



Direcção-Geral da Acção Social

Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação

Maria Joaquina Ruas Madeira

Coesão Social e Acção Social

(Comunicação apresentada na comemoração do Dia da Segurança Social, em 8 de Maio de 1996)

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, N° 1

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 n°

ÍNDICE

<i>Coesão Social e Acção Social</i>	5
<i>1. Os agentes de Acção Social</i>	8
<i>2. Os serviços e as instituições</i>	9
<i>3. Os princípios e estratégias da intervenção</i>	9
<i>4. A acção e intervenção concretas</i>	10
<i>5. Os instrumentos e métodos de intervenção</i>	11

Coesão Social e Acção Social

O conceito de **Coesão Social** é comumente aceite, em termos de dinâmica da vida social, designando a harmonia, a união das forças sociais e das instituições que as sustentam e que concorrem para um fim harmonioso e coerente de vida em comum.

A Coesão Social implica, por isso, e necessariamente, um certo grau de solidariedade para a concretização da qual a **integração social** é o processo mais indicado.

Opõe-se a uma sociedade coesa uma sociedade desorganizada, polarizada espacial e socialmente, que exclui pessoas, grupos ou mesmo territórios.

Ora sendo o mundo das desigualdades, o mundo das exclusões, o mundo dos **não direitos**, efectivar os direitos sociais no quotidiano é **trabalhar no sentido de uma sociedade mais solidária, mais justa e, portanto, mais coesa**.

Como sabemos, é este o grande desafio da Acção Social: criar condições para que pessoas, grupos e famílias usufruam dos seus direitos, tenham acesso aos recursos, participem socialmente, sejam protagonistas das suas próprias vidas e da sociedade onde se inserem, sejam no fundo cidadãos, autónomos e responsáveis.

Não pode haver **Coesão Social** numa sociedade, como é a europeia actual, em que embora dois terços dos cidadãos vejam os seus direitos garantidos, um terço não consegue satisfazer as suas necessidades essenciais e por isso está excluído, vivendo à margem da sociedade.

Ora a Acção Social inconformada com os que, por uma série de razões, **têm menos vez e menos voz**, sempre tem actuado preferencialmente nestas margens, agindo com técnica e generosidade, promovendo, embora com métodos variados, uma acção de rosto humano:

Próxima, personalizada e feita à escala do local, onde a vida é real.

Naturalmente que uma Acção Social protagonista da Coesão Social não se pode limitar a agir exclusivamente a micro nível e à escala individual, mas tem que colocar-se numa outra dinâmica bem traduzida na expressão **“fazer local, pensando global”**. Isto é, a Acção Social tem que poder / saber influenciar políticas e decisões e pôr assim o seu extraordinário conhecimento das realidades sociais ao serviço do Desenvolvimento e da **Coesão Social**.

Colocada que está a questão da Coesão Social como princípio incontornável para a construção de uma sociedade que **evite** (e/ou combata) a polarização social e espacial, que **progrida** garantindo a satisfação das necessidades humanas e o desenvolvimento sustentado e equilibrado e **destacado o papel que a Acção Social pode ter e tem neste processo**, vejamos agora que mudanças se devem verificar de molde a que a Acção Social possa contribuir ainda mais activamente para o progresso e **Coesão Social** no nosso país.

É inquestionável que os recursos, serviços e a capacidade técnica e humana da Acção Social devem estar prioritariamente orientados para as pessoas e grupos em dificuldade, com menor capacidade de acesso aos bens disponíveis na sociedade e que, por razões de idade, residência, saúde, estatuto cultural e social, entre outras, sofrem de exclusão e detêm menos meios para agirem de forma autónoma e exercerem em pleno a sua vida e a sua cidadania.

Temos consagrado no nosso regime, um sistema de protecção social participado e uma concepção de Acção Social que aponta claramente para formas de solidariedade, num âmbito mais vasto, mas também mais próximo das comunidades locais.

Mas, ao analisarmos a Acção Social que ainda temos, verificamos que se tem constituído mais como um elemento correctivo e compensatório das insuficiências das políticas sociais, do que como uma **componente integradora do desenvolvimento**.

Convenhamos que, atendendo ao nível de desenvolvimento global do país, a Acção Social tem tido necessidade de prosseguir a solução de problemas básicos e concretos ainda não suficientemente resolvidos no âmbito das políticas sociais sectoriais, o que a tem empurrado para uma acção excessivamente reparadora, como já dissemos, em prejuízo de uma intervenção sistemática de natureza mais consentânea com os processos de desenvolvimento.

Mas embora de uma forma menos visível e explícita, a verdade é que a Acção Social no fundo nunca deixou de o fazer, isto é, nunca deixou de contribuir de uma forma ou de outra para o desenvolvimento humano e social.

Analisemos, pois, algumas formas de intervenção que apontam nesse sentido.

O trabalho de **prevenção e apoio à integração social** que faz nas comunidades através da animação social, mobilização de recursos, coordenação de serviços e equipamentos de base local.

- A acção que dirige às pessoas e grupos, animando para a **participação**, influenciando **mudanças nas organizações** como forma de prevenir inadaptações

e promovendo a **iniciativa social** com o objectivo de construir sociedades mais activas e cidadãos mais informados e conscientes dos seus direitos e deveres.

- O seu exercício como um terreno profícuo e gerador de experiências para **novos direitos** que, progressivamente, têm vindo a ser integrados nos sistemas de protecção próprios e nas políticas de natureza estrutural.
- A visão global e não estratificada ou sectorizada dos problemas que a caracteriza, o que tem possibilitado o **estabelecimento de pontes** entre as necessidades das populações e a abordagem dessas necessidades de forma articulada/ integrada entre os vários agentes e recursos.
- Finalmente, o facto de a Acção Social se ter constituído como o espaço e o tempo para a acção generosa e voluntária em favor do outro, ultrapassando, por isso, o mero estatuto de função para se transformar num amplo **movimento de solidariedade**. São disso exemplo os milhares de instituições de solidariedade social, as Misericórdias e outras formas de organização e expressão da sociedade e do voluntariado.

Todos reconhecemos que a Acção Social tem vindo progressivamente a mudar mas é inquestionável que o tem que fazer com outra energia e fulgor, colocando-se num novo paradigma de sociedade que eleja o Homem como o centro da vida e organizando-se para se constituir num dos **elos da Coesão Social no espaço nacional**.

Tal significa que se pretende uma Acção Social mais afirmativa e criativa, que acompanhe o fluir dos processos socio-económicos, que “se ponha em dia” com os valores da época: **apoie**, mas não paternalize; **tome iniciativas** mas não substitua; **previna** mais que remedeie e **incite** em vez de assistir.

Significa, também, que se espera que a Acção Social desenvolva um conceito activo de cidadania, onde cada um aceite ter direitos e obrigações para consigo próprio e para com os outros.

Significa, finalmente, que a Acção Social faça um esforço considerável de inovação nos métodos de organização e de mobilização, a todos os níveis.

Está sobretudo em causa a mudança de atitudes e a aquisição de novos **saberes** dos agentes, a **organização diferente dos serviços** e a redefinição dos processos de actuação tradicionais.

Vejamos, particularmente, cada um destes diferentes níveis.



O desempenho social que hoje é exigido aos agentes - profissionais ou voluntários - deve ser orientado por alguns **princípios-chave** que passarei a enumerar:

- **Olhar para a pessoa, para o seu contexto de vida e para o mundo** - visão global;
- **Saber olhar para a sociedade** - identificar os problemas e as suas causas;
- **Saber escutar** - aprender, aperfeiçoar-se, elevar as suas competências;
- **Abertura de espírito** - saber inovar, experimentar, jogar em alternativas;
- **Espírito de abertura** - comunicar/trocar, dialogar;
- **Verdadeiro espírito de serviço e de risco** - servir causas e empreender sempre;
- **Saber partilhar** - trabalhar em equipe, trocar “saberes” e “estares”;
- **Ter capacidade crítica e auto-crítica** - saber pôr-se em causa, questionar e questionar-se;
- **Superar atitudes paternalistas** - saber estar com, reconhecendo o outro não como um destinatário passivo, mas como um parceiro;
- **Quanto baste entre razão e emoção** - profissionalismo com alma ou alma com profissionalismo.

Naturalmente que a dimensão da **formação em serviço** retoma aqui uma importância fundamental como instrumento indispensável à evolução e melhoria da intervenção.

Os **agentes sociais** estão hoje confrontados com a necessidade de mudar de uma actuação passiva baseada essencialmente na **escuta** do utente e na **distribuição** de bens e serviços, para uma actuação essencialmente activa orientada para:

- a **regulação social** que implica conhecimentos de organização e coordenação;
- a **mediação e concertação** com vista a estabelecer a interacção entre os grupos, indivíduos e as instituições e sistemas;
- a **acção concreta e empreendedora** com e em função das populações.

2 **Os serviços e as instituições**

É indispensável que os serviços assumam uma função nova, passando de uma óptica estática, distante e centralizadora, compartimentada e de concepção vertical, opaca e burocrata, para uma concepção de organização e de funcionamento descentralizados, humanizados porque flexíveis, próximos e acessíveis do cidadão.

A **transversalidade**, como método que traduz a ideia de acção integrada e conjugada na abordagem dos problemas sociais é já hoje um dado adquirido para o qual muito contribuiu a Acção Social.

Daí a proliferação de Comissões e Grupos plurisectoriais e multidepartamentais como instrumentos ou dispositivos de concertação que possibilitam, por um lado a compreensão dos problemas sociais em todas as suas vertentes e por outro, garantem uma solução integrada, resultante da complementariedade e conjugação dos recursos em presença.

3 **Os princípios e estratégias da intervenção**

Que princípios e estratégias devem orientar uma Acção Social apostada no desenvolvimento humano e na autonomia pessoal?

- **O entendimento de que a pessoa, as pessoas nas suas interfaces** - família e comunidade - **são os primeiros parceiros dos processos** que lhes dizem respeito, com possibilidades de evoluírem e tomarem 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”*.

- **O conhecimento sobre a realidade social** - Conhecer para prever e agir, implica que a investigação não seja somente útil, mas também 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.

- **A actuação de forma coordenada e a intervenção através da acção transdisciplinar** traduzem 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 pelos vários sistemas e instituições.

Daí a emergência crescente do trabalho **interinstitucional** e das capacidades de negociação e mediação exigidas aos profissionais, assente 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.

4

A acção e intervenção concretas

- A crescente importância em trabalhar e agir a diferentes níveis - o local, o nacional e o transnacional;
- A intensificação da acção local territorializada, próxima e no quotidiano, o espaço/tempo natural onde é possível resolver problemas que não encontram solução a outros níveis;
- O reconhecimento de que a exclusão e a pobreza são hoje fenómenos essencialmente estruturais, isto é, encontram a sua razão de ser em motivos de ordem pessoal, mas sobretudo na sociedade e na forma como ela funciona e que pode atingir qualquer pessoa, em qualquer idade e situação, conduz a que a **integração social** (diferente da adaptação social) um processo que exige mudanças ao nível das pessoas afectadas e grupos excluídos e das instituições e sistemas que formam a sociedade.
- A complexidade dos problemas sociais, por outro lado, torna necessário caminhar no sentido da especialização em Acção Social e da existência de equipas pluri-profissionais, como imperativo de seriedade no tratamento dos problemas e de eficácia na sua resolução.

Referir-me-ei a três:

- a)** atendimento individual personalizado;
- b)** equipamentos e serviços sociais;
- c)** acção contextualizada através da engenharia de projectos locais.

a) O atendimento individual e personalizado - Função de Acolhimento

Embora se tenha instalado uma certa moda de acção colectiva de base local, no actual contexto, de dificuldades acrescidas que geram formas de exclusão complexas e severas e que atingem cada vez mais pessoas e famílias, é necessário desenvolver acção individual específica e personalizada.

O acolhimento individual não está fora de moda, tem é de ser feito em moldes diferentes, assente sobre pressupostos renovados, nomeadamente de co-responsabilização técnico/cidadão, na elaboração de um projecto de vida que vise a sua autonomia pessoal e suportado numa rede de serviços e recursos locais, facilitadora da integração social.

b) Equipamentos e serviços sociais

É hoje inquestionável que os equipamentos e serviços sociais, instrumentos fundamentais na prevenção e remediação dos problemas sociais e sobretudo da exclusão social, devem ter como objectivo a qualidade do atendimento (humano e técnico), o apoio e reforço das famílias, o respeito pelas dinâmicas inter-etárias e uma crescente abertura à comunidade onde se inserem.

Deverá, por isso, ultrapassar-se progressivamente a fase institucional (por vezes tocada pelo vírus da “institucionalite”) virada exclusivamente para a prestação de serviços e para o grupo alvo a quem se dirige, autista no seu funcionamento e na visão restritiva e estratificada da comunidade humana.

Hoje, os equipamentos e serviços sociais devem constituir, porque têm potencial para tal, dispositivos de integração geradores de autonomia e motores de desenvolvimento local. Os equipamentos e serviços sociais e os seus promotores são verdadeiros agentes da economia social local, animadores do voluntariado e da acção generosa de pessoas e entidades.

Devem por isso:

- Desenvolver uma atenção e estudo contínuos das necessidades da comunidade envolvente e evoluir no sentido da sua solução;
- Ultrapassar o quadro da directa intervenção, para entrar em contacto com outras áreas e parceiros que trabalhem em sectores afins e que introduzam novas dinâmicas - formação, emprego, área empresarial, etc.;
- Trabalhar em sistema de rede com agentes similares da comunidade onde se inserem - solidariedade interinstitucional;
- Ter uma visão prática mas não excessivamente pragmática da sua acção;
- Promover a participação activa dos destinatários na vida e organização da instituição;
- Avaliar periodicamente: o que fazem, porque fazem, para quem fazem e como.

c) Acção contextualizada através de projectos

Já não se concebe uma actividade humana sem ser planeada. Planear significa, ou tem sub-entendido, **conhecer a realidade, saber projectá-la no futuro e agir sobre ela.**

É isso que os projectos desenhados à escala local encerram de essencial e que os distingue naturalmente das modalidades convencionais de actuação das organizações públicas ou privadas, de uma forma geral.

Projectos nesta concepção, de acção comunitária, visam mais as pessoas, que os sítios e pretendem introduzir mudanças nos comportamentos dos grupos e nos procedimentos das instituições e sistemas, sem descurarem a qualificação dos espaços/território, substrato da própria integração social, cultural e económica.

A dimensão comunitária do desenvolvimento é uma estratégia que:

- apela à energia e capacidade da população;
- assenta nas necessidades dos grupos mais desfavorecidos;
- estabelece laços de convergência entre serviços públicos, autarquias e particulares/voluntários na solução dos problemas locais;
- associa à dimensão social do desenvolvimento a dimensão económica.

Trabalhar através de projectos é, por isso, a forma ajustada de promover o desenvolvimento e combater a pobreza e a exclusão social.

É hoje um dado inquestionável que a Acção Social tem um papel importante e imprescindível a desempenhar numa sociedade cuja evolução deu origem não só a novos modos de vida e a novas necessidades, como a contextos marcados por fenómenos de polarização social.

Por estas razões, a Acção Social está confrontada com uma nova e crescente procura de respostas de apoio social aos indivíduos e famílias e está também confrontada com a necessidade de prevenir e combater a exclusão social.

Como problemas inerentes a este contexto, apontam-se:

- a natureza multidimensional e plurifactorial;
- o facto de entroncarem nas transformações socio-económicas em curso;
- o facto de serem alguns deles provocados pela insuficiência e desadequação dos sistemas de protecção social.

Quais são os problemas que chegam à Acção Social?

- A insuficiência ou falta de rendimentos que constitui uma das causas mais frequentes da procura dos serviços;
- A expansão de zonas territoriais em crise que está na base de fenómenos de segregação espacial e social;
- O aumento de disfunções sociais e familiares, que origina uma procura de respostas cada vez mais especializadas ao nível de actuação;
- A falta ou deficiente protecção social, quer dos grupos de risco tradicionais, quer dos novos grupos de risco, é também causa da procura dos serviços de acção social;
- A emergência de novos grupos de risco (toxicodependentes, infectados e doentes HIV, pessoas sem abrigo, crianças em risco).

Sendo assim, é legítimo afirmar a necessidade de orientar a actuação da Acção Social em torno de dois eixos:

- A territorialização da intervenção;
- A especialização da intervenção, quer ao nível dos saberes, quer das formas de resposta.

Ou seja, os problemas que estão na origem da procura dos serviços de Acção Social exigem **intervenção personalizada e especializada, intervenção contextualizada ao nível do local e formas de intervenção específicas**, decorrentes da necessidade de implementação de medidas de protecção social efectivamente adequadas às novas problemáticas.

Estamos, pois, perante um quadro em que a Acção Social não poderá mais ser concebida como uma acção isolada, imediatista e pontual, mas sim orientada para o desenvolvimento humano e social, isto é uma Acção Social:

- baseada na garantia dos direitos;
- especializada, para corresponder a necessidades específicas;
- personalizada, porque deve ser centrada na pessoa em situação;
- contextualizada e, por isso, concertada, coordenada e promotora do desenvolvimento.

Tal implica que procedamos a algumas medidas e iniciativas, nomeadamente:

- fazer opções ao nível do financiamento que consubstanciem a garantia de uma protecção social adequada aos problemas em presença e que constituam formas eficazes de prevenção da exclusão social e da pobreza;
- proceder a uma engenharia orçamental que reflecta o contexto de territorialização e a mais valia das parcerias;
- dispôr-se de indicadores actualizados sobre os problemas sociais e as suas causas, de molde a possibilitar a priorização da intervenção dentro de um quadro global de avaliação de necessidades;
- investir em modalidades de cooperação com universidades e outros centros de estudo e investigação;
- institucionalizar a articulação interdepartamental e intersectorial, de forma a garantir coerência e eficácia na implementação da política social;
- intensificar as funções de estudo, diagnóstico e avaliação (observatórios sociais);
- reformular o sistema de informação da Acção Social, utilizando as novas tecnologias para a recolha e tratamento de dados, tendo em vista a racionalização e simplificação de procedimentos;
- apostar forte na formação e qualificação dos recursos humanos e no reforço quantitativo e qualitativo das equipas.

Finalmente, é necessário repensar a Acção Social no contexto do desenvolvimento local, atentas as mudanças decorrentes de uma nova organização administrativa que parece avizinhar-se.

É necessário, por isso, equacionar a sua organização, o âmbito de actuações e níveis de intervenção num modelo descentralizado e num quadro de parcerias autónomas e responsabilizantes entre Estado, autarquias, instituições, técnicos e cidadãos.

Pareceu-me importante utilizar algum do vosso tempo para falar dos processos e desafios que se colocam à Acção Social, no sentido de a “compaginar” com as realidades humanas, sociais e económicas do nosso tempo, sem o que, tudo lhe passará ao lado e, conseqüentemente, levará a que deixe de dar contributos úteis à sociedade portuguesa e à coesão social nacional.

Porque a Acção Social, na sua capacidade e modalidades de intervenção, é um sinal precursor da forma como uma sociedade se entende a si própria, não apenas no que apela de redistribuição dos recursos económicos disponíveis, mas também nas formas de solidariedade alargada que é capaz de construir.

Acção Social, define-se como uma acção essencialmente humanizada que **promove a cidadão cada pessoa**, que apoia a relação entre esta e os outros na diversidade das formas de expressão, que estimula a sociabilidade e a solidariedade e que aponta para uma sociedade de comunicação, de diálogo, de desenvolvimento e de progresso.

É assim **um movimento** que se desenvolve à dimensão da pessoa, do local e do quotidiano, tecendo e retecendo laços, compromissos e complementariedades entre serviços, instituições e grupos sociais, construindo e reconstruindo espaços de mais e melhor vida, porque mais solidários.

É também a Acção Social que apela à intervenção de todos e assim de muitos, saltando os muros de um “serviço oficial” para se tornar numa “filosofia social”, numa forma de todos e de cada um se empenharem na construção de um mundo melhor.