado pela distribuição desigual de recursos e logicamente relações de força reguladoras. As instituições são um exemplo de campo de lutas de relações de força, entidades patronais e empregados, o próprio Estado e seus utilizadores.

Nas críticas que fez às teorias sociais clássicas e na tentativa de conhecer as relações objectivas e o tipo de conhecimento objectivo que se constrói, Parsons desenvolve a teoria da prática tendo como base o modo de conhecimento praxeológico. Trata-se de um modo de conhecimento prático em que o agente considera a sua acção e se opõe ao intelectualismo.

A teoria de Bourdieu é considerada de construtivista - estruturalista, pela dominância das estruturas enquanto geradoras e organizadoras da acção dos agentes.

Para Bourdieu, os agentes são accionados tanto do interior como do exterior, não agem livremente, “...pois as estruturas estruturadas estão predispostas para funcionar como estruturas estruturantes...sem serem o produto da acção organizadora...” (Ibidem)

Habermas (cit in Pires 1999)⁶ retoma o conceito de racionalidade, construindo a teoria do agir comunicativo, associado às formas de intercompreensão, necessárias no início e continuidade dos processos de interacção.

O autor defende o conceito de acção/actividade comunicativa, concebendo-a como uma espécie de interacção, resultante das interacções dos agentes. Refere a existência de consequências não intencionais da acção, o que pode criar problemas de confiança entre os agentes, uma vez que duvidam das acções dos outros quando algo não corre como o esperado.

Também valoriza o contexto da situação da acção ou campo, referindo a importância de um saber anterior retido num mundo vivido, onde se opera o processo de racionalização social e que permite o entendimento entre os agentes nos processos de interacção comunicacional.

Os agentes quando organizam a sua acção fazem-no segundo o que Habermas classifica de duas orientações: a) as acções estratégicas orientadas para o sucesso e b) as comunicativas, orientadas para a intercompreensão. Poderíamos atrever-nos a falar aqui da mesma reflexividade que Giddens defende, uma vez que se apresenta uma acção do agente intencional e o obriga a definir estratégias na interacção com os outros.

Para o autor, as acções sociais distinguem-se segundo a atitude adoptada pelos participantes, atitude orientada para o sucesso ou orientada para a intercompreensão (significa utilizar frases numa intenção comunicacional partindo do pressuposto de que os conceitos de linguagem e de intercompreensão se interpretam mutuamente). (Pires;1999:6 a18)

Neste processo de intercompreensão, a significação da expressão distingue-se da sua significação textual, ou seja do que é dito e em virtude de ter em conta o contexto em que a expressão é produzida. Habermas, também identifica a intercompreensão indirecta que se desenrola segundo um modelo da semântica intencional que significa querer dar a entender alguma coisa que não quer dizer ainda.

Embora cada autor tenha uma ideologia própria para analisar a acção social dos agentes ou actores, todos eles acabam por coincidir em alguns pontos como a valorização do contexto histórico, a necessidade de interacção entre os agentes, uns defendendo aspectos mais intencionais, racionais e conscientes, outros menos.

⁶ Habermas 1987

Estes autores, tinham como objectivo explicar a teoria da acção social, que reflecte os comportamentos e práticas sociais dos agentes, que se desenvolvem num espaço histórico e contextual onde interagem e estabelecem relações sociais.

Assim, sintetizando, a acção social, reflecte um comportamento continuado, mais ou menos metódico e racional que é influenciado e em simultâneo influencia as relações sociais e interações que se estabelecem entre os agentes. Esta acção não acontece ao acaso, é orientada por valores e fins.

As relações e práticas estabelecidas e desenvolvidas por produto material, cultural, colectivo e individual, podem ser estrategicamente orientadas e intercompreendidas entre os agentes.

É nesta lógica de interacção e relações sociais entre os agentes, desenvolvidas nos sistemas estruturais segundo regras e valores, que se pretende analisar a acção profissional dos assistentes sociais, uma vez que, enquanto agentes são dotados de competência reflexiva e capacidade de produzir e reproduzir novas relações, no sentido de criar estratégias de intervenção capazes de ultrapassar as limitações, que na sua prática com outros agentes, sobretudo os utilizadores dos serviços, lhes são impostas pelas estruturas onde desenvolvem a sua acção e na qual se estabelecem relações de força.

4 – A Ambiguidade da Agência Profissional

Existem condicionantes que transcendem o próprio técnico de serviço social no desenvolvimento da sua acção. Por exemplo, “a conjuntura sócio-histórica e o contexto institucional, condicionam e configuram os parâmetros em que o serviço social se vai situar...”. (Martins; 2002:2) Não se pode considerar o serviço social como um processo contínuo e linear. As práticas profissionais são contextualizadas num espaço histórico e sobre elas exercem influência um conjunto de factores nomeadamente, as políticas sociais definidas, projectos e movimentos sociais.

Paulo Netto (1996:87 a 132), também reforça esta ideia, quando refere que o período histórico marca-se por transformações societárias que afectam directamente o conjunto da vida social e incidem sobre as profissões e as áreas de intervenção. Assim, não podemos considerar as profissões como blocos homogéneos, pois que estão sempre relacionadas com a diversidade, tensões, confrontos internos e naturalmente externos.

Mais ainda, os projectos profissionais da profissão serão sempre compatíveis com os projectos sociais, correntes teóricas e as ideologias políticas vigentes na sociedade.

“O conceito de agência, sugere que o assistente social, desenvolve a sua acção como profissional interagindo com constelações estruturais e agentes sociais, sendo ele um dos agentes envolvidos...”. (Nunes, 2004:221) De facto, no desempenho da sua acção, inserida obrigatoriamente em contexto institucional, onde se estabelecem lutas de poderes, manifestações de interesses de diversas organizações e entidades, reprodução e produção de relações sociais resultantes de correlações de forças, o assistente social formula um conjunto de “reflexões e proposições” na definição de estratégias de intervenção. (Faleiros, 1997:30 a 32)

Segundo esta linha de pensamento, não é possível conceber a acção do assistente social sem ter em conta os factores contextuais e como tal sem estabelecer a relação entre a estrutura e acção existente e determinada num tempo histórico e numa realidade espacial. (Nunes, 2004)

A acção do assistente social está condicionada por um conjunto de estruturas criadas através da reprodução social que é resultante dos sistemas de interacção social onde os agentes desenvolvem actividades que decorrem num espaço e tempo. (Giddens; 2000)

No entanto, o processo de acção do assistente social não é rígido ou fechado, não existem regras pré-estabelecidas do agir. (Faleiros;1997) Contudo, esta capacidade de compreender e agir nas estruturas, exige que o agente, neste caso, o assistente social, exerça activa e deliberadamente a sua capacidade reflexiva, no sentido de definir uma conduta estratégica para superar os processos estruturais que possa considerar limitadores da sua acção.

Faleiros, (Ibidem:65) considera que para tal, “o assistente social deve ser possuidor de uma profunda capacidade teórica, para estabelecer pressupostos de acção, capacidade analítica que permita explicar as particularidades das conjunturas e situações” e que Giddens designa de “capacidade reflexiva” (2000), para que dessa forma, o assistente social enquanto agente, seja capaz de propor alternativas para a sua intervenção, em interacção com os outros agentes, especificamente os utilizadores dos serviços de assistência social.

O assistente social, enquanto assalariado e agindo em contextos institucionais, não tem que obrigatoriamente desenvolver um agir que possa considerar redutor da sua intervenção com os outros agentes ou actores sociais (utilizadores). A perspectiva de

que são meros executores de políticas sociais deve ser cada vez mais abandonada, sob pena de continuar a negar-se não só a realidade social em que intervêm os assistentes sociais, como também a sua competência, marcada pela capacidade do que Giddens chama de racionalização da acção.

O profissional de serviço social, deve participar nas medidas e na elaboração das políticas sociais, deve investigar para chegar ao conhecimento da realidade social, repensar e renovar as suas práticas, pois que a investigação desenvolvida pelos assistentes sociais, serve de base à compreensão e explicação das transformações que vêm acontecendo na sociedade. (Martins, 2002)

A acção que o assistente social desenvolve, pressupõe uma intencionalidade influída por saberes teóricos, ideológicos, científicos e culturais que podem potenciar as estratégias que este define na relação que estabelece com os agentes com quem trabalha e que permitem a produção e transformação dos sistemas em que esse agente se insere.

Na verdade, verifica-se o que Nunes (2004:224) designou de “plasticidade das estruturas”, pois estas transformam-se de acordo com a acção dos agentes e do resultado dessa acções.

Seguindo esta linha de raciocínio podemos considerar que o assistente social, enquanto agente assume uma posição de poder que lhe é atribuído enquanto agente reflexivo que utilizará para influenciar as estruturas através de estratégias por si definidas, mesmo que essa acção seja orientada por um poder instituído, pelas regras e recursos que Guiddens identifica.

Os assistentes sociais, mais que formados, necessitam de “comportar uma competência teórico-metodológica e política”. (Pontes:2002:44) Devem assumir um projecto de formação permanente nas suas profissões, uma construção no saber para um agir com poder de intervenção nas esferas sociais mais complexas que são o âmbito de intervenção do assistente social, como a pobreza e a exclusão social. Desta forma, também o assistente social assumirá um processo de emancipação face às forças instituídas pela estrutura institucional da qual depende, diminuindo o que Faleiros enuncia de que “...boa parte dos assistentes sociais não sabem quem são, o que fazem e nem o que devem fazer, ficando assim ao sabor das estratégias definidas de fora da profissão, pelas instituições”. (Faleiros;1997:86)

5 - A Agência Profissional, uma Relação de Poder e de Saber

Boaventura (2000:248) define poder como “...qualquer relação social regulada por uma troca desigual”. Essas trocas podem abranger todas as condições que determinam a acção e vida social. Considera, que estas relações de poder são marcadas por uma relação de desigualdade que se estabelece entre aspectos materiais e não materiais. Isto é, verifica-se uma relação enlaçada entre a posse de bens materiais e o acesso a oportunidades sociais, laborais e educativas.

Na realidade, as relações sociais permitem constatar este facto. O esforço que o indivíduo, não possuidor de bens materiais, tem que fazer para obter as mesmas oportunidades é muito maior, que outro indivíduo detentor a priori desses mesmos bens. Logo aqui se estabelece uma relação desigual de acesso ao poder e uma maior ou menor capacidade e oportunidade de o utilizar.

Então, as relações de poder estabelecem-se entre os indivíduos e de acordo com Foucault (cit. In, Boaventura;2000), esta é a forma mais forte de poder. Ele institui-se nas relações sociais e circula na sociedade onde é produzido. Pensar que seriam as instituições jurídicas as centralizadoras do exercício do poder significava “esvaziar as relações sociais de poder”. (Marques;2002:75)

Nesta perspectiva, o poder, enquanto resultante das relações sociais produzidas nos sistemas sociais, não é exercido ou realizado de uma forma única, mas sim, enquanto uma constelação de poderes, já que, as desigualdades convergem na sociedade e encontram-se num processo encadeado e diferenciado, desde as desigualdades sexuais, raciais, de classe, educacionais entre outras. (Boaventura;2000:248)

Assim, entendendo o poder como resultante das relações sociais que se produzem, é considerar que este se constitui como um processo de acção, onde existem agentes possuidores de diferentes formas de poder. Por exemplo, o assistente social, é um agente que veicula um poder jurídico, de acordo com Foucault, uma vez que este, é produzido pelo Estado através das suas instituições reguladoras, como é o caso das de assistência social. No entanto, esse poder que o assistente social tem, pode ser utilizado distintamente. Este autor defende, que o poder, pode ser utilizado negativa ou positivamente e em função disso ser um instrumento de manutenção ou alteração de processos de regulação e dominação sobre outros agentes. (Nunes;2002)

Nesta perspectiva também Boaventura (2000) se pronuncia, quando refere que existem constelações de poder distribuídas e que podem funcionar como fronteiras fixas ou como abertura de novos caminhos, sendo respectivamente inibidoras ou permissoras, no caso do assistente social, de uma acção capaz de concretizar transformações no sistema social em que interage, com os utilizadores e as realidades da pobreza e exclusão e com as estruturas de poder das quais depende.

Healy (2001) aponta também, em relação ao poder do assistente social, para a forma como este se posiciona enquanto detentor do saber, considerando esta óptica uma forma negativa de se exercer o poder. Isto é, facilmente caímos no erro de considerar todas as situações iguais, fazendo comparações empíricas sem qualquer fundamento de investigação ou definição de estratégias.

A autora refere que muitas vezes, o técnico é um elemento opressor, sobretudo quando não utiliza o poder da melhor maneira, quando aparece como o trabalhador em situação de privilégio face a um utente em situação de desvantagem.

Guiddens (2000), defende que poderá existir um sentido duplo entre poder e interacção, isto porque, é uma relação que se estabelece institucionalmente nos processos de interacção e por outro lado, o poder permite conseguir atingir determinados resultados mediante uma conduta estratégica definida. Neste contexto, podemos subentender que o poder do técnico é também determinado pela conduta que este assume e define na intervenção que desenvolve com os demais agentes, aqui considerados, os utilizadores e o próprio estado, através da estrutura que o representa e da qual o assistente social depende.

A acção do assistente social pode, por exemplo, dirigir-se para o empowerment dos indivíduos, utilizadores, permitindo que desencadeiem eles próprios formas de poder, ou por outro lado, centrar a sua acção numa posição reguladora e dessa forma concretizando outra forma de poder, de algum modo menos capaz de produzir transformações emancipatórias na vida dos utilizadores, mas antes normalizadoras.

No seguimento deste estudo, poderemos depreender qual a intervenção que é privilegiada. Se a que utiliza o poder enquanto estratégia de emancipação para intervir na realidade social, concretamente na ruptura da reprodução da pobreza e exclusão, potenciando os agentes que as vivenciam de saberes, competências e poderes para quebrarem esse ciclo, ou se o técnico, identificando-se com uma estrutura institucional

reguladora, apenas desenvolverá um agir cujas práticas se limitam com o que politicamente é instituído.

Para Guiddens, sendo o poder um conceito associado à agência humana, as pessoas que exercem o poder e sobre as quais este é exercido, podem ter acções diferentes em consequência de uma acção anterior. Assim "...uma pessoa ou as partes que exercem o poder podiam ter agido de outro modo, o que implica igualmente que a pessoa ou as partes sobre quem o poder é exercido podiam também ter agido de outro modo, caso o poder não tivesse sido exercido". (Guiddens:2000;88)

Neste contexto e entendendo o poder instanciado à acção capacitadora de transformações, ele não deve ser visto como um recurso mas antes como um meio de capacidade transformadora da acção, que se exerce enquanto dominação e que constituem assim componentes estruturais dos sistemas sociais. Desta forma, reconhece-se o poder no contexto da dualidade da estrutura. (Ibidem)

No trabalho desenvolvido pelo agente de serviço social e de acordo com Guiddens, sendo este um agente com competência, estabelece e define estratégias para que através das relações de poder que socialmente e institucionalmente lhe são instituídas impulse processos de emancipação ou de normalização e controlo junto dos agentes com quem trabalha.

É inegável, que o assistente social, da forma como aqui foi já apresentado, é um mediador com poder na execução das políticas sociais definidas pelo Estado. Como tal, e enquanto detentor de poder nas relações sociais que estabelece com os beneficiários e utilizadores dos serviços de assistência social, é importante percebermos qual a dimensão desse poder e como o utiliza, concretamente no âmbito da implementação de programas como o rendimento mínimo garantido (RMG) e rendimento social de inserção (RSI), junto de uma parcela da população destituída (exclusão e pobreza) dos vários poderes e como tal, com condições de acesso restritas e limitativas ao processo de emancipação.

Se o assistente social é um agente com poder nas mediações que estabelece entre o Estado e os utilizadores dos serviços de assistência social e sendo um agente preponderante na implementação destas políticas sociais, ele não é um mero executor das mesmas.

Na realidade existem normas e regras institucionalmente estabelecidas na relação de poder que o agente de serviço social estabelece com as instituições do Estado, nas quais

enquanto assalariado na realização de um trabalho especializado, não deixa de ser um subalterno. Contudo, esta posição pode e uma vez agente de uma prática reflexiva situar-se apenas nesse nível. O assistente social apesar de inserido num contexto institucional regulador desenvolve, ao implementar políticas e programas sociais, uma autonomia relativa através da qual pode orientar estrategicamente o seu agir, entendendo-o dessa forma enquanto um processo no desenvolvimento da sua acção com os sujeitos com os quais intervém.

Na realização do meu trabalho enquanto assistente social, é comum encontrar limites do “meu” poder. Refiro-me a um poder para a acção, que resulta por vezes dos limites de recursos (meios de poder) de uma estrutura reguladora na qual desenvolvo a minha agência. Em determinadas situações é necessário acima de tudo, utilizar convenientemente o poder enquanto resultado de um saber, de um agir e uma prática reflexiva que permite mesmo no contexto interno e institucional encontrar estratégias e respostas capazes de superar as limitações institucionais reguladoras.

Na verdade, o técnico tem poder de avaliar e decidir com alguma autonomia (relativa) o projecto de vida dos outros agentes (utilizadores), mesmo que esses projectos não sejam os que possam resolver os seus problemas. Isto acontece porque reconhece que se encontra numa relação de poder desigual com o utilizador e mais do que responder às suas necessidades, está a responder às demandas do sistema social no qual se insere. Neste caso e após o que tem vindo a ser e continuará a expor-se, trata-se de uma forma de reproduzir de forma desigual as relações de poder com os outros agentes. Assim, o assistente social detém não só um poder institucional mas também desigual.

Esta questão pode surgir como a ponta do pano a levantar, sobretudo no que respeita a políticas sociais deficitárias de que o sistema de assistência social português padece. Isto é, muitas vezes o assistente social não tem respostas sociais concretas e adaptáveis às situações, sobretudo no que respeita à urgência do tempo em que a resposta tem que ser dada. Além disso, os agentes que vivem em situação de pobreza e exclusão social não necessitam de um só tipo de intervenção ou resposta mas de várias, pois a sua situação de carência é generalizada a todas as áreas da sua vida, desde a habitação, à saúde, à educação e ao emprego.

Parece difícil perceber nestes casos quem tem poder. O assistente social tem ao seu dispor uma série de propostas de intervenção. Contudo, nem sempre as pode utilizar, ou porque não há dinheiro, ou porque não há projectos co-financiados, porque não há

estruturas e redes estabelecidas, porque os agentes não têm instrução suficiente para os programas de formação, não há ofertas de emprego, etc. Tudo serve para justificar uma acção reguladora, em que se privilegiaram, como única solução, apenas as respostas existentes, mais que as necessidades dos cidadãos.

Fazendo um ponto da situação, é portanto necessário distinguir o poder institucional do poder do técnico. Identificamos uma autonomia relativa com dois pontos de vista. Por um lado o agente de serviço social tem autonomia relativa porque exerce a sua profissão dentro de uma estrutura com normas e recursos próprios aos quais está sujeito. Por outro lado, tem uma autonomia relativa porque pode exercer o poder agindo de maneira diferente. (Guiddens;2000:87) Isto é, “embora os agentes operem no interior de limites estruturalmente determinados, possuem não obstante uma autonomia relativa e como tal podiam ter agido de maneira diferente”. (Ibidem)

Nesta perspectiva podemos analisar o poder dos técnicos e a forma como é utilizado. Não se trata do poder utilizado, mediado pelos recursos políticos e sociais que disponibiliza mas sim, o poder da sua capacidade transformadora marcado pela competência, criatividade, flexibilidade, destreza de raciocínio, abertura para o exterior, para os utilizadores dos serviços e para a comunidade da qual fazem parte, ou seja um poder que sustenta uma prática reflexiva. No entanto, vale a pena também considerar se mesmo a acção reflexiva do agente não terá também uma autonomia relativa. Considero que em muitas situações isso acontece, como foi o caso da alteração da Lei do RMG para RSI, que obrigou à cessação e indeferimento de muitas prestações, não tendo sido possível, à data dessa alteração, embora tenha acontecido a médio prazo, encontrar estratégias para superar esse limite legislativo.

Uma vez que o poder se estabelece num processo de interacção entre os agentes, este poder poderá ser utilizado positivamente ou negativamente como refere Foucault, e neste caso depende da acção do assistente social. Isto porque pode orientar-se no sentido da emancipação ou não dos agentes com que intervém no desenvolvimento da sua acção. Naturalmente que este não será um trabalho unilateral e pressupõe uma dinâmica intensa entre os agentes, um conhecimento profundo da realidade social e das redes dos agentes utilizadores dos serviços, o que se verifica com dificuldade uma vez que, os técnicos nem sempre têm meios ou disponibilidade, resultante da enorme quantidade de processos que têm de ser trabalhados, resultado da falta de recursos humanos e materiais. Em muitos casos a pressão exercida junto das estruturas dominantes não têm resultados

imediatos, o que além de desencadear e agravar o desgaste profissional dos técnicos, acaba por reflectir em simultâneo uma intervenção social minoritária e menos competente.

Contudo, ainda em relação à forma de utilizar o poder parece-me sábio o pensamento de Foucault quando refere que;

- a) "...o poder exerce-se não se possui...", pois ele produz sempre efeitos, todas as relações sejam familiares, de amizade, trabalho, têm sempre implícitas relações de poder, devemos como foi já referido, utilizá-lo da melhor maneira, de forma construtiva.
- b) "...o poder deve ser produtivo..." uma vez que permite a construção de coisas, discursos, saberes e conhecimentos, identidades. No entanto muitas vezes o que se consegue produzir é retraimento e opressão.
- c) "...o poder analisa-se de baixo para cima..." isto é, primeiro deve ser conhecida toda a trajectória do indivíduo, e só depois se adequa o poder construtivo e produtivo a ele. (Cit, in Healy, Karen;2001: 52 a 64)

De acordo com este pensamento, o poder nunca deixa de se exercer e concretiza-se com justiça e humanidade. Exercido de outro modo, consiste em participar na reprodução da injustiça social, relações opressivas e anti-democráticas.

6 – A Intervenção Social do Assistente Social

Conforme tem sido analisado por vários autores, a intervenção do assistente social exige uma competência profissional marcada pelo domínio de um conjunto de saberes políticos, científicos, teóricos e sociais. É chamado a intervir em questões sociais cada vez mais complexas de uma sociedade chamada de risco marcada pelo elevado desemprego decorrente da modernização das estruturas produtivas e da transnacionalização do capital.

Assiste-se a uma nova dimensão da pobreza, que exige uma readaptação das formas de intervenção social entre elas a aprendizagem social, entendida como o ensinamento aos indivíduos e grupos a lidar com as incertezas e imprevisibilidades de uma sociedade de risco. (Hoven, 2003)

O Serviço Social do futuro exige ter profissionais competentes, coerentes e comprometidos, devem compreender a necessidade da reflexão sempre associada à sua acção. (Egg;2002:26)

Contudo, e em relação a esta necessidade de reflexão do assistente social no desempenho da sua acção, é importante analisar as condições físicas, profissionais, que os assistentes sociais têm, ou não têm para desenvolver esse trabalho reflexivo. É consensual, no âmbito da profissão de serviço social a necessidade de um contínuo e crescente saber dos profissionais, no acompanhamento das mudanças sociais e questões emergentes que exigem uma contínua consolidação de saberes, actualização de valores e princípios e o aprofundamento de competências profissionais. Deste modo, é absolutamente necessário a formação permanente e reflexiva do assistente social que lhe permite intervir de forma melhorada e segura, sustentando-se numa reflexão teórica e prática no desempenho da sua acção. Contudo, parece-me pertinente reflectir também sobre as condições que o técnico tem para o fazer.

Foi já referido, que no âmbito da minha própria experiência profissional e institucional, se verifica uma sobrecarga excessiva dos técnicos que trabalham directamente com os utilizadores da assistência social. Os processos acumulam-se, as respostas tardam a ser efectuadas, os recursos e bens sociais são escassos e muitas vezes os programas e os serviços são ineficazes e desajustados.

O assistente social vê-se embrenhado com um excessivo trabalho administrativo de organização documental e realização de relatórios, o tempo disponível para a realização e acompanhamento dos cidadãos fora do contexto de gabinete é muito reduzido, além dos recursos para a realização desse trabalho serem escassos, como viaturas de serviço, profissionais de outras áreas de intervenção social.

O trabalho em equipa e parceria, fundamental para uma intervenção multidisciplinar e partilha de conhecimentos e problemáticas resultantes do trabalho de intervenção social é extremamente deficitário em virtude da falta de tempo que os técnicos têm para se reunirem.

Assim, e apresentando-se este cenário, é necessário pensar que condições tem o agente, assistente social, para reflectir, e adequadamente definir uma intervenção através da qual possam ser negociados os interesses dos agentes utilizadores, serviços sociais, profissionais, decisores institucionais e políticos.

Tal como Howe (1996) refere, o assistente social não é encorajado para pensar mas para proceder, gerir competentemente e eficazmente as medidas e programas sociais dentro da lógica reguladora, enfatiza-se mais o que a pessoa faz do que o que ela pensa.

As orientações técnicas dos serviços de segurança social de atendimento e acompanhamento da assistência social referem que a acção do assistente social deve ser dinâmica. Que após apresentado o pedido ou problema, o assistente social, deve aliado a meios e estratégias de intervenção e com base na relação interpessoal, estudar e analisar a situação para efectuar uma interpretação diagnóstica, uma programação de acções, intervenção e avaliação do processo.

O que é certo, é que o tipo de relações que se estabelecem entre os agentes da assistência social e os assistentes sociais não coincidem com este discurso uma vez que, se verifica uma tendência para as relações passarem a ser de carácter económico mais que interpessoal, mais contratuais do que de suporte social e pessoal.

Na verdade, para um cidadão, enquanto beneficiário, obter uma resposta a uma necessidade que apresenta, implica cada vez mais sujeitar-se a um processo de contratualização, no qual precisa de assumir obrigações, para adquirir direitos, mesmo no âmbito de intervenção da acção social.

Trata-se de um acompanhamento mais formalizado, tendo em vista beneficiar sempre o utilizador, no entanto o que parece é que em nada este procedimento é incoerente com uma política reguladora do Estado e dos serviços de assistência social.

O trabalho de intervenção social que o assistente social desenvolve é complexo em todos os sentidos. Depende de normas institucionais, de competências pessoais dos técnicos, dos seus saberes, referências paradigmáticas e políticas.

Segundo Howe (1996), o assistente social trabalha orientado por um sentido prático e bom senso, mas que lhe exige um pensamento teórico e apriori conhecimentos e saberes que toma por referência.

Porém, não existe uma teoria que possa ser utilizada sob forma de “receita” na intervenção a realizar, pois o assistente social trabalha com pessoas que enquanto agentes também eles inseridos numa estrutura e sistemas sociais diferenciados, trazem consigo emoções, hábitos e património cultural que condicionam interactivamente a sua acção, particularizando o seu problema e as suas necessidades.

Nesta lógica de raciocínio e de acordo com o que foi já referido, é necessário pensar a intervenção de dentro para fora isto é, para a comunidade onde se inserem os agentes beneficiários da assistência social e não apenas para o indivíduo.

As formas de intervenção habituais têm demonstrado alguma ineficácia, principalmente quando se continua a centrar no indivíduo e nas suas características pessoais a origem dos problemas que vive, sobretudo as questões da pobreza e da exclusão social.

Assistentes sociais e outros agentes de intervenção social, desenvolvem uma acção que tem implícita o controlo social e da disciplinação dos indivíduos. Pretendem que desenvolvam competências profissionais e pessoais, não no sentido de estabelecer novas formas de relação social mais coesas e que permitam ao indivíduo uma cidadania activa na sociedade civil na reclamação de direitos e participação de novas formas de organização através de movimentos sociais e políticos que defendam os seus interesses. Em vez disso, procura-se que essas competências e necessidade de participação social, passem pela sua capacidade de integração no mercado de trabalho, que se verifica pela persistente valorização de políticas e programas de workfare (em que os indivíduos se comprometem a ter uma atitude disponível e activa para o trabalho em troca de benefícios sociais), quando por outro lado já se assumiu que a situação do desemprego é um problema estrutural.

Este não é um trabalho social que se dirija no sentido da emancipação dos indivíduos, mas e em virtude da precarização das relações laborais, do desemprego, da persistência da pobreza através das novas questões sociais, será apenas imediatista e dirigido aos sintomas e necessidade de adaptação dos indivíduos à sociedade civil.

A pobreza e a exclusão estabelecem uma relação íntima com a falta de poder, desempowerment e, não é através de uma acção técnico-instrumental, que procura orientar os indivíduos para o mercado de trabalho e para a resolução dos seus próprios problemas que se verificam transformações. Trabalhar formas de empowerment passa por criar oportunidades de participação, de aquisição de competências necessárias e da descoberta e desenvolvimento da identidade dos próprios indivíduos.

As competências que os cidadãos precisam de desenvolver são no sentido de poderem exercer influência política, de se auto-organizarem e de criarem novas formas de cooperação, de desenvolverem uma capacidade crítica do funcionamento das instituições políticas e sociais da sociedade civil.

Os cidadãos que vivem em contextos de pobreza e de exclusão social por ciclos prolongados, tendem a ser psicologizados, como sendo culpados da sua situação e não como destituídos de poder de acesso a oportunidades de vida e de participação nas diversas esferas da sociedade e domínios de poder. (Hoven, 2003)

O trabalho de integração a desenvolver com os utilizadores, deve claramente passar pela aquisição de competências, capacidades, desenvolvimento de novos saberes, conteúdos, não com objectivo de uma acção reguladora, mas de permitir que estes tenham o mesmo acesso às oportunidades, à participação comunitária na procura da identidade individual e colectiva, reforçando as relações e tornando-as mais coesas em virtude de interesses e necessidades comuns, exigir qualidade de serviços e reconhecimento de direitos, a participação directa e o reforço do poder dos utilizadores, para serem reconhecidamente cidadãos com e de direitos. (Hoven; 2003)

CAPÍTULO II

CIDADANIA E DIREITOS SOCIAIS

“Ser cidadão é um dever.”

Augusta Schmidt

1 - Direitos de Cidadania

O conceito de cidadania deve ser entendido de acordo com o contexto social e histórico a que se refere, uma vez que, a ele estão associados factores de grande influência, como as condições sócio-políticas, económicas e culturais existentes em cada nação.

Segundo Marshall o objectivo da cidadania, deveria consistir na possibilidade que o cidadão tem de participar na sociedade. Para este autor, o conceito de cidadania é constituído por diferentes tipos de direitos e instituições, por diversas histórias protagonizadas por grupos sociais e como tal, deve ser distinguido em três elementos: os direitos civis, políticos e sociais.

Relativamente aos direitos civis, o autor identifica-os como correspondendo à liberdade individual e igualdade perante a lei. Estes direitos marcaram o primeiro momento da cidadania, são os mais universais e apoiam-se nas instituições de direito modernas e do sistema judicial que os aplica.

Os direitos políticos, referem-se à participação no exercício do poder político. São mais tardios e de universalização mais difícil.

Quanto aos direitos sociais, o autor, identifica-os enquanto “direito mínimo de bem estar económico e segurança, direito de participar por completo da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os valores que prevalecem na sociedade”. (Marshall; 1967, p.63-64, cit. in, Oliveira;2003)⁷

Os direitos sociais só se desenvolvem no século XX, principalmente após a segunda Guerra Mundial. São de âmbito social e referem-se às classes trabalhadoras sendo aplicados por diversas instituições que constituem o Estado Providência. (Santos;1997)

Com esta definição, Marshall rompia com a concepção liberal de cidadania uma vez que, evidenciava o reconhecimento da obrigatoriedade do Estado ser responsabilizado em garantir um mínimo de provisão básica aos cidadãos e, por outro lado, identificando que o mercado por si só era incapaz de assegurar todos os mínimos necessários à sobrevivência. Esta nova concepção contribuiu para a perda de força da ideia de hegemonia de mercado, defendida pelos liberais.

O raciocínio de Marshall não deixou de ser alvo de críticas por se considerar que se limitava a restringir o conceito de cidadania a uma experiência Europeia do Welfare State, mais concretamente inglesa, que não valorizava os padrões históricos de cada país

⁷ Texto originalmente publicado na revista “Desafios Sociais”, Revista do programa de Pós-Graduação em Serviço Social da universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Ano I, n.º 2; 2003.

de acordo com os seus próprios princípios de protecção social, que influenciam o conceito de cidadania institucionalizado, como é o caso dos países de terceiro mundo e menos industrializados onde não se assistiu ao capitalismo avançado na mesma altura em que aconteceu em Inglaterra e em outros países da Europa e como tal não se desenvolveu um Estado de Bem Estar, além disso os princípios e valores de direitos sociais não são considerados e nem defendidos ainda nos dias de hoje de igual modo em todas as sociedades. (Behring:2000)

Na lógica de Marshall, o Estado, através das suas instituições, devia ser a instância que por excelência garantisse a promoção e o exercício dos direitos de cidadania nas três esferas essenciais acima enunciadas.

Sem dúvida, que o Estado Providência defendido por Marshall, proporcionou uma situação de segurança, criando uma base material através da garantia dos direitos civis, sociais, políticos e económicos. Segundo o autor, esta garantia deveria servir para dar aos cidadãos a oportunidade de participar na comunidade.

2 - Cidadania no Contexto Capitalista um Direito Regulador ou Emancipador?

Boaventura (1997), analisa a cidadania associada a conceitos mais complexos como a subjectividade e emancipação tendo em conta os contextos sociais, económicos e políticos.

Para o autor é de grande complexidade a relação entre subjectividade e cidadania, mas a relação entre qualquer uma delas com a emancipação é ainda mais complexa. (Ibidem:204) Esta complexidade resulta por um lado da valorização e a reafirmação nos dias de hoje da subjectividade (valorização do cidadão individual) em detrimento da cidadania (valorização do cidadão/comunidade) e por outro lado de se valorizarem as duas em detrimento da emancipação que implica a necessidade de pensar os direitos sociais no plano colectivo e não apenas individual.

Esta situação, advém do facto dos mecanismos de regulação social e de mercado se sobreporem à emancipação através da valorização da subjectividade (direitos individuais) em primeiro lugar e da cidadania em segundo. Mas, entenda-se que, não será mesmo assim, uma cidadania para todos, apenas para aqueles que vêm reconhecidos os direitos subjectivos, com os quais se definem sob forma de soluções e práticas privadas, que não contribuem para promover condições sociais para todos os

cidadãos, nem evitar o agravamento das desigualdades sociais. Por isso, não sendo garantidos numa perspectiva colectiva, vai-se alienando de maneira mais generalizada a emancipação social dos sujeitos.

Numa primeira fase, a emancipação social fora anulada no período da revolução industrial em virtude do alargamento do mercado económico e em detrimento do princípio de Estado, tendo sido desta forma, abandonado o conceito de comunidade de Rousseau, em que se defendia que o contrato social se estabelecia de forma horizontal entre cidadão – cidadão. Mesmo assim, houve neste primeiro período do liberalismo económico várias tentativas e espaço para o aparecimento de novos paradigmas emancipatórios como o marxismo, que lutavam exactamente pelo restabelecimento da emancipação social do proletariado e logo da cidadania para todos.

Segundo Boaventura (1997), para se atingir a emancipação é necessário pensar a cidadania dentro do contexto de comunidade, para que, problemas sociais como a exclusão, que traduzem a ausência de direitos de cidadania, possam ser resolvidos de acordo com soluções pensadas fora do domínio particular e privado.

O desenvolvimento do capitalismo passou por várias fases e do mesmo modo, os mecanismos de regulação sofreram alterações em virtude do desequilíbrio dos três princípios definidos por Locke como sendo o pilar da regulação social; “Princípio de Estado, de Mercado e de Comunidade”. (Santos;1997:203)

As diversas fases do capitalismo têm implícito um processo histórico não linear característico das sociedades desenvolvidas nas quais se verificaram os chamados três processos de capitalismo;

a) No capitalismo liberal (sec. XIX), em que o mercado constelava todas as tensões, uma vez que governava a sociedade civil sobre os direitos civis e políticos que constituíam o conteúdo de cidadania e em que se verificava a supremacia do mercado sobre o Estado e a comunidade. O alargamento do princípio de mercado, em detrimento do de Estado e ambos em detrimento do princípio de comunidade, provocaram desequilíbrios entre o modo de regulação e pretensões emancipatórias.

b) No capitalismo organizado, assistiu-se a um maior equilíbrio entre o mercado e o Estado, resultante da pressão da sociedade civil (a pressão da comunidade relaciona-se com os movimentos da classe operária que surgem com a industrialização e exigem melhores condições sociais generalizadas) e a politização de algumas dimensões da

questão social, envolvendo o Estado de tal forma que permitiu a constituição do chamado “pacto social”.

O capitalismo organizado, corresponde politicamente ao período do Estado Providência e a um novo modo de regulação social “o fordismo”. Os direitos sociais foram durante este período, sentidos equilibradamente em função do papel de regulação social que o Estado assumia e que tinha como base o contrato social.

Contudo, uma das críticas feitas a este contrato era para dar a indicação de que ele revelava exclusões criadas pelos próprios mecanismos de cidadania desenvolvidos no período do Estado Providência, uma vez que se orientou prioritariamente para determinados grupos (sobretudo os que pertenciam a um sistema social contributivo), excluindo outros que não se adaptaram às novas regras e garantias de um mercado de trabalho associado a um novo sistema de providência. Como tal, foram-se constituindo grupos de uma sociedade de risco, que continua a exigir a necessidade de se repensar uma cidadania colectiva e não individual e um contrato social que privilegie novos princípios inclusivos, garantindo modelos de cidadania para todos no sentido da emancipação.

Após uma análise realizada por Marshall, o autor concluiu que durante o período do capitalismo liberal a cidadania civil e política que integrava o princípio de Estado, não colidiu com o princípio de mercado, aliás este englobava-o. Por sua vez, no período do capitalismo seguinte, organizado, a cidadania social, como se ancorou socialmente nos interesses das classes trabalhadoras, servindo-as através de benesses monetárias, colidiu com os princípios de mercado, o que terá desencadeado o desequilíbrio entre os dois princípios.

Este desequilíbrio foi pressionado pelas classes sociais trabalhadoras que estiveram na base da implementação dos direitos sociais. A cidadania social aparece assim num contexto de democracia liberal, verificando-se como uma obrigação política vertical entre o cidadão e o Estado, enquanto responsável pelas questões sociais da comunidade. Além disso e porque este processo possibilitou a integração política das classes trabalhadoras no Estado capitalista assiste-se a um aprofundamento da regulação em detrimento da emancipação. Assim sendo, conclui-se que as lutas pela cidadania social tenham culminado na maior legitimação do Estado capitalista e menos na emancipação, ao contrário do que se propunha.

c) Numa terceira fase, volta a verificar-se a colonização dos princípios de Estado e de comunidade pelo princípio de mercado. Este período coincide com o final dos anos 70, em que o conceito de defesa de cidadania passa por turbulências, sobretudo a da crise do Estado Providência.

A defesa de uma política liberal de mercado, veio, no plano político representar a valorização da subjectividade do Estado e dos cidadãos autónomos e livres entre os quais, se estabelece o contrato social no sentido de assegurar a segurança dos indivíduos e sociedade civil segundo as regras do mercado. O estabelecimento deste contrato social se por um lado limita os poderes do Estado, por outro universaliza as particularidades dos sujeitos, de modo a melhor os controlar e regular. Este contrato social, porque se baseia numa lógica subjectiva, continua a não privilegiar todos os níveis da sociedade civil, e por isso é um contrato social restrito, limitador dos direitos de cidadania e emancipação, mantendo as desigualdades sociais sem resolver a situação do risco social dos cidadãos.

A diminuição da emancipação aumenta a tensão entre a cidadania e a subjectividade. Os direitos sociais de uma economia liberal permitem aos indivíduos de determinados grupos autonomia e liberdade com imensas oportunidades, em troca de rotinas de produção e de consumo.

Numa sociedade cujos principais valores defendidos são os do mercado criam-se novos hábitos de vida mais individualizados, assistindo-se ao fim das redes de solidariedade tradicional, nomeadamente as de base sindical e conduzindo a processos de individualização dos cidadãos e de subjectividade.

Na óptica do capitalismo desorganizado, volta a verificar-se o predomínio dos princípios de mercado e reconfiguração do papel Estado nomeadamente na provisão social e defendendo, ainda que de forma oculta, a sua cada vez mais poderosa intervenção no mercado económico, o que coloca novas questões quanto ao conceito de cidadania.

Os indivíduos seguem um caminho de compulsão consumista dentro do processo de produção, valorizando-se os valores da autonomia, criatividade, reflexividade, narcisismo e menos os de comunidade, e cidadania participativa.

Neste contexto, em que é reconhecido o défice da qualidade dos direitos sociais, resultante do défice de cidadania e subjectividade, é inevitável o défice de emancipação social e como tal a alienação nos mecanismos de produção da regulação.

Este déficit desencadeará consequências a vários níveis, quanto à degradação salarial, o recuo das políticas sociais públicas, as privatizações dos até então serviços públicos, que vão sugerindo obrigatoriamente o aparecimento de outros modelos de garantia da cidadania.

Actualmente, vive-se segundo Boaventura, uma crise em relação à substituição de um novo modelo de regulação social, o que vai permitindo o aparecimento de diversos movimentos emancipatórios que revelam a emergência de novas questões sociais e transformações sociais. “Assiste-se a um hegemonia de mercado que se tornou um mal necessário, contra o qual se luta e se depende.” (Santos;1997:221)

3 - Cidadania e os Movimentos Sociais

As alterações sociais, económicas e políticas, marcadas pela transição de um novo capitalismo e pela crise do Estado Providência, fazem sentir a necessidade de uma nova cidadania que se vai evidenciando pela manifestação de novos movimentos sociais que chamam atenção para problemáticas como o racismo, a ecologia a discriminação de vários tipos e apelando a políticas anti-discriminatórias, de inclusão social e reconhecimento da diferença. (Nunes;2004:85)

Os movimentos sociais chamam atenção para a necessidade de serem pensados novos direitos de cidadania, tendo em conta outros âmbitos emergentes a nível cultural, racial, de género, ecológicos, políticos.

Foi em países centrais, com longo percurso histórico-político no âmbito dos direitos sociais defendidos pelo Estado Providência, que estes novos movimentos, que sugerem novas preocupações e riscos sociais emergiram, o que vem sugerir a necessidade de repensar o conceito de cidadania, não só porque não abrange a inclusão de todos os cidadãos e das suas necessidades, sejam elas colectivas ou individuais, como também, face às transformações económicas, políticas e culturais e ao seu âmbito nacional e/ou transnacional, uma vez que não se pode alienar a história e culturas dos países onde se viveu de forma diferente a incrementação dos direitos de cidadania. Até porque muitos países que vivem ainda problemáticamente os “velhos riscos sociais”, pode tornar-se ainda mais difícil garantir novos direitos e assumir uma cidadania reconceituada.

Os movimentos sociais são distintos quanto ao contexto onde se realizam e vão servindo para identificar a relação existente entre regulação-emancipação e subjectividade-cidadania de cada país.

Reflectem uma crítica da regulação social capitalista e da emancipação social socialista, identificadas por novas formas de opressão que extravasam as relações de produção mas, que reflectem questões específicas assentes na riqueza como a guerra, a poluição, o machismo, o que denuncia uma radicalidade e excesso de regulação da modernidade, que atinge as formas de estar e de vida dos indivíduos de forma globalizante.

Boaventura (Santos;1997) refere que os movimentos sociais provocam algum impacto nas relações subjectividade-cidadania uma vez que, reafirmam e transformam o conceito de emancipação do âmbito político para pessoal, social e cultural. Estes movimentos, traduzem-se em formas organizadas de democracia participativa e não representativa como acontecia até então. As formas de opressão contra as quais os cidadãos lutam (através dos movimentos), não são abolidas com direitos de cidadania mas, com transformações e reconversões de processos globais e socialização, modelos de desenvolvimento, etc. Além disso, estes novos movimentos ocorrem ao nível da sociedade civil e não do Estado, aliás em relação a este mantêm uma certa distância.

Para que a cidadania sirva de suporte à emancipação, é necessário pensar os direitos sociais no plano colectivo e não individual, numa lógica de responsabilização de todos perante a produção de riscos.

Pensar a cidadania de forma universal, de forma a abranger todos os indivíduos, implica associar ao conceito de cidadania o conceito de democracia, até porque, a participação e intervenção do poder político nem sempre é atempada ou eficaz na prevenção e/ou resolução dos novos riscos, o que exige que esse controle seja feito a nível das forças e movimentos comunitários, o que traduz a necessidade de se chamar para a esfera política e pública outros sectores da sociedade. Repensar uma cidadania colectiva e participativa que envolva todos os indivíduos de forma universal, significa, repolitiza-la num contexto de uma nova democracia participativa. (Nunes;2004:87)

Os novos movimentos sociais, não surgem em virtude da necessidade de consolidar velhos problemas como a segurança económica, interna, militar, mas antes novas questões como a qualidade de vida, igualdade de direitos, auto-realização individual, participação social e política, direitos humanos, etc.

Através de movimentos e acções os grupos procuram uma identidade colectiva e pessoal no sentido de obter, proteger, estabelecer comunidades sub-culturais em defesa de valores e direitos como o géneros, raça, cor, no sentido de criar espaço e visibilidade para grupos sem domínio público.

Os movimentos sociais de acordo com uma ideologia oposta à do mercado, reivindicam uma relação aberta e participada dos utilizadores nos serviços públicos.

Tal como Santos defende, é necessário pensar novas formas de cidadania colectiva compensatórias dos défices de emancipação e excessos de regulação. (Santos;1997:213)

Em Portugal, um país semi-periférico no contexto Europeu, e em virtude do contexto político e cultural em que viveu mais de 40 anos, os velhos movimentos sociais são ainda os novos movimentos sociais uma vez que, os direitos de cidadania, ou são muito fracos ou inexistentes, em virtude das transformações tardias que Portugal viveu motivadas pelo interregno salazarista. Durante esse período, viveram na clandestinidade movimentos sindicais e partidários que só em contexto revolucionário se fizeram emergir, paralelamente com os novos e velhos movimentos sociais, que uma vez nascidos ao mesmo tempo conviveram em clima de tensão na disputa por uma democracia a instituir, a representativa ou a participativa, acabando por se institucionalizar uma democracia representativa.

Para Boaventura, os cenários políticos, sociais e económicos actuais são a confirmação de que é necessário definir neste período capitalista pós-moderno ou desorganizado, novas teorias de cidadania, emancipação e subjectividade na conquista de uma nova democracia.

Pretende-se, uma renovação da teoria democrática cujos critérios não se extinguam apenas no acto de votar. A nova teoria democrática, deverá repolitizar a prática social de forma a criar novas formas de democracia e cidadania. Essa politização significa identificar relações de poder imaginar formas práticas e de as transformar em relações de autoridade partilhada. (Ibidem:223)

Os novos conceitos de cidadania, emancipação, participação, conduzirão a uma nova teoria de emancipação que não será mais do que um conjunto de lutas sem fim uma vez que, a democracia também o é entendida como tal.

A nova cidadania constitui-se numa obrigação vertical e horizontal entre os cidadãos e os Estados, o que permitirá a revalorização do conceito de comunidade, solidariedade, autonomia e igualdade. (Ibidem)

4 - Cidadania Participante

Os direitos de cidadania habilitam o cidadão para agir, não são estáticos ou fixos, eles são objectos de luta para se defenderem, reformularem e reinterpretarem ou mesmo criar novos direitos.

Esta posição dinâmica da cidadania, permite aos cidadãos mesmo subordinados a relações de poder, terem capacidade para gerir as suas vidas e dessa forma, ter poder e auto-determinação.

Agir como cidadão dá visibilidade aos direitos que este realmente tem e ao grau de inclusão e/ou exclusão em que se situam. (Nunes;2004)

Pensar numa cidadania contemporânea, implica ir para além da cidadania individual defendida por Marshall. Os conflitos sociais têm que se tornar colectivos, para que se possam encontrar soluções que saiam fora do domínio particular e privado e trespasssem para o domínio público. Além disso, a perda do papel regulador do Estado, exige do ponto de vista da emancipação social, o reforço da cidadania activa e movimentos de participação do cidadão.

Pensar segundo uma lógica da cidadania é trazer à esfera pública todos os interesses e necessidades sociais, sobretudo daqueles que sofrem processos de exclusão, para que numa atitude de cidadania participante, se consigam atingir novas formas de democracia. Cidadania é considerar um contexto mais abrangente que passa pela relação que se estabelece entre os indivíduos, pela partilha de subjectividades e que implica a capacidade de cada um pensar sobre a sua condição de cidadão, no sentido de atingir a ampliação dos direitos universais emancipatórios. (Nunes;2004:200)

O conteúdo da cidadania (pode) reflecte formas de exclusão e desqualificação onde se inserem vários grupos em muitas situações, tendo como denominador comum a sua condição de pobreza. Então, podemos entender que a pobreza estabelece uma relação directa com a cidadania, neste caso com a fraca qualidade ou ausência de direitos sociais.

Podemos daqui subentender, que apesar da evolução e aparecimento de novos contextos mais globalizados e interdependentes, assistimos ainda a processos de cidadania com pouca força participativa e escassos àqueles que mais necessitam de ver os seus direitos assegurados, e portanto ao aumento das desigualdades, pois que todos os sinónimos de

cidadania, continuam a ser construídos em forma de pirâmide, com movimentos descendentes e considerando que no topo estão os socialmente garantidos, pelos modelos e relações estabelecidas no contexto da organização económica. Por este motivo deve ganhar espaço a ideia de que o conceito de cidadania seja transnacional, para que possa permitir o contacto de pessoas e grupos que tenham os mesmos interesses e dessa forma poderem ver reconhecidos os problemas a nível global permitindo articular responsabilidades, solidariedade e políticas.

5 – As Políticas Sociais - Conceitos e Contextos

Os movimentos históricos despertam associados à questão social que surgiu com o aparecimento da sociedade salarial e de uma nova classe de assalariados industriais marcados pela miséria salarial e moral na qual emergiu uma consciência dos seus direitos e que em contexto da crise económica mundial dos anos 30 e a segunda Guerra Mundial, permitiram o reconhecimento e a institucionalização de regimes de protecção social, sobretudo na Europa, e que foram os pilares do Welfare State.

Este modelo político sustentado por várias doutrinas, Keynes, Beveridge, Marshall, visava o bem-estar de uma nova classe, a trabalhadora, assalariada e a institucionalização de um conjunto de direitos, civis, políticos e sociais.

Neste contexto, as políticas sociais institucionalizaram-se no início do século XX e generalizam-se no sentido da sua expansão, acompanhando períodos de crise política, económica e guerras.

Vários têm sido os analistas que se debruçam não só sobre a conceitualização de política social, como também seus objectivos directos e/ou indirectos.

Montagut (2000:19), defende que a terminologia de política social é usada nos Estados modernos de bem-estar social uma vez que, vai definindo determinadas características dos mesmos. Considera também, que política social é uma forma de actuação ou estratégia de um Estado que permite atingir determinados fins da sociedade, onde se desenvolve a acção do homem e como tal se designam de sociais.

Objectivando, consideramos então que se tratam de políticas sociais definidas pelos governos, que se dirigem para determinados problemas sociais tais como saúde, serviços sociais, educação, trabalho, etc, tendo em vista o bem-estar do cidadão e a garantia dos seus direitos de cidadania.

Utilizando as palavras de Marshall⁸ “ a política dos governos é encaminhada para ter um impacto directo no bem-estar dos cidadãos...” No entanto, e apesar de surgir sempre associada à definição de política social a noção de bem-estar social, é necessário reflectir noutros aspectos de fundamental importância pois, se por um lado, surge no contexto das medidas assistenciais redistributivas, por outro lado, também pode ser identificada enquanto elemento de acção resignadora e reguladora das classes mais pobres e oprimidas no sentido de reforçar a posição dos mais privilegiados, institucionalizando, mais que extinguindo as desigualdades entre classes. (cit in, Pereira;1999:16)

Na busca da definição da política social, alguns autores (1999),⁹ defendem que as políticas sociais são concebidas como um conjunto de acções, por parte do Estado, com o objectivo de diminuir as desigualdades sociais, no sentido de minimizar os efeitos negativos produzidos pela acumulação capitalista. Ou seja, um conjunto sistemático de acções que têm uma finalidade redistributiva, com vista a diminuir as desigualdades de uma sociedade heterogénea, marcada pela existência de situações de pobreza e exclusão onde as necessidades básicas não são satisfeitas, nem reconhecidos os direitos sociais.

Na concepção de Carreira (1996), as políticas sociais são uma aquisição recente das sociedades industrializadas, desenvolvidas nos países capitalistas. Iniciaram-se na Europa e vigoram segundo o autor, num número muito reduzido de países de outros continentes. Isto porque, o desenvolvimento das políticas sociais pressupõe uma razoável capacidade de organização social e económica, viável apenas em países onde o desenvolvimento tenha ultrapassado certos limites mínimos, sendo a sua necessidade sentida, quando alguns problemas sociais atingem uma fase aguda de deterioração decorrente do próprio desenvolvimento. Exemplo disso, foram os países marcados pela industrialização, chamados hoje países desenvolvidos e pelo capitalismo, como veremos mais adiante.

As políticas sociais ao acompanharem o desenvolvimento económico de cada país, vão sendo definidas de acordo com as correntes políticas que os governos defendem e as estratégias económicas que definem.

Sem dúvida que a seu tempo e em função das novas “questões sociais”, produzidas pelas desigualdades da sociedade do mercado capitalista, é necessário redefinir novas acções políticas, tendo em vista sempre o mesmo “suposto” objectivo, intervir nas

⁸ T.H. Marsall (1965)

⁹ Política Social de Hoy; 2000.

situações mais carenciadas e onde persiste a desigualdade de rendimentos e oportunidades.

Deste modo, política social, consiste numa estratégia governamental e inter-estatal (no âmbito da União Europeia), assente em normas jurídicas e políticas, cuja análise tem de ser contextualizada ao nível do Estado Nação de uma determinada sociedade, assim como ao nível transnacional.

Se fizermos uma pequena análise da definição de políticas sociais, encontramos alguns autores como Spicker (1995), que considera importante definir política social e que, porque é política, refere-se às questões sociais e de bem-estar. O facto de falar sobre política remete-nos para a necessidade de conhecer e compreender os modelos políticos (e a estes associados os económicos) que fazem parte da história de cada país.

Segundo, Esping-Andersen (2001) política social é um meio para entender o novo fenómeno da história das sociedades capitalistas, considerando inclusive nas abordagens não conceptualizadas de política social existirem dois vícios na definição da mesma:

- a) Abordagem funcionalista, considera política social por seus efeitos e não por fundamentos, o que a torna prisioneira de um raciocínio circular e teleológico não sendo contudo definida;
- b) Abordagem institucional, nesta abordagem, política social tem sido muito sistematizada a partir do aparelho de Estado;

Ambas as abordagens são criticadas e insuficientes na definição de política social, seja porque se prendem com os efeitos na sociedade e não pela relação que se estabelece com o sistema económico e dos Estados, outra porque se anexa a uma funcionalidade do Estado sem esclarecer os seus objectivos concretos.

Ian Gough (1997) por seu lado, considera que política social tem de estar em relação com vários agentes e interesses, os dos indivíduos e da força de bem-estar mas também os do mercado. É portanto entendida como um jogo de interesses com muitas contradições.

Na imensa referência de autores e suas correntes teóricas que analisam este tema, podemos ainda identificar dois autores da teoria crítica: Claus Offe (1984), defende que, não é possível analisar a política social relativamente ao que ela diz de si própria, mas sim ao que ela faz. Considera que, se a entendemos numa perspectiva de negociação não há acordo nos seus objectivos nem defesa de interesses e considera que se devem analisar as necessidades e interesses da população numa lógica dinâmica.

Roger Dale (1988), defende que a política social tem pelo menos três funções: de acumulação, controle social e legitimação. Também refere ser necessário analisar a política social tendo em conta três aspectos: a fonte da política social (pública, privada ou terceiro sector) o âmbito (universal, específico e focalista) e o padrão, (composição do que é proposto, prestação pecuniária, inserção, géneros, etc.).

Numa perspectiva empírica, define-se política social ancorada nas características externas em que se configura, a saber: pelos sectores em que se organiza, pelos problemas a que privilegiadamente se diz dirigir, pelos grupos sociais escolhidos como alvo, pelo tipo de bens e serviços proporcionados, pelo tipo de instituições em que se organiza, pelas finalidades específicas que enuncia, pelos direitos e garantias que assegura. Nesta óptica, a política social poderá ser conceituada, por exemplo, pelo conjunto de áreas (saúde, segurança social, habitação, educação), pelos grupos alvo (dos velhos, pobres e deficientes) e ainda por finalidades de valorização humana e promoção social. Trata-se de uma concepção de política social expandida entre os decisores de política e dos agentes implicados directamente na gestão do quotidiano das políticas sociais. (Rodrigues;1999)

Esta perspectiva apresenta, segunda a autora, uma clivagem entre a dimensão económica e a esfera social, que negligencia o conjunto das necessidades sociais como objectivo central, desinteressando-se pelo pilar da representação social. (Ibidem)

Podemos então considerar que não é simples a definição de política social. De facto, quando se trabalha numa lógica de interesses antagónicos, como a defesa de direitos sociais e os interesses económicos, o resultado embora dinâmico será sempre controverso e mesmo divergente ou conflituoso.

6 - Políticas Sociais e Capitalismo

“Toda a democracia moderna deve possuir uma política social.” Assim o refere Montagut (2000:19). Segunda a autora, associamos a um estado de bem-estar sempre a política social. Contudo a sua reflexão vai mais longe. Considera que, é possível, encontrar políticas sociais em regimes totalitários e industrializados, mas que não os designamos como tendo uma política de bem-estar. Isto pois parece um contra senso, uma vez que ao falarmos em estado de bem-estar, referimo-nos a sociedades de capitalismo avançado.

É claro que política social é considerada uma estratégia dos governos sobre a sociedade, sobretudo em matérias específicas como a saúde a educação, o trabalho. No entanto, muito se tem falado de uma intenção economicista por trás da definição de política social, uma vez que o Estado ao intervir na sociedade tem sempre objectivos económicos. “...as políticas sociais como iniciativas do Estado, têm como principal determinante atingir objectivos económicos”. (Vasconcelos;1999:71)

Nem sempre tem sido fácil, distinguir barreiras entre os dois âmbitos, o político e o económico, marcados muitas vezes por conflitos de interesses, até porque as primeiras políticas sociais, pautaram-se por um forte peso moralista valorizando a igualdade entre os homens, os direitos humanos e os direitos de cidadania. Esta herança, ainda timbra a sociedade actual, embora tivesse subtilmente sido usada nos diferentes momentos históricos para as necessidades da evolução do sistema capitalista, pelos Estados de bem-estar social, enquanto estratégias técnicas para enfrentar a crise fiscal e o défice público.

Behring (1998:163) refere que a lógica de um sistema capitalista, é a busca dos super lucros, ou seja, extrair o máximo da mais valia a partir dos simultâneos processos de trabalho. Contudo, esta busca pelos super lucros atravessou períodos específicos, marcados pela história e pelos modos de produção capitalistas nela vigente. A característica cíclica dos modos de produção e respectivos modelos capitalistas, permitiu presenciar a aceleração e desaceleração da acumulação de capital, ou seja, períodos de crise e pós crise. Neste seguimento, o início do século XX, como foi já referido, foi marcado por um período depressivo no qual se generalizaram e afirmaram as políticas sociais, pelo menos até aos anos 60, nos países desenvolvidos. Neste contexto, encontramos a interpretação de Faleiros (1991;48) relativamente às políticas sociais, enquanto reguladoras dos modos de produção. Têm como objectivo aumentar a produtividade do trabalhador, o estímulo ao consumo e gerir os modos de produção e reprodução da força de trabalho. São vistas como mecanismos de gestão de conflitos, fragmentando-os em diversas questões sociais, definindo assim políticas sociais específicas para cada sector, para dessa forma legitimar o sistema institucionalizado.

Este pensamento torna perceptível que não é possível entender o fenómeno das políticas sociais desarticuladas com as estratégias político-económicas. Elas surgem sempre com maior pressão em momentos de depressão, em que se verifica um descontentamento

generalizado das massas detentoras dos modos de produção, tendo em vista o controle das massas através de objectos de acção diversos.

O exemplo disso é relativamente ao processo de industrialização tecnológica, os modos de produção vão sendo industrializados, assistindo-se dessa forma a uma nova questão social, desemprego estrutural do qual resulta o chamado exército de reserva, que cresce em períodos de crise e (se espera) é absorvido num novo ciclo de superação da crise económica. No entanto, é necessário definirem-se políticas de intervenção social, uma vez que este exército pode desequilibrar o sistema económico e neste caso, podemos assistir mais uma vez à necessidade das políticas sociais estarem associadas aos objectivos económicos e menos aos direitos sociais.

Alguns autores, referem que se têm institucionalizado políticas que têm permitido uma super capitalização dos modos de reprodução ou serviços, muitos deles dependentes do Estado. Não se assiste a um sistema de produção de mais valia, mas por outro lado, assiste-se à aceleração do processo capitalista de produção pelo estímulo nas esferas de circulação e do consumo. Ou seja, permitir-se a criação de empregos em serviços públicos de forma a viabilizar e manter o estímulo económico através do consumo e consequente necessidade de aumentar produção, como um ciclo vicioso que faz mover um sistema económico também ele vicioso e interdependente com estruturas políticas e sociais. (Behring;1998)

O sistema Estatal capitalista, neo-liberal, (que aponta para a mercadorização dos serviços sociais (privatização) apela à sociedade civil para a solidariedade, (fomentando a filantropia particular) porque pretende um Estado demitido do seu papel social.

O objectivo é abandonar a perspectiva paternalista do welfare state, pelo menos na sua forma original considerada altamente dispendiosa, sobretudo relativamente a políticas sindicais que procuram ganhar espaço em momentos de crise. Nesse contexto, as políticas sociais definidas organizam-se enquanto processos na forma de contratos sociais e compromissos que os indivíduos têm de assumir para beneficiarem de determinados programas sociais, como veremos mais adiante.

Através das políticas sociais e económicas, o Estado tem como objectivo incentivar e ampliar o capitalismo num determinado país. Por isso ambas as políticas, não têm uma distinção clara, mesmo que pareça. De facto a actuação de cada uma poderá ser diferente, contudo o objectivo final será o mesmo. Por este motivo analisar a política social é possível apenas em paralelo com as políticas e relações económicas

quantitativas e qualitativas que derivam do processo de acumulação de capital, e vice-versa. (Behring, et al.; 1999)

Estes autores (1999) consideram, que nesta perspectiva a acção do Estado no âmbito social e na definição de políticas sociais procura ir ao encontro da redução do custo da força de trabalho e a estabilização económica, através da manutenção dos níveis de consumo e das exigências do capital privado, assim como manter a regulação do capital-trabalho e restantes conflitos sociais, como que para isso desenvolvendo uma acção “correctora” dos efeitos negativos da acumulação capitalista, buscando dessa forma o equilíbrio social pela redistribuição de rendimentos, de forma a compensar aqueles que ficaram mais prejudicados pela desigual distribuição económica.

Esta forma de apresentar a política social identifica-a como uma política pública de um Estado “zelador do bem público”. (Rodrigues;1999) Nesta lógica, a política social, parece um subterfúgio da sobrevalorização das políticas económicas, prioritariamente mais importantes num contexto actual da economia global, esquecendo os direitos sociais.

É a este nível global, que é necessário entender as políticas sociais pois a agudização dos problemas sociais e a consciencialização dos mesmos exigem uma resposta para estes, no âmbito nacional, europeu e claro mundial, pois que cada vez mais temos de entender as políticas sociais no contexto da globalização.

7 - Que Assistência Social para a Garantia da Cidadania?

“A fraca qualidade de cidadania também se repercute com corte selectivo da assistência social no conjunto das políticas sociais, e logicamente conduz a um processo de excludência de cidadania”. (Rodrigues;1999:13) A assistência social enquanto política social estabelece a relação directa com a composição dos direitos sociais e da cidadania, cuja garantia o Estado se tem vindo a demitir, ocultado pelas estratégias dominantes do mercado.

As teorias de Marshal apresentavam uma cidadania social à qual corresponderia um Estado que garantisse um padrão de vida decente, mas o que acabou por acontecer foram níveis diferenciados de cidadania social, onde nos níveis mais baixos o estatuto é muito frágil.

Por este motivo e segundo Benevides (1994), é necessário redefinir novas políticas sociais direccionadas aos grupos específicos como pobres, excluídos, onde não são

exercidos direitos de cidadania e que por estarem numa situação desigual, não preenchem critérios para enquadrarem em programas sociais e acções específicas.

A autora considera que, só numa perspectiva de intervenção da discriminação positiva é que é possível atingir a igualdade de direitos e uma vez reconhecidas as desigualdades, trata-las de forma desigual.

Na perspectiva desta autora, existem duas vertentes de intervenção para firmar direitos de cidadania, uma passa pelas políticas públicas sociais específicas que tendem a ser desiguais para intervir na desigualdade, outra é a cultura política, pois não existe lei nenhuma que possa mudar a mentalidade dos indivíduos apenas pela formação política, meios de comunicação, informação política, acções afirmativas no combate às desigualdades, à discriminação, etc.

Sem dúvida, é necessário intervir socialmente de forma desigual e não aritmeticamente ou mecanicamente, em virtude da diversidade e heterogeneidade que caracterizam os agentes e os seus grupos. Por isso, é necessário repensar as políticas sociais e seus programas, tendo em conta uma franja da sociedade civil que continua excluída e para os quais estas se devem dirigir com vista a concretizarem-se transformações sociais, e não apenas, valorizarem-se as políticas de mercado e a necessidade de contenção de despesas do Estado.

Concluimos, que nesta óptica, a actuação do Estado, em Portugal designadamente, que quis ser providência, se orientou para a demissão desse papel e para a transferência do mesmo para o sector privado de bens e serviços. (Rodrigues;1999)

Este processo tem sido de fácil concretização devido à fraca interiorização de direitos sociais, influenciada pela forma como os processos e modelos de cidadania têm sido assumidos pela sociedade Portuguesa, e sobretudo pela forma como têm sido regulados pelo poder do Estado.

As características semi-periféricas de um Estado Providência que Portugal assume no âmbito das políticas de assistência social, desencadeiam o accionamento de mecanismos de assistência que resultante da filosofia neo-liberal também aqui assumida pelo Estado, responsabiliza a sociedade providência no sentido de assumir as respostas sociais do Estado e portanto a uma fraca institucionalização de direitos de cidadania, uma vez que estes não são reconhecidos na esfera política e pública.

8 - Cidadania e Política Social

Existe uma relação claramente estabelecida entre a política social e a estrutura económica de um país. Claro que não podemos conceber as políticas sociais como um “bode expiatório” do sistema económico actual e que inibe os cidadãos de usufruírem ou verem respeitados os seus direitos de cidadania. No entanto, é necessário chamar a atenção para a importância que o sistema económico continua a ganhar na relação (triangular) do Estado, cidadão e sociedade civil, tornando-se cada vez mais um agente regulador e pondo em causa o conceito de cidadania.

É por este motivo que os direitos sociais devem ser entendidos enquanto autónomos face ao desempenho do mercado de trabalho, contribuindo assim para a desmercadorização das relações sociais.

Contudo a questão é que, ao falarmos das políticas sociais como uma estratégia dos governos capitalistas, pode-lhes ser dada uma visão de que não são um direito mas um serviço, tornando dessa forma, os cidadãos, utilizadores consumidores de serviços e não de direitos. Nesta lógica (de sobrevalorização da economia e liberalização do mercado), de considerar as políticas sociais um serviço, os programas sociais resultantes destas tendem a ser terceirizados, assumidos por entidades não estatais, numa perspectiva de prestação de serviços, como tem vindo a acontecer e que implicam o compromisso dos indivíduos, sob forma de contratos, para beneficiarem dos mesmos, como garantia de serem merecedores destes. Paralelamente à terceirização, assistimos à privatização (caso das políticas de saúde, educação entre outras) dos serviços, cuja possibilidade de acesso traduz a concretização ou não dos direitos sociais e até de extinção dos mesmos.

Procura passar-se gradualmente a responsabilidade social para a sociedade civil, essencialmente através do terceiro sector. Incrementa-se a ideia do “empowerment”, não tanto na perspectiva de potenciar o cidadão para o reconhecimento de direitos sociais e participação política e económica na sociedade, enquanto agentes activos, mas para adquirirem competências tendo em vista a sua inserção na sociedade do mercado de trabalho. Vimos já que a questão é exactamente ao contrário, são os direitos de cidadania a base a partir da qual os indivíduos têm condições para agir autonomamente. As políticas sociais e neste caso as de assistência social, que deveriam servir os princípios do alargamento da inclusão, acabam por assumir uma contradição, por um lado apoiam os princípios da rentabilidade evitando investimento não lucrativo, por

outro lado, apoiam o princípio de atendimento às necessidades sociais, que exigem investimentos e uma responsabilidade de suporte.

Os programas sociais, vinculados às políticas, devem promover a garantia dos direitos do cidadão como um todo, sejam estes sociais, civis e políticos e menos ao compromisso e obrigatoriedade de cada um, como única forma de os verem reconhecidos.

Verificamos por exemplo, a título de alguns programas sociais de combate ao “desemprego”, os programas ocupacionais carenciados e subsidiados, os quais, durante um determinado período se apresentam vantajosos para: a) entidades privadas (sem fins lucrativos) cujo benefício descontrolado é sistemático; b) cidadãos, porque se encontram temporariamente inseridos no mercado de trabalho; c) o Estado que, além de beneficiário dos seus próprios programas, continua a efectuar uma acção tendencialmente reguladora.

No entanto o terminus destes programas, leva muitas das vezes, o cidadão a uma nova perda de direitos (salário, emprego, aquisição de bens) e ao regresso a uma situação de carência e vulnerabilidade inicial.

Então, estas políticas e programas são, no meu entender, uma forma de temporariamente resolver situações de desemprego e carência económica dos cidadãos, facilitando continuamente por outro lado as entidades privadas que sucessivamente se candidatam a estes programas sem terem por isso de efectuar contratos laborais e efectivos com os cidadãos.

Considero que até poderia ser aceitável a existência de compromissos e deveres que os programas e políticas sociais exigem e que são necessários no estabelecimento das regras que constituem as relações sociais, mas com a condição de envolverem com a mesma implicância todas as partes no estabelecimento desses compromisso e deveres sejam elas o Estado, o cidadão, os técnicos, a sociedade, etc. De outra forma, é perfeitamente questionável, até que ponto, as políticas sociais vão viabilizar a garantia contínua dos direitos de cidadania? Ao não se verificar este compromisso entre todos os agentes, mais uma vez podem surgir interpretações acerca da acção reguladora e de controlo que o Estado desenvolve através destas políticas e programas, mais do que a garantia dos direitos de cidadania para todos.

Por outro lado, surgem políticas sociais como o RSI ou apenas a atribuição de determinados subsídios (eventuais), que têm como objectivo intervir em situações de

carência económica e exclusão social mas que para isso, exigem a realização de um contrato social, ocultando mais uma vez, a sua função de controlo e disciplina, esquecendo muitas vezes que a incapacidade de se assumir o cumprimento dos mesmos contratos resulta de circunstâncias estruturais, como o factor do desemprego, a falta de formação enquanto critério de admissão a determinados programas sociais, a criação de cursos ou formações inadaptadas aos contextos e vivências dos cidadãos e falta de estruturas e suportes de retaguarda escolar e familiar.

A necessidade de reflectir sobre estas questões é urgente. Só através da garantia da cidadania social, é que os agentes poderão atingir outros níveis de cidadania, por isso o seu relacionamento com as políticas sociais têm de ser a priori um objectivo assumido e adquirido, o que implica definir políticas atingíveis para todos os agentes que não têm os seus direitos garantidos e não apenas para uma determinada franja social.

CAPÍTULO III

POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

“Uma das primeiras condições para formular estratégias que queiram combater a exclusão é, precisamente, fazê-la emergir, reconhecê-la.” (Anónimo)

1 – Pobreza

Segundo o Banco Mundial (2000, Rodrigues, et al.; 2005) “a Pobreza é uma privação acentuada do bem-estar”, sendo que, esse bem-estar pode ser avaliado pela posse individual de rendimentos, saúde, alimentação, educação, habitação, direitos sociais e liberdade de expressão. É também entendida como manifestação de desempowerment, ou falta de poder e oportunidade dos cidadãos exercerem influência em relação às suas condições de vida e à sua ausência na participação activa em processos democráticos e de decisão.

O conceito de pobreza pode ser definido de diferentes maneiras (o que tem implicações na forma como se mede e intervém na pobreza). É de natureza multidimensional e cumulativa, uma vez que pode combinar a má habitação com a desadequada formação e educação, desemprego, fracos níveis de saúde, entre outras problemáticas.

A pobreza constitui, do ponto de vista sociológico um objecto complexo, não só pela sua heterogeneidade, como também pela dificuldade de operacionalizar o conceito. Como refere Ferreira (1996:23)¹⁰ “...trata-se de um conceito de teor marcadamente negativo, que resume, em si mesmo, complexos processos culturais, políticos e simbólicos que convertem condições materiais marginais no quadro das sociedades capitalistas, estruturadas em torno da produção e do consumo, em estatutos sociais degradados e estigmatizantes”.

Não podemos reduzir a pobreza apenas à dimensão material, apesar de estar intimamente relacionada com as questões económicas, à carência material e de recursos económicos. As questões da pobreza levantam problemas mais “amplos que remetem para as condições que definem a cidadania e as capacidades de plena participação na vida comunitária...”. (Ibidem)

O conceito de pobreza incorpora várias conotações, que representam de alguma forma o mundo e a ordem social de acordo com a evolução histórica da sociedade.

A pobreza é um fenómeno que tem atravessado todas as sociedades desde os tempos mais recuados, sendo que é difícil o consenso quanto à sua mensuração.

B. Geremek (1987)¹¹, muito resumidamente apresenta os três períodos históricos que o autor identifica quanto à representação da pobreza:

¹⁰ Interações n.º 3, Pobreza Cidadania e Desqualificação Social, 1996.

¹¹ Cit in; www.teiajuridico.com/exclusão.htm; Baracho, José Alfredo de Oliveira.

- Concepção Medieval, período em que a pobreza e a caridade são marcadas pelo valor positivo que o cristianismo deu à renúncia de bens do mundo.

- Concepção Clássica, a partir do período do século XVII, em que se assistiu a grandes transformações económicas e tecnológicas inseridas no contexto do pré-capitalismo. Passa a ser vista como uma situação inerente à condição humana que afectava essencialmente os que não queriam integrar o grupo dos trabalhadores. Condena-se o pobre em virtude de uma posição associada ao desenvolvimento de uma doutrina de trabalho, como valor supremo do ser humano. Ao mesmo tempo, instituem-se programas de assistência caritativa e de controlo dos pobres, que serão desenvolvidos a partir do século XIX, no quadro da doutrina liberal e conservadora de cariz regulador, da beneficência. Uma vez emergente a questão social resultante da nova era capitalista, iniciam-se também programas sociais de forma a minimizar os efeitos desta na nova classe, a operária.

- Concepção Contemporânea, depois da segunda Guerra Mundial, particularmente na década de 70, a pobreza alastrou-se a novos grupos sociais devido ao desemprego e à precariedade do mercado de trabalho pois apesar de terem sido introduzidos e atingidos direitos sociais (sobretudo em alguns países onde se desenvolveu o Estado de Bem Estar depois da Guerra), as desigualdades sociais não foram erradicadas, antes pelo contrário, surge o conceito de uma nova pobreza e uma nova questão social, que assume um carácter multidimensional (2005) associado à urgente necessidade de desenvolver políticas sociais para resolver o problema.

É neste contexto, das novas desigualdades sociais e da nova questão social que surge a doutrina do RMG/RSI (caso português), enquanto política de assistência social cuja lógica é a integração social através da inserção profissional, consagrando deste modo o trabalho como forma pela qual se verifica integração social por excelência.

A pobreza está actualmente muito associada aos problemas económicos causados pelo desemprego e pelo elevado número de trabalhadores excedentes. Este factor (desemprego) serve de indicador de mensuração da pobreza em cada país. No entanto, as políticas de combate ao desemprego como causa da pobreza, não poderão ser evidenciadas como políticas isoladas na resolução da pobreza. Têm de ser pensadas a nível estrutural, uma vez que encontram aí a sua dimensão e em associação e parceria com outras políticas e vontades dos Estados.

As transformações conjunturais (sociais, políticas, económicas, culturais) do sistema social, influenciam as diversas formas de representação da pobreza. Na Idade Média e de acordo com a concepção atrás referida, a pobreza assentava na compreensão do cristianismo, uma vez que passava pela renúncia dos bens do mundo e cumprimento da humildade da qual Cristo deu exemplo supremo. Esta compreensão entende que só a pobreza aceite e escolhida é verdadeiramente digna de admiração.

A distinção entre os bons e os maus pobres é identificada segundo B. Germek (1987), de acordo com a doutrina teleológica que distingue duas categorias de pobreza, separando os “pobres de Pedro” e os “pobres de Lázaro”. Os primeiros renunciaram à riqueza para seguir Cristo, os segundos são os indivíduos na penúria que não são activos, eram assistidos pela igreja. Distinguiam-se também os mendigos honestos e os desonestos, estes últimos eram válidos mas não queriam trabalhar.

No século XVII, os pobres são encarados como perigosos, correndo a prática do isolamento e do internamento, misturando-se várias concepções de pobres: loucos, deficientes, mendigos que foram apontados como grupos de pobreza.

Se no período antecedente ao capitalismo, a pobreza associada aos valores da hierarquia, privação, sacrifício, assistência, caridade, era um elemento inerente à condição humana, não deixava de implicar que as acções que se começavam a definir visassem controlar os pobres que começavam a ameaçar a ordem social. Aos pobres estava também associada a ideia de marginalidade e perigosidade, motivo pelo qual se iniciaram as considerações de classes perigosas.

Esta classificação permanece em muitas situações nos dias de hoje. Aos pobres, sobretudo aqueles que sofrem processos de exclusão diversos, como identificarei mais à frente, é associado o estigma da perigosidade e marginalidade, porque se atribui à pobreza e atrevo-me a dizer, um significado moral fortemente negativo e que como refere Katz (1989:5; cit. in, Ferreira;1996), “ a linguagem da pobreza, assenta num vocabulário de diferença pejorativa, o discurso da pobreza enfatiza a construção social da diferença”. Ainda por cima, quando essas diferenças se referem ao sucesso, identificado pelas sociedades como valor supremo, e que serve para justificar a riqueza e o bem-estar. Deste modo, sem dúvida a pobreza é vista como insucesso.

De acordo com Paugam, (1991:16), “ao pobre que vive numa sociedade onde a aquisição dos bens é a garantia da sua subsistência estes são-lhe dificilmente atingíveis

sem ajuda...”, então ele é visto como alguém que falha no seu papel de membro da sociedade, pois está à margem das experiências de sucesso.

A mensuração da pobreza não tem sido consensual. A ela estão sujeitos processos cada vez mais complexos relacionados não só com as limitações aos recursos económicos, sociais e culturais, de falha de capacidades, mas também os políticos, pois a relação de insucesso da pobreza com as políticas sociais tem sido evidente. A acção política dedica-se à criação de políticas e programas de incentivo económico, baseados na crença de que o crescimento deste seria suficiente para contrariar o ciclo da pobreza.

Uma vez que, o conceito de pobreza pode definir-se de diferentes maneiras, ela pode ser entendida como relativa ou absoluta, crónica ou temporária e cujo estudo exige a existência e análise de indicadores, que permitam não só medir a pobreza, como também servir de potenciais meios de informação para o poder político desenvolver políticas e programas para a redução da pobreza.

Nesta busca, de analisar o fenómeno da pobreza, identificando estados de pobreza relativa e absoluta, Townsend (1979:31; cit. in, Ferreira;1996), definiu a pobreza como uma situação de privação relativa. Entende que os pobres são os que, por possuírem escassez de recursos materiais, se vêem impossibilitados de partilhar “os padrões de vida, os hábitos e as actividades consideradas normais na sociedade”.

Esta definição, é entendida como uma análise objectiva e relativa da pobreza, por um lado porque a torna mensurável, uma vez que procura definir a quantidade de recursos necessários para garantir o mínimo suficiente e aceitável pela sociedade. Por outro lado, pela forma como a assume, enquanto relativa, permite considerar que cada sociedade tem características específicas e padrões de vida próprios dominantes no seu interior.

Para Bruto da Costa (*et al.* 1985) a pobreza relativa é um fenómeno essencialmente relativo, ou seja uma realidade que só pode ser definida por comparação a uma situação da sociedade em geral em que se verifica, na qual determinados grupos possuem rendimentos inferiores a metade do rendimento intermédio dessa sociedade.

Seguindo as diferentes considerações de categorização de pobreza, a pobreza absoluta reporta-se mais ao patamar fisiológico de carência que consiste na ausência de um conjunto de bens básicos, serviços e recursos, que não permitem satisfazer as necessidades primárias, o que coloca o indivíduo, abaixo das condições mínimas de vida não só quanto às necessidades fisiológicas, como quanto aos direitos sociais. Na prática, a medição de pobreza, ocorre estabelecendo uma norma de consumo de bens

fundamentais de uma sociedade numa determinada época, sendo considerados pobres aqueles que não conseguem aceder a esse padrão.

Bruto da Costa (Ibidem), na subdivisão que fez, definiu o conceito de pobreza considerando a pobreza absoluta como sendo a ausência de necessidades elementares, a começar pela subsistência física.

Quanto a esta definição, Capucha (1998), refere que se trata de uma situação em que os recursos são tão escassos que não garantem a eficiência física das pessoas, famílias e grupos, colocando-as abaixo dos limiares da subsistência. Neste caso, a pobreza é medida em função do nível mínimo de subsistência, isto é, estima-se o montante mínimo de rendimento que o indivíduo necessita para ter acesso às coisas essenciais da vida.

A definição de pobreza não fica por esta categorização, contraditória e pouco eficiente para alguns autores, como refere Potyara Pereira¹², por ser delimitadora e não aceitável tratando-se de um “terreno restrito às condições de sobrevivência” embora muitas vezes, esta seja um ponto de partida.

Bruto da Costa (Ibidem), considera que estas duas definições de pobreza, relativa e absoluta, se enquadram numa perspectiva objectiva de definição de pobreza, uma vez que assentam na avaliação das condições de vida concreta das pessoas e famílias, indiferentemente do modo como estas avaliam a sua própria condição.

Os analistas da pobreza (2005), tem concluído que nas democracias capitalistas avançadas a definição de pobreza relativa é mais apropriada. A mensuração relativa avalia mais efectivamente as variações históricas entre as nações comparáveis num dado período histórico. Estas medidas, reflectem melhor a diferença de condições de vida entre os pobres e o resto da sociedade do que qualquer outro padrão abstracto.

Por sua vez medir de forma absoluta as necessidades básicas, é mais útil em países em desenvolvimento, sujeitos a problemas de fome e ao subdesenvolvimento.

Apesar das duas concepções, tem-se identificado vantagens na análise da pobreza enquanto relativa, não só porque ela é relativa no seu carácter, na forma como as pessoas sentem e comparam a pobreza, assim como é mais útil na comparação da pobreza de países entre si, dada a necessidade de ter em conta o nível de desenvolvimento e integração social de cada país, dependendo da capacidade das pessoas para participarem no discurso social que define as suas vidas.

¹² cit in; Rodrigues Fernanda (2000:87)

No trabalho de Costa (et al.; 1985) a pobreza assume ainda uma perspectiva subjectiva que, se apoia no juízo que as pessoas e as famílias fazem sobre a sua própria condição, quer face às suas necessidades e aspirações, quer por comparação com outros ou com a sociedade em geral. Esta análise, permite definir um tecto único como limiar da pobreza, válido para toda a população de um determinado universo étnico-cultural eliminando-se a subjectividade na avaliação da pobreza. (2005)

Esta consideração faz-me reflectir sobre determinados momentos, no atendimento feito às famílias, quando questionam a sua pobreza relativamente à dos outros. Isto é, por vezes acham que são prejudicados quanto a receberem determinados benefícios sociais, porque se consideram em mais dificuldade, mais pobres, que os seus vizinhos, não sendo capazes de analisar que podem existir outros factores que alteram e condicionam cada situação em particular, como por exemplo, o número de elementos de um agregado. A análise da pobreza e a consideração de indicadores para o seu estudo, tais como os aspectos económicos (média de rendimentos por agregado), sociais (considerando o acesso a bens e serviços públicos), mercado de trabalho, participação social e os aspectos políticos (que se baseiam na segurança pessoal, no funcionamento da lei, na liberdade de expressão, na participação política e igualdade de oportunidades), facilitam a forma como se determina o limiar da pobreza de cada país.

Consideram-se ainda os indicadores meios e fins (inputs e outputs), isto é, os meios que servem de medida para estabelecer um valor final mensurável, os indicadores qualitativos e quantitativos que nos permitem uma informação mais subtil, no primeiro caso realiza-se uma análise de conteúdo de factores culturais, sociais, políticos etc, no segundo caso permitem-nos mais facilmente quantificar a informação e estabelecer comparação de dados.

Medir a pobreza pode facilitar as intervenções a definir uma vez que permite avaliar os efeitos dos projectos, fazer comparações longitudinais da pobreza e com outros países, focalizar os pobres para melhor definir acções, compreender as características da pobreza e dos cidadãos pobres.

Estabelecer o limiar da pobreza permite considerar o patamar do nível de pobreza e assim identificar quem se situa abaixo do mesmo. Além disso, permitem considerar quem se situa muito abaixo desse nível, o que alguns autores (2005) consideram o fosso da pobreza ao quadrado, que significa o dobro da distância que separa os pobres da linha da pobreza.

Cada país deve considerar linhas específicas do limiar da pobreza e em função disso orientar políticas e programas específicos de intervenção e erradicação destas.

O que podemos concluir é que a pobreza reflecte uma privação múltipla, no domínio da alimentação, vestuário, transportes, condições habitacionais, condições de trabalho, transportes, saúde, educação, formação profissional etc, que se traduz em más condições de vida. Algumas destas carências suscitam outras.(Costa;2001)

O fenómeno da pobreza tem acompanhado as diversas transformações da sociedade no âmbito político, social, económico e permite-nos falar hoje numa “Nova Pobreza”, que mesmo associada aos anteriores fenómenos de pobreza e exclusão, tem vindo a sofrer novas configurações, associadas ao fenómeno intrínseco das sociedades actuais e de uma realidade sócio-cultural e multidimensional, decorrente de uma série de exclusões e fortemente correlacionada com o crescimento económico, onde se verifica uma subvalorização exagerada do trabalho, remunerações, protecção industrial, em detrimento do baixo grau de satisfação das necessidades colectivas e marginalização de actividades económicas como a agricultura. (Costa;1985)

No seguimento desta análise e estudo da pobreza, analisar-se-ão ainda diversos factores que contribuem para as diversas formas de pobreza assim como as políticas e acções definidas no combate da mesma.

Então, e considerando a pobreza enquanto uma das formas de exclusão, considero ser necessário não só a definição do conceito da mesma quanto ao estabelecimento de determinadas diferenças, como também à forma como se interrelacionam num ciclo que se tem verificado de difícil combate e erradicação.

2 – Exclusão

“É muito recente o debate público sobre exclusão social, centrando-se, até à década de 80, nas questões da pobreza”. (Rodrigues;2003:33) A autora refere que é no contexto Europeu e no surgimento do II Programa da Luta Contra a Pobreza que surge a referência à exclusão social, sem contudo se estabelecerem distinções entre este conceito e pobreza.

O primeiro enquadramento sócio-teórico sobre exclusão social surge em França, nos anos 60, associado à marginalização. No entanto, não se promove o seu desenvolvimento, uma vez que se considerava o fenómeno da pobreza e qualquer

situação de exclusão como sendo de carácter residual e encarado enquanto um problema individual.

Não sendo sentido como um problema da sociedade, não se associava esta realidade a problemas de desemprego, ruptura de redes sociais ou outras situações.

Costa (2001), refere que o conceito de exclusão, só ganha de facto espaço, no domínio político em meados da década de 90, sendo o seu uso generalizado sem contudo, à data, se ter encontrado uma definição clara. No entanto, de acordo com Castel, trata-se de uma fase extrema do processo de marginalização, que é entendido como um percurso descendente, ao longo do qual se verificam sucessivas rupturas na relação do indivíduo com a sociedade. Essas rupturas têm pontos fulcrais, como por exemplo, a ruptura com o mercado de trabalho, rupturas familiares, afectivas e de amizade.

A noção de exclusão implica saber de que se é excluído. Deste modo, ao identificarmos o conceito exclusão social, estamos na realidade a considerar o(s) indivíduo(s) excluído(s) dos sistemas sociais, logo, da sociedade. Então o indivíduo ou grupo excluído (uma vez que os indivíduos existem em relação uns com os outros e como tal a exclusão é um processo colectivo e não individual) socialmente, não exerce o seu direito de cidadania nem se espelha como cidadão.

Seguindo a reflexão de Capucha (1998), existe na sociedade um conjunto de documentos consensuais que determinam os direitos e deveres dos membros desta, que lhes conferem o estatuto de cidadãos, mas do qual algumas pessoas não beneficiam, sendo assim excluídas da participação social. Incluem-se os direitos e deveres cívicos básicos, como liberdade de expressão, direito à escolha dos governantes, à associação, à educação e à cultura, à saúde, à protecção social e cívica, etc.

Porque é recente no tratamento, a exclusão social acaba por ser analisada também à luz das novas desigualdades, não só as económicas, as quais sobrevalorizarei, mas também as sociais. Contudo, não é fácil desprender as primeiras das segundas, uma vez que umas situações desencadeiam outras. O facto é que, as desigualdades acabam por reflectir o enfraquecimento dos princípios de igualdade em virtude do crescimento das desigualdades estruturais e com estas, permitem o surgimento de novas desigualdades. Até porque, se antes se estabeleciam diferenças entre as desigualdades tradicionais associadas a um grupo social ou classe social mais baixa, hoje existem formas de desigualdade que atingem todos os grupos e, como tal, vários sectores sociais ainda que, orientados mais para as perspectivas económicas, sejam elas do desemprego,

precarização de trabalho entre outros, insistentemente apontados, actualmente, como principais factores de exclusão pois muitas vezes, veiculam a dificuldade crescente de inserção em redes, laços sociais (sejam de vizinhança ou familiares), profissionais (não é estranho ouvirmos dizer, que inseridos num determinado contexto de trabalho potenciamos novos contactos e conhecimentos).

Desta forma, considera-se a exclusão a vários níveis¹³: a) nível social, do qual fazem parte as referidas redes sociais, o trabalho, enquanto factores de socialização e integração social; b) nível económico, relativamente aos mecanismos que potenciam os recursos, a aquisição de bens e serviços; c) nível institucional, relativos aos sistemas de prestação de serviços; d) nível territorial, não se trata só de um grupo ou território, ainda mais no contexto de globalização actual, (embora de facto se verifiquem sectores de maior incidência); e) nível simbólico, trata-se de um conjunto de perdas que o indivíduo acumula e comprometem a sua inserção social como um todo.

Para Bruto da Costa (2001), a noção de exclusão implica a existência de um contexto de referência do qual se é ou se está excluído. A qualificação de exclusão social permite relacioná-la com a sociedade. Por outro lado e uma vez que a exclusão está intimamente ligada ao conceito de cidadania, este só é atingido no seu exercício pleno se, se tiver acesso a um conjunto de sistemas básicos que na maioria das vezes estão interdependentes e sobrepostos e por isso, a exclusão de um sistema social básico acarreta a exclusão imediata de outros sistemas sociais. Por este motivo, o autor (2001) sugere que se fale em exclusões sociais apresentando alguns tipos:

- a) Económica, trata-se de uma privação múltipla de recursos marcada por más condições de vida, ausência de condições habitacionais, baixa escolarização e profissionalização, trabalho precário;
- b) Social, trata-se de privações do tipo relacional, caracterizada pelo isolamento, ausência de uma atitude de auto-suficiência e autonomia, como o caso de certos idosos;
- c) Cultural, reporta-se aos fenómenos de racismo, xenofobia ou certas formas de nacionalismo;
- d) Patológica, relaciona-se com situações de exclusão associadas a problemas psicológicos ou mentais. (A nova política de não internamento de indivíduos com problemas de foro mental levou muitos indivíduos a situações de sem abrigo);

¹³ Estudo realizado pela Cáritas Diocesana da Guarda (2005:17)

c) Comportamentos auto-destrutivos, comportamentos relacionados com toxicod dependência, alcoolismo e prostituição. As pessoas colocadas em estado de exclusão, podem desencadear uma poderosa força destruidora, nomeadamente com as classes médias enfraquecidas, emergem extremismos, pondo em causa a paz social e convivência democrática. Acerca disto a exposição constante na comunicação social não deixa dúvidas, verificando-se muitas vezes um processo de culpabilização individual, associado mais ao “excelente desempenho de um terrorismo social”, que a processos de exclusão.

Apesar desta diferenciação, mesmo que possa ocorrer uma consequência sequencial, o autor também considera, que não tem que se estar obrigatoriamente excluído de todos os sistemas, pois nesses casos a situação de exclusão teria atingido o auge do seu processo. Assim, simplisticamente, exclusão social é um fenómeno que resulta de desigualdades no que se refere ao acesso ao mercado de trabalho, a uma pensão de reforma que permita a subsistência de quem a aufere, a um rendimento suficiente para cobrir todas as despesas essenciais, a uma habitação condigna e com o mínimo considerável de condições.

Exclusão Social, assume-se hoje, como um fenómeno complexo que exige observar a realidade sob diversos ângulos quanto às origens da problemática e às consequências, isto porque, segundo Xiberras (1993;18,28) algumas formas de exclusão são apenas perceptíveis. Verificam-se, quando não se exclui só materialmente ou espiritualmente os indivíduos, como o caso da rejeição para fora das representações normalizantes da sociedade moderna avançada onde o dominante continua a ser o “Homo-Economicus”, mas sim, quando os excluídos são considerados ausentes ou invisíveis. Nesta altura eles encontram-se totalmente desapossados dos seus valores espirituais, materiais e físicos, pois é-lhes atribuído um lugar negativo ou mau lugar, uma vez excluído da troca material e simbólica ao nível das relações sociais.

3 – Pobreza e Exclusão

O facto de analisar separadamente os conceitos de pobreza e exclusão permite não só distingui-los como também identificar os pontos de convergência, de forma a ser possível, no contexto social e económico, identificar quais as causas, gerais e específicas destas realidades.

Vimos já que a abordagem da pobreza atribui aos baixos rendimentos e à insuficiência material as causas da exclusão por impossibilitar os indivíduos a acederem a um determinado padrão de vida da sociedade.

Mas pobreza e exclusão não são equivalentes, pois é possível ser pobre e não ser excluído, e nem todos os excluídos têm de ser pobres. Não sendo palavras sinónimas, não deixam de ser complementares e a sua utilização exige rigor para que não se caia no erro de efectuar uma má caracterização acerca de determinado território ou realidade, ou se planeie mal uma intervenção.

Pobreza e exclusão conjugam-se a um determinado nível de relatividade, uma vez que os que vivem uma situação ou outra, ou mesmo as duas em simultâneo são designados dessa forma em função das representações e normas que definem o bem-estar social, material e o grau ou nível de pobreza e exclusão em vigor em cada sociedade numa determinada época. (Paugam:1996)

As alterações na visibilidade que foi dada a estas realidades, surge como foi já referido, quando apareceu o “pobre operário” que trabalhava, mas estava desprovido de regalias sociais e do exercício da sua cidadania. Neste âmbito, verificámos que existe uma inversão de responsabilidade na situação de pobreza que se vai descentrando da causalidade individual da pessoa enquanto pobre. Esta passagem tem grande ênfase nos anos 60 e 70, quando se introduzem medidas de protecção social, que procuram assegurar não só o bem-estar dos que não trabalham, mas essencialmente dos que o fazem.

De acordo com D. Brady (in, Rodrigues, et al.; 2005), “conceptualizar a pobreza como exclusão social é o critério ideal para a medida da pobreza. A exclusão tem vários sentidos em função dos contextos e dos propósitos, mas podemos identificar aspectos comuns, por exemplo, as oportunidades limitadas que o indivíduo tem face aos recursos económicos, privilégios políticos, influência organizativa.

Além disso, exclusão pode ser associada à capacitação, isto é capacidade para actuar na sociedade e participar plena e igualitariamente na vida corrente. Aqui encontram-se as duas concepções uma vez que exclusão se pode tornar na falta de condições básicas que tornam alguém pobre e a privação de capacitação pode envolver a falta de participação na vida social, económica, política em formas de organização social diversa.

Pobreza e exclusão assumem aspectos comuns quanto à sua característica multidimensional sobretudo no que respeita às formas de privação de rendimentos,

compreendendo também a esfera social, política e económica, os indivíduos que vivem estas realidades estão socialmente em situação generalizada de desvantagem.

4 – Causas e Condicionamentos Associados à Pobreza e Exclusão Social

Carmo (1998:47) considera que os factores de risco de exclusão social decorrem essencialmente do modo de funcionamento da economia e das estruturas sociais existentes, sobretudo no modelo de desenvolvimento em curso, no processo de integração económica, na ordem cultural dominante e no sistema de poder político.

Deste modo, e uma vez privados do processo de integração social, os indivíduos não têm capacidade para satisfazer todas as necessidades essenciais que garantam o bem-estar mínimo. Os factores de privação que condicionam o acesso a esses bens resultam, como foi já sendo dito, do crescimento económico que entre outras características, apresenta uma subvalorização generalizada do trabalho, baixo nível de remunerações, baixo grau de satisfação das necessidades colectivas, desenvolvimento tecnológico e industrial, protecção industrial decorrente de políticas económicas em detrimento das sociais.

A análise destes factores deve ser realizada num âmbito mais complexo, alargado e resultante da globalização dos sistemas económicos, sociais e culturais.

O sistema económico tem como objectivo a maximização da produção pela minimização dos custos tendo em vista o máximo do lucro, dentro da lógica capitalista neo-liberal. Para atingir este objectivo global, bastante têm influenciado os avanços tecnológicos que além de mais lucrativos a médio prazo, também permitem organizar melhor a produção e dividi-la de modo a potenciar maiores vantagens de produção, procurando dessa forma mobilidade empresarial tendo em vista menores gastos, essencialmente em mão de obra. O problema do desemprego surge como um dos factores da nova pobreza.

Portugal, tem como é sabido, uma pobreza extensa em comparação com alguns países da União Europeia, embora nem todos os grupos e pessoas pobres sejam considerados excluídos, alguns encontram-se em situação de desemprego mas não vivem uma situação de ruptura com o tecido social.

Contudo, não deixam de ser pobres possuidores de baixos rendimentos e destituídos de outras formas de poder como participação cívica e social, o que os torna vulneráveis em

virtude das exigências do mercado globalizante por estarem no limite de inclusão/exclusão.

Em Portugal a vulnerabilidade de alguns grupos sociais relativamente aos processos de exclusão existentes, como o sistema social, político, educacional, de saúde e económico português, é também resultado da herança política Salazarista marcada, como sabemos, pela ausência de um Estado Providência.

Este grupo de pobres, acima identificado como vulnerável, trabalha ou pertence a famílias com activos empregados, mas que por terem baixas qualificações desenvolvem actividades em sectores pouco produtivos onde predominam baixos salários, colocando-os numa situação de risco.

Bruto da Costa (1985), divide as causas da pobreza em dois níveis; o nível micro que se prende com características dos indivíduos e das famílias que têm uma deficiente instrução, formação, profissionalização, acesso à saúde, etc.

O autor chama a atenção, para não ser nas componentes individuais e particulares dos cidadãos que se devem desenvolver as políticas de erradicação da pobreza.

É aqui que nos sugere para outro nível, o macro, identificando os factores deste como sendo de grande importância na relação causal de pobreza. Por exemplo, os antagonismos geográficos, económicos, produtivos, a desigual distribuição da riqueza, as baixas remunerações, fracas oportunidades de emprego e a sua precariedade, entre outras. (Costa, et al.; 1985)

Esta análise micro e macro retrata-nos uma pobreza mais contemporânea, que no entanto traz heranças do passado significativas uma vez que, no estudo que o autor realizou, se verifica uma reprodução da pobreza e exclusão em famílias em que se acentua as causas de pobreza a nível micro.

Assim, e uma vez que a referencia do autor quanto à existência de causas a nível macro da pobreza e exclusão, se relaciona com a que outros autores identificam como pobreza estrutural, são identificados outros factores que nos dão visibilidade dessa causalidade estrutural. Por exemplo Madureira Pinto (1995)¹⁴, considera existirem 3 componentes estruturais importantes para o estudo e compreensão da Exclusão Social:

- Novo modelo de desenvolvimento das cidades, onde considera existir uma crise de valores e integração social envolvida na nova estrutura familiar, no conceito de comunidade e no sistema de educação.

¹⁴ Cit in; Rodrigues Fernanda, (2003:59)

- Contexto político, económico e cultural, onde se verifica uma subordinação dos direitos sociais aos objectivos económicos e financeiros.

- Instituições de regulação social, sejam governamentais ou não (IPSS; ONGs, etc), que dirigem uma acção para a sociedade civil, onde por vezes se espelha formas e modos de controlo e regulação social, por trás de uma pressuposta intervenção social.

Bruto da Costa (et al.; 2001), chama a atenção os vários responsáveis que são entre eles, os Estados e as políticas que definem, a sociedade civil e o relacionamento de todos entre si na forma como vêem e compreendem a pobreza. Refere que não se pode entender este fenómeno se nos focarmos apenas nos indivíduos pobres e excluídos. Só poderemos entender a pobreza se a reflectirmos como um todo da sociedade, na forma como esta se organiza e funciona, no estilo de vida e cultura dominantes, na estrutura dos poderes, e nos factores que se traduzem em mecanismos sociais que geram e perpetuam a pobreza,, nos quais se verifica a necessidade de mudanças sociais.

Parece então claro, que se reconhece o carácter estrutural da pobreza (nova pobreza), da nova questão social, dos novos pobres e excluídos, mas também da persistência da pobreza do passado, o que dá visibilidade à pobreza enquanto um problema público.

Este reconhecimento passa pela definição de programas internacionais de luta contra a pobreza, e conseqüentemente pela visibilidade que o problema ganhou no âmbito das políticas sociais e do investimento na investigação e produção científica sobre estas problemáticas. (Hoven;2003)

É importante que se continue esta posição de entender a pobreza e a exclusão enquanto problema e responsabilidade de todos no sentido de permitir construir e dar evidência a novas políticas sociais, dirigidas especificamente para estas problemáticas e a novos princípios de intervenção social, numa perspectiva multidimensional, de participação e de parceria. (Henrique e Rodrigues, 1994, in Hoven, 2003)

5 - Reprodução e Dependência da Pobreza e Exclusão Social

A problemática da dependência e as razões porque as famílias continuam pobres, é já objecto de estudo em muitos países, sobretudo os mais desenvolvidos no âmbito de programas e políticas sociais.

Desde a segunda metade do século XX que têm sido efectuados estudos acerca desta problemática, como por exemplo, Óscar Lewis, Valentine e Leeds (Amaro, et al., 2001) com perspectivas diferentes entre si.

O primeiro autor teorizou a existência de uma cultura da pobreza, como sendo uma adaptação e reacção dos pobres à sua posição marginal na sociedade, enquanto White (in, Rodrigues, et al.; 2005) considera que é o resultado da falta de eficiência individual consequência de sucessivos problemas, verificando-se uma tendência de perpetuação da mesma de geração em geração, pelos mecanismos de socialização e enculturação a que as crianças eram sujeitas.

Esta teoria ajudava a explicar o paradoxo, de em sociedades desenvolvidas onde se verifica o progresso económico e o bem-estar, continuarem a existir grupos pobres, carenciados e excluídos.

Aos olhos de outros autores esta era uma teoria que servia para desresponsabilizar a sociedade capitalista e o Estado das causas da pobreza e exclusão, categorizando-as muito mais como individuais.

Na lógica da cultura da pobreza, as famílias eram estereotipadas como recebendo baixos salários, sendo este a única fonte de rendimentos para a sua sobrevivência. A escolaridade não era considerada importante.

Para os críticos da cultura da pobreza, a reprodução desta, de geração em geração, residia na estrutura social e económica da própria sociedade. Assim sendo se a sociedade criasse todas as condições necessárias ao nível das políticas do emprego, habitação, instrução, formação, etc, a pobreza seria eliminada.

Facto consensual, são os efeitos negativos que a pobreza provoca. Uma criança que experimenta a pobreza na infância está desde logo comprometida com o insucesso escolar, precarização do emprego, ou mesmo situação de desemprego, dificuldades de saúde, problemas na adolescência, muitas vezes ligados à delinquência e marginalidade, gravidez não desejada. Não se pretende com isto, definir um protótipo, mas antes identificar algumas das consequências mais visíveis no seio de famílias em que se verifica um processo não só de pobreza mas de exclusão.

Por outro lado, e após alguns estudos realizados, conclui-se que no seio das famílias pobres, os pais que mantêm um sentimento de eficácia nas suas competências parentais, são mais capazes de promover as oportunidades de desenvolvimento dos seus filhos e de minimizar os riscos comportamentais. São necessários modelos sociais de suporte, e

estes estão muito ligados aos papéis da família, que por sua vez, muitas vezes envolvidos no “stress económico” (Ibidem:38), de pobreza e exclusão, são incapazes de estabelecer laços de carinhos e relações de afecto e auto-ajuda, sendo em vez disso punitivos e erráticos.

A estes indivíduos, cujo ciclo de pobreza passa de geração em geração, alguns autores classificam de pobreza e pobres persistentes, presos no ciclo vicioso da pobreza, por vezes sem qualquer subsídio, jovens desempregados, pensionistas sociais e/ou reformados com pensões muito baixas.

Vimos já que a falta de emprego, ou o desemprego é uma das causas sempre associadas ao problema da pobreza e exclusão e a sua importância advém do facto do emprego ser considerado um dos principais mecanismos de integração social nas sociedades ocidentais contemporâneas. Estar desempregado, não é só estar privado da fonte normal de rendimentos, é também perder um dos vínculos mais importantes de ligação à sociedade, à rede de ligações sociais que ao prolongar-se por muito tempo desencadeiam diversos processos de exclusão.

A pobreza apresenta assim algumas características tais como: isolamento ou o auto-isolamento dos pobres face à comunidade, dificuldades económicas seja na capacidade de poupança ou acesso a créditos, dificuldade em realizar projectos futuros, apatia e fatalismo, fracos níveis de integração sócio cultural, relações familiares e pessoais específicas que passam por grande número de divórcios, educação autoritária, défice de afectos, etc. (Rodrigues, et al., 2005)

Como considera Costa (2001;28) com o passar do tempo a pobreza afecta o pobre em aspectos da sua personalidade, sendo este efeito tanto mais profundo quanto mais tempo durar e mais profunda for a situação de privação. Modificam-se os hábitos, surgem novos comportamentos, alteram-se os valores e cultura, experimentam-se estratégias de sobrevivência, assiste-se a um conformismo, à diminuição de aspirações, iniciativas, enfraquece a auto-confiança, modificam-se as redes de relações e eventualmente a perda de identidade social e até pessoal.

Estas características não são as causas da pobreza, pelo que não é para elas que se devem dirigir as soluções, mas antes são a consequência das pessoas que permanecem longos períodos em situação de pobreza.

Estes autores (2005) enunciam outras características da pobreza tal como uma linguagem deficitária e pouco diferenciada, uma identidade pessoal despersonalizada,

com um pensamento rígido sem alternativas e de fácil criação de juízos de valor e preconceitos.

Uma das consequências da pobreza, é não deixar de ser pobre, sobretudo se é um processo introduzido ainda na infância, isto porque e como vimos a pobreza apanha o indivíduo ao nível da sua personalidade, atinge-o psicologicamente nos hábitos, na cultura, nos comportamentos, o que implica que a acção a definir preveja a reabilitação psicológica e social do pobre.

Os filhos dos pobres começam por nascer na pobreza. Segundo Costa (2001) esta é uma situação de risco da transmissão da pobreza, uma vez que, ao chegarem à idade escolar, essas crianças deveriam encontrar no sistema educativo a possibilidade de quebrar o ciclo vicioso da pobreza, pois um dos factores de elevada vulnerabilidade à pobreza é o baixo nível de instrução.

A complexidade de todo este problema da reprodução da pobreza, e do seu ciclo geracional, motiva o interesse de vários autores para o estudo da dependência dos pobres. O pensamento conservador e moralista, associa a dependência à assistência social, como é o caso de Murray. Considera-a responsável pelos “vícios perversos” dos indivíduos (cit in, Mead 1999-Lições da America), defendendo que só acabando com a política do Estado de Bem-Estar, se finaliza o processo de dependência.

Em 1987, a revista *Times* publicou um artigo em que definia o sistema do Estado Providência, como uma monstruosa desordem que só servia para dar “cabo das famílias” e que levava os pobres a uma degradação e ociosidade, desenvolvendo e perpetuando um ciclo ilegítimo de pobreza e dependência governamental. (Axinn e Stern 1988:95) Esta postura retrata bem a influência e consequência do pensamento neo-liberal.

Alguns investigadores têm alertado para o que chamam “esquizofrenia” do discurso em torno dos efeitos perversos da dependência dos indivíduos e suas famílias das medidas da assistência social, uma vez que o discurso das dependências aos serviços tem-se generalizado, sem antes se fazer a análise das dependências anteriormente existentes, como condições de vida precárias e prolongadas, sem perspectiva de aquisição ou defesa de outros direitos e objectivos. Tratam-se de cidadãos que por não terem garantias próprias para uma situação emergente, acabam por recorrer facilmente aos serviços de assistência social.

O que é certo, e assim o confirmam os técnicos que intervêm no terreno, é que na maioria dos casos o passar do tempo nem sempre altera a história das famílias. Em vez disso, surgem novos factores de pobreza e exclusão. Os filhos cresceram, tiveram filhos e permanecem no ciclo geracional muitas vezes com novos aspectos e mais preocupantes.

Aliado a isto, identificamos os factores psicossomáticos, associados à longa permanência nos contextos de pobreza e exclusão: doenças respiratórias, stress habitacional (devido às más condições das habitações), alcoolismo, problemas de saúde relacionados com as fracas condições de vida, fragilidades psíquicas, etc.

Então como podemos definir a dependência?

Não se trata de uma definição fácil, se associada a um problema como a pobreza e a exclusão. Simmel, refere que só se identifica o pobre depois deste ter recebido assistência. (1965:38)¹⁵ Então seguindo este raciocínio, o conceito de dependência pode surgir anexo ao conceito de apoio social, atrás dos programas e medidas sociais. Contudo, a relação aqui a estabelecer não será tanto a de dependência dos cidadãos à assistência social sugerida por comportamentos comodistas, mas antes a relação das políticas sociais de assistência social com o sistema económico liberal dominante e sua consequente ineficácia na intervenção na pobreza.

Segundo Axinn e Stern, a natureza da dependência é multidimensional, pode ser colocada em vários âmbitos, político, histórico ou filosófico. (Axinn e Stern, 1988:95)

Por sua vez, Morris (ao lado das correntes neo-liberais, conservadoras e moralistas), define dependência como a incapacidade da pessoa e defeito de carácter que a torna frágil perante o mercado de trabalho, pois sujeita-se a um trabalho desprestigiante e mal pago. (Morris, S/D) Esta definição orienta-nos para uma reflexão individual das competências do indivíduo não abrindo espaço aos âmbitos atrás referidos.

Podemos concluir face ao exposto, que se vinculam duas posições, uma que considera que a pobreza é um problema social e portanto de cariz estrutural, a qual vai desenvolver características associadas à personalidade dos indivíduos pobres, que são para posições neo-liberais e conservadoras (segunda posição), as causas da pobreza, contra as quais tem de se agir, restringindo o acesso aos bens e serviços e à consequente ausência de direitos de cidadania, uma vez que segundo estes, os tornam dependentes do sistema.

¹⁵ In, Solidária n. ° 5 2000.

6 - Tipos de Dependência

Bom e Elwood, (cit. in Lodemel e Trickey 2000:19) distinguem três modelos de dependência, dentro da perspectiva neo-liberal:

- a) O modelo racional de dependência, baseado na compreensão e entendimento de que os seres humanos tendem a maximizar as suas competências de forma a tirar proveitos e descanso;
- b) O modelo psicossocial de dependência é o que entende as pessoas como vítimas do Estado de Bem-Estar Social, por ficarem longos períodos a ter proveitos dos benefícios deste, deixando de procurar trabalho mesmo que antes o fizessem;
- c) O modelo cultural de dependência inclui as pessoas que não pretendem sair da sua situação de assistência social, pois desenvolveram modelos, comportamentos e estilos de vida, diferentes daqueles que trabalham.

O autor considera portanto dois tipos de dependência, a racional refere-se aos que escolhem ficar dependentes da assistência social, e a dependência irracional relativa àqueles que se distanciam tanto do mercado de trabalho que não conseguem voltar a inserir-se nele, ficando numa situação de dependência.

Titmuss (cit. in Spicker;1995), distingue ainda a dependência psicológica da financeira, sendo que a dependência financeira pode facilitar a dependência psicológica. Por exemplo, quando as pessoas estão longos períodos desempregados involuntariamente, acabam por se desanimar passando a uma situação de dependência psicológica. De uma forma ou outra esta é uma concepção que continua a responsabilizar o indivíduo pela sua condição de pobreza.

Este autor considera também que o estado de dependência em que a pessoa vive deve ser aceite como normal situação de vida, as pessoas em situação de dependência não devem ser vistas como um fardo porque lhes dá uma conotação muito negativa. O que é certo, é que de facto as pessoas vão constantemente interiorizando esta condição e acabam mesmo por assumir um comportamento dependente.

Walker, refere que os anos 80 se tornaram a década da dependência (nos países mais desenvolvidos fortemente industrializados), as pessoas foram impelidas a permanecer na dependência cultural resultante das políticas sociais criadas para as assistir, ainda mais

num período histórico que marcava o início da crise dos Estados de Bem-Estar. (Walker, S/D)

Sem menos importância que todas as outras questões, podemos verificar que o processo de reprodução de pobreza e conseqüentemente a dependência dos indivíduos a um sistema compensatório para minimizar os efeitos desta, são controversos e não podem ser sujeitos a generalizações.

Não há dúvida que vivemos num sistema social e económico reprodutor de pobreza e exclusão como já verificámos, do qual os pobres são principais vítimas. A questão que se põe é se os pobres serão caçadores ou caçados, isto é, se são dependentes das políticas de assistência social porque querem ou não. A resposta a esta questão assume uma conotação política, uma vez que é neste âmbito que têm de ser criadas alterações e transformações de forma a serem reunidas condições aos indivíduos para “caçar”, ou seja, de se libertarem da sua situação de pobreza e conseqüente dependência.

A experiência profissional confronta-nos com o seguinte, por um lado deparamos com um sistema social que não viabiliza, pela falta de intervenção política adequada, a interrupção dos processos de produção e reprodução de pobreza, por outro encontramos indivíduos desgastados de tal forma pelo ciclo de pobreza em que vivem que se tornaram vítimas da sua própria condição considerando como única forma de sobreviver a recorrência aos vários esquemas sociais de subsídios. Até porque, nas suas tentativas de integração muitas vezes sobrevalorizadas pela inserção no mercado de trabalho, este processo, volta a ser negativo resultante dos factores associados e já referidos, falta de formação e escolaridade, salários baixos, fracas estruturas de suporte social e familiar, etc.

Continuamos a viver num sistema social no qual se continua a fazer resistência em assumir a pobreza como um problema social e por um Estado coerente com a ideologia liberal do capitalismo. Em virtude disto é comum encontrarem-se expressões tais como “...as políticas não só criam dependência do Estado como a sua própria falência, ao invés de criar condições de trabalho e de mostrar as vantagens de trabalhar” (Murray, cit. in Faleiros 2000:37), mantendo-se assim um autismo sócio-político.

7 – Intervenção na Pobreza e Exclusão

A maioria das vezes, e dadas as particularidades e áreas onde se concentram os problemas da pobreza, são definidos programas sociais específicos sendo que muitos deles assentam no carácter pecuniário e subsidiário que lhes está implícito (através da atribuição de subsídios eventuais, prestações sociais) o que sugere na opinião pública, influenciada pelas ideologias neo-liberais, polémica uma vez que estes críticos põem em causa a pouca vontade dos indivíduos que se encontram em situação de pobreza a receber subsídios pecuniários, têm de sair dessa condição. Por exemplo Murray (cit. in Morris;S/D), considera que muitos dos pobres que estão desempregados e recebem benefícios não querem trabalhar. Considera que deveriam acabar com todos os benefícios sociais, e deixar as pessoas entregues ao seu próprio projecto de vida.

Opiniões mais radicais como Mead (Lições da América;1999), indicam que os pobres não são capazes de ter um emprego porque não têm competência para o segurar. Foi nesta “onda” neo-liberal, que a América e a Inglaterra, desenvolveram nos anos 80 uma política de diminuição radical de benefícios sociais, cujo primordial objectivo era de contenção de despesas do Estado. Anos mais tarde, foi possível verificar os efeitos adversos de tais medidas, concluindo-se que o novo serviço nacional de segurança social, não contribuiu para diminuir a pobreza mas antes para a agravar. (Wilson & Wilson; S/D)

As políticas sociais definidas para os novos programas sociais (RSI) permanecem com algumas restrições. Por exemplo, entre nós, para se ser beneficiário de um subsídio, é exigido ao indivíduo que faça prova da sua carência, sendo este processo de tal forma burocrático e exigente que muitas das vezes leva à desistência de se requerer qualquer apoio social dado o desgaste em que as pessoas se vêm envolvidas. Além disso, em casos como o RSI, e actualmente também os subsídios eventuais da acção social, os beneficiários têm de estabelecer acordos de contratualização em áreas em que se verifica maior carência, para poderem beneficiar de tais apoios. Isto é, apesar de não ser obrigatório no âmbito da acção social, é estabelecido, à semelhança do RSI, a contratualização de uma acção, que pode assumir a área do emprego da formação, saúde, etc.

A questão, não passa, na minha opinião pelo processo de acordo em si, desde que seja uma forma de ser também o beneficiário a controlar o próprio processo de intervenção e não exclusivamente o técnico numa acção do tipo disciplinar.

Paralelamente aos processos de contratualização, assistimos aos processos de admoestações quando se verifica a falta de cumprimento dos acordos (RSI). Parece-me, que o que se devia avaliar são as políticas sociais existentes, os programas e projectos sociais ou de formação, que nem sempre se adaptam às realidades de vida dos cidadãos. Esta situação é muitas vezes sentida pelos agentes profissionais sobretudo, quando lhes é exigido a assinatura de programas de inserção com os utilizadores e se verificam incompatibilidades entre a oferta e as necessidades que as pessoas realmente têm, resultado do desajustamento das políticas sociais ao problema da pobreza e da exclusão. Estes projectos e programas têm por base a política de “Workfare”, centrada na perspectiva moralista do trabalho. Hoven (2003) Defendem uma acção de reeducação moral para o trabalho. Estes programas alteram a lógica do conceito de cidadania, os direitos e deveres entrelaçam-se e passam a constituir a formulação das próprias políticas sociais. Rodrigues (2003)

Embora os governantes tenham já assumido o mercado de trabalho como saturado e que não se erradicará totalmente o desemprego, continua a ser na área do emprego que se procura intervir, como se fosse única forma de integração social. Mas, muitas vezes, mais do que a incapacidade de inserção nos programas de emprego, encontram-se entraves a priori também estruturais, como por exemplo as habilitações exigidas para a frequência de certos cursos de formação profissional, que não se adaptam nem aos cidadãos, nem às realidades locais. São importados à semelhança de programas da União Europeia, onde se verificam taxas de alfabetização e níveis de escolaridades superiores e como tal, desajustam-se à nossa realidade social.

Se as políticas sociais e programas de inserção social criados continuam a revelar-se ineficazes, mesmo depois de estudos, sugestões e críticas apresentadas por vários analistas então, mais parece que se pretende continuar com o objectivo de controlo e regulação social uma vez que estas políticas têm implícitas medidas coercivas no caso de não cumprimento dos acordos.

Costa (et al.; 1985:195), considerou, após a realização do seu estudo, que o problema da pobreza deveria ser articulado com políticas específicas, identificando-as como sendo:

- Política de emprego;

- Política de educação e valorização de recursos humanos;
- Política de salários, produtividade e preços;
- Política de dotação de capital;
- Política redistributiva e da segurança social;
- Política de urbanização e de equipamento colectivo;
- Política de urbanização e equipamento colectivo;
- Política de participação social.

Não sendo objectivo deste trabalho explorar pormenorizadamente o desenvolvimento de cada uma das políticas apresentadas, vale apenas a pena referir que a sectorização das políticas, influênciam a tendência de também se estratificarem os problemas sociais, pondo em causa a globalidade das necessidades humanas (parecem existir várias questões sociais e não a questão social).

A intervenção sectorizada, não permite trabalhar o problema como um todo. É pois imprescindível a articulação entre as políticas sociais sectoriais. Esta combinação permitirá a produção de medidas que se centram na garantia dos direitos de cidadania, pois o problema das populações ou indivíduo terão uma intervenção na sua globalidade, numa lógica de direitos sociais e não de sectorização de problemas.

Exemplo disso, são os grupos sociais em situação de desemprego cuja idade não facilita a integração no mercado de trabalho competitivo e onde se exigem qualificações específicas e formação profissional. Ora por vezes as políticas de emprego apresentadas carecem de visão e não respondem a estas situações entre outras.

Esta rigidificação das políticas e das instituições tradicionais, tendendo a transformar os indivíduos em objectos atomizados, fragmentados e de tratamentos específicos, contribuem directa e significativamente para reforçar a exclusão social.

A estratégia política e social, deveria ser desenvolvida por todos, capaz de trazer as diferentes categorias de pessoas desfavorecidas para o interior dos processos de construção de uma sociedade inclusiva, simultaneamente promovendo uma economia mais competitiva e moderna actuando no conjunto de todos os factores e sobre as diversas realidades sociais. (Capucha;1998)

Os processos de inserção, correctamente intervencionados, possibilitarão não só a integração no sistema social como também potenciarão a participação das pessoas exigindo o seu desenvolvimento.

Madeira, (1996; cit. in, Rodrigues;1999), sugere a necessidade de uma política de intervenção, simultânea a três níveis;

a) Protecção: promoção de eficácia e eficiência do sistema de segurança social, através de medidas com qualidade no atendimento humano e técnico e necessidade de se assumirem enquanto centro de recursos com vista à integração dos grupos mais desfavorecidos;

b) Integração: tendo em vista iniciativas de acção comunitária dirigida a grupos ou a problemas específicos, iniciativas de desenvolvimento local, criação e reforço de organizações de base associativa;

c) Prevenção: no sentido de promover medidas de avaliação e investigação social, necessárias para a definição de estratégias e organização de sistemas para intervir socialmente junto de fenómenos de pobreza e exclusão social;

Existem contudo outras opiniões complementares aos sistemas sociais definidos, que assumem grande importância para levar a bom porto a execução das mesmas.

As orientações estratégicas no combate à pobreza e exclusão social são diversas e sugeridas por diferentes autores, de tal forma que se fosse possível resolver tais fenómenos em função das estratégias pensadas e sugeridas, eles estariam já totalmente erradicados.

Gros (1998:60), alerta para a necessidade da multidimensionalidade das acções, das parcerias, das formas de organização voluntária, sobretudo aquelas que possam expressar o protagonismo dos mais desfavorecidos.

A intenção de serem criadas políticas sociais por si só não é suficiente, elas além de terem de ser concertadas entre si, devem ser eficazes, o que implica o envolvimento do Estado, que insiste em demitir-se dessa acção, passando-a cada vez mais para o sector privado e para a sociedade civil.

A verdade é que, a participação social sugerida e o envolvimento da sociedade civil, implicam também um trabalho de intervenção a vários níveis: sensibilizar e informar para formas inovadoras de erradicação da pobreza e exclusão, apoiar iniciativas de base local sejam de carácter associativo, cultural e económico, que possam inclusive envolver as pessoas em situação de pobreza e exclusão, formar e investir no contínuo conhecimento sobre estes fenómenos, avaliar as medidas de promoção e inclusão existentes, o seu grau e conseqüente eficácia, a subsidiariedade como processo de comando, respeitando o papel de cada um dos actores em intervenção, o mainstreaming

das políticas sociais, ou seja, a mobilização de todas as políticas e medidas gerais, sobretudo na fase de planeamento das mesmas, evitando dessa forma a sectorização das políticas sociais.

É também necessário pôr em prática mecanismos de avaliação do impacto das políticas sociais, seja pela criação de indicadores ou pela readaptação dos existentes.

Esta avaliação implica a aproximação aos agentes directamente utilizadores das medidas sociais definidas, não esquecendo o estímulo pela participação activa dos que enfrentam os processos de pobreza e exclusão.

Trata-se de desenvolver novas formas de reflexão, participação, acção, valorização pessoal, e novas relações de poder.

Este trabalho implica intervenções de carácter comunitário e pessoal, com recursos humanos e técnicos bem definidos, sustentado por um projecto de avaliação que reconheça a realidade concreta em que se intervém quanto às necessidades sociais mais prementes, processo de exclusão e pobreza e sua reprodução.

Assim, é importante dotar os indivíduos de uma competência activa contributiva para garantir o seu estatuto de cidadania, estimular à organização dos grupos com objectivos uniformes e concretos no sentido de criar uma participação colectiva e democrática, e de dar visibilidade aos direitos cívicos, políticos e sociais, que facilitarão o desenvolvimento de competências nos indivíduos e grupos. (Hoven;2003)

Como refere Friedmann (1992;cit. in Hoven;2003), é necessário intervir no sentido do processo de empowerment dos cidadãos, tornando-os indivíduos mais competentes para e no exercício e participação do poder social e político.

É no conjunto do que tem sido referido que se pode considerar que pobreza e exclusão social, também comungam em si com a falta de participação, motivada pela falta de poder, de associação, de reflexão e partilha social entre os indivíduos. Assim também neste âmbito é necessário intervir socialmente.

A Rede Social e o Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2003-2005 têm como objectivo principal, a inclusão social de grupos em situação de pobreza e exclusão social, sendo estes os protagonistas, no sentido de obterem uma cada vez maior qualidade de vida.

Deste modo, propõe-se o desenvolvimento de sistemas de atendimento integrado, realização de protocolos e parcerias com várias instituições, garantia no melhor acesso às respostas, serviços e equipamentos mais adequados e criação de condições para que

os cidadãos e as comunidades locais se organizem e participem activamente, na concepção e concretização de projectos que visem a resolução dos seus próprios problemas.

Torna-se claro que não só é difícil e complexo definir e conceptualizar os fenómenos da pobreza e exclusão social, como também são igualmente complexas as formas de intervenção políticas, sociais, profissionais entre outras.

O agente que intervém com as populações nestes contextos, tem “pano para mangas”. Resta saber se existem de facto as condições políticas, económicas, profissionais e culturais necessárias para o desenvolvimento do seu trabalho.

CAPÍTULO IV

SERVIÇO SOCIAL, QUANTOS CONTEXTOS?

“No fundo da alma de qualquer povo dormem ignoradas, forças infinitas. Quem as souber despertar, moverá montanhas.” Gustavo Barroso

1 – Serviço Social, Quantos Contextos?

Falar em serviço social implica considerar o processo sócio-histórico que está na base da sua emergência, influenciada por complexos factores conjunturais políticos, económicos e sociais cujos reflexos na sociedade, implicaram a necessidade de se desenvolver uma acção dirigida para os mais carenciados e socialmente excluídos.

A profissão do serviço social é segundo Howe (cit in Powell, 2001) um produto da modernidade que se baseou na garantia do bem estar social e ético, numa perspectiva de verdade e rigor.

Surgiu de acordo com Netto (1992) decorrente de uma acção essencialmente caritativa e assistencialista, e no contexto do apelo e da necessidade do Estado ter de responder social e politicamente às exigências sociais resultantes das transformações políticas, económicas, sociais e culturais que se faziam sentir com a revolução Industrial (séc. XIX) e o conseqüente capitalismo concorrencial.

O serviço social manter-se-ia sempre ao lado do Estado, acompanhando e executando os seus projectos políticos, assumindo a mediação de interesses antagónicos entre as forças económicas do sistema capitalista e os problemas sociais nele gerados.

No entanto, este acompanhamento do serviço social ao lado das políticas do Estado nem sempre foi pacífico e passivo. O serviço social, foi sentindo a necessidade de se redefinir académica e profissionalmente.

Esta necessidade de reconceptualização do serviço social tem sido uma constante, resultado das sucessivas transformações societárias sempre intimamente ligadas com os projectos económico e políticos e correntes teóricas resultantes destes processos. Actualmente assistimos a uma nova necessidade de redefinição da profissão, conseqüente do pós-modernismo paradigma do neoliberalismo.

O neoliberalismo tem origem após a segunda guerra mundial, já na altura surgindo como reacção teórica e política contra o Estado de Bem-Estar (Lorenz;2005)¹⁶. No entanto porque na reconstrução do pós guerra o capitalismo avançado estava no auge, os ideais neoliberais que criticavam o exagero da acção do Estado no controle e regulação do mercado, não tiveram força para se impor.

¹⁶ Lorenz, Walter; Social Work and a New Social Order (2005); www.socwork.net

A corrente neoliberal defendia e defende, que a desigualdade era um mal necessário e que o Estado de bem-estar comprometia a liberdade dos cidadãos, assim como a vitalidade da concorrência.

Com a crise dos anos 70 e a recessão do capitalismo, os ideais neoliberais ganham espaço. Defendiam que os motivos da crise se centravam em dois aspectos: a) o poder dos sindicatos, b) movimento operário, ambos impulsionadores da pressão feita ao Estado na realização de gastos sociais. Deste modo, a solução neoliberal consistia por um lado em romper com o poder dos sindicatos e por outro controlar as despesas e gastos sociais.

A estabilidade monetária deveria ser meta suprema de qualquer governo, o que exigia disciplina orçamental e restauração da taxa natural do desemprego, ou seja, criação de um exército de reserva que iria quebrar a força dos sindicatos.

Pretendia-se a nova e “saudável” desigualdade social que iria dinamizar as economias avançadas e continuar o curso normal da acumulação e do livre mercado. (Ibidem)

O neo-liberalismo, foi assumindo aos poucos o controle ideológico e político dos governos por toda a Europa, também resultado das pressões dos mercados financeiros internacionais, tornando-se evidente a rendição ao neoliberalismo de todas as correntes políticas, socialistas, sociais - democratas e comunistas.

É neste âmbito e porque o neoliberalismo existe à escala mundial e global, que se considera necessário redefinir o serviço social.

Segundo Lorenz, são necessárias transformações profundas ao nível da reorganização social e das relações sociais. Neste contexto em que se desresponsabiliza o papel do Estado e se procura incentivar processos de individualização e responsabilidade individual o papel e função do serviço social e seus profissionais corre o risco de, se não passar por um processo de reflexão das suas práticas, de ética, da aquisição de conhecimentos, assumir uma posição paralela à lógica do Estado tornando-se um instrumento de privatização das relações sociais o que a tornaria uma profissão individualizada e não colectiva, cujo objectivo seria transformar os utentes em pequenos empreendedores. (Clark; 2005)¹⁷

O Serviço Social tem que continuar a assumir a sua importância enquanto dimensão social, no sentido de enfatizar e promover a solidariedade social enquanto elemento fundamental e condição de cidadania. Mas para além disso e para isso, o Serviço Social

¹⁷ Clark, Chris (2005) “The Deprofessionalisation Thesis”, www.socwork.net

tem que procurar conquistar um espaço político no qual possa participar na definição de programas e políticas de intervenção social, que contribuam não só para a adequação destes à realidade social, como também no sentido de lutar por projectos mais colectivos e comunitários e menos individualizados e segmentados.

No entanto, uma vez que na ordem do dia não há a preocupação de dar atenção a um serviço social orientado para a necessidade das pessoas e grupos com fragilidades sociais, particulares e colectivas, mas antes a privatização dos serviços, à competição, aos objectivos a atingir pela eficiência relativamente à diminuição dos gastos, o serviço social tem que se combinar na sua ideologia histórica e experiência de solidariedade social com o contexto economicista neoliberal marcado por políticas de poder agressivas e concomitantes com formas de exploração dos mais necessitados com o objectivo de a esse nível conseguir introduzir mudanças.

É evidente que os agentes, profissionais de serviço social, podem assumir duas posições como foi já referido, contudo é certo que “pela consciência do que fazem, como fazem e porque o fazem, os agentes enquadrados/identificados pelas forças sociais existentes, podem influenciar as estruturas em direcções que são marcadas pelas estratégias que definem a acção” (Nunes, 224). Neste âmbito o assistente social tem que saber lidar com a ambiguidade estabelecida entre os objectivos da sua acção e os institucionais, motivo pelo qual terá de se afirmar, não só na sua autonomia (relativa), como também na sua competência e capacidade reflexiva que irão conduzir a sua acção como emancipadora ou reguladora.

Por estes motivos, são vários os autores que referem a necessidade actual da redefinição do serviço social, em virtude de era pós-moderna e da ideologia neoliberal dominante.

O serviço social continuará a desenvolver-se num espaço de mediação, resolução e intervenção em conflitos entre classes sociais com interesses e objectivos antagónicos, grupos sociais e Estado, no qual se distinguem diferentes práticas profissionais. A construção do conhecimento e da identidade de serviço social, é um processo de construção e reconstrução de saber e agir resultante das transformações sociais, dos contextos locais, nacionais e globais e da forma como se organiza a sociedade civil e política.

O resultado da influência de todos estes factores no desenvolvimento da profissão, consiste em considerarmos o serviço social como ambíguo (Hoven;2002)¹⁸ ou de

¹⁸ Actas do I Congresso Nacional de Serviço Social, Aveiro

carácter duplo, se tivermos em conta a sua história e a sua função. Isto é, ao longo da história, o serviço social foi assumindo o princípio de um compromisso com a emancipação dos grupos sociais com os quais trabalha no sentido da defesa de valores como a democracia, a justiça e a igualdade social, a criação de novas oportunidades de desenvolvimento de competências e novas formas de organização social. (Rodrigues, et al.; 2005)

Mas por outro lado, anexa a esta função, encontramos também uma acção do serviço social orientada para a disciplina, normalização, adaptação e controlo de pessoas e/ou grupos, considerados inadaptados, reproduzindo assim o interesse do Estado em regular os cidadãos, sobretudo os que continuam à margem do sistema económico capitalista de influência neoliberal e das políticas sociais desenvolvidas em função do mesmo, geradoras de desigualdades sociais, uma vez que continuam sem ser reconhecidos direitos sociais, políticos e cívicos para todos.

O serviço social continua a desempenhar esta dupla função. Actualmente, num contexto em que assistimos a uma mutação da sociedade contemporânea, considerada como a constituição de um processo de formação da sociedade global, na qual se assiste a diversas transformações: a) ao nível das relações sociais nas quais se verificam simultaneamente processos de integração comunitária e de fragmentação social, b) a nível económico pela incorporação do conhecimento científico e tecnológico na produção industrial, na revolução micro-electrónica e das novas tecnologias das comunicações, que passam a dominar as actividades económicas e o capital financeiro internacional. (Santos;2000)¹⁹

Com a nova era global, emergem novos problemas sociais, configurando-se novas questões sociais globais que ocorrem de forma simultânea nas diferentes sociedades, ainda que apresentem distintas especificidades a nível económico, político, cultural, tecnológico e social.

Deste modo, a formação da sociedade global, acontece de forma desigual e contraditória, constituída enquanto totalidade histórico-social diversa, abrangente, complexa, heterogénea e por isso produz as novas desigualdades económicas seja em relação à situação dos indivíduos face ao mercado de trabalho, endividamento dos cidadãos, uma nova constituição do tecido urbano e novas relações sociais que se estabelecem à

¹⁹ In, Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 57/58

implosão do modelo familiar, à mundialização e competitividade, ao meio ambiente, etc. (Silva;1999)²⁰

Face a isto o serviço social tem de repensar a sua intervenção, sustentada em conhecimentos, numa formação contínua que permite a realização de reflexões sobre o agir do assistente social que possibilita a redefinição do pensamento, de princípios e da acção, no sentido de consolidar valores, paradigmas, definir estratégias de intervenção face às novas questões sociais.

O processo de acção e intervenção do assistente social não se reduz (ou não devia reduzir) a um conjunto de passos pré estabelecidos. Não deve ser uma acção modelada ou tipo receita, mas antes enriquecida pela capacidade teórica para estabelecer os pressupostos da acção, capacidade analítica que permita explicar as conjunturas e particularidades, a capacidade de participação nas redes e processos onde se correlacionam as forças sociais.

Este perfil relaciona-se com um profissional com poder, conseguido através da busca de conhecimentos, da persistente formação profissional e investimento na aquisição de novos conteúdos que se relacionam com todas as transformações sociais e globais nas quais estão envolvidos.

A produção de conhecimentos e também de auto-conhecimento, viabiliza uma intervenção mais reflectiva e cuidadosa, que potencia a capacidade de análise e compreensão das diferentes perspectivas de forma a melhor adequar soluções para problemas práticos, potenciando maior capacidade de negociação e mediação de conflitos.

2 – Serviço Social um Saber e um Agir

Tal como todas as ciências que intervêm na realidade social, também o serviço social necessita de se actualizar e adaptar a novos modelos e produção de conhecimentos. Assim, e porque o serviço social, se destaca em momentos de crise, tem que definir estratégias no sentido de trabalhar na adversidade e nas problemáticas existentes e emergentes de uma nova era, a globalização, sobretudo na intervenção directa com cidadãos que devido a processos de desempowerment se encontram em situação de pobreza e exclusão social. Ora este trabalho, não se conseguirá realizar se não se

²⁰ In, Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 54

entender que exige uma capacitação teórica e intelectual não só na definição do objecto de intervenção, como também na problematização e resolução do mesmo.

Isto significa que o serviço social se tornou capaz de produzir conhecimentos não só através da acção, mas também para a acção e por isso com capacidade para se evidenciar enquanto ciência.

Mas, esta questão da cientificidade do serviço social, não é concordante para todos os autores. Netto (1994:56), não defende que a profissão tenha que buscar na cientificidade o seu estatuto, mas sim, que uma vez que a sua intervenção encontra nas ciências sociais uma forma de agir, isso a torna uma profissão prático-científica. Ora isto levanta a questão, acerca de o serviço social, ser ou não capaz de produzir conhecimento, que no entanto, não se pretende tratar aqui, pois seria um trabalho que exigiria uma análise pormenorizada.

Faleiros (1997) quanto a este assunto tem uma posição crítica, uma vez que considera que não se pode destacar apenas o carácter profissional do serviço social e negar dessa forma o estatuto teórico e metodológico, pois que isso além de reduzir a profissão apenas à execução, divide o campo científico das ciências sociais.

Contudo, vale a pena deixar o pensamento de que, se o processo de reconceptualização e profissionalização passou pela necessidade de o serviço social se demarcar do espaço das outras ciências sociais e também ele próprio criar a suas teorias de intervenção, não podemos de todo anular os seus conhecimentos e processos de teorização, enquanto objecto científico.

É necessário sim, questionarmo-nos sobre a forma de como o assistente social desenvolve a sua acção, na intervenção social directa com os outros agentes, a posição que assume ao nível de estruturas superiores e das demandas que lhe são colocadas.

Por este motivo, há que considerar a necessidade de uma formação contínua, a qual fornece os elementos que justificam e argumentam a conservação ou mudança dos modos de estar, pensar e agir. Proporciona o reforço de competências profissionais que por sua vez, podem apoiar a independência e autodeterminação do assistente social, dentro do espaço institucional e organizacional no qual se move, fazendo face às trajectórias conflituosas e aos imperativos das políticas sociais e das acções do Estado.

A formação contínua, constitui um espaço de reflexão e interacção sobre o agir, possibilitando a redefinição de espaços de pensamento e de acção (Andrade, 2002; 36)²¹

²¹ Actas do I Congresso Nacional de Serviço Social, Aveiro

Como foi já sendo dito, muitas vezes o assistente social não encontra no seu dia a dia um espaço onde consiga fazer uma análise crítica sobre a sua intervenção, sobre a realidade em que intervém e as transformações que nela ocorrem. Assumir este espaço e a necessidade de uma formação contínua permite produzir indagações e reconstrução de projectos profissionais, individuais e colectivos, num campo onde seja possível a investigação o intercâmbio e a descoberta de novas formas de pensar, o encontro e reencontro de saberes, seja através de pós-graduações, formações e ou outras actividades académicas e profissionais.

O que é certo, são sem dúvida as mais valias da formação contínua, pois fornecem elementos para justificar a conservação e a mudança de certos modos de estar, pensar, agir seja profissionalmente seja academicamente, uma vez que contribui para o reforço de competências profissionais, que por sua vez, podem contribuir para a independência e auto-determinação do assistente social, para o seu poder e autonomia dentro do campo organizacional. (Ibidem;37)

Desta forma, o assistente social estará mais capaz de contestar estratégias controversas de definir outras e de corresponder às crises e mutações profissionais, institucionais, organizacionais e societárias.

Porque estamos numa era global, marcada pela valorização da cientificidade da tecnologia “o processos de construção, desconstrução e reconstrução de competências na modernidade, só se garantem através de um saber apoiado na ciência, nas novas tecnologias, na ética ou filosofia moral e na vontade do colectivo profissional. Será este o percurso que o Serviço Social terá de definir e atingir para garantir os objectivos primeiros da própria profissão.

Pretende-se um técnico, enquanto agente que desempenhe funções “sócio-ocupacionais” (Paiva;2002), com o objectivo de assegurar os direitos sociais dos cidadãos, no sentido de superar as rotinas favoráveis à acomodação dos conflitos sociais, como prática meramente paliativa e reprodutora dos processos de exclusão e de discriminação.

No seu conjunto, o assistente social, deve desenvolver uma acção racional e criteriosa, assente em princípios teóricos e éticos comuns, sem concessões aos mecanismos, cuja tendência é transformar o serviço social em procedimentos burocráticos e por isso, desenvolvendo uma intervenção aí limitada, reprodutora de processos de exclusão social. Como resultado, o agente interventor, neste caso o assistente social, deve procurar uma intervenção emancipadora no sentido de criar competências no indivíduo, empenhando-

se em estabelecer relações e definir rotinas para que possa adquirir conhecimentos e capacidade para controlar a sua vida.

Definir estratégias de controlo de acordo com as práticas tradicionais conservadoras e reguladoras, resulta numa intervenção que não produz transformações significativas na vida dos indivíduos.

Uma acção reguladora normalizante do assistente social, significa a despolitização dos problemas sociais como a pobreza e a exclusão social, uma vez que são interpretados como problemas individuais, relacionados com características e particularidades pessoais. Procura-se a intervenção e resolução dos problemas a nível pessoal e porque são particularizados não saltam para a esfera social e por isso não são sentidos como uma necessidade de resolução colectiva com responsabilidades sociais de todos os agentes (do domínio público e privado) da sociedade cívil e política.

Verifica-se uma responsabilização dos pobres pela sua condição de pobreza, as desigualdades sociais que sofrem são entendidas como problemas de formas de estar culturais e de identidade. (Rodrigues, et al.; 2005)

Segundo esta orientação, muito presente nos contextos institucionais e organizacionais, no âmbito da acção do assistente social como poderemos constatar mais adiante, a profissão tende predominantemente a operar pela individualização da questão social, uma vez que se centra nos indivíduos, desenvolvendo uma acção imediatista, selectiva e fragmentadora, pois intervém-se com os mais necessitados (dos mais necessitados), categorizando-se as necessidades e desprezando uma intervenção na lógica da segurança social e reclamação dos direitos sociais. (Ibidem)

O assistente social, tem como função desenvolver uma prática dirigida à sociedade civil, na luta pela cobertura dos direitos universais como a saúde a previdência, a assistência social, educação, cultura, habitação entre outras. Deve definir os seus objectivos de acção no sentido de promover e contribuir para a integração social, não como “educador” (Ibidem), mas iniciando um processo de “empowerment” que possa contribuir para que os utilizadores desenvolvam competências necessárias para exercer influência política, se auto-organizem de forma a estabelecer novas formas de cooperação e acompanhem criticamente as políticas sociais e a acção do Estado.

Assim se poderá concretizar um processo de empowerment e dessa forma promover a participação comunitária e o envolvimento dos utilizadores na vida pública social e política, cujo objectivo é aumentar os níveis de informação e a possibilidade de debate,

competências para descobrir e desenvolver a sua própria identidade e o seu processo de consciencialização, exigir o reconhecimento de direitos de cidadania no acesso a bens e serviços.

Esta prática e forma de acção implicam algumas mudanças, não só a nível da própria profissão como também na relação que se estabelece com o utente, uma vez que, é necessário haver uma partilha do poder anteriormente exclusivo do técnico, agora com o utente, pois deste trabalho resulta um indivíduo mais informado, mais capaz para defender os seus interesses e reclamar os seus direitos. Por outro lado, esta parece ser uma estratégia de trabalho divergente do objectivo das teorias neoliberais mas sem dúvida necessária.

É uma intervenção que exige um agente com habilidade, pois é necessário maior domínio sobre os assuntos com os quais trabalha e capacidade de reflexão e pragmatismo para superar limites e criar estratégias de trabalho com os utentes, tendo em vista esses objectivos.

Esta prática apresenta seus problemas, uma vez que desafia as regras dos Estados que procuram manter o equilíbrio económico através de políticas de regulação. Por isso, implica ser um trabalho consciente para ambos os agentes, por um lado, o técnico ao procurar capacitar os indivíduos procurará que decisões futuras, seja também ele a tomá-las, estimulando um comportamento de autonomização dos indivíduos.

O serviço social deve ser enquadrado numa dimensão prática operativa, porque tem necessariamente uma intervenção prático-empírica, pois a sua intervenção acontece no quotidiano, no qual as relações sociais se reproduzem e se modificam.

As práticas ou formas de intervenção que têm vindo a ser apresentadas, com características diferenciadas, dependem de diversos factores. A formação dos assistentes sociais, os paradigmas teóricos que têm por referência e dos quais depende a forma como interpretam a pobreza e a exclusão social, o sistema e enquadramento político, o nível de envolvimento e participação de uma cultura cívica, entre outros, podem ser desencadeadores de uma acção distinta.

No entanto, é frequente encontrarmos técnicos que se vêem envolvidos a braços com os dois tipos de intervenção, voltando a questão do carácter duplo da profissão e da acção do assistente social.

A acção reguladora que o assistente social assume é aquela em que reflecte a intenção do agir competentemente mais do que o pensar (Parton:91, cit. in, Dominelli, et al.;2002)

e como critica Faleiros (1997:29), “ao serviço social não pode caber apenas a resposta às demandas sociais prático-empíricas”.

O assistente social necessita de ultrapassar o actual conceito de relação estabelecido com o utente. Deixou de se basear tanto na perspectiva de acompanhamento social em favor do pensamento económico e transaccional, assente em acções de contratualizações sempre na perspectiva de serem um veículo para o mercado. (Ibidem) Verificam-se mudanças de uma lógica de welfare para workfare.

Por ser uma profissão de cariz pragmático, estabelece-se uma relação entre a teoria e a prática. Contudo e porque é uma prática reflexiva preconiza mais rigor, pois é necessário criar um “quadro” completo sobre o problema com o qual se intervém para se poder questionar acerca da melhor metodologia e intervenção a realizar. Não no sentido de particularizar os problemas dos indivíduos como sendo da sua responsabilidade, mas de considerar a importância do seu percurso de vida enquanto agente que também desenvolve uma acção no seio da estrutura social, na qual se produzem e reproduzem relações sociais e como tal diversas influências culturais, políticas, educacionais e outras.

Healy (2001), considera ser necessário ouvir a experiência de cada um, até porque esta é importante para o desenvolvimento adequado do trabalho técnico. Por exemplo, como podemos pensar na integração sócio-profissional dos indivíduos se não levarmos em conta as suas experiências, se não considerarmos que apesar de muitas limitações, com certeza, encontraremos competências. Então é por esse ponto que talvez possamos partir, além disso o beneficiário está também a fazer um exercício de reflexão pessoal, de consciencialização, ele próprio terá um ponto de vista, como defende a perspectiva Hegliana chama de “epistemologia do ponto de vista”, em relação à sua situação.

Esta é a vantagem de uma acção reflexiva, a teorização de um assunto, que pode e irá certamente facilitar a sua utilização em outras situações.

Boud e Knigths (1996; cit. in, Dominelli, et al.;2002), consideram haver fases no processo de reflexão. A situação de uma experiência, em que se valorizam os sentimentos relacionados com essa experiência e a reavaliação da experiência através do reconhecimento das implicações e os resultados da mesma. Trata-se de uma metodologia de acção reflexiva. Segundo estes autores, para o desempenho desta acção, o agente deve basear-se nas suas experiências e objectivos, que os vão tornando capazes de pensar.

Sem querer rigidificar a acção do assistente social, até porque não existe um receituário de diferentes formas de desempenho, o facto das experiências de cada um influenciarem a acção poderá trazer subjectividade na consideração da prática, por isso, também é necessário uniformizar procedimentos, até como forma de orientação dos próprios agentes interventores e utilizadores, mas sem esquecer que continua a haver necessidade dessa flexibilidade, também ela produtora de relações e essência do relacionamento humano sobretudo pela necessidade de ter de se respeitar os direitos individuais de cada um.

Reflectir, implica analisar cada situação, através da observação, imaginação e criatividade para intervir e definir estratégias. (Ibidem;2002)

A reflexividade não é mais que um processo em que os nossos pensamentos vão afectar uma acção seguida de uma situação com que estamos a lidar. Por outro lado, permitenos perceber as consequências e resultados dessa acção. Para isto é então necessária a reflectividade, porque é necessário estar atento para a necessidade de mudanças.

Este processo é considerado uma mais valia para o técnico, uma vez que, a experiência de um trabalho prático e interpessoal permitem-lhe adquirir um conhecimento a utilizar num espaço social e político mais alargado, o que possibilita participar na definição e desenvolvimento das políticas.

O objectivo do assistente social, na interacção com o beneficiário, não será fazer uma prescrição da acção ou atitude que deverá desenvolver, até porque isso desencadearia um determinado comportamento no indivíduo que poderia comprometer o trabalho, fosse por estabelecer uma relação de dependência com o técnico ou porque, poderia não ser respeitada a experiência do beneficiário, e a acção ir contra as expectativas deste.

O assistente social, deve orientar-se por uma acção que envolva o próprio beneficiário, potenciando o crescimento deste no sentido a sua emancipação, capacidade de controlo do seu espaço e da sua vida enquanto agente activo no reconhecimento pelos seus direitos, tendo em conta a não utilização de uma prática directiva.

De acordo com o que defende Martin Davies (Ibidem;2002), o trabalho do serviço social não se desliga da prática, até porque na sua intervenção directa com os problemas da sociedade são orientados por uma “teoria de auto-consciência” uma vez que lhe vai dando a visão clara de que estão a agir com clareza e competência. O questionamento constante que o assistente social faz sobre a sua intervenção é importante, porque lhe

permite procurar e desenvolver uma prática profissional coerente que acompanhe as transformações sociais, podendo dessa forma compreender melhor os problemas.

O serviço social, embora tenha a necessidade de definir bem o seu campo de intervenção e a sua cientificidade, precisa também de ir beber às outras ciências sociais, como sociologia, psicologia, conhecimentos, uma vez que o seu âmbito de acção e intervenção social e político é muito extenso. Dessa forma os profissionais vão reelaborando e transformando as referências culturais e ideológicas e encontrando caminhos para incorporar os seus saberes a partir desses paradigmas sem no entanto se tornarem incoerentes. (Baptista, 2001)

É preciso não esquecer, os técnicos em geral, que o seu trabalho não se pode esgotar na intervenção, pois aí sim, padecerá do risco de se sujeitar aos saberes das outras ciências sociais. Assim o projecto profissional deverá ter também em conta um agir intelectual e produtivo de novos saberes, tendo dessa forma capacidade para elaborar teoricamente o seu objecto de intervenção e as problemáticas. (Netto;1992:56)

Um dos âmbitos de afirmação do serviço social, deve passar pela participação mais activa nos processos políticos, levando para a ribalta política os desajustamentos entre as políticas sociais, programas definidos e a realidade dos cidadãos, que continuam a reproduzir desigualdades sociais, uma vez que é uma profissão privilegiada, enquanto acção e saber.

3 - Políticas Sociais e Serviço Social

O serviço social, enquanto profissão, surge associado à necessidade de se implementarem as políticas sociais, criadas pelo Estado, no sentido de intervir nas desigualdades que o capitalismo reproduzia.

Weber, considera que política social existe, na medida em que existe uma ordem económica, cujo equilíbrio com o social tem de ser assegurado pelo Estado, através de políticas que vêm influenciar a distribuição do poder. Assim no meio deste poder, como colocamos o serviço social? Alguns autores, defendem "...o Serviço Social é considerado instrumento para efectivar a política social" (Rico;1979:56), sendo colocado em algumas situações ao nível do seu planeamento na perspectiva técnica mais que política.

O serviço social, surge resultante do mesmo contexto de desigualdades sociais consequentes do capitalismo industrial dos finais do século XIX, início do século XX. Nessa altura, segundo a análise de vários autores, foi concebido enquanto instrumento das classes dominantes para a mediação dos conflitos sociais suscitados pela luta de classes e relações de dominação.

Actualmente, embora ainda considerada enquanto profissão essencialmente ao serviço do Estado, os profissionais foram conquistando, de acordo com o que foi referido atrás, o reconhecimento da sua profissão e acção, através de um investimento contínuo na produção de conhecimento e formação e na adaptação de procedimentos às demandas da realidade social.

Como exemplo disso, recordo-me que recentemente e em virtude da alteração da Lei de RSI, se verificavam situações de injustiça social graves. Criou-se uma lei, que se já anteriormente era excludente, passou a ineficaz, pois não só excluía, como também não servia para responder enquanto política de assistência social. Como poderemos ver no capítulo V, os profissionais de serviço social, desenvolveram uma acção no sentido de dar visibilidade às desigualdades que esta lei estava a produzir, tendo como objectivo a alteração do conteúdo da mesma, de forma a poder realmente garantir direitos de cidadania aos agentes utilizadores da medida.

Como refere Sposatti (1992), os canais e formas de participação do serviço social e dos seus agentes, deve passar pela avaliação do impacto das medidas de políticas sociais na sociedade, diagnóstico de necessidades e propostas de acção.

As políticas sociais são necessárias enquanto instrumentos para os agentes poderem desenvolver a sua acção. O que não pode acontecer é considerar que o assistente social seja um agente terminal de políticas sociais. Ele assume um papel de grande importância na implementação das mesmas, o que exige técnicos responsáveis e qualificados técnica e politicamente.

Em momento algum, o técnico deve deixar de ser reflexivo no desempenho da sua acção na qual tem de definir estratégias de concretização das mesmas, correspondendo a este perfil. Então, mais uma vez, reforçando o que foi atrás referido, sendo um agente privilegiado no contacto com os agentes sociais utilizadores e beneficiários de programas sociais, tem a responsabilidade acrescida de avaliar as políticas e programas, até porque é possuidor de “saber e poder” (Faleiros:1985) não só para planear e executar, mas também garantir o fortalecimento dos direitos de cidadania dos dela destituídos.

4 – O Serviço Social no Futuro...

São várias as perspectivas do futuro do serviço social, enquanto interventor na sociedade civil. Sem dúvida que o peso da economia influenciará as tendências, também da profissão, pois o serviço social, tal como todas as estruturas sociais, dependem das conjunturas vigentes, correntes e políticas dominantes e, o que mais parece, é que a vigência economicista se mantenha a regular as tendência sociais.

Será pertinente colocar a questão de Davies (1994; cit. in, Dominelli, et al.;2002)?; “Será o Serviço Social necessário, nas sociedades futuras?” De facto, tem-se verificado que as sociedades comunistas, que gradualmente assumem uma economia de mercado, têm reflectido a necessidade de introduzir o serviço social. Então significa que o serviço social, continuará a existir, paralelamente à economia de mercado.

Não se trata de um processo igual ao que aconteceu com o aparecimento do serviço social, mas antes pela necessidade de não segmentar mais a sociedade sobretudo, porque é necessário manter um estado de equilíbrio no sentido de controlar uma classe populacional vulnerável, sem contudo, abandonar a perspectiva e o compromisso humanista.

Mantém-se aqui a perspectiva de que o serviço social não é só uma prática, mas uma prática com orientação política para enfrentar as “novas questões sociais”, resultado da grande perplexidade e ciclo de incertezas e instabilidade produzido pelas mudanças económicas.

No actual contexto capitalista, não se universalizam direitos. Pelo contrário, estes são cada vez mais reduzidos essencialmente no campo social, o que obriga à alteração do conceito de cidadania, construído na segunda metade do século XX, após a segunda Guerra Mundial.

Assiste-se a uma novo contrato social, imposto pelo processo de globalização, que consiste em tornar o indivíduo mais inseguro, menos protegido, obrigando-o às regras da competitividade no mercado social e de trabalho, com reduzidas ou nenhuma garantias sociais.

Trata-se de responsabilizar cada vez mais os indivíduos, no sentido de se adaptarem às condições de precariedade que o novo sistema social tem para lhe conferir, segundo uma lógica neo-liberal esterilizadora que impõe um pensamento exclusivo de mercado economicista.

Aqui, e relativamente ao âmbito de intervenção com os agentes, o serviço social, encontra nas estratégias de empowerment do sujeito individual e colectivo, a base de intervenção, em tanta adversidade, o que vai obrigar (como vem sendo referido) os agentes a reformular o seu trabalho de intervenção.

O serviço social, também ele inserido em processos de trabalho cada vez mais complexos, com rápidas mudanças, sente neste campo situações de precariedade, substituindo-se a sua intervenção pelas contratualizações a terceiros, consultorias, etc. Então, cabe ao serviço social o papel de aprofundar e reorientar novamente a sua tradição capacitadora, adoptar uma perspectiva crítica, formadora, de produção e passagem de conhecimentos em virtude das realidades cada vez mais complexas do quotidiano. (Faleiros;2001:316-337; cit. in Mouro, et al.;2001)

Por isso, há que investir nos projectos individuais, colectivos, nas redes, reavivar forças no sentido de enfrentar a crise, já que, o serviço social se encontra numa posição entre o individual e a sociedade, reflectindo desse modo a sociedade na qual está inserido e como tal, deve propor-se a reformulações da sua posição social, científica e metodológica.

Embora o futuro se perspective para a standarização de práticas e sistemas (Dominelli, et al.;2002), resultado da globalização económica e desenvolvimento tecnológico, nada disto reflecte que os problemas e conflitos sociais terminem, antes pelo contrário. Como tal, o serviço social poderá, em vez de se deixar levar por outras áreas profissionais e pelo peso administrativo e burocrático, continuar a lutar pela essência do que foi o serviço social, na luta pela igualdade e garantia de direitos sociais dos “mais fracos”.

Como foi já referido, deve protagonizar-se enquanto um serviço social baseado na defesa da participação e partenariado, dos direitos sociais, tendo em vista a participação e responsabilização dos agentes pelas suas acções, decisões, competentes e comprometidos com o seu próprio futuro. (Ibidem:96) Até porque essa é a tendência social, a responsabilização do indivíduo. O que não poderá acontecer, é que essa responsabilização seja resultado da demissão e ausência dos seus direitos, razão pela qual o serviço social permanecerá com importância fundamental neste processo.

Susy Croft e Peter Beresford (1997;Ibidem;2002), defendem que o serviço social tem que assumir uma nova direcção, distanciando-se da influência do mercado económico e aproximar-se mais dos indivíduos e da garantia dos seus direitos de cidadania, no sentido da participação e inserção social. No entanto, e como se pode perceber, esse

distanciamento respeita apenas à partilha de determinadas ideologias, pois o serviço social, necessita de estar cada vez mais atento e reflexivo a todas as estruturas do sistema social, com especial atenção para as políticas económicas porque deve continuar por movimentar-se no sentido de participar na contribuição para a implementação de políticas e programas com o objectivo de lutar pela universalidade dos direitos dos cidadãos.

É verdade que corre o risco de manter o seu carácter duplo, manter-se enquanto agente normalizador ou emancipador, mas para isso, tem que reflectir sobre o seu projecto profissional, desenvolver novos princípios e reajustar outros.

CAPITULO V

DO RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO AO RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO

“Leis inúteis enfraquecem as leis necessárias.”
(Montesquieu)

1 - Rendimento Mínimo Garantido

O objectivo deste capítulo, é apresentar, apesar de resumidamente, os aspectos mais significativos da alteração da lei do RMG para RSI e quais as consequências que daí decorreram para os agentes, sobretudo profissionais e utilizadores da medida.

O Rendimento Mínimo surge nos anos 80 em quase toda a Europa (em 1996, Portugal era o penúltimo país a subscrever a medida) como uma nova política de combate à exclusão social, para chegar onde outras medidas de protecção social não chegaram, até então, permitir às famílias e indivíduos para os quais a medida se dirigia, um nível de rendimento considerado como limiar indispensável para a sobrevivência. (Guerra;Chivas;1998)

A sua implementação advém não só da preocupação de decisores e legisladores em encontrar formas de apoio às populações pobres, como também da crescente visibilidade do fenómeno da exclusão social.

É neste contexto europeu, que países como Portugal, com problemas estruturais de desemprego crescente, ausência ou insuficiência de rendimentos de famílias e/ou indivíduos e insuficiência da protecção da segurança social, dá em 1996, cumprimento à recomendação de 1992 do Conselho de Ministros da União Europeia.

De salientar também, a importância dada pelos partidos políticos de esquerda parlamentar, assim como o papel da União das Misericórdias e das IPSS que colocaram na agenda do dia as questões da pobreza e da exclusão social em Portugal. Em 29 de Junho de 1996 foi publicada a Lei n.º 19-A/96 que cria o Rendimento Mínimo Garantido tendo-se dado início à fase experimental através de projectos-piloto concelhios ou em freguesias.

Art.º 1 da Lei n.º 19-A/96 de 29 de Junho, *“A presente Lei institui uma prestação do regime não contributivo de segurança social e de um programa de inserção social, por forma a assegurar aos indivíduos e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para favorecimento de uma progressiva inserção social e profissional.”*

A 1 de Julho de 1997, aplicando o disposto no Dec-Lei 196/97, regulamentação da Lei, inicia-se todo o processo de generalização desta medida de política social como uma prestação do regime não contributivo, onde a interacção entre o Estado, a sociedade

civil e os beneficiários é permanente e indispensável para garantir a sua eficácia no combate à exclusão social. (IDS, 2002)

Desta forma o Rendimento Mínimo Garantido constitui-se como um direito social de todo e qualquer cidadão em obter um rendimento mínimo e acesso a condições de inserção, desde que se encontre comprovadamente em situação de carência económica.

A associação da atribuição de uma prestação pecuniária a um programa de inserção, visava não só garantir um mínimo de subsistência mas principalmente munir indivíduos e famílias de competências individuais, sociais e familiares, tornando-os assim, cidadãos de pleno direito.

A sedimentação do princípio de que ser pobre não é, como foi visto anteriormente, uma opção do indivíduo ou da família, atribui também à sociedade civil responsabilidades no desenvolvimento de medidas de protecção social. Implica o seu envolvimento neste processo de mudança, partilhando recursos, promovendo respostas integrativas, em suma, interagindo com os beneficiários da prestação proporcionando-lhes condições para a sua autonomia económica, social e familiar.

Com a implementação desta medida de rendimento mínimo garantido, o país, os serviços, os técnicos, a população sofreram algumas alterações uma vez que se verificou não só a necessidade de o Estado reforçar o quadro de pessoal técnico, especialmente com assistentes sociais e se passou a atribuir uma prestação pecuniária do regime não contributivo.

Não eram novos os apelos que se vinham fazendo quanto à necessidade de se renovarem políticas e procedimentos quanto à intervenção em situações de pobreza extrema. Mas foi com o RMG que se deu visibilidade à realidade da pobreza em Portugal.

Com esta medida, não só se deu evidência ao problema da pobreza no nosso país, como também se iniciou um processo de co-responsabilização dos vários serviços e organismos do Estado.

A participação obrigatória no Núcleo Executivo da Comissão Local de Acompanhamento, conforme disposto no nº 2 do art. 16º da Lei 19-A/96, de serviços como a Segurança Social, a Saúde, o Emprego e a Educação comprometia e co-responsabilizava, (técnicos, dirigentes e outros) na prossecução dos objectivos definidos por esta Medida de Política Social no combate à pobreza e exclusão social, *“As CLA integram elementos de representação de organismos públicos responsáveis, na*

respectiva área territorial, pelos sectores da segurança social, do emprego e formação profissional, da educação e da saúde.”

Os técnicos que já desenvolviam a sua acção junto da comunidade depararam-se perante um campo de renovação das suas metodologias de trabalho que apelavam a uma multidimensionalidade técnica que ia do casework, ao trabalho de parceria, comunitário e à abordagem geral da intervenção. (Guerra e Chitas, 1998)

Para a população esta medida tinha impacto sobretudo pelo seu carácter pecuniário, que apesar de indexado a um valor mínimo (pensão social), permitia o acesso a bens de consumo que até então não tinham. Contudo, escapava-lhes o sentido da inserção social que a lei apelava através dos acordos de inserção. (IDS, 2002)

A prestação de rendimento mínimo garantido era calculada tendo em conta a composição do agregado familiar n.º 11 e seguintes art. 7 da Lei 19-A/96 “...entre o valor do rendimento mínimo correspondente à composição do agregado familiar” e os rendimentos auferidos, especificando-se diversas situações, entre elas e no caso de rendimentos variáveis, consideravam-se os rendimentos do 1º até ao 3º mês, anteriores à data de entrada do requerimento, (n.º 4 art. 11 do Dec. Lei 84/2000).

A prestação era atribuída por 12 meses e renovada automaticamente, conforme mencionado no n.º 1 do art. 13º da Lei 19-A/96, caso se mantivessem inalteradas as condições iniciais.

“O titular da prestação de rendimento mínimo garantido tem a obrigação de comunicar, no prazo de 10 dias, à autoridade competente as alterações de circunstâncias susceptíveis de influir na sua constituição, modificação ou extinção”, conforme n.º 4 do art. 13º da Lei 19-A/96. Na verdade, através do desenvolvimento da acção dos técnicos, constatou-se que as alterações produzidas no seio das famílias não eram do conhecimento dos técnicos do Núcleo Executivo. Se por um lado, os próprios beneficiários o não comunicavam, por outro lado os técnicos não possuíam condições/capacidade física e humana para efectuarem um acompanhamento sistemático que lhes permitisse estar sempre a par de todas as alterações ocorridas.

Existiram constrangimentos como a desresponsabilização dos parceiros, a desadequação de programas sociais, a falta de estruturas locais que comprometeram a execução da lei, e foram impeditivos da concretização do objectivo final desta medida como a progressiva inserção social e profissional dos beneficiários.

A dimensão e a natureza dos problemas das famílias que acederam à medida eram de tal modo diversificados, abrangendo multisectores, que as respostas tipificadas que estavam ao dispor dos cidadãos, não se adequavam às necessidades sentidas e expressas por esta população. (IDS, 2000, 51 a 59)

A definição das acções que fazem parte do Programa de Inserção, deviam ser negociadas entre as entidades competentes que têm acento na Comissão Local de Acompanhamento, o titular da prestação e/ou restantes elementos do agregado familiar, n.º 1 art. 11 da Lei 19 A/96, “*O programa de inserção (...) deve ser elaborado conjuntamente pela entidade ou entidades encarregues pela CLA pelo acompanhamento do processo de inserção e pelo titular da prestação e se for o caso disso, pelos restantes membros do seu agregado familiar...*”, n.º 2 art. 36 do Dec. Lei n.º 84/2000, “*...o programa de inserção em conjunto com o titular da prestação e com os restantes membros do agregado familiar que o devam prescrever.*”

Esta negociação pressupõe que, por parte dos elementos a quem se destina a acção, haja um processo de participação na concretização da mesma, não só como um dos degraus a percorrer no processo de crescimento pessoal como também decorrente de uma obrigatoriedade decorrente da situação de beneficiário da prestação.

Por parte dos representantes dos serviços competentes e que fazem parte da Comissão Local de Acompanhamento, pressupunha que os recursos fossem disponibilizados, que os beneficiários sejam integrados nas acções e que tenham um efectivo acompanhamento na execução das mesmas.

Com a constituição das Comissões Locais de Acompanhamento e a possibilidade de alargar os seus representantes a todas as instituições sem fins lucrativos visava-se uma intervenção coordenada e não segmentada, por áreas geográficas, sectores, interesses políticos, entre outros. (Capucha, et al.;1998)

O insuficiente número de técnicos para efectuarem o acompanhamento da execução das acções, a não adequação das respostas às necessidades sentidas e principalmente às características específicas desta população, (baixa escolaridade, emprego precário nos homens, mulheres domésticas, baixas qualificações profissionais, passividade e subsidiodependência, minorias étnicas, entre outras), a estigmatização social desta população por parte das próprias instituições, a não assunção das instituições em encarar o social como uma responsabilidade partilhada, contribuiu para que o rendimento mínimo garantido não constituísse para a maioria dos beneficiários como uma saída

para a sua situação de pobreza e portanto, fosse um meio para a resolução de problemas que ultrapassavam a questão económica, como problemas de identidade pessoal, reforços e laços comunitários, entre outros. (IDS, 2002, 51 a 59)

Na verdade, beneficiários e parceiros tinham ainda um longo caminho a percorrer no sentido da aprendizagem progressiva dos seus direitos e deveres enquanto agentes promotores da sua própria mudança.

É neste contexto de descredibilização da medida por parte dos políticos, instituições, dos serviços, dos diferentes técnicos de acompanhamento, dos beneficiários, da população em geral que surge o Rendimento Social de Inserção.

2 – Rendimento Social de Inserção

Em 2003, o governo de então que vivia um contexto de crise económica reflectido nas posições políticas que vinha assumindo de maior rigidez quanto ao cortes orçamentais na despesa pública, cumpria o seu programa político, introduzindo a Lei do RSI, em substituição da Lei do RMG, tendo como objectivo a promoção da dignidade humana, o imperativo da solidariedade e o princípio da equidade social. Procurava-se repensar alguns dos mais importantes dispositivos desse direito, no sentido de modificar o que estava mal ou que funcionava deficientemente. Tratava-se de uma exigência política e social, no sentido de uma maior eficácia, mais transparência e uma maior exigência, rigor e fiscalização.²²

De acordo com o então Ministro da Segurança Social e do Trabalho, Dr. António Bagão Feliz, “não se cria o rendimento social de inserção para poupar dinheiro, muito menos com os mais pobres e desfavorecidos. Pelo contrário, alteram-se a filosofia e as regras para se gastar melhor com quem efectivamente mais carece de apoio. E procura-se melhorar a fiscalização para distribuir com mais qualidade social”.

A proposta de Lei do Rendimento Social de Inserção, que substitui e reforma o regime anterior tinha como objectivo dar maior ênfase à inserção social e comunitária associada à prestação, “perspectivando a inserção como um fim – o mais nobre fim do RSI – e não um mero expediente formal para se manter o direito à prestação e dele não sair.”

É assim publicada a Lei nº 13/2003 de 21 de Maio regulamentada pelo Dec-Lei nº 283/2003 de 8 de Novembro.

²² Apresentação da proposta de Lei sobre o RSI (www.portugal.gov.pt)

Art.º 1 da Lei 13/2003 de 29 de Maio, “*A presente lei institui o rendimento social de inserção, que consiste numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção, de modo a conferir às pessoas e seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e que favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária.*”

Trazia algumas novidades, e tanto quanto parece, não promotoras de maior solidariedade e equidade em virtude da necessidade da sua alteração como veremos. De acordo com o art. 39º da Lei 13/2003 todos os titulares e beneficiários da prestação RMG mantinham os respectivos direitos até limite de um ano de atribuição, ao invés de renovar automaticamente como até ali vinha ocorrendo, devendo os serviços proceder, anteriormente ao termo de prazo, à reavaliação dos processos aplicando os critérios estabelecidos na Lei 13/2003.

Este momento de transição na avaliação dos processos coloca os serviços e principalmente os técnicos de acompanhamento numa situação de difícil aplicação das duas legislações em vigor à data. Na verdade durante cerca de 1 ano os técnicos de acompanhamento das famílias beneficiárias e requerentes tinham sempre presentes as duas Leis e aplicavam ora uma ora outra de acordo com a data de entrada do requerimento.

A Lei 13/2003 de 21 de Maio introduziu alterações nomeadamente quanto à forma de contabilização dos rendimentos do agregado familiar. O art. 15º da Lei refere que “*Para efeitos de determinação do montante da prestação do rendimento social de inserção é considerado o total dos rendimentos do agregado, independentemente da sua origem ou natureza, nos 12 meses anteriores à data de apresentação do requerimento de atribuição...*” Na alínea a), b), c) e d) do art. 9º do Dec-Lei 283/2003 de 8 de Novembro estavam definidas as ponderações a aplicar para os rendimentos auferidos nesse período, ponderação 8 para o 1º mês, ponderação 4 para o 2º mês, ponderação 2 para o 3º mês e ponderação 1 do 4º ao 12º mês anterior à data de entrada do requerimento.

Este novo método de avaliação económica do agregado, não tinha em conta a sua situação actual, mas sim o seu percurso contributivo até ao momento da entrega do requerimento de atribuição. Como resultado este novo cálculo significou um aumento substancial do número de processos indeferidos liminarmente por rendimentos superiores ao valor da prestação a atribuir. De salientar que o despacho de

indeferimento ocorria mesmo quando à data de entrada do requerimento o requerente se encontrava sem qualquer meio de subsistência, por exemplo, tendo terminado o direito ao subsídio de desemprego ou de doença no mês imediatamente anterior, contrariamente os requerentes que não possuíam qualquer tipo de rendimentos nos 12 meses anteriores mas que no mês do requerimento auferiam rendimentos de trabalho ou outros, com a aplicação da formula de cálculo, adquiriam o direito à prestação.

Esta política parecia contrariar à partida o princípio que defendia, uma vez que se tornava excludente e como tal promotora de desigualdades sociais.

Na Revista do Mutualismo Economia Social, nº 03 de Janeiro de 2005 (UMP), no artigo sobre Rendimento Social de Inserção, “Balanço ao fim de 18 meses”, pode-se ler “Este facto tenderá a inflacionar o número de processos recusados por rendimentos superiores ao legalmente definido, situação que se traduz no afastamento iníquo de milhares de famílias que não dispõem das condições materiais mínimas de dignidade.”

O aumento significativo de requerimentos indeferidos liminarmente no âmbito da aplicação da Lei 13/2003 colocou os técnicos de serviço social que efectuavam o acompanhamento directo às famílias perante dois problemas:

a) Explicar aos beneficiários que apesar de à data da entrega do requerimento não possuírem qualquer tipo de rendimentos não poderiam ser abrangidos por uma medida que visava colmatar situações de pobreza, pois, nos 12 meses anteriores os seus rendimentos eram superiores ao valor a atribuir de prestação.

b) Incapacidade de apoiar economicamente famílias em situação de grave carência económica através das verbas de acção social (subsídios eventuais), porque o montante disponível por freguesia/concelho é irrisório face às necessidades da população.

De acordo com o constante no nº1 do art. 21º da Lei n.º 13/2003, “*o rendimento social de inserção é concedido pelo período de 12 meses sendo susceptível de ser renovado mediante a apresentação pelo titular dos meios de prova legalmente exigidos para a renovação.*”

Muitas prestações cessaram por termo de prazo de atribuição independentemente do indivíduo e/ou família ter atingido o objectivo máximo desta Medida, a sua autonomização por inserção efectiva e conseqüentemente condições para gerar rendimentos.

Na Revista do Mutualismo Economia Social, (UMP;2005:41), no artigo sobre Rendimento Social de Inserção, “Balanço ao fim de 18 meses”, refere-se que “as

alterações efectuadas tinham como propósito essencial um maior rigor na aplicação e um maior sucesso no processo de inserção. Dezoito meses depois os números evidenciam exactamente o contrário – os dados de execução revelavam enorme ineficácia na aplicação e pouco sucesso na inserção dos beneficiários – objectivo último desta medida”.

Centrando-se a actuação dos técnicos principalmente na avaliação de requerimentos de RMG que ainda se encontravam pendentes de informação social, na reavaliação dos processos de RMG para transitarem para RSI e na avaliação de requerimentos já entrados após a entrada em vigor da Lei nº13/2003, pouco tempo sobrava para o acompanhamento das famílias, avaliação diagnóstica das necessidades de inserção, definição, negociação e contratualização dos programas de inserção.

Paralelamente havia necessidade de no âmbito do acompanhamento às famílias, se proceder à revisão dos acordos de inserção, redefinição de acções e acompanhamento das que se encontravam em execução.

Por outro lado, apesar das Comissões Locais de Inserção continuarem a desenvolver a sua actividade na área territorial competente, verificou-se progressivamente um sentimento de desmotivação por parte dos parceiros e desvalorização dos plenários das Comissões, deixando de comparecer às reuniões e conseqüentemente estas deixaram de se realizar por não haver quórum (situação actualmente mais controlada). Também os Núcleos Executivos foram sofrendo alterações não só por mudança dos representantes das diferentes áreas, como nalguns casos da ausência consecutiva dos mesmos.

A inserção dos indivíduos e/ou famílias beneficiárias desta política social não se restringe à sua integração profissional, tanto mais que o desemprego e/ou emprego precário é um problema que assola o País e não é restrito aos beneficiários da prestação RSI.

O trabalho de inserção deve incidir no desenvolvimento das competências inerentes ao próprio indivíduo, como já foi dito, assim como, na transmissão de outras que lhes permitam competir em igualdade de circunstâncias com outros indivíduos na esfera social, política, económica e cultural. Art. 3 Lei n.º 13/2003 “*O programa de Inserção do Rendimento Social de Inserção, é constituído por um conjunto de acções destinadas à gradual integração social, laboral e comunitária dos titulares desta medida, bem como dos membros do seu agregado familiar.*” A alínea C do art. 2 Dec Lei n.º 283/2003 “Programa de Inserção» - conjunto articulado e coerente de acções faseadas

no tempo, estabelecido de acordo com as características e condições do agregado familiar beneficiário de RSI, acordado entre este e o núcleo local de inserção (NLI), que promova a criação de condições necessárias à gradual autonomia, com vista à sua plena integração social.

Para a concretização das acções de inserção é indispensável a participação activa de todos os parceiros com acento no Núcleo Executivo, presentemente Núcleo Local de Inserção, não só para aprovação dos programas de inserção mas principalmente para definição de novas estratégias de intervenção, novos projectos de inserção, rentabilização dos recursos existentes e também um trabalho articulado entre os diferentes técnicos que acompanham os indivíduos e/ou famílias. No n.º 2 do art. 56 Dec. Lei n.º 283 *“O acompanhamento do programa de inserção abrange a coordenação das acções nele inscritas e, em conjunto com as pessoas nelas envolvidas, a avaliação da respectiva eficácia e da eventual necessidade de introdução de alterações ao programa.”*

Também no âmbito da inserção, esta Lei trouxe algumas alterações, relativamente à penalização por não celebração do acordo de inserção. Passou de 6 meses no RMG para 12 meses com a nova Lei, período durante o qual não poderia voltar a aceder à Medida, conforme n.º3 do art.º 29º da Lei. Quanto ao incumprimento do programa de inserção, regulamentou-se que sempre que se verificar uma falta ou recusa injustificada o titular ou beneficiário deverá ser sancionado com uma admoestação por escrito. N.º 1 do art.º 30 da Lei n.º 13/2003, *“Nos casos em que se verifique a falta ou recusa injustificada no cumprimento de uma acção ou medida que integra o programa de inserção, o titular ou beneficiário será sancionado com uma admoestação por escrito.”*

Esta situação não se aplica às recusas das acções para o emprego, às quais se procede de imediato à cessação, de acordo com orientações internas do ISS (12/07/06), o que demonstra obrigatoriedade primordial do cumprimento das acções no âmbito do emprego e traduz que se considera como forma de inserção privilegiada a inserção profissional e a rigidez de uma vontade política já esclarecida acerca da situação do desemprego enquanto problema estrutural.

O procedimento das admoestações, implica que os técnicos de acompanhamento procedam à renegociação/adequação das acções de inserção, conforme n.º4 do art.º70º do Dec. Lei n.º 283/2003 de 8 de Novembro, *“Nos casos em que se verifica a exclusão de uma acção prevista no programa de inserção, ainda que por motivos imputáveis ao*

titular ou beneficiário, o respectivo sector deve buscar nova resposta em função dos objectivos definidos no programa de inserção.” Só após nova falta ou recusa injustificada pode ser proposta a cessação ou penalização, caso seja titular ou beneficiário da prestação. Esta foi uma vantagem, até porque como vamos percebendo, por vezes os próprios programas estão desajustados.

O objectivo da introdução de procedimentos admoestação (que a Lei prevê) no processo de inserção, permite ao titular ou beneficiário usufruir de uma segunda oportunidade para prosseguir o seu plano de inserção e permite aos técnicos efectuar alguns ajustamentos relativamente às acções que cada um se encontra ou não preparado para iniciar. O inconveniente é o peso burocrático do processo de inserção que dificulta o acompanhamento a um maior número de famílias.

A Lei 13/2003 vem também introduzir uma alteração no que se refere ao valor máximo a atribuir no âmbito dos apoios complementares. Com a Lei nº 19-A o limite máximo anual não podia ultrapassar 24 vezes o valor da pensão social por agregado familiar, com a regulamentação da Lei 13/2003 esse limite diminui para 6 vezes o valor da pensão social por agregado familiar, n.º 3 do art.º 59 do Dec. Lei n.º 283/2003 *“O limite máximo anual do montante a atribuir no âmbito dos apoios complementares não pode ser superior a seis vezes o valor da pensão social por agregado familiar.”*

Esta alteração traduziu-se num limite aos técnicos quanto ao valor dos apoios económicos fundamental para viabilizar programas de inserção como por exemplo no âmbito da habitação que exigem custos mais elevados.

De acordo com o constante no nº2 do art. 59º do mesmo Decreto-lei, *“os apoios complementares têm carácter subsidiário e só devem ser atribuídos quando não seja possível garantir os apoios previstos no nº4 do artº18º da Lei 13/2003, de 21 de Maio”*. Este artigo refere que *“a elaboração do programa de inserção tem subjacente o relatório social...e dele devem constar os apoios a conceder...”*. O nº5 do artº18º do Dec. Lei 283/2003 refere *“os apoios mencionados no número anterior devem ser providenciados pelos ministérios competentes em cada sector de intervenção ou pelas entidades que para tal se disponibilizem.”*

Na intervenção que o então Ministro da Segurança Social e do Trabalho, Dr. António Bagão Félix, fez no dia 16 de Junho de 2002²³, na Assembleia da República para

23

www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC15/Ministerios/MSST/Comunicacao/Intervencoes/20020614_MSST_Int_Rendimento_Insercao.htm

apresentação da proposta de Lei, refere que “O RSI deve ser subsidiário em relação à solidariedade familiar e constitui uma ajuda de último recurso que só deve actuar depois de esgotadas todas as outras medidas, seja no plano laboral, seja no domínio das outras prestações sociais”. O mesmo é válido para os recursos indispensáveis à inserção, não havendo respostas adequadas quer no plano do trabalho, da educação e formação, não compete a esta Medida a resolução desses problemas. Deste modo o governo mantinha uma posição de desresponsabilização directa na intervenção dos problemas sociais, considerando de alguma forma que as soluções existem na sociedade mas não eram devidamente exploradas...

Quer com a aplicação do RMG quer do RSI os apoios complementares foram um recurso indispensável à concretização de acções em áreas como a educação e a habitação. A organização de Cursos do 1º e 2º ciclo para adultos, pelo parceiro da Educação, contava com os apoios complementares para os transportes dos alunos, assim como muitas recuperações de habitações efectuadas em articulação com a Autarquia local, concretizaram-se pela atribuição conjunta de apoios em materiais e dinheiro.

De acordo com a filosofia subjacente à implementação desta medida, o RSI traz algumas alterações que vêm beneficiar, utentes, técnicos e serviços (ou por outro lado, uma outra forma de fazer compensações de outros cortes importantes), nomeadamente:

- a) Aos utentes, a majoração da prestação em 30%, nos casos de gravidez do titular ou cônjuge ou da pessoa que viva em união de facto, 50% durante o primeiro ano de vida da criança, conforme art.11º da Lei 13/2003 e apoios especiais sempre que no agregado existam pessoas portadoras de deficiência física ou mental profunda, doença crónica ou idosos em situação de grande dependência;
- b) Aos técnicos, o aumento do número de técnicos a intervir, através da celebração de protocolos específicos, permite um acompanhamento mais sistemático, atempado e adequado à situação real das famílias abrangidas por esta Medida, assim como, definir de modo gradual uma intervenção comunitária e não casuística, tendo também em conta as problemáticas de intervenção prioritárias que em grande parte dos concelhos se encontram já prioritizadas no diagnóstico efectuado no âmbito da Rede Social;
- c) Aos Serviços, a celebração de protocolos com instituições particulares de solidariedade social ou outras entidades vem reforçar a actuação dos serviços junto da comunidade e promove a co-responsabilização das questões relativas à pobreza e exclusão social da área de actuação do Núcleo Local de Inserção e permite um

acompanhamento às famílias por equipas multidisciplinares, com técnicos da área da psicologia e educação social, técnicos esses que em articulação com os técnicos de serviço social devem complementar todo o trabalho de inserção social, familiar e comunitária.

Mas foram os aspectos negativos desta medida, já referidos anteriormente e a visibilidade que a comunicação social foi dando à aplicação da mesma que obrigaram à primeira alteração à Lei nº13/2003 de 21 de Maio, sendo aprovada a Lei nº 45/2005 de 29 de Agosto.

Artigo. 1 da Lei n.º 45/2005 de 29 de Agosto, *“A presente lei procede à alteração da Lei n.º 13/2003 de 21 de Maio, republicada a 29 de Maio, retomando o combate à pobreza através de mecanismos que assegurem às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária, respeitando os princípios de igualdade, solidariedade, equidade e justiça social.”*

Esta nova lei surge no contexto da crise política sentida, da qual se verificou a destituição da Assembleia da República pelo então Presidente da República Dr. Jorge Sampaio e conseqüentemente a realização de eleições antecipadas. Já à data, o actual governo (socialista) fazia duras críticas ao anterior governante por assumir com a defesa da Lei 13/2003, uma posição contrária aos princípios de solidariedade e garantia dos direitos essenciais dos cidadãos, manifestando com isso, posicionamento favorável à alteração da mesma.

Tal como no RMG com a Lei nº19-A, a Lei 45/2005 veio retomar o mesmo critério de aferição de carência económica, considerando os rendimentos auferidos pelos elementos do agregado familiar no mês anterior ao do requerimento no caso de rendimentos fixos ou nos três meses anteriores no caso de auferirem rendimentos variáveis, efectuando-se a média dos mesmos, n.º 1 art.º 15 da Lei n.º 45/2005 de 29 de Agosto, *“...é considerada a totalidade dos rendimentos dos membros do agregado familiar, quaisquer que seja a origem ou natureza dos mesmos, no mês anterior à data da apresentação do requerimento de atribuição, ou, sempre que os rendimentos sejam variáveis, a média dos rendimentos auferidos no três meses imediatamente anteriores ao do requerimento.”*

Esta alteração trouxe como principal alteração a possibilidade de acesso à medida de pessoas que anteriormente, por terem tido remunerações mas que a sua ausência e a

decorrente situação de carência económica, as coloca numa situação de vulnerabilidade e de pobreza. Para os técnicos esta alteração expressava a concretização de um esforço pela luta dos direitos dos cidadãos em virtude da necessidade de alterar uma lei que em vez de inserir, excluía imediatamente.

Também o art. 21º da Lei 45/2005 vem dizer que o rendimento social de inserção é atribuído pelo período de 12 meses sendo renovado automaticamente, tal como acontecia com a Lei nº19-A. *“O rendimento social de inserção é conferido pelo período de 12 meses, renovável automaticamente”*

Em virtude da procura dos serviços por parte de estrangeiros residentes em Portugal, aumento que se verifica de ano para ano, obrigou a que a alteração à Lei do RSI no sentido de criar condições para que os estrangeiros que preencherem os requisitos da residência legal, possam ser equiparados a residentes nacionais e, portanto, usufruir dos mesmos direitos e consequentemente dos mesmos deveres.

As alterações efectuadas aconteceram com a Lei 45/2006, no aspecto mais fulcral, a contabilização dos rendimentos para 1 a 3 meses, no restante, todos fomos adaptando estratégias de trabalho de forma a atingir os objectivos da inserção social, pois os técnicos continuam a encontrar limites legais que conferem em muitas situações um sentido de injustiça e exclusão ao acesso de bens e serviços, característicos de um sistema político actual de intervenção mínima e cuja acção continua a ser privilegiadamente a política económica. Deste modo, os técnicos, que desenvolvem uma acção baseada na competência e capacidade de reflexão como foi sendo exposto, continuam a desenvolver estratégias tendo em vista a concretização e acesso dos indivíduos aos direitos de cidadania.

Por exemplo, continuamos a verificar situações, relativamente ao conceito de economia comum, em que por motivos legais temos de contabilizar os rendimentos de todos os elementos do agregado, que de facto se encontram numa situação económica autónoma e independente, mas que a lei assim não considera, o que obriga muitas vezes à cessação da prestação, por se avaliar mais os aspectos económicos do que se foi completado o processo de inserção social de todos os elementos desse agregado.

Assim, e porque os assistentes sociais apenas vão ganhando algumas batalhas nesta guerra social e a luta pelo seu espaço de intervenção política ainda vai a meio, têm que definir estratégias de trabalho que por vezes vem contrariar, apesar de não se verificar

infracção da lei, as normas legalmente estabelecidas dando assim continuidade ao projecto de inserção social dos indivíduos.

Gostaria para concluir, deixar uma reflexão em aberto, pois não sendo meu objectivo fazer uma análise do conteúdo da lei e dos seus artigos, constata-se que o artigo n.º 1 das três leis, compreende algumas alterações relativamente às palavras e conceitos introduzidos e excluídos, assim como à ordem que lhes foi dada. Por exemplo no n.º 1 da Lei 19-A/96 podemos verificar que se pretendia “satisfazer as necessidades mínimas e favorecer a uma progressiva inserção social e profissional”. No entanto no mesmo número da Lei 13/2003 de 29 de Maio, verificamos a intenção de “satisfação das necessidades essenciais e a progressiva inserção laboral, social e comunitária”. As necessidades passam de mínimas a essenciais e a inserção laboral surge como prioridade? Contudo prevê-se e contempla-se a necessidade da inserção comunitária dos indivíduos. Novamente no n.º1 da Lei 45/2005 de 29 de Agosto, encontramos a “satisfação das necessidades mínimas, assim como a importância da inserção social como prioritária e a intenção de se verem através da lei respeitados os princípios da igualdade, solidariedade, equidade e justiça social...”, que assim se espera, aconteça.

CAPÍTULO VI

RSI UM ESTUDO EMPIRICO SOBRE A POBREZA E EXCLUSÃO

Se os teus projectos forem para um ano,
semeia o grão. Se forem para dez anos, planta uma
árvore. Se forem para cem anos, instrui o povo.
(Provérbio Chinês)

1 – A Agência Teórico-Prática dos Assistentes Sociais

No âmbito do estudo que tem sido feito à agência do assistente social e dos agentes com os quais intervém, sejam beneficiários, instituições, parceiros hierarquicamente superiores entre outros, e tendo em análise a sua intervenção em contextos de pobreza e exclusão social, pareceu-me pertinente não só analisar a Lei do RMG, posterior RSI (capítulo anterior), como também reflectir empiricamente acerca da mesma, nos contextos referidos e privilegiados neste trabalho.

Assim, na realização deste considerei importante auscultar alguns técnicos que trabalham não só no terreno, directamente na execução da medida do RSI com os beneficiários e demais parceiros, como também executam um trabalho de coordenação da mesma medida, na relação com os primeiros e com as hierarquias superiores.

Deste modo, foram entrevistados quatro colegas todos eles a desenvolver trabalho no âmbito da acção social e dentro desta do actual RSI no mesmo Centro Distrital e com influências muito próprias na construção do seu processo profissional que vão evidenciando no seu percurso e desempenho.

Fernanda, licenciada em serviço social em 1985, desenvolve funções de assistente social desde há 14 anos. Esteve no início do RMG enquanto coordenadora e continua a desenvolver essas funções a nível distrital.

Paulo, licenciado em Serviço Social desde em 1990, trabalha no âmbito da acção social há 15 anos e especificamente com a medida há 10 anos desde o seu início. É coordenador e responsável por um conselho e pela respectiva equipa de trabalho.

Anabela, licenciada em Serviço Social desde 1980, coordenadora de um concelho e igualmente de uma equipa, acompanhou esta política desde a sua emergência.

Joana, licenciada desde 1995, técnica responsável por 12 freguesias, esteve desde o início no acompanhamento da medida, à excepção do projecto-piloto.

Todos estes técnicos acumulam várias funções e fazem acompanhamento directo de freguesias (exceptuando actualmente a Fernanda responsável por outras áreas a nível de coordenação), que estão obrigatoriamente ligadas à acção social sob forma de outras rubricas como a violência doméstica, colónias de férias, toxicodependência, UAIS, etc.

O objectivo das entrevistas realizadas foi, de certo modo, corroborar o pensamento tendencial que trespassou todo este trabalho, relativamente à agência entre os demais agentes que intervêm nos problemas da pobreza e exclusão e nas suas formas de reprodução uma vez que, no âmbito das acções se desenvolverem dentro de uma estrutura produtora e reprodutora de relações e sistemas sociais.

Tal como foi sendo apresentado, a importância da capacidade reflexiva dos agentes, assistentes sociais, é fundamental para promover um processo de alterações necessárias que permitam a interrupção de determinadas conjunturas, existentes num sistema social pressionado por estruturas dominantes reguladoras da acção do técnico. Neste contexto, não pretendi fazer qualquer tipo de avaliação do trabalho dos técnicos entrevistados, mas antes, perceber as diferenças de posicionamento face às mesmas questões no desenvolvimento de uma acção dentro do mesmo sistema organizacional quanto ao papel e função dos assistentes sociais, à sua capacidade de superar e redefinir acções estratégicas dentro de um sistema regulador, na relação com os agentes utilizadores dos serviços, neste caso beneficiários do RSI no que respeita à forma como intervêm no sentido da promoção e garantia dos direitos sociais e de cidadania destes.

É sabido que a acção dos assistentes sociais deveria ser sustentada por saberes, conhecimentos actualizados para que possam compreender melhor o sistema em que se inserem e desse modo terem competência reflexiva e profissional para definir estratégias de intervenção muitas vezes divergentes das normas institucionalmente instituídas.

A medida do RSI, surge exactamente neste contexto. Tem o potencial de uma lei reguladora, onde se estabelecem relações de troca na lógica do mercado, mas proclama o acesso a direitos sociais necessários para que os beneficiários possam ter garantidas as condições mínimas, exigidas num cenário de direitos mínimos de cidadania.

“Acho que os técnicos têm um papel preponderante no acompanhamento e ao delinear com as famílias e a população alvo as acções que são passíveis de ultrapassar a situação em que se encontram...” (Joana)

“ O trabalho do assistente social é fundamental, ele é também o promotor da inserção, da própria cidadania, da alteração e mudanças de vida e consecutivamente da inserção

sócio-comunitária que tem em vista minimizar ou resolver a situação de pobreza e exclusão...” (Anabela)

O assistente social sabe que a sua intervenção tem consequências no sistema em que intervém. Contudo, nem sempre o reflecte como tal isto é, nem sempre assume conscientemente o poder da sua acção e de que forma esta pode ter consequências na vida dos outros agentes (utilizadores dos serviços). A verdade é que a existência de um elemento seja ele externo ou interno tem efeitos dentro de um sistema social, desencadeia atitudes, comportamentos, possam estes ser positivos ou não, emancipadores ou reguladores. Então dependendo do tipo de intervenção que o técnico enquanto agente desenvolve próxima ou não da perspectiva reguladora organizacional, ele desenvolverá uma acção normalizadora ou emancipadora, ou muitas vezes, tal como foi referido por Hoven (2002), assume a ambiguidade de ambas as posições.

“...o papel do assistente social (na execução da medida do RSI) é de extrema complexidade e preponderância, por várias razões; tem que ser capaz de avaliar profundamente e fazer um bom diagnóstico da situação com que intervém. Isto implicará a necessidade de definir estratégias e acções de acordo com o objectivo de vida das próprias pessoas, do seu próprio projecto de vida.” (Fernanda)

Os assistentes sociais assumem que o seu projecto de intervenção com os utilizadores na execução dos programas sociais, como RSI, deve passar pela motivação dos mesmos na participação do seu projecto de vida, pois também eles (utilizadores) enquanto agentes desenvolverão acções que terão reflexos no seu próprio sistema e inclusive do próprio técnico. Isto é, é necessário ter atenção que ao definir-se com um indivíduo um projecto de vida ao qual ele não consegue responder, isso terá consequências não só na vida dos indivíduos como também na estrutura da acção do técnico, o que implica que igualmente a este nível o técnico tem que agir competentemente, definindo estratégias adequadas capazes de capacitar positivamente os utilizadores.

As dificuldades na definição de acções que os técnicos e utilizadores necessitam de realizar estão relacionadas com várias questões. Por exemplo, as respostas existentes não são as mais adequadas, os programas sociais criados por vezes são desajustados em

relação às necessidades e problemáticas das populações com as quais se intervém e de facto essa é uma limitação grande com a qual todos os agentes são confrontados.

Dentro da Lei do RSI, actualmente, a inserção continua a ser objectivo central desta política, mesmo que muitas vezes se direcione quase exclusivamente e privilegiando a inserção no mercado de trabalho à boa maneira neoliberal e das políticas do Workfare . Este trabalho de inserção directamente relacionado com o programa de inserção que a lei “impõe”, confirma a necessidade de serem repensadas as políticas e programas de intervenção que os técnicos não têm ao dispor e há tanto tempo são discutidas e solicitadas pelos agentes no terreno.

“ ...nem sempre é fácil, porque se tratam de situações em que os beneficiários têm muitas limitações para se ajustarem ao nível de exigência dos programas de inserção e por vezes acaba por ser uma imposição dos técnicos face às exigência da própria medida...” (Anabela)

“ O programa de inserção como a lei o define, em termos teóricos é muito pertinente, em termos práticos tem demasiadas falhas e por vezes o técnico...acaba por não haver a negociação, as limitações são muitas a nível geográfico, a ruralidade, a falta de acessos e meios de transporte, a ausência de estruturas, creches por exemplo para deixar as crianças, as limitações das outras instituições ao nível do emprego, da saúde, da educação, o número excessivo de famílias que temos de acompanhar, a falta de meios para fazer visitas domiciliárias. São tantas as limitações, que às vezes acho que muito do trabalho que é feito, passa pela “carolice” e pelo empenho que a pessoa tenha.” (Joana)

Sendo as políticas e programas de intervenção social desadequados, incapazes de capacitar os indivíduos para participarem na vida social e de resolverem os seus problemas de pobreza e exclusão, então é normal que isto se reflecta numa posição paradoxal ou dupla, (Hoven; 2003), dos técnicos não só no tipo de intervenção que realizam como também nos conceitos e valores que defendem. Assim, se por um lado é certo que a estrutura e sistema do qual dependem e estão inseridos são eles próprios limitadores da agência e consecutivamente reguladores da mesma, por um lado porque autisticamente se mantêm os programas desajustados mesmo após identificada essa

situação, por outro continuam a “obrigar” a aceitação de acordos e programas de inserção cujo insucesso servirá para realizar no caso do RSI admoestações e cessação das prestações.

Além disso, os assistentes sociais acabam por definir áreas de intervenção que consideram prioritárias na vida dos beneficiários em detrimento das opções destes. Fazem-no muitas vezes devido à pressão de atingirem objectivos impostos pela lei e, na dificuldade de encontrarem respostas adequadas optam pela solução que existe, mesmo que menos eficaz, não conseguindo muitas vezes, quase nunca, alterar a rigidez do próprio sistema.

É evidente uma situação de duplo poder, do assistente social em relação ao beneficiário, estando este numa situação de vantagem quando impõe os seus saberes e crenças aos utilizadores. Mas por outro lado, também ele está sujeito a um poder institucional, operando dentro dos limites estruturalmente determinados e que atribuem uma autonomia relativa ao seu agir.

“...o papel do assistente social, não fica de modo algum pela avaliação socio-económica dos processos. Ele tem um papel preponderante no desenvolvimento de acções ao nível da inserção e aí sim, de extrema importância e grande dificuldade. Não só por causa da definição das acções, o que deve ser feito de acordo com os objectivos das próprias pessoas na definição do seu projecto de vida mesmo que muitas vezes não vá ao encontro daquilo que o técnico pode considerar como prioritário, para além da dificuldade que existe em encontrar respostas adequadas a cada situação.

Muitas vezes, as acções são impostas pela própria estrutura, apesar de considerar que os técnicos procuram seguir os seus objectivos e convicções. Não será tanto uma negociação mas por vezes uma imposição por parte dos técnicos em relação a algumas acções, mesmo que sejam aquelas que os beneficiários deveriam querer por si próprios, mas ainda não conseguiram perceber, como o caso do alcoolismo. Isto resulta também de pressões, de objectivos que têm de se cumprir, outras vezes por causa de não estarem disponíveis as medidas necessárias...Eu sei que parece regulador, mas também passa por um trabalho de consciencialização aos beneficiários, dos seus deveres. É um facto, que o direito de receber uma prestação está associado a um dever do programa de inserção, que se pretende que seja benéfico para ele e que seja um degrau dentro da sua progressiva evolução em termos de inserção.” (Fernanda)

“...nem sempre é muito fácil, porque se tratam de situações em que os beneficiários tem muitos factores limitadores para se ajustarem ao nível de exigência dos programas, por isso às vezes acaba por ser uma imposição do técnico face às exigências da própria medida (RSI). Além disso, nós também não conseguimos corresponder como devíamos, face ao número elevado de processos que temos em acompanhamento.” (Anabela)

“ A inserção é um desafio, neste momento é a segunda parte do RSI, porque a dificuldade burocrática de todos os processos de transição e novos processos já está a acalmar. A inserção é transversal a todos os aspectos e muito mais multifacetada. Necessita de medidas e políticas transversais que são gradativas. É necessário avaliar realmente as necessidades de cada agregado familiar, porque existem diferentes estádios de inclusão quer social, quer económico. Por exemplo numas situações as pessoas serão beneficiárias porque estão a aguardar a idade da reforma e os motivos de saúde embora impedidores de actividades que permitam autonomia económica não são suficientemente válidos para a invalidez. Outros passarão pela questão do emprego, pela educação. Se por sua vez falamos em agregados multi-problemáticos, esses além de necessitarem de uma intervenção faseada e muito estruturada, necessitarão de muito mais tempo para atingir um determinado nível. Às vezes até dentro do próprio agregado, encontramos diferentes níveis de inserção e inclusão. Assim cada um de nós, técnico, terá de perceber quais são as necessidades objectivas, assim como a própria família tem de perceber no que tem de mudar e como isso a beneficia.” (Paulo)

O pensamento dos técnicos relativamente à forma como se deve agir, ao tipo de intervenção, à necessidade de acompanhamento das famílias na definição das acções e na participação do seu próprio processo é claro, pois é visível a preocupação de que todos os elementos devem ser sabedores dos objectivos e factos que estão relacionados com a definição dos projectos de vida do indivíduo ou família beneficiária. Contudo são também visíveis as limitações conjunturais inseridas numa estrutura tripartida entre o sistema institucionalmente instituído, a acção do agente e o beneficiário.

Na realização do seu trabalho o assistente social não consegue acompanhar todas as situações com a mesma intensidade. Um agregado multi-problemático anula muitas famílias em termos de intervenção técnica porque concentra em si várias acções e

disponibilidade de tempo, resultado de não serem desenvolvidas ações políticas no sentido de contratar recursos humanos para o desenvolvimento de uma intervenção eficaz, porque aliás, o importante é conter gastos.

“...é necessário mudar mentalidades, de dirigentes máximos, das estruturas centrais. É necessário ao nível dos ministérios, haver entendimento e articulação, senão isso reflecte-se a nível local. Tem que se deixar de pensar no que vamos ganhar por estarmos envolvidos, porque as ações devem ser dirigidas para as populações. É essencial despolitizar muitas coisas, os serviços, as entidades, despolitizar as questões da pobreza e tornar disponíveis os recursos que existem para se trabalhar com as populações.” (Fernanda)

“Verifica-se uma responsabilização dos parceiros por força da lei. Mas não é só pela força de uma lei ou decreto que se implementam as coisas, depende das dinâmicas e proximidade das pessoas, a capacidade de entendimento, o trabalho em rede, a troca de informação ao nível das problemáticas, a questão da chamada para a ribalta dos próprios beneficiários quer por uma base negativa, quer positiva. Tudo isso foi uma mais valia, mexeu com tudo. Com o poder local, as forças vivas locais. Não mexeu logo, no início parecia que nada estava a mudar, mas quando conseguimos fazer algum distanciamento, nota-se que isso se começa a sedimentar, nas comunidades e no terreno.

O trabalho do assistente social é hoje mais desafiante do que antes. Não só porque se deparam com novas problemáticas, mas porque estando conscientes dos motivos das suas limitações sabem como poderiam intervir para alterar a realidade. Contudo por vezes parece não se sentirem capazes, resultado talvez do que foi já referido, falta de domínio de saberes e conhecimentos teóricos capazes de sustentar as suas crenças e valores.

É por isso patente a necessidade dos técnicos valorizarem o contínuo processo de formação e aprendizagem que lhes permitem adquirir as competências necessárias, não só para se adaptarem às novas realidades, mas também para intervirem nos processos de mudança e transformações sociais.

Por exemplo a alteração da lei de RMG para RSI, como foi já referido, trouxe consequências negativas no âmbito da atribuição da prestação a muitos beneficiários. No entanto foi a visibilidade dada pelos técnicos do terreno que contribuiu e facilitou a alteração da mesma.

“ No início, não passámos para melhor, todos, técnicos, utentes e serviços. Primeiro para os utentes, não foi bom porque grande parte dos processos tinham de ser indeferidos, porque a situação não era avaliada em função da situação actual dos beneficiários, mas dos 12 meses anteriores aos da data do requerimento e isso fazia com que uma grande parte da população que se encontrava em situação de carência económica, não pudesse aceder a esta medida. Os utentes, eram excluídos imediatamente dela.

Para os técnicos, foi complicado porque se encontravam perante uma situação de ter que aplicar duas leis ao mesmo tempo, todos os beneficiários da prestação de RMG, mantinham-lhe o direito e os técnicos tiveram que fazer a reavaliação dos processos à luz da nova lei num curto espaço de tempo, porque os processos perfaziam um ano todos os meses, uma série dele, e antes de terminar o prazo tinham de ser reavaliados, portanto os técnicos passaram esse tempo muito mais embrenhados em processos, esquecendo a inserção...quanto a mim a Lei 13/2003 trouxe esse grande entrave, excluir os beneficiários à partida.

Os técnicos começaram a fazer alguma pressão, sempre que se deparavam com situações de pobreza ou familiares bastante complicadas e que por questões dos limites económicos estabelecidos na lei não eram abrangidas. Assim, houve por parte dos técnicos junto das próprias estruturas e serviços muitas pressões que serviram para que a lei fosse alterada. Nesse campo foi muito importante, é lógico que esse trabalho foi sempre corroborado com dados estatísticos.” (Fernanda)

No âmbito da intervenção da pobreza e da exclusão os técnicos consideram que esta é uma lei que embora não venha resolver os problemas no seu todo, nem se pode esperar que assim fosse, é importante em alguns aspectos, principalmente quando fazem uma retrospectiva de anos atrás e verificam que o seu meio de manobra sobretudo no que respeita a recursos económicos é agora maior. Contudo esse é um aspecto imediatista, pois na realidade isolado de outros recursos como a intervenção comunitária a

capacitação dos indivíduos para exercerem os seus direitos enquanto cidadãos, a habilitação de competências pessoais já existentes e a promoção de novas. Todos estes factores têm de existir em conjunto obrigatoriamente, para que se reúnam condições necessárias à intervenção no problema da pobreza e exclusão.

Mas e porque não há “bela sem senão”, a verdade é que no imediato, esta prestação vem evidenciar-se como um bem necessário para muitas das famílias que estão excluídas ao acesso a bens e serviços.

“...houve um aumento substancial de bens com os quais o assistente social, passou a contar, foi uma realidade nova, porque deixámos de ficar trancados a apoios económicos muito baixos, para algo, que dentro de um agregado familiar numeroso passou a ser avultado para o que estávamos habituados a trabalhar. Por outro lado, criou no beneficiário condições e acesso a bens que nunca tinha tido. Tendo esta situação, chegado a um leque muito mais alargado de pessoas (enquanto RMG), tornou-se numa primeira fase muita apetitosa para todos, uns de facto em situação de extrema carência, outros considerados borderline, porque é muito difícil a certa altura distinguir situações de carência com situações borderline.

A prestação que as pessoas estão a receber serve de almofada de rendimentos fixos que antes nunca tiveram. Passaram a ter uma espécie de um rendimento fixo e isto, a nível da satisfação das necessidades básicas, é um salto qualitativo e quantitativo. Assim ela é eficaz a um determinado nível ou patamar, até porque é um processo longo e gradativo, não se identifica logo. E, se parece que em casos de problemáticas mais profundas o salto qualitativo é mais rápido, a questão é que estamos a falar em dar um salto de um nível de pobreza para outro, sem contudo se sair da situação de pobreza ou exclusão. Por exemplo se num agregado um dos filhos em vez de abandonar a escola ao fim do 4º ano o fizer apenas no final do 6º ano, isso é já um salto qualitativo.

O que é certo é que todo este processo demora tempo, anos, habitualmente trás anexado uma pobreza geracional. Esta evolução de saltos depende muito das famílias, dos problemas que as afectam. Muitas vezes encontramos famílias “acolhedoras” de todas as problemáticas sociais identificadas e sem dúvida isso é sempre mais difícil e demorado de intervencionar.” (Paulo)

“...Inicialmente passam a poder adquirir bens, sobretudo os bens alimentares e só aí é muito positivo. Nota-se logo alteração.” (Anabela)

“...uma pessoa não tem condições económicas, depois quando vem esse dinheiro, acaba por comprar o que não lhe faz falta. Não são raros os casos em que a má gestão do dinheiro é um factor de reprodução e dependência da pobreza. Muitas vezes gastam em coisas supérfluas em virtude daquilo que realmente lhes faz falta, mas lá está, todos querem estar a um nível...” (Joana)

“A alteração económica, por vezes não é alteração, é pontualmente uma entrada de dinheiro que eles, não tendo capacidade de gerir adequadamente...por vezes esse dinheiro acaba por não influenciar positivamente a sua situação económica.

Por isso, em termos sociais, o que me parece é que por vezes não estamos a fazer grande coisa. Tentamos investir muito nas famílias, porque queremos a sua autonomização económica e inserção, mas esquecemo-nos que há uma parte muito importante que é trabalhar primeiro as competências. Muitas vezes não têm hábitos de cumprimento de horários, higiene, cuidar dos filhos, relações interpessoais, e a questão económica, pode não servir para grande coisa se não houver este trabalho.” (Fernanda)

Assim o RSI surge como a única medida que imediatamente consegue alterar, de alguma forma, a situação económica dos beneficiários o que, em muitos casos é um trabalho que se resume a esta situação, em virtude do excesso de processos, constante e sistemático que o técnico tem e que não lhe permite trabalhar e acompanhar adequadamente as famílias. Esta, não é mais uma vez, uma responsabilidade técnica mas da própria estrutura, que embora conhecedora desta necessidade, insiste em usar uns “óculos” que não deixam ver a realidade.

Os assistentes sociais falam cada vez mais da necessidade de se constituírem equipas multidisciplinares de várias áreas, ou seja, da necessidade de se criarem condições para afectarem mais recursos humanos. A experiência conseguida através dos protocolos que a Lei n.º13/2003 veio viabilizar, permitiu a constituição de novas equipas constituídas por assistentes sociais, psicólogos e educadores sociais e que em localidades onde foi já implementada essa nova organização, a experiência tem sido muito positiva.

“...um aspecto que acho de muita importância na intervenção nestas realidades é a existência de serviços técnicos especializados em áreas como a educação social, psicologia, o serviço social que já existe. Paralelamente a isto, há necessidade de todos os técnicos investirem e acompanharem sistematicamente as famílias, muni-las de competências que não têm e provavelmente nunca terão se alguém não trabalhar com elas, para depois, poderem então, estar em igualdade para competir socialmente em termos de inserção” (Fernanda)

“...é necessário eliminar algumas das limitações que já referi, não se conseguem mudar mentalidades e exigir regras e valores que por si só o dinheiro não vai proporcionar. Estas famílias, embora com muitas dificuldades como já identifiquei, se tiverem um acompanhamento sistemático, assíduo, conseguem-se atingir alguns objectivos, mas o nosso afastamento em virtude de outros tantos casos, acaba por comprometer um bocado esse trabalho.” (Joana)

“Temos que perceber que o grau de intervenção é cada vez mais exigente em relação ao próprio técnico, mais disponibilidade e apoios mais colaterais, e se calhar em locais onde isso se vai conseguindo, constituindo equipas multidisciplinares é uma mais valia, porque começa a haver um acompanhamento mais abrangente, mais multifacetado, que vai objectivamente conseguir mexer em algumas dinâmicas da própria família e intra-familiar.” (Paulo)

É verdade que, a certa altura, podemos cair na tentação de pensar que está tudo bem. Esta medida, duas vezes alterada em três anos, até trás para técnicos e beneficiários aspectos positivos sobretudo a questão económica, primeiro através da prestação pecuniária, depois pela atribuição de apoios complementares. Então, parece manter-se uma intenção reguladora que curiosamente, quase arriscaria a dizer, “agrada a todos”, sobretudo se pensamos sempre na lógica do ter sempre pouco.

É por isso evidente que a posição do agente é sempre paradoxal. Procura contrariar o sistema, mas ele também traz aspectos positivos, procura estimular a participação dos agentes com quem trabalha, mas impõem-lhe regras, normas e condutas, reconhece que não consegue atingir os objectivos da inserção para todos os casos, mas se forem alguns já é bom, define estratégias próprias, consequência da sua agência discursiva e reflexiva,

mas não resolve o problema de base. Parece que enquanto tudo for estando bem...”regulado”, a estrutura central não tem que sentir a responsabilidade da sua ausência e falta de participação na resolução dos problemas sociais.

O assistente social acaba por, muitas vezes, trabalhar em vários sentidos. O do Estado, da estrutura em que se integra, até porque será avaliado no âmbito da execução quantitativa mais que qualitativa, mantendo através da execução das políticas sociais e neste caso do RSI, a satisfação mínima das necessidades básicas dos beneficiários. Trabalha em função das suas crenças, valores sociais e profissionais e ainda, com a preocupação de assegurar minimamente os objectivos daqueles que o procuram e que se encontram em situação de pobreza e exclusão.

Face a este cenário, tem consciência de que a pobreza e exclusão social não têm implícito um fim previsto, antes pelo contrário, procurar-se-á que sejam diminuídos os degraus da “escada” da pobreza e exclusão no sentido de superar a situação de risco. Será longo o caminho de muitas das famílias para abandonar esse estado, pois não estão estruturalmente reunidas as condições necessárias para tal acontecer como foi já referido.

Não podemos procurar um receituário para a pobreza e exclusão como se estas fossem um doente particular. Tratam-se de fenómenos sociais inseridos numa realidade social e multidimensional onde actualmente se valoriza a super valorização das questões económicas e das políticas proteccionistas deste sistema, que resultam em consequentes processos e níveis de exclusão e a uma privação múltipla de bens e serviços, logo a anulação de direitos sociais, cidadania e participação social.

*“As questões da pobreza não são fáceis de combater porque estão associadas a muitos factores e problemas, alcoolismos, toxicodependência, famílias monoparentais, baixos níveis de escolaridade, falta de profissionalização, abandono precoce da escola”
(Fernanda)*

“É muito difícil interromper o ciclo da pobreza, alguns gostam de ser pobres, porque não lhes é pedido nada. Passa essencialmente por mudar mentalidades, criarem objectivos de vida, um bocadinho mais além do que o que têm, porque muitas vezes o objectivo deles é comer, levantarem-se e ter dinheiro para ir ao café. É necessário trabalhar as questões do empowerment. Não sei....mas trata-se de uma pobreza

geracional. Há famílias que foram trabalhadas há cerca de 20 e 30 anos, foram feitos os encaminhamentos e acompanhamento e agora, passados 20 anos tenho os filhos a ser acompanhados.” (Joana)

Penso que este relato apenas se aproxima do que Costa chamou de pobreza subjectiva. Os agentes com o tempo, iniciam um juízo de si próprios de que estão em condição de pobreza e conseqüentemente desenvolvem comportamentos auto-destrutivos associados ao alcoolismo e toxicodependência que arrastam o processo de reprodução de exclusão. Os prolongados períodos de pobreza geracional e processos de exclusão, atingem os indivíduos como já vimos ao nível psicológico quanto aos seus hábitos, cultura, comportamentos. Desencadeia inclusive factores psicossomáticos como já identificámos, e que habitualmente analisados de forma fria e empírica, parecem mais defeitos de pessoas preguiçosas e incapazes para trabalhar, dependentes do apoio social.

Na verdade muitas vezes também os técnicos são seduzidos por esta falsa questão, criando também eles uma percepção desajustada sobre as causas da pobreza e exclusão social. Consideram as características individuais dos utilizadores consequência dos processos de pobreza e exclusão em que vivem, como sendo estes os factores causais em vez da própria estrutura institucional da qual fazem parte. Mais uma vez deparamos com o pensamento paradoxal dos técnicos em meu entender resultante de lacunas científicas e de um conhecimento mais aprofundado dos fenómenos sociais e da forma como surgem, desenvolvem e persistem num sistema social.

“Há algumas situações muito positivas, em que as pessoas criaram melhores condições de vida a nível habitacional, abriram contas bancárias, vão criando competências pessoais e societárias e isso vai contribuindo para melhorar muito a auto-estima das pessoas, vão subindo degraus. A questão é que subi-los a todos não é fácil, é importante que se tenha noção disto. Costumo comparar muitos beneficiários a doentes crónicos, por mais acompanhamento que tenha não conseguimos que deixe de ser crónico. A verdade é que nós temos famílias crónicas em virtude das problemáticas que os atingem e que além de múltiplas, são muito profundas, agarradas a processos geracionais.

O ciclo não se quebra, não vamos criar uma política que vá acabar com os pobres...mas, criamos cada vez mais uma almofada que chamamos de protecção social, a mais baixa e que segue para o caminho da geração seguinte. (Paulo)

2 – Uma Perspectiva na Primeira Pessoa

Continuando este capítulo relativamente ao estudo empírico e como tal à realização das entrevistas elaboradas também aos utilizadores dos serviços de acção social e neste caso, concretamente a beneficiários de RSI, procurei não só ir ao encontro do objectivo proposto de análise dos processos de pobreza e exclusão enquanto reprodutores de comportamentos de dependência dos beneficiários, como perceber como entendem eles próprios a sua situação social e como articulam os factores causais com a sua vivência. Foram entrevistados 10 indivíduos e caracterizarei resumidamente todos eles. São beneficiários das duas Leis à excepção de uma situação (Rosa), RMG e RSI, sejam por terem estado sempre a receber, seja porque necessitaram de requerer novamente o apoio.

✓ *Isabel, 37 anos, desempregada de longa duração, vive sozinha. Beneficiária de RMG/RSI desde 2001, tem casa própria reabilitada através dos projectos da Câmara. Tem diversos problemas de saúde, crónicos, que a impedem de disponibilidade para algum tipo de trabalho. Tem o 6º ano de escolaridade. O seu maior desejo é ter saúde.*

✓ *Manuel, 40 anos, vive sozinho, desempregado de longa duração. Fez dois tratamentos de recuperação alcoólica, desde há quatro anos que não bebe. É doente do foro psiquiátrico, sofre de depressão maníaca crónica. Fez já tentativa de suicídio. É beneficiário de RMG desde 1999, foi cessada a prestação em 2002 por falta de cumprimento de acordo de inserção. Requereu novamente a prestação um ano depois. Tem o 6º ano de escolaridade. Gostava de poder conseguir trabalhar.*

✓ *João, tem 42 anos, vive com a mãe idosa, desempregado de longa duração. Por motivos de saúde perdeu emprego como jardineiro, mantém dificuldades físicas. Foi beneficiário de RMG desde 1997 a 1999, esteve a receber prestação do seguro e subsídio de desemprego, actualmente é beneficiário de RSI.*

Tem o 6º ano, conseguido através do RVCC (Reconhecimento de Validação de Competências). Gostava de voltar à jardinagem.

✓ Feliciano, tem 56 anos, vive sozinho, alcoólico quase toda vida, desde há 6 anos que após o tratamento se recuperou, tem vários problemas de saúde a nível cardíaco, beneficiário de RMG/RSI desde 1999. Tem o 4º ano de escolaridade que fez já em adulto. Gostava de ter uma casa e uma oficina de carpintaria para biscates

✓ Maria, tem 33 anos, vive sozinha com 3 filhos menores, todos a frequentar a escola. Trabalha numa IPSS, através de POC, mas continua a receber a prestação, em virtude do valor salarial face ao número de indivíduos no agregado ser muito baixo. Tem processo aberto de RMG desde 2001. Tem o 6º ano de escolaridade. Queria ganhar mais dinheiro. Foi apoiada pelo projecto Prohabit para reabilitação da habitação.

✓ Joaquim, tem 69 anos, vive com a esposa de 67. Tem vários problemas de saúde, apenas ele recebe pensão uma vez que a esposa nunca fez descontos. São beneficiários da prestação RMG/RSI desde 1999 e continuam a receber. Ambos têm o 4º ano de escolaridade que terminaram em adultos. Não esperam nada.

✓ Jacinta, tem 31 anos, vive com um companheiro reformado por invalidez, tem uma filha menor, é desempregada de longa duração. Tem o 6º ano de escolaridade, beneficiária de RMG/RSI desde 2002. Gostava de fazer qualquer coisa.

✓ Vasco, tem 48 anos, casado com quatro filhos, embora um viva com a tia. Trabalha na agricultura. A esposa tem 40 anos e apenas o 3º ano. Ele tem o 6º ano de escolaridade. São beneficiários de RMG desde 1999. Gostava de ter um trabalho “certinho”.

✓ Rita, tem 28 anos, casada com dois filhos menores. Ambos (casal) têm o 6º ano de escolaridade, recebem a prestação desde há 8 meses, estão em processo de cessação em virtude de terem conseguido inserção no mercado de trabalho. Estão a receber apoio do Prohabit para requalificação da habitação e do Projecto “Com Vida”, Medida Progride II.

✓ *Helena, casada 35 anos, com três filhos. Desempregada de longa duração, embora realize “biscates”. Já foi beneficiária de RMG, cessou a prestação por deixar de se verificar situação de carência económica, em virtude de inserção no mercado de trabalho. É actualmente beneficiária da prestação de RSI. Tem o 4º ano de escolaridade. Gostava de ter um trabalho “normal”. Está a tirar o 6º ano através do RVCC.*

A análise das entrevistas dos beneficiários é essencialmente de carácter qualitativo, contudo é possível relacionar alguns factos com informação literária que vêm confirmar a realidade intervencionada. Por exemplo, a faixa etária das pessoas em idade activa em situação de desemprego, a baixa escolaridade, a caracterização dos agregados isolados, o número de anos a receber uma prestação social são factores associados ao problema da pobreza, exclusão social.

Durante a realização destas entrevistas fui ouvindo atentamente os indivíduos numa outra perspectiva. Tratava-se quase de um processo inconsciente, que talvez pela diferença do contexto, parecia que permitia ouvir coisas que nunca tinha prestado atenção, ou pelo menos tanta atenção sobre factores que tão rotineiramente consideramos existentes.

Para a realização das entrevistas foi feita uma escolha aleatória e por isso apresenta-se um grupo heterogéneo quanto à idade. A maioria em idade activa para o trabalho mas, em grande parte com diversos problemas de saúde, factor limitador para uma autonomia pessoal inscrita nos princípios do trabalho. Por outro lado, metade dos entrevistados vivem sozinhos (um caso monoparental) e a outra metade é constituída por família nuclear, em que apenas um dos elementos aufer de rendimentos, seja por trabalho, seja por pensão. A situação sócio-familiar e como já foi referido, constitui factor de grande importância, sobretudo quando se tratam de famílias com potencial risco para caírem em processos de pobreza e/ou de exclusão.

Não irei expor todas as entrevistas, apenas três, marcadas por situações em que se mantém a falta de recursos a bens e serviços assim como exclusão de processos sociais necessários na viabilização da autonomia, participação e inserção social. Exporei também um caso particular, que surge com algum nível de sucesso dentro deste quadro,

também ele marcado por particularidades dos elementos do agregado, cujos pequenos saltos conduziram a um processo de inserção social...quase completo.

“ Deixei de estudar andava na 4ª classe, porque os meus pais não tinham possibilidades de nos pôr a estudar, então tive que ir logo trabalhar. Ainda estive na Suíça depois de me casar, depois com os filhos fui ficando por aqui. Agora estou desempregada, mas também nunca tive um emprego muito certo. Quando pedi o rendimento mínimo da outra vez, consegui arranjar trabalho na empresa de inserção, e quando acabou ainda me arrisquei num negócio mas não correu bem. Agora tenho andado na agricultura, mas no Inverno também é difícil. Com os miúdos e tudo, as despesas são muitas, só um ordenado, tive que pedir ajuda outra vez. Tínhamos uns 500€ para os cinco, não dá para nada, havia meses que ficávamos sem nada antes de acabar. Ainda vale este dinheiro que dão agora. (Helena)

“Quando acabei o 6º ano saí da escola, os meus pais não tinham possibilidades e foi sempre um problema. Para todos os trabalhos querem mais. Há alguns anos que recebo este dinheiro, também se não fosse isso não sei o que faria. Agora estou a trabalhar no Lar, mas o ordenado não dá para tudo. Ainda recebo qualquer coisita do rendimento mínimo, mas menos. A minha vida é muito difícil, não sei...precisava de arranjar um emprego onde ganhasse mais dinheiro. E eu até tive sorte, porque me têm ajudado muito, com a casa e tudo.” (Maria)

“Naquela altura os meus pais tinham poucas possibilidades de me porem a estudar, só fiz o 6º ano. Fui logo trabalhar sempre na restauração, mas dei cabo da minha vida com o álcool. Nunca mais arranjei um trabalho como queria...eu queria na restauração, mas também não sei se consigo. Vou fazendo uns biscates por fora porque só o dinheiro do rendimento social de inserção não chega. Ainda a segurança social paga os medicamentos. A minha vida é muito difícil neste momento, as despesas são certas.” (Manuel)

Em todas as situações entrevistadas é consensual a situação da falta de escolaridade estar relacionada com a dificuldade de as pessoas conseguirem arranjar trabalhos mais seguros ou pelo menos com melhor remuneração, assim como corresponderem às

ofertas existentes. Pois, apesar de activos para o trabalho, falta-lhes uma profissionalização que sirva como mais valia para fazer frente a situações de maior competitividade.

A questão do trabalho continua a ser um aspecto muito importante para todos eles, uma vez que assumem que a sua autonomia passa pela inserção no mercado de trabalho, sendo por isso, este, um grande objectivo da maioria dos entrevistados.

De algum modo verifica-se a importância de se implementarem políticas de educação, que permitam o acesso ao ensino a todos os cidadãos segundo um princípio de igualdade e equidade, pois a baixa escolaridade é um factor que se associa à precariedade do emprego.

Todos os testemunhos identificaram que a “ajuda” do RSI era fundamental para eles e que existem ainda muitas pessoas a passar necessidades. No entanto, não dominam nem são conhecedores do conteúdo desta medida. Tinham conhecimento de que tinha mudado o nome mas que tivesse ficado por aí. Também não têm a percepção dos direitos que podem usufruir seja pelos apoios complementares, seja pelos apoios especiais, rendas de casa, majoração ao complemento de dependência, etc. Não se interessam em procurar, embora gostassem de saber.

“Não conheço muito bem a Lei, sei que o RSI tem um acordo com a assistente social, sei que houve alterações mas não sei porque foi, não sei dizer se foi bem se foi mal, não tenho essa informação, talvez a segurança social ou a assistente social, devam dar.”
(Manuel)

“ O que eu sei, não sei nada, eu até leio, só que não compreendo, nem sabia que tinha havido alterações, se nos explicarem como a Dr.^a costuma fazer, a gente percebe melhor. (Helena)

“ Não conheço bem, o que sei é o que me dizem, eu não vou ler porque nunca tenho muito tempo disponível, sei que houve alterações, as pessoas que estavam a receber o RMG tem uma opção de trabalhar e isso é óptimo...” (Maria)

Para se ser cidadão em pleno é necessário fazer reconhecer os nossos direitos. Com estes extractos rapidamente concluímos que as pessoas não só se encontram excluídas

de uma série de bens como desconhecem formas de fazer valer mais os seus direitos. A falta de estímulo, a acomodação a uma vida de dificuldades, a certeza de que alguém os informará como vão referindo “a Dr.^a diz o que é mais importante”. Não estão preparados para reconhecer que das suas vidas também faz parte serem conhecedores dos direitos sociais e de princípios da cidadania. Isto também resulta da falta de capacidade e competência para participar activamente no sistema social, onde podem lutar pelo reconhecimento os seus direitos.

“...assinei um acordo na área do trabalho, a Dr.^a ajudou-me muito, porque eu precisava mesmo de ir trabalhar, andava mesmo deprimida, não sabia o que fazer. Foi tudo em comum acordo, eu tinha que trabalhar, foi isso que sempre quis, e foi isso que consegui” (Maria)

“ Da outra vez o acordo não correu bem, eu faltei, não cumpri, não estava ajustado às minhas condições, tive várias oportunidades. Estava habituado a trabalhar na hotelaria, fui fazer formação, as disciplinas eram muito complicadas, não consegui. Depois cessou a prestação.

Desta vez foi a Dr.^a que fez a proposta, eu pedi para arranjar trabalho, mas ela achou que primeiro tinha que me tratar, tomar a medicação para melhorar o humor emocional, tomar banho 2 a 3 vezes por semana na instituição porque não tenho casa de banho, para ter um aspecto melhor, valorizar a auto-estima e depois então arranjar o emprego. Assim foi melhor...” (Manuel)

“ Ainda foi da outra vez quando recebi, assinei o acordo, fui trabalhar para a empresa de inserção, gostei muito, foi muito bom. Depois é que a vida começou a correr pior, meti-me no café, ali não deu, e tive que pedir ajuda outra vez.” (Helena)

Grande parte destes beneficiários, tem acordo assinado ou na área da acção social, ou da saúde, apenas a Maria e a Rita têm na área do trabalho. O João na área da formação. A Helena neste momento está a tomar conta do sogro e não tem disponibilidade para a definição de grandes acções.

Torna-se claro que a questão da inserção social motivada apenas para o emprego não pode ser opção dos técnicos, mesmo que a orientação da lei seja para o carácter

provisório da mesma e para a autonomização, privilegiando por isso a inserção no mercado de trabalho.

A maioria destas pessoas, embora tenham perspectivas para o futuro, não sabem como o concretizar, tudo parece muito problemático. Quando questionadas sobre o que pensam da sua situação actual, referem que é muito difícil e não sabem o que hão-de fazer, não têm soluções.

“ A minha vida é muito difícil, às vezes chego a um ponto que não sei qual o rumo...quero ter um trabalho a ganhar mais, não ter que recorrer ao RSI, ficar independente...” (Maria)

“A minha vida é muito difícil, o dinheiro não dá, com o alcoolismos degradei-me, até chegar a este ponto, há quatro anos que não ingiro bebidas alcoólicas mas mesmo assim a sociedade e a família, alguma, pôs-me de parte.” (Manuel)

“Precisava de arranjar um trabalho estou em casa, não posso viver assim, se não tivesse que depender disto era muito melhor” (Jacinta)

“Neste momento vimos a nossa vida muito difícil, a minha mulher às vezes desanima, eu só queria saúde...estamos dependentes, nada mais...” (Joaquim)

A questão não passa apenas por resolver problemas de trabalho, mas sim de repensar em estratégias de participação e valorização pessoal e social das pessoas.

Parece que o facto de as pessoas permanecerem muito tempo dependentes de um apoio social, (como foi já referido) as faz envolverem-se num pensamento de desânimo, de incapacidade para conseguirem resolver a sua situação de dependência à pobreza, à exclusão e à acção social.

Todas estas famílias acabam por revelar que o facto de descenderem de famílias pobres, não facilitou as suas vidas, desde logo pela dificuldade que tiveram em estudar e daí os sucessivos impassem já apresentados.

Assim, estabelece-se uma relação inter-geracional entre os ciclos de pobreza potenciadores de modos de exclusão social.

A Rita foi apoiada no âmbito da acção social, e encaminhada para requerer a prestação de RSI. Na altura o marido encontrava-se em França desempregado, ela tinha a seu cargo dois filhos menores. Viviam da ajuda da sogra. Ao beneficiar da prestação e receber o dinheiro mensalmente conseguiu adquirir os bens essenciais, sobretudo alimentação. Uma vez que reunia condições para ser inserida numa empresa de inserção, arranhou trabalho rapidamente. Continuou a receber a prestação uma vez que os rendimentos continuavam a ser escassos. O regresso do marido e a inserção deste no mercado de trabalho proporcionou-lhes novas condições de vida, estão agora na fase final do seu processo.

Estes pequenos saltos que a Rita deu, foram apenas a demonstração de um acompanhamento social anterior que lhe foi criando expectativas de reforçar competências no sentido de lutar por alguns direitos ao acesso a bens e serviços, mobilizar-se para através deles conseguir chegar a um nível de estabilidade que lhe permitisse começar a tentar novamente. Requereu o abono dos filhos (pensava que não tinha direito porque estava desempregada), inscreveu-se no Centro de Emprego, candidatou-se ao RSI, investiu continuamente junto dos técnicos para que colaborassem com ela e acompanhassem as suas motivações, entre elas a reconstrução da habitação.

O início fez-se sem dinheiro, mas com reforços, informação acompanhamento para a potenciar de competências pessoais que a integrassem no sistema a qual estava excluída.

“Mudou a minha vida para melhores condições, ajudaram-me até arranjar trabalho. A assistente social ajudou muito, ela fez a proposta do trabalho, eu concordei logo, fizemos tudo em conjunto. Agora tenho coisas que pensei que nunca poderia ter, ele (marido) também mudou, percebeu que tínhamos que mudar de vida e aproveitar esta oportunidade, depois de tantas asneiras tinha que acordar alguma vez. Vou sempre dizendo que antes não tínhamos nada e agora estamos melhor, já conseguimos ter alguma coisa, sair daquela coisa em que não se tem dinheiro para comer, faz-nos lutar com mais força...” (Rita)

CONCLUSÃO

O objectivo deste trabalho, era, tal como foi sendo explicado, perceber como poderia o assistente social, dotado de uma agência discursiva e reflexiva, desenvolver estratégias e formas de intervenção no sentido de potenciar ou não, o processo de emancipação dos agentes com os quais intervém (utilizadores dos serviços ou beneficiários), de forma a interromper o ciclo de reprodução da pobreza e exclusão do qual fazem parte.

Durante todo o trabalho, foi sendo exposto, que o assistente social desenvolve a sua acção numa conjuntura não só sócio-histórica, mas também institucional que condicionam o seu agir.

Considero, de acordo com a opinião de alguns autores aqui referenciados: Nunes (2004), Martins (2002), Faleiros (1997), que o assistente social não é apenas um executor de políticas sociais, pois a realidade com que intervém não se limita apenas à aplicação de leis ou políticas sociais estabelecidas pelo Estado, pois isso por si só, pouco contribuiria para realizar transformações em realidades como a pobreza e exclusão social. É por isso necessário intervir estratégica e tecnicamente.

O trabalho do assistente social vai mais longe, uma vez que, a sua acção tem uma intencionalidade influída por saberes teóricos, ideológicos, políticos e pessoais, que o colocam numa posição muito além do que é simplesmente “executar” políticas sociais. O assistente social reúne condições para participar na elaboração destas, assim como em programas sociais. Este agente investiga a realidade na qual procura intervir de forma a melhor poder compreender, o que lhe dá um estatuto privilegiado pois assim, pode sempre repensar e renovar as suas práticas, apresentando propostas de intervenção mais coerentes e eficazes.

Ao desenvolver-se uma acção concertada, baseada nos factores aqui já expostos, onde se privilegia a participação de todos os agentes, técnicos, utilizadores, Estado, instituições, esta pode contribuir para a transformação de determinadas conjunturas, neste caso das realidades da pobreza e da exclusão social.

O poder é também um elemento intrínseco à agência do assistente social, que se estabelece não só com a estrutura institucional com a qual trabalha e da qual depende, como também com os agentes utilizadores.

Na relação institucional, a posição de poder do técnico ganha espaço, sobretudo se este desenvolver uma acção reflexiva, competente, criativa, com destreza de raciocínio, podendo tal como aconteceu em relação à Lei do RSI, dar contributos para a alteração não só de políticas sociais, como também na construção das mesmas e de outros programas ou projectos de intervenção social e comunitária.

Esse poder, é igualmente exercido com os utilizadores. Embora e de acordo com o exposto e pelos testemunhos dos técnicos entrevistados, apesar de se defender a participação dos utilizadores na definição do seu projecto de vida, atribuindo-lhes o papel de actores principais, o que acontece é que acaba por ser o técnico a definir esse projecto, de uma forma muito mais directiva do que partilhada ou participada pelo utilizador. Esta acção assume vários cenários, ou porque muitas vezes o técnico considera que o facto da pessoa vivenciar há muito uma situação de pobreza e/ou de exclusão, se encontra numa posição de descapitalização de poder para ser capaz de tomar as melhores decisões, acabando por ser ele próprio, técnico, a decidir o que pensa ser melhor para aquela pessoa, contrariando as expectativas de criação de competências nos utilizadores, desde logo no que pensam sobre a sua vida.

Podemos entender aqui duas posições, por um lado o técnico considera que o seu pensamento, sugestões e opiniões são superiores, e por isso desvaloriza a dos utilizadores. Por outro lado, também acontece aos técnicos, como foi igualmente apurado nas entrevistas, essencialmente na execução da Lei do RSI, ter ao dispor respostas sociais, em forma de programas, políticas ou projectos, que não se adequam à situação daquela pessoa, acabando por se optar por uma outra solução mesmo que não seja a ideal. Claro que não se trata de querer apenas “obrigar” o utilizador a fazer algo, através da assinatura de um programa de inserção, mas também e dessa forma, corresponder aos objectivos impostos pela estrutura institucional na qual o assistente social desenvolve a sua acção.

No entanto, parece-me que e de acordo com as entrevistas realizadas aos beneficiários, muitas vezes eles consideram que foram eles próprios que tomaram essas decisões em conjunto com o técnico.

Poderíamos até pensar que o assistente social além de uma acção reguladora, também a desenvolve de forma subtil, criando no utente a ideia de que participou no processo enquanto decisor da sua vida. A sucessão do poder vai passando da estrutura institucional para o assistente social, uma vez que exige o cumprimento de objectivos definidos, e deste para o utilizador.

Este cenário torna evidente que os técnicos, mesmo que defendam uma posição profissional mais crítica, onde se valoriza a importância da integração e participação dos agentes utilizadores dos serviços de assistência social no seu projecto de vida, tendo em conta as suas experiências de vida, limitações ou competências, acabam por assumir em muitas situações uma postura diferente, em virtude de uma lógica de poder que nem sempre garante os direitos dos cidadãos.

No entanto, e mais uma vez, também é verdade que encontramos assistentes sociais, que mesmo partilhando desta lógica ou metodologia, por exclusão de partes, procuram continuar a fazer um trabalho de intervenção que passa por ter um conhecimento profundo da situação, para a realização de um diagnóstico no sentido de repensar novas estratégias face às limitações que muitas das vezes enfrentam.

Todo este trabalho, tem-se tornado cada vez mais complexo e difícil de realizar, uma vez que o assistente social enfrenta paralelamente ao seu trabalho de reflexão, pesquisa, actualização de conteúdos, intervenção social, etc, um peso cada vez mais burocrático e administrativo do trabalho, que acaba muitas vezes por o comprometer em termos de tempo no acompanhamento, intervenção e participação sócio-comunitária.

É apenas mais um entrave associado aos imensos processos que cada técnico tem para acompanhar, e que demonstram apenas, pelo número excessivo, que sem dúvida é impossível realizar e acompanhar todos os casos com a mesma intensidade. Além disso, encontra-se muitas vezes sozinho neste processo, sem uma equipa multidisciplinar, que tal como nos mostra a experiência, de acordo com alguns testemunhos, é uma mais valia neste trabalho de intervenção na pobreza e exclusão social.

Não se trata pois e como foi dito, de conceder apenas apoios económicos, é necessário realmente conhecer, reflectir, intervir, acompanhar.

Todos estes factores têm consequências, para a maior parte dos processos em acompanhamento que habitualmente são negativas. Valorizam-se as situações muito graves (os mais necessitados dos necessitados) e as outras tantas vão sendo

intervencionadas conforme os próprios utilizadores vão surgindo com mais este ou aquele problema.

Assim sendo, deparamo-nos com um modo de funcionamento das estruturas sociais existentes, quanto ao modelo de desenvolvimento económico actual, a forma como se valoriza o processo de integração económica na ordem culturalmente dominante e nos domínios políticos da qual fazem parte os factores de risco como a vulnerabilidade dos empregos, o desemprego, o reduzido valor das pensões, as precárias medidas de protecção social.

Por outro lado, a acção do assistente social, envolvida num contexto de fracos recursos sociais e políticos, sendo o RSI apesar de tudo, a medida que vai dando mais margem de manobra na intervenção imediata e que de certa forma, contribui para diminuir um determinado nível de precariedade económica. No entanto, não se consegue atingir todos os processos de igual modo, cujo objectivo maior seria o de potenciar nos utilizadores um processo de emancipação em relação à sua situação de pobreza e ou de exclusão.

Os utilizadores, que experimentam uma situação de pobreza desde a infância, em virtude dos já fracos recursos económicos das famílias de origem que não lhes permitem estudar vêm, desde logo, diminuída a possibilidade de ter acesso a uma oportunidade de trabalho melhor, o que se torna um factor limitador no processo de inserção.

A passagem por um período prolongado nestas realidades fragiliza as suas competências pessoais e sociais, a sua auto-estima, os seus hábitos. O seu comportamento torna-se gradualmente mais dependente de algo, diminui a capacidade de interagir e criar condições para a transformação. Esta realidade trespassa gerações, o ciclo de pobreza e exclusão persiste em muitos casos e como consequência, assiste-se à reprodução de ambas.

Continuamos assim, a assistir a um grupo social que se mantém à margem do exercício dos seus direitos de cidadania, pouco motivado para a participação social, reconhecimento e construção ou reconstrução de direitos, ou seja mantém-se regulado.

Porque os sistemas sociais têm uma carácter sistémico os vários factores responsáveis pela reprodução da pobreza e exclusão social correlacionam-se desenvolvendo efeitos colaterais em todos os agentes envolvidos sejam técnicos sejam beneficiários. Contudo é sabido que a falta de responsabilidade política e social dos agentes (económicos e políticos) em resolver o problema da pobreza e exclusão em que os indivíduos se

encontram não só é um factor de reprodução como também de não resolução da pobreza e exclusão social.

BIBLIOGRAFIA

📖 - Abrantes, Sérgio; Santos, Wanderley; Coimbra, Marcos; (1997) “*Política Social e Combate à Pobreza*”; Jorge Zahar Editor,.

📖 - (2002); Actas do I Congresso Nacional de Serviço Social, Aveiro.

📖 - Adams, Robert; Dominelli, Lena; Payne, Malcom; (2002) “*Social Work – Themes Issues and Critical Debates*” Palgrave Second Edition.

📖 - Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido; (2002) – *Instituto de Desenvolvimento Social* – “*Os beneficiários do RMG: trajetórias de vida, vivências e impactes diferenciados*”; Costa e Valério Lda.

📖 - Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido; (2002) – *Instituto de Desenvolvimento Social* – “*Os Beneficiários RMG: Síntese e Recomendações*”; Costa e Valério Lda”.

📖 - Axinn, June e Stern, Mark; (1988) “*Dependency and Poverty*” Old Problems in a New World; *Lexington Books*.

📖 - Baptista, Isabel; (2000) “*Dependência ou Dependências*” *Revista Solidária* n.º 5,

Baptista, Myriam;

📖 - (1990); “*Novas Perspectivas da Participação na Acção Social do Serviço Social*” in *Intervenção Social*, n.º 4; p. 31 a 37.

📖 - (1986 – Ano VII); “*O Estruturalismo de Lucien Goldmann e o Estudo da Prática do Serviço Social*”; *Revista Serviço Social e Sociedade*; Editora Cortez.

📖 - (2001); “*A Investigação em Serviço Social*”; Lisboa – S. Paulo – Projecto Atlântida.

Behring, Elaine;

📖 - (1998) “*Política Social no Capitalismo Tardio*”; Editora Cortez, S. Paulo, p. 163 a 175.

📖 - (2000) “*Principais Abordagens Teóricas da Política Social e da Cidadania*” in *Capitação em Serviço Social e Política Social*, Brasília, CFSS-ABEPSS-CEAD/NED

📖 - Behring, Elaine; Coutinho, Carlos; Faleiros, Vincente; Laurell Ana; Pastorini Alejandra; Pereira, Potyara; Vasconcelos Eduardo; Vieira Evaldo; Yazbek; (2000) “*La Política Social de Hoy*”; Biblioteca Latina de Serviço Social, Cortez Editora, S. Paulo.

📖 - Bourdieu, Pierre; (1997) “*Razões Práticas Sobre a Teoria da Acção*”. Celta Editora.

Branco, Francisco;

📖 - (1993) “*Crise do Estado Providência, Universalidade e Cidadania*”; Serviço Social e Sociedade n.º 41, p. 5 a 20.

📖 - (1996); “*A Nova Centralidade dos Direitos Sociais e os Desafios à Formação e Intervenção em Serviço Social*”; *Intervenção Social*, n.º 13/14.

Capucha, Luís;

📖 - (1998) “*Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*”; Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, p. 3 a 45

📖 - (1998) “*Pobreza e Exclusão Social: Velhos e Novos Problemas Sociais*” in, *Debates Presidência da República, Pobreza e Exclusão: Horizontes de Intervenção*.

📖 - (1998 - Julho) – “*Rendimento Mínimo Garantido, Instrumento para a Cidadania*” *Boletim Mensal do Gabinete de Apoio Técnico à Comissão Nacional do rendimento Mínimo*.

📖 - Cáritas Diocesana da Guarda, (2005) “*Mais Próximo do Próximo*” p. 11 a 65,

📖 - Carmo, Hermano; Dias, Isabel; Albuquerque Rosana; Alves, Sandra; Monteiro, Susana; (1998) “*Exclusão Social*” *Rotas de Intervenção* – *Universidade Técnica de Lisboa*.

📖 - Carreira, Henrique; (1996) “*As Políticas Sociais em Portugal*” Gradiva, p.19 a 42.

📖 - Cortez, José; (1985) “*Serviço Social Numa Era de Transição Exigências de Uma Nova Realidade*”; Serviço Social e Sociedade, n.º 18.

📖 - Costa Bruto, A ; Silva, Manuela; Pereirinha, J; Matos, Madalena; (1985) “*A Pobreza em Portugal*”; Coleção Caritas.

📖 - Costa Bruto, A; (2001) “*Exclusões Sociais*”, Gradiva Publicações Limitada.

📖 - Esping-Andersen, Gosta (1991) “*As Três Economias Políticas do Welfare State*”; Lua Nova, 24.

Faleiros, Vicente;

📖 - (2000); “*As Reformas da Segurança Social: O Contexto Mundial e o Caso Canadian*”; Estudos e Documentos n.º 4/5; Cpiiths.

📖 - (1985); “*Saber Profissional e Poder Institucional*”; Editora Cortez.

📖 - (1996); “*Serviço Social: questões presentes para o futuro*”, Serviço Social e Sociedade, n.º 50, p. 9 a 39.

📖 - (1997); “*Estratégias em Serviço Social*”; Editora Cortez.

📖 - (1997); “*Saber Profissional e Poder Institucional*”; Editora Cortez 5ª Edição.

📖 - Ferreira, Claudino; (1996) “*Pobreza Cidadania e Desqualificação Social: Notas de Reflexão Teórica*”, Interações n.º 3 Janeiro – Junho, p. 23 a 36.

📖 - Friedman, J; (1996) “*Empowerment. Uma Política de Desenvolvimento Alternativo*”; Oeiras, Celta Editora.

Giddens, Anthony;

📖 - (1984) “*The Constitution of Society*”, Polity Press.

📖 - (2000) “*Dualidade da Estrutura; Agência e Estrutura*”; Celta Editora.

📖 - Gough, Ian, et al. (1997) “ Social Assistance in OECD Countries”, Journal of European Social Policy, 7, Londres.

📖 - Guerra, Isabel; Chitas, Irodina; (1998) “Programas de Inserção: Reflexões Metodológicas”; Comissão Local do Rendimento Mínimo.

📖 - Gros, Marielle; (1998) “A Política de Luta contra a Pobreza por Programas, um meio Eficaz para Reequilibrar os Interesses Divergentes e Promover a Integração social” Pobreza Exclusão Horizontes de Intervenção; Imprensa Nacional, Casa da Moeda.

📖 - Healy, Karen; (2001) “La herencia de nuestro pasado y la naturaleza de nuestro presente”; *Trabajo social: perspectivas contemporáneas*, Madrid, Ediciones Morata, Fundación Padeia.

📖 - Henriques, J; (2000) “Globalização, Construção Europeia e Coesão Social sem Desenvolvimento Local”; *Solidária* n.º 5.

📖 - Hoven, Rudy; (2003) “Teorias de Intervenção Social”; *Poor People*; Frankfurt: Peter Lang.

Iamamoto, Marilda;

📖 - (1992); “Conservadorismo e Serviço Social”, *Renovação e conservadorismo no Serviço Social*; São Paulo, Cortez Editora, p. 17 a 39.

📖 - (1998); “O Debate Contemporâneo da Reconceitualização do Serviço Social: ampliação e aprofundamento do marxismo”, *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*, São Paulo, Cortez, p. 201 a 218.

📖 - (1986); “Relações Sociais e Serviço Social no Brasil” – esboço de uma interpretação histórico metodológica, São Paulo/Lima, Cortez e CELATS, p. 76 a 98.

📖 - Lenhardt, Gero; Offe, Claus; (1984) “Teoria do Estado e Política Social” in Claus Offe (org) *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro; Tempo Brasileiro.

📖 - Lodemel, Ivar e Trickey Heather; (2000) “Un Offer You Can’t Refuse” Workfare in International Perspective, *Bristol*.

📖 - Madeira, Joaquina; (1996) “Os fenómenos da Pobreza e da Exclusão Social no Contexto Actual” in Políticas e Medidas de Combate à Exclusão Social, Direcção Geral da Acção Social, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação, p. 6 a 10.

📖 - Marques, Jaqueline, (2003) Tese de Mestrado em Serviço Social – “O Assistente Social Como Agente Normalizador”. ISMT – Escola de Altos Estudos.

📖 - Martin, Davies; (1997); “*Social Work*”, Blackwell Publishers Ltd 1997.

Martins, Alcina,

📖 - (2002); “*Serviço Social Crítico Em Tempos de Ditadura*” *Estudos & Documentos*, CPITHS I Série, n.º 23.

📖 - (S/D); “Serviço Social e Investigação”, *Serviço Social, Profissão & Identidade, que trajectória?* Lisboa/S. Paulo, Edição dos Autores, Veras Editora, p. 45 a 63.

📖 - (1999); “*Génesis, Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português*” Fundação Calouste de Gulbenkian.

📖 - Mead, Lawrence; (1999) “*Bem Estar Pelo Trabalho – Lições da América*”, (Tradução).

📖 - Montagut, Teresa, (2000) “*Política Social, Una Introducción*”, Barcelona, Editorial Ariel, S.A. p 19 a 49.

📖 - Monteiro, Alcina; Rodrigues, Fernanda; Nunes, Helena; (1991) “*As Práticas dos Assistentes Sociais Num Serviço de Assistência Pública*” In Revista - Intervenção Social n.º 5/6.

📖 - Morris, Lydia; (S/D) “*Dangerous Classes*” *The Underclass and Social Citizenship*, *Routledge*, p.95 a 102;183.

📖 - Mouro, Helena; Simões Dulce; (2001) “*100 Anos de Serviço Social*”, Edições Quarteto.

📖 - Negreiros, Maria Augusta; (1995) “*As representações sociais da profissão de Serviço Social*”, Lisboa, Departamento de Pós-Graduação do ISSS.

Netto, José;

📖 - (1996); “*Transformações Societárias e Serviço Social*”, Serviço Social e Sociedade, n.º 50, p.87 a 132.

📖 - (1992); “*Capitalismo Monopolista e Serviço Social*, São Paulo Cortez, p. 15 a 77. N.º 7 – Intervenção Social “*Serviço Social de Hoje*”, p. 53 a 57

📖 - (1992); “*Capitalismo Monopolista e Serviço Social*”, São Paulo, Cortez, p. 15 a 77.

Nunes, Maria;

📖 - (2004); “*Serviço Social e Regulação Social*” Agência do Assistente Social; Estratégias Criativa.

📖 - (1994) “*A Prática de Assistentes Sociais uma conversa Heurística*”. Revista Intervenção Social n.º 11/12, p.111-121.

📖 - Parton, Nigel; Howe, David; (1996); “*Social Theory, Social Change and Social Work*.” The State of Welfare. London/New York: Routledge.

📖 - Parton, Nigel; Patrick O`Byrne; (2000); “*Constructive Social Work*”; Towards a new practice. Published by Palgrave.

📖 - Pereira, Potyara; (1999) “*As Metamorfoses da Questão Social e a Restruturação das Políticas Sociais*” in Capacitação em Serviço Social e Política Social, CFESS-ABEPSS-CEAD-UnB, p.45 a 48.

📖 - Pinto, C; (1998) “*Empowerment: uma Prática de Serviço Social*”, Política Social; Lisboa: ISCSP.

📖 - Powell, Fred; (2001) *“The Politics of Social Work”*; London: Sage Publications

📖 - Revista *“Pretextos”* (2003); Instituto de Solidariedade e Segurança Social.; n.º 14.

📖 - Rico, Elizabeth de Melo (1979) *“O Serviço Social Como Instrumento da Política Social”*; *Serviço Social e Sociedade*, 1979, p. 53 a 63.

Rodrigues, Fernanda;

📖 - (1999) *“Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal”* Dep. Editorial *Isscoop, Cpihs*.

📖 - (2003) *“Acção Social na Área da Exclusão Social”*, Universidade Aberta.

📖 - Rodrigues, Fernanda; Constantin Ticu; Hoven, Rudy; Maria, Nunes; *“Pobreza e Perspectivas Europeias”* (2005); Peter Lang.

Santos, Boaventura;

📖 - (1991) *“Subjectividade, Cidadania e Emancipação”*, Revista Critica de Ciências Sociais, n.º 32 9. 135-187.

📖 - (1997) *“Pela mão de Alice. O Social e o Político na Pós Modernidade”*; Edições Afrontamento.

📖 - (2000) *“A Crítica da Razão Indolente, Contra o Desperdício da Experiência”*. Volume I. Edições Afrontamento.

📖 - Spicker, Paul; (1995); *“Social Policy”; Themes and Approaches”*; Londres, Harvester Wheatsheaf, p.164 a 166.

📖 - Sposati, Aldaíza, (1992) *“Serviço Social em Tempos de Democracia”*, In *Serviço Social e Sociedade*, n.º 39, p. 5 a 31.

📖 - Telles, Vera; (1997) *“Pobreza e Cidadania: Duas Categorias Antinómicas”* In *Mínimos de Cidadania, Núcleo de Seguridade e Assistência Social*, Pontifícia Universidade de S. Paulo.

📖 - Tonet, Ivo; (2005) “Cidadania ou Emancipação Humana” Revista Espaço Académico n.º 44, ISSN15.

📖 - Walker, Carol; (1993) “*Managing Poverty*” The Limits of Social Assistance, *Routledge*, ano?, p. 37 a 42.

📖 - Wilson&Wilson; (S/D) “The State and Social Welfare” The Objectives of Policy, p. 98, 117 a 119, 172.

📖 - Wilson&Wilson “The State and Social Welfare” The Objectives of Policy, s/d, p. 98, 117 a 119, 172.

📖 - UMP; (2005) “*Rendimento Social de Inserção Balanço ao fim de ano e meio*” Revista do Mutualismo, n.º 03.

📖 - Xiberras, Martine; (1993) “*As Teorias da Exclusão – Para uma Construção do Imaginário do Desvio*”, Coleção Epistemologia e Sociedade; 1993.

www.teiajuridico.com/exclusão.htm; Baracho, José Alfredo de Oliveira.

www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC15/Ministerios/MSST/Comunicacao/Intervencoes/20020614_MSST_Int_Rendimento_Insercao.htm

📖 - Lei 19-A/1996 do dia 29 de Junho de 1996

📖 - Lei n.º 13/2003 do dia 21 de Maio de 2003

📖 - Lei n.º 45/2005 do dia 29 de Agosto de 2005

📖 - Dec. Lei 196/97 de 31 de Julho

📖 - Dec. Lei 283/2003 de 8 de Novembro

📖 - Dec Lei 42/2006 de 23 de Fevereiro

Nota: Por motivos técnicos as cópias de alguma bibliografia não permitem ver o ano das publicações.

ANEXOS