

6

**POPULAÇÕES DE GRANDE VULNERABILIDADE SOCIAL:
DESAFIOS À INTERVENÇÃO**

Luis Fernandes

6.1. Questões impertinentes

Nem sempre uma palavra precedida do prefixo “in” significa o seu contrário. Se inconveniente é o contrário de conveniente, por exemplo, já incesto não é o contrário de cesto... Vem isto ao caso para explicar que as questões impertinentes não são o contrário das questões pertinentes. No nosso tema, aliás, quanto mais impertinentes forem mais pertinentes podem tornar-se.

Uma questão impertinente pode ser, por exemplo, o levantamento dum problema em que não se quer mexer, ou que simplesmente se mostra ainda difuso e sem solução à vista; pode ser uma questão que conviva mal com o politicamente correcto; pode ser ainda uma questão que apenas vise irritar aquele género de interlocutor que está sempre seguro do que diz. Aqui, no nosso caso, é simplesmente o conjunto de interrogações que nos foram surgindo à medida que fomos passeando pelos múltiplos documentos e materiais produzidos ao longo do projecto *in EXTREMIS*. As diferentes acções do projecto dão, no seu conjunto, uma ampla panorâmica, seja dos fenómenos que vão desenhando essa entidade a que chamamos exclusão social, seja dos grupos e indivíduos em situação de maior vulnerabilidade social, seja das respostas que têm vindo a ser desenvolvidas na intervenção nesta problemática.

As acções do projecto são atravessadas por uma espécie de clima de fundo constituído pelas interrogações que os participantes lançam a si próprios. Os parceiros envolvidos interrogam criticamente as suas práticas junto das populações alvo, submetem à análise as suas representações acerca delas, questionam as relações entre o Estado e o terceiro sector, as relações das organizações do terceiro sector entre si.... A capacidade de interrogar as práticas interventivas e de desenvolver uma dinâmica de auto-análise do exercício profissional parecem, francamente, um sinal de mudança ao qual gostaríamos de dedicar aqui algum espaço. Trata-se de uma mudança de fundo na forma de encarar a intervenção junto de populações desfavorecidas, que em traços gerais diríamos corresponder ao deslocamento de um modelo assistencialista para um modelo técnico. Esta deslocação tem características particulares em Portugal: inicia-se apenas depois da revolução de Abril e conhece uma forte aceleração com a integração do nosso país na União Europeia tal como já foi salientado ao longo desta publicação. A sociedade civil adquiriu uma nova dinâmica e as ONGs têm vindo a ganhar um importante relevo na intervenção social. Este processo, no

entanto, não é isento de dificuldades e de contradições, pois nem o modelo assistencialista está superado nem o modelo técnico plenamente desenvolvido.

A exclusão social situa a pobreza num limiar explicativo em corte com o regime em que era *causa* dos males sociais; ela é, pelo contrário, *consequência*. De quê? De situações de acúmulo, ou da incidência simultânea duma série de factores, cujo percurso seria o da produção de uma espiral descendente nas trocas que garantem a cidadania e nos vínculos sociais e cujo efeito final seria a ruptura de laços e o isolamento. A um *modelo moral* substitui-se, sobretudo ao nível do discurso, um *modelo técnico*. O seu elemento nuclear é a vocação interdisciplinar (embora com o predomínio das enunciações sociológicas) e resulta, mais do que da tomada da marginalidade ou da exclusão social como objectos *de per se*, da construção destes temas como resultado da intervenção no terreno. Parece-nos este o significado profundo de actividades que decorreram ao longo do *in EXTREMIS*, como os Laboratórios Activos de Investigação, os *workshops* temáticos, as acções de formação ou o trabalho de análise das representações sociais dos interventores: testemunham a tomada de consciência da prática profissional como uma construção de sentido, desnaturalizando fenómenos que foram historicamente alvo de uma ortopedia social sem poder autoquestionante.

No regime de "assistência aos pobres" que atravessou toda a Modernidade, havia como que um direito evidente à intervenção sobre estes. Nestas condições, o acto de quem "praticava o bem" não estava em questão. O modelo assistencialista naturalizava deste modo os fenómenos sobre os quais intervinha, inscrevendo a sua actuação no regime geral que atravessava a sociedade: o da sua racionalização, repartindo as populações e segmentando espaços e actores, num movimento de anulação de desordem e de produção de controlos eficazes. Por sob a vocação filantrópica da sociedade disciplinar detectava-se a vigilância e o movimento de defesa social.⁵⁷ As condições actuais nos países do capitalismo avançado têm vindo a modificar as geometrias espacial e social das cidades, tornando ineficazes os velhos controlos laboriosamente desenvolvidos pela sociedade disciplinar. O retorno ao centro das categorias sociais periferizadas, tornando visíveis no coração das cidades os sem-abrigo, os *junkies* ou as concentrações de actores e de actividades das margens é bem o exemplo do desfazer das geometrias arquitectadas pela cidade industrial.⁵⁸ Poderíamos igualmente dizer que a actual diversificação de estratégias de intervenção e de

⁵⁷ Inspiramo-nos em M. Foucault e R. Castel quando assim falamos. Cf. Celina Manita (1998) *Auto-organização psicológica e transgressão. Análise empírico-crítica de duas figuras do comportamento desviante: criminosos e consumidores de droga*. Porto: FPCEUP (Tese de Doutoramento) para uma análise genealógica dos fenómenos da associatividade em Portugal.

⁵⁸ Fazemos o exercício desta análise relativamente ao Porto em Fernandes (2003) "Bases Ecosociais do Sentimento de Insegurança". *Educação Sociedade e Culturas*, 21, 93-112.

perfis profissionais é também um sinal desta reorganização em curso provocada pelo declínio da Modernidade. O projecto *in EXTREMIS* permite-nos analisá-lo ao nível microscópico, observando a acção e a reflexão dos profissionais que intervêm neste campo. Ao direito espontâneo de intervir, próprio do modelo assistencial, sucede-se nesta fase de transição um forte questionamento sobre as práticas profissionais nos campos da marginalidade e da exclusão social.⁵⁹ Nota-se, nos objectivos do projecto, a necessidade de identificar modos de trabalho, redes institucionais e perfis profissionais capazes de responder melhor aos fenómenos de grande vulnerabilidade social. Tipificar as acções empreendidas, pôr parceiros a dialogar, detectar e fixar boas práticas... Há, pelo menos nas entrelinhas, a consciência de que se está num estado ainda pouco desenvolvido da intervenção neste género de contextos e problemas, marcado pela multiplicidade de acções que resulta, eventualmente, num carácter fragmentário e difuso da intervenção na sua globalidade. Eis aquilo que importa tornar mais nítido: a direcção que todo este movimento de intervenção técnica sobre a exclusão tem vindo a tomar, o sentido deste conjunto de acções, a sua relação real com a realidade dos objectos que quer intervir - o projecto *in EXTREMIS* revelou-se, a este respeito, um instrumento importante.

6.2. Do modelo assistencialista ao modelo técnico

Uma possibilidade de reorganizar o imenso volume de produções discursivas e interventivas acerca da pobreza, desde o advento da cidade saída da revolução industrial, é dividi-la em três grandes regimes de leitura: uma primeira fase em que ela é causa de criminalidade, figurando como elemento etiológico na explicação da desordem social; uma segunda fase, iniciada com a Escola de Chicago, em que ela é vista como elemento natural do mosaico urbano, sendo passível de uma leitura cultural; uma terceira fase em que é vista como uma consequência de mecanismos produtores de desigualdade social e de clivagens espaciais e simbólicas. O pobre urbano é, de acordo com cada um dos regimes, sucessivamente agressor, actor social e vítima.⁶⁰

⁵⁹ Se nos deslocássemos para o campo da intervenção nas drogas veríamos igualmente uma transição em curso entre uma espécie de direito a intervir no toxicodivíduo (terapias que exigem abstinência, imposições judiciais ao tratamento...) para uma forte interrogação sobre as modalidades de intervenção, consubstanciada hoje no modelo da redução de riscos. Tomando uma expressão que ouvimos várias vezes a Cândido da Agra, submetemos à crítica o terror interventivo e a actuação voluntarista dos "dogooders", cuja marca é o agir urgente antes do conhecimento do fenómeno, desenvolvendo em alternativa estratégias que assentam no conhecimento prévio dos fenómenos e na capacidade autoreflexiva e autoquestionante do acto de intervir. Reconheça-se, em todo o caso, que esta evolução está longe de ser isenta de contradições e de retrocessos, de que não seria difícil apontar exemplos.

⁶⁰ Evidentemente, como em qualquer esquema também este simplifica demasiadamente a realidade. Por ex., a emergência actual da categoria *underclass* é um retorno ao regime da pobreza-causa e do pobre-agressor (cf. para a revisão crítica da noção de *underclass*, L. Wacquant, *L'underclass urbaine dans l'imaginaire social et scientifique américain*, in S. Paugam, *L'exclusion: L'état des savoirs*, Paris: Editions La Découverte, 1996 e L. Fernandes e M. C. Carvalho, *Problemas no estudo etnográfico de objectos fluidos - Os casos do sentimento de insegurança e da exclusão social*, *Educação Sociedade e Culturas*, 14, 2000, 59-87.

As práticas dos técnicos de intervenção social, já não corrigem nem regeneram, como no tempo da pobreza-causa; hoje detectam o risco, previnem, educam. Já não intervêm nos sítios de miséria, nos tugúrios, nos meios malsãos, como no tempo do pobre-agressor, mas nas comunidades, na rede social, nos grupos de risco; não partem já do princípio de que o pobre é um resíduo social ou um degenerado, mas um indivíduo vulnerabilizado ao acúmulo de desvantagens, cuja trajectória pode ser revertida através da reinserção nos circuitos da cidadania. É natural, portanto, que a intervenção junto de populações *in EXTREMIS* esteja em geral estruturada em torno de dois eixos: acolher (a casa abrigo, o centro de baixo limiar...) e reinserir (sendo esta palavra quase sinónima de incluir pelo e através do trabalho). É como se estes fossem os dois grandes passos para a reconquista da cidadania, tomada no seu sentido literal da participação na cidade.

Todo o tecido de organizações que constitui aquilo a que alguns chamam o terceiro sector - IPSSs, cooperativas, mutualidades, fundações, misericórdias, associações de voluntariado, associações de desenvolvimento local, associações recreativas e culturais - tem uma longa história de assistencialismo cuja intervenção assentou nas ideias de caridade, de beneficência e de filantropia, de carácter emergencial e imediatista, com grande dependência financeira do Estado e forte presença interna da Igreja Católica. Neste quadro, o seu potencial de transformação das condições estruturais da pobreza era limitado. No próprio interior deste modelo assistencialista vem-se diferenciando um modelo técnico. Este movimento pode ser lido através de vários sinais: a casa de correcção é agora centro educativo; a reacção social ao adolescente com problemas de comportamento não é já necessariamente a tutoria, mas algum centro de iniciativa jovem criado com fundos comunitários e colocado no meio do bairro; a resposta ao abandono escolar não é encarada como um problema individual do aluno, antes convoca a mediação entre famílias problemáticas e a escola; certas instituições de vocação religiosa passam a ser geridas por técnicos das ciências sociais, mantendo uma coexistência interna dos dois modelos.

Ao nível das práticas torna-se, com efeito, mais difícil detectar o corte com a grelha moral do que ao nível do discurso. Diríamos que não há corte, mas diferenciações progressivas, de que o perfil profissional do interventor social é o melhor indicador. Isso mesmo verificamos no presente projecto: das 23 organizações contactadas, 11 eram de cariz religioso na forma de IPSS, sendo a mais antiga fundada em 1923; independentemente de serem ou não de carácter religioso, os profissionais dominantes eram das áreas de serviço social e psicologia; as de carácter religioso têm o trabalho mais orientado para a assistência e as de carácter não religioso para a saúde (cuidados de enfermagem, medicina...); quanto

mais recente é a organização em causa maior tendência tem para incluir novos perfis profissionais (animação sociocultural, psicopedagogia curativa...), perfis que estão praticamente ausentes nas de carácter religioso.

O papel activo do terceiro sector contrasta com a lentidão estatal, marcada por uma mentalidade normativo-burocrática, bem como com a passividade dos cidadãos. Com efeito, um dos paradoxos das sociedades pós-industriais é o da ambivalência da resposta aos problemas sociais, que faz coexistir o activismo das ONGs com a demissão cidadã que remete para o Estado a responsabilidade de atender aos problemas. Os novos movimentos sociais como as manifestações anti-globalização ou os grupos de pressão contra políticas proibicionistas várias, aparecem como erupções contrastantes com um pano-de-fundo de alheamento, apatia e desimplicação por parte do cidadão comum.⁶¹

As ONGs podem ser tomadas, pois, como um indicador de transição entre os modelos assistencialista e técnico. Correspondem à transformação das organizações de um carácter de benevolato para um carácter mais profissional, que faz a passagem dos problemas sociais para as problemáticas sociológicas e das respostas paliativas para as intervenções estratégicas. Em todo este movimento é a relação com o Estado que também se transforma - o espírito das ONG's implica atitudes activas e por vezes confrontativas de lógicas instaladas.⁶² De acordo com este espírito, digamos também nós o que nos vai na alma ao confrontarmo-nos com o pedido social aos técnicos a propósito da exclusão e da insegurança urbana. Como é típico do discurso tecnico-administrativo, o diagnóstico dos problemas é na maioria das vezes colocado ao nível da intervenção técnica, da maior ou menor eficácia / adequação dos projectos e dos executantes, remetendo exclusivamente para estes as responsabilidades pela atenuação ou resolução dos problemas. Encobre-se, deste modo, o plano da acção política, sem o qual as respostas da intervenção social estarão sempre fortemente limitadas. Concretizemos: como promover a integração dos novos imigrantes sem intervir politicamente na fiscalização das condições de contratação da mão-de-obra, dos contratos de trabalho, e dos direitos dos trabalhadores? Como intervir junto de imigrantes de Leste a viver em condições de extrema precariedade sem atingir policialmente as redes de traficantes que os têm reféns e lhes levam o rendimento

⁶¹ Esta apatia contrasta com a centralidade do discurso sobre o direito à cidadania. Por esta vez daremos razão aos velhos do restelo que dizem que quando se fala muito de uma coisa é porque ela não existe... Por outro lado, parece-nos importante sublinhar que o alheamento e a demissão acontecem em pleno centro nevrálgico da sociedade da informação. "Vemos, ouvimos e lemos, não podemos ignorar", dizia uma velha canção revolucionária - mas podemos tranquilizar a nossa consciência remetendo o problema para essa entidade abstracta que é o Estado...

⁶² As missões humanitárias em países afectados por guerras e as acções contra a degradação do habitat do planeta constituíram a matriz do espírito das ONGs. Hoje, as ONGAs (Organizações Não Governamentais do Ambiente) são importantes interlocutores dos decisores políticos - propoñamos nós as ONGESs (Organizações Não Governamentais na área da Exclusão Social, desejando-lhes que progressivamente adquiram um papel tão activo como o que têm revelado as ONGASS.

obtido, muitas vezes, através de trabalho sem contrato e sem direitos? Diga-se o mesmo acerca das mulheres obrigadas à prostituição por redes mafiosas. Como intervir nos “bairros sociais degradados” sem uma política que equacione frontalmente o desemprego de longa duração, que aposte na reconversão da mão-de-obra de modo a aumentar a empregabilidade, que invista na adequação da escola aos potenciais educandos e na criação duma rede de jardins-de-infância e de espaços de sociabilidade infanto-juvenil com continuidade e consistência? Quando haverá condições para transformar projectos em serviços, dando sustentabilidade à intervenção social?

As interrogações poderiam continuar. Não basta falar em novos perfis profissionais, é necessário saber se os respectivos actores vão ter as mesmas condições para exercer o acto profissional que têm os sectores tradicionais da intervenção, como a saúde ou a educação formal. Os sinais, em Portugal como noutros países, apontam mais para o fortalecimento do Estado Securitário do que para o Estado Social: a justiça tem mais protagonismo do que a acção social, a prisão é mais mediática do que a reinserção, as penas mais reclamadas do que o ensino, a vigilância e a polícia mais reivindicadas do que o direito ao espaço público e às sociabilidades urbanas. Parece hoje mais importante a *gestão do conflito* do que as políticas sociais de longo prazo, dirigidas à intervenção nos processos que culminam nas trajectórias de marginalidade e exclusão.

Em última análise, a centração do discurso público sobre objectos problema pode ver-se legitimada pela intervenção social, que funciona involuntariamente como um confirmador do *locus* do problema: encerrando-se em torno de fenómenos de grande visibilidade como os sem-abrigo, os *junkies* de rua ou os imigrantes clandestinos, pode encobrir os mecanismos que, muito para além destas populações, são produtores de desigualdade e tecem clivagens sociais que atingem sectores muito mais vastos da população.

6.3. Nova questão social e gestão do conflito

Sabemos como, em épocas marcadas pelo discurso da crise e pelo crescendo do sentimento de insegurança de que a exclusão social é um dos alimentadores, o cidadão médio adopta uma atitude defensiva perante todo o sinal que lê como ameaçador. Parece-nos importante escutar a experiência da América Latina, onde estes processos são vividos com tal intensidade que se tornam bastante mais evidenciáveis a sua leitura e as suas consequências: “(...) com o auxílio do discurso sobre o crime e a crise, o que está a forjar-se é uma cidade mais

segregadora e desigual, e uma política em que as noções de justiça e direitos de cidadania estão a desvanecer-se, tudo em prol do aumento da segurança e do que é considerado adequado” (Teresa Caldeira, 1992). Está hoje bem estudado o processo que, assimilando na mesma representação colectiva crime, crise e pobreza, conduz a padrões espaciais da segregação social e a alterações importantes nas relações entre grupos dominantes e dominados.⁶³

A degradação do clima social pela agudização deste confronto entre a cidade dominante e a cidade crítica tem vindo a produzir clivagens sociais e dessolidarização. Nestas condições, o carácter emergencial da intervenção clássica tem reduzido impacto na mudança, impondo-se o desenvolvimento de políticas sociais estratégicas que saibam ler contextos e dinâmicas mais amplas. Em síntese, e tomando a expressão utilizada num dos *workshops in EXTREMIS*, temos de passar duma intervenção social baseada no desempenho individual para uma outra baseada no colectivo.

A *nova questão social* é hoje, também, a questão dos profissionais do terreno. Utilizando a linguagem que esteve presente em *workshops do in EXTREMIS*, diríamos que se detecta uma evolução duma orientação para o encaminhamento típica do interventor social clássico para uma concepção relacional da intervenção, a par de uma evolução do monolitismo do perfil do interventor para uma diversificação das formações e dos perfis profissionais. Numa cidade fragmentada e marcada pela atitude defensiva perante os que são lidos como “o problema” o trabalho terá de incidir sobre o restabelecimento de laços, a participação social, o acesso aos recursos e a diminuição das distâncias simbólicas.

“ (...) neste final de milénio, parece que não se trata mais apenas de lutar pela sobrevivência física, material, dos grupos marginalizados, trata-se agora de lutar pela própria possibilidade de sua existência no campo simbólico compreendendo suas culturas como sistemas originais de viver e pensar” (Fleuri, 2001).

Isto levanta-nos duas interrogações: a primeira consiste em saber se ainda poderemos falar em cultura, em existências fragmentadas, interrompidas bruscamente por factos que fracturam a continuidade de uma trajectória de vida; a segunda consiste em saber até que ponto a intervenção social, sobretudo quando é movida por políticas de gestão urbana que privilegiam a preservação da fachada visível da cidade, não arrasa a possibilidade de universos simbólicos divergentes da norma.

63 Remetemos para Angelina Peralva, *Violência e Democracia, o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000 e para Carla Machado, *Crime e Insegurança, discursos do medo, imagens do outro*. Lisboa: Editorial Notícias, 2004, respectivamente para os contextos brasileiro e português.

O debate em torno da presença de arrumadores de automóveis em espaços centrais do Porto, independentemente do juízo sobre a intervenção social que tem vindo a ser realizada desde 2002 pela Câmara Municipal da cidade, constitui um excelente analisador da gestão do conflito social, cruzando, no fogo das argumentações, as duas grandes tendências que pode tomar: a intervencionista e a crítica.

A gestão do conflito social de tipo intervencionista acciona energicamente mecanismos dirigidos para as fontes que percepciona como estando na causa da desordem; a gestão de inspiração crítica desconfia metodicamente da primeira e lê a desordem como sintoma das crises nos vários subsistemas da vida colectiva, sobre os quais se trataria de intervir através da promoção da cidadania e do acesso à qualidade de vida. A gestão intervencionista desenvolve um conjunto de políticas que têm como prioridade o combate à criminalidade e à marginalidade visível nos espaços frequentados da cidade e tem como objectivo primeiro a eliminação de todos os sinais que o cidadão médio possa percepcionar como de negligência ou desordem social. Quanto à gestão crítica, chama a atenção para a tentação totalitária deste tipo de gestão urbana, que criminaliza os mais vulneráveis e se limita a suprimir os traços visíveis de desordem, restaurando uma paz artificial.

É defronte desta encruzilhada que estão os técnicos de intervenção social. E seja qual for a opção, é a própria definição do papel destes profissionais que está em jogo, num momento particularmente difícil à escala global, pois são as próprias concepções de Estado, de governabilidade e de sociedade civil que estão também em jogo. O caminho que o *in EXTREMIS* traçou ao longo de dois anos foi um importante contributo para o esclarecimento da posição de cada um de nós nesta encruzilhada – privilegiando os questionamentos em detrimento das respostas acabadas mostrou entender claramente o espírito do tempo, que nos obriga mais a debater novas direcções do que a insistir nos velhos percursos.