

SERVIÇO SOCIAL, HABITAÇÃO E AUTARQUIAS: MOVIMENTO E LIAMES DA PRÁTICA E DA TEORIA*

Marília Andrade **

RESUMO

A comunicação estruturada em três partes, expõe concepções teóricas e ideias sobre a prática e o conhecimento em Serviço Social, e procura sistematizar regularidades, configurações, estruturas e tendências do Serviço Social e do acto do Assistente Social na área da Habitação e Urbanismo em Portugal. Aborda a questão dos vínculos e das mediações, dá conta de alguns dos dilemas que se colocam ao profissional a trabalhar em Autarquias locais, e projecta formas e níveis de intervenção.

I — REFERÊNCIAS TEÓRICAS

O Serviço Social é uma área de conhecimento no domínio do social, que fornece contributos para a concepção e compreensão de Políticas Sociais, e que possui propostas efectivas de intervenção no âmbito dessas mesmas Políticas Sociais considerando-se e considerando-as inscritas em projectos societários mais amplos, nem sempre coincidentes,

A Intervenção do Assistente Social caracteriza-se pela manipulação de variáveis concretas, e pela rearticulação sincrética de um conjunto de representações teóricas, conhecimentos e saberes que permitem a configuração e implementação de projectos

* O presente texto serviu de suporte a uma comunicação integrada nas 1.^{as} Jornadas de Serviço Social Autárquico, realizadas no Porto em 6 e 7 de Dezembro de 1991 e promovidas por um grupo de Assistentes Sociais a trabalhar em Autarquias. É uma versão ampliada e ligeiramente alterada de uma comunicação inserida na 1.^a conferência de um Ciclo organizado pela Delegação de Beja, do Instituto Superior do Serviço social de Lisboa, em Abril de 1991.

** Mestre em Serviço Social.

institucionais específicos e a emergência de novos vectores na configuração de Políticas Sociais.

Tem-se uma concepção de Serviço Social e uma representação do Assistente Social que o colocam, sobretudo, como um profissional que ocupa espaços organizacionais, espaços esses circunscritos pela divisão social e técnica do trabalho numa dada sociedade e a partir dos quais opera mediações.

Desta postura derivam três características:

- O Assistente Social é prevalentemente um trabalhador assalariado e um profissional de intervenção.
- A Intervenção do Assistente Social comporta duas dimensões igualmente importantes numa dimensão simbólica e numa dimensão operativa.
- O acto profissional do Assistente Social possuiu duas fontes de legitimação que agem em simultâneo, a organização empregadora e os destinatários do seu acto.

Desdobra-se em seguida cada uma dessas características:

— **O Assistente social como interventor assalariado.**

Sendo o Assistente Social um trabalhador inserido numa organização, a sua intervenção é parâmetrada pela política organizacional/institucional que, por sua vez, possui como matriz, directrizes definidas pelas políticas sociais inscritas no projecto societário determinante.

Esta condição é geradora de um movimento tensional abrindo possibilidades e prefigurando limitações; Avançam-se três hipóteses explicativas desse movimento entre possibilidades e limitações em que se inscreve a intervenção profissional.

- As políticas sociais e as políticas institucionais apresentam-se com uma dupla face: a do controle e simultaneamente a da autonomia.
- Os projectos societários, em sociedades democráticas modificam-se com o movimento histórico e com a alteração da correlação das forças sociais e políticas.
- O Assistente Social ocupa um lugar determinado na hierarquia organizacional, mas ele é também um trabalhador com qualificação técnica, sensibilidade política e capacitação teórica.

É então um profissional que possui um referencial teórico metodológico, cultural, ético e político, domina métodos e técnicas, e está capacitado para definir estratégias e táticas de intervenção que combina com análises de conjuntura e análises de situação, interferindo em processos de produção e reprodução do social aos níveis organizacional, singular, colectivo e do tecido social.

— As duas dimensões presentes na intervenção.

No desempenho das suas funções, o Assistente Social, articula recursos, manipula variáveis (teóricas e políticas) administra carências, afecta situações sociais e dinamiza potencialidades, no sentido da alteração de situações de vida reconhecidas socialmente como problemáticas ou conflituais e, por isso mesmo, merecedoras de respostas institucionais e abrangíveis pela políticas sociais.

Esta dimensão operativa é completada pela dimensão simbólica na medida em que, o profissional de Serviço Social, realiza a mediação entre imediato e o mediato; realiza o movimento de passagem, de exclusão/inclusão, no acesso aos benefícios institucionais, aos bens e serviços que a sociedade oferece. O processo de intervenção atinge os níveis da reprodução social mas também o das representações a ela articuladas.

Estas duas dimensões, simbólica e operativa, abrem espaços de conflito entre o sentido e as finalidades do trabalho do Assistente Social, só ultrapassáveis pelas margens de incerteza de que o Assistente Social souber apropriar-se.

— A Questão das duas fontes de legitimação.

A legitimação do acto profissional deriva da competência, efectividade e eficácia social do seu desempenho, da sua utilidade social.

A instituição empregadora reconhece e legitima a actuação do Assistente Social por via de resultantes simbólicas. Reconhece e legitima na medida em que a intervenção deste profissional vai, ela própria, legitimar e dar corpo à política institucional.

Os destinatários das acções, a população abrangida, legitimam o acto profissional através das resultantes operacionais, dos benefícios usufruídos, mas também dos graus de participação, consciência singular/colectiva, e de autonomia conseguidos.

Estas duas fontes de legitimação são susceptíveis de gerar tensões no sentir e agir do Assistente Social porque o colocam em situações paradoxais, de incompatibilidade entre a racionalidade técnico-institucional e o referencial teórico-metodológico, cultural, ético e político, como veremos mais adiante.

A situações paradoxais responde-se com estratégias paradoxais, sempre atravessadas pelos paradigmas da regulação/controlado e da emancipação/autonomia.

Colocados os parâmetros e referenciais teóricos, as representações, exemplificaremos algumas destas questões e seus rebatimentos, através do caso particular da intervenção dos Assistentes Sociais nas Divisões de Habitação das Câmaras Municipais em Portugal, no final dos anos oitenta.

II — O ASSISTENTE SOCIAL E O SEU ACTO NUMA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PÚBLICA: A CÂMARA MUNICIPAL *

1 — As Autarquias Locais como Espaço mediador da intervenção dos Assistentes Sociais.

A existência de Serviço Social nas autarquias locais insere-se na perspectiva mais ampla da tercearização da economia e das sociedades, que decorre da trajectória percorrida pelo capitalismo, com a consequente alteração das funções da esfera privada e da esfera pública e o aparecimento da esfera social.

Para além destes aspectos, e mais particularmente, interessa referir dois outros extremamente importantes que se interligam entre si e que derivam das profundas transformações sociais e políticas ocorridas em Abril de 1974 em Portugal:

- A tomada de consciência colectiva da existência de desigualdades, direitos sociais, contradições e conflitos, a par da conscientização das razões que conduzem a este estado de coisas e das possibilidades de mudança;
- A crescente democratização da sociedade e a consequente descentralização do poder.

Os aspectos decorrentes da tercearização, e esta conjuntura específica, tornaram necessário que um maior número de pessoas ocupasse lugares, também na administração local, desempenhando tarefas de coordenação, regulamentação, e controle das desigualdades sociais, necessidades básicas e conflitos emergentes.

Efectivamente, processou-se ao nível das autarquias Locais, após a institucionalidade do poder local, a ampliação de dimensões das políticas sociais e o alargamento das atribuições na esfera social (de esfera de necessidades básicas, como por exemplo o alojamento).

É neste contexto que surge, num número crescente de Autarquias, o Serviço Social enquanto serviço de administração das políticas sociais, na maior parte dos casos ligado à questão do alojamento, através dos Serviços Municipais de Habitação.

* Esta parte do trabalho resultou de uma pesquisa teórica e empírica realizada em 1988 no âmbito do 1.º curso de mestrado em Serviço Social em Portugal e em que também colaboraram Alcina Martins e Francisco Branco.

É de considerar que, para além das questões estritamente laborais e ligadas à posse da terra, a habitação apareceu como pedra de toque dos movimentos sociais no período compreendido entre 1974 e 1976.

A Política Habitacional foi também uma das que mereceu maior intervenção por parte do Estado, imediatamente a seguir ao 25 de Abril de 74.

Nos anos 80, e início dos anos 90, a administração das políticas sociais nomeadamente no caso particular em análise, da política de habitação social, tende cada vez mais a ser atribuída, ao nível da sua concretização, às Câmaras Municipais, o que tem vindo a reafirmar a importância das autarquias como espaço mediador da intervenção dos Assistentes Sociais neste domínio.

2 — A Posição e a Ocupação do Profissional de Serviço Social, nas Divisões de Habitação.

As Divisões Municipais de Habitação (DMH) das Câmaras integram de uma forma quase generalizada um Gabinete de Serviço Social. A estes serviços, recorrem os municípios com problemas ou necessidades no domínio da habitação.

Os Assistentes Sociais, são no caso da administração pública, denominados Técnicos de Serviço Social. São Técnicos com grau académico de licenciatura, não ocupando ainda em alguns casos, o lugar de técnicos superiores (processo em curso dada a recente atribuição do grau). Este facto, segundo as regras da burocracia, tem reduzido o poder de participação e decisão dos Assistentes Sociais a nível organizacional.

Em qualquer dos casos, se considerarmos a pirâmide hierárquica, nas Câmaras Municipais, com três níveis, o primeiro essencialmente decisório e em que as funções são político-administrativas, o segundo com funções técnico-administrativas especializadas e com delegação de decisão, e o terceiro com funções apenas executivas, os Assistentes Sociais, como quadros técnicos situam-se no segundo nível.

Colocados entre os que só decidem e os que apenas executam, como muitos outros técnicos das autarquias, os Técnicos de Serviço Social das DMH exercem eles próprios quase só funções executivas. É-lhes normalmente pedido, apenas, que implementem programas parametrados pela natureza, âmbito e objectivos da Divisão.

Mas o que é importante sublinhar aqui, é que o Serviço Social nos aparece, enquanto racionalidade administrativa, intercalado entre decisores e municípios.

Na prática da organização, para atender os munícipes carênciados, existem os Assistentes Sociais que concretizam a atenção que a autarquia concede aos socialmente desiguais, às disparidades socialmente produzidas.

Na verdade, são os Assistentes Sociais que estabelecem o fluxo invisível entre os munícipes carênciados (mas eleitores), e a organização, transmitindo ao vereador os elementos de diagnóstico da situação dos bairros e dos seus habitantes e canalizando para as populações a vontade política da Câmara, através do relacionamento profissional mediatizado, sobretudo, pelos programas da autarquia. Apoiam desta forma a administração e as políticas organizacionais, ao mesmo tempo que prestam um serviço aos munícipes e os tornam utentes da organização.

Esta dualidade da intervenção contendo a dimensão operativa e a dimensão simbólica, é percebida de forma difusa pelos Assistentes Sociais; Mais pressentida do que assumida e explicitada, não é usada como saber e poder, por forma a influenciar política e administrativamente o sentido das decisões e das acções no domínio habitacional, tantas vezes desajustado às situações reais.

Na verdade, o processual de intervenção do Assistente Social tem-se orientado, prevalentemente, pela lógica e normas institucionais que articula habilmente com situações de vida dos munícipes que recorrem ao serviço. Através de relacionamentos profissionais, administra carências e problemas, conjugando os recursos da autarquia e dos próprios munícipes.

Verifica-se no entanto que, enquanto técnico, o profissional de Serviço Social utiliza como mediação, não só a política social e a política organizacional, mas também um referencial teórico-metodológico, cultural, político e ético próprio.

É esta condição que gera frequentemente, situações conflituais entre as proposições teóricas e axiológicas, (“o que dizem os teóricos, o que se aprende no Instituto”) e por outro lado, os parâmetros de actuação colocados pela Organização, bem como as situações e condições de vida dos sujeitos/objecto de actuação. Estas incompatibilidades são vistas como limitações/condicionamentos produtores de angústia e desânimo e como sendo de superação muito difícil. O Assistente Social sente muitas vezes a própria Câmara e os moradores como um bloqueamento a outra forma de agir que ele consideraria mais correcta.

Efectivamente, quando se coloca ou é colocado apenas como mero executor de programas, o Assistente Social acaba por perpetuar um determinado estado de coisas, contribuindo para a tendência das instituições, à burocratização e conservadorismo das decisões. Age prevalentemente segundo um paradigma, o da regulação e do controle.

Esta forma de agir, encaixando “os casos” em respostas pré-determinadas, ou seja, a implementação de respostas casuísticas, imediatistas e pontuais, acaba por não se revelar positiva nem para as autarquias, nem para os municípios e prejudica a efectividade das acções do técnico.

A vontade de eficácia social, constantemente reafirmada, a competência teórica e o saber dos Assistentes Sociais possibilitam, no entanto, a definição de estratégias que orientam o seu agir profissional no sentido de uma maior criticidade, no sentido do usufruto do direito de participar na configuração das políticas sociais, dos programas e projectos institucionais, no sentido da adopção de uma política de alianças, sem esquecer a vinculação com os projectos dos destinatários das acções. Em alguns casos isto já se verifica.

III — NO MOVIMENTO DA PRÁTICA E DA TEORIA, A INTERVENÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL

A interferência dos Assistentes Sociais nas Políticas sociais, é urgente que ocorra em vários níveis e em diversos espaços: através das organizações de classe (categoria) profissional, através das organizações partidárias, através das estruturas societais e sistemas operantes de nível decisório macro, ou através dos organismos e instituições de âmbito regional e local.

No caso dos organismos e instituições de âmbito regional e local, distinguem-se dois vectores fundamentais de intervenção profissional: o da concepção e o da concretização das políticas sociais.

Vejamos uma possível articulação destes dois vectores de intervenção, ao nível das Câmaras Municipais e no âmbito da Habitação.

1.º — Intervenção na Compreensão, Explicação, Definição e Formulação das Políticas, Programas e Projectos

Integrado em equipas multidisciplinares, o Assistente Social não só fornece um contributo que possibilita a análise conjuntural, integrando o conhecimento e a explicação da realidade social do Concelho, tendências e perspectivas de evolução, como também participa na projectação de directrizes, na definição de objectivos e na concepção/formulação de medidas de política habitacional.

Conjugando o trabalho de gabinete com o trabalho de campo e tomando como objecto situações concretas de vida das populações residentes no território municí-

pal, o Assistente Social investiga, analisa e diagnostica as características e as necessidades objectivas e subjectivas da habitação, sua distribuição social e espacial, bem como capacidades e recursos endógenos. Esta é uma base decisional necessária na definição das políticas e na estruturação dos programas.

O Serviço Social é também uma disciplina, entre outras, utilizada na avaliação dos programas e políticas habitacionais implementadas ao nível do Concelho. Estes aspectos constituem outra base decisional importante, para correcção ou manutenção das directivas políticas e dos programas globais.

2.º — Intervenção na Concretização/Implementação das Políticas, Programas e Projectos

O Assistente Social trabalha as políticas sociais e as políticas organizacionais procurando aliados, dentro e fora da Câmara, por forma a mobilizar energias e recursos que viabilizem programas e projectos específicos.

Porque as situações em que insidem esses programas e projectos, são situações de vida complexas, que envolvem totalidades e não apenas aspectos parcelares, as soluções/resposta institucionais, tantas vezes standardizadas, fragmentadas e sectorizadas, são social, cultural e economicamente desadaptadas às situações dos grupos populacionais que recorrem a Câmara, não respondem às suas aspirações nem às suas necessidades vitais, tornam muitas vezes os cidadãos dependentes e perpétuam as desigualdades e marginalização sociais.

A maioria dos bairros de habitação social são disso um exemplo concreto.

A intervenção necessária é a que, vinculando-se aos projectos dos destinatários das acções, se apoia nos programas institucionais transformando as soluções/resposta.

Esta intervenção que se processa subvertendo as respostas institucionais, é aquela em que se conseguem utilizar os recursos endógenos e exógenos, maximizando-os e aplicando-os de forma a contrariar a fragmentação, sectorização e estigmatização que essas respostas institucionais tendem a provocar.

Para tanto usa-se um procedimento profissional que contempla.

- A utilização de uma metodologia de abordagem e intervenção na realidade, que perspectiva as situações passíveis de alteração, de uma forma global, inte-

grando o singular na totalidade integrando as situações particulares em contextos societários mais amplos;

- A conjugação dos programas e potenciação dos recursos das várias instituições e organizações operantes na zona e da própria Câmara, procurando as alianças, solidariedades e articulações possíveis entre os vários técnicos da mesma e de outras instituições e organizações;
- A participação dos moradores (individual e colectiva), como componente essencial na formulação e escolha das opções e dos projectos a implementar, bem como na viabilização de acções, na procura e concretização dos bens e serviços de que precisam e a que tem direito.

Esta interferência concretiza-se através de um trabalho de campo, junto de organizações e populações, lento e continuado, que altera representações, fomenta a participação directa, consciente, crítica, organizada e solidária dos habitantes na tomada de decisões. Eleva a capacidade crítica nos modos de pensar e de agir.

É um trabalho de informação, de desenvolvimento de capacidades nos domínios cognitivo, organizativo e relacional, que possibilita às populações o exercício do direito de opção, decisão e participação em domínios da política de habitação que lhes dizem directamente respeito.

Esta é uma actuação segundo o paradigma da emancipação/autonomia. O Assistente Social abre novos espaços e viabiliza a existência de canais de comunicação e informação directos, entre a Câmara e os grupos populacionais. A Autarquia conta então com grupos organizados de habitantes, com interlocutores e colaboradores válidos, que desencadeiam formas autónomas de intervenção, através de processos democráticos de tomada de decisões e execução de acções.

Os novos espaços e possibilidades de intervenção abrem-se, evidentemente, no jogo da dinâmica social e relacional entre sujeitos colectivos que interagem de acordo com projectos societários e estratégias políticas específicas.

A intervenção profissional segundo os dois eixos atrás mencionados, é o tipo de intervenção que possibilita, a retotalização do social, coloca técnicos, políticos e munícipes como protagonistas de um mesmo processo e provoca a emergência de novos vectores de política habitacional, mais adequados às necessidades, aspirações e potencialidades dos moradores, e mais integrados na dinâmica de desenvolvimento local que todas as autarquias desejam.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Marília et al (1988) “Os Vínculos e as Mediações do Fazer Profissional”
— Trabalho de Mestrado, Lisboa, ISSS
- BATTINI, Odária (1982) “O Assistente Social e o Processo Decisório”, São Paulo, Cortez
- BRANCO, Francisco et al (1989) “O Serviço Social na Forma de Serviço numa Organização Municipal” Trabalho de Mestrado, Lisboa, ISSS
- FALCÃO, M.^a do Carmo, (1987) “Serviço Social, uma Nova Visão Teórica”, São Paulo, Cortez
- FALEIROS, Vicente (1986) “Saber Profissional e Poder Institucional”, São Paulo, Cortez
- FALEIROS, Vicente (1989) “A Questão da Metodologia em Serviço Social: Reproduzir-se e Representar-se”, in Cadernos ABESS n.º 3, São Paulo, Cortez
- HABERMAS, Jürgens (1988) “Mudança Estrutural da Esfera Pública”, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro
- KAMEYAMA, Nobuco (1989) “Concepção de Teoria e Metodologia”, in Cadernos ABESS n.º 3, São Paulo, Cortez
- KARSCH, Ursula (1987) “O Serviço Social na Era dos Serviços”, São Paulo, Cortez
- MARTINS, Alcina et al (1987) “Política de Habitação em Portugal” trabalho de Mestrado, Lisboa, ISSS
- MILLS, Wright (1979) “A Nova Classe Média”, Rio de Janeiro, Zahar
- NETTO, J. Paulo (1989) “Notas para a Discussão da Sistematização da Prática e Teoria em Serviço Social”, in Cadernos ABESS, n.º 3, São Paulo, Cortez
- SPOSATI, Aldaiza (1988 a) “Políticas Sociais e Gestão da Pobreza”, Texto mimeografado, Jornadas de Serviço Social, Lisboa, ISSS
- SPOSATI, Aldaiza (1988 b) “Controvérsias sobre a Assistência Social” Texto mimeografado, Porto, ISSS
- WEBER, Max (1979) “Ensaio de Sociologia”, Rio de Janeiro, Zahar
- WEISSHAUPT, J. Robert (1985) “As Funções Sócio-Institucionais do Serviço Social”, São Paulo, Cortez