



Direcção-Geral da Acção Social

Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação

Maria Violete Morgado

Direitos Sociais e a Acção Social
Breve Reflexão e Ponderação do seu Contributo
no Combate e na Prevenção da Exclusão Social

(Documento de apoio para um Relatório elaborado a pedido do Conselho da Europa, em Maio de 1993)

Lisboa, Dezembro de 1996

Ficha Técnica

Autor:

Maria Violete Morgado

Editor:

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

Colecção:

Documentos Temáticos, Nº 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 - 2 - 2
Depósito Legal nº106053

SUMÁRIO

1. Os Direitos Fundamentais

Sua natureza

Posicionamento face ao estado e à sociedade

2. Direitos Sociais - concepção jurídica e constitucional

Potencialidades

Limitações

3. Direitos Sociais/versus exclusão social

Exercício dos direitos sociais e sua contribuição para o combate à exclusão social e em especial para a situação dos mais desfavorecidos

Concretização dos direitos sociais no quadro referencial dos direitos do homem

O papel dos direitos sociais como factor de pressão para a transformação da ordem socio-económica

1 Os Direitos Fundamentais

Sua natureza e posicionamento

- A designação dos direitos e deveres fundamentais englobam no texto constitucional;
 - os direitos, liberdades e garantias;
 - os direitos e deveres económicos, sociais e culturais.
- Os “Direitos, liberdades e garantias” correspondem em termos gerais ao grupo dos direitos pessoais, civis e políticos que são distintos quanto ao seu objecto dos direitos “económicos, sociais e culturais”.

Os direitos, liberdades e garantias respeitam designadamente: ao direito à vida; à liberdade pessoal; à liberdade e à segurança; à aplicação da lei penal, às garantias de defesa; liberdade de expressão e informação bem como os relacionados com a participação na vida pública ...

São, portanto, os direitos inerentes à **pessoa**, enquanto tal - os chamados direitos naturais - **ao cidadão**, enquanto membro activo da comunidade política; e **aos trabalhadores**, enquanto esfera da garantia dos seus interesses nas relações de trabalho.

Traduzem portanto a posição jurídica do cidadão em relação com o Estado e o direito dos cidadãos em exigir a protecção dos seus direitos.

- Os direitos económicos, sociais e culturais ou apenas os “direitos sociais” abreviadamente, consistem, na sua grande maioria, em direitos dos cidadãos a prestações ou actividades do Estado.

São exemplo: o direito ao trabalho; o direito à saúde; o direito à segurança social; o direito à habitação; o direito ao ambiente, etc., os quais se traduzem em obrigações ou incumbências do Estado no sentido de realizar aqueles direitos ou seja, estes direitos têm por destinatários o Estado a quem incumbe criar as condições para os realizar.

Em alguns casos, porém, o destinatário é, também, a generalidade dos cidadãos - é o caso dos direitos de família; dos direitos das crianças, etc., em que a sociedade é mencionada ao lado do Estado como sujeito passivo.

Assim e como traço fundamental dos direitos sociais poderá distinguir-se:

- **Uma parte são direitos de carácter universal**, na medida em que são direitos de todos a certas prestações - é o caso do direito ao trabalho; direito à segurança social; direito à saúde; direito à habitação; direito à educação etc.

- **Outros respeitam apenas a certas classes ou categorias sociais** - é o caso dos direitos dos trabalhadores; dos pais e das mães; da infância e juventude; dos deficientes; da terceira idade, etc.;
- **Outros ainda respeitam somente a instituições** de que é exemplo o direito da família, etc. ;

Sendo assim e tal como é considerado por alguns constitucionalistas mais do que no âmbito dos direitos, liberdades e garantias, o terreno de acção dos direitos fundamentais da Constituição **não é o homem abstracto, mas sim o homem em situação**, ou seja no desempenho dos seus vários papéis sociais e estatutos económico, social e cultural.

2 Os Direitos Sociais - concepção jurídica e constitucional

Potencialidades

- Os preceitos dos direitos sociais definem certas atribuições do Estado e impõem o seu desempenho como verdadeiras obrigações a fim de ser dado cumprimento ao direito fundamental previsto nos mesmos.

Na estrutura dos preceitos dos direitos sociais distinguem-se a componente objectiva e componente subjectiva.

Em regra os preceitos constitucionais **começam por reconhecer o direito** - (todos têm direito a ...) - **componente subjectiva** e seguidamente **definem as obrigações** ou incumbências do Estado para realizar esse direito - (incumbe ao Estado garantir, ou assegurar ...) - **componente objectiva**.

É a componente subjectiva que faz deles direitos fundamentais, direitos públicos subjectivos (das pessoas).

Com efeito, as simples imposições constitucionais ao Estado (componente ou dimensão objectiva) sem a contrapartida do direito (componente ou dimensão subjectiva) traduzir-se-ia apenas **em deveres estaduais** sem direitos.

É assim a dimensão subjectiva que transforma simples deveres estaduais em autênticos direitos sociais.

Por esta razão os direitos sociais são autênticos direitos fundamentais dos cidadãos a que correspondem verdadeiras obrigações do Estado conducentes à satisfação dos direitos sociais e nesta medida são também direitos positivos.

Limitações

- Mas a este nível, ou seja, quanto ao facto dos direitos sociais exigirem do estado acções e prestações para a sua satisfação não é igual o seu grau de eficácia na respectiva concretização.

É isto porque:

Em primeiro lugar,

- A dimensão objectiva dos direitos sociais (incumbência e obrigações do Estado para a sua satisfação) pode assumir fundamentalmente, duas variantes de que resulta diferente alcance jurídico constitucional, consoante se traduzem:
 - **em imposições mais ou menos concretas** e determinadas obrigando o Estado a criar certas instituições ou a introduzir determinadas alterações jurídicas (criar o serviço nacional de saúde, organizar o sistema unificado de segurança social, etc.);
 - **na definição e prossecução de políticas** conformes aos direitos sociais (política de emprego, política de habitação, política de família, etc.).

Em segundo lugar,

- **Nem em todos os casos os direitos sociais conferem aos cidadãos** (a todos e a cada um) **um direito imediato a uma prestação efectiva**. Ou seja, não vai ao ponto de atribuir um direito individual a uma efectiva prestação (Ex: um posto de trabalho, uma casa, etc.).

Nestes casos os direitos sociais ficam-se por exigirem ao Estado que actue de modo a ir ao encontro da satisfação do direito mediante a criação de condições favorecedoras do mesmo (criação de postos de trabalho, habitações, etc.).

Em terceiro lugar,

- Nos direitos sociais que consistem em prestações pecuniárias (caso dos regimes de segurança social) ou que impliquem, em maior ou menos medida, despesas de diverso tipo (saúde, ensino, habitação, etc.) **a elevação do nível de realização está sempre condicionada pelo volume de recursos susceptíveis de ser mobilizado para esse efeito**.

Assim, a realização de muitos direitos sociais está, pois, dependente da disponibilização de recursos económicos e financeiros do país.



3 Os Direitos Sociais / versus exclusão social

3.1. Exercício dos direitos sociais e sua eventual contribuição para o combate à exclusão social

O campo social, longe de se tornar restrito e simples alarga-se e complexiza-se pelo enfiamento de novas políticas sociais e económicas, com reflexos nas evoluções estruturais no aumento e diversificação dos riscos de precaridade e dos processos de exclusão social.

Neste contexto, os direitos sociais, entendidos como direitos resultantes da política social adoptados pelas várias organizações internacionais e instâncias comunitárias, necessitam de uma efectivação coerente e sistemática para que possam tornar-se mecanismos capazes de minimizar os efeitos nocivos da nova ordem socio-económica.

Com efeito:

Por um lado, o exercício efectivo dos direitos sociais constitui preocupação em alguns instrumentos comunitários recentes designadamente a Recomendação do Conselho, do ano passado, sobre os critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos termos do qual se recomenda aos Estados Membros o reconhecimento do direito aos recursos suficientes e a definição desse reconhecimento segundo princípios gerais, designadamente com base no respeito pela dignidade da pessoa humana.

Mas, por outro, em matéria de exclusão social ou, aliás, em relação ao papel dos direitos sociais como forma de contrariar as situações de exclusão social, não há igual certeza sobre a incidência do seu exercício para a transposição da barreira da exclusão social.

E isto porque, as transformações económicas e as mutações a que estão sujeitas as sociedades de hoje originam relações de um certo tipo de dominância social que se traduz na exclusão social pondo em causa o direito à dignidade humana.

Nestes casos, para as pessoas em situação de grande vulnerabilidade, põe-se o problema da relevância dos direitos sociais já que, estando em risco o próprio direito de cidadania, a questão que antes se coloca é a do direito aos direitos.

Colocada a questão nestes termos o que está em causa não é, pois, tanto o elenco e a afirmação dos direitos sociais, mas o grau da sua concretização, designadamente, nos direitos dirigidos a determinados grupos sociais de modo a que o direito à dignidade humana seja traduzido no direito de todos à cidadania.

Sendo assim a questão que desde logo se pode suscitar é a de saber em que medida a exclusão social resulta da “perda” do direito a uma cidadania plena.

3.2. Concretização dos direitos sociais no quadro referencial dos direitos do homem

A concretização dos direitos sociais passa antes de tudo pelo reconhecimento a todos os cidadãos do direito ao respeito pela dignidade humana.

Se a exclusão social, pelo estigma do estatuto de assistido que comporta, põe em risco este direito, só fará sentido falar-se na relevância dos direitos sociais, se estes se afirmarem como instrumento potenciador de prevenir a sua perda, já que a perda do mais fundamental dos direitos, naturalmente que incapacita os cidadãos de fazerem uso dos outros direitos.

Ora, se a exclusão social, pela sua dimensão e carácter multidimensional, exige a participação dos próprios no combate à sua exclusão e, se, por outro lado, a perda daquele direito os incapacita de participar, bem pode dizer-se que, nesta medida, a exclusão social se apresenta como causa própria da sua perpetuação.

Mas, se por tudo isto é necessário dotar os direitos sociais da eficácia necessária para contribuir para o combate à exclusão social, o certo é que, a ponderação das causas estruturais e do carácter multidimensional deste fenómeno e, ainda, o seu desenvolvimento, fazem apelo a uma ideia assente na necessidade de inverter-se a lógica socio-económica.

Assim, não estamos já perante a necessidade pura e simples da aplicação de programas específicos em função de contextos e de grupos sociais, úteis sem dúvida, mas, também e paralelamente, perante a exigência de apostar-se na convergência das políticas socio-económicas e conseqüentemente na adopção de medidas e acções coordenadas e coerentes à integração social.

O verdadeiro desenvolvimento social participado embora se indissociável do desenvolvimento económico, vai mais longe, porque parte de dentro para fora e não se esgota no modelo construído a partir de quaisquer premissas variáveis com os quais os indivíduos e os grupos não se sentem nem identificados, nem comprometidos.

Não é por acaso que mesmo em tempos de “progresso” económico, as tensões sociais não se diluem, antes se agudizam abrindo brechas visíveis no processo de coesão social nacional que se pode configurar como uma ameaça, ora latente ora com sinais evidentes, ao processo de desenvolvimento entendido como bem estar das populações.

Não há dúvida que, para o grau de realização dos direitos sociais, concorre o volume de recursos susceptível de ser mobilizado para esse efeito, isto é, a reserva das disponibilidades da colectividade e a forma da sua distribuição.

Será que este confronto é igualmente claro para os agentes económicos e que existe a percepção integral de que apenas da sinergia entre as políticas, as instituições e os actores directamente envolvidos resultará um processo de integração social e duradouro?

Esta percepção, a existir de facto, impõe a assumpção de novas responsabilidades para os Estados Membros, para as instituições, para os actores envolvidos e, naturalmente, para a própria comunidade.

3.3. O papel dos direitos sociais como factor de “pressão” para a transformação da ordem socio - económica

Apesar da experimentação de ideias inovadoras e trocas de experiências e de conhecimentos que envolveram um processo dinâmico e motivador em todos os Estados Membros, parece que ainda não se utilizaram os dados já obtidos para se concretizar o salto qualitativo em termos da definição, por parte da comunidade, das políticas a adoptar, e da aplicação, por parte dos Estados Membros das medidas concretas e adequadas à sua própria realidade.

Não restam dúvidas que a problemática do combate à exclusão social comporta duas dimensões - a europeia e a nacional.

Uma dimensão europeia, porque se trata de uma problemática que transcende largamente as fronteiras nacionais, quer pelos contextos geradores de exclusão social quer pelos grupos sociais atingidos.

Uma dimensão nacional, porque à vivência deste processo estão ligadas causas exógenas e endógenas face às quais, apenas no concreto e no local se podem adoptar soluções plausíveis, assumir compromissos e estabelecer relações.

Que papel então para a comunidade no desenvolvimento da dimensão europeia?

Em primeiro lugar, a **assumpção dos direitos sociais** de alguns grupos como “**direito positivo**” da comunidade, o que poderia funcionar como uma garantia da aproximação das políticas sociais consubstanciadas nas legislações nacionais.

Tendo como pano de fundo a interdependência entre o social e o económico, esta medida poderia revelar-se potenciadora da pressão que os direitos sociais podem exercer, para a transformação dos actuais contextos socio-económicos.

Em segundo lugar, a **utilização dos fundos estruturais** para o aumento da coesão social, especialmente no âmbito do combate à exclusão social.

Não significam estas duas competências que a comunidade se substitua aos Estados Membros, pois trata-se tão somente, de uma partilha de responsabilidades em que o contributo da comunidade lhe advém do conhecimento global do fenómeno da exclusão social, das suas causas e dimensão.

Por seu turno, aos Estados Membros compete-lhes:

- tirar partido das experiências desenvolvidas;
- canalizar os recursos disponíveis para a efectivação de medidas de integração ou de reintegração social, privilegiadamente para os mais desfavorecidos, como, por exemplo, os desempregados de longa duração, numa óptica integrada e equilibrada;
- definir o grau e as modalidades de intervenção próprias aos níveis nacional, regional e local promovendo a partilha de responsabilidades e a celebração de compromissos tendentes ao desenvolvimento de formas de actuação coerentes e concertadas;
- envolver as forças vivas locais e, naturalmente, as organizações não governamentais, num processo de criatividade e iniciativa capaz de otimizar os recursos humanos e materiais que constituem a riqueza colectiva das comunidades.