

## CRISE DO ESTADO-PROVIDÊNCIA E RECOMPOSIÇÃO DA INTERVENÇÃO SOCIAL

*Marc-Henry Soulet \**

Intitulei este artigo «Crise do Estado-Providência e recomposição da intervenção social». Nas páginas de que disponho, não entro, evidentemente, numa análise profunda mas simplesmente exponho as linhas relevantes e esclareço o movimento das transformações já observáveis. Isto não significa no entanto que eu imagine que se assiste a uma mudança total do trabalho social, ou que este siga integralmente os caminhos delineados. Provavelmente, as minhas observações incitam sobretudo a uma recomposição do trabalho social? Recomposição que verá coexistirem formas tradicionais, se ousar dizer, do trabalho social, e formas mais modernas, sem por isso serem imediatamente qualificadas de inovadoras.

Mas basta de rodeios preliminares. Entremos no âmago do assunto. Estareis de acordo comigo em que os tempos mudam para o trabalho social. Se não estais verdadeiramente persuadidos, pois talvez tenhais chegado muito recentemente ao universo animado do trabalho social, perguntai aos trabalhadores sociais que conheceram a idade de ouro, esse tempo em que nos podíamos permitir o luxo da auto-contestação. Esta crise de identidade interna, verdadeiro instrumento de integração, está hoje ultrapassada. Terminados os «maus pensamentos» dos trabalhadores sociais. Terminados os anátemas que se lhe atiravam à cara (trabalhador social igual a polícia). Acabadas as injunções que funcionaram como verdades primordiais (a normalização, o controle, a domesticação do Outro com um O grande, irreduzível ao cilindro compressor da sociedade moderna e que funcionava como o sintoma da patologia desta). Eis-nos hoje perante uma crise de legitimidade, alimentada principalmente do exterior, através das críticas do Estado-Providência. Esta crise estrutura-se à volta dum procura de reabilitação do trabalho social e alia-se desta vez a um instrumento de mudança. Sem esquecer os avanços sociais das quatro últimas décadas, permitidos pelas transferências sociais e por uma política redistributiva, somos obrigados a constatar uma crise do funcionamento e uma crise das fina-

---

\* Professor da Universidade de Fribourg — Cátedra de Trabalho Social.

lidades do Estado-Providência. Desde há alguns anos não faltam as interrogações sobre a eficácia de um sistema de ajudas, de prestação e de acções que, qualquer que seja a especificidade nacional da sua organização, é agora apresentado como pesado, burocrático, afastado das pessoas, gerador de custos elevados, sem que as contrapartidas se manifestem realmente a favor dos mais desfavorecidos.

## I. EM PRIMEIRO LUGAR DE QUE CRISE SE TRATA?

Pergunta difícil porque engloba uma multiplicidade de aspectos e é sustentada por um grande número de interesses. Para resumir, poder-se-ia dizer que ela se confunde com a crise do modelo social-democrata do Estado. Simplesmente, é necessário compreender o significado da evolução recente da estrutura política e da organização do Estado-Providência, e caracterizar a transformação observável na intervenção do Estado a favor da promoção do bem-estar. Transformação que tem efeitos consideráveis sobre o futuro de partes inteiras da sociedade, particularmente dos grupos profissionais encarregados desta intervenção. Pode-se assim descrever esta crise através de dois aspectos estreitamente relacionados.

### 1. Uma crise económica.

Num contexto internacional de estagnação do crescimento, esta crise económica, que atravessa o Estado-Providência, situa-se a dois níveis.

#### a) *Uma crise de financiamento.*

Mas se se pode dizer, com razão a meu ver, que o impasse financeiro em que se encontra o Estado-Providência não reflecte senão o problema do grau de socialização tolerável dum certo número de bens e de serviços<sup>1</sup>, é necessário constatar que se multiplicam em todos os países ditos desenvolvidos, para não citar senão estes, os anúncios de cortes nos orçamentos sociais, os debates sobre a redução dos défices sociais, a fragilização de certas prestações sociais... O fosso cresce entre as despesas sociais cada vez maiores e os recursos fornecidos pelos impostos. Ora a multiplicação das formas de recusa de um aumento dos impostos induz uma redução das possibilidades do Estado-Providência. Mas mais gravemente, a crise global que atravessa a economia no seu conjunto, redobra esta crise de financiamento. A res-

---

<sup>1</sup> ROSANVALLON P., *La crise de l'État-Providence*, Paris, Seuil, 1981.

truturação do sistema económico, a mudança dos instrumentos de produção, a política de luta contra a inflação... tudo isso participa na modificação das nossas sociedades modernas. E o desemprego aumenta continuamente a par das dificuldades de manutenção do nível das prestações dos ditos desempregados.

Além disso, em conformidade, a clientela do trabalho social evolui. A dualização da sociedade e o surgimento da nova pobreza, para não falar senão nas manifestações mais mediáticas da crise, não traduzem somente um acréscimo quantitativo da dita clientela. Indicam uma modificação e uma diversificação qualitativa desta. Às famílias marginais, alérgicas às normas profissionais que constituíam o núcleo duro da clientela, é preciso doravante juntar: os desempregados no fim do período de direito à prestação social respectiva, os jovens que esgotaram todos os estágios possíveis, as mulheres sós que não podem conciliar a vida profissional e a educação dos filhos, as vítimas do endividamento e do pequeno crédito, os sem domicílio fixo, etc. Categorias mais culpabilizantes do que culpadas. Trata-se muitas vezes, efectivamente, de populações onde se nota uma ausência quase total de dimensão moral na emergência do seu sofrimento social, sofrimento que afecta além disso as populações relativamente estranhas e/ou rebeldes a toda a tentativa pedagógica. É de facto a paisagem inteira da acção social que é perturbada por esta modificação do contexto socio-económico. «As missões do social estavam ontem focalizadas sobre a redução das desigualdades e a integração de populações específicas, relativamente homogéneas; hoje juntam-se a elas as focalizadas na luta contra a marginalização de populações heterogéneas e instáveis: o aumento do desemprego, a precariedade dos rendimentos das famílias, assim como a evolução da composição destas últimas, contribuíram para alargar e diversificar os públicos dos serviços sociais e tornar mais pesadas as tarefas destes últimos»<sup>2</sup>.

#### b) *Uma crise de eficácia.*

A crise que atravessa profundamente o Estado-Providência é, evidentemente, a que se manifesta através das dúvidas sobre a eficácia deste. Assiste-se, apesar da extensão dos meios investidos, à manutenção ou ao ressurgimento das desigualdades ou da marginalidade. Resumamos as principais considerações<sup>3</sup>: as políticas sociais produzem, dentro da lógica dos efeitos perversos, resultados muitas vezes

---

<sup>2</sup> RATOUIS A., «Redéfinir le travail social — réorganiser l'action sociale», in *Rencontre*, n.º 87, 1993, p. 16.

<sup>3</sup> Ver a síntese muito clara de FRAGNIERE J.P., *Matériaux pour l'étude de la politique sociale en Suisse*, Genève, Presses de l'Université de Genève, 1993, nomeadamente o capítulo 3: La crise de l'État-Protecteur. Fait ou mythe?

diâmetralmente opostos aos seus objectivos fundamentais; por exemplo, concebe-se que a ajuda social tem efeitos que não incentivam o trabalho. Estas políticas sociais são incapazes de se adaptarem à transformação da estrutura das necessidades, associada aos seus próprios resultados, e continuam a apoiar medidas antiquadas, empenhando-se continuamente na procura da satisfação de novas necessidades. Finalmente, as políticas sociais são um amontoado de medidas sem coerência entre si, regidas por um crescimento em estratos. Apresentam limites claros ao nível dos seus efeitos distribuidores. Se a redistribuição horizontal é incontestável, dos saudáveis para os doentes, dos activos para os não-activos, etc., é preciso verdadeiramente interrogar-se se a redistribuição vertical existe e se os benefícios sociais não se reportam, quase sempre, às categorias médias e intermediárias.

Além disso a lógica do sistema de acção social acaba por afastar-se das suas finalidades. O burocrático, o corporativismo, o *lobbying*, a tecnocracia tornam mais complexas, pouco legíveis e mesmo ilegíveis, as políticas sociais para aqueles mesmos a quem elas se destinavam. Tudo isto, ligado à crise de financiamento acima invocada, obriga a rever a lógica das políticas sociais. A admissão da necessidade de efectuar escolhas e estabelecer prioridades doravante, é sem dúvida nenhuma a mudança mais manifesta. Inferem-se daí duas consequências importantes: o desenvolvimento de políticas sociais e de acções programadas, por um lado, a passagem quase obrigatória pela avaliação, por outro. Para existir e durar, uma política social, um programa, uma acção devem, de ora em diante, fazer prova da sua utilidade e da sua eficácia.

## 2. Uma crise ideológica.

Esta dimensão da crise do Estado-Providência é pelo menos tão importante como a primeira. Gira em torno duma dupla interrogação. A dúvida sobre a igualdade como finalidade social por um lado, os limites da solidariedade mecânica por outro. «A crise da solidariedade provém da decomposição ou, mais exactamente, da deslocação do tecido social criada mecânicamente e involuntariamente pelo desenvolvimento do Estado-Providência. Já não há suficiente «social» entre o Estado e os indivíduos. É por isso que os limites do Estado-Providência devem apreender-se a partir das *formas* de sociabilidade que ele induz e não principalmente a partir do grau de socialização da procura (percentagem dos impostos obrigatórios)»<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Pontos postos em evidência muito cedo por ROSANVALLON P., *La crise de l'État-Providence*, Paris, Seuil, 1981, p. 48.

a) *A igualdade em discussão.*

O programa do Estado-Providência, se se pode dizer, assentava ideologicamente na libertação da sociedade da necessidade e do risco, estabelecendo utopias concretas sobre o futuro da sociedade. Ora, talvez mais do que o abrandamento do crescimento, é a crise das representações do futuro que suscita problemas. Hoje, este já não é pensado como o prolongamento duma tendência, como a realização dum movimento na direcção da felicidade. Mais ninguém fala de progressos sociais vindouros. O que domina, é a perspectiva de manter os direitos adquiridos face a uma ameaça plausível. Propomo-nos, o melhor possível, consolidá-los perante os novos efeitos da crise, defendê-los arduamente no pior dos casos. O pedido de igualdade social, distinto do pedido de igualdade cívica, perde o seu sentido como vontade colectiva de redução das desigualdades. Tem um preço económico pesado sem compensação ideológica e já não tem simbolicamente efeito real (redução das desigualdades marginais, preservação dos direitos adquiridos), nem praticamente orientação ideológica. Torna-se quase ilegítimo, o que tende a explicar, entre outros aspectos, a recusa de aumentar os impostos para sustentar algo que já não tem visibilidade social nem densidade utópica.

b) *Os limites da solidariedade pública.*

Na lógica dura, se podemos usar esta expressão, do Estado-Providência, o agente central da solidariedade é o Estado que se substitui aos indivíduos e aos grupos. A solidariedade deve ser abstracta para existir. A segunda dimensão da crise ideológica do Estado-Providência consiste por conseguinte na interrogação sobre o fundamento de um tal monopólio. Invisibilidade do social, solidariedade mecânica, relações sociais impessoais, decomposição do tecido social... tudo isto incita a redefinição das relações entre solidariedades públicas e solidariedades privadas numa lógica de economia mista de bem-estar.

Efectuada a caracterização desta crise do Estado-Providência, de modo abreviado, quais são então as consequências. Ousaria dizer : a aparição dum novo paradigma do Estado-social que delinea uma relação diferente com as populações e novas relações entre a sociedade civil e o trabalho social.

## **II. UMA MODIFICAÇÃO DA FORMA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO**

Expliquemo-nos. Qual é este novo paradigma? Primeiro, tracemos as linhas de força do Estado-Providência clássico para que possamos compreender as diferenças

fundamentais em termos comparativos. O Estado-Providência clássico assentava sobre uma lógica de intervenção crescente do Estado no campo das relações sociais em face do constante aumento de necessidades insatisfeitas, e consecutivamente ao relativo fracasso ou à insuficiência da auto-organização da sociedade. Este estatismo, usemos a palavra, conduziu assim à transformação das organizações espontâneas da sociedade num sector para-estatal funcionando na base de subvenções estáveis e legitimadas pela satisfação pública das necessidades. Resumamos, então, a ideia de base : socialização da procura e delegação da oferta a serviços convencionados parapúblicos ou semi-privados <sup>5</sup>.

A nova configuração do Estado-social, que se delinea actualmente, pode ser designada pelo termo Estado-incidentador; alguns falaram de Estado-impulsionador ou de Estado-animador, mas a ideia é a mesma de facto. A partir duma análise da crise baseada na não tomada em conta dos particularismos sociais, na indiferenciação da acção do Estado, na não consideração das relações sociais, vê-se assim reactivada a «subsidiaridade» desde os anos de 1980, principalmente com as lógicas liberais da desregulamentação. Esta segunda idade da «subsidiaridade» repousa numa lógica de auto-organização da solidariedade. Mas esta procede desta vez duma incitação do Estado que, se deseja integrar as estratégias dos actores privados na distribuição dos serviços e mesmo na elaboração das políticas públicas, quer fazê-lo segundo uma lógica organizacional coerente e controlável, na qual ele continua a desempenhar um papel importante, particularmente na conceptualização da auto-organização. Trata-se de facto duma política de «subsidiaridade» em que o Estado impulsiona ele mesmo a auto-organização, o seu quadro e a sua legitimidade, criando situações favoráveis para a sua emergência ou incitando organizações, dele saídas, a integrarem certos programas na sua actividade. O que difere fundamentalmente, pelo contrário, do Estado-Providência clássico, é que não há mais subvenções regulares para estas organizações, mas subvenções pontuais de programas, de projectos precisos. Por consequência, assiste-se a uma divisão do trabalho entre actores públicos e actores privados, na base duma cooperação conflituosa, levando os actores privados a desenvolverem as suas acções em conformidade com esta política de «subsidiaridade». Deve-se no entanto insistir que não se trata duma delegação pura e simples. Se se trata de facto duma transferência de tarefas, anteriormente asseguradas pelo Estado, para os actores privados, esta faz-se num quadro programático no âmbito das políticas públicas.

---

<sup>5</sup> Movimento muito bem analisado na Suíça por CATTACIN S. & BUTSCHI D., *Le modèle suisse du bien-être*, Genève, FNRS, 1993.

Esta reformulação do Estado-social dá lugar a uma reelaboração das políticas sociais. O movimento parece comum a muitos países. Seria certamente longo e arriscado entrar em pormenores sobre as disposições de cada Estado, mas temos que constatar que se assiste, mais ou menos segundo os países, à emergência de novos processos animados por esta lógica de impulso/animação do Estado. Estes novos processos podem caracterizar-se em quatro pontos.

- São transversais relativamente à organização habitual da acção pública. Apoiam-se em dispositivos experimentais não generalizáveis sobre a base do direito e mobilizam frequentemente várias administrações. Por esta razão, estão colocados sob a tutela de missões, isto é, de organismos temporários criados a este fim.
- São exemplares, pois são consolidados por uma forte mediatização, especialmente à nível local, afim de obter a implicação/adesão do maior número possível de actores. Não poderiam, neste sentido, permanecer o apanágio somente dos que os conceberam.
- São territoriais. Ainda que suscitados e financiados pelo Estado, estão colocados sob a responsabilidade de actores locais e assentes num espaço social caracterizado. É o espaço, e já não um perfil de pessoa na posse de direitos ou uma população-alvo, que se torna objecto privilegiado das políticas sociais. A escala da responsabilidade política coincide então com a escala do tratamento concreto dos problemas.
- São suportados pelos processos de concertação, isto é, colocados sob o signo de uma parceria fortemente valorizada, quando não é mesmo forçada, implicando a acção de múltiplas instituições e profissionais em territórios delimitados, e também dos próprios utentes.

Os objectivos destes novos processos são múltiplos: discernir os problemas graças a um conhecimento mais detalhado do terreno; elaborar soluções mais adaptadas e mais ajustadas ao solicitado; melhorar as intervenções na base do seu carácter pontual e diversificado; globalizar a acção associando intervenções económica, educativa, sociocultural, urbanística, social, até mesmo policial; diminuir as despesas públicas delimitando melhor as prioridades e hierarquizando as acções; orientação e adaptação permanente, efectuando no quotidiano, o mais pragmaticamente possível, os melhoramentos tornados necessários pela evolução da situação...

As críticas, no entanto não faltaram, particularmente em termos de ganhos políticos. Estas novas políticas sociais foram de facto interpretadas como um meio: de aperfeiçoar o controlo da população, encorajando sob pretexto de participação, uma

auto-regulação dos conflitos; de minimizar as oposições de classe estabelecendo uma concertação entre os actores sociais afim de encontrar soluções realistas para questões concretas; de desresponsabilizar o Estado fazendo-o assumir a responsabilidade à escala local; de isolar territorialmente em compartimentos estanques as práticas sociais, impedindo assim as ligações horizontais entre actores dispersos; de despolitizar os interesses inscrevendo-os numa cena isolada dos interesses nacionais <sup>6</sup>...

Não vamos retomar o estudo dos méritos e limites destes novos processos. Sobretudo, queria consagrar-me agora ao exame das suas consequências para o exercício e finalidades do trabalho social. É preciso de facto interrogarmo-nos se as formas concretas deste novo paradigma das políticas sociais não designam um outro conteúdo de intervenção social, se não contribuem para transformar progressivamente os modos de exercer as profissões do social. Todavia, longe de mim, espero, o fascínio da novidade, a cegueira da busca desesperada duma revolução, fosse ela profissional. Não se pode negar, efectivamente, que as modalidades de intervenção que se encontram deste modo promovidas, correspondem em parte a evoluções internas de certas práticas profissionais do trabalho social. É preciso conceber esta recomposição não somente como o produto de restrições externas mas igualmente como o resultado de lógicas endógenas na esfera do trabalho social, particularmente as da acção global, do desenvolvimento, da animação que já opunham o grupo territorial a um caso individualizado ou a uma pessoa na posse de direitos.

### III. DE QUE RECOMPOSIÇÃO SE TRATA?

Este novo contexto do Estado-social ao produzir novas concepções das políticas sociais induz novas formas de acção social que coexistem com formas mais antigas. Tal é pelo menos a ideia que eu queria defender aqui. Examinemo-la de mais perto. Eu distingo três transformações notáveis, mais contraditórias do que coerentes, que não inovam radicalmente pois seguem sobretudo tendências já existentes na esfera do trabalho social. Trata-se de facto dum exacerbar de práticas já em vigor, como já sublinhei. Mas antes queria acentuar um outro aspecto concomitante, ainda que menos directamente ligado : o aumento da piedade na política

---

<sup>6</sup> Ver a crítica precoce que fez J.P. GARNIER, ««Localiser» le social ou «socialiser» le local», in *Espaces et sociétés, le travail social et le local*, n.º 40, janvier-juin 1982, pp. 3-13.



## 1. O aumento da piedade na política.

Quais são, de facto, os fundamentos actuais da acção social? Sobre quê estabelecer a intervenção social hoje? Sobre o respeito pelo ser humano? Sobre a afirmação dos seus direitos? Não tanto dos direitos positivos, direitos que o homem pode reivindicar da sociedade, mas direitos do homem com um grande H, direitos fundamentais que caracterizam o facto de ser homem, aqui entendido como ser humano genérico. Num impulso unânime, todós respondemos que o fundamento último da intervenção social é a salvaguarda da integridade da pessoa, a restauração da dignidade humana de modo a se restituir a capacidade de estar inserido numa sociedade que reconhece a todo o homem direitos inalienáveis. Uma tal evidência merece todavia ser questionada. Eu queria esboçar brevemente uma análise do que me parece constituir hoje o fundamento da intervenção social. Três tópicos diferentes, provenientes contudo duma mesma economia geral, obscurecem a paisagem:

1. O tópico da compaixão baseado na proximidade de existências infelizes e do sofrimento corporal.

2. O tópico da urgência inscrito na necessidade de agir e na obrigação de resultado imediato que se impõe, não podendo ser diferido, pois não foi regulado a tempo.

3. O tópico do risco assente na dimensão alarmista de situações extremas envolvendo a obrigação de assistência às pessoas em perigo e a necessidade duma protecção segura da sociedade e dos seus membros contra o perigo que alguns destes representam.

Em vez de esclarecer aqui os termos destas opções, queria sublinhar que se trata de variantes duma única economia geral fundada sobre a evidência social e moral duma acção a favor do melhoramento da condição dos seres humanos e da afirmação dos seus direitos de viverem dignamente.

A esta economia geral, denominá-la-ei, utilizando por extrapolação, uma expressão de Hannah Arendt <sup>7</sup>, uma política da piedade.

Quer dizer que se pode, penso eu, juntar a compaixão, a urgência e o risco numa categoria genérica, o humanitário. Ora, esta categoria, antes de encontrar a sua expressão prática na acção, humanitária evidentemente, mas não somente, de tal

---

<sup>7</sup> ARENDT H., *Essai sur la révolution*, Paris, Gallimard, 1967.

forma invade os valores profissionais da intervenção social, implica necessariamente uma expressão pública.

Mas em que se traduz esta integração do modelo da piedade na política? Dois aspectos:

*Primo:* O deslocamento duma categoria religiosa, a caridade, meio egoísta de obter a salvação na terra, já que a esmola apaga o pecado, para uma categoria laica, o humanitário altruísta e a sua lei de opressão mínima, para retomar uma expressão de Bernard Kouchner «Uma só regra, porém feroz : proteger as minorias e os oprimidos. Porém sem ilusões visto que estas minorias podem tornar-se opressivas»<sup>8</sup>. Mas a base permanece idêntica nesta transferência; ela elabora-se em termos morais. Baseia-se na representação dum desvio da norma entre o que é e o que cada um pensa que deve ser. Estabelece uma ruptura da ordem das coisas concebida como normal e desejável para o homem. Repousa sobre uma transgressão do bem ou do correcto tal como a sociedade o definiu. Em resumo, a base assenta sobre a consciência do intolerável ou do insuportável inspirando-se numa paleta de sentimentos e no registo de indignação.

Todavia, supõe-se uma condição para que funcione esta apreensão moral do mundo. Durkheim já a tinha concebido ao dirigir a sua crítica de amoralidade à caridade, amoral porque não é universal por essência. «Para que a caridade possa ser praticada, é necessário que alguns aceitem não a fazer ou que não estejam em estado de a fazer».<sup>9</sup> O que enunciará ainda mais explicitamente Hannah Arendt, meio século depois, ao criticar a Revolução Francesa que, a seus olhos, abandonou a questão da liberdade em proveito duma política da piedade. A autora afirma que para que esta se desenvolva, importa que sejam identificados dois conjuntos de homens desiguais no plano da felicidade e da infelicidade.

*Secundo:* esta clivagem infeliz / não infeliz não é suficiente para que se elabore uma política. Como exprime Luc Boltanski na sua obra sobre o sofrimento à distância «estas duas classes devem estar, por outro lado, suficientemente em contacto para que as pessoas felizes possam observar, directamente ou indirectamente, a miséria dos infelizes, embora suficientemente distantes ou desligadas para que as suas experiências e as suas acções possam permanecer separadas»<sup>10</sup>. Para que se possa falar propriamente duma política de piedade, importa igualmente que seja

<sup>8</sup> BATTAT M. & KOUCHNER B., *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1982, p. 21.

<sup>9</sup> DURKHEIM E., *L'éducation morale*, Paris, PUF, 1976, p. 50.

<sup>10</sup> BOLTANSKI L., *La souffrance à distance*, Paris, ed. A.M. Métailié, 1993, p. 18.

feita a passagem para retomar a expressão de Wright Mills, das provações pessoais a interesses da sociedade: umas pedindo um empenhamento individual para aliviar o sofrimento visível do próximo; outros supondo o desenvolvimento duma acção colectiva tendente a erradicar as situações insuportáveis em termos sociais.

Esta passagem repousa sobre o espectacular do sofrimento, no sentido etimológico do que fala aos olhos, do que chama a atenção e do que se impõe à imaginação. Esta exposição necessária, sem experiência directa, não é tanto para ser entendido como *charity-entertainment*, quando a televisão representa o papel de fada boa, tornando vedetas a miséria ou a infelicidade, mas concebida como uma condição da acção política, bem além duma generalidade de ordem espiritual, isto é, como uma unificação das expressões individuais do sofrimento, superando a sua dispersão e a sua irredutibilidade profunda, fazendo-as equivaler no espaço e no tempo.

Mas para que o espectáculo permita a expressão de «performativos», quer dizer, que mantenha os elos da misericórdia, apesar da distância, e garanta ao espectador a continuidade da responsabilidade moral na situação de sofrimento dos outros, convém teatralizar. Tudo depende, efectivamente, da qualidade da comunicação à distância. Uma política da piedade repousa neste sentido prioritariamente sobre categorias eloquentes e de apresentação exemplares que sejam todavia indiferentes à singularidade dos corpos sofredores ou miseráveis, assim expostos, como diz cruamente Luc Boltanski «É aquela criança que nos faz chorar, mas qualquer outra criança consegui-lo-ia da mesma maneira»<sup>11</sup>.

## 2. O retorno à assistência

Dois factores me parecem sustentar um tal movimento, o qual, é preciso reconhecê-lo, se faz sempre contra a vontade dos trabalhadores sociais.

- a) *Um forte pedido de ajudas individuais consecutivo ao aumento do desemprego e à aparição de novas pobreza.*

O trabalho administrativo dos dossiers, a intervenção caso por caso, tornaram-se o essencial do trabalho em certos sectores. Hoje, é preciso, efectivamente, gerir uma clientela cada vez mais empobrecida, solicitando em massa ajudas financeiras,

---

<sup>11</sup> BOLTANSKI L., op. cit., p. 22.

impossível de acompanhar com profundidade a longo termo, tendo em conta a urgência. As assistentes sociais são cada vez mais solicitadas para preparar e preencher o dossier dos abonos, e frequentemente relegadas ao seu gabinete. Além disso, a rarefação dos meios efectivos de pessoal, face ao aumento massivo da clientela precipita este movimento. O acréscimo da carga de trabalho (o número de dossiers por trabalhador social) é então tal que a centração no assistencial torna-se um reflexo de salvaguarda<sup>12</sup>. Acabam assim por recorrerem unicamente à solução financeira. É preciso perguntar então se o trabalho social cumpre ainda as suas missões originais, se não está mesmo em contradição com elas, quando apenas distribui meios pecuniários. Não se assiste a um deslocamento, apenas iniciado, dos papéis de assistente social para secretário/a social? Não se assiste à afirmação de uma nova função, comparável ao **delegado social** em certas administrações francesas<sup>13</sup> servindo de agente de ligação e de retransmissão de informação entre a administração central e o seu pessoal, cujas competências primordiais são o domínio dos textos em vigor em todo o campo da acção social e a capacidade para gerir os dossiers de forma a adequar as necessidades expressas pelo pessoal e as medidas e acções da política social da referida administração.

- b) *Uma tendência para a dissociação entre a assistência e o educativo consecutiva ao acréscimo das populações problemáticas, mas igualmente à diversificação qualitativa destas.*

A lógica clássica da acção social consistia na articulação destes dois termos, na propensão para condicionar a obtenção da assistência com a observância dos preceitos educativos. Ora, os trabalhadores sociais encontram-se cada vez mais em face a situações de urgência e face a populações necessitando prioritariamente duma maior assistência financeira, que torna caduca a vontade educativa. Não se reeduca alguém que perdeu o seu trabalho. É preciso compreender que esta pessoa é praticamente incapaz de estar receptiva a um trabalho pedagógico. «Tendo em conta este pedido reduzido de assistência, refractário ou incompatível a toda prestação educativa, a função de trabalho social orienta-se quer se queira quer não em redor da procura dos melhores meios para satisfazer as suas necessidades materiais e financeiras».

---

<sup>12</sup> Ver sobre este assunto o dossier pertinente do *Monde* de 19 a 20 de Setembro de 1993, «Les assistantes sociales contre les élus locaux».

<sup>13</sup> Um inquérito em curso que fazemos para o *Commissariat Général au Plan e o Ministère de la Fonction Publique* em França revelou-nos toda a importância desta figura «profissional» completando e/ou concorrendo com a figura profissional de assistente social na administração pública em França.

ras»<sup>14</sup>. Como recentemente chamava a atenção M. F. Marques, secretária geral do Comité Nacional das escolas de serviço social de França: «Neste período em que prima a urgência, deixemo-nos de acompanhamentos e terapias de longa duração para os utentes ou os clientes, de acções de prevenção, mesmo de formações permanentes longas nas quais os trabalhadores sociais seriam chamados a rever os seus métodos»<sup>15</sup>. E como ela mesma acrescenta, mesmo se os métodos de intervenção em tempos de crise como a aproximação global e a análise sistémica parecem melhor adaptados a uma sociedade em risco de dualismo, «não serão suficientes para fazer face a uma situação que necessita de intervenção de vários outros actores sociais». Assiste-se assim ao aparecimento duma diferenciação cada vez mais acentuada entre o técnico social e o trabalhador social, *stricto sensu*, que encontramos também, com a substituição parcial dos educadores especializados por ajudantes médico-psico-pedagógicos, no acompanhamento de deficientes. E esta diferenciação, já em vigor no Québec, não leva logicamente a uma diferenciação dos percursos de formação?

### 3. O desenvolvimento da rede

A transformação dos modos de intervenção do Estado favorece, especialmente, iniciativas de parceria. A rede valoriza-se assim como prática institucional. Então, a questão subjacente é a seguinte: a importância concedida à rede não tende a modificar a abordagem do público e portanto a transformar a intervenção? A lógica de retracção do Estado, associada a uma lógica profissional favorável a que o meio assuma os encargos, incita, de facto, quer-me parecer, a trabalhar de outra forma, privilegiando a colaboração com o utente e o seu meio e a romper com a predominância duma definição profissional da procura social. A responsabilização do meio e o apelo ao suporte natural são, assim, entendidos como o meio de reequilibrar a dinâmica das relações sociais de intervenção<sup>16</sup>. Estas modalidades repousam sobre uma concepção de coprodução de serviços como condição indispensável para facilitar um tratamento eficaz dos problemas sociais de acordo com a nova problemá-

---

<sup>14</sup> Como o sublinhava recentemente Jacques DONZELOT, «L'entrée en politique de l'action sociale», in *Pour «l'ingénierie à l'assaut du travail social»*, nov.-déc. 1998, p. 11.

<sup>15</sup> MARQUES M. F., «Travail social en période de fracture. Agir sur les causes ou sur les effets», in *Rencontre*, n.º 87, 1993, pp. 26-27.

<sup>17</sup> Ver a este respeito, os textos seguintes: LESEMAN F. & CHAUME C., *Famille-providence*, Montréal, ed. Saint-Martin, 1989; GAY J., *L'intervenant professionnel face à l'aide naturelle*, Chiroutimi, Gaétan Morin, 1984.

tica do Estado-incidentador. Os problemas sociais são, portanto, definidos como insuficiência do colectivo. A acção social deve assim reanimar as solidariedades maltratadas e voltar a dar às populações um domínio na gestão das dificuldades que encontram. Os intervenientes profissionais têm então como objectivo apoiar as iniciativas fundadas sobre solidariedades efectivas.

É neste sentido que se pode falar de renovação da prática do interventor profissional. As suas funções mudam de natureza: torna-se mediador, dispensado das funções administrativas, para se consagrar à dinâmica do meio social, ao relançar destas solidariedades. Assemelha-se a um **gestor de recursos e serviços**. «Colocados perante as diferentes lógicas de acção que se cruzam no terreno, estes actores do desenvolvimento têm necessidade de dinamizar as energias locais mobilizando grupos existentes, organizados ou não. Isto supõe o conhecimento das redes sociais que tecem a vida dos bairros e dos concelhos afim de fazer deles os actores do projecto de desenvolvimento. Trata-se de explicar a acção, de obter a adesão dos grupos, de reconhecer os elementos competentes e de lhes dar a autoridade necessária para assumirem este encargo. Assim, os actores do desenvolvimento conduzem-se como mediadores entre as diferentes lógicas, mas também como parceiros numa nova cidadania»<sup>17</sup>. Em termos de redes, é preciso conceber do mesmo modo o suporte natural (família, amigos, vizinhança), as estruturas associativas alternativas (cooperativas, grupos, associações) como os recursos institucionais podendo contribuir para a dinamização da ajuda. Estes profissionais das redes sociais e estes animadores das solidariedades locais, designados mesmo de super-profissionais, devem actuar sob um duplo registo, o da mediação e o da parceria. Resumindo rapidamente, poder-se-ia dizer que, se em tempos de crescimento, os trabalhadores sociais tiveram de detectar as necessidades, em tempos de crise devem encontrar recursos e geri-los da melhor maneira. Dura missão !

#### 4. O aparecimento numa nova figura profissional

Devido à reconfiguração das formas de intervenção do Estado, os trabalhadores sociais são solicitados para investir em novas formas de acção, as suportadas pelas políticas que procuram um tratamento global dos problemas da segurança, do alojamento, da inserção profissional ou social. Os trabalhadores sociais estão, neste

---

<sup>17</sup> WARIN P., «Les réseaux relationnels, une nouvelle référence de politiques sociales», in *Pour «Réseaux, insertion, citoyenneté et mobilisation sociale»*, 1992, p. 47.

sentido, confrontados com uma indeterminação relativa das tarefas que lhes incumbem. Têm que efectuar as suas tarefas clássicas e, ao mesmo tempo, integrar novas missões, fazendo prova de novas competências, sob pena de se verem desacreditados. Novas competências que repousam sobre fundamentos radicalmente diferentes da intervenção. Pode-se rapidamente caracterizá-las através de três elementos. A complexidade dos problemas e a transversalidade dos modos de intervenção opõem-se à singularidade dos indivíduos e à especialização do acompanhamento; a negociação colectiva deliberativa dissocia-se da prática da análise racional; o apoio sobre os responsáveis políticos diferencia-se do apelo à lógica singular das administrações. Por isso não é surpreendente constatar o facto de que os trabalhadores sociais, na sua nomeação tradicional, se posso assim dizer, tem concorrência no exercício destas competências novas. Aparecem novas denominações (chefes de projecto, coordenadores sociais, agentes de desenvolvimento, para não dizer engenheiros sociais...) qualificando postos que escapam muitas vezes aos profissionais instalados em proveito de militantes ou profissionais vindos de outros horizontes.<sup>18</sup>

Identifiquemos esta nova figura profissional. É possível, creio eu, circunscrevê-la a partir de dois elementos a priori um tanto ou quanto paradoxais.

Primeiro, **exigências de independência** num universo ligado directamente à política. Apesar da sua condição de assalariados das instâncias políticas locais, estes profissionais dispõem ou impõem importantes margens de liberdade, fundadas mais sobre a transversalidade dos problemas do que sobre a sua própria tecnicidade. Fazendo funcionar uma lógica horizontal de rede em vez duma lógica vertical do aparelho, transgridem a inércia habitual e as dependências hierárquicas<sup>19</sup>. Neste sentido, definem, em parte, o seu cargo e o seu modo de exercício, aproveitando as

---

<sup>18</sup> O que sublinha J.N. CHOPART: «Face ao desenvolvimento duma nova cultura contratual caracterizando os dispositivos montados, as profissões sociais estão mal inseridas nas instituições e nos serviços organizados de maneira vertical e hierárquica e intimados pelo número dos organismos que os empregam a limitar-se estritamente às missões que lhes são confiadas. Assim as profissões sociais viram, em alguns anos, explodir a noção unificante de trabalho social. Pior ainda: esta marca de garantia tornou-se pouco a pouco sinónimo de arcaísmo. As «novas profissões» do social dispersaram-se em massa. Nesta conjuntura, um pouco do contrato que ontem as ligava à sociedade inteira desfez-se. Muitos destes profissionais sentem-se hoje como os «Operários Especializados» dum social imobilizado, sem esperança de requalificação nem perspectiva real de carreira». CHOPART J.N., «La conversion des travailleurs sociaux», in MARTINET J.L., *Les éducateurs aujourd'hui*, Toulouse, Privat, 1993, p. 170.

<sup>19</sup> «A independência do engenheiro social face aos parceiros da operação é não obstante um trunfo importante do ponto de vista metodológico. Investindo no sucesso da operação interesses que lhe serão próprios, daí receberá uma autoridade que facilitará a escuta e por conseguinte a obtenção dum consenso. Não estando vinculado a uma colectividade particular, a sua experiência enriquecer-se-á com as situações mais diversas e aí ainda, a sua autoridade será reforçada. A sua equidistância coloca-o numa situação de terceiro mediador».

oportunidades que lhes são oferecidas. Isto implica, evidentemente, que eles conheçam os mínimos recantos da paisagem institucional mas também que tenham competência na constituição e negociação dos dossiers.

Segundo, **um realismo pragmático**, ultrapassando a confusão entre fins últimos e acções concretas e afirmando o papel de parceiro indispensável do trabalho social face aos políticos na discussão dos problemas sociais. Isto pressupõe a valorização da eficácia, para não dizer da rentabilidade, da intervenção social, avaliada através de acções concretas. Estes «empresários da acção social» integraram os valores da eficácia e do rendimento do mundo produtivo. E o universo referencial do interveniente social passa ostensivamente do discurso com conotação pedagógica para a palavra do especialista em desenvolvimento social. A lógica da avaliação e a do lançamento de programas reforçam o carácter duma competência que se torna, por consequência, meia técnica, meia política.

Em conclusão da apresentação destas evoluções, eu gostaria de sublinhar o que, a meus olhos, aparece como a tendência mais significativa. Talvez a mais profunda, pois transversal aos diferentes pontos precedentemente enumerados. A saber, **o declínio do educativo**. A cultura profissional «clássica» repousava prioritariamente sobre o trabalho pedagógico, a transformação da pessoa, a relação dual, a acção psico-educativa. Esta cultura alarga-se, ao plano mediático nomeadamente, a novas referências em redor de prioridades de inserção socio-profissional e de gestão de dualismo da sociedade. Estas últimas privilegiam, em maior número, valores (eficácia, avaliação) que se aproximam do mundo económico.

A unidade cultural à volta da qual se tinham constituído as profissões sociais dispersa-se. Além disso, a intrusão de intervenientes exteriores, ao acabar com o monopólio do exercício e o imperativo da urgência que se impõe como um dado de base do trabalho quotidiano, criam um processo de desqualificação do conjunto das profissões sociais. O trabalho social tradicional é posto em causa no que concerne, nomeadamente, por um lado, a acção social global, nas suas dimensões preventivas e promocionais face à diversificação dos públicos e dos processos, e por outro, o acompanhamento social que implica uma intervenção a longo prazo e perspectivas do futuro de toda a sociedade.

Expliquemo-nos. Os trabalhadores sociais sempre inscreveram, pouco ou muito, as suas práticas profissionais na perspectiva duma transformação dos comportamentos da sua clientela. Não se tratava tanto de ajudar as populações de que estavam encarregados, como de lhes ensinar a tornarem-se autónomas e a movimentarem-se na sociedade. Este motor das ideologias e das práticas profissionais assentava indubitavelmente na sensação de viver numa sociedade em plena expan-



são aproximando-se inexoravelmente do bem-estar de todos ou quase<sup>20</sup>. Ora, esta acção educativa não pode mais exercer-se, nomeadamente porque os modos de intervenção veiculados pelo Estado-incidentador supõem tendencialmente outras maneiras de fazer e sobretudo afastam qualquer visão a longo prazo. Dum lado, efectivamente, o trabalho social tem como objecto a gestão dos excluídos sem possibilidades ou mesmo esperança de se juntarem ao «pelotão». Por outro lado, o próprio público do trabalho social mudou e transformou as suas próprias exigências. Como o sublinha J. Ion : «A observação mostra, de facto como, com a própria institucionalização do trabalho social, a clientela (jovens pré-delinquentes mas também mães de família e isolados) aceita cada vez menos entrar num processo pedagógico e vem cada vez mais, pelo contrário, à procura de ajudas concretas (ajudas financeiras ou locais de férias ou estágios profissionais), sabendo lidar com toda a panóplia de possibilidades e de profissionais»<sup>21</sup>. O fundamento educativo da intervenção encontra-se assim inadaptado à gestão de populações totalmente estranha a uma sociedade dualista cujas categorias superiores se lhes tornam inacessíveis.

O desafio é, pois, imenso. O trabalho social não têm outro apoio senão o duma competência técnica em desconexão parcial com as situações sociais problemáticas como com as injunções que lhe são ditadas pelo debate político, sem outra modalidade de acção senão a negociação provisória e delimitada em vista a um compromisso localizado com parceiros mais ou menos coagidos. Nestas condições, o trabalho social não assiste ao reajustamento das suas condições de exercício e à renovação parcial das suas competências? Orientamo-nos, no entanto, para uma nova tecnologia social? Vê-se aparecer uma nova “espécie” de intervenientes dotados duma competência de generalistas? Estes «politécnicos do social» como lhes chama Vincent de Gaulejac<sup>22</sup>, capazes de analisar em profundidade uma dada situação e daí tirar as consequências ao nível da acção, são tecnocratas sociais polivalentes na encruzilhada do trabalho político e da acção social? A ver. O futuro próximo moderará talvez este optimismo.

Entretanto, um fenómeno parece bem tangível: a explosão do invólucro genérico «trabalho social» sob o qual tinham sido unificadas as profissões sociais, tanto por

---

<sup>20</sup> Como o explica claramente ION, não se deve dissociar este modelo psico-educativo do contexto em que ele se inseria. «Quando o desemprego não era senão de fraca extensão e na maior parte das vezes temporário, a intervenção educativa tinha tempo para se desenvolver: a reinserção... estava quase sempre ao termo da acção», in MARTINET J.P., op. cit., p. 185.

<sup>21</sup> ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, op. cit., pp. 168-169.

<sup>22</sup> DE GAULEJAC V., «L'ambivalence des polytechniciens du social», in *Pour*, op. cit., pp. 129-134.

razões de carácter corporativo como por circunstâncias conjunturais do crescimento, assistindo-se assim à diversificação das profissões do social. Neste caso, como consequência inelutável, uma verdadeira reestruturação do trabalho social. Esta renovação em profundidade passa certamente pela obrigação de repensar a formação, pela necessidade de redefinir as tarefas e pela urgência de revalorizar os estatutos dos trabalhadores sociais<sup>23</sup>, mas sobretudo talvez por uma reflexão de conjunto da função política do trabalho social, de modo que ele não seja confinado apenas ao domínio técnico, numa sociedade que produz de maneira endémica e quase «normal» a exclusão. «O trabalho social em tempo de crise continua politicamente por inventar»<sup>24</sup>.

*Tradução de Ana Theias*

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDET H. — *Essai sur la révolution*, Paris, Gallimard, 1967.
- BATTAT M. & KOUCHNER B. — *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1982.
- BOLTANSKI L. — *La souffrance à distance*, Paris, ed. A.M. Métailié, 1993.
- CATTACIN S. & BUTSCHI D. — *Le modèle suisse du bien-être*, Genève, FNRS, 1993.
- CHOPART J.N. — «La conversion des travailleurs sociaux», in MARTINET J.L., *Les éducateurs aujourd'hui*, Toulouse, Privat, 1993.
- DE GAULEJAC V. — «L'ambivalence des polytechniciens du social», in *Pour*, op. cit., pp. 129-134.
- DONZELOT, Jacques — «L'entrée en politique de l'action sociale», in *Pour «l'ingénierie à l'assaut du travail social»*, nov.-déc. 1998, p. 11.
- DURKHEIM E. — *L'éducation morale*, Paris, PUF, 1976.
- FRAGNIERE J.P. — *Matériaux pour l'étude de la politique sociale en Suisse*, Genève, Presses de l'Université de Genève, 1993.
- GAY J. — *L'intervenant professionnel face à l'aide naturelle*, Chiroutimi, Gaétan Morin, 1984.
- ION, Jacques — *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat, 1990.
- J.P. GARNIER — ««Localiser» le social ou «socialiser» le local», in *Espaces et sociétés, le travail social et le local*, n.º 40, janvier-juin 1982, pp. 3-13.
- LEPRINCE, Frédérique e STROLH, Hélène — «*Évolution du travail social*», Documentation Française
- LESEMAN F. & CHAUME C. — *Famille-providence*, Montréal, ed. Saint-Martin, 1989.

<sup>23</sup> Um grupo de trabalho intitulado «*Evolução do trabalho social*» no âmbito da comissão *Coesão social e prevenção das exclusões do Commissariat Général au Plan* do Estado francês arriscou-se a fazer propostas neste sentido. Ler-se-á com interesse o relatório desta comissão publicado recentemente na *Documentation Française* sob a direcção de Frédérique LEPRINCE e Hélène STROLH.

<sup>24</sup> ION J., *Les travailleurs sociaux sont-ils encore un groupe professionnel?*, op. cit., p. 186.

- MARQUES M. F. — «Travail social en période de fracture. Agir sur les causes ou sur les effets», in *Rencontre*, n.º 87, 1993, pp. 26-27.
- RATOUIS A. — «Redéfinir le travail social — réorganiser l'action sociale», in *Rencontre*, n.º 87, 1993, p. 16.
- ROSANVALLON P. — *La crise de l'État-Providence*, Paris, Seuil, 1981.
- WARIN P. — «Les réseaux relationnels, une nouvelle référence de politiques sociales», in *Pour «Réseaux, insertion, citoyenneté et mobilisation sociale»*, 1992, p. 47.