

Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social  
CENTRO PORTUGUÊS DE INVESTIGAÇÃO EM HISTÓRIA E TRABALHO SOCIAL

**ESTUDOS & DOCUMENTOS**

**CPIHTS**

[www.cpihts.com](http://www.cpihts.com)

**O SERVIÇO SOCIAL NA FORMA DE  
SERVIÇO NUMA ORGANIZAÇÃO  
MUNICIPAL**

**Alcina Martins<sup>1</sup>**

**Francisco Branco**

**Marília Andrade**

**SÉRIE I**

**Nº 4**

CPIHTS — Rua da Prata, 267, 6º Dtº 1100 – 418 Lisboa • Tel. 21 3479950

---

<sup>1</sup>Alcina Martins, Investigadora do CPIHTS, Doutora em Serviço Social, docente do ISMT. Marília Andrade, Doutora em Serviço Social, docente do ISSS de Lisboa. Francisco Branco, Doutor em Serviço Social, Docente do ISSS de Lisboa.

### SIGLAS UTILIZADAS

A. A.	- Auto-acabamento
A. C.	- Auto-construção
A. Central (ou A. C. ou Adm. Central)	- Administração Central
A. Local (ou A. L. ou Adm. Local)	- Administração Local
D. L.	- Decreto-Lei
D. M. H.	- Divisão Municipal de Habitação
I. N. H.	- Instituto Nacional de Habitação
M. A. I. / D. G. A. L.	- Ministério da Administração Interna / Direcção-Geral da Administração Local
S. A. A. L.	- Serviço Ambulatório de Apoio Local
S. A. S.	- Serviço de Acção Social
S. E. H. U.	- Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo
S. M. H.	- Serviços Municipais de Habitação



## ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	I
I. TERCIARIZAÇÃO DA ECONOMIA E SOCIEDADE, ESTADO- -PROVIDÊNCIA E PODERES LOCAIS.....	1
II. DEMOCRATIZAÇÃO DA SOCIEDADE, PODER LOCAL E POLÍTICAS SOCIAIS EM PORTUGAL .....	7
1. Quadro Legal e Institucional.....	7
2. Estado, Autarquias Locais, Políticas Sociais e Política de Habitação.....	11
3. A Organização Político-Administrativa das Autarquias Locais e a Inserção dos Assistentes Sociais nos Serviços Municipais .....	17
III. O SERVIÇO SOCIAL NA FORMA ORGANIZACIONAL NA FORMA ORGANIZACIONAL E SOCIAL DE SERVIÇO.....	20
1. Posição ocupada pelo Serviço Social e pelo Assistente Social.....	20
2. Delimitação e caracterização da ocupação do Assistente Social.....	24
2.1. Atendimento dos munícipes: normas institucionais, burocratização, autoridade e poder do Assistente Social .....	26
2.2. Programas de Habitação Social: Auto-Construção e Auto-Acabamento .....	35
CONCLUSÃO .....	43
BIBLIOGRAFIA .....	45

## INTRODUÇÃO

I. O presente trabalho enquadra-se no âmbito da disciplina “Análise Político-Administrativa das Organizações de Serviço Social” e constitui o trabalho final da referida disciplina.

Segundo a orientação do curso, analisa-se a prática de uma Assistente Social nos serviços de habitação de uma Câmara Municipal. Procura-se analisar o Serviço Social na forma organizacional em que se encontra na Câmara Municipal e a acção efectiva dos seus agentes, não perdendo de vista a compreensão da sua articulação com o todo social.

Adquire assim pertinência o relacionamento das estratégias administrativas e políticas do poder local e central com o movimento de terciarização da sociedade e o desenvolvimento dos serviços de controle e atendimento de necessidades sociais, nos quais o serviço social se insere.

Nesta perspectiva o movimento analítico apoia-se num quadro teórico divergente, em que concorrem entre outros autores Max Weber, Ursula Karsch, Wright Mills, André Gorz, Claude Lefort, Peter Drucker e Paul Singer.

Independentemente das particularidades dos autores consultados, salientam-se os seguintes eixos de análise:

- A terciarização, os serviços de consumo colectivo e os serviços de controle;
- A Câmara Municipal como instituição de serviço;
- A Câmara Municipal como organização burocrática;
- O Serviço Social na forma organizacional de serviço;
- Os dilemas profissionais do Assistente Social, nomeadamente, orientação profissional versus orientação burocrática, autonomia e subordinação aos métodos político-administrativos, intencionalidade da acção profissional versus alienação burocrática;

II. A escolha de uma prática no domínio dos Serviços de Habitação de um município deve-se sobretudo a interesses de ordem intelectual e à experiência continuada de trabalho nesta área. O conhecimento acumulado de alguns elementos do grupo e razões de ordem prática levaram à selecção de um município na área metropolitana de Lisboa.

O Município em causa é um dos concelhos mais populosos do país. Fruto do forte e rápido crescimento populacional registado entre a década de 40 e de 70, motivado pela progressiva instalação das actividades industriais, terciarização e afluxo de milhares de famílias expulsas da cidade de Lisboa, a situação habitacional da maioria dos moradores deste concelho é considerada grave.

Como técnicos de recolha de dados, foram utilizadas: a entrevista e a análise documental. Analisaram-se entre outros os seguintes documentos:

- Relatórios e programas de actividades da DMH e do Serviço Social;
- Normas e regulamentos internos da DMH e outros documentos de política municipal de habitação;
- Plano Director Municipal - programa preliminar;
- Monografias do concelho;
- Legislação respeitante ao poder e política de habitação.

A opção pela realização de uma entrevista em profundidade é justificada porque esta técnica apresenta maiores potencialidades na revelação de estratégias de acção da Assistente Social. Visou-se ainda conjugar diferentes técnicas de investigação e suprimir limitações decorrentes da reduzida documentação de registo do trabalho da Assistente Social.

Para além da limitação apontada, regista-se ainda as que provêm da não realização de uma consulta sistemática dos processos dos utentes do serviço, bem como da não observação directa das condições e exercício do atendimento e das demais actividades profissionais.

O material recolhido serviu também de base numa outra óptica de abordagem, à elaboração da monografia final da disciplina “Instrumentos e Técnicas em Serviço Social” – *Os vínculos e as mediações do fazer profissional* (1988 – Curso de Mestrado de Serviço Social).

Assinale-se que entre o momento em que decorreu a recolha da informação e a produção do presente trabalho ocorreram alterações que modificaram alguns aspectos analisados, os quais, no entanto, do nosso ponto de vista, não se revestiram de carácter substancial.

**III.** O corpo do trabalho está estruturado em três partes. Na primeira aborda-se o processo da terciarização da economia da sociedade, associada à constituição do Estado-Providência e às funções cometidas aos poderes locais. Na segunda parte enceta-se uma análise da situação do Poder Local em Portugal e sua intervenção na esfera social no quadro do processo de democratização da sociedade portuguesa. Deste modo procura-se delimitar o quadro político-administrativo do exercício profissional do Assistente Social nos serviços municipais.

Na terceira e última parte procede-se à análise do Serviço Social na forma organizacional de Serviço numa Câmara Municipal em duas vertentes: a posição ocupada pelo assistente Social (cap. 1) e a delimitação e caracterização da sua ocupação profissional (cap. 2) no domínio do atendimento dos munícipes e de programas de habitação social.

Lisboa, Setembro de 1989





## **I – TERCIARIZAÇÃO DA ECONOMIA E SOCIEDADE, ESTADO-PROVIDÊNCIA E PODERES LOCAIS**

Nos países centrais a expansão terciária ocorre com o surgimento de um novo modo de regulação: o keynesianismo. Novo modelo de crescimento económico e organização política predominante a partir dos anos 30, e que permitiu articular um modo de produção fordista, uma norma de consumo colectivo, a integração do conflito via concertação colectiva de capital e trabalho, o alargamento da participação política pluralista e a construção de um Estado de Bem-Estar como lugar de articulação desigual de diferentes interesses e conflitos sociais (I. Roche et al., 1985).

Neste quadro de mutação das formas institucionais das sociedades capitalistas, a expansão dos serviços aparece associada ao domínio produtivo (modernização dos processos produtivos e surgimento de novos produtos) e, de uma forma determinante, à esfera da reprodução social (P. Singer, s/d).

Efectivamente, a constituição da «esfera social» tem lugar num processo de geminação com as modificações estruturais e alargamento do espaço da «esfera pública» assinalada por Habermas (1984) ou de «sistematização de uma esfera pública» na expressão de Oliveira (1988: 8).

O Estado assume a forma institucional de Estado-Providência e assiste-se à expansão das políticas sociais sobre a pressão da:

- 1) exigência de serviços de atendimento de necessidades colectivas da população associadas à constituição das áreas metropolitanas, dando lugar à criação de redes de equipamentos e serviços de consumo colectivo;
- 2) necessidades de integração social, de gestão dos conflitos laborais, de atenção às disfunções pessoais e familiares que ocorrem nesta conformação sócio-geográfica, na base das quais se multiplicam os «serviços de controle» nomeadamente de assistência social e de ajuda (P. Singer, s/d: 132)<sup>2</sup>;

---

<sup>2</sup> No conceito de Singer os «serviços de controle» não se restringem exclusivamente aos serviços enquadrados no domínio das políticas sociais nem apresentam um carácter necessariamente estatal.

- 3) extensão e universalização dos direitos sociais nomeadamente nas modalidades de provisão e segurança de rendimentos, requerendo serviços de administração de transferências financeiras para a população activa e grupos sociais sem relação salarial.

Embora Singer atribua a expansão do terciário principalmente à ampliação crescente dos serviços de controle, reconhecendo, no entanto, a dificuldade de distinguir as funções de satisfação de necessidades de consumo e de controle (P. Singer, s/d: 134), o que queremos sobretudo destacar é que a expansão dos serviços se apresenta estreitamente associada ao alargamento da «esfera pública» e particularmente da «esfera social» nomeadamente nos países em que o Estado assumiu a forma política de «Estado-Providência».

Não queremos, no entanto, sustentar a tese de que a expansão do terciário decorre unicamente da institucionalização do «Estado de Bem-Estar»<sup>3</sup>, mas somente salientar o lugar deste vector na terciarização da sociedade e da economia.

Saliente-se que entre 1960/1981 a despesa pública social, para os sete maiores países da OCDE, passou de 13,7% para 24.3% do PIB e o seu crescimento anual foi claramente superior ao crescimento do PIB [«OCDE, Social Expenditure Statistics» citado por (Roche et al., 1985:71)].

Igualmente, o Estado de Bem-Estar do pós-guerra produziu um elevado crescimento do emprego público e, embora «a expansão das transferências não tenha exigido uma grande expansão da força de trabalho no sector público, a maior provisão pública de serviços como a saúde, assistência e educação impôs tal necessidade» (King, 1988:67).

Em Portugal o Estado não assumiu a forma política de Estado-Providência. Mesmo após 1969, com o «Estado Social» de Marcelo Caetano, em que se verificou um incremento significativo das políticas sociais (Reforma dos Serviços de Saúde de 1971, Reestruturação da Previdência Social e seu alargamento — 1962/73, estudos tendentes à criação do salário mínimo nacional e subsídio de desemprego, arranque do fomento habitacional público, ...) <sup>4</sup>, não estamos face a um Estado de Bem-Estar Social. Desde logo, e decisivamente, porque a intervenção não se suportou em nenhum pacto institucional com a participação autónoma dos trabalhadores e do capital, nem num sistema político democrático. Porque o nível de bem-estar proporcionado, medido através da despesa pública social, se situou sempre em patamares inferiores à da maioria

---

<sup>3</sup> Seria interessante reunir dados que nos permitissem relacionar para diferentes países, com distintas experiências no domínio das políticas sociais: o grau de institucionalização do «Estado-Providência», a evolução da despesa social e da sua participação na despesa pública, a evolução do peso do terciário no conjunto dos sectores de actividade económica, estrutura do sector terciário nesses países, etc.

<sup>4</sup> Ver (A. Silva Leal, 1985: 926) em que o autor sugere a continuidade entre políticas sociais no pós 25 de Abril e do pós-salazarismo.

dos países europeus, com excepção para os países periféricos como a Grécia e a Espanha. E também porque não se processou uma efectiva consagração dos direitos sociais<sup>5</sup>.

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

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

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

Na realidade, em Portugal, anteriormente ao 25 de Abril de 1974, as autarquias locais estiveram praticamente afastadas de qualquer intervenção significativa no domínio das políticas sociais, apresentando-se como serviços locais do Estado, a quem cabia essencialmente a realização de infra-estruturas e o desempenho de funções fiscalizadoras e policiais.

A partir dos primeiros anos da década de 70, de um modo mais manifesto, o Estado de Bem-Estar entra em crise.

A «crise fiscal do Estado» de O'Connor, ou a «crise do padrão de financiamento público» na expressão de Oliveira (1988: 11), o desajustamento estrutural do Estado à natureza progressivamente produtiva das políticas sociais assinalado por Claus Offe<sup>6</sup>, as mutações culturais destacadas por Rosanvallon (1984), se acentuam os limites de tipo económico, de tipo político e os limites ideológicos do Estado-Providência, não configuram já hoje, de um modo radical e definitivo, a sua «crise final».

O relativo insucesso de algumas tentativas neoliberais de desmantelamento do Estado de Bem-Estar, a ausência de alternativas políticas claras e as tendências que já hoje são legíveis, apontam antes para a «reestruturação» do Estado-Providência segundo processos que podem conduzir a diferentes graus de preservação/descharacterização em que, como evidencia M. J. Rodrigues, ressalta «uma oposição de fundo entre estratégias de flexibilização defensiva e estratégias de flexibilização ofensiva» (1987: 136). Radicando as primeiras no retorno a um

---

<sup>5</sup> Sustentamos o nosso ponto de vista na análise aprofundada do assunto desenvolvida por (Santos, 1987).

<sup>6</sup> Referenciado por (Santos, 1987: 24).

mercado liberalizado e supondo as segundas o não agravamento das desigualdades sociais e da marginalização social.

Em Portugal não se pode, do mesmo modo, falar de crise do Estado-Providência uma vez que, mesmo após 1974, o Estado português não se estruturou com base nos parâmetros institucionais típicos do Estado de Bem-Estar, nomeadamente por factores de ordem política, que já se registavam de modo distinto antes de 25 de Abril de 1974<sup>7</sup>.

No entanto, alguns aspectos da intervenção do Estado no domínio das políticas sociais apresentam características e contradições semelhantes às dos países europeus centrais, pelo que se pode igualmente afirmar que se registou em Portugal um alargamento das funções do Estado-Providência.

A despesa pública em Portugal cresceu, no período 1974/76, de uma forma extremamente acentuada segundo ritmos não sustentados no crescimento económico. A Constituição Portuguesa de Abril de 1976 encerra formalmente um programa de Estado de Bem-Estar. O Estado português enfrenta igualmente os efeitos da crise económica e crise fiscal. As políticas sociais experimentam de igual modo, num período de marcada instabilidade política, um processo de «flexibilização defensiva» de cariz liberalizante.

De qualquer modo, neste período, a sociedade portuguesa regista, à semelhança do que assinalámos para o período de fundação do Estado-Providência noutros países europeus, uma acentuada expansão do sector terciário. Este crescimento é, como assinala M. J. Rodrigues, a expressão das transformações institucionais profundas verificadas, uma vez que os grandes acréscimos relativos e absolutos de volume de emprego se registaram nomeadamente na Administração Pública e nos serviços de educação e saúde, relacionados com o alargamento da intervenção do Estado nos processos de reprodução da força de trabalho (M. J. Rodrigues, 1985: 681).

Nesta conjuntura de reestruturação do Estado-Providência ganha, segundo alguns autores (nomeadamente J. Dearlove), particular relevância a reorganização dos governos locais, das suas

---

<sup>7</sup> Referimo-nos à inexistência de um pacto político autonomamente celebrado entre os trabalhadores e o capital pois, tal não aconteceu nem no período de crise revolucionária 1974/76, nem no período constitucional pós 1976.

Na lapidar expressão de Boaventura Sousa Santos, relativamente ao antes e pós 25 de Abril «Em ambos os períodos existia um Estado capitalista que no primeiro período não quer ser democrático e no segundo não quer ser capitalista» (Santos, 1987: 34).

competências e funções, da sua relação com a Administração Central<sup>8</sup>. Nesta perspectiva, a Administração Local será uma área importante dos reajustamentos da intervenção do Estado de Bem-Estar.

Na Europa comunitária os caminhos revelam-se diversos, condicionados quer pela tradição particular, quer pela orientação política dos Governos centrais, quer ainda, de modo relevante, pelos efeitos sociais concretos decorrentes das transformações económicas registadas.

Numa orientação, pode assinalar-se a coexistência de um processo de descentralização de algumas funções na esfera social para as autarquias locais e regionais, com o desenvolvimento de estratégias que visam reduzir a procura do Estado e a privatização de domínios de prestação de serviços e gestão de transferências sociais.

Noutra orientação, uma estratégia predominante de diminuição das despesas públicas através da privatização das políticas sociais, concorre com reformas da Administração Local tendentes a limitar as despesas locais no domínio social (quer pela sua redução, quer pelo aumento das taxas cobradas) com efeitos directos nas políticas redistributivas dos serviços locais<sup>9</sup>.

Na primeira tendência parecem situar-se a França e Espanha. Na realidade, em Espanha, após a consagração constitucional das comunidades autónomas e dos municípios como entidades locais territoriais de base, a Lei de Bases do Regime Local (Lei 7/1985, de 2 de Abril) estabelece como competência autárquica a prestação de serviços sociais e de promoção e reinserção social, tendo sido posteriormente aprovadas as leis autonómicas sobre «Serviços Sociais» e cometida aos municípios a responsabilidade da prestação dos «Serviços Sociais Comunitários».

Em França, após 1988, é definido como competência municipal de exercício obrigatório «le service communal d'action sociale» abrangendo a assistência a pessoas e grupos sociais em situação de risco/carência e a organização de serviços de apoio á infância, idosos e outros grupos sociais<sup>10</sup>.

Em Portugal este processo parece revestir-se de formas ambíguas e contraditórias. O enquadramento jurídico e institucional do poder local em Portugal, a sua intervenção na esfera social, o actual estatuto das autarquias no quadro das relações entre a Administração Central e a Administração Local nos domínios sociais no contexto das políticas sociais e em particular da política de habitação é o que analisaremos de seguida numa tentativa de delimitar o quadro

---

<sup>8</sup> Ver referência em (Mozzicafredo et al., op. cit.).

<sup>9</sup> Ver (M. Loughlin, 1988).

<sup>10</sup> Ver (F. Branco e M. Portas, 1987).

político-administrativo de exercício profissional dos agentes de serviço social nos serviços municipais e especificamente em Serviços Municipais de Habitação.

## **II – DEMOCRATIZAÇÃO DA SOCIEDADE, PODER LOCAL E POLÍTICAS SOCIAIS EM PORTUGAL**

### **1. Quadro Legal e Institucional**

No regime político anterior a Abril de 1974, a inexistência de autarquias locais democráticas e com competências significativas era uma necessidade do sistema dominante para manter ao mais baixo nível a parte da receita pública destinada às necessidades elementares da população portuguesa (Portas, 1979: 9).

O novo protagonismo histórico do poder local em Portugal desenvolve-se em consequência de um processo alargado de democratização da sociedade portuguesa configurando-se como um espaço de autonomia e democracia local e de intervenção na melhoria das condições de vida das colectividades locais.

O período de crise revolucionária aberto em 25 de Abril de 1974 e a institucionalização do Poder Local autónomo, consagrado na Constituição da República de 1976, vieram criar condições para a alteração do papel das autarquias locais em Portugal. A Constituição de 1976, consagrou, de novo após a 1ª República, as autarquias locais como verdadeiros órgãos de poder local, democraticamente eleitos entre os cidadãos do território que representam. Iniciava-se deste modo uma das transformações sociais de maior impacto produzidas em Portugal após a restauração do regime democrático.

A relevância que veio a ganhar a acção das autarquias locais na melhoria das condições de vida nas colectividades locais e na dinamização da vida social e cultural local nos mais diversos locais do país, não significa, no entanto, que a descentralização político-administrativa do Estado se tenha concretizado plenamente, em Portugal, de acordo com os preceitos constitucionais e doutrinários. O calendário da regulamentação legal das bases da autonomia local evidencia o “desfasamento entre a importância que os municípios assumiram no conjunto da organização administrativa do Estado e as bases institucionais que delimitaram a sua intervenção” (Veneza, 1986: 699).

Em Outubro de 1977 é aprovada e publicada a Lei n.º 79/77, que estabelece as atribuições das autarquias e as competências dos seus órgãos, praticamente um ano após a realização das



primeiras eleições autárquicas. Este diploma, fundamental ao normal funcionamento dos órgãos autárquicos (privilegiando no seu articulado a orgânica, competências e aspectos de funcionamento) manteve um sistema de competências gerais que embora indefinido e aberto, não avançou de uma forma nítida face às atribuições já estipuladas no Código Administrativo do Estado Novo de 1940.

Só em Janeiro de 1979 é aprovada e publicada a Lei n.º 1/79, Lei das Finanças Locais, consagrando a autonomia financeira do poder local, quer através da cobrança de receitas próprias (impostos locais, taxas, serviços, etc. ...), quer pela transferência de verbas do Orçamento Geral do Estado para as autarquias segundo critérios definidos na lei.

No entanto, o alcance pleno desta lei foi limitado, não só pelas várias vicissitudes de que se revestiu a sua aplicação (fortes polémicas entre o Governo e a Oposição quanto ao seu efectivo cumprimento, que só vieram a ser de algum modo relativizadas após a publicação de um novo diploma em 1984) mas também pela persistente indefinição na repartição de competências entre a Administração Central e Local.

Foi preciso esperar mais 5 anos, para ver concluído o delineamento do quadro legal fundamental do Poder Local, com a publicação do Decreto-Lei n.º 77/84 — Lei de Delimitação e Coordenação das Actuações da Administração Central, Regional e Local em Matéria de Investimentos. Assim se consagrou, finalmente, a existência de competências da exclusiva responsabilidade dos Municípios a par de competências da Administração Central e de competências susceptíveis de serem exercidas em regime de colaboração, através de acordos a celebrar entre as autarquias locais e os vários departamentos da Administração Central.

A publicação das leis referidas e a sua revisão, bem como a aprovação de outros diplomas legais que vieram completar o edifício legislativo das autarquias locais realizou-se de um modo descontínuo e segundo ritmos diferenciados não contribuindo assim, de uma forma mais efectiva, para viabilizar o pleno exercício do poder local.

A centralização administrativa persiste traduzindo-se nomeadamente numa distribuição territorial dos recursos humanos fortemente assimétrica.

As hesitações e ambiguidades na transferência de competências, inclusive já consagradas legalmente, continuam limitando a acção municipal em áreas de decisiva importância.

A lenta ou inexistente progressão da participação das autarquias nas despesas públicas afectam significativamente a capacidade de investimento dos municípios e freguesias.

Vejamos alguns indicadores.

Pela leitura do QUADRO 1 podemos observar a evolução dos efectivos da Administração Pública em 1968/1979/1983:

QUADRO 1  
COMPARAÇÃO DOS EFECTIVOS DA A. PÚBLICA

	1968		1979		1983	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Adm. Central	115200	79	313800	84	442000	84
Adm. Local	41542	21	58266	16	72562	16

Fonte: A. Barreto, *Análise Social* 81/82, 1988: 207

constatando-se a persistência de um elevado grau de centralização dos recursos humanos na Administração Central e uma desigual taxa de crescimento anual entre 1979 e 1983, respectivamente 8,2% para A. C. e 4,9% para A. L..

A estrutura profissional da Administração Pública põe em relevo diferenças significativas do apetrechamento técnico de A.C. e A.L. nomeadamente no que respeita aos grupos profissionais dos técnicos superiores (8,1% na A. Central para 1,5% na A. Local) e técnicoprofissionais (13,2% da A. Central contra 4,3% das autarquias)<sup>11</sup>.

Através do QUADRO 2 podemos constatar que entre 1980 e 1989 se registou uma evolução, em termos relativos, continuamente decrescente das transferências financeiras da A.C. para a A.L. cifrada numa redução superior a 50% (ao mesmo tempo que se verifica uma depreciação, do valor real das transferências face à evolução da taxa de inflação, assim como ocorre uma redução contínua do peso do FEF no Produto Nacional).

<sup>11</sup> Secretaria de Estado da Administração Pública, *Recursos Humanos na Administração Pública*, Lisboa, 1983.

QUADRO 2  
 RELAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DA A. CENTRAL PARA A A. LOCAL  
 SOBRE AS DESPESAS DO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO  
 (MILHARES DE CONTOS)

<i>Anos</i>	<i>Transf. *</i>	<i>Desp. OGE</i>	<i>%OGE</i>
1980	30248	355048	8,6
1981	37321	440045	8,5
1982	42603	560352	7,6
1983	48517	720585	6,7
1984	54047	901326	6,0
1985	68898	1210677	5,7
1986	79238	1596086	4,9
1987	90460	1908163	4,7
1988	91200 **	2172178	4,2
1989	106000 **	2654560	4,0

Fontes: J. Mozzicafredo et al., 1988 ; OGE (1988 e 1989)

\* Fundo de Equilíbrio Financeiro e auxílios a empreendimentos intermunicipais

\*\* Fundo de Equilíbrio Financeiro

Apesar de se registrar um acréscimo em valor absoluto dos impostos locais, cujo montante global quadruplica quer em consequência do aumento do número dos impostos locais quer pelos valores específicos cobrados, a análise da estrutura das receitas municipais (QUADRO 3) não permite assinalar alterações marcantes na dependência dos municípios das transferências da A.C..

QUADRO 3  
 FONTES DE FINANCIAMENTO LOCAL (%)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Impostos	19	19	24	20	20	20	20
Transferências	75	68	62	66	74	73	72
Empréstimos	6	13	14	14	6	7	8
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: B. Campos, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26

Assim pode-se concluir que os municípios não têm visto aumentar o seu peso na estrutura de despesas do Estado e no Produto Nacional o que contrasta com o lugar progressivamente mais relevante que vêm assumindo na administração pública como pode ser atestado pela importância dos investimentos públicos realizados pelos municípios. De 17% do investimento central em 1974 os investimentos municipais em 1980 representavam 85% dos investimentos da Administração Central<sup>12</sup>.

Por outro lado e face a uma conjuntura de austeridade fiscal os municípios, apesar das medidas tendentes a aumentar a sua capacidade de angariação de receitas próprias, apresentam uma elevada dependência das transferências financeiras da A.C. ainda mais acentuada nas autarquias de pequena dimensão: em 1980 as transferências do Estado representavam 80% das receitas dos municípios com menos de 50 000 habitantes (Finanças Municipais 1980, MAI / DGAL).

## **2. Estado, Autarquias Locais, Políticas Sociais e Política de Habitação**

Anteriormente a Abril de 1974, as autarquias locais estiveram praticamente afastadas de qualquer intervenção significativa no domínio das políticas sociais. Apresentando-se como serviços locais do Estado, a quem cabia a realização de obras de infra-estruturas e o desempenho de funções fiscalizadoras e policiais, os municípios alhearam-se deste modo de construção de equipamentos, da organização de serviços, do desenvolvimento de programas de intervenção fundamentais para a vida das populações locais, como a acção social, a prestação de cuidados de saúde, a educação, a habitação social. O Código Administrativo apenas consignava algumas competências de carácter assistencial.

Concretamente o Art.º 48º, relativo às atribuições de cultura e assistência estipulava, para os municípios rurais:

- 1) a criação de instituições de assistência escolar;
- 2) o auxílio a estabelecimentos particulares de educação e instrução e obras de formação educativa da juventude existentes no concelho;
- 3) o auxílio para sustenção dos expostos e crianças desvalidas ou abandonadas;
- 4) o internamento de alienados e hospitalização dos doentes do concelho;
- 5) a assistência aos mendigos.

Relativamente ao enquadramento jurídico das atribuições autárquicas após Abril de 1974, o texto constitucional, ao consignar como atribuição das autarquias locais a prosseguir como atribuição das autarquias locais a prossecução dos interesses próprios das populações respectivas, consagrou como competência municipal a intervenção em matéria de políticas sociais. A Lei 79/77, seguindo neste aspecto de perto o Código Administrativo, apontava a título exemplificativo como atribuições municipais apenas a educação e ensino. Mais tarde, em 1984, na primeira revisão da legislação autárquica, a nova Lei das atribuições e competências (D. L. n.º 100/84) viria a consagrar explicitamente a área de saúde como atribuição das autarquias locais. A Lei n.º 25/85, ao introduzir várias alterações ao D. L. n.º 100/84, viria a integrar entre as atribuições específicas a protecção à infância e terceira idade. No entanto, o Decreto-Lei n.º 77/84, que efectivamente prevê a transferência de novas competências para a administração local em matéria de investimentos não viabilizou até ao presente uma efectiva descentralização no domínio social.

Efectivamente, não se processou, nem está prevista, a transferência de competências na área da Segurança Social nomeadamente no que respeita à Acção Social.

No quadro da Lei de Bases da Segurança Social — Lei n.º 28/84 de 14 de Agosto, as autarquias locais não integram o leque das instituições da Segurança Social situando-se fora do Sistema no âmbito das entidades a que a Lei reconhece a possibilidade de desenvolver «Iniciativas Particulares» no domínio da acção social (IPSS, casas do povo e empresas) de acordo com as orientações normativas estabelecidas pelo Sistema de Segurança Social. Como se referiu, a Lei de Delimitação de Investimentos AC / AL prevê a celebração de acordos entre os Centros Regionais e as Câmaras Municipais de modo a proceder à transferência de competências no domínio da acção social. Não se conhecem no entanto casos, em número significativo de celebração de contratos.

A transferência, prevista na lei (Art.º 8 g/), de competências no domínio da Saúde não foi até ao momento objecto de regulamentação pelo que neste sector não teve lugar qualquer processo de descentralização.

No domínio da Educação e Ensino, os municípios vêm exercendo desde há alguns anos algumas competências no domínio dos equipamentos escolares nomeadamente no que refere às escolas primárias (competência exclusiva) e jardins de infância da rede pública (em regime de colaboração com a A.C.).

---

<sup>12</sup> J. Mozzicafreddo et al., 1988: 91.

Em 1984, a Lei de Delimitação de Investimentos estabelece um programa de transferência de competências, relativas à educação pré-escolar e ensino básico, que abrange os equipamentos escolares, centros de alojamento, transportes escolares, acção social escolar, a ocupação dos tempos livres e ainda os equipamentos para a educação de base de adultos.

Este programa não foi, no entanto, até ao momento concretizado. Apenas se registou a transferência de competências no domínio dos transportes escolares<sup>13</sup> (D. L. n.º 299/84, de 5 de Setembro) e da acção social escolar<sup>14</sup> (D. L. n.º 399/-A/84, de 28 de Dezembro).

Relativamente à Habitação, os municípios portugueses não têm competências exclusivas neste domínio nomeadamente no que se refere à promoção habitacional. A sua intervenção neste sector, ainda que possível sob a forma de pequenos programas, está no essencial (no lançamento de iniciativas de dimensão e características adequadas às carências habitacionais registadas na sociedade portuguesa) dependente de financiamento central.

Esta situação que se registava já antes de 25 de Abril de 1974, foi particularmente agravada com a extinção do Fundo de Fomento da Habitação em 1982.

Desde então e durante vários anos, o sistema institucional de produção de habitação pelo Estado permaneceu mergulhado numa situação de indefinição e ambiguidade.

Na sequência da extinção daquele organismo, responsável pela promoção pública de habitação, e na ausência de uma regulamentação específica da delimitação de competências entre A. Central e A. Local, o Governo através da Resolução n.º 11/83 considera que: « Na sequência da descentralização administrativa, decisivamente impulsionada pela Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, que estabelece o regime de autonomia financeira das autarquias locais, é às câmaras municipais que fundamentalmente deve competir a iniciativa da promoção directa da habitação social. (...) com os seus recursos próprios e por meio de empréstimos...». Assim, através do D. L. n.º 220/83 de 26 de Maio o Governo estabelece um novo regime de crédito para o lançamento de programas de habitação pelos municípios (alargado igualmente a outros organismos públicos e privados).

No entanto a Lei de Delimitação de Investimentos não viria a consagrar a habitação como competência exclusiva dos municípios. Isso mesmo foi explicitamente reconhecido pelo Governo

---

<sup>13</sup> Abrangendo os estudantes do ensino primário, preparatório e secundário, oficial, particular e cooperativo.

<sup>14</sup> Relativamente à educação pré-escolar, ensino primário e ciclo preparatório TV, oficial, particular e cooperativo em matéria de: a) refeitórios; b) alojamento em agregados familiares; c) atribuição de auxílios económicos.

no preâmbulo do D. L. n.º 366/85, de 11 de Setembro, no qual se afirma que: «A promoção de habitação social não é, contudo, atribuição exclusiva quer das autarquias quer da administração central». O D. L. n.º 77/84, de 8 de Março, não toma posição expressa sobre a matéria. Não sendo, pois, o encargo com os investimentos, neste domínio, exclusivamente municipal, cabe no quadro dos investimentos sujeitos ao regime de coordenação e cooperação.

O reconhecimento da vigência do regime da vigência do regime de coordenação e cooperação entre a A. Central e as autarquias em matéria de habitação não veio alterar significativamente o estatuto autárquico neste domínio uma vez que os seus termos têm sido definidos unilateralmente pela A. Central e em condições perfeitamente desajustadas das carências habitacionais do país, dos rendimentos da maioria das famílias portuguesas e da situação financeira das autarquias locais.

O sistema de financiamento estabelecido pelos diplomas legais regulamentadores de vários programas habitacionais de promoção municipal comprova o que vimos afirmando.

#### SISTEMA DE FINANCIAMENTO A PROMOÇÃO MUNICIPAL

<i>Programa</i>	<i>Bases Legais</i>	<i>Condições de Financiamento</i>
Empréstimos às Câmaras para venda	DL 220/83	Empréstimos bonificados (1/3 da taxa contratual) pelo prazo máx. de 3 anos de 85% a 100% do valor da habitação
Empréstimos às Câmaras para arrend.º social	DL 110/85 DL 366/86	Empréstimos bonificados (40% da taxa máxima) pelo prazo de 25 anos, até 85% ou 100% do valor da habitação
Realojamento de barracas	DL 110/85 DL 226/87	Comparticipação de 50% a fundo perdido
Renovação Urbana e recuperação de habitações	DL 449/83 D.º 4/SEHU/85 P.ª 373/86	Empréstimos bonificados por 10 anos até 750 contos / fogo

Fonte: Elaborado a partir de (A. Fonseca Ferreira, 1988)

A análise destes instrumentos financeiros evidencia que: «o recurso ao sistema exige disponibilidades financeiras de complemento significativas e, apesar das bonificações, as actuais

taxas de juro e os prazos de amortização são incompatíveis com a produção de habitação social para populações total ou parcialmente insolventes.» (A. Fonseca Ferreira, 1988).

Refira-se ainda que persistem aspectos insuficientemente clarificados quantos aos critérios de selecção dos projectos municipais a apoiar pelo Estado. Igualmente importa assinalar que os municípios não têm tido tratamento preferencial face a outros promotores de habitação como as cooperativas de habitação e as empresas privadas.

A análise das relações entre Adm. Central e a Adm. Local no domínio social, parece assim confirmar que «nas áreas sócio-culturais, ou não houve descentralização (...) ou trata-se de competências mal definidas, nem sequer reguladas por contratos-programa como, nalguns casos a lei previa.» (Portas, 1988: 71) e ainda, como refere o autor, que nos caos em que a transferência ocorreu estamos face a segmentos capilares e menos significativos da esfera da reprodução social.

Igualmente se pode concluir que o papel atribuído ao poder local na administração das políticas sociais é no essencial consultivo, sem correspondência com a dimensão e importância das funções efectivamente assumidas pelas autarquias locais e pouco consentâneo com a legitimidade democrática de que estão investidas face a outros agentes locais.

Como assinalámos, em Portugal, o processo de definição das competências e funções da administração local, no quadro da reestruturação do Estado-Providência parece revestir-se de formas ambíguas e contraditórias.

Veremos agora, de uma forma sucinta, algumas características e tendências que se registam no domínio da habitação.

São suficientemente conhecidas as necessidades sociais não satisfeitas nesta área. No entanto, as políticas habitacionais prosseguidas em Portugal no período 1970-1986 estão longe de se terem revelado socialmente eficazes<sup>15</sup>.

Reportando-nos a alguns vectores fundamentais, como o «regime de aquisição de casa própria» e a «promoção de habitação social», podemos constatar que na primeira vertente se tem operado uma mobilização avultada de recursos públicos com um efeito redistributivo reduzido ao ser utilizado predominantemente pelas classes médias e mesmo assim exigindo taxas de esforço



elevadas das famílias mutuárias. Por outro lado, assiste-se a uma reduzida mobilização de recursos do Estado para a produção de habitações sociais o que reitera a situação de desigualdade e marginalização social a que estão sujeitas inúmeras famílias portuguesas privadas de alojamento em condições satisfatórias.

Igualmente significativa se revela a política de alienação de fogos propriedade do Estado traduzida na criação de um Instituto especificamente criado para esse fim — IGAPHE, Instituto de Alienação e Gestão do Parque Habitacional do Estado — e na realização de campanhas de «marketing social» no sentido de sensibilizar os arrendatários a adquirirem as suas habitações. Visa-se deste modo reduzir a responsabilidade dos poderes públicos na gestão destes bairros reforçando a política de desenvolvimento estatal no domínio da habitação social.

Apesar de após 1974 se ter verificado uma maior intervenção do Estado na produção de habitação social (17% da produção de habitação em 1977 contra 5,7% em 1973 e posterior estabilização nos 14/15% até 1982) a promoção pública nunca atingiu os níveis registados noutros países europeus nas décadas de 50 e 60 pelo que o sector público nunca ocupou um papel preponderante face ao sector privado.

Não obstante, depois de 1982 assiste-se a uma redução estratégica da despesa pública da Administração Central na habitação e nomeadamente na promoção de habitação social. Em 1985 a produção de habitação pelo Estado representa 6,1%. Nesta orientação dois vectores se articulam: a «reprivatização» e a «municipalização forçada». Na verdade ao mesmo tempo que ocorre a liberalização progressiva das regras de intervenção no sector reforçando-se o papel regulador do mercado verifica-se a atribuição de novas e alargadas funções aos municípios na promoção habitacional e exige-se a sua efectiva comparticipação financeira mas sem que tal se registe no contexto de um processo de transferência de competências financeiramente enquadrado (F. Ferreira, 1988). Ainda assim, os financiamentos postos à disposição dos municípios entre 1984-1987 representam menos de 10% do crédito utilizado pelo INH e correspondem a uma média inferior a 700 fogos/ano num contexto em que as Cooperativas se apresentam como promotor privilegiado<sup>16</sup>.

Parece então poder concluir-se que, a redefinição do papel do Estado em Portugal, face a contradições semelhantes às registadas noutros países no contexto pós-emergência da crise fiscal do Estado, não privilegia a reorganização dos governos locais e suas funções surgindo como

---

<sup>15</sup> Ver (A. Martins et al., 1987)

<sup>16</sup> Segundo dados oficiais insertos em *INH — Enquadramento Histórico e Perspectivas*, Expohabitação, Junho de 1988.

predominante uma estratégia de privatização ainda que a articulação privatização/descentralização assuma contornos distintos consoante os sectores da política social em causa.

### **3. A Organização Político-Administrativa das Autarquias Locais e a Inserção dos Assistentes Sociais nos Serviços Municipais**

Os municípios constituem, nomeadamente desde 1977, um novo campo de actividades dos Assistentes Sociais no nosso país. Sem qualquer inserção significativa a nível municipal antes de Abril de 1974 (excepto nos municípios de Lisboa e Funchal), o Assistente Social vem progressivamente ocupando desde então um lugar na orgânica municipal e particularmente nos departamentos afectos à área social e cultural. Inicialmente confinado aos Serviços Municipais de Habitação, o Serviço Social tem visto o seu campo de acção alargado a outros sectores como os Serviços de Acção Social, Saúde, Educação, Juventude e Recursos Humanos, constituindo hoje um agente necessário à concretização das políticas sociais municipais.

Antes de 1974, em que as funções desempenhadas pelos municípios eram no essencial a realização de obras de infra-estruturas e a acção de fiscalização e policiamento, a estrutura orgânica municipal era no essencial integrada por serviços pouco desenvolvidos, de obras, fiscalização, aprovisionamento e serviços administrativos. Os recursos humanos eram limitados, nomeadamente no que se refere ao pessoal técnico especializado e superior. Os agentes de serviço social, como se referiu, não integravam os quadros municipais com excepção dos municípios de Lisboa e Funchal.

Após a institucionalização do poder local em Portugal, as autarquias locais, ao nível da organização dos serviços municipais, conhecem um processo que se poderia caracterizar como «dos Departamentos de Obras e Urbanismo aos Departamentos Sociais».

Na realidade depois de 1976, com o reconhecimento da autonomia administrativa, financeira e de gestão das autarquias, com a transferência de competências registada, primordialmente nos domínios tradicionais (infra-estruturas e equipamento urbano), observa-se uma progressiva estruturação de Serviços de Obras e Administração Urbanística e o crescimento do pessoal administrativo e técnico. Nesta fase inicial a intervenção municipal na esfera social era no essencial assegurada pelos próprios autarcas, nalguns casos com o apoio directo de técnicos de serviço social e outros exercendo funções de assessoria e apoio técnico.

Foi neste período que se registou a criação, por um grande número de câmaras, dos Serviços Municipais de Habitação, serviços municipais especializados nos quais se vieram a inserir um número significativo de Assistentes Sociais num processo que marca a entrada dos Assistentes sociais na Administração Local<sup>17</sup>.

É a partir de 1979, com a aprovação do regime das Finanças Locais e o aprofundamento da experiência autárquica, que se verifica, a par de uma complexificação das estruturas de administração urbanística e reforço de quadros técnicos superiores designadamente engenheiros e arquitectos, a progressiva criação de «Serviços Sociais Municipais» por vezes como serviços de suporte («Gabinete de Acção Social» ou «Gabinete de Serviço Social»), mas tendencialmente como serviços operativos especializados sobretudo na área da acção social / segurança social.

Neste desenvolvimento dos serviços da esfera social, que corresponde a uma diversificação das funções dos municípios e em que os domínios da reprodução social começam a ganhar mais relevo nas políticas autárquicas, assiste-se também a uma reestruturação que passa mesmo, em algumas situações, pela eliminação de serviços, caso dos Serviços Municipais de Habitação, e/ou de funções, como no caso do Serviço Social nos referidos serviços e a sua afectação às novas estruturas autárquicas, numa confirmação clara de que pela sua condição «os serviços saem e entram dos organogramas» (Karsch, 1987: 29). É no quadro deste processo de (re)organização dos serviços municipais que se registará um novo movimento de expansão do espaço ocupado pelos agentes de serviço social.

A consolidação e desenvolvimento dos Serviços Sociais Municipais ocorre a partir de 1984.

Para além do aprofundamento da própria experiência autárquica, teremos de considerar o impacto da Lei de Delimitação de competências entre a Adm. Central e a Adm. Local que perspectivou um quadro mais alargado de atribuições na esfera social. De importância se revelou igualmente a regulamentação da Estrutura Orgânica dos Municípios estabelecida pelo DL n.º 116/84, de 6 de Abril (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro). Através de um processo de departamentalização por objectivos ou funções com base em agrupamentos de actividades estabelecem-se de um modo geral três grandes áreas operativas:

- Obras e Urbanismo (integrando normalmente a Habitação);

---

<sup>17</sup> M. Deodata BAPTISTA e M. Teresa SALEMA, *Levantamento e Caracterização da Prática Profissional no Sector Político-Administrativo da Habitação em Portugal*, ISSS de Lisboa, Junho de 1980.

- Serviços Urbanos;
- Desenvolvimento Social e Cultural,

consagrando deste modo os Departamentos Sociais e Culturais na macro-estrutura municipal nos quais se integram habitualmente serviços de:

- 1) Acção Social/Segurança Social;
- 2) Educação e Acção Social Escolar;
- 3) Saúde;
- 4) Intervenção e Animação Cultural.

A inserção dos Assistentes Sociais verifica-se cada vez mais neste domínio havendo lugar, a partir nomeadamente de 1986, a uma nova expansão do espaço destes técnicos nos quadros de pessoal dos municípios.

Entretanto em 1985, com a criação do Programa de Reabilitação Urbana para apoio técnico e financeiro aos municípios, abrem-se novos lugares de trabalho para os A. Sociais no âmbito dos Gabinetes Técnicos Locais (33 A. Sociais).

Mais recentemente e face à necessidade de uma mais eficiente gestão de pessoal são criados, como serviço instrumental, os Serviços de Recursos Humanos, no seio dos quais o serviço social assegura a coordenação da assistência e acção social aos trabalhadores do município e desempenha funções de suporte às actividades de higiene e segurança no trabalho e medicina ocupacional.

### **III– O SERVIÇO SOCIAL NA FORMA ORGANIZACIONAL E SOCIAL DE SERVIÇO**

No desenvolvimento desta parte do trabalho, tendo como suporte teórico, sobretudo, leituras de Max Weber, Ursula Karsch e Wright Mills, tomámos como base orientadora as hipóteses que se seguem:

- a) Existe uma estreita articulação entre as estratégias do fazer profissional do Assistente Social e as estratégias político-administrativas da Câmara Municipal enquanto órgão de poder local.
- b) A compreensão da posição ocupada, pelo Serviço Social e pelo Assistente Social, no espaço organizacional, possibilita o entendimento da prática que o profissional desenvolve e da participação que tem nas decisões institucionais.
- c) Tanto a organização como a clientela, são fontes de legitimação e conferem sentido à acção do Assistente Social.

O ponto de partida e também o ponto de chegada da análise que nos propomos é o Assistente Social e o seu acto, numa estrutura organizacional pública, a Câmara Municipal. Sentido, formas e modos de acção do profissional em causa, serão analisados por relação com as atribuições delegadas e posição ocupada na estrutura burocrática, e por relação com os superiores hierárquicos, os outros técnicos e os destinatários da acção.

#### **1. Posição ocupada pelo Serviço Social e pelo Assistente Social**

Conforme ficou explicitado em pontos anteriores deste trabalho, a existência de Serviço Social nas autarquias locais em Portugal, insere-se na perspectiva mais ampla da terciarização 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 (Karsch, 1987; Habermas, 1984).

Mais particularmente, interessa referir outros dois aspectos extremamente importantes que se interligam entre si e que derivam das profundas transformações ocorridas em Abril de 1974 em Portugal:

- A crescente democratização da sociedade pós 25 de Abril e consequente descentralização do poder;

- A tomada de consciência colectiva da existência de desigualdades, direitos sociais, contradições e conflitos, a par da consciencialização das razões que conduzem a este estado de coisas e das possibilidades de mudança.

Esta conjuntura tornou necessário que um maior número de pessoas ocupasse lugares na administração local, desempenhando tarefas de coordenação, regulamentação e controlo das desigualdades sociais, necessidades básicas e conflitos emergentes. Surge num número crescente de autarquias o Serviço Social, enquanto serviço coadjutor na administração de políticas sociais, na maior parte dos casos ligado à questão da habitação, já que para além das questões laborais, se pode considerar a habitação como pedra de toque dos movimentos sociais da época.

Nos anos 80, a administração das políticas sociais, nomeadamente, no caso particular em análise, a política de habitação social, tende cada vez mais a ser atribuída, ao nível da sua concretização, às câmaras municipais.

São, como sabemos, a dinâmica da sociedade e a lógica burocrática que ditam a importância e a hierarquização das várias políticas sociais e condicionam a criação, forma e conteúdo dos serviços, bem como a sua colaboração nos respectivos organogramas (Karsch, 1987; Drucker, 1975; Singer citado por Karsch, 1987).

À luz desta teoria, com base em legislação específica e em documentação própria, analisámos a Divisão Municipal de Habitação (DMH) da Câmara e o Serviço Social integrado nessa Divisão. Constatámos que os serviços que tomámos como objecto de análise servem ao controlo da pobreza e marginalidade social; são destinados ao atendimento dos munícipes carenciados e respondem a necessidades habitacionais. Melhor dizendo, administram necessidades (Karsch, 1987) no domínio da habitação.

Verificámos, pela leitura do organograma que a DMH se localiza na base da macro-estrutura e que o Serviço Social (sob a denominação de Acção Social na Habitação) se localiza na base da micro-estrutura.

O Serviço Social aparece-nos enquanto racionalidade administrativa, intercalado entre decisores e munícipes.

Na prática da organização, para atender os municípios carenciados existem os Assistentes Sociais. Os Assistentes Sociais são, no caso da administração pública, denominados Técnicos de Serviço Social. São técnicos com curso superior sem grau académico reconhecido. Este facto, segundo as regras da burocracia, reduz o poder de participação e decisão dos assistentes sociais, a nível da administração local. Os Assistentes Sociais ocupam assim, na sua quase totalidade, na estrutura organizacional das câmaras municipais, um lugar de quadros médios.

Se considerarmos a pirâmide hierárquica com três níveis, o primeiro essencialmente decisório e em que as funções são administrativas (político-administrativas), o segundo com delegação de funções administrativas especializadas (técnicos) e o terceiro nível, com funções apenas executivas, verificamos que os assistentes sociais se situam e são situados no segundo nível. Se estratificarmos esse segundo nível, os assistentes sociais geralmente ocupam, como no caso analisado, a base desse nível.

Tomando como referência, entre outros autores, Wright Mills (1979), sabemos que a posição ocupada na pirâmide hierárquica condiciona: o nível de vencimentos, o estatuto, o prestígio social e institucional, o poder de opção, de decisão sobre os outros e sobre o seu próprio trabalho; assim como influencia: o acesso à informação, a perspectiva global e parcial sobre a organização e conseqüentemente a capacidade/possibilidade de tomar parte nas decisões políticas e linhas programáticas da própria organização.

Relativamente ao caso que estudámos, foi-nos dito pela Assistente Social entrevistada, que se considera sem poder nenhum face às decisões da Câmara e da DMH; o seu vencimento é baixo e sem perspectivas de melhorar internamente, já que a ascensão no quadro do serviço é lenta e complicada, quer por critérios de política interna, quer por critérios de legislação e regulamentação de carreiras profissionais (Decreto-Lei n.º 248/85 e Decreto-Lei n.º 247/87).

Situados num nível intermédio, entre os que só decidem e os que apenas executam, os Assistentes Sociais da DMH exercem quase só funções executivas, implementando os programas parametrados pela natureza, âmbito e objectivos da DMH.

É importante, no entanto, assinalar que os Assistentes Sociais apenas respondem pelo seu trabalho, perante o responsável da DMH, no caso técnico superior (Engenheiro), e perante o Vereador do Pelouro da Habitação, político eleito periodicamente, e a que têm acesso directo pela via do responsável da DMH.

Pudemos verificar que o estatuto e prestígio institucional dos Assistentes Sociais depende realmente de quem analisa. Para o responsável pela DMH o trabalho dos Assistentes Sociais é fundamental e são os próprios Assistentes Sociais que se subestimam e recusam o estatuto e prestígio institucional.

Na altura em que realizámos a pesquisa empírica que serviu de base a esta análise, uma das Assistentes Sociais tinha sido convidada a desempenhar funções de coordenação do Serviço Social da DMH e tinha-se recusado a exercer essas funções por considerar que esse facto lhe acarretaria mais problemas que benefícios.

Relativamente a outros técnicos da DMH, arquitectos e engenheiros, tivemos oportunidade de constatar alguma ambivalência e compreensão no que respeita à importância do trabalho desenvolvido e estatuto dos assistentes sociais. De referir que os técnicos da Divisão não trabalham em equipa interdisciplinar, embora não apresentem razões específicas para o facto, dizem não perceberem as vantagens, na prática, da realização desse intercâmbio de saberes.

Tanto os arquitectos como os assistentes sociais exercem uma autoridade funcional, a autoridade de especialistas que não lhes advém da posição ocupada na hierarquia, mas se situa a nível de saberes específicos e que têm, por vezes, grande influência nas decisões uns dos outros, nas decisões do responsável pela DMH (que exerce autoridade de mando, autoridade administrativa) e nas decisões do Vereador que são quase exclusivamente decisões políticas.

Acontece que são os Assistentes Sociais que conseguem apoiar a administração dos interesses e políticas organizacionais. Este aspecto, que se situa no domínio simbólico, é percebido de forma difusa por todos os protagonistas, mais pressentido do que assumido e explicitado, origina, entre outros, sentimentos de ambivalência.

Na verdade, os Assistentes Sociais estabelecem um elo invisível entre os munícipes, carenciados mas eleitores, e a organização, transmitindo ao Vereador o diagnóstico da situação dos bairros e seus habitantes e canalizando para as populações a vontade política da Câmara, através do relacionamento profissional mediatizado pelos programas da autarquia.

«...o Assistente Social, situado nos serviços, exercendo funções subordinadas, realiza a sua particularidade profissional: assume, ao mesmo tempo, a administração de vidas dos que a ele se



submetem, dada a função que preenche na estrutura institucional; mas assume, igualmente, o suporte à administração institucional, através da cultura que desenvolve, como agente subordinado hierarquicamente mas privilegiado na função social» (Karsch, 1987: 112).

No caso que estudámos, e como vimos referindo, este tipo de poder não é reconhecido pelos Assistentes Sociais, nem usado por forma a influenciar política e administrativamente o sentido das decisões.

O poder decisório dos Assistentes Sociais exerce-se quase exclusivamente sobre o objecto do seu trabalho, os munícipes carenciados.

São estes últimos aspectos que analisaremos no ponto seguinte.

## **2. Delimitação e caracterização da ocupação do Assistente Social**

Como trabalhador assalariado, que presta serviços, o Assistente Social estabelece vínculos, por um lado com a organização/Câmara, unidade empregadora, e por outro lado, com os munícipes. A Câmara legaliza e legitima o trabalho do Assistente Social que é também legitimado, adquirindo sentido, na acepção weberiana do termo, através dos munícipes. O profissional de Serviço Social utiliza como mediação a política social, a própria organização e um quadro teórico e axiológico, realizando e produzindo intermediações e articulações através de relacionamentos que lhe permitem administrar as carências e os problemas dos munícipes e simultaneamente, os recursos da autarquia e dos próprios munícipes.

Pode-se então dizer que é através da competência, eficácia social e exercício do poder sobre os munícipes, que o Assistente Social adquire autoridade e realiza a função social que no espaço da esfera social e no âmbito da nova divisão social do trabalho lhe tem sido atribuída.

Concordamos com Ursula Karsch quando diz: «Ao subordinar-se ao Assistente Social, o cliente sente que o profissional é útil às suas necessidades e portanto eficaz nessa relação. É esse relacionamento através da própria burocracia que passa a ser útil às próprias organizações e políticas sociais» (Karsch, 1987: 21).

No estudo do caso que realizámos, podemos constatar que nem sempre os aspectos que acabámos de referir transparecem no discurso e nos actos da Assistente Social. Existe, pelo contrário, como que uma certa opacidade e ocultamento das questões produzidas pela própria lógica burocrática e pelo “isolamento” das Assistentes Sociais, que não constróem estratégias de intervenção conjuntas, nem entre si nem com outros técnicos; não se constituem em grupos para análise e reflexão das questões da prática e da teoria. Vão-se alienando ou permanecendo alienados.

A Assistente Social que entrevistámos, vê as assistentes sociais da Câmara, como técnicas que têm de “olhar” sozinhas pelos munícipes carenciados; concretizam a atenção que a autarquia concede aos socialmente desiguais e às disparidades que a sociedade produz, acabando por não resolver nada ou quase nada, umas vezes porque a Câmara “não disponibiliza recursos suficientes”, outras vezes por culpa dos munícipes que não conseguem “aproveitar de forma adequada os recursos que lhes são postos à disposição”.

É, no entanto, importante referir que a Assistente Social se entende competente e bastante satisfeita ao concretizar as estratégias e vontade política da Câmara. Na verdade, o processual de intervenção da Assistente Social orienta-se pela lógica e normas institucionais, que articula habilmente com as situações de vida dos munícipes que recorrem ao serviço.

Nas respostas e comentários da Assistente Social percebemos a situação conflitual entre as proposições teóricas e axiológicas “o que se aprende no Instituto”, a orientação profissional e os parâmetros de actuação colocados pela organização e pelas situações e condição dos sujeitos/objecto de actuação. Estes aspectos são vistos como limitações/condicionamentos produtores de angústia e desânimo e como sendo de superação muito difícil. A Assistente Social vê como se referiu, a própria Câmara e os moradores como uma “interrupção”, um bloqueamento a outra forma de agir que ela consideraria mais correcta.

A vontade de eficácia social reafirmada no decorrer das entrevistas, e a competência/saber teórico da Assistente Social, não operam, no entanto, como já referimos, uma estratégia que oriente diferentemente a sua prática.

Constituem atribuições principais dos assistentes sociais da DMH da Câmara em análise: o atendimento dos munícipes que recorrem à DMH; a implementação dos programas de habitação social promovidos pela Câmara; o apoio permanente e a dinamização de grupos de moradores, o

estímulo à participação da população, bem como o apoio psicossocial a famílias integradas no processo dos “casos graves” de habitação. É ainda atribuição dos Assistentes Sociais: «Manter contactos com diversos organismos oficiais no sentido de encontrar solução para os problemas que ultrapassam o campo da autarquia» (in documento interno da Câmara Municipal).

No sentido de uma melhor compreensão e concretização das dimensões analíticas que referimos, focamos em seguida, com um pouco mais de pormenor descritivo, a ocupação da Assistente Social entrevistada: processual de intervenção, instrumentos utilizados, níveis de autonomia e decisão, e programas institucionais.

### **2.1. Atendimento dos munícipes: normas institucionais, burocratização, autoridade e poder do Assistente Social**

O atendimento dos munícipes numa Câmara Municipal constitui condição prévia para a prestação de serviços.

Todo o munícipe que se dirige pela primeira vez à DMH da Câmara Municipal em causa, é atendido pelo Assistente Social da zona onde reside, que fará a triagem e o encaminhará para os diferentes técnicos da DMH ou para outros serviços, se for caso disso.

Tem lugar uma vez por semana, num dia fixo, de manhã e de tarde, no horário normal da organização. Para além deste dia, só são atendidos casos graves e pessoas que se desloquem de longe.

Efectua-se na sede da Câmara Municipal numa sala de trabalho que é partilhada pelos três Assistentes Sociais. Não existe atendimento descentralizado em vários pontos do concelho, incluindo os bairros de habitação social.

A informação do dia e horário de atendimento e a indicação de qual o técnico da DMH que irá atender o munícipe é fornecida pelos serviços administrativos da Câmara Municipal.

Num primeiro atendimento, o Assistente Social identifica o munícipe a partir do nome e morada, registados previamente na “ficha de atendimento” pelos serviços administrativos e por

um conjunto de elementos que irá levantar e preencher nessa mesma ficha: composição do agregado familiar, idade, profissão, local de trabalho, remuneração, renda de casa, tipologia da casa, condições de habitabilidade e necessidades que a casa apresenta.

Através da verbalização do munícipe da sua situação ou pedido, o Assistente Social interpretará essa procura e situação, à luz da definição institucional dos problemas a atender. Assim, compete ao Assistente Social reconhecer e diagnosticar as carências que tenham por parte do serviço uma ajuda individual. Ele irá “pinçar” carências possíveis, colocando-se na perspectiva de facilitar o acesso a esses recursos da Câmara Municipal.

A rotina do atendimento que leva, desde logo, o munícipe a submeter-se às regras do jogo impostas pela organização, leva igualmente à triagem e a que o Assistente Social, com base nos objectivos institucionais e política do serviço, seleccione quais os munícipes que passam a utentes da DMH, por outras palavras, trata-se de excluir os munícipes do serviço em causa. É, portanto, o Assistente Social que efectua a passagem de munícipe à condição de utente do serviço e o faz utilizador dos recursos e programas existentes.

O trabalho a desenvolver pelo Assistente Social nesta etapa, será o de identificar e levar o utente a comprovar as suas carências, registar os elementos por ele fornecidos nas entrevistas e os que provém da observação directa, quando das visitas domiciliárias sobre o modo de vida do utente e família (aumentando assim o grau de certeza de alguns dados da situação), hierarquizar os riscos sociais a que estão sujeitos e conseqüentemente delimitar as famílias que por uma ordem de prioridades serão abrangidas pelos programas do serviço.

O relacionamento do Assistente Social com o utente constitui-se num recurso operacional da organização e o primeiro atendimento configura-se como prática de subordinação do utente aos critérios institucionais, estabelecendo-se as bases para a acção institucional que se seguirá.

Os utentes da DMH são na sua maioria moradores em bairros de barracas, de habitações degradadas da zona velha do concelho, inquilinos cujos senhorios se recusam a realizar obras, moradores de bairros sociais ou munícipes que se encontram em situação de carência económica.

O pedido mais solicitado à Divisão é o de uma nova habitação. Face a esta procura a Assistente Social menciona que “tenta-se canalizar as coisas da melhor forma possível, que nos seja mais fácil resolver a situação das famílias”. Isto traduz-se no canalizar para as respostas

institucionais, previamente definidas no quadro da política de habitação da Câmara Municipal: os programas de auto-construção e auto-acabamento<sup>18</sup> e cedência de materiais de construção para a recuperação de habitações degradadas.

A selecção das famílias para os programas existentes é realizada pela Assistente Social com base na classificação dos casos.

O preenchimento e respectiva pontuação da “ficha de classificação” adoptada pela DMH<sup>19</sup>, permite ao Assistente Social a tipificação das situações em “não graves”, “graves” e “gravíssimas” e conseqüentemente instituir a “clientela” para os diferentes programas de habitação, excluí-los de qualquer prestação e serviços por parte da Divisão ou no caso de se tornarem receptivos à recuperação da sua habitação (“para minimizar os problemas habitacionais”) serem canalizados para respostas institucionais diferentes das solicitadas inicialmente pelos utentes (caso da cedência de materiais de construção).

A Assistente Social fragmenta, tipifica as necessidades e pedidos, classifica os casos, sectoriza a sua própria acção sobre a clientela que irá utilizar os recursos institucionais.

Assim, os casos considerados não graves correspondem a famílias que apresentam, segundo o serviço, uma situação económica e habitacional que lhes permite enfrentar o problema por via de uma Cooperativa de Habitação, que lhes exigirá um maior esforço económico<sup>20</sup>.

As famílias que apresentam rendimentos inferiores aos valores limites considerados no Decreto Regulamentar e tenham situação grave de habitação, são canalizadas para os programas de auto-construção ou auto-acabamento, consoante se trate de agregados que se encontrem, respectivamente, em condições ou não de construir a sua própria casa.

Ainda se encontra o caso de famílias não contempladas por nenhum destes programas, que vivem situações graves de habitação, mas que não reúnem as condições económicas mínimas exigidas pela organização, ficando a aguardar programas de habitação social para o arrendamento.

---

<sup>18</sup> Aspectos a serem retomados no ponto 2.2.

<sup>19</sup> Inclui os critérios oficiais aplicáveis para a atribuição de fogos de habitação social — Decreto Regulamentar nº 50/77 de 11 de Agosto.

<sup>20</sup> De salientar a pressão efectuada pela DMH junto das Associações de Moradores no sentido da rápida constituição de Cooperativas de Habitação Económica, que viabilizem com menor esforço financeiro e envolvimento da Câmara municipal a resposta aos problemas de habitação de outros moradores de bairros de barracas supostamente de rendimentos mais elevados.

“A utilidade do serviço social prestado, que deveria corresponder às necessidades comprovadas e específicas do cliente para obviamente resolvê-las, desvia-se para ser útil à instituição, à ordem e ao controle das desigualdades sociais” (Karsch, Ursula, 1987: 102).

A legitimidade destes encaminhamentos por parte do Assistente Social radica na função que terá de desempenhar na organização, a de compatibilizar as carências dos utentes com as exigências institucionais, ou seja, administrar os recursos da autarquia, tornando exequível a política municipal de habitação. Para tal, ao Assistente Social é delegada a autoridade de participar na elaboração de critérios que permitem a decisão face à atribuição dos recursos, sempre escassos, pelos “mais carenciados”.

É o que se passa, por exemplo, com a elaboração dos critérios para a atribuição dos materiais de construção<sup>21</sup> e seu processamento, que resultou de um trabalho em equipa dos técnicos da Divisão, sendo, deste modo, instituídas as normas por que se regem.

O Assistente Social torna-se no técnico da organização que faz a mediação entre os recursos da Divisão, o utente e a política municipal de habitação.

Para além do pedido de uma nova habitação e de a Câmara Municipal intervir na recuperação de habitações cujos senhorios se recusavam a realizar obras, há ainda munícipes que junto da Divisão apresentam problemas familiares — moradores de bairros de habitação social — problemas decorrentes de se encontrarem numa situação de carência económica e problemas de relacionamento entre moradores de diferentes bairros do concelho.

Perante estas situações, a Assistente Social encaminha os munícipes para organizações exteriores à Câmara Municipal: para o Centro Regional de Segurança Social, os que se encontram nos dois primeiros casos e para o Tribunal, os que têm problemas de relacionamento entre vizinhos.

Esta forma de o Assistente Social (não) atender e encaminhar estes possíveis utentes da DMH para outros serviços externos à autarquia prende-se com o facto de as instituições

---

<sup>21</sup> No caso vertente os critérios são os seguintes: rendimento per capita do agregado familiar, renda paga pela habitação, autorização do senhorio para execução de obras, parecer da Junta de Freguesia sobre a habitação e avaliação técnica da situação habitacional.

fragmentarem os problemas e as respostas institucionais e definirem os limites da actuação dos Assistentes Sociais, que «Como em todos os serviços os limites da actuação dos Assistentes Sociais são fornecidos pela própria organização, que estabelece os parâmetros do objecto do trabalho profissional (...) o esforço conjunto de trabalho justifica a convergência de contribuição em diferentes condições para a consecução dum mesmo fim» (Karsch, U., 1987: 78).

### **A Burocratização do Trabalho do Assistente Social**

Cada Assistente Social da Divisão atende em média no dia de atendimento dez a quinze pessoas. O acréscimo verificado no número de munícipes que se dirigem à DMH foi ocasionado pelo lançamento dos programas de auto-construção e auto-acabamento. Isto leva a que — acrescenta a Assistente Social — “por vezes tem mesmo de se atender rapidamente os utentes, se bem que os primeiros atendimentos nunca demorem, em média, menos de 30 minutos”.

Apesar de haver preocupação por parte do Assistente Social em aprofundar os aspectos que concernem à situação do utente e família, nem sempre se proporciona o clima e o tempo necessários para que as pessoas exponham os seus problemas e solicitações a fazer ao serviço nesse primeiro atendimento.

Esta situação atinge a capacidade de o Assistente Social diagnosticar as carências dos munícipes e o enquadramento dessas necessidades na definição institucional dos problemas levará o Assistente Social a subestimar o aprofundamento do problema do utente. Assim, é induzida a escolher os aspectos a considerar na análise do problema, julgando pertinentes os de relação mais imediata com a situação em causa, perdendo de vista a totalidade da realidade do utente, bem como a análise aprofundada do(s) problema(s). Refere a Assistente Social que só em contactos posteriores é que se vai apercebendo de outras dimensões do problema do utente para além do da habitação.

O processo de burocratização da relação afecta, consequentemente, não só a verbalização do problema pelo utente, que “é funcionalizado desde o início pelos critérios institucionais” (Weisshaupt, Robert, 1985:82) como se reflecte nos registos, nas normas e rotinas institucionais e no canalizar dos utentes para as soluções previamente preconizadas pela organização.

Os registos são um instrumento de poder de organização. Este instrumento é utilizado pelo Assistente Social sobre o utente, pois compete-lhe registar a relação que este contrai com a DMH.

Simultaneamente é um meio de avaliar a própria integração burocrática do Assistente Social no serviço. «A administração de um cargo moderno baseia-se em documentos escritos (...)» (Weber, Max, 1979: 230).

Presentemente, para além dos indicadores da situação do utente, previstos previamente pela DMH e constantes da “ficha de atendimento”, o Assistente Social anota no verso da ficha meia dúzia de linhas, sobre aspectos não previstos e faz referência aos contactos ou diligências efectuados após o primeiro atendimento.

A observação destes registos mostra, por um lado, que o estudo e diagnóstico da situação-problema do utente se reduzem ao preenchimento e anotações da “ficha de atendimento” e, por outro lado, fica patente o efeito da burocratização sobre o trabalho do Assistente Social na análise e intervenção na problemática do utente.

A simplificação, burocratização do trabalho do Assistente Social evidencia quão longe se está da imagem que se tem do Assistente Social: um profissional que domina as técnicas do relacionamento, sempre disponível para ouvir os utentes, dar toda a atenção aos seus problemas e tudo fazer para os ajudar na resolução dos mesmos.

Os princípios de relacionamento e os objectivos profissionais, que continuam imbuídos desses valores, são confrontados quotidianamente com os objectivos e rotinas institucionais, que não sendo do mesmo teor, levam o Assistente Social a ter de se colocar perante tal confronto e em grande medida a ter de responder às exigências da organização, ficando os propósitos do profissional numa certa penumbra a aguardar oportunidade para uma maior visibilidade e aplicabilidade.

Como refere Max Weber «o burocrata individual não pode esquivar-se ao aparato ao qual está atrelado» (Weber, 1979: 265) e no parecer de Ursula Karsch «o envolvimento com a burocracia instituída absorve o Assistente Social de tal modo, que ele acaba perdendo de vista os objectivos profissionais que lhe são incutidos pelas interpretações do seu desempenho na sociedade» (Karsch, 1987: 104).

As alterações ocorridas na Divisão de Habitação, que dizem respeito ao atendimento, às normas e rotinas para o processamento das respostas institucionais aos pedidos dos utentes, são disso exemplo.



Anteriormente, o atendimento dos munícipes processava-se em dois dias, numa manhã e numa tarde. O ter-se concentrado num só dia não teve por base uma avaliação do serviço prestado em função dos utentes, mas baseou-se na procura de uma maior racionalidade no funcionamento da DMH — «trata-se de um dia morto para despachos e para reuniões com o vereador, por ser o dia de reunião da Câmara Municipal» (afirmação da Assistente Social).

O alargamento das atribuições da DMH com o lançamento dos programas de auto-construção e auto-acabamento ocasionou um maior afluxo de munícipes ao serviço, como já foi mencionado. Este facto não se traduziu no melhoramento das condições de atendimento, pelo contrário, os utentes viram reduzido o tempo disponível para colocar os seus problemas ao Assistente Social.

Estes imperativos de racionalidade organizacional em detrimento das necessidades dos utentes e dos objectivos profissionais de Serviço Social, está igualmente patente no registo da relação do Assistente Social com o utente, que foi sendo burocratizada.

Menciona a Assistente Social que com o acréscimo do número de munícipes a solicitar o serviço «tornou-se necessário ser mais objectivo nos registos e até fazê-los mais rapidamente», levando à actual “ficha de atendimento”.

Apesar da burocratização assinalada, a preocupação da Assistente Social na aplicação dos princípios de relacionamento e de âmbito deontológico continua a fazer-se sentir, pois nem todas as informações que detêm do utente são registadas, permanecendo a intenção de não registar as que dizem respeito à vida íntima da família, tanto mais que ao processo do utente<sup>22</sup> têm acesso não só os Assistentes Sociais como o chefe da Divisão e outros técnicos que para a elaboração de pareceres necessitem de recorrer a informações prestadas pelo utente.

As Assistentes Sociais decidem abandonar o modelo de ficha que anteriormente tinham elaborado<sup>23</sup> e era utilizada para fazer a história e o relato da situação do utente e levava, em média, ao preenchimento de duas páginas.

---

<sup>22</sup> Inclui a ficha de atendimento, pareceres de diferentes técnicos da Divisão e correspondência trocada com serviços e instituições.

<sup>23</sup> Incluía os seguintes elementos: nome, morada, freguesia e assunto.

A actual ficha de atendimento resulta da preocupação de atingir os objectivos institucionais, passando a existir uma maior uniformidade nas directrizes de trabalho das assistentes sociais, expressa através do propósito de detectar nos registos, anteriormente efectuados, aspectos comuns a serem posteriormente tratados por todas, relativamente à recolha de informações sobre o utente, para análise e avaliação da sua situação.

Mas a procura de uma unidade nas directrizes do trabalho, que se corporiza na produção de normas e rotinas do serviço, não está só presente entre os assistentes sociais, mas abrange todos os técnicos da DMH. Disso é demonstrativo a elaboração por esses profissionais de um fluxograma que regula e controla os passos a serem dados pelos diferentes técnicos do serviço, para o processamento da concessão de materiais de construção aos utentes.

«Quanto maiores as áreas de atrito com o exterior e mais urgentes as necessidades de unidade administrativa internamente, tanto mais esse carácter dá lugar, inevitável e gradualmente, à estrutura burocrática, formalmente» (Weber, 1979: 246).

Por meio dos registos decorrentes deste processo o Chefe de Divisão e o Vereador do Pelouro também poderão averiguar do cumprimento eficiente das normas técnicas e das rotinas administrativas pelos diferentes profissionais do serviço, constituindo a aplicação do fluxograma e os registos um instrumento de avaliação da própria integração burocrática desses técnicos.

Os Assistentes Sociais são os únicos profissionais da Divisão que acompanham o processo desde o início — atendimento ou recepção do pedido — até à decisão final.

Depois de elaborarem o estudo sócio-económico e o sector técnico ter realizado a avaliação técnica da situação habitacional, o Serviço Social solicita parecer à Junta de Freguesia<sup>24</sup> ou Associação de Moradores sobre a situação habitacional do utente, que será submetida posteriormente a despacho pelo Chefe de Divisão.

Quando o parecer do Assistente Social é oposto ao da Junta de Freguesia, no que toca à atribuição ou não dos materiais, nestas circunstâncias cabe ao Vereador do Pelouro tomar a decisão final.

---

<sup>24</sup> Órgão executivo da autarquia local de âmbito sub-municipal denominada — freguesia.

De salientar neste processo: o papel atribuído à Junta de Freguesia, que podendo situar-se num esforço das suas competências, não deixa de exercer uma função de fiscalização e controle da utilização dos materiais e de complemento às actividades da DMH de racionalizar os próprios recursos técnicos e financeiros.

Factor a influenciar esta situação é o número crescente de processos para atribuição de materiais de construção. Salienta a Assistente Social que só ela tem presentemente em mãos vinte processos.

Em conclusão, do trabalho desenvolvido pelo Assistente Social no atendimento, sobressai a dimensão administrativa e reguladora da política municipal de habitação e o facto de se tornar num agente de normalização institucional ao participar da elaboração das próprias normas do serviço, ao atender e seleccionar os utentes para a Divisão, ao institucionalizar a definição dos seus problemas, ao individualizar a aplicação das normas, ao decidir dos encaminhamentos para outros serviços internos e instituições externas, ao gerir os recursos institucionais e ao controlar esses meios em função da análise que faz da situação dos utentes. Por outras palavras, o Assistente Social torna-se num burocrata da organização.

«Uma característica da burocracia, consiste, exactamente na legitimação do poder e da autoridade do burocrata» (Karsch, 1987: 163). Ora o Assistente Social no atendimento, decide sobre quais se tornarão utentes da DMH, selecciona as famílias para os programas do serviço, tenta persuadir e convencer os utentes que as respostas do serviço diferentes dos seus pedidos poderão solucionar os seus problemas.

Se «cada acto autónomo de decisão é um acto de poder e a ausência de possibilidades de decisão é uma ausência de poder» (Gorz, André, 1980: 182) fica patente que o Assistente Social exerce efectivamente um poder sobre a sua “clientela”. É no entanto um poder circunscrito ao domínio específico que lhe é confiado, não se tratando de um poder autónomo de decisão, cujo exercício, na perspectiva de André Gorz agiria sobre a política da Câmara Municipal ou sobre as suas possibilidades de desenvolvimento (Gorz, 1980: 182).

Mas o poder do Assistente Social também se manifesta no relacionamento que tem com o utente, o seu trabalho «não se resume apenas no estabelecimento de normas, procedimentos, burocracia, papéis mas se insinua na presença de uma relação de saber profissional. É justamente aí que o Assistente Social exerce o papel central (...). Ele está dentro da instituição ainda que de

forma subordinada e sem acesso a todos os mecanismos, dispondo de certos recursos que são atribuídos, não raramente, a seu critério, a seu arbítrio, a grupos e indivíduos dos quais tem conhecimento» (Faleiros, 1985: 109 e 110).

É o manejo dos seus saberes profissionais, que está patente no modo como obtém informações sobre o utente, na utilização que faz dessas informações sob a forma de registo ou outra, no acumular de segredos sobre aspectos da vida mais íntima dos utentes e igualmente no modo como informa ou não os utentes dos seus direitos e dos recursos existentes ou a potenciar na organização, que encontramos outras facetas do Assistente Social.

«Duma forma mais genérica, a posição do técnico depende muito mais do trabalho que este executa do que do lugar que ocupa na organização (...)» (Lefort, Claude, 1976: 278).

## **2.2. Programas de Habitação Social: Auto-Construção e Auto-Acabamento**

Na origem do programa de Auto-Construção em 1985 encontra-se a situação de bloqueamento experimentada pela autarquia na sua (não) intervenção perante o grave problema da habitação no município. A inexistência de programas de habitação social da responsabilidade do Estado Central no concelho, a inviabilização das ex-operações SAAL<sup>25</sup> face às novas exigências institucionais e política de financiamento às Associações de Moradores e a pressão quotidiana de utentes em situação habitacional precária “obrigaram” o município a intervir “numa área da competência da Administração Central”<sup>26</sup>.

De iniciativa da Câmara Municipal, Juntas de Freguesia e com a participação das Associações de Moradores, o programa traduz-se num contrato estabelecido entre a autarquia e as famílias. Ao município compete ceder um lote municipal (cedência em direito de superfície às Associações de Moradores), facultar um projecto-tipo de habitação e fornecer gratuitamente os materiais de construção destinados à estrutura e exterior do fogo (no valor aproximado de 600 contos a preços de 1985), bem como garantir o adequado apoio técnico e social. Em contrapartida as famílias obrigam-se a fornecer a mão-de-obra e os materiais de construção destinados aos

---

<sup>25</sup> SAAL — Programa habitacional criado em 1974 e destinado ao realojamento local das populações de bairros degradados e barracas.

<sup>26</sup> Veja-se Proposta para programa A.C./A.A. e Balanço de Actividades in *Boletim Informativo Especial*, 1987.

interiores do fogo, a respeitar as normas de construção estabelecidas e a proceder à demolição da sua “barraca” após a mudança para a habitação auto-construída.

Na variante de Auto-Acabamento, a Câmara Municipal assegura a construção da habitação cabendo ao usufrutuário a sua conclusão interior. A habitação é cedida em regime de arrendamento social.

Este programa que visa prioritariamente dar continuidade ao programa SAAL, não deixa de vir marcado por um carácter de urgência requerido pelos inúmeros casos de “famílias em situação habitacional grave”.

A decisão tomada pela Câmara Municipal, relativamente a este programa, não irá ao encontro das expectativas destas famílias. Primeiro, porque esperavam ter acesso a habitações sociais de arrendamento atribuídas pelo município ou pela administração central (“casas de chave na mão”). Segundo, porque tratando-se de famílias com “reconhecida situação de insolvência” e a viverem situações graves de habitação<sup>27</sup> o programa exige-lhes na variante de A.C. um investimento mínimo de 600 contos e na variante A.A. sempre algum investimento económico, apesar de se tratar de famílias com “incapacidade económica para a construção”.

Estes requisitos levam as famílias a ter de fazer apelo a eventuais poupanças familiares ou a contraírem empréstimos, o que não se ajusta completamente às situações sociais concretas a que o programa pretende responder.

Deste modo, a política municipal de habitação apresenta-se sobretudo como um mecanismo pré-estabelecido e pré-determinado pela Câmara Municipal para a “resolução” do problema da habitação, não sendo, em muitas circunstâncias, coincidente com os interesses e necessidades manifestados pela população e suas organizações.

Numa conjuntura de constrangimentos económicos e sociais, gerida e transferida pelo Estado Central às autarquias locais, o exercício do poder local revela um processo contraditório entre a vontade política anunciada pela Câmara Municipal de resolver os problemas da população com a sua participação e com a das suas organizações e a preocupação de eficiência e rentabilização que norteia os programas da DMH.

---

<sup>27</sup> «Todas as situações de famílias que habitam em barracas; com acções de despejo; atingidas por catástrofes, fogos, inundações, prédios em ruínas; sub-locação ou sem habitação» (Norma Regulamentar).

Considera a Assistente Social que «as famílias entenderam que se elas queriam a sua casa nós também queríamos que elas tivessem uma habitação e tentávamos ajudar dentro do possível, com os meios, que dispomos nos serviços (...)».

Veja-se, por um lado, como a organização compatibiliza as respostas que está disposta a oferecer com a procura dos seus utentes e, por outro lado, como o Assistente Social protagoniza os objectivos institucionais que irão influenciar todo o seu trabalho no decurso das diferentes etapas deste programa.

### **O Trabalho do Assistente Social nas Diferentes Etapas do Programa**

Assinala a Assistente Social que «antes de mais nada houve necessidade de intervir na sensibilização e mobilização das Associações de Moradores existentes para o programa» e proceder a um «trabalho de informação e sensibilização das famílias para as vantagens da auto-construção, as diferentes fases do processo e suas exigências».

Esta intervenção, tendo por ponto de partida uma reunião de moradores com responsáveis políticos e técnicos da Autarquia é depois continuada pela Assistente Social através de reuniões com a Associação de Moradores, alguns contactos informais com as famílias e posteriormente entrevistas durante o processo de selecção.

Nesta fase do processo cabe ao Assistente Social informar e sensibilizar os moradores para a A.C. e A.A., instituir a “clientela” para os programas da DMH, gerindo a estratégia administrativa e política do serviço.

A habilidade do Assistente Social para persuadir as famílias que este programa era a melhor solução para elas, foi tanto ou mais importante quanto as famílias à partida esperavam, como já se referiu, outra resposta para o seu problema.

Assim, houve que enfatizar as vantagens do processo de auto-construção, nomeadamente, uma maior adequação da habitação às necessidades e aspirações da família, derivada, quer de um maior ajustamento da natureza dos fogos às características sócio-culturais das famílias, quer da

sua auto-produção, quer ainda, da menor taxa de esforço económico que se exige nesta modalidade.

As dificuldades desta intervenção também advieram do grau de relativa desmobilização de algumas (a maioria) Associações de Moradores, já que a Câmara Municipal lhes conferia um papel privilegiado de canalização de informações para os moradores.

Segundo a Assistente Social «o trabalho tem-se baseado no movimento das Associações no sentido de apoiarem e dinamizarem as famílias integradas na Auto-Construção», sendo atribuído às Associações de Moradores um papel muito importante porque «é um meio de mobilização das famílias. (...) As famílias têm a Associação de Moradores onde se reúnem, onde se encontram, falam das dificuldades. (...) É também o suporte jurídico do programa, e permite avançar mais rapidamente, ligando as famílias e desenvolvendo outras actividades».

Embora alguns aspectos possam apontar o carácter aberto e mobilizador atribuído às Associações de Moradores, no nosso ponto de vista predomina uma concepção de organização dos moradores como veículo funcional, como elemento facilitador do processo. Efectivamente, não se estimula e viabiliza a capacidade constituinte da organização dos moradores através do fortalecimento da autonomia, decisão local e controlo do programa.

É ainda de assinalar que no processo de informação se secundariza a análise de questões estruturais (relativas à política de habitação, relações Administração Central/Administração Local e as relações com o projecto social) e se privilegiam as questões individuais e locais (as vantagens da A.C. e as possibilidades de intervenção dos serviços municipais).

É a Assistente Social que assegura igualmente a selecção das famílias para o programa<sup>28</sup> num processo que passa pelas seguintes fases:

- Inscrição na Associação de Moradores;
- Entrevista com a Assistente Social;
- Preenchimento da ficha de classificação;
- Pedido de parecer à Junta de Freguesia e Associação de Moradores;
- Divulgação dos mapas de classificação.

A selecção é feita com base na Norma Regulamentar aprovada a partir de uma proposta da Assistente Social, assente no Decreto Regulamentar n.º 50/77<sup>29</sup>.

O regulamento surgido já durante a execução do programa e justificado prioritariamente por razões políticas (exigência de transparência requerida por diferentes forças políticas no interior da Câmara), visa objectivar segundo critérios<sup>30</sup> de “justiça social” o processo de inclusão/exclusão dos indivíduos e famílias. Racionalidade e objectividade ilusória já que o sistema de pontuação, embora clarifique critérios, não elimina a avaliação menos (?) objectiva das situações a clarificar e oferece sempre a possibilidade de contornar a positividade almejada. A Assistente Social reconhece na entrevista a descoincidência de resultados em casos classificados por si e por outros colegas, bem como revela considerar em várias situações a “totalidade” particular da realidade da situação familiar e não apenas o “somatório” de pontos.

A delegação de autoridade conferida ao Assistente Social, para poder apresentar propostas, que depois de aprovadas superiormente constituem o instrumento a partir do qual ele próprio decidirá do tipo de bens e serviços a serem prestados ao utente, vem legitimar a tomada de decisão por parte deste profissional.

A prática decisória do Assistente Social é caracterizada por Odária Battini «como uma prática controladora da execução das decisões estabelecidas pelos níveis institucionais hierarquicamente superiores» (Battini, 1982: 75).

De novo acrescentaríamos que a descoincidência de resultados na classificação dos casos entre várias assistentes sociais nos remete para a questão da sua autonomia relativa<sup>31</sup> já que se constata que as decisões destes profissionais não são rigorosamente as mesmas e para a questão do confronto das exigências institucionais/propósitos do profissional e a existência de oportunidades que podem conferir maior visibilidade e concretização a estes últimos.

Na fase de construção, são várias as situações que ocorrem e levam o Assistente Social a acompanhar as famílias.

---

<sup>28</sup> Conforme referimos no ponto 2.1.

<sup>29</sup> Conforme referimos no ponto 2.1.

<sup>30</sup> Os critérios de selecção são de carácter sócio-económico, sendo ponderadas, segundo um sistema de pontuação, as condições de habitabilidade, os rendimentos familiares, a localização do emprego e problemas de saúde de carácter permanente e de deficiência física e mental.

<sup>31</sup> Na óptica de Claude Lefort (1976: 278) «No seio dos serviços técnicos (...) os técnicos possuem devido ao seu conhecimento profissional uma relativa autonomia».



Uma delas é a necessidade de tratar problemas de falta de materiais adequados e no tempo próprio «se existem problemas com os materiais os moradores recorrem em primeiro lugar à assistente Social que serve de medianeira entre a família e os outros técnicos ou encarregados, e que no entanto vão ao bairro com mais frequência».

Outra situação é a de o Assistente Social ser solicitado a intervir, por parte do serviço, junto de famílias que registam atrasos ou abandono da construção, havendo por vezes a necessidade de proceder à sua substituição no programa.

O seu trabalho ainda se estende à «sensibilização das famílias para o aproveitamento, quer dos espaços interiores, quer dos espaços exteriores» e para a «não degradação do espaço exterior das próprias casas e do bairro». Esta actuação realiza-se no quadro de uma orientação da acção municipal que visando disciplinar a utilização dos espaços exteriores se traduz na sua quase completa pré-determinação pelos serviços de habitação de modo a prevenir a sua eventual degradação.

A DMH ao pretender prevenir a degradação dos espaços exteriores, que ocorre em várias circunstâncias, desqualifica esses espaços acentuando a imagem social negativa desses bairros, apostando na sua normalização sempre frágil e ultrapassável por formas de “apropriação selvagem”.

Do trabalho realizado pelo Assistente Social, resulta mais uma vez a necessidade de ter de compatibilizar os problemas dos moradores com os recursos institucionais e assegurar as preocupações de eficiência e ritmo de trabalho do programa determinado pelo serviço.

A Assistente Social canaliza ainda para o interior do serviço as propostas e reivindicações das famílias, nomeadamente, no que se refere a alterações a introduzir ao projecto de habitação.

Neste aspecto, ao agir em algumas situações em reforço do ponto de vista dos moradores, a Assistente Social viabiliza a concretização de aspirações dos utentes do programa em aspectos nalguns casos elementares (a Assistente Social referiu, como exemplo, a alteração de “poliban” para banheira e a previsão de instalação para máquina de lavar).

Refira-se, no entanto, a fragilidade desta dimensão da prática da Assistente Social, nomeadamente, quando confrontada com pontos de vista e directrizes de sentido contrário no interior da organização. Com algum desalento a Assistente Social afirma que «era bom que cada família participasse na concepção da sua própria casa...». Esta “resignação” regista-se sem sugerir que todos os caminhos estejam esgotados, ou pelo menos, todas as consequências para uma compreensão mais profunda das condições de exercício profissional estejam retidas.

De salientar que sendo a participação popular uma dimensão valorizada no discurso/orientação política da autarquia, na maior parte das vezes, a função destinada às A.M. é, por um lado, o tornarem-se num elemento facilitador do processo, reforçando a legitimidade social do discurso e prática da Câmara Municipal e, por outro lado, contribuir para o aumento da eficiência e rentabilização dos programas.

Assim, se revela a lógica camarária que é a de responder às prioridades e ritmos a que se impôs, subalternizando os pontos de vista e as necessidades dos moradores e sacrificando as tarefas de formação às exigências de eficácia.

Um último aspecto a destacar nesta etapa:

À Assistente Social está igualmente atribuído o acompanhamento do processo de demolição das barracas após a transferência das famílias para as novas habitações auto-construídas, conforme estipula a norma do programa.

Este é um dos pontos de maior discordância da Assistente Social, com a orientação da organização e até agora a Assistente Social tem-se recusado a tal procedimento. A Assistente Social considera que o seu envolvimento nas operações de demolição quebra a relação de confiança com os utentes, pondo-se assim, em causa um requisito fundamental da acção profissional.

Poder-se-á dizer que os princípios profissionais do Assistente Social e o seu dever específico de fidelidade para com o cargo entram em conflito. «Por outras palavras a identificação com o cargo, de que fala Weber, é totalmente diferente da consciência profissional. Esta encontra a sua finalidade no acto de produção; aquela, na ocupação de um cargo: exige um comportamento conforme com o interesse da burocracia, em resposta ao que é esperado pelos superiores

hierárquicos, a um comportamento tal que todo o membro da burocracia deveria manifestá-lo, quando colocado nas mesmas condições» (Lefort, 1976: 274).

## CONCLUSÃO

1. No processo de terciarização da sociedade e no quadro de uma redefinição dos espaços da esfera pública e privada, emerge com acrescida importância a esfera social, na qual os serviços estatais, ainda que não exclusivamente, ganham um lugar de relevo. Neste contexto, a Câmara Municipal apresenta-se, numa forma inequívoca, como instituição de serviço, dirigida para a prestação de serviços de “consumo colectivo” e administração de “serviços de controle”.

A Câmara Municipal apresenta-se igualmente como organização burocrática, na concepção weberiana, cuja legitimidade assenta no domínio legal e na qual coexistem dois tipos de autoridade, uma proveniente da estrutura hierárquica que subjaz à organização dos serviços técnico-administrativos e outra que provém da eleição dos administradores (Presidente da Câmara e Vereadores).

A actuação dos municípios portugueses, ainda que pautada formalmente pela necessidade de eficácia social, não deixa de se subordinar prevalentemente à lógica da eficácia administrativa, exercendo afinal a função de administração civil do Estado.

2. Os Assistentes Sociais, enquanto trabalhadores das autarquias locais, são graduados, especializados, sujeitos à fórmula burocrática, enquanto técnicos, vivem a contradição da subordinação aos objectivos institucionais definidos e a referenciação à orientação profissional.

Tornando-se num agente burocrático através da aplicação das normas institucionais e disponibilizando recursos, é útil ao munícipe, que ao tornar-se utente de serviço legitima a actuação do Assistente Social.

Os Assistentes Sociais exercem simultaneamente uma função de utilidade para o utente e para a instituição.

A habilidade no manejo dos relacionamentos faz com que o Assistente Social seja capaz de, ao mesmo tempo, contrair uma relação de fidelidade com o cargo, a organização e com a clientela, resultando a prestação de um serviço que vai responder sobretudo às finalidades institucionais e, por consequência, participar da administração das carências que a sociedade

produz. Ao cumprir uma função na esfera social, a esfera das necessidades básicas, o Serviço Social torna-se um serviço de controlo na acepção de Paul Singer.

Surge então, muitas vezes, para o Assistente Social a angústia e o confronto ente as normas do serviço, as decisões institucionais e os direccionamentos teóricos e axiológicos da formação. Coloca-se ao profissional o dilema — “a quem servimos ?” e a escolha entre um projecto de Homem e sociedade e a lógica organizacional (Karsch: 1987).

Sublinham-se, no entanto, três aspectos:

- A ineficácia social da acção prática do Assistente Social não decorre necessariamente da sua incompetência profissional antes, se justificando igual e decisivamente pelas articulações sociais mais amplas que a estruturam.
- A dificuldade ou o fracasso em cumprir a intencionalidade da acção profissional associada a uma atitude prescritiva de natureza doutrinária ou político-ideológica relativiza-se face à compreensão da contingência e alienação burocrática que marca a particularidade profissional do Assistente Social.
- O poder e a autoridade do Assistente Social, inscritos não só no seu lugar nas conformações organizacionais mas também no trabalho que executa, encerram no entanto a possibilidade de, sem “escapar da alienação e trabalho institucional objectivado”, o Assistente Social, ao adoptar uma postura técnico-política qualificada, não se subordina deterministicamente ao controlo burocrático das organizações e reforce o seu estatuto profissional e a eficácia social desta forma de serviço .

**BIBLIOGRAFIA**

BAPTISTA, M. Deodata e SALEMA, M. Teresa, *Levantamento e Caracterização da Prática Profissional no Sector Político-Administrativo da Habitação em Portugal*, Lisboa, ISSS, 1980

BATTINI, Odária, *O Assistente Social e o Processo Decisório*, S. Paulo, Cortez Editora, 1982

BRANCO, Francisco, e PORTAS, Manuela, “As Competências Municipais no Âmbito da Acção Social”, *Cadernos Municipais*, n.º 44, Lisboa, FAQ, pp. 42-56, 1987

CAMPOS, Bernardo, “O Financiamento dos Municípios”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, Coimbra, CES, pp. 115-126, 1988

DRUCKER, Peter, *Administração: Tarefas, Responsabilidades, Práticas*, S. Paulo, Editora Pioneira, 1975

FALEIROS, V. Paula, *Saber Profissional e Poder Institucional*, S. Paulo, Cortez Editora, 1985

FERREIRA, Fonseca, “Municipalizar a Promoção Habitacional: Quais os Meios?”, *Cadernos Municipais*, n.º 46/47, Lisboa, FAQ, pp. 6-10, 1988

GORZ, André, *Crítica da Divisão do Trabalho*, S. Paulo, Martins Fontes, 1980

HABERMAS, Jürgens, *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, R. Janeiro, Editora Tempo Brasileiro, 1984

INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO, INH — *Enquadramento Histórico e Perspectivas*, Lisboa, Expo-Habitação, 1988

KARSCH, Ursula, *O Serviço Social na Era dos Serviços*, S. Paulo, Cortez Editores, 1987

- KING, Desmond, “O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-Estar em Democracias Industriais Avançadas”, *Novos Estudos*, n.º 22, S. Paulo, CEBRAP, pp. 53-76, 1988
- LEAL, A. Silva, “As Políticas Sociais no Portugal de Hoje”, *Análise Social*, vol. XXI, n.º 87-88-89, Lisboa, ICS, pp. 926-943, 1985
- LEFORT, Claude, «O que é a Burocracia ?», in *A Burocracia*, Lisboa, Sociocultura, pp. 253-301, 1976
- LOUGHILN, Martin, “Socialismo Municipal num Estado Unitário”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, Coimbra, CES, pp. 163-185, 1988
- MARTINS, Alcina et al., *Política de Habitação em Portugal*, Lisboa, ISSS, Curso de Mestrado em Serviço Social (não publicado), 1987
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, *Finanças Municipais*, Lisboa, Direcção Geral da Administração Local, 1980.
- MILLS, Wright, *A Nova Classe Média*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979
- MOZZICAFREDDO, Juan et al., “Poder Autárquico e Desenvolvimento Local”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, Coimbra, CES, pp. 79-114, 1988
- OLIVEIRA, Francisco, “O Surgimento do Anti-Valor”, *Novos Estudos*, n.º 22, S. Paulo, CEBRAP, pp. 8-28, 1988
- PORTAS, Nuno, “Problemas da Descentralização”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, Coimbra, CES, pp. 61-78, 1988
- ROCHE, Ignácio et al., *Política Social y Crisis Económica*, Madrid, Siglo XXI, 1985
- RODRIGUES, M. João, “O Mercado de Trabalho nos Anos 70: Das Tensões aos Metabolismos”, *Análise Social*, vol. XXI, n.º 87-88-89, Lisboa, ICS, pp. 679-743, 1985

RODRIGUES, M. João, “Sob o Signo da Crise: O Contributo da Teoria da Regulação para os Problemas do Desenvolvimento”, *Sociologia*, n.º 3, Lisboa, Europa-América, pp. 127-148, 1987

ROSANVALLON, Pierre, *A Crise do Estado-Providência*, Lisboa, Europa-América, 1984

SANTOS, Boaventura S., “O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais — o Caso das Políticas de Saúde”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 23, Coimbra, CES, pp. 13-74, 1987

SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, *Recursos Humanos na Administração Pública*, Lisboa, SEAP, 1983

SINGER, Paul, “A Economia dos Serviços”, *Estudos CEBRAP*, S. Paulo, CEBRAP, pp. 127-135, (s.d.)

VENEZA, Ana, “O Poder Local, 1976-1984: da Indefinição à Descentralização Estatal”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 18-19-20, Coimbra, CES, p. 693, 1986

WEISSHAUPT, Robert, *As Funções Sócio-Institucionais do Serviço Social*, S. Paulo, Cortez Editora, 1985

WEBER, Max, *Ensaio de Sociologia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979