



***Direcção-Geral da Acção Social***

---

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

***Maria Joaquina Ruas Madeira***

## ***Face aos Novos Imperativos, Que Acção Social ?***

---

***(Comunicação apresentada nas 1as Jornadas Nacionais de Acção Social, em Novembro de 1991)***

---

***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° 7

---

**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° 106052

---

# ÍNDICE

<b>1. A acção social no contexto do Estado Providência</b>	<b>5</b>
<b>2. Analisemos agora os pontos de viragem deste modelo</b>	<b>6</b>
<b>3. Perante estas perspectivas quais as mudanças que se exigem e os seus pressupostos básicos</b>	<b>7</b>
<b>4. Quais as tendências da acção social, que configuram á áreas de mudança não só na Europa, mas também entre nós?</b>	<b>8</b>
<b>5. Perante as tendências assinaladas, que exigências para a acção social?</b>	<b>9</b>
<b>6. Da análise do presente para os caminhos do futuro</b>	<b>13</b>
<b>7. A acção social pública e privada. As ONG' s</b>	<b>16</b>
<b>8. As linhas forças para um projecto nacional da Acção Social</b>	<b>17</b>

# Face aos Novos Imperativos, Que Acção Social ?

## 1 A Acção Social no contexto do Estado Providência

---

A Europa está na última etapa de uma época marcada por um sistema económico e socio-político baseado, por um lado, no fundamento de que o crescimento económico e a universalização do direito aos benefícios sociais garantem só por si a igualdade de acesso e o combate às assimetrias e desigualdades sociais e, por outro, no reconhecimento democrático de que cabe ao Estado garantir os direitos sociais dos cidadãos.

Este modelo, denominado “estado de bem estar”, configurou uma acção social orientada para a organização de respostas, redistribuidora de benefícios e prestadora de serviços e deu origem ao aparecimento da figura do “utente”.

Corresponde à etapa “institucional e compensatória” da acção social, dirigida às necessidades ditas secundárias, de sociabilização, de promoção do acesso dos mais desfavorecidos aos serviços e de desmarginalização. O agente social tem aqui um papel baseado na escuta, na relação e na acção redistribuidora.

Vejamos a lógica que orienta as práticas da acção social nesta etapa.

Pretende-se generalizar a toda a população os bens e serviços, **entendendo-se que os problemas sociais são simples desajustes de uma sociedade integrada.**

Assim, as **desigualdades superam-se, garantindo a igualdade de acesso das populações, mediante o crescimento de recursos** e a expansão da rede de serviços e equipamentos.

A **intervenção social está dominada pelo utente** e, assim, o objectivo fundamental da acção social é a **prestação de recursos**, “o benefício” às pessoas e grupos, o que lhes permitirá enfrentar a complexidade social em que estão envolvidos.

A principal crítica que hoje já se pode fazer a este tipo de actuação é que ele consolida a barreira prestador/protegido e reforça o estatuto da pessoa a mero objecto da protecção.

Ao reduzir a resposta à prestação, o cidadão não pode ser mais que externo ao próprio método, terminando a acção no consumo do benefício.

## 2 **Analisemos agora os pontos de viragem deste modelo**

---

Situam-se fundamentalmente em duas vertentes:

- Em primeiro lugar, a constatação e reconhecimento dos limites dos sistemas baseados no modelo “Estado-Providência”:
  - Verifica-se que, mau grado o crescimento económico, o aumento da riqueza e a expansão da rede de prestações e equipamentos sociais, a pobreza e a exclusão social são fenómenos em crescimento.
- Em segundo lugar, a tomada de consciência de novos valores, a pessoa, agente e sujeito dos processos que lhe dizem respeito.

Sendo postas em causa as lógicas que orientam o modelo do Estado Providência ou de bem estar, essas críticas são extensivas às práticas institucionais e profissionais que existem neste contexto.

É, assim, directamente atingida a própria acção social nos processos que leva a cabo, no entendimento que faz dos problemas sociais e, conseqüentemente, nos próprios objectivos que prossegue.

Questiona-se, em alguns países da Europa, se perante as crescentes ameaças de exclusão e acentuação das desigualdades sociais, a acção social entrou em crise ou em mudança. Creio que em mudança.

Por isso, importa questionar o entendimento dos problemas sociais e analisar o papel novo da acção social.

Qual a compreensão actual da exclusão social e pobreza, isto é, dos problemas sociais?

Entende-se hoje que os problemas sociais:

- Encontram a sua raiz essencial no funcionamento dos sistemas sociais e económicos.

Generaliza-se a convicção de que a sociedade contém em si própria os germens da emergência dos problemas que temos que enfrentar, devido às tendências demográficas, à estrutura da família, aos movimentos migratórios, à concentração urbanística, ao êxodo dos campos.

- São complexos, multifactoriais e interdependentes.
- Apresentam-se, sobretudo, de uma **forma macissa** - atingem numerosos grupos, alguns dos quais nunca tinham sido atingidos por este tipo de situações.

Provavelmente, veremos persistir e aumentar este fenómeno da exclusão pelo aumento do desemprego, presença de população imigrada, etc.

### **3 Perante estas perspectivas, quais as mudanças que se exigem e os seus pressupostos básicos**

---

#### **3.1. Em 1º lugar perguntamo-nos - que mudanças ?**

---

A acção social tem que adoptar uma perspectiva atenta e flexível na análise e compreensão dos problemas sociais, dadas as transformações aceleradas e intensas da realidade dos nossos tempos, a que temos vindo a assistir.

O que está em causa é a **capacidade de responder de uma forma adequada aos problemas do tempo**, atentas as condições e os factores que os produzem, as suas tendências evolutivas e os princípios e valores humanos e sociais que devem ser salvaguardados, se queremos construir uma sociedade em que o Homem não só tenha lugar, mas se sinta feliz.

O desafio da mudança, como uma constante da vida, não implica que reneguemos o passado, mas, bem pelo contrário, tenhamos em consideração as experiências e realizações em que temos estado empenhados e façamos ressaltar o seu valioso contributo para as aprendizagens de hoje.

Significa, por outro lado, que as instituições e profissionais podem evoluir, aprender e mudar formas de trabalho, com vista a uma maior eficácia e coerência nas acções.

Importa, por isso, assentar as bases e o sentido da mudança e identificar as componentes e os critérios que devem orientar uma acção social aberta a novas pistas, para uma sociedade protagonista do seu próprio desenvolvimento.

#### **3.2. Quais são os pressupostos básicos desta nova Acção Social?**

---

Apontamos, fundamentalmente, três:

- a superação do conceito de utente;
- a superação da percepção clínica da pessoa em dificuldade;
- a superação da visão especializada e estratificada das situações.

##### **A superação do conceito de utente**

Passa de destinatário e objecto das acções, para o conceito de cidadão-agente, sujeito actor da sua própria vida e co-actor da vida social.

Tal significa que a prática dos profissionais e instituições deve ser orientada pela convicção de que as pessoas, as famílias e as comunidades são os principais **parceiros** do desenvolvimento e dos processos que visam a integração social.

Assim, as acções devem-se organizar **com as populações e pelas populações**, em vez de **para as populações**.

O desafio maior que hoje é colocado à acção social, é que ela seja capaz de identificar os parâmetros sobre os quais deve estruturar a intervenção social, para responder às exigências da participação.

### ***A superação da percepção clínica da pessoa em dificuldade***

Os problemas atingem pessoas, famílias, grupos em **situação**, isto é, numa relação imbricada e dinâmica que determina um contexto interactuante e, portanto, todo ele deve ser tomado em consideração e mobilizado para a organização das soluções.

### ***A superação da visão especializada***

Esta visão, por necessidade ou por idade, que estratifica a realidade social e artificializa as próprias necessidades altera-se para uma visão holística, global e integrada da pessoa, que determina uma acção coordenada entre vários sectores e pluridisciplinar.

## **4**

### ***Quais as tendências da Acção Social, que configuram já áreas de mudança não só na Europa, mas também entre nós?***

---

Sem pretender fazer um inventário exaustivo, apontamos as mais significativas, assinalando a sua inter-relação:

#### ***4.1. O deslizamento das preocupações e das próprias acções para o âmbito económico***

---

A experiência tem mostrado a profunda imbricação entre o económico e o social, daí a entrada da acção social pelos caminhos da economia social, que corresponde à preocupação de integrar uma dimensão mais “activa” nas suas actuações.

Esta estratégia corresponde à tentativa da solução de problemas sociais pela via do desenvolvimento de uma actividade produtiva de uma pessoa, família ou grupo restrito ou de maior dimensão. É disso exemplo, o apoio à criação de actividades independentes ou de emprego próprio, de iniciativas locais de emprego, de cooperativas de índole diversa, etc..

Tem sido uma actividade crescente entre nós, embora não de forma sistemática, nem com a avaliação precisa da sua verdadeira eficácia.

Mas a rearticulação da acção social com o económico verifica-se, também, na deslocação da natureza das intervenções sociais para objectivos mais globais em que é valorizada a dimensão económica.

O próprio trabalho comunitário, mais virado, tradicionalmente, para conceitos sociais e culturais, integra já, claramente, essa componente.

A deslocação, no entanto, é mútua. Se se verifica a saída da acção social da problemática (exclusivamente) das necessidades sociais para a **afirmação das potencialidades** e do desenvolvimento, também é evidente a saída da economia do nível exclusivamente de mercado para as iniciativas locais de dimensão comunitária.

## **4.2. O envolvimento em processos de desenvolvimento**

---

Integra e amplia a tendência atrás referida.

De facto, verifica-se que os processos de desenvolvimento, seja ao nível urbano ou rural, integram a dimensão social e económica.

Trata-se de passar da luta contra as desigualdades ou risco de desintegração social, para a afirmação das potencialidades locais, através de uma acção planificada e integrada.

## **4.3. A territorialização, como base do desenvolvimento**

---

A acção social empreendeu já a sua territorialização, isto é, a localização dos seus procedimentos, o que significa deixar um passado estruturado, exclusivamente, à volta de grupos alvo ou de necessidades específicas.

As acções tornam-se, assim, situadas, inseridas e referenciadas ao seu contexto e, nesse movimento, a acção social vai encontrando outros parceiros e novas modalidades de actuação.

Esta saída da acção social de espaços fechados - a instituição e o gabinete - para o terreno, é um elemento chave para a sua evolução e maior eficácia.

Vai ao encontro dos problemas e dos grupos afectados, facilita e reforça a integração das diversidades nas modalidades de actuação, no respeito pelas especificidades em presença e mobiliza os recursos locais.

## **4.4. A valorização da acção coordenada - o partenariado**

---

**Partenariado** significa concertação inter-institucional e trabalho em rede.

A complexidade e a inter-relação dos problemas sociais não se compadecem com a cultura funcionalista das organizações.

É chegado o tempo de se criar a cultura do partenariado, forma concertada e articulada de funcionamento, que tem por base o reconhecimento das complementaridades e corresponsabilidade das organizações, sejam públicas ou privadas.

## **5 Perante as tendências assinaladas, que exigências para a Acção Social?**

---

Importa, antes de mais, sintonizarmo-nos com o conceito de acção social.

**A acção social está orientada para a criação de condições de vida, geradoras de iniciativas individuais e colectivas, que garantam a autonomia, a integração e o protagonismo social dos grupos mais desfavorecidos.**



O que está em causa, para a acção social, são as **pessoas** e as suas condições de vida, os processos que provocam a exclusão e a reprodução social, os meios adequados e susceptíveis de transformar e melhorar as condições de existência, promover a cidadania.

Para responder às novas exigências, a acção social deverá, pois:

- Integrar novas componentes
- Descobrir outras abordagens dos problemas
- Associar à ideia de protecção, a de solidariedade e mobilização da sociedade
- Conquistar maior protagonismo na definição das políticas

No que respeita ao primeiro aspecto, **integração de novas componentes**, verifica-se, que concentrados na acção imediatista e de carácter urgente, tem sobrado pouco tempo aos agentes do social para a reflexão, aprofundamento e conhecimento dos factores e processos que estão na origem dos problemas, que excluem pessoas, grupos e regiões.

Sem conhecimento das causas dos problemas, a acção social corre o risco de se constituir mais num elemento reprodutor da pobreza do que numa ponta de lança do seu combate e irradicação.

A acção social não pode esgotar-se na acção e tem de alimentar-se no conhecimento para fazer mais e de forma mais eficaz. A dimensão da **investigação**, sistema de produção de conhecimento da realidade, aliada à acção positiva e realizadora, tem que fazer parte, cada vez mais, dos programas das instituições e organizações do sector social.

É necessário, por exemplo, conhecer as características e incidências dos problemas sociais e as tendências desses mesmos problemas, decorrentes dos novos impactos, nomeadamente do Mercado Único de 1993.

Que novos grupos vulneráveis vão aparecer? Com que características?

Que iniciativas, que mudanças institucionais e aprendizagens teremos que iniciar, desde já, para fazer face a esse futuro imediato?

Que papel deverá ter a acção social?

Uma outra dimensão a introduzir na acção social é a de **avaliação**, entendida como um sistema de auto-crítica que nos interpela e desafia para novos estilos de actuação e para novas dinâmicas.

A avaliação é como uma bússola: orienta as acções e adapta as modalidades de actuação às necessidades reais. É também um sistema que permite medir e controlar a eficácia dos nossos esforços e dos nossos dinheiros.

A acção social, se quiser ser útil e cumprir o seu papel, tem que saber se as medidas e acções levadas a cabo, constituem, de facto, instrumentos de combate às assimetrias e desigualdades sociais, avaliando até que ponto estão orientadas para as pessoas e grupos mais desfavorecidos. Para tal, é necessário **conhecer e avaliar**.

Em segundo lugar, a **descoberta de novas abordagens** deriva do reconhecimento de que a área social tende a coincidir com a totalidade da vida e tem como alvo as **pessoas** e as **suas condições de existência**, pelo que a acção social deverá ser definida e realizada, integrando vários níveis: **saúde, educação, trabalho, meio de vida**.

Caímos, então, nos laços da complementaridade estreita entre os diferentes níveis referidos e a sua unidade intrínseca. Tomamos consciência, por outro lado, da importância e vastidão do desafio e da impossibilidade de trabalhar de forma fragmentada e não coordenada e da indispensabilidade de uma abordagem **global e integrada** dos problemas, entre os vários sistemas e instituições.

Entramos, assim, no campo da perspectiva global dos problemas sociais e da sua abordagem integrada.

Na prática, traduz-se na necessidade de definição de políticas interdepartamentais (em prejuízo de políticas sectorizadas) e do desenvolvimento de projectos à escala local com características de acção comunitária.

Privilegiar a **abordagem comunitária** dos problemas sociais, significa procurar as soluções através das pessoas e grupos afectados, no seu próprio meio e redes de relacionamento familiar e comunitário.

No entanto, o fazer local não dispensa a articulação com o nacional ou supra-local.

É necessário estabelecer canais de comunicação entre estes dois níveis, a fim de que o conhecimento produzido localmente seja colocado ao nível macro, contribuindo, assim, para a definição de medidas concretas e quadros legais que garantam direitos e promovam igualdade de tratamento e acesso dos grupos em idênticas situações.

**O nível local deve contribuir, incessantemente, para a definição de políticas e de direitos sociais.**

O terceiro aspecto referido, **o associar à ideia de protecção a de solidariedade e de iniciativa social**, implica que a acção social, embora obrigada à protecção dos grupos mais desfavorecidos, deve, sobretudo, estar orientada para a prevenção e para o desenvolvimento, tendo, por isso, de se desencravar de linhas meramente terapêuticas ou remediativas.

Assim, centrada na pessoa e na família, o seu inabalável objectivo é a autonomia individual, a construção de laços de solidariedade entre o cidadãos, passando-se, assim, de uma lógica de Estado Providência para a de Sociedade Providência.

Finalmente, no que respeita à **conquista de maior protagonismo na definição das políticas**, temos que reconhecer que a questão social não encontrou ainda o seu verdadeiro lugar nas reflexões do desenvolvimento, sendo, até, um tema tratado à parte e da responsabilidade exclusiva do sector social.

A acção social tem sido entendida como um conjunto de medidas que devem corrigir e assistir os problemas criados pelos limites financeiros e funcionais de outros sistemas, não lhe tendo sido dada a oportunidade, por isso, de jogar um papel mais activo na prevenção e promoção, esgotada que está na acção remediativa e imediata.

É necessário, para o desenvolvimento do país, que o tema social adquira um **estatuto mais central e decisivo** (reconhecido como uma componente de carácter geral que percorre todos os sistemas de vida), no conjunto e em cada um dos sectores políticos e domínios da acção concreta, através da definição de uma estratégia social face a uma política de desenvolvimento económico.

Não será displicente que os gestores e agentes do sector social, em geral, promovam e construam um pensamento comum para poderem dialogar com os outros e que se esforcem no conhecimento e mediação dos problemas com que, ao nível local, se vêm confrontados, colocando-os ao nível supra-local.



Para além das componentes que temos vindo a analisar, importa referir, ainda, dois novos aspectos chave que a acção social de hoje deve ter em consideração:

- A crescente internacionalização da questão social
- A promoção de intercâmbio e diálogo.

No respeitante ao primeiro aspecto, o espaço da análise dos problemas e das suas soluções está alargado e influenciado pelo novo enquadramento europeu do país.

A tomada de consciência deste universo de inter-influências tem que entrar no dia a dia dos gestores e agentes do social e ser tido em consideração, se se quiser estar em dia e continuar a ter um papel útil na solução dos problemas sociais e na promoção do desenvolvimento.

**Quanto à promoção de intercâmbio e diálogo**, dado os novos dinamismos sócio-políticos decorrentes da Europa de 93, é imprescindível intensificarmos o diálogo e o intercâmbio entre promotores e agentes do sector social e destes com os outros sistemas tradicionalmente afastados do tema social - os agentes económicos, a comunicação social, os agentes culturais, etc.

A promoção do intercâmbio de ideias e experiências são os vectores essenciais que permitem a aprendizagem, o aperfeiçoamento mútuo, e a circulação de informação. Revela-se, nesta época de intenso dinamismo, a forma mais apropriada de “agarrar” a realidade e de a compreender para se poder actuar eficazmente.

O carácter regular desta comunicação cria um sistema de **formação** que resulta da distribuição de conhecimentos, experiências e aptidões, pois reúne práticos e especialistas, instituições de acção directa e universidades, agentes e promotores, técnicos, autarcas e políticos.

É pela diversificação de pontos de vista que é possível apreender a complexidade da vida social e evoluir e crescer.

Gostaria, neste momento, e em jeito de síntese, de sistematizar as **ideias-força** que pretendi transmitir:

A **acção social** para cumprir os seus **objectivos** e ser **eficaz** deve:

## **Conhecer**

---

- os processos que geram a exclusão e reprodução social e **as tendências** dos problemas sociais e as suas características.
- o sentido social e eficácia das suas acções e da boa aplicação dos dinheiros, ao nível local e nacional.

## **Agir**

---

- **no quadro** de vida das populações
- sobre as **suas condições** de vida
- sobre o **nível** das suas vidas

## **Orientar-se**

---

- para actuações com características de **desenvolvimento** e **prevenção** .

Para tal, é necessário:

- **definir uma estratégia social** face a **uma política de bem estar económico e material**.
- **privilegiar a abordagem global e integrada dos problemas à escala local**, fazendo recurso à estrutura de **alianças interinstitucionais** e à **participação das populações**.
- **fazer local, pensando global**. A acção local deve contribuir incessantemente, para a definição de medidas de política.

### **Tomar como alvo**

---

- **A pessoa e a família**. Centrar os seus processos de acção no factor humano - chave do desenvolvimento real e entender a pessoa como membro de uma **família** e de uma **comunidade mais alargada**.

Para tal, exige-se **um novo conceito de utente e do seu papel na sociedade e novas atitudes institucionais e profissionais**.

A acção social, ao apostar no bem estar da existência do Homem, não deve tomar só em consideração a satisfação das necessidades elementares, mas construir as condições que favoreçam a realização das capacidades das pessoas e das comunidades.

Tal exige um novo conceito e uma outra relação com a pessoa em necessidade, entendida como **agente, sujeito e protagonista da sua vida e co-actor da vida social**.

A prática dos profissionais e instituições deve ser orientada pela convicção de que as **pessoas e comunidades** são os principais **parceiros** dos processos de desmarginalização e do desenvolvimento integral.

## **6 Da análise do presente para os caminhos do futuro**

---

A análise desta evolução põe-nos em confronto com algumas questões para as quais é preciso encontrar resposta:

- Como passar da acção individualizada, casuística e institucionalizada, para uma acção que tenha em consideração as interfaces: indivíduo, família e comunidade?
- Como proceder para fazer emergir a acção social do papel de “amortecedor”?
- Que perspectivas para os equipamentos sociais e para a acção institucionalizada?

Encaramos o trabalho social individualizado como um processo sistémico que visa o desenvolvimento das capacidades da pessoa, com o duplo objectivo do desenvolvimento pessoal e equilíbrio do grupo familiar.

Se a ajuda financeira directa às famílias intervém neste processo, deverá destinar-se a reforçar a eficácia dos meios postos à disposição e inscrever-se num projecto de empenhamento pessoal e de

auto-responsabilidade. Através do apoio psico-social, visa-se a criação de condições para a pessoa sair, duravelmente, das suas dificuldades, pela via da autonomia pessoal. Estamos a ultrapassar a prática relativamente usual na área das profissões sociais, que era a de “ditar” o que é bom para o cliente (o que o torna também produto da pedagogia institucional), sub-valorizando-se as capacidades e estratégias de que, de uma forma imaginativa, a população, em situação de precaridade, pode dispor para sobreviver.

Por outro lado, o trabalho social a nível individual e familiar deve realizar-se, tendo, como pano de fundo, a realidade sócio-económica e cultural da comunidade de residência onde o problema surgiu e onde os recursos existentes poderão, em primeira instância, contribuir para as soluções desse mesmo problema.

O acolhimento individual não pode, pois, ser feito de uma forma desenraizada do contexto sócio-cultural das populações e os meios financeiros de que se instrumentaliza devem ser utilizados no restrito limite de uma ajuda material transitória, que visa a mudança da situação problema. Tais meios não devem constituir um factor gerador de “clientelas” cada vez mais vastas, que reproduzam atitudes de dependência passivas ou agressivas da população.

A ajuda individual perderá a sua oportunidade se o problema tiver, pela sua incidência e natureza, o carácter colectivo, de grupo e comunidade.

Aí, o Assistente Social terá que ser o agente dinâmico na constituição de grupos a partir das preocupações, dificuldades ou interesses comuns, por vezes em concertação com outros agentes ou instituições .

Estes grupos, base do trabalho social, podem remediar o isolamento ou a exclusão e favorecer a entre-ajuda familiar e de vizinhança e apoiar a solidariedade de base comunitária.

A comunidade é, sem dúvida, o campo de exercício privilegiado de acção social.

A organização da intervenção a micro-nível, por delimitação sócio-geográfica, é passível de projectos de desenvolvimento, através da definição clara dos problemas em presença, dos objectivos a prosseguir, das práticas e estratégias a utilizar e da auto-avaliação sistemática a implementar. A finalidade última é “produzir” mudanças em ordem ao bem estar social e à aceleração dos processos de desenvolvimento social e económico, cumprindo-se os princípios de participação e de integração social.

O trabalho social com incidência **na comunidade** permite aos técnicos **um conhecimento mais realista dos problemas sociais** pelo contacto próximo das populações, favorecendo **a identificação dos problemas mais graves** que se põem às famílias ou aos grupos afectados pela situação de crise em que vivem.

É também ao nível local que é possível **utilizar recursos** e **vontades** dos vários agentes, em função de determinado objectivo e inovar modalidades de actuação enriquecidas pelo concurso dos parceiros e agentes locais.

No que respeita à segunda questão, **como proceder para fazer emergir a acção social do papel “de amortecedor”?**

A acção social tem sido entendida como um amortecedor dos problemas sociais que os outros sectores da vida económica e social (habitação, trabalho, saúde), no seu funcionamento, orientado estritamente para a solução dos problemas da área da sua competência temática, vão gerando, por não integrarem nos seus programas preocupações sociais e de satisfação das necessidades globais das pessoas e famílias.

Esta óptica de concepção e funcionamento das políticas sectoriais pode ser geradora de problemas sociais e de exclusão, eventualmente agravados nas suas características e no seu espectro, que vêm cair na esfera da acção social - **esfera** que não detem os meios de solução que os problemas exigem: casa, emprego , etc.

Assim, as soluções que é possível encontrar são normalmente paleativos, humana e tecnicamente desajustados à razão que originou o problema e às necessidades reais, uma vez que a acção social não detem os tais meios de solução definitivos.

A absorção excessiva, com soluções desta natureza, dos técnicos de serviço social que fazem o acolhimento, provoca-lhes um enorme desgaste pessoal, pois as soluções encontram-se, na maioria das situações, fora das suas possibilidades.

Resta-lhes, assim, pouco tempo para uma actuação social mais de acordo com uma perspectiva promocional, preventiva ou de desenvolvimento, inserida nas comunidades vivenciais, onde é possível envolver as pessoas e serviços, descobrir recursos e construir sociedades mais activas.

Por esse facto, os profissionais têm o sentimento crescente de serem ineficazes, não só porque lhes faltam os meios pertinentes, mas porque estão perante problemas que se apresentam cada vez mais complexos e massivos.

No entanto, se não está ao alcance dos técnicos criar o que falta, (casas, empregos ...), eles não podem demitir-se da responsabilidade de darem a conhecer a extensão dos problemas e de avaliar os seus efeitos nas pessoas e na sociedade em geral.

Esta componente tem faltado, de certa forma, à nossa acção social.

E só assim esta poderá dar contributos para novas estratégias e medidas de política mais orientadas para a realidade e criadoras dos direitos sociais.

Finalmente, que **perspectivas para os equipamentos sociais e para a acção institucionalizada?**

No que se refere à área específica dos equipamentos sociais, importa proceder a uma avaliação do funcionamento e modelo dos equipamentos sociais, tendo em atenção as novas realidades e a imperativa necessidade de racionalizar recursos.

Sem prejuízo da qualidade dos serviços que vêm já sendo prestados, devemos preocupar-nos com o vasto e diversificado universo de famílias atingidas pelos novos problemas sociais, como a toxicoddependência e a SIDA, por exemplo, ou as mudanças e diversidade de usos e costumes locais.

É urgente repensar as estruturas existentes e, neste novo contexto socio-económico, de pressão acrescida de necessidades, evoluir para modelos institucionais de **vocação social global**, lugares de animação da vida das famílias e da comunidade, suporte de intervenções sociais concertadas e inovadoras, espaço familiar e inter-geracional.

Importa ainda rentabilizar custos fixos, diversificando e inovando as respostas sociais a partir de uma estrutura única, quer se destine a crianças, a jovens ou idosos, e agrupando e articulando as acções que lhes são dirigidas.

O desafio é o da “desinstitucionalização”, o da recriação das respostas sociais, através, por exemplo, de centros sociais polivalentes, que, nas comunidades locais, integrem serviços que atendam às necessidades globais da população.

Para além da recriação de novas respostas sociais, que referi, surge, como prioritário, o desenvolvimento e incremento de **serviços** de base comunitária.

Em nenhum caso, porém, as respostas formais deverão substituir ou desmotivar o papel da família, dos grupos de solidariedade natural ou da própria comunidade, na acção local.

Numa perspectiva de complementaridade e de “serviço comunitário”, os equipamentos deverão fomentar e potenciar as capacidades de todos e de cada um, favorecendo nomeadamente, a entreajuda familiar e de vizinhança e a solidariedade de base local.

## **7 A Acção Social pública e privada. As ONG's**

---

Cabe aqui uma referência muito especial a algumas ONG's portuguesas - as IPSS - porque são os agentes activos da solidariedade e porque, na prática, têm assumido, com voluntarismo, protagonismo e competência, a gestão dos equipamentos sociais e da maior parte dos serviços básicos ao nível das comunidades.

As IPSS, aliás, fazem parte integrante do sistema da segurança social, de uma forma sem precedentes nos restantes países da Europa.

São, assim, complementares e corresponsáveis com o Estado na efectivação da justiça social, prestando uma componente imprescindível à acção social - a da solidariedade.

Estado e ONG's estão hoje unidos na convicção da importância do seu papel no combate às desigualdades, no atendimento aos mais desfavorecidos e, numa forma geral, garantindo os direitos dos cidadãos à protecção social.

Se nas questões de princípio todos estamos de acordo, é necessário ainda, na prática, afinarmos as relações entre o público e o privado, ultrapassando fantasmas do passado, e caminharmos “renovados” numa relação de parceria (contratual) e de complementaridade, para a acção positiva e realizadora.

A interdependência entre ambas é uma realidade.

Nenhuma parte subsiste sem a outra e, assim, há que estruturar a relação na base do respeito pelas competências e papel de cada um sem atropelos nem omissões.

O Estado não se pode omitir do seu papel de garante da justiça social e do bem comum e neste papel não pode ser substituído por nenhum outro agente.

Os países que não têm as infraestruturas sociais suficientes não podem deixar de planear a iniciativa social voluntária.

Gostaria de terminar esta referência especial às IPSS reflectindo três preocupações que constituem eixos pertinentes e de viragem para os agentes e promotores sociais:

**1º** Estarem conscientes da crescente internacionalização da questão social.

O quadro de análise e de reflexão dos problemas tem que ser alargado e a iniciativa social tem que ser realizada num quadro prospectivo e não de solução imediatista dos problemas.

**2º** Darem importância e relevo à formação, à informação e ao trabalho em rede.

Considera-se, actualmente, que a formação é a matéria prima das organizações: sem conhecimento actualizado, sem elevação do nível de competências dos promotores e agentes sociais, o social é incapaz de evoluir e de se afirmar.

O funcionamento em rede supõe o estabelecimento de alianças, baseadas nas complementaridades dos saberes e experiências que, quer pela união, quer pelo intercâmbio, se podem potenciar e multiplicar.

As instituições devem criar laços e dispositivos de diálogo aos vários níveis (local, distrital e nacional) e no conjunto.

**3º** Proceder à flexibilização das respostas institucionais, à abertura à comunidade e à participação de todos.

Três ideias estão associadas:

- a de que a instituição deve ser entendida como um **centro de recursos e agente dinamizador** de iniciativas ao nível da comunidade onde se insere.
- a de que a instituição não tem razão de ser em si própria, mas é um **instrumento posto ao serviço das necessidades locais** e das pessoas .
- a de que **a participação é um elemento chave para a vida da instituição**. Por isso, a instituição deverá desenvolver todas as formas que permitam **dinamizar e aumentar o protagonismo** das pessoas e famílias atendidas.

## **8 As linhas forças para um projecto nacional da Acção Social**

Actualmente, não se concebe qualquer actividade humana sem ser planeada.

Planear, significa projectar e, literalmente, projectar, é traçar linhas para o futuro.

Duas componentes são essenciais para o fazer:

**O conhecimento da realidade e a visão prospectiva dessa realidade.**

Ora bem, a acção social tem que sair da sua acção pontual e imediatista, ao sabor dos impulsos, para uma acção planeada, estratégica e criteriosa.

A primeira etapa para um projecto nacional de acção social, começa por nos **entendermos sobre**:

- **o papel que a acção social tem que desempenhar no conjunto das políticas;**
- **a que problemas tem que fazer face;**
- **que recursos tem ao seu alcance.**

Estas Jornadas são um primeiro passo nesse sentido.



Mas há que continuar o debate e o esforço de “fotografar” acção social, que não pode, ao nível nacional, ser a soma de todos os Centros Regionais mas ser orientada por uma linha coerente de princípios e construída por uma lógica de conjunto, a partir dos contributos de cada Distrito.

Tal significa o estabelecimento de **dois processos simultâneos**: “**de baixo para cima**” - cada **distrito**, o nível local, deverá **contribuir com a sua dinâmica e especificidade**, ditadas pelas realidades socio-económicas da população com quem trabalha; de “**cima para baixo**”, o nível político estabelecerá as linhas mestras, orientadoras das acções, que definam as prioridades sociais nacionais, que salvaguardem as assimetrias e desigualdades e garantam os direitos sociais dos cidadãos, independentemente do local onde residam.

A DGAS, que pela sua natureza orgânica está entre o nível político e o operacional, tem uma função charneira (sem deixar de ser actuante) e está animada pela vontade de dar um novo impulso à acção social, dentro dos parâmetros referidos.

Nesse sentido, propõe-se, no total respeito pela especificidade dos CRSS e até como estimuladora das diferenças, consideradas fonte de criatividade e inovação, estabelecer a globalidade nacional, aproveitando a riqueza da diversidade, mas construindo uma lógica de conjunto.

Devem, assim, a DGAS e os Centros Regionais, encontrar um funcionamento colectivo que melhore a eficácia das actividades específicas de cada Centro Regional, graças às sinergias que o trabalho cooperativo pode gerar no espaço nacional.

Por outro lado, a DGAS não terá sentido nem papel, se não se aproximar da realidade e não se identificar com o trabalho desenvolvido pelos Centros Regionais.

Desta forma, já está em desenvolvimento um processo de aproximação aos Centros Regionais - 1ª etapa, que permitirá, a esta Direcção-Geral conhecer a realidade e recolher a informação indispensável para estabelecer o “quadro” da acção social a nível nacional. Tal conhecimento é um elemento fundamental para a elaboração de um diagnóstico que possibilitará o desenvolvimento de linhas de actuação e o estabelecimento de programas de acção conjunta e complementar.

Para além da realização deste projecto nacional, que preocupações devem pautar a **acção social de futuro?**

- o incremento da dimensão do conhecimento, através da investigação e análise social como factores indispensáveis aos avanços e ao direccionamento dos esforços da acção social para os mais graves e importantes problemas e para a definição das políticas. Encara-se como muito positiva a ligação da acção social às Universidades e Institutos vocacionados;
- a intensificação do debate da questão social, como componente essencial do desenvolvimento, e estreitamento da relação público/privado na consecução dos objectivos da acção social;
- a abertura da acção social aos palcos internacionais, nomeadamente da Europa, para que se mantenha a par das novas tendências e dos novos desafios internacionais e desempenhe aí um papel activo;
- o incremento da formação e informação dos agentes e decisores, através do intercâmbio, da permuta de experiências e conhecimentos e do debate de ideias, para além da própria formação no trabalho, a chamada formação **interactiva**.

Para terminar e, em síntese, os rasgos fundamentais que devem estruturar a acção social, hoje, no novo contexto social e económico:

- da acção social individualizada - ao tratamento personalizado, num quadro de acção de grupo e comunidade;
- da obra social, ao desenvolvimento da comunidade;
- das acções pontuais e sectoriais, a processos de desenvolvimento e ao partenariado;
- da acção social prestadora de serviços à acção social promotora de iniciativa social e das solidariedades.

Termino com uma citação de Edgar Morin, no seu recente livro OS PROBLEMAS DO FIM DE SÉCULO: ***“Não sabemos o caminho, mas sabemos que o caminho se faz andando”***.