



## Universidades Lusíada

Monteiro, Maria Alcina

### **A formação académica dos assistentes sociais : uma retrospectiva crítica da institucionalização do Serviço Social no «Estado Novo»**

<http://hdl.handle.net/11067/3958>

#### **Metadados**

|                           |  |
|---------------------------|--|
| <b>Data de Publicação</b> | 1995   |
| <b>Resumo</b>             | O presente trabalho procura reflectir o Serviço Social em Portugal, através duma abordagem socio-histórica da Formação Académica dos Assistentes Sociais no quadro das contradições do Estado Novo e Política Social corporativa e assistencialista. A análise desenvolvida privilegiou a formação enquanto elemento estruturante da profissão (entre outros), através do qual o Serviço Social foi institucionalizado, é reconhecido e reproduzido na sociedade portuguesa... |
| <b>Palavras Chave</b>     | Assistentes sociais - Formação - Portugal - História, Serviço social - Portugal - História   |
| <b>Tipo</b>               | article  |
| <b>Revisão de Pares</b>   | no   |
| <b>Coleções</b>           | [ULL-ISSSL] IS, n. 11-12 (1995)  |

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-09-21T10:28:04Z com informação proveniente do Repositório

## A FORMAÇÃO ACADÉMICA DOS ASSISTENTES SOCIAIS: Uma retrospectiva crítica da institucionalização do Serviço Social no «Estado Novo» <sup>(1)</sup>

*Alcina Monteiro*

O presente trabalho procura reflectir o Serviço Social em Portugal, através duma abordagem socio-histórica da Formação Académica dos Assistentes Sociais no quadro das contradições do Estado Novo e Política Social corporativa e assistencialista. A análise desenvolvida privilegiou a **formação** enquanto elemento estruturante da profissão (entre outros), através do qual o Serviço Social foi institucionalizado, é reconhecido e reproduzido na sociedade portuguesa.

Adoptando uma perspectiva crítica tomámos como preocupação central o indagar a diversidade, mudanças e/ou rupturas nas estratégias políticas em que se inscrevem, procurando identificar espaços e/ou momentos de autonomia do Serviço Social (e da instituição académica) na construção da sua própria trajectória na sociedade portuguesa.

Partimos das reflexões do Serviço Social como profissão inscrita na divisão socio-técnica do trabalho <sup>(2)</sup> que se institucionaliza nas sociedades industrializadas do ocidente como alternativa (racionalizada) às tradicionais formas de assistência filantrópica, para nos interrogarmos sobre algumas das características da sociedade portuguesa que, eventualmente, terão moldado um particular desenvolvimento da Formação dos Assistentes Sociais em Portugal.

A institucionalização do Serviço Social é historicamente referenciada à criação das primeiras escolas em países centrais, em contextos socio-políticos que articulam (com tensões várias) movimentos pela ampliação e consolidação do Estado democrático com o processo de organização e expansão do capitalismo. Neste quadro a

---

<sup>(1)</sup> Este artigo baseia-se no trabalho de dissertação do Mestrado em Serviço Social, apresentado na Pontifícia Universidade Católica de S. Paulo em 1992.

<sup>(2)</sup> Ver, entre outras, os trabalhos: IAMAMOTO e CARVALHO (1986), *RELAÇÕES SOCIAIS e SERVIÇO SOCIAL no BRASIL*, S Paulo, Cortez; MARTINELLI, M.L. (1989), *SERVIÇO SOCIAL: IDENTIDADE E ALIENAÇÃO*, S. Paulo, Cortez.

coesão social torna-se uma questão pública a que o estado liberal responde pela institucionalização de novas formas de intervenção — **as políticas sociais** — que marcaram a emergência do Estado de Bem Estar.

A opção por esta nova estratégia de coesão social traduz-se pela garantia política do comprometimento estatal com a reprodução de condições elementares de existência e, simultaneamente, significou uma ruptura ou desvalorização das tradicionais formas de assistência filantrópica, pela família, igreja ou caridade privada, manifestamente insuficientes face à expressão social das necessidades não asseguradas pelo mercado.

Como estratégia de coesão, as políticas sociais exigem novas especializações, adequadas à elaboração e execução de tais medidas, entre as quais se inscreve a institucionalização do Serviço Social nas sociedades industrializadas do ocidente. Neste contexto, a vinculação histórica do Serviço Social à intervenção no âmbito da Política Social <sup>(3)</sup> configura-se como um dos principais traços constitutivos e legitimadores da institucionalização da profissão nos países centrais.

Como se coloca esta relação na institucionalização do Serviço Social em Portugal, tendo presente as particularidades históricas da sociedade portuguesa e a sua inserção na semiperifria do sistema mundial?

À condição semiperiférica de Portugal <sup>(4)</sup> são associadas algumas das especificidades da sociedade portuguesa, nomeadamente uma particular articulação de um capitalismo tardio, dependente e/ou de desenvolvimento desigual com a permanência de relações sociais e modos de produção de tipo pré-capitalista, desse modo uma sociedade pouco (ou não uniformemente) moldada por relações sociais capitalistas. Uma característica heterogeneidade e fragmentação de agentes e estruturas económicas e sociais confere (ou exige) uma particular centralidade ao Estado nos processos de regulação, a par da persistência de relações e solidariedades de base familiar que têm compensado e/ou substituído a insuficiente provisão económica e social, complementadas ou não pelas tradicionais formas de subsistência e assistência filantrópica ou caritativa.

Estas características, do nosso ponto de vista, reforçam o Estado como enquadramento analítico e contexto de elucidação da trajectória do Serviço Social na sociedade portuguesa. Simultaneamente, sugerem uma particular articulação da acção estatal com as tradicionais formas de assistência (pela família, organizações religiosas e associações laicas de natureza filantrópica ou caritativa), com eventual expressão na formação académica dos assistentes sociais e espaço de intervenção atribuído à profissão num dado contexto socio-político.

<sup>(3)</sup> NETTO, J. P. (1989), *AUTARCIA BURGUESA E SERVIÇO SOCIAL*, Vol. I e II, PUC-S. Paulo.

<sup>(4)</sup> Sobre a condição semiperiférica da sociedade portuguesa ver: SANTOS, B. Sousa (1990), *O ESTADO E A SOCIEDADE EM PORTUGAL* (1974-1988), Porto, Afrontamento.

Consideramos o **estado** não uma entidade abstracta, mas uma organização complexa, constituída por uma rede de formalismos legais e institucionais, de natureza contraditória e historicamente mutável. A complexidade institucional, desenvolvida por exigência das funções que desempenha e necessária para que as contradições não se manifestem, faz do Estado um mediador «relativamente independente» <sup>(5)</sup> e historicamente mutável pela natureza das questões que conjunturalmente lhe são colocadas e que, globalmente ou através dos seus aparelhos, terá de solucionar <sup>(6)</sup>.

Nesta perspectiva tomamos o **Estado-Novo** como o contexto socio-político que baliza (limita e potencia) a institucionalização do Serviço Social, através da formação académica e identidade que conjunturalmente lhe é atribuída na sociedade portuguesa, numa relação (de continuidade e/ou ruptura) com outras formas de intervenção social e/ou propostas políticas para a profissão.

A análise desenvolvida abrange o período de vigência do regime político do Estado-Novo <sup>(7)</sup>, desde a sua «*construção*» nos anos 30 até á crise final que se aprofunda nos anos 60, passando pela «*diversificação*» do regime no pós-guerra. A institucionalização do Serviço Social revela-se por um percurso, potenciado e limitado pelas alterações do Estado Novo, basicamente marcado: 1) pelo reconhecimento político-legal das escolas e uniformização da formação pelo primado da doutrinação ideológica nos anos 30; 2) pela diversificação das políticas estatais e competição na atribuição de identidade ao Serviço Social no pós-guerra; 3) pela reorientação política do Serviço Social e criação da escola do Porto nos anos 50; 4) pela subalternização socio-política das escolas privadas em contexto de modernização económica e adiamento das «*preocupações sociais*» nos anos 60.

## 1. SERVIÇO SOCIAL «HUMANO, CORPORATIVO E CRISTÃO» NA «CONSTRUÇÃO» DO ESTADO-NOVO

A institucionalização da Formação de Assistentes Sociais em Portugal, cuja trajectória se constituiu objecto da nossa análise, é contextualizada pelo quadro

---

<sup>(5)</sup> OFFE, Claus, *PROBLEMAS ESTRUTURAIS DO ESTADO CAPITALISTA*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

<sup>(6)</sup> DALE, Roger (1982) «A Educação e o Estado Capitalista: Contribuições e Contradições», in *EDUCAÇÃO E REALIDADE*, N.º 1, 1988.

<sup>(7)</sup> Seguindo uma periodização baseada na análise de BRAGA da CRUZ, Manuel (1987), *O PARTIDO E O ESTADO NO SALAZARISMO*, Lisboa, Presença.

institucional e ideológico do Estado-Novo<sup>(8)</sup> e, nos anos 30, delimitada pelas coordenadas da sua «*Construção*» política e social.

O **Estado Novo** tendo surgido de uma ditadura militar que se impôs contra uma situação anterior (crise financeira, instabilidade governativa e conflitualidade social) conseguiu, numa fase inicial, fazer convergir o apoio de interesses diversos, uma aristocracia e burguesia tradicional, a hierarquia da Igreja Católica, uma elite de intelectuais (católicos e corporativistas na linha da doutrina social da Igreja) e sectores populares. Por oposição a eventuais traumatismos das experiências anteriores (da 1.<sup>a</sup> República e/ou da Ditadura que lhe põe termo), a prioritária manutenção da ordem social nos anos 30 suscitaria uma certa consensualidade (social, política ou religiosa) quanto à eficácia da integração da economia e sociedade sob o modo de regulação corporativa, a par da mobilização dos tradicionais papeis da Família e da Igreja na reprodução moral e social dos portugueses.

Constituiu-se como uma estratégia socio-política, simbolizada pela tríade «*Deus, Pátria e Família*», através da qual Salazar se propunha restaurar a ordem social e preservar a identidade da nação colonial. A sua «*construção*» apoia-se na definição dum quadro legal (Constituição Política e Estatuto do Trabalho Nacional) que sancionaria o controle do Estado e a regulação (ou integração) corporativa e autoritária da sociedade. Completar-se-ia por uma «*reforma de mentalidades*», referenciada a um «nacionalismo católico» (simbiose dum conservadorismo nacionalista e do catolicismo social)<sup>(9)</sup>, que asseguraria uma consistente legitimação ideológica do regime pela restauração de valores e formas de vida da sociedade idealizada do passado.

Depois de garantido o controle do estado e asseguradas as condições da regulação social corporativa e de coacção<sup>(10)</sup>, toda a sociedade foi mobilizada para a prioridade estratégica de consolidação e legitimação ideológica do regime (a realizar pela designada «*reforma da educação*»), com particular destaque para o sistema educativo nacional e hierarquia da Igreja.

---

(8) Sobre o Estado Novo de Salazar, a nossa análise apoia-se sobretudo nos trabalhos de:

BRAGA da CRUZ (1978), *AS ORIGENS DA DEMOCRACIA CRISTÃ E O SALAZARISMO*, Lisboa, Presença e (1987), *O PARTIDO E O ESTADO NO SALAZARISMO*, Lisboa, Presença.

LUCENA, Manuel (1976), *A EVOLUÇÃO DO SISTEMA CORPORATIVO PORTUGUÊS-O SALAZARISMO*, Lisboa, Perspectivas e Realidades.

STOER, Stephen (1986), *EDUCAÇÃO E MUDANÇA SOCIAL EM PORTUGAL: 1970-1980 uma Década de Transição*, Porto, Afrontamento.

(9) Ver CRUZ, Manuel Braga (1978), *AS ORIGENS DA DEMOCRACIA CRISTÃ E O SALAZARISMO*, Lisboa, Presença.

(10) Segundo diversas análises um corporativismo considerado único, porque mais que a colaboração de classes visava «prevenir» e/ou reprimir o conflito, impedir e/ou tutelar a organização e representação dos interesses de classe. LUCENA (1979), LEEDES (1983), STOER (1986).

Este o contexto socio-político que enquadra e viabiliza um projecto de institucionalização do **Serviço Social** em Portugal, através da proposta de criação de escolas nos três principais centros urbanos apresentada ao 2.º Congresso da União Nacional <sup>(11)</sup> e legitimada por essa mesma assembleia (Maio de 1934). São criadas as escolas de Lisboa (1935) e Coimbra (1937), posteriormente (1939) reconhecidas por enquadramento político-jurídico do sistema educativo nacional, que formalmente lhe atribui a responsabilidade da formação dos assistentes sociais segundo princípios e planos de estudo legalmente sancionados <sup>(12)</sup>.

A viabilização político-ideológica do projecto de criação dos **Institutos de Serviço Social** e o seu enquadramento pelo Ministério de Educação Nacional (1939) parece desenvolver-se em oposição a outras propostas <sup>(13)</sup> que perspectivavam a profissão por referência ao modelo médico (na perspectiva dos médicos higienistas), como prolongamento auxiliar da acção médica e, conseqüentemente, subordinada à sua hierarquia. Esta perspectiva, ainda que claramente incorporada na formação dos assistentes sociais (além dos estágio em serviços médico-assistenciais 28% das disciplinas do plano de estudos são da área das ciências médicas), seria politicamente secundarizada no contexto de «construção» do Estado Novo.

Deste modo foi sancionada uma concepção do Serviço Social delimitada pela expectativa do seu contributo (ideológico-doutrinário) para a designada «*reforma da educação*», inscrita numa estratégia de intervenção social que, conforme o modelo preconizado pelo movimento católico da época, assumiria a forma de «*uma acção moral e educativa*» <sup>(14)</sup>, como tal justificaria o seu enquadramento pelo Ministério da Educação Nacional.

A implementação da proposta de criação da primeira escola, ainda que originária e viabilizada a nível político (apresentada e sancionada numa assembleia legitimadora do regime), será remetida para o terreno supostamente a-político da sociedade civil católica, eventualmente como moeda de troca pela decisão hierárquica de restringir (ou proibir) a intervenção política dos sectores católicos, aliás com o

---

<sup>(11)</sup> A União Nacional é analisada por Braga da Cruz (1988) como o partido que detem o monopólio da representação política, criada por Salazar (decreto governamental de 1930) para substituir os partidos existentes, incluindo o «Centro Católico» onde se formou social e politicamente.

<sup>(12)</sup> D. L. n.º 30.135 de 14 de Dezembro de 1939 do Ministério da Educação Nacional, relativo à «Organização e Funcionamento dos Institutos de Serviço Social». Os planos de estudo então aprovados seriam rectificados no Diário do Governo de 10 de Fev. de 1940, por Despacho da Presidência do Conselho.

<sup>(13)</sup> Referimo-nos às propostas de criação de «Escolas de Serviço Social», nos Serviços da Direcção Geral de Assistência (1931) ou nas Faculdades de Medicina (1934), veiculadas pela profissão médica para dar sequência e reforçar a formação de VISITADORAS SANITÁRIAS, iniciada em 1931 no âmbito daquela Direcção Geral.

<sup>(14)</sup> Braga da Cruz sustenta que Salazar assumiu uma estratégia católica e democrata cristã conforme o preconizado pelo movimento católico da época, ou seja, que «nenhuma intervenção política seria eficaz se não acompanhada de uma intervenção social (...) que deveria assumir as formas de acção moral e educativa» (CRUZ, 1978:382).

apoio expresso de Pio XI <sup>(15)</sup>. Assim poderá justificar-se a criação da Associação de Cultura e Serviço Social como suporte jurídico-institucional do Instituto de Serviço Social de Lisboa (ISSS), uma associação de carácter laico criada por iniciativa da hierarquia católica, integrada e dirigida por personalidades católicas (previamente sancionadas pelo governo) sob o controle da Igreja (através de representante seu com direito de veto).

A solução encontrada para dar corpo à criação do Instituto e garantir o controle da formação dos assistentes sociais (aparentemente mais eficaz se implementada por uma escola pública), parece configurar a **institucionalização** do Serviço Social como uma complexa **articulação dos poderes político, religioso e social**, que tenderão a transportar propostas socio-culturais e formas de controle diversas, potencialmente concorrenciais na definição da identidade da profissão.

Sobre a diversidade de propostas transpostas para o Serviço Social é particularmente elucidativo o debate produzido na Assembleia Nacional a propósito da ratificação do D.L. 30.135/39 <sup>(16)</sup>. Os deputados que intervêm no debate, sempre em apoio da proposta em discussão, perspectivam diferentemente o Serviço Social:

I — Como uma forma de «**acção social**» mais humana que a assistência pública e mais eficaz (porque racionalizada) que a esmola, ou seja, uma forma de «*caridade metódica*», instrumento de uma reforma moral do homem e da sociedade que eliminaria os factores de conflito (sobretudo morais). Subjacente o pensamento católico da época que reservava ao estado um papel supletivo (ou nulo) relativamente às intervenções sociais da iniciativa de sectores e/ou organizações católicas (sobretudo protagonizadas por mulheres) e, simultaneamente, tomava os «*atritos*» e «*perturbações*» como problemas eminentemente morais que exigiam uma resposta doutrinária e assistencial, na linha do catolicismo social europeu <sup>(17)</sup> e/ou por referência ao modelo médico.

II — Como instrumental (ideológico e doutrinário) da restauração moral e **educativa da família**, principal (ou único) responsável pela reprodução dos padrões morais e materiais dos portugueses, em particular através da valorização e reforço do tradicional papel da mulher e das «*elites*» (formadas nos institutos), ou seja, como «*...véículo condutor da doutrina do Estado Novo...*». Apoia-se esta perspectiva numa concepção conservadora e integrista da «*nação*», uma sociedade organizada na

<sup>(15)</sup> Carta de Pio XI ao Cardeal Cerejeira de Novembro de 1933, reorientando a intervenção dos católicos para a acção social e apostólica.

<sup>(16)</sup> Assembleia Nacional, sessão n.º 70 da II Legislatura, realizada a 8 de Fev. de 1940, ratificação do D.L. 30.135 de 1939 conforme consta do Diário das Sessões.

<sup>(17)</sup> Segundo Braga da Cruz o Catolicismo Social desenvolve-se como uma acção marcadamente «assistencial, anti-igualitária e hierarquizadora» em resposta ao socialismo, «anti-contratualista e defensora da legitimação divina da autoridade» em oposição ao liberismo. Ver CRUZ, Manuel Braga (1978), *AS ORIGENS DA DEMOCRACIA CRISTÃ E O SALAZARISMO*, Presença, Lisboa.

base da família e orientada pela autoridade moral (ou de emanção divina) das hierarquias sociais, católicas <sup>(18)</sup>, por referência ao conservadorismo católico nucleado em torno de Le Play e da sua escola e matriz ideológico-cultural do Salazarismo.

III — Como **resposta assistencial** às necessidades das famílias operárias, colocada no terreno da política social ou como questão de justiça social, justificada pelo liberalismo económico, que «... *pensou a forma de produzir a riqueza (...) mas esqueceu-se de a distribuir...*», uma acção que poderá ser inscrita e/ou fomentar um movimento pela atenuação das desigualdades, reconhecidas como efeito perverso da economia de mercado mas também potencialmente erosivas ou perturbadoras da ordem social. Perspectiva que se desenvolve na linha da doutrina social de Leão XIII, reactualização do catolicismo social à luz do neotomismo e reorientação da intervenção social dos católicos, como alternativa aos movimentos operários que crescentemente vinham traduzindo os antagonismos sociais em luta política pela reivindicação de uma nova ordem social, alternativa que igualmente influenciou o formato das políticas sociais das sociedades democracias ocidentais.

O **Serviço Social**, pese embora as significativas diferenças veiculadas pelos intervenientes perspectivando a intervenção dos agentes a qualificar para o campo da racionalização da assistência caritativa, da legitimação ideológica do regime ou para o terreno da política social, será globalmente prefigurado pela matriz ideológico-doutrinária do Estado Novo.

As diferenças serão monoliticamente integradas pela subordinação da formação aos princípios «*humano, corporativo e cristão*», formalmente instituídos por aquele diploma legal (1939). Com uma identidade definida dentro dos limites da estratégia política de legitimação do regime, a intervenção dos assistentes sociais será, neste contexto, conceituada como **acção de cunho educativo**, o «*agir pelo exemplo*» da acção social católica, numa clara referência ao catolicismo social influenciado pelas ideias da Reforma Social de Le Play <sup>(19)</sup>, conforme legalmente explicitado e anteriormente divulgado a propósito da criação do ISS Lisboa.

---

<sup>(18)</sup> Uma clara referência às designadas «autoridades sociais» em que se apoia a escola de Le Play, ou seja, os notáveis urbanos e/ou rurais, personalidades consideradas exemplares do ponto de vista social e no exercício da sua actividade profissional, respeitadas pelos que estão sob a sua influência como modelos ricos em ensinamentos, as ÉLITES que tomam a iniciativa da reforma da sociedade. Ver SAVOYE, Antoine (1989), «Le Play et le Méthode Social» in: LE PLAY, Frederic, *LA MÉTHODE SOCIALE*, M.K.C., Paris.

<sup>(19)</sup> Le PLAY (1806-1882) propõe-se a observação da sociedade pelo estudo sistemático das famílias operárias na Europa, através do método monográfico que ele próprio elabora. Dedicar-se posteriormente à difusão da sua «Ciência Social» e divulgação das suas ideias sobre as reformas a introduzir na sociedade francesa, publicadas em *LA REFORME SOCIALE*. São sobretudo as suas propostas de reforma que congregarão o movimento católico para a promoção da reforma da sociedade, inicialmente a desenvolver com o apoio do estado. Depois da experiência da Comuna de Paris multiplica os meios de popularização da reforma, através das «Unions de la Paix Sociale» criadas em França e no estrangeiro para promoção da reforma pelas elites, as «autoridades sociais», sem apoio do estado.



Através da criação das escolas pela mediação dos poderes socio-político e religioso faz-se convergir para o reconhecimento das escolas privadas (relativamente independentes do governo e da hierarquia católica) os aplausos da Assembleia Nacional. Esta assembleia, ainda que divergindo quanto ao espaço de intervenção do assistente social, será unânime na valorização do seu contributo para a estratégia de legitimação ideológica do regime, um contributo uniformemente moldado pelo primado da doutrinação ideológica, que a subordinação da formação aos princípios «humano, corporativo e cristão» pretendia garantir.

## 2. A «DIVERSIDADE» DE POLÍTICAS ESTATAIS NA ATRIBUIÇÃO DE IDENTIDADE AO SERVIÇO SOCIAL

Os desenvolvimentos a partir do final da 2.<sup>a</sup> Guerra reflectem estratégias diversas e tensões internas, expressas na heterogeneidade das propostas de formação emanadas de diferentes aparelhos de estado, que terão potenciado a reorientação da profissão para o terreno das políticas sociais (de formato corporativo e conservador). Estas mudanças no percurso do Serviço Social, particularmente significativas em meados do década de 50, são contextualizadas por uma segunda fase do Estado Novo, iniciada no pós-guerra e que se prolonga com o aprofundamento das tensões no seio do estado e a sua expressão na designada «*diversificação do regime*» (CRUZ, 1987).

As alterações que se desenham no quadro conjuntural do pós-guerra e natureza das questões colocadas ao Estado Novo criam ao Salazarismo sérios problemas de legitimação interna e externa, justificando a alteração da Constituição e dissolução da Assembleia Nacional (única na vigência do regime) e suscitando estratégias de readaptação no plano político, económico e social. Entre essas estratégias, refira-se a acentuação do autoritarismo político-administrativo, a ampliação e reforço da organização corporativa com que se propunha integrar todas as actividades sociais, económicas e culturais sob orientação e coordenação centralizada ( assim se realizaria uma «democracia social» que dispensaria a democracia política). Simultaneamente são feitas tentativas de participação em organizações internacionais, admite-se um certo pluralismo (limitado e controlado no interior do regime) e propõe-se a criação de condições para um controlado arranque industrial.

Esta heterogeneidade de estratégias, protagonizada por sectores diferenciados no seio do estado, tenderá a ser crescentemente polarizada por orientações tendencialmente incompatíveis, entre: *a*) o reforço e/ou ampliação dos mecanismos institucionais e socio-políticos de regulação e legitimação da ortodoxia salazarista; *b*) uma orientação para um modelo de modernização económica (no quadro da organização corporativa) orientado pelas tendências industrializantes do contexto europeu. A compatibilização e integração destas tendências no seio do regime, necessá-

ria à sua sobrevivência e reprodução alargada mas também factor da sua própria crise e esgotamento do modelo construído nos anos 30, tornar-se-á crescentemente problemática com o aprofundamento e crescente manifestação das tensões internas, particularmente a partir dos anos 50.

## 2.1. CONSERVADORISMO CORPORATIVISTA E ASSISTENCIALISTA

Num primeiro momento, em que se buscava legitimação interna e externa, a integração do sistema far-se-á por uma mais directa intervenção governamental: a) na extensão e reforço da organização corporativa, aperfeiçoada com o alargamento do âmbito da **previdência social**, realizada de acordo com as necessidades da economia através da criação de novos organismos e/ou estruturas de controle e coordenação centralizada. Subsidiariamente, por uma tentativa de reorganização e coordenação das iniciativas privadas no domínio da **assistência social**, a concretizar na base da não intervenção do estado e mobilização dos tradicionais papéis da família e/ou da caridade cristã <sup>(20)</sup>.

O alargamento do âmbito da previdência social para algumas categorias de trabalhadores, em termos de população abrangida e riscos cobertos, mas sem qualquer garantia pública quanto aos níveis de cobertura faz-se acompanhar da determinação (governamental) do regime de capitalização como principal prioridade do sistema. Assim, as prestações sociais serão meramente residuais, globalmente limitadas a cerca de 60% das cotizações, mais se configurando como apoio de tipo caritativo-assistencialista aos beneficiários (contribuintes) que apenas terão garantido o direito de contribuir.

Para a população pobre e não contribuinte, eventualmente recorrente dos serviços de assistência, acentua-se o conservadorismo assistencialista (caritativo e repressivo), nomeadamente através: a) da criação dos «centros de inquérito assistencial» (1945) com o objectivo de tornar a «assistência mais equitativa» pela distinção entre «verdadeiros e falsos necessitados», para coibir os abusos e evitar a «exploração que faz da esmola modo de vida fácil e às vezes lucrativo»; b) da reatualização legal de «proibição da mendicidade em lugares públicos» (1947); c) e ampliação da rede de «albergues distritais» mas criados e mantidos na dependência da Polícia de Segurança Pública.

---

<sup>(20)</sup> Refira-se a criação (1946) da Federação das Caixas de Previdência ( coordenação centralizada) e dos Serviços Médico-Sociais para o desenvolvimento do seguro-doença, ao mesmo tempo que é imposto o regime de capitalização como prioridade do sistema. Também a Reorganização da Assistência Social (1945) que se traduziu sobretudo na criação de órgãos de coordenação das iniciativas privadas dirrecionadas para a assistência à Família, Maternidade, Menores, portadores de Tuberculose, entre outras.

As reformas introduzidas, não significando qualquer compromisso governamental com a garantia de níveis mínimos de bem-estar, expressaram uma clara **acentuação do conservadorismo**, de cunho corporativista e/ou assistencialista, sobretudo se considerarmos as formas de controle político-administrativo que são impostas e caracter residual dos benefícios concedidos.

A acentuação do conservadorismo corporativista e/ou assistencialista no seio do Estado Novo e o carácter problemático da sua compatibilização com as preocupações industrializantes manifestar-se-ão no **Serviço Social** através da heterogeneidade de propostas para a formação, da diversificação das fontes e formas de controle, emanadas de diferentes aparelhos do estado e, eventualmente, em competição pela definição do espaço da intervenção profissional na sociedade portuguesa.

**O conservadorismo corporativista** manifesta-se através de proposta da Presidência do Conselho, Ministério das Corporações e Ministério da Educação Nacional, pela criação por via legal (1946) de uma formação complementar (pós-graduação), a designada especialização em «*Serviço Social Corporativo*» que se propunha preparar os assistentes sociais para «*harmonizar*» as relações sociais na empresa pela moralização do trabalhador e sua família. Reconhecendo-se «*indispensável intensificar a acção de orientação e auxílio social no campo do trabalho*» atribuiu-se às «*Assistentes de Serviço Social Corporativo*» uma formação, particularmente orientada para «*colaborar na actividade social dos organismos corporativos*» <sup>(21)</sup>.

Aos Institutos de Serviço Social seriam assegurados os «*meios indispensáveis para o desempenho da sua função*», nomeadamente através de apoios financeiros para as escolas e alunos eventualmente interessados. Ao mesmo tempo determinou-se a fiscalização das provas de exame (por representante da subsecretaria de Estado das Corporações e Previdência Social) e faz-se depender a atribuição do diploma de curso do desempenho «*dois anos de trabalho profissional efectivo, com aproveitamento*».

Os incentivos financeiros oferecidos não se terão constituído motivação suficiente, para as escolas e potenciais alunos, já que a organização desta especialização pelos Institutos de Serviço Social ficou comprometida, mantendo-se a «*Formação Social Corporativa*» como uma disciplina curricular da formação dos assistentes sociais. A proposta de especialização seria retomada na década seguinte

---

<sup>(21)</sup> D.L. n.º 35.457 de 19 de Janeiro de 1946, da Presidência do Conselho e do Ministério da Educação Nacional determinando a criação de cursos de especialização em «*Serviço Social Corporativo*» e a sua implementação pelos Institutos de Serviço Social, e instituindo a atribuição de bolsas de estudo para estudantes da província. A formação proposta era constituída por dois grupos de matérias: TRABALHO (evolução e características actuais, panorama agrícola e industrial português, organização corporativa e legislação) e MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE VIDA (previdência, pedagogia e cultura popular)

pelo Ministério das Corporações, sob a justificação do insucesso da iniciativa anterior, que a desenvolverá no quadro do seu próprio «Plano de Formação Social Corporativa» depois de explicitar o contributo esperado dos novos especialistas para o reforço do conservadorismo corporativista: «...*esclarecer e orientar os trabalhadores e suas famílias, bem como fomentar o espírito de cooperação social entre os patrões e os trabalhadores e entre estes e os organismos corporativos...*» (D.L. n.º 2085/1956).

**O conservadorismo médico-assistencialista** veiculado pelo Ministério do Interior — Subsecretaria da Saúde e Assistência <sup>(22)</sup> através da proposta de formação enformada pelo modelo médico, numa perspectiva que julgamos articular uma tendência higienista conservadora com um catolicismo social integrista. Nesta perspectiva, o controle das condições sanitárias da população seria focalizado num assistencialismo vigilante e moralizador da família, entendida esta como unidade básica da sociedade em oposição à ideia liberal de indivíduo, donde a definição dos agentes a formar, *AUXILIARES DE SERVIÇO SOCIAL* como «*trabalhadores sociais que aliem aos conhecimentos técnicos uma noção mais perfeita das necessidades da FAMÍLIA*» <sup>(23)</sup>.

A relevância do modelo médico fora já evidenciada na formação dos assistentes sociais (plano de estudos de 1939) e proposta duma especialização — «*Visitadora Escolar*» <sup>(24)</sup> a ministrar pelos Institutos de Serviço Social, orientada para os serviços de saúde escolar (enquadrados pelo Ministério da Educação). Estes agentes especializados foram rapidamente dispensados e substituídos por «*Visitadoras Sanitárias*» <sup>(25)</sup>, os designados «*agentes de serviço social*» que prolongariam a acção de vigilância no domicílio das famílias «...*onde faltava o pão, a higiene não habitava e a moral era corrida como companheira importuna*» (Diário da Sessões n.º 71 de 1940).

---

<sup>(22)</sup> Departamento governamental que enquadrava a formação de VISITADORAS SANITÁRIAS, institucionalizada na linha das propostas de reforma sanitária dos centros urbanos (Reforma Ricardo Jorge) para «*guarnecer os postos de protecção à infância, os dispensários de higiene social e os serviços de epidemias*» (D.L. 20.376 de 7 de Out. de 1931), na sequência do que veio a ser proposta a criação de «*Escolas de Serviço Social*» no âmbito dos Serviços de Assistência (1931).

<sup>(23)</sup> D.L. 36.219/47 do Ministério do Interior, Diário do Governo de 10 de Abril de 1947, «*Reorganização do Ensino de Enfermagem e Criação do Curso de Auxiliar de Serviço Social*», medida que se enquadrava no âmbito da designada Reorganização da Assistência (1945).

<sup>(24)</sup> Por Portaria n.º 9.360/1939 do Ministério da Educação foi aprovado o plano de estudos da especialização de Visitadora Escolar, um complemento de formação para os assistentes sociais que viessem a integrar os serviços de saúde escolar, que apenas funcionou durante um ano lectivo no Instituto de Serviço Social de Lisboa.

<sup>(25)</sup> Para a função de Visitadora Sanitária, institucionalizada em 1931, era exigido «*o exame de instrução primária*» e a «*frequência de um curso com a duração de 6 meses*» ministrado pelos Serviços da Direcção-Geral de Assistência (D.L. 20.376/1931).

A formação de «*auxiliares de serviço social*» coexistirá com a de «*visitadoras sanitárias*» até que nova regulamentação do ensino de enfermagem (1952) venha substituí-las por um único curso, de **AUXILIARES SOCIAIS**, por se considerar « (...) *a evolução da doutrina e a experiência dos serviços mostram que é tão inútil como prejudicial a coexistência de dois tipos de trabalhadores sociais...*»<sup>(26)</sup>. Estes trabalhadores sociais serão, pela formação e inserção profissional, moldados por uma política de saúde e assistência caracterizada pela não intervenção do Estado, salvo quando «*o superior interesse público o aconselhe*», e assistencialismo caritativo das organizações religiosas, sendo a organização da formação da responsabilidade privada<sup>(27)</sup> com enquadramento legal pela Direcção Geral de Assistência, desde os anos 40 até à sua extinção em 1974.

A formação dos Auxiliares Sociais inscreve-se na continuidade das preocupações dos médicos higienistas e suas propostas para o Serviço Social, perspectivado pelo seu contributo assistencialista à função médica, uma forma de vigilância moral da família e controle das suas necessidades. Caber-lhe-ia uma intervenção profissional prefigurada pelo modelo médico-assistencialista, subordinada à hierarquia médica que a modela e sanciona, fornecendo-lhe os saberes e procedimentos de trabalho, ao mesmo tempo que lhe delimita a função numa política também predominantemente definida pela profissão médica. Subordinada também aos assistentes sociais, sobretudo no plano legal<sup>(28)</sup> pois no terreno da inserção profissional disputavam o mesmo espaço de intervenção.

As propostas que acabámos de referir inscrevem-se nas estratégias de readaptação do Estado Novo à conjuntura do pós-guerra, num esforço de legitimação no plano interno e internacional através do reforço e extensão da organização corporativa e reactualização do conservadorismo social. Diversos departamentos governamentais concorrem com propostas de identidade profissional do Serviço Social, através de propostas de formação diferenciada entre uma formação corporativista (pós-graduada) ou assistencialista (de nível inferior). A diversidade de orientações terá expressão também no seio das escolas dependentes do Ministério da Educação

---

<sup>(26)</sup> D.L. 38.884 de 28 de Agosto de 1952 que, no quadro da reorganização do ensino de enfermagem, extingue os dois cursos existentes no âmbito dos Serviços da Direcção-Geral de Assistência (Visitadora Sanitária e Auxiliar de Serviço Social) substituindo-os pelo curso de AUXILIAR SOCIAL, com a duração de dois anos seguidos de seis meses de estágio e acesso condicionado à habilitação com o curso geral dos liceus ou o curso de formação feminina.

<sup>(27)</sup> É o caso de Coimbra (Franciscanas Missionárias de Maria) e Lisboa (Casa de S. Vicente de Paulo e Instituto de S. Pedro de Alcântara das Irmãs da Apresentação de Maria).

<sup>(28)</sup> No plano legal não só se considera que o novo curso (instituído em 1952) habilitaria os auxiliares sociais para «...colaborar com os assistentes sociais...» como vem mais tarde (1962) a ser reconhecido como habilitação de acesso ao curso de Serviço Social ministrado nos Institutos dependentes do Ministério da Educação Nacional.

Nacional, traduzindo-se num novo quadro regulamentador do formação que desloca o Serviço Social para o terreno da política social, na sequência do qual será criada a escola do Porto.

## 2.2. ENTRE A *FAMÍLIA* E OS *PROBLEMAS SOCIAIS*

No decurso dos anos 50, revela-se crescentemente a ambivalência e caracter tensional da compatibilização entre as posições mais conservadoras do regime e as orientações industrializantes, amplia-se a oposição ao regime e aprofundam-se as contradições e tensões no seio do Estado entre sectores da burguesia que reclamam condições de acumulação: *a)* através da manutenção da ordem social do tradicional país rural e colonial ou *b)* através do protecționismo de um sector industrial em expansão

Uma política educativa em mutação, reorientada por relação ao poder económico para a preparação de recursos humanos e, eventualmente desenvolvendo-se em oposição ao conservadorismo ideológico veiculado por outros sectores do Estado Novo, contextualiza e potencia a diversidade de propostas para o Serviço Social, com expressão no quadro institucional das escolas dependentes do Ministério da Educação. Um quadro tensional que potenciou espaços de afirmação do protagonismo das escolas, em particular do Instituto de Lisboa, para afirmar uma via de ruptura na trajectória do Serviço Social pela deslocação da intervenção da «*Família*» para os «*Problemas Sociais*», conforme vem a ser legalmente instituído em 1956 <sup>(29)</sup>

Na sequência da proposta remetida pela então Directora do Instituto de Serviço Social de Lisboa <sup>(30)</sup>, com a concordância expressa de Coimbra, ao Ministério da Educação e por solicitação deste <sup>(31)</sup>, é legalmente reconhecida (1956) a existência de dois cursos no quadro dos Institutos de Serviço Social (a funcionar desde a criação destas escolas), a «*EDUCAÇÃO FAMILIAR*» (com dois níveis de formação) e o «*SERVIÇO SOCIAL*», respectivamente orientados para a qualificação de «*Assis-*

---

<sup>(29)</sup> D.L. 40.679 de 10 de Julho de 1956 do Ministério da Educação, revogando a anterior legislação sobre a Formação em Serviço Social (com excepção do D.L. 35.457/1946 que institui a especialização em Serviço Social Corporativo) e Portaria n.º 15.972 do Min. Educação, 18 de Setembro de 1956, que aprova os novos planos de estudo dos cursos de Serviço Social e de Educação Familiar.

<sup>(30)</sup> Maria Carlota Lobato Guerra, assistente social, cujo protagonismo terá sido relevante na elaboração e discussão das propostas de regulamentação da formação (quadro legal de 1956), como também na criação do ISSS Porto.

<sup>(31)</sup> Ofício do Ministério da Educação Nacional remetido ao Instituto de Serviço Social de Lisboa e à Escola Normal de Coimbra, através da Inspeção Superior de Ensino Particular solicitando parecer sobre a «oficialização do Curso de Educadora Familiar professado no Instituto de Serviço Social de Lisboa ... e alterações a introduzir no curso de Assistente de Serviço Social» (Agosto de 1955).

*tentes Familiares*» e, os agora designados, «*Assistentes Sociais*». Trata-se de dois tipos de trabalhadores sociais, de formação paralela (com a mesma duração e idênticas condições de acesso), mas diferenciados pela natureza da função que lhe é atribuída, respectivamente a educação da **família** e enfrentamento de **problemas sociais**.

«*UMAS, as monitoras familiares e assistentes familiares mais particularmente votadas aos problemas educativos, pedagógicos, recreativos, culturais e da vida familiar; OUTRAS, as assistentes sociais dedicando-se especialmente aos problemas de saúde, de trabalho, de auxílio social, de pesquisa e planeamento sociais...*», uma diferenciação de funções com tradução nos planos de estudo através de conteúdos específicos de cada curso <sup>(32)</sup>.

As questões então colocadas e a sua pertinência para o Serviço Social são sobretudo elucidadas no processo de discussão da proposta relativa à organização daqueles cursos e função esperada dos agentes a qualificar. Sobre esta matéria, na base da proposta das escolas, o Ministério da Educação elabora o Projecto de Proposta de Lei N.º 516 para ser submetido a parecer da Câmara Corporativa que o aprovará na sua sessão de 31 de Março de 1956 <sup>(33)</sup>. A justificação da proposta, considerada insuficiente, será posteriormente complementada com relatório das escolas (Lisboa e Coimbra) sobre a situação profissional dos diplomados em Dezembro de 1955 e uma mais extensa fundamentação do projecto apresentada pelo Instituto de Serviço Social de Lisboa, com conhecimento posterior à sua congénere de Coimbra.

Esclarece-se, em resposta às questões levantadas, que sob a «*designação ampla de Serviço Social*» são incluídos os dois cursos existentes no Instituto de Serviço Social, Educação Familiar e Serviço Social (em sentido restrito), destinados à qualificação de agentes com «*funções similares*» mas com um «*âmbito de acção diferenciado*». Por um lado acentua-se a similitude de objectivos e funções, com o que se sugere a designação comum de *ASSISTENTE*, também justificada pelo paralelismo da formação e, sobretudo por não ter sido (a anterior designação de educadora) «*bem recebida pelo público em virtude do sentido um pouco pretensioso que pode revestir*».

Por outro lado destaca-se a diferenciação do objecto e âmbito da intervenção de cada uma das trabalhadoras sociais, através das designações de **familiar** e **social** respectivamente. «*As assistentes SOCIAIS situam-se no plano dos problemas sociais: o trabalho, a saúde, a assistência, os estudos sociológicos, a acção social,*

---

<sup>(32)</sup> Ver D.L. n.º 40.679 /1956 e Portaria 15.972 /1956, aprovação dos planos de estudo dos cursos de Serviço Social e Educação Familiar, respectivamente.

<sup>(33)</sup> Ver Actas da Câmara Corporativa de 23 de Janeiro de 1956 (Acta n.º 73 ) e de 31 de Março do mesmo ano (Acta n.º 83).

*a organização ou reorganização das comunidades. As assistentes FAMILIARES situam-se no plano familiar concreto: a formação das personalidades, a vida do lar, as técnicas domésticas, as actividades culturais e recreativas constituem o seu habitual campo de acção»* (34).

No projecto de oficialização do curso de **Educação Familiar** em meados dos anos 50, ainda que justificado por uma maior frequência (16 alunas), parece estar subjacente uma concepção tradicionalista da FAMÍLIA (primeira e essencial célula da sociedade) defendida pelo conservadorismo católico e integrista que nos anos 30 suportou ideologicamente a construção do Estado Novo, moldando a política educativa e também (por via desta política e influência da hierarquia católica) informou a formação dos assistentes sociais. Não só os Institutos de Serviço Social são enquadrados pelo Ministério da Educação Nacional como, simultaneamente se faz depender a atribuição do diploma de curso da prestação de provas perante um júri nacional (nomeado pelo ministério de tutela) e que obrigatoriamente integra uma Delegada da Obra das Mães pela Educação Nacional (35), instituição oficial criada no âmbito da política educativa e, nos anos 30, particularmente valorizada como instrumento de inculcação ideológica e legitimação do Estado Novo, através da glorificação do papel da mulher na família tradicional.

Não surpreende por isso que todo o parecer da **Câmara Corporativa** seja nucleado pela exaltação da família, considerada «...*fonte de conservação e desenvolvimento da raça, como base primária da educação, da disciplina e harmonia social...*» e glorificação da acção da Obra das Mães particularmente dos seus «*centros familiares rurais*», cuja experiência se propunha viesse a ser alargada a todo o país e, em especial, às localidades onde *exista certa percentagem de operariado*. No entendimento explicitado pela Câmara Corporativa, nos meios industrializados «...*a questão social deriva da família onde falta a ciência das mães...*», assim justificando a premência da **educação familiar** para que *aqueles meios continuem rurais* e, de modo semelhante, a exigência de que fosse dado aos assistentes sociais (*para que a sua acção não se torne perigosa*) ... *aquela formação de sentido humano, corporativo e cristão que em 1939 se desejava* ( Acta n.º 83).

A fundamentação do parecer que o Instituto de Serviço Social (Lisboa) remete ao Ministério da Educação é claramente orientada para a busca de apoios na assem-

---

(34) «Eslarecimento acerca das Objecções levantadas a propósito do envio à Câmara Corporativa do Projecto de Proposta de Lei n.º 516 (Curso de Serviço Social e de Educação Familiar)», documento elaborado para informar o debate sobre a revisão do D.L. 30.135 /1939, Instituto de Serviço Social de Lisboa. 23 de Janeiro de 1956.

(35) Organização estatal criada em 1936 pelo então Ministro da Educação Nacional (D.L. 26893 de 15 de Agosto de 1936), destinada a «...restaurar na família a consciência da sua indeclinável missão de educar os portugueses de amanhã...» e que inicia a sua actividade por uma visita a Itália e dois anos depois cria a Mocidade Portuguesa Feminina.



bleia que apreciaria a proposta, sobretudo pelo relevo dado à participação dos agentes de educação familiar e apreço do seu desempenho em instituições oficiais tidas como instrumentais à construção do Estado Novo. Destas destaca-se a Obra das Mães como organização que integrava cerca de 70% dos diplomados que exerciam actividade profissional em Dezembro de 1955, sem deixar de referir entre outras a FNAT e a MPF <sup>(36)</sup>.

A Câmara Corporativa questionará particularmente a diferenciação das designações «*Familiar*» e «*Social*» enfatizando o paralelismo de funções de um e outro dos agentes, tidas como acção basicamente de «*cunho educativo*» e sempre *exercida na família e/ou que visa essencialmente valorizar a instituição da família, como valor básico* na conservação da mentalidade e costumes rurais, mesmo em meios industrializados (Acta n.º 83).

Na sua apreciação sobre o projecto a Câmara Corporativa traz para o debate a questão do ruralismo e da preservação da mentalidade rural por reacção à destruição dos quadros de vida tradicionais, nos anos 50 ameaçados pelo processo de proletarização. Assim se faz eco das posições mais conservadoras da ortodoxia salazarista, que continuariam a apostar no reforço da família como suporte moral da preservação da sociedade tradicional e na moralização das relações sociais através da integração harmoniosa (corporativa) do trabalho e/ou a sua subordinação como dever moral (ainda que autoritariamente imposto). As pressões no sentido da industrialização e as tentativas do estado se adaptar a esse quadro, reorientando as suas políticas do «ruralismo» à industrialização controlada, serão responsáveis pela criação de condições para um certo crescimento económico mas, simultaneamente, suscitaram um novo vigor das posições mais conservadoras, características do período de «Construção do Estado Novo», como reacção (sobretudo ideológica) àquelas políticas.

Também no seio da Igreja começam a ganhar expressão uma perspectiva personalista (progressista) da Doutrina Social de Igreja que toma os seus conceitos fundamentais para defender o «*HOMEM*» como valor anterior à «*Família*», à «*Sociedade*» e ao «*Estado*». Esta perspectiva manifestar-se-á em oposição a uma perspectiva integrista da acção social dos católicos, baseada numa interpretação dogmática dos textos pontifícios e que defende a «*FAMÍLIA*» como «...*primeira e essencial célula da sociedade*» a ser «*inculcada como valor social subordinante, anterior aos demais valores*» <sup>(37)</sup>.

Nos anos 50 a designada «*diversificação do regime*» parece ser particularmente marcada pela acentuação das tensões no seio do Estado, com expressão e (even-

---

<sup>(36)</sup> Parecer do ISS de Lisboa, remetido ao Ministério da Educação através de ofício de Dezembro de 1955, justificando a proposta de oficialização do curso de Educação Familiar.

<sup>(37)</sup> Ver: NUNES, Adérito Sedas (1958), *PRINCÍPIOS DE DOCTRINA SOCIAL*, (Prefácio de D. António Bispo do Porto), Morais, Lisboa.

tualmente) reflexo da diversificação do pensamento católico, potencialmente destrutivas para a ortodoxia salazarista e também mais favoráveis à crescente penetração de influências estrangeiras (capitais e ideias). Neste quadro são revalorizadas propostas de restauração do conservadorismo social, eventualmente numa tentativa de continuar moldando o capitalismo português pelos valores e quadros de vida do país rural, nas quais parece inscrever-se a preocupação (conforme parecer da câmara corporativa) de fazer convergir o serviço social (ou a educação familiar) para a preservação da designada «*mística familiar*» e, conseqüentemente também a reacção da escola às objecções levantadas. Assim poderá justificar-se o reconhecimento do curso de Educação Familiar, na base da já longa experiência de funcionamento (20 anos) mas agora sancionada como profissão alternativa e concorrencial do Serviço Social, ainda que de legitimidade social precária como virá a ser confirmado pela sua extinção no início dos anos 60 e posterior integração dos diplomados como profissionais de Serviço Social.

Por outro lado, o mesmo quadro conjuntural viabilizou uma estratégia (sobretudo protagonizada pela escola de Lisboa) de afirmação do Serviço Social no terreno do enfrentamento dos problemas sociais que caracterizam os meios urbanos industrializados, no quadro de uma política educativa reorientada para a preparação de recursos humanos para a indústria. Tratava-se principalmente, com as alterações introduzidas, de «*conseguir uma correspondência mais perfeita às exigências da evolução social portuguesa...*»<sup>(38)</sup>, que se reconhecia aproximar-se da realidade doutros países reclamando e justificando a deslocação da intervenção profissional: da *FAMÍLIA* para os *PROBLEMAS SOCIAIS*, da doutrinação ideológica para o terreno da política social.

### **3. UMA REORGANIZAÇÃO DA FORMAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS: (1956) INFLECTINDO O(S) PERCURSO(S) DO SERVIÇO SOCIAL**

A (re)orientação do Serviço Social para o terreno da Política Social inscreve-se e é formalmente sancionada por uma política educativa reorientada por relação ao poder económico para a preparação da força de trabalho para a indústria, ou seja, como uma estratégia estatal de regulação do processo de proletarianização (OFFE, 1984) em oposição ao poder ideológico da ortodoxia salazarista que se orientava

---

<sup>(38)</sup> Ver D.L. N.º 40.678/1956 e fundamentação do Projecto de Proposta de Lei n.º 516 (Acta da C.C. n.º 73).

para travar esse mesmo processo pela preservação dos quadros de vida típicos de sociedades pré-capitalistas.

Por outro lado, se considerarmos os contornos corporativista e assistencialista da política social no Estado Novo, aquela (re)orientação significou situar o Serviço Social no campo ambíguo de uma forma de estado que continua privilegiando a corporação e/ou a caridade cristã como alternativa (conservadora) ao compromisso público com a cobertura dos riscos sociais (associados à industrialização), ou seja no terreno de uma política social de formato pré-fordista e antidemocrático.

Neste quadro a redefinição do espaço de intervenção do Serviço Social no terreno da política social, revelar-se-á problemático tendendo a ser recolocado no confronto de sectores da sociedade que lutam pelo controle do Estado (dos quais estavam afastadas as necessidades e problemas sociais das populações) conforme os desenvolvimentos subsequentes (década de 60) virão a confirmar. Apesar disso (ou talvez por isso) potenciou algumas vias de ruptura com as concepções moldadas por um conservadorismo integrista (na sua expressão dos anos 30 ou reactualizações posteriores). Daí que consideremos as alterações sancionadas em 1956, nas quais se inscreve a criação da escola do Porto, como uma clara inflexão na trajectória do Serviço Social e contributo importante na construção da identidade profissional na sociedade portuguesa.

### 3.1. UMA INFLEXÃO NO PERCURSO DO SERVIÇO SOCIAL

**Uma aproximação às exigências do ensino universitário**, fundamentada pelas manifestações da questão social urbana.

As questões associadas aos meios urbanos e industrializados «...*exigem agentes de formação mais completa, porque os problemas e as pessoas são nestes meios muito mais difíceis e mais complexos*», justificando, na perspectiva do Instituto de Lisboa <sup>(39)</sup>, um maior nível de exigências para a formação dos assistentes sociais, duração e condições de acesso idênticas às do ensino superior público. Estas exigências, já (em parte) introduzidas pelas escolas e/ou legalmente instituídas <sup>(40)</sup> são agora regulamentadas (1956) como correspondentes a uma formação de «*nível superior*», confirmado por reconhecimento posterior (1961).

---

<sup>(39)</sup> Diferentemente do entendimento assumido pela então directora da Escola de Coimbra (Marie Constance Davon) em carta dirigida à relatora do parecer da Câmara Corporativa (Maria Joana Mendes Leal) em 24 de Fevereiro de 1956, em resposta à solicitação que lhe fora dirigida. Aí são explicitadas as suas dúvidas quanto às exigências da formação porque «tornavam o curso menos acessível que alguns cursos universitários» e, conseqüentemente acarretavam uma diminuição da procura do curso.

<sup>(40)</sup> D.L. 38 914 /1948 do Ministério da Educação Nacional instituindo um estágio curricular após os 3 anos de formação.

Apesar dos questionamentos da Câmara Corporativa (Acta n.º 83) e das hesitações expressas pelo responsável ministerial <sup>(41)</sup> as alterações propostas serão legalmente sancionadas na base da fundamentação das escolas, fazendo-lhe corresponder as funções de «*Pesquisa e Planeamento Social*» também legalmente previstas, mas pouco potenciadas pelas práticas profissionais e mesmo pelas instituições académicas.

Nos anos 50, a questão do nível académico da formação (repetidamente polemizada em conjunturas várias e sob formas diversas) ganha expressão em publicações da época, particularmente as que defendiam a criação de uma Universidade Católica, sob a justificação do carácter «Acatólico» da Universidade do Estado e (eventualmente) por reacção a uma política educativa reorientada por relação ao poder económico. O debate centrar-se-á sobre a orientação e/ou natureza do ensino universitário, *CATÓLICA versus LAICA*, pronunciando-se pela associação da orientação católica às escolas (superiores) privadas, entre as quais os Institutos de Serviço Social, preferencialmente a integrar no âmbito duma Universidade Católica <sup>(42)</sup>. Outras ainda expressando a reacção católica à influência positivista no Serviço Social (e eventualmente às tendências doutros países), questionando a racionalidade técnica das práticas (individualizadas) subordinadas ao modelo médico para se posicionar pela subordinação a uma filosofia católica (neotomista), na base do que se justificava e defendia a «*intensificação metódica do nível universitário*» da formação <sup>(43)</sup>.

A questão do estatuto académico e profissional do Serviço Social acompanhará o percurso da formação, assumindo contornos diversos mas periodicamente retomada na ambivalência entre católico/laico, privado/público ou bacharelato/licenciatura até final dos anos 80, com o reconhecimento formal do nível de licenciatura para uma formação exclusivamente da responsabilidade de escolas privadas.

**Distanciamento formal dos preceitos doutrinários do Estado Novo**, expresso pela abolição da determinação legal (1939) que subordinava a formação académica aos princípios instituídos pelo Estado Novo «*Humano, Corporativo e Cristão*», em oposição clara ao parecer da Câmara Corporativa preconizando insistentemente a sua manutenção, como a forma mais segura de prevenção contra um Serviço Social de «*feição neutra*» (Acta n.º 83).

---

<sup>(41)</sup> Francisco de Paula Leite Pinto, Ministro da Educação Nacional que assina o «Projecto de Proposta de Lei n.º 516-Alteração ao D.L. 30.135 /39 (Organização e funcionamento dos Institutos de Serviço Social)», presente à Câmara Corporativa na sua Sessão de 24 de Jan. de 1956 (Acta n.º 73).

<sup>(42)</sup> Ver, entre outras, as Revistas de orientação Católica: LUMEN (Junho e Setembro de 1956 e Abril de 1957) e BROTÉRIA (1954).

<sup>(43)</sup> Ver: MARTINS, Abílio, «Encruzilhadas do Serviço Social», Revista BROTÉRIA, n.º 2/3 de 1959.

Esta ruptura formal reveste-se de particular significado para o Serviço Social, ainda que as orientações ideológico-doutrinárias continuem a permear os conteúdos programáticos da formação, sobretudo porque potenciou (e é revelador) do distanciamento do formação relativamente às posições mais conservadoras do Estado e da Igreja, expressas nos anos 30 e reactualizadas nos anos 50 através do parecer da Câmara Corporativa.

No plano de estudos aprovado <sup>(44)</sup> por proposta das escolas, autonomiza -se o **Serviço Social** como área curricular, rompendo o modelo instituído em 1939 com um programa «*Serviço Social e seu funcionamento*» preenchido com conteúdos relativos à «*organização corporativa*». Estes conteúdos agora desvinculados da área nuclear do curso, passarão a ser ministrados por cadeiras específicas até à sua eliminação dos planos de estudo no início dos anos 70.

Esta desvinculação, ainda que sobretudo formal e indicativa da reorientação da política educativa que a sanciona, constituir-se-á uma via de inflexão do Serviço Social no sentido do reforço pelo saber(es) ou o início de um percurso mais permeável a influências originárias de uma matriz positivo-funcionalista, de contornos pouco definidos mas que tenderão a moldar a formação por uma racionalidade técnico-instrumental em oposição às componentes de legitimação político-ideológica.

Por outro lado, o distanciamento formal das orientações ideológico-doutrinárias constituiu-se um contributo relevante para a afirmação de um certo espaço de autonomia da instituição académica, não só na organização da formação mas também na regulação da profissão, pela capacidade que lhe é atribuída de credenciamento para o exercício profissional. A partir de 1956 as escolas dispõem de competência legal para atribuição do diploma de curso (deixa de estar dependente da avaliação por júri nacional), regulamentação que ainda hoje regula e credencia para o desempenho profissional.

**A inflexão da formação para um modelo que designamos de «sociológico»**, associado à colocação do Serviço Social no enfrentamento dos problemas sociais nos meios urbanos, através de um atendimento que se desejava mais «*colectivo*» que individualizado, com o que se inicia deslocação do Serviço Social do campo das ciências médicas para o das ciências sociais.

Confrontam-se duas concepções na perspectivação da formação dos assistentes sociais. Uma prefigurando o Serviço Social como acção individualizada sobre a família e suas necessidades (a controlar conforme modelo médico) matizado por uma concepção assistencialista (a beneficência prestada a quem a merece), apoiada no «*inquérito social*» como técnica privilegiada de intervenção. O *inquérito social*,

---

<sup>(44)</sup> Portaria n.º 15.972 /1956

tal com é apresentado por um dos seus defensores, visa «*classificar a necessidade como se classifica a enfermidade*» apoiando o «*diagnostico social do caso individual*», a formular em termos precisos, tais como: «*insuficiência de salário, desordem incorrigível, vícios morais, etc.*»<sup>(45)</sup>. Ocupou um lugar privilegiado no quadro da formação dos assistentes sociais, exigido como trabalho final de curso até aos anos 50, e adoptado como modelo de intervenção profissional nos designados serviços de assistência<sup>(46)</sup>, onde sobretudo moldou a formação dos auxiliares sociais enquadrada pela Direcção Geral de Assistência. Mais do que classificar a necessidade do «*caso individual*», selecciona-se e classifica-se o assistido segundo uma concepção originária e moldada pela profissão médica, mais especificamente pelos segmentos que imputavam as deficientes condições de higiene à desorganização e comportamento moral da família (ou do caso individual) e que, de modo marcante influenciaram a organização da formação dos assistentes sociais nos anos 30.

Uma outra concepção parece ter perspectivado as alterações curriculares sancionadas legalmente em 1956. Além duma assinalável diminuição dos conteúdos originários das ciências médicas é abandonado o designado «*Inquérito Social*» como trabalho final de curso e substituído pela exigência de realização de «*ESTUDOS DE CARACTER SOCIOLÓGICO*», a par da introdução de alguns conteúdos da área das ciências sociais e consideração de novos temas e/ou campos de estágio, relacionados com o estudo de problemas sociais ou outros aspectos da realidade social.

A realização dos designados «*estudos sociológicos*» era orientada pelo método monográfico de Le Play e caracterizava-se por uma pesquisa empiricista, que não se propunha fundamentar ou influenciar propostas de intervenção ou de reforma, incidindo sobre pequenas unidades territoriais ou de produção e/ou sobre com problemas sociais específicos, conforme nos é sugerido pelos temas das monografias produzidas depois de 1956<sup>(47)</sup>.

Em escolas de tradição católica esta reorientação da formação seria ainda marcada pelo pensamento reformador europeu e Ciência Social de Le Play, influências que nos anos 50 permeiam a ciência social que se desenvolve em Portugal no quadro de um regime autoritário e conservador. Tratava-se sobretudo da orientação para ler a realidade social à luz do pensamento social católico, uma «*sociologia cristã*» com preocupações pragmáticas relacionadas com os problemas e reformas sociais, a orientar pelos princípios doutrinários duma filosofia católica.

Com estas alterações são formalmente criadas possibilidades, eventualmente pouco (ou tardiamente) exploradas pelas instituições académicas, de reorientação

---

<sup>(45)</sup> Ver: FIGUEIREDO, Albertino J. P. (1958), «O Conceito de Serviço Social», Rev. O MÉDICO, Porto.

<sup>(46)</sup> Ver regulamentação sobre os «Centros de inquérito assistencial», criados no âmbito da Reorganização da Assistência em 1945.

<sup>(47)</sup> Em arquivo nas bibliotecas dos Institutos de Lisboa e Porto.

do Serviço Social para o campo das ciências sociais, ainda que apenas indiciado pela inflexão do modelo médico-assistencialista para o que designamos de «modelo sociológico» (48).

### 3.2. A CRIAÇÃO DA (TERCEIRA) ESCOLA NO PORTO

A diversidade de estratégias estatais e o quadro tensional em que se desenvolvem potenciaram a expressão e protagonismo de sectores «críticos» da ortodoxia salazarista, eventualmente associados ao sancionamento político das propostas de valorização académica do Serviço Social nos anos 50 e que terão apoiado a sua consolidação através da criação da escola do Porto, remetendo a iniciativa ao então Bispo do Porto, o mais importante membro da hierarquia da Igreja que protagonizou a oposição católica ao salazarismo.

A criação da escola do Porto e organização da formação no norte institucionaliza-se num quadro conjuntural que procura compatibilizar prioridades que expressam as divergências no seio do estado, a manutenção da ordem e integridade nacional e/ou a industrialização e abertura ao mercado internacional, uma compatibilização precária no quadro ideológico e institucional do Estado Novo. Nesta aspecto tenderá a desenvolver-se em continuidade e como extensão da experiência de Lisboa, configurando-se como factor de afirmação e legitimação do Serviço Social em Portugal e, simultaneamente de consolidação das alterações sancionadas em 1956.

Por outro lado, e em conjugação com aquele quadro, a sua emergência surge associada a traços conjunturais da sociedade local que tenderão a reflectir-se na escola e na formação definindo-lhe os contornos numa particular inserção regional, nomeadamente:

- o pensamento social da Igreja do Porto, que protagoniza a oposição de diferentes interpretações sobre a intervenção dos católicos na sociedade portuguesa, entre um papel mais interveniente e reflexivo e um papel subordinado às orientações sancionadas pelo poder político-ideológico instituído.
- a reacção de alguns sectores da sociedade local a uma acentuada periferização sócio-económica da região e, simultaneamente como reacção às políticas centralizadoras que crescentemente vinham acentuando essa periferização.

O protagonismo do ISSS Lisboa na elaboração das propostas de valorização académica e, em particular, no confronto do conservadorismo das posições da Câmara

---

(48) Ver planos de estudo de 1939 e de 1956, respectivamente D.L. n.º 30.135/39 de 14 de Dez. de 1939 com rectificação no D.G. de 10 de Fev. de 1940 e Portaria n.º 15.972/56 de 18 de Set. de 1956.

Corporativa e/ou mobilização de sectores do estado no sentido de obter o sancionamento legal dessas propostas, prolonga-se na influência que exerce junto de personalidades da Igreja do Porto com vista à institucionalização da formação no Norte <sup>(49)</sup>. Acresce que no Instituto de Serviço Social do Porto (ISSSP) foi reproduzida a mesma solução organizativa da sua congénere de Lisboa, pese embora o desfasamento temporal da sua institucionalização, através da criação de idêntica associação particular, designada Associação de Cultura e Serviço Social do Porto propondo-se estatutariamente «*fins educativos, culturais e sociais*» para se constituir suporte jurídico-institucional da escola.

A iniciativa da institucionalização da formação pela criação do ISSSP (1956) cabe ao Bispo do Porto, D. António Ferreira Gomes <sup>(50)</sup>, para ser levada a cabo por um grupo de personalidades de relevo na vida social, económica ou cultural da cidade, professores universitários (na sua maior parte), católicos certamente, com ligações ao poder instituído (eventualmente), mas que são «*convidados a título individual*» para integrar o designado «*grupo promotor da criação de uma Escola de Serviço Social*» no norte. É como «*grupo de cidadãos do Porto*», qualidade repetidamente afirmada com que parece pretender vincar uma certa autonomia relativamente aos órgãos de poder e uma inserção local, que se propõe contribuir para o «*estudo e solução dos múltiplos problemas que a vida social implica*». Assim justificam o pedido de legalização da Associação de Cultura e Serviço Social do Porto, afirmando-se convictos de que tal realização «*será de grande projecção para o desenvolvimento e progresso social no norte do país*» <sup>(51)</sup>.

A constituição da Associação e, mais particularmente a criação do Instituto é insistentemente associada aos «*problemas económico-sociais específicos do norte*», daí que se considere indispensável «*que a região nortenha o sinta como coisa sua*». Ao mesmo tempo apela-se à sociedade nortenha para assegurar os recursos humanos e materiais necessários ao seu funcionamento, seja através de contribuições financeiros ou prestação gratuita de serviços (preferencialmente serviço docente).

---

<sup>(49)</sup> Desta influência nos dá conta correspondência da então directora do Instituto de Lisboa com a Associação de Cultura e Serviço Social do Porto. Consultar arquivos do Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa (1956).

<sup>(50)</sup> D. António Ferreira Gomes, nomeado Bispo do Porto em 13 de Junho de 1952, foi personalidade de relêvo na vida local e nacional e ousou afrontar publicamente Salazar. Em carta ao Presidente do Conselho (15 de Julho de 1958) formula críticas ao regime colocando questões sobre a liberdade de acção da Igreja e dos católicos na vida cívica e política, bem como na resolução dos problemas da sociedade portuguesa. Exilado na sequência desta posição só regressará a Portugal em 1970, no governo de Marcelo Caetano.

<sup>(51)</sup> Requerimento ao Ministro da Educação Nacional solicitando aprovação dos estatutos e autorização de funcionamento da Associação de Cultura e Serviço Social, que será favoravelmente despachado em 8 de Setembro de 1956. Os estatutos são aprovados e publicados no Diário do Governo, III Série de 22 de Setembro do mesmo ano.



Procurando divulgar o início da actividade do Instituto de Serviço Social do Porto a Associação refere-se à sua criação «*Nesta época em que as preocupações sociais tanto dominam era realmente necessário criar no norte do País, uma Escola donde saíssem Trabalhadores Sociais que pudessem ser os grandes agentes de orientação e renovação social*».

A Associação ao tomar as questões sociais como preocupação central parece-nos colocar a intervenção dos assistentes sociais no espaço anteriormente delimitado na polémica *Social versus Familiar*, protagonizada pelo Instituto de Lisboa no confronto com as posições da Câmara Corporativa, reflectindo já a reorientação do Serviço Social para o terreno da política social. Todavia, além de se posicionar pela colocação do Serviço Social no enfrentamento dos problemas sociais, particulariza os problemas económico-sociais do norte para fundamentar a necessidade de uma *escola regional*.

A diversidade regional remete-nos para uma estrutura económica e social particular em conjugação com traços históricos que concorrem para uma progressiva periferação do Porto ao longo do sec. XIX. A participação do Porto nas lutas liberais e políticas centrais proteccionistas para a região de Lisboa (capital do império), e consequentemente o atraso com que a industrialização chega ao norte serão alguns dos factores dessa periferação. A partir de final do sec., uma estrutura parcelar da propriedade rural e um mercado fácil de mão d'obra (considerada a tradição da região norte na produção têxtil) terão atraído a implantação da têxtil algodoeira e a sua disseminação pelo interior, contribuindo para a diversificação qualitativa da região no contexto nacional <sup>(52)</sup>.

Uma diversidade regional associada a um modelo de industrialização difusa, ou a articulação da actividade industrial com a tradicional agricultura familiar como garantia de um complemento para os baixos salários industriais e de sobrevivência das pequenas explorações agrícolas que asseguravam um certo equilíbrio do orçamento familiar, mas também fixavam as populações às tradições rurais. Simultaneamente, proporcionando critérios de acumulação protegida das pressões do trabalho não impulsionou a «modernização económica» que, eventualmente, poderia travar o processo de periferação do norte, constituindo-se por isso factor (entre outros) de estagnação e abandono da região, sobretudo a partir dos anos 50.

As particularidades regionais que vimos referindo seguramente garantiram a preservação dos tradicionais modos de vida, padrões culturais e morais típicos da

---

<sup>(52)</sup> Sobre as particularidade da região Porto-Braga consultar: CASTRO, Armando (1946), *REVOLUÇÃO INDUSTRIAL EM PORTUGAL NO SÉC. XIX*, Limiar, Porto; (1979) *A ECONOMIA PORTUGUESA DO SÉC. XX*, Ed. 70, Lisboa. Mais especificamente sobre o Porto, também do mesmo autor: «O Porto Contemporâneo no Desenvolvimento e na Especialização Regional das Industrias» e «O processo de Industrialização do Porto de finais do séc. XVIII ao séc. XX» in *INGENIUM*, 1986.

ordem social e ideológica que o Estado Novo dos anos 30 se propunha restaurar nos sectores urbanizados (mais permeáveis à influência e confronto de ideias e perspectivas). Propósitos que seriam prosseguidos pela estratégica «*reforma da educação*» em que se inscreve o projecto de institucionalização do Serviço Social e a proposta de criação de escolas nos três principais centros urbanos do país. Na norte dos anos 30, consideradas as suas condições socio-culturais, a pretendida *reforma de mentalidades* não se colocava com a mesma premência política podendo a criação da escola do Porto aguardar melhor oportunidade.

No plano socio-económico os anos 50 são marcados pelo designado «*arranque*» para o crescimento «*moderno*» (industrial), com expressão no desenvolvimento e concentração industrial (sobretudo na região de Lisboa) e conseqüentemente na ampliação das assimetrias regionais, agravadas pela desagregação da sociedade tradicional e tipo de relações e práticas que lhe estão associados. A este quadro conjuntural acresce no norte o declínio da sua tradicional indústria têxtil (alteração do mercado colonial), estagnação agrícola e abandono dos campos (em busca de melhores condições de vida) que reforçam o processo de periferização económica e social, como também a desagregação das condições socio-culturais que suportaram os tradicionais padrões de vida e reprodução social e preservaram a desejada estabilidade dos anos 30.

O Porto concentrará, nos anos 50, as tensões que se aprofundam numa sociedade crescentemente polarizada entre uma sociedade «tradicional» em degradação e uma outra que busca condições de «modernização», particularmente ampliadas a nível local por traços de acentuada periferização socio-económica<sup>(53)</sup>. As implicações sociais e políticas desta dupla polarização não poderia deixar indiferentes os sectores católicos, de uma Igreja preocupada com as limitações impostas à sua intervenção social e política, e também (certamente) interpelada pela crescente degradação das condições de vida e de trabalho na sua região. Assim será justificada pelo «*grupo promotor*» a criação de uma associação que se propõe contribuir para a melhoria da vida social, através da difusão de uma *filosofia católica actualizada* que informe o estudo e solução das questões associadas aos «*problemas sócio-económicos da sociedade nortenha*» e qualificação dos trabalhadores sociais considerados «*adequados*».

Reflectindo preocupações conjunturais da sociedade nortenha, a criação do Instituto de Serviço Social do Porto surge como expressão do pensamento social cató-

---

(53) Segundo Sedas Nunes ao dualismo «expansão industrial/estagnação agrícola», que caracteriza a sociedade portuguesa no final da década de 50, acresce um outro mais radical, associado às profundas desigualdades espaciais. O Porto, que aparece no referido estudo como a segunda mais privilegiada posição, situava-se aquém de Lisboa em: 4 pontos percentuais em termos de população e 14 pontos percentuais em termos do produto interno bruto que lhe é imputável. Ver: NUNES, A. Sedas (1964) «Portugal, Sociedade Dualista em Evolução», ANÁLISE SOCIAL N.º 7/8, 1964.

lico da Igreja que através do seu Bispo <sup>(54)</sup> colocaria a intervenção dos católicos: a) na correcção das desigualdades sociais, «*os males resultantes da excessiva acumulação da riqueza privada*», como única garantia de *estabilidade sem imobilismo*; b) ou na construção de uma «*história de futuro*» através de reformas sociais perspectivadas pela ideia de bem comum e princípios dum humanismo cristão. Os mesmos princípios filosóficos orientariam os «*católicos progressistas*» na defesa do direito dos cidadãos a condições sociais de existência, além dos direitos civis e políticos, e nas suas propostas de intervenção na sociedade portuguesa.

À luz desta orientação o Instituto propõe-se (1956): *formar pessoal técnico qualificado, desenvolver estudos sociológicos como base para uma conveniente actuação social, difundir os princípios e métodos do Serviço Social e, oportunamente, promover a criação de centros sociais (sobretudo como campo de estágio para as alunas)*. Atribuiu-se genericamente ao Instituto finalidades idênticas às de qualquer escola de nível universitário (ensino, investigação e serviços à comunidade), mas subordinadas a princípios filosófico-doutrinários que lhe definem a intencionalidade e enformam os conteúdos programáticos. Esta orientação, será assegurada pela Associação de Cultura e Serviço Social, através de representante da diocese (com direito de veto) e das determinações estatutárias que lhe atribuem competência para «*promover a constituição dos órgãos de Direcção e Administração do Instituto de Serviço Social*» e integração da directora da escola nos seus órgãos directivos <sup>(55)</sup> e ainda, pelo recrutamento dos professores por convite pessoal do Bispo do Porto.

As actividades do Instituto de Serviço Social do Porto iniciam-se em Novembro de 1956 mas a formação só seria formalmente sancionada em 1960 (após exílio de D. António), através de alvará autorizando o «*funcionamento do Curso de Serviço Social*» em regime de «*planos e programas próprios*» <sup>(56)</sup>. Os programas de curso seguem basicamente o plano de estudo aprovado em 1956 (Portaria n.º 15972) apenas colocando uma maior ênfase na dimensão sociológica da formação, em correspondência ao propósito regulamentar que atribuía à escola um espaço (com alguma ambiguidade) de intervenção directa e reflexão dos problemas na sociedade portuguesa (como base da intervenção social), como também na organização e planeamento de serviços sociais.

---

<sup>(54)</sup> D. António Bispo do Porto, Março de 1958, prefácio do livro de A. Sedas Nunes, *PRINCÍPIOS DE DOUTRINA SOCIAL*.

<sup>(55)</sup> Estatutos da Associação de Cultura e Serviço Social do Porto, aprovados por despacho ministerial de 8 de Setembro de 1956 e publicados no Diário do Governo n.º 225, III Série de 22 de Set. de 1956.

<sup>(56)</sup> Alvará n.º 1.594 de 8 de Fevereiro de 1960, passado à Associação de Cultura e Serviço Social do Porto autorizando especificamente o funcionamento do curso de Serviço Social (não é feita qualquer referência à Educação Familiar, formação que deixaria de ser ministrada a partir de 1960).

Esta ambiguidade relativamente ao espaço de intervenção seria clarificada, depois de remetida a Igreja do Porto para o terreno da acção social com o exílio da voz crítica do seu Bispo, por regulamentação que remete o Serviço Social para o terreno mais restrito da *acção directa* e estudo dos *problemas da população*. O Instituto de Serviço Social define-se então com um «**organismo privado**» que se propõe *contribuir para o bem-estar social da comunidade portuguesa, através de uma tríplice actividade: formação de profissionais de Serviço Social, estudo de problemas sociais da população e actuação social directa em centros sociais ou outros núcleos de acção* <sup>(57)</sup>.

Afirma-se então (pela primeira vez) o **estatuto profissional** do Serviço Social restringindo o seu espaço de intervenção ao terreno do estudo e actuação directa face a problemas sociais e/ou no âmbito de serviços de acção social, um espaço subalternizado (intelectual e socialmente) relativamente à reflexão e investigação sobre a realidade social e/ou do planeamento e concepção de serviços sociais.

Esta clarificação desvalorizada do estatuto profissional do Serviço Social parece ter sido legitimada pelas instâncias de poder (político, económico e cultural) a avaliar pelos desenvolvimentos subsequentes, sobretudo a des-legitimação política das escolas privadas <sup>(58)</sup> na década seguinte, eventualmente remetendo o Serviço Social para uma legitimação social pela sociedade civil que o Instituto do Porto expressa por um compromisso com e «*bem estar social da comunidade*».

#### 4. AS QUESTÕES DO «COLONIALISMO» e «MODERNIZAÇÃO» NA (DES)LEGITIMAÇÃO POLÍTICA DAS ESCOLAS (privadas) DE SERVIÇO SOCIAL

O quadro legal instituído em 1956 manter-se-á em vigor até 1974, ainda que ultrapassado pela dinâmica interna das escolas que entretanto não conseguiram obter o sancionamento político para as alterações curriculares propostas ao ministério de tutela, devolvidas por «*fundamentação insuficiente*» <sup>(59)</sup> mas, apesar disso

---

<sup>(57)</sup> Regulamento Escolar do Instituto de Serviço Social do Porto, datado de Setembro de 1960, que vigorou a partir do ano lectivo 1960 /61 sem que tenha obtido aprovação oficial, diferentemente do primeiro regulamento aprovado em 7 de Nov. de 1957 por despacho do Inspector Superior do Ministério da Educação Nacional.

<sup>(58)</sup> É significativo que depois de 1956 o curso de Serviço Social dos três Institutos não tenha sido mais objecto de regulamentação legal até 1976 (através de diploma que seria suspenso meses depois).

<sup>(59)</sup> O Instituto de Serviço Social de Lisboa solicita em 28 de Fev. de 1961 a aprovação de um novo plano de estudos, solitação que será devolvida por despacho ministerial de 14 de Abril de 1961, sob a justificação de «*fundamentação insuficiente*». A proposta será reformulada e explicitada a sua fundamentação para ser apresentada (1962) ao Ministério da Educação Nacional e, de novo não sancionada, ainda que tenha sido subs-

adoptadas (na generalidade) para o programa da formação académica de assistentes sociais para as *colónias*.

O período iniciado com o eclodir das guerras coloniais, caracteriza-se pelo endurecimento e isolamento político do regime, agravamento das tensões sociais e crescente fraccionamento da burguesia no seio do estado. Manifestam-se tensões crescentes, entre: *a*) uma burguesia tradicional que detém a hegemonia ideológica no aparelho estatal, clamando pela integridade da nação colonial e protecção contra a concorrência; *b*) em oposição o poder económico duma burguesia industrial e financeira, que compete pelo controle do estado, reclamando protecção para investir na modernização industrial.

A ideologia nacionalista ganha novo vigor e a questão do colonialismo torna-se central para o regime que reforça o autoritarismo governamental e controle repressivo-burocrático da sociedade. A regulação pela organização corporativa é secundarizada e as «*preocupações sociais*» começam a ganhar expressão no discurso político, sobretudo com o esgotamento do modelo de desenvolvimento à medida que se aprofunda a crise final do Estado Novo.

As tensões entre o poder ideológico e o poder económico, com propostas diversas para as questões que conjunturalmente eram colocadas ao Estado Novo, expressam-se por estratégias divergentes mas que globalmente concorrem para o adiamento das anunciadas «*preocupações sociais*», subordinando-as às respectivas prioridades políticas, legitimação ideológica do «*colonialismo*» ou a «*modernização*» económica. Esta dupla secundarização das questões sociais reflectir-se-à na des-legitimação política das escolas privadas, que recentemente desvinculavam (no plano formal e na prática) a formação dos assistentes sociais do conservadorismo tradicional e reorientavam a intervenção para o terreno da política social. É desvalorizado o eventual contributo do Serviço Social para uma e outra das prioridades políticas, os problemas sociais não são incluídos nas respectivas agendas e, simultaneamente, cada uma delas tenderá a encarar o relativo espaço de autonomia das escolas privadas de orientação católica, sobretudo potenciado pelo Instituto de Lisboa, como factor de desconfiança politico-ideológica.

A centralidade da **questão do colonialismo** no plano político-ideológico, a partir do início da década de 60 revela-se factor de des-legitimação dos Institutos Superiores de Serviço Social e da formação que ministram. Inicialmente, no âmbito do Ministério da Educação Nacional, através da decisão ministerial de não aprovar as alterações curriculares que lhe são submetidas por Lisboa (1961), mesmo depois de reformulada a proposta com explicitação dos seus fundamentos e apoio expresso das três escolas (1962). Através do ministério de tutela a formação dos assistentes

---

crita pelas três escolas, com posterior reafirmação da co-responsabilidade de Coimbra e Porto na sua elaboração, formalmente expressa em resposta a solicitação que lhe fora dirigida pelo M.E.N.

sociais é desse modo remetida para o privatismo de escolas privadas, isto é, não estatais e sem o sancionamento público da organização académica e programas dos cursos que ministram.

Num segundo momento, através do Ministério do Ultramar é legalmente viabilizada uma proposta, veiculada por sectores tradicionais da categoria profissional, de institucionalização da formação de assistentes sociais no «*ultramar*», pela criação dos designados Institutos de Educação e Serviço Social no quadro do ensino oficial (ou particular) das então «*províncias ultramarinas*». Certamente não por acaso, com condições de acesso e programas idênticos aos das escolas do continente <sup>(60)</sup>, que entretanto não conseguiam fazer aprovar por «*fundamentação insuficiente*» os planos curriculares que submetem ao Ministério da Educação Nacional.

Finalmente (1964) será criado um novo curso de Serviço Social no quadro do ensino público, Instituto Ciências Sociais e Política Ultramarina (ICSPU), por despacho do Ministro da Educação Nacional de 27 de Abril de 1964, para a qualificação de assistentes sociais com uma «*formação permeada pelas questões ultramarinas*», conforme expressão legal. Este curso seria posteriormente (1967) prolongado pelo designado «*Curso Complementar de Serviço Social*» (dois anos após o curso de serviço social, obtido em qualquer das escolas existentes) conferente do grau de licenciatura. Também criado por despacho ministerial que aprova o plano de estudos e enfatiza a orientação a dar às disciplinas «*...relevo especial aos aspectos que interessam ao ultramar português*» <sup>(61)</sup>. Estes cursos seriam extintos em Abril de 1974.

A **modernização económica** como estratégia que remete as questões sociais para os futuros sucessos do desenvolvimento e racionalização da produção industrial, tal como é perspectivada pelos sectores do estado que a definem como prioridade política, constituiu-se também factor de desvalorização socio-cultural do Serviço Social, no plano académico e profissional.

O poder económico com expressão no seio do estado, atraído pelos sucessos das economias do ocidente <sup>(62)</sup> mas interessado em preservar as condições de acumulação protegida das pressões do trabalho (que o modelo corporativo-autoritário garantia), subordinará as suas «*preocupações sociais*» às vantagens de uma «*modernização económica*» sem integração das reivindicações dos trabalhadores (desmobilizadas

---

<sup>(60)</sup> D.L. n.º 44.159 /1962 do Ministério do Ultramar que regula a organização dos Institutos de Educação e Serviço Social no quadro de ensino oficial (ou particular) das províncias ultramarinas e criação do curso de Serviço Social.

<sup>(61)</sup> Diário do Governo n.º 1331, III Série de 8 de Julho de 1967.

<sup>(62)</sup> Na época, na generalidade dos países industrializados do ocidente, os Estados de Bem-Estar através das políticas Keynesianas negociadas num quadro social democrata haviam realizados níveis de vida e protecção social garantidos politicamente como direitos extensivos a toda a população.

pelo controle repressivo-burocrático da sociedade). Assim o compromisso político que sustentava os estados de bem-estar em contexto europeu será, no nosso caso, reduzido a uma estratégia de valorização dos recursos humanos para o prioritário desenvolvimento industrial. Sem um compromisso público com níveis mínimos de rendimento e protecção social, o projecto socio-político de «modernização» vem a revelar-se factor de desregulação económica (revelada, entre outros factores, pelos altíssimos níveis e características da emigração e crescentes dificuldades de mão d'obra) e de esgotamento do próprio modelo, sobretudo a partir de meados da década.

Nesta perspectiva modernizadora a realização do bem estar social, apesar das reformas que foram introduzidas, continuará moldada pelo conservadorismo ideológico, atribuída à responsabilidade individual dos interessados ou à provisão social de formato corporativista e assistencialista. Mantém-se o regime de previdência para a população trabalhadora, assegurada pelas participações dos interessados e subordinada à organização corporativa e, para a população sem recursos e/ou não incluída no mercado de trabalho, a acção supletiva do estado e o assistencialismo das iniciativas privadas.

No quadro ideológico e institucional do Estado Novo este projecto de «modernização» da sociedade pela industrialização apresentava-se, no plano ideológico-cultural como uma estratégia de oposição à ortodoxia salazarista, veiculada pelos sectores mais tradicionais do estado e do catolicismo social. Desse modo, concepções e projectos originários de tradições culturais diversas, irão convergir para a sua legitimação como estratégia socio-política da designada «sociedade moderna» e como projecto socio-cultural de oposição ao regime, no quadro conjuntural da década de 60.

A ideia de modernização, afirmada pela sua instrumentalidade para as prioridades do poder económico e originalmente tributária duma concepção científico-social de raiz positivo-funcionalista, suscitou uma clara adesão de sectores socio-culturais vinculados às ideias duma ciência social católica e das suas propostas de intervenção na sociedade portuguesa. Sectores e protagonistas do pensamento social católico, particularmente os de orientação humanista cristã, não só aderem às ideias de modernização económica como integram a racionalidade moderna nas suas estratégias de oposição à doutrina social de orientação integrista (e ao salazarismo), e envolvimento em movimentos sociais e políticos pela liberdade de intervenção cívica dos portugueses (63).

---

(63) Veja-se a este propósito, NUNES, A. Sedas (1964), «Portugal, uma Sociedade Dualista em Evolução», *Análise Social* n.º 7/8, sobre a polarização tradicional/moderno da sociedade portuguesa, depois de ter publicado (1958) *PRINCÍPIOS DE DOCTRINA SOCIAL* (com prefácio de D. António, Bispo do Porto), Moraes, Lisboa.

O **Serviço Social** português, na origem e percurso enformado pelo pensamento social católico foi, nos anos 50, polarizado pelas suas divisões entre um catolicismo integrista e um humanismo cristão e respectivos projectos socio-culturais, interpretações diversas dum mesmo quadro filosófico-doutrinário de origem. À medida que se distancia das orientações do conservadorismo integrista (expressa nas alterações de 1956) será crescentemente permeado por influências da matriz positivo-funcionalista que procurará integrar (com tensões várias) dentro dos limites doutrinários de uma filosofia católica <sup>(64)</sup>, conforme o desenvolvimento dos programas da formação dos assistentes sociais parece revelar.

Esta articulação do quadro filosófico-doutrinário de origem com elementos e concepções originárias da matriz positivo-funcionalista, tradições culturais que historicamente se desenvolvem em oposição mas convergentes para a legitimação dum mesmo projecto socio-político, tornará o Serviço Social também permeável às tensões e eventual oposição das propostas socio-culturais que lhe são específicas. No início da década, a oposição de propostas ideo-culturais, com expressão no seio do estado, terá concorrido para a deslegitimação político-ideológica das escolas privadas e institucionalização de idêntica formação no quadro de ensino público. Próximo do final da década, a concorrência de propostas para o Serviço Social ganhará estatuto de debate público e será protagonizada por uma **sociologia** que busca legitimação político-ideológica como «prática científica» e «formação académica».

Ao procurar institucionalizar-se como ciência das sociedades industrializadas, a sociologia afirma-se com «única» resposta (cientificamente válida) para as questões associadas aos processos de industrialização (concentração urbana e crise do mundo rural, aprofundamento das desigualdades sociais e espaciais), uma resposta racionalizada e instrumental ao tradicional des-comprometimento dos poderes públicos com o enfrentamento dos problemas sociais dos excluídos dos benefícios da «modernização» económica. A validade científica é garantida pela neutralidade do conhecimento que produz sobre a sociedade portuguesa <sup>(65)</sup>, um conhecimento que, de acordo com a matriz positivo-funcionalista que o enforma, tenderá a naturalizar as desigualdades sociais para se legitimar face aos poderes instituídos.

A superioridade da Sociologia afirma-se pela distinção conceptual entre **problema sociológico** «(...) *problema de conhecimento científico que se suscita e resolve no âmbito da sociologia (...)*» e **problema social** cuja essência «*está na*

---

<sup>(64)</sup> Ao nível da formação essa compatibilização parece fazer-se por uma organização curricular que mantendo a componente filosófico-doutrinária integrará crescentemente, ao longo da década de 60, conteúdos científicos e técnicos da área das ciências sociais de raiz positivista a par do ensino dos métodos de Serviço Social (expressão da mesma matriz teórico-cultural).

<sup>(65)</sup> Produção científica divulgada através da revista ANÁLISE SOCIAL, editada pelo «Gabinete de Investigações Sociais», criado em 1962 no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras, onde naturalmente pontua a formação económica.



*própria insatisfação experimentada ante este ou aquele aspecto da realidade social (...)» para se concluir que «(...) os problemas sociológicos se resolvem pela pesquisa, os problemas sociais não podem evidentemente resolver-se senão pela acção» (66). Tratava-se de desfazer as «amalgamas conceituais conhecimento-acção» considerando que «na ciência (sociológica ou outra) o que está em causa são problemas de conhecimento, enquanto que no Serviço Social, como noutras formas de intervenção na sociedade o que está em causa são problemas de acção (...) a acção social, a prática social sobre a sociedade (...) refere-se necessariamente a valores sociais, doutrinas, ideologias, isto é: não dispensa uma axiologia (...) referida à própria sociedade» (67).*

Ao situar os «valores sociais» como fronteira entre os problemas do conhecimento e os problemas de acção, ajuíza-se sobre a superioridade do conhecimento e menoridade intelectual (e social) dos problemas de que se ocupa o Serviço Social. Dessa forma, no quadro duma matriz positivo-funcionalista, legitima-se cientificamente a subalternidade do «**Social**» face às prioritárias exigências do «**Económico**», comprometendo-se organicamente com um desenvolvimento pelo crescimento económico sem reflectir as suas contradições na sociedade portuguesa dos anos 60.

Estes debates insistindo na afirmação duma divisão qualitativa (e hierarquizada) Serviço Social (**acção**) e Sociologia (**conhecimento**) terá sido, certamente relevante para a legitimação político-ideológica da sociologia mas seguramente factor de desvalorização do serviço social no quadro duma estratégia política que reduz as questões sociais à qualificação de recursos necessários à modernização económica. Este casamento de conveniência da sociologia com o poder económico valida a subordinação do Serviço Social (ou outras formas de intervenção social) ao estatuto de cientificidade da ciência social que então se desenvolvia em Portugal, com implicações na formação académica dos assistentes sociais.

Os Institutos de Serviço Social enquanto escolas privadas vêm reforçado o processo de des-legitimação política dos seus programas de formação de assistentes sociais. No início da década associado à centralidade da questão colonial para o poder ideológico no seio do estado novo, manifestar-se-á no final da década por dificuldades crescentes em se afirmar junto das instâncias de poder (social, económico, político e cultural). A par da agudização das dificuldades financeiras, relevantes para o recrutamento de professores mas também para o desenvolvimento

---

(66) Ver: SILVA, Maria da Conceição Tavares (1967), «Reflexão Sobre o Conceito de Problema Social», ANÁLISE SOCIAL N.º 17, Vol. V, 1967.

(67) Ver: ALMEIDA, J. C. Ferreira (1968), «Situação e Problemas do Ensino de Ciências Sociais em Portugal», ANÁLISE SOCIAL N.º 22-23-24, Vol. VI, 1968.

doutras actividades académicas além do ensino <sup>(68)</sup>, refira-se a não viabilização do projecto de integração de ISSS Lisboa na Universidade Católica.

A convergência daquelas estratégias no Serviço Social, ainda que relevante para a desvalorização dos Institutos no sector estatal, parece ter remetido as escolas para o reforço da formação pelos saber(es) técnicos e/ou científicos, particularmente depois de obtido o reconhecimento do «*nível superior*» ( mais alto grau no quadro do ensino privado) do curso de serviço social e extinção da educação familiar no início da década. Simultaneamente, a par da melhoria da qualificação profissional dos assistentes sociais, parece ter sido privilegiado pelo Institutos o seu envolvimento a nível local, através de projectos de intervenção social e/ou de provisão de serviços <sup>(69)</sup>, com o que claramente reforçam a legitimação social da escola e da profissão.

Os desenvolvimentos curriculares ao longo da década de 60 (ainda que nunca sancionados legalmente) revelam uma evolução de formação do campo das ciências médicas para as **ciências sociais** de tradição sociológica, num quadro enformado pela matriz filosófico-doutrinária originária do pensamento social católico. Esta articulação expressa-se pela relevância das disciplinas de natureza filosófico-doutrinária, que se mantém a par duma crescente integração de conteúdos e/ou procedimentos enformados pela matriz positivo-funcionalista, nomeadamente o ensino dos métodos de serviço social.

No final da década tornar-se-á problemática aquela articulação, conforme revela uma substancial redução ou eliminação (caso do Porto) das disciplinas médicas com o correspondente alargamento da área das disciplinas de tradição sociológica. Só com as alterações introduzidas na viragem da década se iniciará a inflexão das escolas para a **laicização** da formação, com expressão numa clara diminuição da componente filosófico-doutrinária e abandono dos ensino dos métodos de Serviço Social, a par da integração de outras abordagens (a abordagem marxista que penetra a formação através da disciplina «introdução às ciências sociais»).

Esta abertura a abordagens que não as de tradicional influência na formação dos assistentes sociais poderá vir a enformar (potencialmente) os debates que no futuro sejam suscitados por outras propostas (tradicionais ou novas) que procurem moldar o Serviço Social pela sua (exclusiva) funcionalidade a projectos socio-políticos não democráticos.

---

<sup>(68)</sup> Refira-se, a este propósito, a impossibilidade de ter sido viabilizado um projecto de criação de um Centro de Estudos Sociais no Instituto Superior de Serviço Social do Porto, por falta de recursos humanos e financeiros conforme dá conta o relatório de actividades do ISSSP (1966), ao qual esteve ligado o Professor Adérito Sedas NUNES, entre outras personalidades católicas. Também em 1966 será (pela primeira vez no caso da escola do Porto) pedido apoio financeiro ao Ministério da Educação Nacional.

<sup>(69)</sup> Refira-se o caso do ISSSP, pelo seu envolvimento na Obra Diocesana de Promoção Social (trabalho comunitário e criação de equipamentos sociais) e no Centro Social do Barredo, dentre as mais significativas.

**Em jeito de conclusão** diríamos que a análise desenvolvida procurou reflectir a formação dos assistentes sociais no quadro das contradições do estado, através dum percurso iniciado com a designada «Construção do Estado-Novo» de Salazar, que se prolonga pela «Diversificação do Regime» no pós-guerra e manifestação crescente das tensões no seio do estado nos anos 50 até ao esgotamento do modelo corporativo-autoritário na crise que se aprofunda nos anos 60.

As contradições do modelo de regulação (corporativa-autoritária) do Estado-Novo e o carácter tensional da sua reorientação conjuntural expressam-se no carácter concorrencial e ambivalente do processo de atribuição de identidade ao Serviço Social. Simultaneamente, a ambivalência do espaço de intervenção e estatuto académico da formação criou alguns espaços de afirmação de autonomia da instituição académica na determinação da trajectória do Serviço Social na sociedade portuguesa.

Nos anos 30 o monolitismo ideológico-doutrinário que institucionaliza a formação e viabiliza o seu enquadramento legal pelo sistema educativo nacional terá potenciado às escolas a desvalorização posterior de outras propostas para o Serviço Social, nomeadamente as propostas que reactualizam o conservadorismo corporativista e médico-assistencialista, veiculadas por outros sectores estatais no pós guerra.

O confronto de outras formações no interior das escolas e diversificação do pensamento católico concorrem para a clarificação do espaço de intervenção profissional, viabilizada pelas alterações sancionadas em 1956 com o distanciamento formal do conservadorismo ideológico, reorientação do Serviço Social para o terreno da política social e criação da escola do Porto.

Finalmente o embate com estratégias socio-culturais que concorrem para a deslegitimação política das escolas privadas, potenciaram o reforço da formação pelos saberes técnicos e/ou científicos, deslocação do Serviço Social para o campo das ciências sociais e compromisso com intervenções e projectos locais.

Momentos igualmente importantes e que globalmente fizeram esta história, uma história feita de encruzilhadas e caminhos vários que as escolas e os assistentes sociais foram construindo e continuarão a construir, qualquer que seja o sentido dos desenvolvimentos futuros.

*Janeiro de 1996*