



***Direcção-Geral da Acção Social***

---

***Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação***

***Maria Joaquina Ruas Madeira***

## ***Acção Social: Condição e Vector de Direitos***

---

**(Comunicação apresentada no Seminário Europeu: Direitos Humanos e Acção Social, em Abril de 1995)**

---

***Lisboa, Dezembro de 1996***

## *Ficha Técnica*

---

---

**Autor:**

Maria Joaquina Ruas Madeira

---

**Editor:**

Direcção-Geral da Acção Social  
Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação

---

**Colecção:**

Repensar a Acção Social, Nº 3

---

**Plano gráfico e capa:**

David de Carvalho

---

**Impressão:**

Nova Oficina Gráfica, Lda  
Rua do Galvão, 34-A 1400 Lisboa

---

**Tiragem:**

500 exemplares

---

Dezembro/96  
ISBN 972 - 95777 - 1 - 4  
Depósito Legal nº 106051

---

# ÍNDICE

<b>1. Um olhar sobre a sociedade de hoje</b>	5
<b>2. Direitos Humanos/Desenvolvimento Humano</b>	6
<b>3. A Acção Social no contexto do Estado Providência ou Bem Estar</b>	7
<b>4. Os Desafios do Futuro - o desenvolvimento humano e social e o papel da Acção Social</b>	8
<b>5. Conclusão</b>	14

## 1 **Um olhar sobre a sociedade de hoje**

---

Na actualidade todos nós vivemos um sentimento de crise.

Este sentimento resulta da formidável aceleração da História.

Não será oportuno neste momento enumerar as mudanças que vivemos, mas a grande sensação é a **do movimento** que nos é dado sobretudo pela informação em tempo real. Os analistas sociais estão perplexos frente às novas situações e enfrentam grandes dificuldades em interpretar os actuais fenómenos.

### **Vivemos assim numa sociedade de mudança e incerteza.**

Edgar Morin diz-nos que relativamente ao futuro “Não devemos ser nem pessimistas nem optimistas mas vigilantes e activos”. Tudo muda rapidamente. Nesta “era do efémero” é necessário, sem cessar, adaptar-se e ajustar-se. A diversidade dos credos, a pluralidade das escolhas, o choque das culturas provocam o fim das certezas.

### **Vivemos numa sociedade de imediatismos e de urgências.**

Trata-se de ser eficaz, eficiente e rentável ...

Tudo se passa depressa, demasiado talvez. Não há mais **tempo, mas todos temos** necessidade de **tempo** para amadurecer e avançar.

### **Vivemos num universo cada vez mais interdependente, mas que nem por isso se tornou mais solidário.**

Hoje os povos não podem mais viver virados sobre si próprios.

É à escala mundial que devemos construir o futuro.

Por tudo isto corremos riscos:

- Riscos de rupturas ao nível individual, familiar e social.
- Riscos de encerramento sobre nós próprios e de emergência de acentuados individualismos.
- Riscos de radicalismos, de rejeição, de intolerâncias e de exclusão social.

## 2 **Direitos Humanos / Desenvolvimento Humano**

---

A discussão sobre os direitos humanos transporta-nos para um conceito e uma prática do **desenvolvimento humano e social**.

Se entendermos o desenvolvimento social como um processo que **amplia as oportunidades** das pessoas, grupos e comunidades, verificamos que nesta sociedade **de dificuldades** onde vivemos, e em que existem ao mesmo tempo analfabetismos e linguagens avançadas de informática, a **questão das oportunidades** torna-se cada vez mais problemática.

O conceito de desenvolvimento social supera as noções de:

- Formação ou desenvolvimento do capital humano, em que as pessoas são tomadas como instrumentos para a produção de bens.
- Enfoque **no bem estar** que considera as pessoas mais como beneficiários do processo de desenvolvimento do que **participantes** ou sujeitos, colocando a **tónica no processo de redistribuição** e não no da produção.
- Enfoque da atenção **nas necessidades básicas** que, em geral, se referem exclusivamente aos bens e serviços materiais.

Isto significa que o **desenvolvimento humano** põe o assento no **papel dos cidadãos, na sociedade e suas possibilidades de participação e decisão**.

**Desenvolvimento humano** supõe:

- Formação de capacidades humanas para um melhor acesso ao conhecimento, à informação e aos direitos.
- Emprego da capacidade adquirida pelos indivíduos não só para o trabalho, mas para a criatividade, o desenvolvimento cultural, o lazer, a solidariedade.
- Garantia de direitos sociais.
  - Vida saudável e prolongada.
  - Capacidade e possibilidade de relação e comunicação.
  - Garantias e liberdades individuais.

### 3 **A Acção Social no contexto do Estado Providência ou Bem Estar**

---

De facto, o crescimento económico, consequência da sociedade industrial e urbana, arrastou consigo o desenvolvimento das ciências sociais e a valorização da pessoa, da importância do seu **bem estar** e do seu reconhecimento como sujeito de direitos.

O Estado Providência, ou de Bem Estar, configurou uma sociedade com maior consciência dos seus direitos e instituiu os direitos sociais como parte da cidadania.

No entanto, este modelo tem revelado limites e fragilidades, dos quais faremos ressaltar os seguintes:

- Política social entendida como intervenção complementar e subsidiária da política económica.
- Estado como único produtor do Bem Estar com a consequente padronização das necessidades.
- Modelo assente no paradigma da redistribuição (primeiro produzir, depois distribuir).
- Centralismo excessivo, incapaz de responder às novas necessidades e problemas.

Reconhece-se hoje que este modelo não permitiu a garantia da efectivação dos direitos sociais, pois o seu primeiro objectivo era o de fazer com que a economia funcionasse, tendo o social um valor instrumental.

O esforço da Acção Social no contexto do Estado Providência ou de Bem Estar foi o de generalizar o acesso de toda a população aos bens e serviços. Caracterizou-se assim por uma actuação pautada pela acção institucionalizada e prestadora de serviços, orientada pelo conceito de utente/objecto e beneficiário da prestação.

O acto profissional baseou-se na **relação, na escuta e na redistribuição** pois o objectivo é a protecção e a adaptação social, já que os problemas sociais, nesta lógica, são simples desajustes individuais de uma sociedade integradora.

A Acção Social assumiu assim um carácter predominantemente reparador e funcionou face aos problemas como uma “almofada social”, tentando minimizá-los mas, por não deter os recursos apropriados, não os conseguiu resolver.



Verifica-se, no entanto, que as situações de desigualdade social se perpetuam na sociedade, não só em função de factores individuais mas, sobretudo, como resultado do próprio sistema sócio-económico e da forma como os serviços, que nele se inscrevem, nomeadamente a Acção Social, se organizam para dar resposta aos problemas sociais.

Dizemos, pois, que o que está mal é a lógica do sistema porque provou não ser capaz de atacar as causas dos problemas, geradoras de situações de dependência em que se mantêm os assistidos.

Está-se assim cada vez mais longe da ideia do **desenvolvimento humano e social** como um dos primeiros objectivos a serem atingidos pelas sociedades.

## 4

### **Os Desafios do Futuro**

#### ***O desenvolvimento humano e social e o papel da Acção Social***

---

A emergência de novos processos de exclusão social e a persistência de fortes desigualdades pessoais e espaciais subjacentes à problemática da pobreza estrutural, põem em evidência a necessidade urgente de uma nova visão que ultrapasse a hegemonia da lógica da racionalidade produtivista, **para dar lugar a uma concepção de desenvolvimento dos homens e dos espaços, fundada no primado da ética.**

Nesta perspectiva, tentarei identificar alguns desafios que considero inquestionáveis se quisermos apostar na construção de uma sociedade humana, desenvolvida, espacial e ambientalmente equilibrada. Desafios também ao papel da **Acção Social promotora do desenvolvimento enquanto vector e condição de direitos** conducentes à melhoria dos níveis de bem estar dos indivíduos, famílias e grupos e, conseqüentemente, da sua realização como pessoas e cidadãos, sujeitos de obrigações e direitos.

Uma política de desenvolvimento humano e social deve pois ser planeada e concertada em torno de 3 vectores:

- A valorização do factor humano.
- A valorização do local/espço de vida.
- A articulação entre económico e social, considerada como requisito preliminar do processo de coesão social e de desenvolvimento.

## **Valorização do factor humano**

---

A valorização do factor humano, alicerçada nos princípios éticos inerentes à garantia dos direitos humanos e sociais, exige, sem dúvida, a criação de condições de maior igualdade perante a vida e a morte, o que quer também dizer de satisfação das necessidades básicas, no contexto da sua própria dinâmica.

Nesta perspectiva, reduzir as desigualdades pessoais de acesso à saúde, à habitação, à qualificação profissional, à cultura, ao lazer, ao trabalho e ao rendimento, tem de ser um dos objectivos prioritários da política/políticas sociais.

Aqui ressalta a importância **da territorialidade e da participação**, conducentes a formas de actuação flexíveis e diversificadas, capazes de responder de forma mais adequada à heterogeneidade e à dinâmica das situações, das necessidades e das aspirações.

A valorização do factor humano passa pois, sobretudo, **pela capacitação para a autonomia e gestão do projecto de vida**, intrínseco ao desenvolvimento pessoal e indispensável ao desenvolvimento da sociedade.

Mais especificamente, **melhorar a qualificação escolar e profissional dos indivíduos, garantir o acesso ao rendimento necessário e a um nível de vida decente, criar condições que favoreçam o desenvolvimento da criatividade**, parece-me serem eixos indispensáveis a uma política coerente de valorização do potencial humano de todos os homens.

Voltando aos pressupostos de um processo de desenvolvimento centrado no factor humano, verificamos que, no âmbito da criação de condições de acesso à satisfação de necessidades básicas, não há políticas sectoriais mais importantes e menos importantes.

Há, sim, **um imperativo urgente de compatibilização e articulação das políticas sectoriais.**

O que reforça, ou melhor, remete para questão central - Que política social e que projecto de desenvolvimento?

Ou ainda: **Que processo de desenvolvimento para que projecto de sociedade?**

Questões que, no contexto de uma sociedade contratual, característica das sociedades democráticas, só poderão ser tratadas a partir de uma profunda, vasta e inequívoca análise crítica sobre o que somos e o que queremos ser.

Digamos, pois, que a valorização do factor humano, não sendo possível fora de um quadro de garantia de desenvolvimento pessoal e de qualificação social, exige a compatibilização de objectivos, a articulação/coordenação de meios e a concertação de acções das diferentes políticas sectoriais, de forma a contribuir para uma maior equidade no acesso à satisfação das necessidades, à realização das aspirações e à participação de todo o social.

### **Valorização do Local - Espaço de vida**

---

Ao considerar que a valorização do factor humano é o desafio maior que se põe às sociedades e, conseqüentemente, à política/políticas sociais, somos necessariamente conduzidos a eleger o Local - Espaço de Vida - como uma estratégia de operacionalização dessas mesmas políticas.

De facto, não é pensável o desenvolvimento pessoal e a qualificação social das pessoas, famílias e grupos, dissociados da valorização do espaço/território, substrato da sua própria integração social, cultural e económica.

E sabemos também que o local, espaço do quotidiano, do vivido, do experimentado, assume papel fundamental na relação entre a vivência dos problemas e a respectiva resolução.

Sendo as políticas abstractas, a sua aplicação consubstancia-se numa relação de sujeitos que vivem e actuam num determinado contexto. Contexto que tanto pode funcionar como factor de integração social, cultural e económica como, ao contrário, contribuir para o desenvolvimento de formas de exclusão e de marginalização.

Exclusão dos indivíduos, das famílias, dos grupos e dos espaços onde eles se inserem.

A interdependência entre a “imagem de si mesmo” e a imagem do espaço onde decorre a experiência de vida do indivíduo não deixa dúvidas sobre o papel daquele, nos processos de integração/segregação social.

**Em síntese, valorizar o local é criar condições ao seu desenvolvimento como espaço de vida das pessoas, das famílias, dos grupos.**

Criar condições que decorrem, entre outras, da aplicação / experimentação das políticas sociais, a partir não só dos dispositivos que as mesmas comportam mas também da mobilização dos recursos e das sinergias locais.

Sendo assim, a evolução desejável deveria, eventualmente, desembocar no que se designa como **territorialização das políticas sociais.**

Territorialização que implica uma descentralização efectiva de competências e recursos, exigindo uma criteriosa e clara distribuição dos mesmos, no quadro do que poderemos chamar de contrato/compromisso da solidariedade para o desenvolvimento.

Com efeito, a problemática da territorialização é, certamente, um dos temas de maior actualidade e interesse, não só no contexto da procura de uma maior eficácia e eficiência das políticas sociais, mas também no quadro do processo de integração europeia, do qual resulta a necessidade de um maior protagonismo das regiões, nos diferentes níveis.

A proximidade, a comunicação, a identificação com os cidadãos, a representatividade e o aumento das competências regionais e locais são factores de inestimável valor para a prossecução do objectivo de desenvolvimento, na óptica do desenvolvimento humano

Valorizar o local é, pois, e ainda, elegê-lo como observatório e campo privilegiado da aplicação das política/políticas sociais.

Tarefa necessária e imprescindível, se quisermos caminhar no sentido do desenvolvimento de políticas sociais dinâmicas, actualizadas, tanto sob o ponto de vista da sua aplicação em termos preventivos como da sua actualização para a resolução de problemas já “instalados”.

### ***Articulação entre económico e social***

---

Para escapar à dualização da nossa sociedade, seria necessário pensar em novas finalidades de actividade económica.

“O desafio deste fim de século é pois de nos perguntarmos se é possível ultrapassar uma sociedade dual generalizada ou se estamos condenados a viver com ela...”

Jean Jacques Gouguet

Desabafo inquietante que não nos é alheio e perante o qual toda a discussão/debate não será demasiada.

De facto, a hegemonia do económico e a lógica produtivista que lhe tem estado associada conduziram a uma minimização/desvalorização dos seus efeito na desregulação/destruição do quadro de vida dos indivíduos, das famílias e dos espaços onde eles se inserem.

Neste contexto, “a política social é entendida como uma intervenção secundária e complementar relativamente à política económica...”



O social surge, pois, como um subproduto do económico. É um social desqualificado.

Reequilibrar, recentrar a política e as políticas em função do desenvolvimento humano é não só uma questão de lucidez face à necessidade de coesão social, mas, sobretudo, de ética, nomeadamente de ética democrática.

Como fazer? Eis a grande questão.

Algumas pistas de reflexão, mesmo correndo o risco de simplificação redutora:

- A articulação entre o económico e o social tem de processar-se num quadro de garantia de coesão do tecido social.

O económico não deve ater-se à prossecução de objectivos dos quais resulte o aumento da precaridade, da pobreza e da exclusão;

- A articulação entre o económico e o social exige o reconhecimento do desenvolvimento social não como um preço a pagar mas como um dos objectivos a atingir.
- A articulação entre o económico e o social pressupõe a definição de objectivos sociais.
- A articulação entre o económico e o social passa pelo reconhecimento da necessidade da garantia de condições de vida aos cidadãos, não apenas mínimas, mas mobilizadoras das expectativas, face a níveis mais avançados e mais qualificados.
- A articulação entre política económica e social exige contas, mas ela é, sobretudo, uma questão de princípios.

Não podemos, talvez, ter imediatamente a política social desejável, **mas temos de saber qual a política social desejável e ser capazes de a concretizar.**

O que supõe que é necessário mobilizar recursos para a implementar e não propor o que os recursos definidos permitem.

Assim e se é verdade que os constrangimentos económicos provocam constrangimentos sociais, também deve ser reconhecido que as metas da política económica têm de ser balizadas pelas metas do desenvolvimento social.

## ***Que Acção Social no quadro do desenvolvimento humano e social ?***

A Acção Social, para sair do gueto assistencial remediativo ou redistribuidor que referimos e entrar decididamente no caminho do desenvolvimento humano e social, protagonizando um papel de vector e condição de direitos, tem que ser sujeita a uma redifinição.

Segundo Marco Marchioni,

“A Acção Social, ou até mesmo as ciências e as profissões sociais têm que assumir a “**comunidade base**” como ponto de referência real e directa das intervenções, entendendo-se que numa sociedade democrática é evidentemente o grupo e a comunidade que possuem os requisitos fundamentais que complementam e enriquecem a intervenção social.”

À Acção Social, na perspectiva do desenvolvimento humano, cabe a formulação de planos de intervenção, tendo em conta os seguintes 4 elementos e suas relações:

- O território
- A população
- As necessidades que essa população expressa
- Os recursos pessoais e locais de que a população dispõe para fazer face à situação, às suas necessidades e aos seus problemas.

Finalmente a Acção Social tem que integrar novos parâmetros na sua acção:

- Passar do puramente individual para ao colectivo e individual.
- Passar do puramente terapêutico ao preventivo.
- Passar de uma Acção Social sobre as consequências a uma Acção Social também sobre as causas.
- Sair da instituição e dos gabinetes.

A estes parâmetros acrescentarei mais 3 elementos:

- 1º** O entendimento reforçado pela Acção Social de que a pessoa, as pessoas nas suas interfaces família e comunidade são o primeiro parceiro dos processos que lhes dizem respeito, com possibilidades de evoluir e tomar parte activa nas transformações que, directa ou indirectamente, as visam.

Como diz o Prof. Roque Amaro, numa expressão muito bonita, “é preciso que os profissionais saibam visitar o outro, descobri-lo e aos seus saberes”

**2º** Desenvolver o conhecimento sobre a realidade social.

Conhecer para prever e agir.

A investigação não é sómente útil como é uma vertente indispensável da acção.

Conhecer as causas dos problemas sociais e os contextos onde eles se inscrevem dotam a Acção Social de uma dimensão política indispensável à conquista e garantia dos direitos e à acção preventiva.

**3º** Agir de forma coordenada e intervir através da acção transdisciplinar.

Traduz o reconhecimento da impossibilidade, perante a vastidão e complexidade dos problemas sociais, de trabalhar de forma fragmentada e não coordenada e da indispensabilidade de uma abordagem entre os vários sistemas e instituições.

Daí a emergência crescente do trabalho inter-institucional e das capacidades de negociação e medição exigidas aos profissionais, assentes também na transdisciplinaridade que supera o conceito de especialização e de justaposição entre conhecimentos, conectando a relação na busca da unidade.

Tal supõe, obviamente, o fomento da linha interdisciplinar nos processos de formação inicial e contínua, na investigação e na acção.

Relevo para finalizar a importância acrescida do modo como se associa o saber popular e o saber formal e técnico nas estratégias e na própria intervenção.

## **5 Conclusão**

---

Falar dos Direitos do Homem e na sua efectivação é **definir políticas e formas** de acção que garantam a plena integração, a igualdade de oportunidades e o respeito e dignidade das pessoas.

O que realmente importa é que, ao abordarmos esta questão, não fiquemos no simples discurso nem nas boas intenções, por muito generosos que sejam, mas que sejamos fortes na reflexão, conscientes da urgência e concretos no envolvimento e na acção.

Como alguém já afirmou, é indispensável que todos nós, cada um de nós, na nossa acção pessoal ou profissional, eleja a “pessoa como centro e o mundo como horizonte”.