

# Ambiguidades das políticas sociais contemporâneas: a participação sem participantes

*Fernando Ilídio Ferreira*

Instituto de Estudos da Criança

Universidade do Minho

Portugal

[filidio@iec.uminho.pt](mailto:filidio@iec.uminho.pt)

Nesta comunicação analisam-se algumas ambiguidades das políticas sociais contemporâneas, nomeadamente das políticas contratuais e territoriais, comumente expressas através da noção de parceria. A par da reflexão teórica, apresenta-se parte de uma investigação empírica que revela, entre outras ambiguidades, uma tensão entre a “ajuda” e o “controlo” na acção quotidiana dos trabalhadores sociais.

## **O terceiro sector: a questão social transformada em exclusão social**

Nas três últimas décadas tem-se assistido a uma profusão de políticas, programas, acções e projectos que colocam a “questão social” entre as prioridades da agenda política, científica e mediática. Podem referir-se, a título de exemplo, o programa do Rendimento Mínimo Garantido, actualmente designado Rendimento

Social de Inserção<sup>1</sup>, os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, os projectos de luta contra a pobreza e a exclusão social, as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, os Conselhos Locais de Acção Social, o Mercado Social de Emprego, a Rede Social, etc. Estas políticas e práticas têm feito insistentes apelos à descentralização, à autonomia, à participação e ao trabalho em rede e em parceria, criando em torno do “local” uma espécie de mito redentor. Isto é, face ao advento da globalização e às transformações do Estado nacional, o “local” – o espaço local, os actores locais, as iniciativas locais – tende a ser encarado como o palco da resolução dos problemas complexos das sociedades contemporâneas.

Encarado como espaço da redenção, o local é apresentado como antídoto quer contra a lógica neoliberal do mercado quer contra a lógica burocrática do Estado. Supõe-se que a crise de legitimidade do Estado e das instituições de âmbito nacional encontra nos contextos e iniciativas locais as bases da sua relegitimação. Na prática, porém, a proclamada devolução de poderes ao local não se tem traduzido, de forma linear, como é entendido e sugerido frequentemente, num reforço do princípio da comunidade em detrimento dos princípios do Estado e do mercado. O mesmo fenómeno tem aberto caminho, sobretudo a partir da década de 80, a uma propagação das políticas neoliberais à escala mundial. Ora, neste contexto de grande complexidade dos problemas e das soluções, são necessárias, para além das acções localizadas, intervenções noutras esferas, designadamente à escala nacional e supranacional. É o caso, por exemplo, dos problemas do ambiente, da pobreza, das desigualdades, da exploração e dos direitos humanos que, sendo nas suas raízes macro-estruturais, só a intervenção em diferentes escalas pode combater.

O renovado interesse pelo local tem subjacente o pressuposto de que ressurgiu como nível relevante da acção social e política, após ter sido submerso pelo nível nacional. No entanto, tem hoje um significado diferente do que tinha antes da formação do Estado e das sociedades modernas. Enquanto historicamente o Estado se afirmou contra os particularismos locais, de modo a criar uma unidade e uma identidade nacionais, o local é hoje encarado como palco privilegiado da acção social

---

<sup>1</sup> Em Portugal, o Rendimento Mínimo Garantido (RMG) foi criado em 1996, no início do período de governação do Partido Socialista, através da Lei nº 19-A/96, de 29 de Junho, cuja aplicação veio a ser generalizada em 1997. Com a chegada da coligação do Partido Social-Democrata/CDS-Partido Popular ao governo, em 2002, esta medida passou a designar-se Rendimento Social de Inserção.

territorializada e contratualizada<sup>2</sup>. Por seu lado, o Estado tende actualmente a assumir o papel de animador, supervisor e avaliador, mas relegando para segundo plano o seu tradicional papel de provedor social. Neste contexto de profundas transformações da acção estatal, o “local” e as “parcerias” têm sido considerados o espaço e a modalidade de intervenção capazes de operarem a “reconciliação da economia e do social”, sendo o “terceiro sector” – o sector privado que intervém no espaço público com finalidades não lucrativas – apresentado como a solução para essa reconciliação.

Tal como em relação ao “local”, o interesse contemporâneo pela “questão social” também não é novo. A “questão social” já se colocava nos finais do século XIX, relacionada com o que era considerado na altura os disfuncionamentos da sociedade industrial nascente. Embora já existisse nas sociedades pré-industriais da Europa Ocidental, em termos de políticas de luta contra a mendicidade e a vagabundagem, é com a emergência da sociedade industrial que se dá conta de uma forma de miséria associada ao desenvolvimento da riqueza e ao progresso da civilização. Mais recentemente, porém, num contexto ligado às transformações da sociedade industrial-salarial e do Estado-providência e ao fim de uma visão optimista do progresso, emerge uma nova forma do “social” – a “nova pobreza”, nos anos 80, e a “exclusão social”, nos anos 90 – tomando o lugar da “inadaptação” e do “handicap” característicos dos períodos anteriores.

A partir dos anos 90, a questão social passa a exprimir-se quase exclusivamente em torno da exclusão social. A preocupação com os “vagabundos”, que caracterizou a intervenção social no Antigo Regime, deu lugar no século XIX a uma preocupação com os “miseráveis” e nos finais do século XX a uma preocupação com os “excluídos” (Castel, 1995). Estas mudanças não são apenas nominais, pois exprimem diferentes concepções acerca da questão social. Como salientam Boltanski e Chiapello (1999), os traços positivos que um século de lutas operárias e de literatura revolucionária conferiram à figura do homem do povo – a coragem, a franqueza, a generosidade, a solidariedade – tendem a desaparecer nos discursos sobre a “exclusão social” passando

---

<sup>2</sup> A retórica que sustenta uma abordagem territorial, contratual ou partenarial das políticas públicas – o “diálogo social”, a “negociação” os “parceiros sociais” – foi em grande medida introduzida pela Comissão Europeia, através do Livro Branco da Política Social Europeia (Comissão Europeia, 1994) e de diversos programas de financiamento. E não se trata de uma mera conjuntura, pois o III Quadro Comunitário de Apoio para o período de 2000-2006 (Comissão Europeia, 2000) continua a dar primazia às “acções integradas de base territorial”, convocando expressões como “redes sociais”, “parcerias”, “partenariado”, “acções comunitárias”, “acções de animação sociocultural”, “solidariedades locais” e “redes territoriais de desenvolvimento local”.

a imagem social do “excluído” a ser definida pela negação: os “sem” (sem palavra, sem abrigo, sem papéis, sem trabalho, sem direitos...). Por outro lado, alguns temas clássicos da análise sociológica, como as classes sociais, a exploração e as desigualdades, tendem a ser preteridos em favor de abordagens mais pontuais e individualizadas.

Na sociedade industrial-salarial, o tema das “classes sociais”, por exemplo, funcionou como um dos elementos federadores da análise sociológica; porém, as transformações do capitalismo que ocorreram a partir dos anos 60-70 do século XX contribuíram para o debilitamento desse modelo (Castel, 1995). Nos anos 30-60, a sociedade era encarada essencialmente como um conjunto de grupos socioprofissionais, sendo o Estado o garante das negociações entre patronato e sindicatos e assumindo as convenções colectivas um papel federador. As correspondências entre as posições sociais, os diplomas, os rendimentos e as origens sociais estavam no centro de uma concepção meritocrática da sociedade que, embora já existisse anteriormente, se consolidou entre o fim da guerra e o final dos anos 60. Nos anos 70, as representações em termos de classes sociais ainda são visíveis nas ciências sociais, na literatura, nos *media*, no cinema, mas na segunda metade dos anos 80 elas já não estão tão presentes, o que parece significar que o modelo das classes sociais se esvaziou. Operou-se, pois, neste período, uma mudança profunda em que o fenómeno da “lute des classes” deu lugar ao novo fenómeno da “lute des places” (Gaulejac e Taboada-Léonetti, 1994). Num mundo que se tornou intensamente competitivo e sustentado por um ideal de “sucesso”, “competência”, “performance” e “realização pessoal”, apontando apenas na direcção do indivíduo e da responsabilidade individual, a noção de “classe social”, que fornecia uma representação de conjunto da vida social, parece ter-se esvaziado.

Este esvaziamento do tema das classes sociais dá-se com o próprio contributo da sociologia. Se até final dos anos 70 o debate sociológico se estruturou sobretudo em torno do tema das classes sociais e das desigualdades, pouco a pouco ele passou a estruturar-se em torno do tema da exclusão. Todavia, como argumentam Luc Boltanski e Ève Chiapello, “a exclusão ignora a exploração” (1999: 436), na medida em que a exclusão tende a ser encarada como um destino contra o qual cada um tem que lutar e não como o resultado de uma assimetria social em que alguns homens tiram lucro em detrimento de outros homens. Dizem estes autores que “contrariamente ao modelo das classes sociais, no qual a miséria do ‘proletariado’ repousava sobre a designação de uma classe (a burguesia, os detentores dos meios de produção) responsável pela sua

‘exploração’, o modelo da exclusão permite designar uma negatividade sem passar pela acusação” (id., ib: 426). O tema da exclusão releva, portanto, mais de um “tópico do sentimento” do que de um “tópico da denúncia” (Boltanski, 1993).

Em suma, sem qualquer referência às classes sociais, os “excluídos” tendem a ser considerados apenas uma coleção de indivíduos. A exclusão, como outros “problemas sociais” contemporâneos (o desemprego, a pobreza, a toxicod dependência, a sida, etc.) são considerados problemas essencialmente pessoais e técnicos, que exigem a “implicação” do indivíduo e a intervenção dos “profissionais de ajuda”, e não como problemas estruturais, de natureza económica, social, cultural e política.

É sobretudo na passagem dos anos 80 para os anos 90 que se opera um deslocamento das preocupações com o fenómeno do desemprego para com o fenómeno da exclusão (Wull, 1991). A noção de exclusão impõe-se no âmbito da reflexão sociológica sobre a questão social, deslocando o debate do tema da pobreza para o tema da exclusão (Strobel, 1996). A temática da “nova pobreza”, centrada nos anos 80 nos fenómenos económicos e insistindo sobre os processos de precarização do mercado de trabalho, cede lugar, no início dos anos 90, à problemática da exclusão, pondo em destaque o cúmulo de handicaps (ruptura dos laços sociais, participação social extremamente limitada) e não apenas o aspecto económico. Operou-se, assim, como diz Cédric Frégné, uma “passagem de testemunho dos economistas aos sociólogos” (1999: 95).

Alain Touraine (1992), o primeiro teórico da exclusão, explica que este tema passou a ocupar, nos debates sobre a sociedade, o lugar que era ocupado anteriormente pelas desigualdades na esfera produtiva. A abordagem piramidal, da estratificação social, que se traduzia na oposição *alto/baixo*, deu lugar, com a passagem de uma sociedade dita vertical para uma sociedade dita horizontal, à oposição *in/out*. Mas, como assinala Touraine, enquanto que os *in* beneficiam de um movimento geral de elevação do nível de vida, ocupam um emprego, consomem os bens e serviços e participam na vida social, os *out* são vítimas das mutações do sistema económico.

O fenómeno contemporâneo da “exclusão social” não se circunscreve, portanto, às margens da sociedade. Com o processo de industrialização e da modernidade liberal, a “questão social” deixou de se circunscrever a populações marginais, assumindo a forma de uma “vulnerabilidade de massa” (Castel, 1995: 160). Isto é, embora se coloque explicitamente sobre as margens da vida social – sobre os “vagabundos” antes da revolução industrial, sobre os “miseráveis” do século XIX, sobre os “excluídos” de hoje

– ela inscreve-se numa dinâmica social global. Há como que uma espécie de “efeito boomerang” (Castel, id., ib: 21), que faz com que os problemas postos pelas populações enclausuradas na periferia de uma formação social façam retorno para o seu centro.

Esta vulnerabilidade de massa está, pois, associada à crise da sociedade industrial-salarial. Oariado, que ocupa hoje a grande maioria dos activos e ao qual estão ligadas as protecções contra os riscos sociais, constituiu durante muito tempo uma das situações mais incertas e das mais indignas e miseráveis. Eraariado quem não tinha nada para trocar para além da força dos seus braços. Cair noariado era cair na dependência. Após muitas transformações, oariado atingiu nos anos 60 o lugar de matriz de base da sociedade industrial-salarial moderna, na medida em que passou a envolver quase toda a população e a definir a própria identidade social a partir da posição ocupada pelas pessoas noariado. Na sociedade industrial, o empregoariado tornou-se, pois, “o grande integrador” (Barel, 1990).

A centralidade que o trabalho assumiu como mecanismo integrador na sociedade industrial-salarial está fortemente abalada no mundo de hoje, pois “a precaridade está em toda a parte” (Bourdieu, 1998: 113). Ela age directamente sobre aqueles que toca (e que deixa sem condições de se mobilizarem) e indirectamente sobre todos os outros, pelo medo que suscita e que é metodicamente explorado pelas estratégias de *precarização*, como a introdução do princípio da *flexibilidade*.

O debate em torno do tema da exclusão não pode ignorar, portanto, este pano de fundo em que as características do trabalho estão profundamente transformadas. Estando estreitamente associada ao esboroamento da sociedade salarial e aos fenómenos de desemprego e de precarização, a exclusão não corresponde apenas a situações individuais, mas a “uma angústia colectiva face ao risco de perda do emprego e das regalias sociais” (Paugam, 1997: 35). Como explica a este respeito Pierre Bourdieu, “a precaridade inscreve-se num *modo de dominação* de tipo novo, baseado na instituição de um estado generalizado e permanente de insegurança visando coagir os trabalhadores à submissão, à aceitação e à exploração” (1998: 118).

Em suma, ao trabalho integrador da sociedade industrial sucedeu o emprego selectivo da sociedade pós-industrial (Foucauld e Piveteau 1995). Da mesma maneira que o pauperismo do século XIX estava inscrito no coração da dinâmica da primeira industrialização, hoje a precarização do trabalho é um processo central, comandado pelas novas exigências tecnológico-económicas da evolução do capitalismo moderno. O desemprego, a precarização do emprego e a vulnerabilidade social são as consequências

consideradas necessárias dos novos modos de estruturação do trabalho, em termos de flexibilidade, polivalência, competitividade. A questão social coloca-se hoje, portanto, em estreita correlação com o esboroamento da condição salarial, na medida em que o salariado, que veio estruturar quase por inteiro a nossa formação social, se encontra actualmente posto em questão. Neste contexto, o “social” deixou as margens da sociedade, dos indivíduos inadaptados ao progresso, para se tornar numa questão que diz respeito à sociedade no seu todo.

A questão social passou a caracterizar-se, assim, por uma preocupação em manter a coesão de uma sociedade ameaçada de fractura. Perante esta ameaça, que paira sobre as pessoas e que tem sido caracterizada em termos de precaridade, vulnerabilidade, exclusão, etc., os temas das classes sociais e das desigualdades, que marcaram a agenda sociológica dos anos 60 e 70, passaram a ser substituídos, a partir dos anos 80 e 90, por uma focalização na questão do “laço”, do “vínculo”, e numa representação do problema em termos de conexão e de desconexão, de exclusão e de inclusão. Enquanto que na sociedade industrial-salarial a função integradora era desempenhada pelo “trabalho”, na era dita pós-industrial é a “rede” que é proclamada como a garantia da coesão social. As políticas sociais públicas – do emprego, da luta contra a exclusão e outras – passaram a apelar aos “serviços de proximidade” (Laville, 1992; Amaro, 1997), às “redes de solidariedade”, nomeadamente às solidariedades familiares, às solidariedades das organizações e instituições sem fins lucrativos, como é o caso das cooperativas, mutualidades, associações, misericórdias, fundações e, de um modo bastante difundido entre nós, das IPSS (Instituições Particulares de Solidariedade Social), e, de uma forma geral, ao “sector sem fins lucrativos” – da “economia informal”, da “economia solidária”, da “economia social” – constituindo estas “economias” o que tem sido designado globalmente por “terceiro sector”, por ser concebido diferentemente dos dois sectores tradicionais: o sector público do Estado e o sector privado do mercado.

Em síntese, na actualidade a questão social tende a circunscrever-se às iniciativas do terceiro sector e a referenciar-se ao tema da exclusão. Num contexto de desestruturação dos sistemas de protecção social de carácter universal, de base nacional-estatal, com os seus mecanismos de segurança de prestações (desemprego, velhice, reforma, saúde, família) fragilizados, essas iniciativas tendem a orientar-se para a ajuda pontual, localizada e individualizada, atendendo essencialmente aos “náufragos”

(Latouche, 1991) de um modelo de desenvolvimento que mantém os seus principais traços – a competição e o lucro – inquestionáveis.

Como sustentam Canário, Alves e Rolo (2000), a perspectiva da “luta contra as desigualdades sociais” deu lugar à perspectiva da “luta contra a exclusão social”, mas enquanto que a “igualdade de oportunidades” se apresentava como uma finalidade de justiça social, a “luta contra a exclusão” apresenta-se com uma finalidade paliativa. Isto é, na perspectiva da luta contra a exclusão os problemas tendem a ser encarados como problemas dos indivíduos e não como problemas da sociedade e, como tal, é reclamada a mudança dos hábitos e comportamentos dos indivíduos e não a mudança da sociedade no seu conjunto.

Na secção seguinte, apresenta-se uma parte de uma investigação empírica<sup>3</sup> que dá conta de algumas tensões vividas pelos profissionais que lidam com a “questão social” e que revelam a incongruência entre a natureza societal e estrutural dos problemas e a intervenção pontual e individualizada dos trabalhadores sociais.

### **O trabalho social: uma tensão entre a “ajuda” e o “controlo”**

Na sua actividade profissional, os trabalhadores sociais enfrentam situações de tensão entre uma acção que pretende ser de “ajuda”, mas que pode transformar-se, através de uma acção directa e deliberada ou de representações sociais a ela associadas, numa acção de “controlo”. O público em geral e os trabalhadores sociais em particular tendem a definir a intervenção social por referência à ideia de “ajuda” e de “serviço” e, historicamente, por referência às ideias de “caridade” e de “assistência”. Ora, muitas vezes, a chegada da “assistente social” a casa das famílias está associada à “existência de problemas”: “as pessoas associam a ideia de assistente social ao facto de alguma coisa não estar bem e irem ser chamados a atenção” (Entrevista, Júlia, Educadora de Infância, 2000)

Ao longo da década de 90, com a proliferação de iniciativas de intervenção social inseridas em programas diversos, houve um incremento do trabalho social “domiciliário”. Se, por um lado, este trabalho tem dado visibilidade às condições de pobreza em que as pessoas vivem, contribuindo assim para a sua resolução, tem gerado,

---

<sup>3</sup> Esta investigação foi desenvolvida entre 1999 e 2002, no âmbito dos trabalhos de doutoramento (Ferreira, 2003). Trata-se de uma investigação etnográfica e a parte que aqui se apresenta baseia-se na observação participante e em entrevistas às profissionais – educadoras de infância, uma educadora social, uma técnica de serviço social, uma enfermeira e uma psicóloga – que trabalham na área social num concelho rural do Norte do país – Paredes de Coura. O ponto de entrada para o estudo foi uma Instituição Particular de Solidariedade Social: o OUSAM.

ao mesmo tempo, uma tendência para a invasão da esfera familiar privada. O “apoio domiciliário” tem-se tornado uma referência da acção social e, frequentemente, as famílias mais pobres recebem visitas de técnicos de diferentes entidades e de diversos projectos e programas. Quando participam em visitas domiciliárias, as educadoras de infância questionam a sua legitimidade para entrarem nos ambientes familiares. Interrogam-se se ao fazê-lo não estarão a “intrometer-se”, a “apontar o dedo” e a “invadir a privacidade” das pessoas.

O primeiro relato que se segue refere-se ao trabalho desenvolvido por uma educadora de infância que não tinha, na altura em que foi feita a entrevista, um grupo de crianças e uma sala de jardim-de-infância, dedicando-se ao apoio específico a crianças nas salas de outras colegas e no próprio meio familiar, no âmbito do “Projecto CresSer” (um projecto local do OUSAM inserido no “Programa Ser Criança”, de âmbito nacional, da iniciativa do poder político central<sup>4</sup>); o segundo relato diz respeito a uma intervenção de uma educadora de infância feita em colaboração com a técnica de serviço social, junto da família de uma criança do seu grupo de jardim-de-infância.

*“Custou-me muito ter que ir trabalhar para casa porque tinha que levar um caixote com o material e trabalhar no quarto da mãe, porque apenas existia esta divisão e a cozinha, pois a casa ainda estava em construção e não tinha condições. E, por isso, eu sentia que invadia a privacidade daquela gente. Depois fui-me habituando. Às vezes estava a avó, a mãe e a tia a verem-me trabalhar com o menino. A mãe esteve sempre presente porque um dos objectivos era que ela aprendesse coisas simples para poder depois fazer com o menino: jogar a bola, fazer exercícios para desenvolver a motricidade, porque ele tinha as mãos, e ainda tem a esquerda, fechadas. Trabalhava-se a linguagem, com a apresentação de imagens. Depois eu até deixei lá ficar um caixote para ela guardar os brinquedos porque estava sempre tudo espalhado”* (Entrevista, Liliana, Educadora de Infância, 2000)

*“Eu tinha o caso de uma menina que ingeria álcool e muito café e ao abordar o tema com a mãe esta não aceitou muito bem. Eu e a assistente social já tivemos alguns problemas com uma família, onde havia muitos problemas de higiene. Teve que se fazer uma intervenção em casa, o que não foi muito bem aceite, mas era preciso, porque as coisas melhoraram. Claro que alguém tinha que fazê-lo, mas, por vezes, também me interrogo se nós temos esse direito de intervir dessa forma numa família, entrar dentro das suas casas e apontar-lhes o dedo. Quando decorria esse caso eu cheguei a questionar-me com que direito uma pessoa faz isto, se não era um pouco de intromissão”* (Entrevista, Júlia, Educadora de Infância, 2000)

---

<sup>4</sup> O Programa “Ser Criança” foi criado em 1995 através do Despacho n° 26/MSSS/95. Em 1999, através do Despacho n° 3664/99, o Ministério da tutela, então designado Ministério do Trabalho e da Solidariedade, determina a passagem da responsabilidade da gestão do Programa para o Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS).

Em consequência desta orientação para o trabalho domiciliário, as famílias pobres têm ficado mais expostas, não apenas em relação aos profissionais que realizam esse trabalho, mas também em relação aos vizinhos e à população em geral. Uma das famílias que mais “exposta” ficou, neste concelho, com o incremento da acção social foi a da “São de Bico”: uma família com cinco filhos e que vive em condições de pobreza. Esta família tornou-se um “alvo” de todos os projectos e programas de intervenção social: “toda a gente fala da São de Bico, toda a gente conhece. Fala-se em pessoas carenciadas e toda a gente diz: é a São de Bico” (Entrevista colectiva, Andreia, Educadora Social, e Sandra, Educadora de Infância, 2001).

A proliferação de iniciativas no campo da acção social, designadamente, do “apoio domiciliário”, é hoje visível, por exemplo, quando se circula pelas estradas do concelho e se cruza frequentemente com viaturas de instituições e projectos como é o caso do OUSAM, dos Centros Sociais e Paroquiais e do Projecto de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social “Terras de Coyra”. A circulação destas viaturas e dos trabalhadores sociais pelas localidades do concelho dão visibilidade aos problemas, designadamente ao problema escondido da pobreza dos meios rurais, e, como tal, estas acções têm um papel importante de denúncia e de melhoria das condições de vida das populações. Por outro lado, produz um efeito de exposição das famílias ao estigma de “pobres” e “excluídos”, fazendo muitas vezes com que as pessoas pobres sejam “obrigadas a provar a sua pobreza” (Hespanha *et al.*, 2000).

O trabalho social é, portanto, um campo sensível, situado frequentemente entre a possibilidade de “ajuda” e o constrangimento da “estigmatização”. A ajuda pode tornar-se uma forma de produção ou acentuação dos rótulos de alcoólico, toxicodependente, ex-presidiário, “beneficiário do rendimento mínimo”, “pobre”, “excluído”; Além disso, a obtenção, por parte dos profissionais, de “provas” relativas à condição de pobreza de algumas famílias torna-se um requisito necessário à intervenção, designadamente quando o que está em causa é a resolução do problema da habitação, que é, neste concelho, um dos mais graves.

*“Ela tem vergonha de mostrar a própria casa e, por outro lado, não quer que o marido saiba que lá entrámos. (...) Já falámos com ela, porque achamos que é importante ela mostrar a casa onde vive para que as pessoas tomem consciência de que é mesmo importante resolver a situação da família, da habitação”.*

(Entrevista colectiva, Andreia, Educadora Social, e Sandra, Educadora de Infância, 2001)

No contexto da “acção social territorializada”, os discursos dos trabalhadores sociais revelam uma maior orientação para os “indivíduos” do que para os “territórios”. E nesta lógica de individualização, as palavras de ordem são o “encaminhamento” e o “acompanhamento” e os objectivos são “organizar” a vida das famílias e “formar” os pais.

*“O meu trabalho é mais a nível de intervenção com as famílias. É um trabalho de acompanhamento”.*

(Entrevista, Helena, Técnica de Serviço Social, 2000)

*“As acções/actividades do projecto (Dar Laços... Desatar Nós...) baseiam-se em visitas domiciliárias, acompanhamento familiar e o necessário trabalho em parceria.*

*Fazemos um acompanhamento das famílias e crianças ao nível da saúde, educação, acção social, planeamento familiar, habitação...*

*Em determinados casos existe também um acompanhamento psicológico (certas crianças e adultos).*

*Outra acção necessária é a avaliação do desenvolvimento da criança, fazendo a despistagem de atrasos e quando se justificar proceder a encaminhamentos para entidades especializadas.*

*Assim, acompanhamos certas crianças e sua família a determinadas consultas de especialidade (como seja consultas de desenvolvimento, terapia da fala entre outras (...)).*

*Desenvolvemos acções de intervenção ao nível da organização doméstica, economia do lar e gestão de recursos (...).*

*Quando necessário são feitas acções de formação no seio familiar, nas áreas de planeamento familiar, preparação para o parto, cuidados básicos a ter com bebés, higiene e saúde...”.*

(Andreia e Sandra, intervenção no Encontro de Projectos do Programa Ser Criança, Paredes de Coura, 10 e 11 de Janeiro de 2002)

Nas novas linguagens do “social”, embora tenham emergido outras noções, como a “parceria”, as reflexões sobre a sociedade, as desigualdades e injustiças sociais parecem estar ausentes. Em contrapartida, abundam as descrições em torno de “casos” individualizados. Como nos foi dado observar, as reuniões da equipa do Projecto “Dar Laços... Desatar Nós...” são dedicadas essencialmente a conversas sobre estes “casos”, revelando não apenas a referida tendência de “controlo”, designadamente em torno do cumprimento do “acordo de inserção” do Rendimento Mínimo Garantido, como também a proximidade e a afectividade que os trabalhadores sociais revelam nos processos individualizados de intervenção.

*“A Elisabete.*

*Aquela dos caracolinhos?*

*É do RMG?*

*Sim.*

*Então vamo-los pôr finos*". (referência ao corte do RMG se o "acordo de inserção" não for cumprido)

*"A senhora onde fomos fazer aquela formaçãozinha?*

*Sim, a do bebé*".

*"O marido é aquele que a deixou e fugiu com outra?"*

*"A Bruna ainda está hospitalizada"*.

Notas de Campo, Reunião da Equipa Operacional do Projecto "Dar Laços... Desatar Nós...", 9 de Maio de 2001)

Trata-se de um trabalho orientado essencialmente para "casos" e "situações" individuais considerados "urgentes" e, como tal, fazendo apelo a um trabalho no "curto prazo". Como diz a psicóloga da "equipa operacional", o profissional do "social" trabalha "em cima do acontecimento" "como um bombeiro".

*"É um bocado fruto das solicitações que chegam e do professor que telefona e diz 'este miúdo é urgente, gostava que viesse aqui. (...) Ir respondendo ao que é mais urgente; é nessa base que mais tem funcionado. Tem que ser com um bocado de criatividade, telefonar a ver o que há sobre isto, sempre um bocado em cima do acontecimento. É como um bombeiro"*.

(Entrevista, Lúcia, Psicóloga, 2000)

Caracterizado pela intervenção de longo prazo, o "mito educativo" foi durante muito tempo um dos sustentáculos fundamentais da acção social (Ion, 2000). No período de crescimento económico o trabalho social tinha em vista a transformação das condutas e não se tratava apenas de ajudar as populações que tinham a cargo, mas de lhes ensinar a tornarem-se "autónomas", a decidirem por elas próprias, a integrarem-se na sociedade. Esta era a esperança motora das ideologias profissionais numa sociedade de progresso. O trabalho social era considerado como um meio de reinserir na sociedade aqueles que momentaneamente dela se tinham afastado. Esta motivação educativa perdeu, no entanto, sentido num contexto de crise em que a visão de progresso foi anulada, em que o contexto ideológico e militante desapareceu, em que o modo de intervenção do social territorializado supõe outros modos de fazer, afastando qualquer visão de longo prazo. Hoje, o modo de intervenção é caracterizado pela urgência: o objectivo é gerir os excluídos, sem esperança. Para além disso, o próprio público do trabalho social mudou as suas exigências e expectativas em relação aos profissionais.

Segundo Jacques Ion (2000), a observação mostra como, com a institucionalização do próprio trabalho social, a clientela aceita cada vez menos entrar num processo pedagógico e, ao contrário, procura cada vez mais ajudas precisas (ajudas financeiras, estágios pré-profissionais, etc.).

Como este trabalho de “urgência”, de “curto prazo”, é incongruente com o objectivo da produção de mudanças profundas, pois estas são, no campo social, de “longo prazo”, isso leva a que os trabalhadores sociais desenvolvam a consciência de que têm que “valorizar os pequenos ganhos”, para não se sentirem “frustradas” no seu trabalho: “como técnicos, temos que gerir expectativas e saber lidar com algum grau de frustração” (Andreia e Sandra, intervenção no Encontro de Projectos do Programa Ser Criança, Paredes de Coura, 10 e 11 de Janeiro de 2002). No entanto, um dos principais problemas que se colocam hoje aos trabalhadores sociais é o da própria continuidade dos “projectos”, devido à precaridade da sua própria situação profissional. Encontrando-se frequentemente em situação de “estágio profissional”, saltando “de estágio em estágio” e “de projecto em projecto”, o seu trabalho não tem garantias de continuidade. Tratando-se de “projectos locais” inseridos em “programas nacionais”, a continuidade dos primeiros passa a depender, em grande medida, da continuidade dos segundos.

*“O nosso trabalho... são coisas que só se vêem resultados a longo prazo, não é? E aquelas pequenas coisas que nós vemos e que dizemos assim ‘realmente aquilo mudou, melhorou’ é um pequeno nada que temos que valorizar, como técnicos, porque se não também nos sentimos um bocado frustradas. (...) Temos que nos agarrar a alguma coisa pequena para sentirmos que vale a pena, se não as pessoas começam a desinvestir”.*  
(Entrevista, Andreia, Educadora Social, e Sandra, Educadora de Infância, 2001)

*“É um bocado desmotivante pensar que quando eu dominar isto tudo, se calhar vou-me embora. (...) Acho que na área social devemos trabalhar a longo prazo”.*  
(Entrevista, Lúcia, Psicóloga, 2000)

*“Nesta abordagem comunitária, nós às vezes numa primeira visita não conseguimos muito; numa segunda já conseguimos um bocadinho mais; numa terceira mais ainda. As pessoas começam a ver que são os amigos que entram na casa delas, não são os intrusos, são pessoas amigas que os querem mesmo ajudar. E portanto com este trabalho de persuasão contínuo e permanente vamos conseguindo que a pessoa pense que nós estamos realmente interessados em ajudá-los. Se são situações pontuais em que a gente lá aparece uma vez, não dá confiança”.*  
(Entrevista, Fernanda, Enfermeira, 2000)

A continuidade do trabalho é fundamental, em primeiro lugar porque implica a criação de uma “relação empática” com as pessoas, de modo a obterem a sua “confiança”, o que constitui, na sua essência, um processo lento; em segundo lugar porque aos olhos dessas pessoas os trabalhadores sociais com quem interagem quotidianamente passam a constituir-se como portadores de “esperança”. São como que representantes, ou “porta-vozes”, de populações específicas, situando-se, assim, num terreno político e ético. Ora, após um determinado projecto ter contribuído para a melhoria da auto-estima, de ter criado confiança e expectativas, o seu fim pode revelar-se extremamente penalizador para as pessoas envolvidas. Como frequentemente a intervenção social se caracteriza mais pela dimensão relacional e afectiva do que pela dimensão material, o fim de um projecto pode levar a que os progressos conseguidos tenham um retorno não apenas para o nível em que as pessoas se encontravam inicialmente, como, pior ainda, à acentuação do sentimento de abandono.

Uma das tensões que se coloca com maior acuidade no actual período, marcado pelo incremento de uma “lógica de programa”, de curto prazo, no campo da acção social, é, portanto, a continuidade dos “projectos” em que os trabalhadores sociais estão envolvidos. O Estado procura impulsionar a acção social através de programas de política social, no âmbito dos quais se desenvolvem os projectos locais. Com o término desses programas, os projectos locais vêem-se obrigados a adquirirem a sua própria base de sustentação, mediante processos de participação, envolvimento e compromisso. Acontece porém que, na “lógica de programa”, os profissionais envolvidos nesses projectos tendem a dedicar-se predominantemente ao preenchimento burocrático de “formulários” ao invés de promoverem esses processos locais de participação.

Surge, assim, uma tendência para os projectos reproduzirem linguagens e práticas uniformes. As noções de “risco”, “população alvo”, “grupo alvo” têm sido muito utilizadas no preenchimento desses formulários e também no discurso dos trabalhadores sociais, revelando uma maior subordinação a lógicas instrumentais e moralistas do que a lógicas de participação e “empowerment”. Por exemplo, no formulário de candidatura de projectos ao referido Programa Ser Criança, a definição das “problemáticas de intervenção” é feita a partir de uma lista que enumera um conjunto de “carências”, “défices” e outras situações, como “famílias numerosas” e “desestruturação familiar”, as quais são definidas como “problemas” a partir de um juízo moralista sobre o que é considerado uma família “normal”. Gera-se assim uma lógica de racionalização, através da qual as linguagens tendem a uniformizar-se e a

descontextualizar-se, revelando frequentemente uma subordinação do trabalho social a perspectivas carencialistas e até preconceituosas e moralistas.

## **Conclusão**

A palavra mobilizadora das políticas sociais contemporâneas, nomeadamente das designadas políticas territoriais e contratuais, é a “implicação” (Nicolas-Le Strat, 1996) – implicação no trabalho, na procura de emprego, no seu percurso de inserção, no seu projecto de formação, etc. Tal enfoque na responsabilização individual, de que são exemplos a noção muito em voga da “empregabilidade” ou o “contrato de inserção” do Rendimento Social de Inserção, configura uma nova forma de contratualização: uma “contratualização liberal individualista” (Santos, 1998).

Embora tenha surgido nos anos 80 e 90 do século XX com grande fulgor, o fenómeno da contratualização social não é novo. O “contrato social” representa um compromisso elaborado ao longo de mais de um século de lutas sociais, desde logo as lutas de classes no sistema de produção capitalista e a procura de consensos, e é constituído por regras escritas e não escritas, de práticas, de valores e de instituições em quatro grandes domínios: o direito ao trabalho, a redistribuição das riquezas, a protecção contra os riscos sociais e a promoção da igualdade de oportunidades (Petrella, 1995). Este compromisso tornou-se a via de acesso à cidadania, quer pela extensão aos trabalhadores dos direitos cívicos e políticos, quer pela conquista de direitos económicos e sociais.

Todavia, face à emergência de movimentos simultâneos de globalização e de re-localização, que questionam a base nacional-estatal da acção pública, este modelo clássico do contrato social atravessa um período de grande turbulência desde os anos 70 do século XX. Neste período, a contratualização social não desapareceu, mas transformou-se profundamente. Como argumenta Sousa Santos (1998), a situação actual, longe de configurar uma crise do contratualismo social, caracteriza-se pela sua consagração sem precedentes, pois nunca se falou tanto de contratualização das relações sociais, das relações de trabalho, das relações políticas do Estado com organizações sociais. Trata-se agora, no entanto, de uma nova contratualização liberal individualista, que tem pouco a ver com a que foi fundada na ideia moderna do contrato social. A nova contratualização passou a assentar na ideia do contrato de direito civil, entre indivíduos, e não na ideia do contrato social entre agregações colectivas de interesses sociais divergentes.

A participação passou a identificar-se menos com a participação-cidadania, e mais com a participação-implicação. Transformado em simples técnica, o ideal participativo tem estado omnipresente nos discursos mas ausente do terreno, convertendo-se numa participação sem participantes. Com base numa ideologia do consenso, a questão social tende a ser despida do elemento político, sendo a divergência e o conflito evacuados das práticas sociais e passando a participação a confundir-se com colaboração, coesão e adesão. Deste modo, a participação traduz-se numa tecnologia incitativa, através da qual o controlo social é frequentemente exercido sob a designação de ajuda e protecção.

### **Referências bibliográficas**

- Adair, P. (1985). *L'économie Informelle. Figures et Discours*. Paris: Anthropos.
- Amaro, R. R. (1997). *Serviços de Proximidade em Portugal*. Lisboa: Ministério para a Qualificação e o Emprego/Direcção Geral do Emprego e Formação Profissional.
- BareL, Y. (1990). Le grand intégrateur. *Connexions*. 56: 85-100.
- Boltanski, L. (1993). *L'Amour et la Justice comme Compétences*. Paris: Métailié.
- Boltanski, L. e Chiapello, È. (1999). *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*. Paris: Gallimard.
- Bourdieu, P. (1988). *Questions de Sociologie*. Paris: Editions de Minuit.
- Canário, R., Alves, N. e Rolo, C. (2000). Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: entre a “igualdade de oportunidades” e a “luta contra a exclusão”. in A. M. Bettencourt *et al.* *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: Construção Ecológica da Acção Educativa*. (139-170. Lisboa: IIE.
- Castel, R. (1995). *Les Métamorphoses de la Question Sociale. Une Chronique du Salarial*. Paris : Fayard.
- Comissão Europeia (1994) Livro Branco da Política Social Europeia: Como Avançar na União. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Comissão Europeia (2000). QCA – Quadro Comunitário de Apoio III: Portugal 2000-2006. Lisboa: Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.
- Ferreira, F. I. (2003). O Estudo do Local em Educação. Dinâmicas Socioeducativas em Paredes de Coura. Universidade do Minho (tese de doutoramento, polic.).
- Foucauld, J.-B. e Piveteau, D. (1995). *Une Société en Quête se Sens*. Paris. Odile Jacob.
- Frétigné, C. (1999). *Sociologie de l'Exclusion*. Paris : L'Harmattan.
- Gaulejac, V. e Taboada-Léonetti, I. (1994). *La Lutte des Places. Insertion et Désinsertion*. Paris: Desclée de Brouwer.

- Hespanha, P. *et al.* (2000). *Entre o Estado e o Mercado. As Fragilidades das Instituições de Protecção Social em Portugal*. Coimbra: Quarteto.
- Ion, J. (2000). *Le Travail Social à l'Épreuve du Territoire*. Paris: Dunod.
- Latouche, S. (1991). *La Planète des Naufragés. Essai sur l'Après Développement*. Paris: La Découverte.
- Laville, J.-L. (1992). *Les Services de Proximité en Europe*. Paris: Syros.
- Nicolas-Le Strat, P. (1996). *L'Implication. Une Nouvelle base de l'Intervention Social*. Paris: L'Harmattan.
- Paugam, S. (1997). Revenu Minimum et politiques d'insertion. Comment la pauvreté se régule dans les sociétés européennes. *Intervenção Social*. 15/16: 15-46.
- Petrella, R. (1995). L'Europe entre l'innovation compétitive et un nouveau contrat social. *RISS*. 143: 21-34.
- Santos, B. S. (1998). *Reinventar a Democracia*. Fundação Mário Soares/Gradiva.
- Strobel, P. (1996). De la pauvreté à l'exclusion: société salariale ou société des droits de l'homme? *RISS*. 148: 202-218.
- Touraine, A. (1992). Inégalités de la société industrielle, exclusion du marché. *in* J. Affichard e J.-B. de Foucauld (Ed.). *Justice Sociale et Inégalités*. Paris: Esprit.
- Wull, S. (1991). *Du Chômage à l'Exclusion*. Paris: Syros.