



## Universidades Lusíada

Quaresma, Maria de Lurdes Baptista, 1939-

### **Acção social : os desafios do RMG**

<http://hdl.handle.net/11067/4013>

#### **Metadata**

<b>Issue Date</b>	1997
<b>Abstract</b>	Neste contexto, a componente comunitária e a sua relação com o desenvolvimento local/prevenção/actuação das/nas situações de risco e/ou de exclusão social foram visivelmente minimizadas o que conduziu, em geral, a um desenraizamento da acção social na sua dimensão territorial. Simultaneamente, o crescimento exponencial de novas formas de exclusão, por vezes associadas a fenómenos de polarização social e espacial, puseram em evidência não só as lacunas e as insuficiências do sistema de protecção...
<b>Keywords</b>	Acção social - Portugal, Rendimento mínimo garantido - Portugal
<b>Type</b>	article
<b>Peer Reviewed</b>	no
<b>Collections</b>	[ULL-ISSSL] IS, n. 15-16 (1997)

This page was automatically generated in 2024-02-28T05:16:26Z with information provided by the Repository

## ACÇÃO SOCIAL – OS DESAFIOS DO RMG

*Maria de Lourdes Quaresma \**

“O conceito de Acção Social e, conseqüentemente, o seu papel são, hoje, indissociáveis de todo um contexto sócio-económico de *movimento e mudança*.”

As profundas mutações sofridas pelas sociedades contemporâneas colocam à Acção Social novos desafios e põem em questão as soluções tradicionais e os modelos de intervenção adoptados no passado”.<sup>1</sup>

A Acção Social, parte integrante do Sistema de Segurança Social tal como decorre da respectiva Lei de Bases (a qual colhe os princípios do direito à Segurança Social consignados na Constituição da República — Segurança Social — sistema unificado), tem correspondido a uma área de intervenção cujo papel de charneira entre os direitos consignados no âmbito dos regimes de segurança social e as formas de protecção social subsidiárias dos mesmos, nomeadamente através da atribuição de prestações visando colmatar lacunas do sistema, consubstanciou a função redistributiva de bens em equipamentos e serviços, criados essencialmente numa óptica sectorial e categorizada por lógica de grupos de idade e de acolhimento de indivíduos com problemáticas específicas.

Neste contexto, a componente comunitária e a sua relação com o desenvolvimento local/prevenção/actuação das/nas situações de risco e/ou de exclusão social foram visivelmente minimizadas o que conduziu, em geral, a um desenraizamento da acção social na sua dimensão territorial.

Simultaneamente, o crescimento exponencial de novas formas de exclusão, por vezes associadas a fenómenos de polarização social e espacial, puseram em evidência não só as lacunas e as insuficiências do sistema de protecção social, como

---

\* Direcção-Geral de Acção Social.

<sup>1</sup> Madeira, Joaquina, “O Ser e o Estar da Acção Social”. Dez.º 1996.

também a *necessidade de repensar uma Acção Social territorializada*, ou seja, e segundo Mejed Hamzaoui:

- tratar a territorialidade como dimensão importante da acção social
- tentar dar visibilidade à relação social
- implicar e dinamizar a participação dos sujeitos transformando-os em actores do seu próprio desenvolvimento
- criticar as delimitações espaciais e as actuações institucionais sectoriais na medida em que as mesmas se revelem incapazes de compreender a realidade social e de agir sobre ela.

Esta metodologia, embora já praticada inicialmente nos anos 60 com experiências de desenvolvimento comunitário, as quais surgiram concretamente como reacção à institucionalização de uma Acção Social centrada em torno da sectorização e da categorização, e mais recentemente desenvolvida no âmbito dos projectos de luta contra a pobreza, vem sofrer um novo fôlego com a implementação do RMG.

Surge, no entanto, no fim de um percurso de descapitalização de recursos humanos dos CRSS e de grande investimento em programas sectoriais e categoriais, configurando a consolidação das lógicas de acção social que lhe estão subjacentes, as quais correspondem também à mobilização/adesão da sociedade civil (através do empenhamento das ONG), aderente à mesma filosofia de acção sectorial e categorial.

No entanto, o enfoque em programas de luta contra a pobreza e em outras iniciativas, designadamente no âmbito do Sub-Programa Integrar do QCA II, pode ser entendido como resposta à necessidade de viragem no sentido de um maior investimento numa acção social territorializada.

Sendo assim, estamos no momento actual perante uma situação em que a lógica do investimento público, da organização das Instituições de Segurança Social, das práticas dos profissionais no âmbito da Acção Social e da sociedade civil, se concentra no sectorial e no categorial, existindo contudo e relativamente aos diferentes agentes, designadamente no âmbito da decisão política, sinais de reorientação no sentido atrás referido.

Esta reorientação, ao valorizar o *sujeito*, e o *local/comunidade*, exige, certamente, um enquadramento mais claro da Acção Social no sentido do *direito social*, e obviamente da definição/clarificação dos *direitos dos sujeitos* no âmbito da Acção Social. É assim que o enfoque numa Acção Social territorializada, é indissociável

de uma Acção Social charneira da negociação e da garantia de direitos, “*ultrapassando uma actuação predominantemente canalizada para a “gestão” de problemas residuais e investindo pois na prevenção e integração comunitária*”<sup>2</sup>.

Reorientação que obriga também a repensar os pressupostos e a concretização da Acção Social sectorizada e categorial, nomeadamente em termos de identificação de necessidades, planeamento de recursos, organização dos serviços, e formação dos profissionais. Reorientação que, pressupõe a aplicação, articulação e coordenação das políticas sectoriais, enquanto vectores do desenvolvimento local.

Nesta perspectiva, a função redistributiva da Acção Social, a não menosprezar, deve contribuir para a clarificação do papel dos diferentes agentes da política social a nível local e bem assim para a construção de modelos de intervenção que substanciem a garantia dos direitos no singular.

*“Se o desenvolvimento não se reduz ao local, é no território e no quotidiano que ela se torna real”*. J. M. Henriques

## **RMG e Impacto na Acção Social**

Como todos sabemos, a implementação do RMG, ao construir um dispositivo que articula o direito a uma prestação a um direito/dever de inserção, constitui um sólido desafio à Acção Social, implicando novos tipos/modelos de intervenção, obrigando obviamente a uma séria reflexão conceptual.

Considero que alguns pontos são essenciais para essa reflexão, tendo elegido para o trabalho desta sessão:

- o conceito de inserção
- a valorização do sujeito
- o território.

### **Que conceito de inserção?**

Parece claro que a emergência do conceito de inserção decorre da necessidade de pôr em evidência um novo contexto, exigindo diagnóstico e intervenção adequada.

---

<sup>2</sup> Madeira, Joaquina, “O Ser e o Estar da Acção Social”. Dez.º 1996

Segundo Pierre MacLouf, as políticas sociais desenvolvidas no âmbito do Estado Providência, inscrevem-se numa lógica redistributiva, a partir de pressupostos de estabilidade histórica das estruturas de socialização de base territorial: estruturas antropológicas (família), estruturas institucionais (escola) e estruturas económicas (sistemas produtivos). Ou seja, “a integração resultava de uma boa articulação entre dois ou vários sistemas de normas”, considerando que o ajustamento recíproco entre a família, a escola e a empresa, resultava da autonomia relativa destes três tipos de estruturas. Neste contexto, as políticas sociais garantem direitos a partir de normas universais para categorias universais, concepção mecanicista e automática da integração.

Ora, segundo os mesmos autores, a evolução/transformação em curso põe em questão a boa articulação entre as 3 estruturas referidas, resultante, entre outras, da perda de autonomia relativa de duas delas — família e escola, em relação à 3.<sup>a</sup> — economia.

Estas transformações, obrigando a repensar os pressupostos das políticas sociais, conduzem não só a uma outra concepção das mesmas, como obrigam a novas formas da sua operacionalização.

O conceito de inserção subjacente ao que hoje se denomina como políticas de inserção, no âmbito das quais o RMG se inscreve, colhe todo o seu sentido na assumpção de que estas não se orientam numa lógica de reforço de categorização dos direitos, mas sim numa lógica de recentragem sobre os sujeitos, ou seja, “indivíduos considerados como actores do seu próprio futuro”.

É assim que o conceito de inserção está ligado a uma transformação das representações e dos valores, sendo de salientar também que a lógica da inserção abrange o conjunto das iniciativas públicas e privadas voluntariamente comprometidas no processo de “fazer entrar de maneira flexível, categorias em situações precárias”. Entrar onde? “numa sociedade mais nebulosa, bem diferente da sociedade global de contornos/articulação claras, na qual, ainda há 2 décadas, as políticas sociais *integravam* grupos bem definidos”.

O conceito de inserção, ao acolher o princípio de discriminação positiva face ao sujeito singular na sua relação com o colectivo a que pertence, conduz necessariamente ao repensar/recriar a nossa relação com o sujeito.

*Valorização pois, do sujeito*, cuja história não é indiferente à história de um território, ou de vários territórios.

Donde, a necessidade de aprofundar a dimensão diagnóstico nas suas diferentes componentes:

*Indivíduo, Família, Comunidade*

*Diagnóstico* que exige esforço e *formação contínua* no sentido do *saber ouvir, conhecer e interpretar*.

*Ou seja, não basta descrever e é redutor categorizar.*

Fica como essencial perceber, ou ir percebendo, que eles são necessários, onde e como construí-los com os sujeitos para que a inserção tenha lugar, ou para que não se desencadeie a desinserção. Estamos pois, no campo da relação social, dos laços sociais, que sustentam/constituem o tecido social.

*Sujeito/território e Acção Social*

O social clássico, ao utilizar categorias universais, retribui uma integração social, mas não pode construí-la.

A apreensão do singular, nomeadamente na sua relação com um território concreto, constitui o eixo central da intervenção face à inserção.

“Privilegiar a abordagem comunitária significa procurar as soluções através das pessoas e grupos afectados, no seu próprio meio e redes de relacionamento familiar e comunitário”<sup>3</sup>.

Trabalhar no território e com o território, constitui também neste momento uma reformulação profunda do conhecer e do agir.

Estamos de facto, como refere o Prof. Roque Amaro, no fim de um ciclo marcado pela especialização/sectorização, fraccionamento do saber e do fazer. O que nos é pedido nesta viragem é que *aprendamos a integrar os saberes — interdisciplinaridade — e a integrar as intervenções — cooperar, trabalhar em parceria.*

Todos nós sentimos na nossa pele a complexidade deste desafio e as tensões que lhe estão subjacentes.

Mas não esqueçamos também que a regulação destas tensões são factor essencial à própria evolução, ao *caminhar*, ao *avançar*, dado que *ela produz mais conhecimento/melhor conhecimento e mais sinergias para o desenvolvimento.*

---

<sup>3</sup> Madeira. Joaquina, in “Face aos Novos Imperativos, Que Acção Social?”. Dez.º 1996

## O Caminho percorrido

Um ano de vida do RMG com a implementação dos Projectos Piloto Experimentais, trouxe-nos certamente experiência, inquietação, insegurança, muitas interrogações e também a explosão dos desejos e das expectativas face à construção de um novo caminho no combate à pobreza e à exclusão.

Do relatório final do “Estudo de Acompanhamento e Avaliação do Rendimento Mínimo Garantido”, consta que: “Devemos ainda considerar, no plano da inserção, o acesso a outros direitos sociais que o RMG permitiu. Ao constituírem-se como instrumento privilegiado de auscultação das populações, das suas necessidades, anseios e condições de vida, os dispositivos criados no âmbito das CLP’s foram muitas vezes um primeiro passo das instituições na direcção das famílias mais excluídas e marginalizadas. A recuperação de direitos é um dos resultados desse passo.

... Pretende-se actuar sobre as causas e prevenir a reprodução da pobreza... Este aspecto constituiu a dimensão mais problemática de todo o período experimental e o qual, a nosso ver, merece maior cuidado futuro”.

E refere ainda que:

“...as parcerias alargadas são preferíveis, não só porque aumentam o âmbito de intervenção das CLP’s, até porque os parceiros disponibilizam técnicos de terreno e meios, mas também porque permitem o intercâmbio de experiências e o desenvolvimento da colaboração entre parceiros que, em muitos casos, trabalhavam “de costas voltadas”.

A maioria dos projectos entende a importância da colaboração de parceiros e actuação em âmbitos diversificados e encara positivamente a integração de novos parceiros. De longe, os parceiros mais desejados são as associações locais de empresários e até empresários em nome individual, os quais poderiam dar um contributo importante nas soluções de emprego...”.

Mas não deixa de salientar também:

“A solidariedade entre parceiros, mais ou menos bem conseguida, predomina na maioria dos projectos. Quase sempre pode existir alguma conflitualidade, mas ela ultrapassa-se pelo debate e acaba por funcionar como estímulo à inovação.

... Contudo, em algumas verifica-se uma situação diferente.

Assim, a conflitualidade pode ser difusa ou paralisante... que tende a prejudicar o funcionamento do projecto”.

E ainda:

“... Um dos problemas mais sentidos pelos projectos piloto, foi a falta de instrumentos de política adequados para a construção de programas de inserção mais ambiciosos.

Para estes grupos, um programa de inserção requer projectos prolongados, capazes de lidar com as recaídas, estabelecendo etapas e metas operacionalizadas, mobilizando recursos de qualidade e um sistema institucional de respostas profissionalizadas nos campos do apoio social e familiar, acolhimento, de orientação e formação pessoal e profissional e do apoio à integração no mercado de trabalho e na comunidade”.

Em síntese, temos *as potencialidades deste dispositivo no âmbito da luta contra a exclusão, a construção da parceria como instrumento privilegiado da intervenção e as exigências que todo este processo comporta relativamente à evolução das políticas sociais, designadamente dos meios para a sua aplicação a nível local.*

Mas, se as potencialidades são evidentes, os riscos não podem ser ignorados, para que possam ser controlados e, se possível, evitados os efeitos perversos:

- *Derrapagem para a tutela moral e psicológica*
- *Impasse na criação de oportunidades de inserção*
- *Não correcção das medidas orientadas para a inserção*
- *Cristalização dos programas de inserção em sistemas de socialização secundária “ancorados” às instituições.*

Eles constituem a outra face da moeda, funcionando como balizas da consciência crítica, que não podem estar ausentes dos processos de mediação e de negociação.

*Em síntese:*

*Repensar a acção social obriga a:*

- *reinvestir na relação com o sujeito*
- *repensar o diagnóstico, integrando a dimensão territorial*
- *reinventar a intervenção, acolhendo/integrando as diferentes iniciativas que determinadamente se propõem trabalhar para a inserção*
- *situar a acção social como intervenção axial face à mediação, à negociação e à contratualização*



Ou seja, os desafios com que hoje nos defrontamos são de ordem:

- *conceptual*
- *metodológica*
- *organizacional*

*Concretamente, teremos de:*

- *evoluir ao nível dos saberes*
- *adquirir/consolidar novas práticas*
- *construir novas formas organizacionais que viabilizem o desenvolvimento de uma efectiva territorialização*
- *conceber/implementar sistemas de informação/avaliação estratégica, que contribuam para um melhor conhecimento das exigências da singularidade e da territorialidade*
- *estar disposto/ser capaz de fazer evoluir as políticas sociais a partir dos dados da aplicação territorializada.*

*Donde, investimento em:*

- *Formação continuada*
- *Recursos humanos suficientes com competência adequada*
- *Ambiente Institucional competente*
- *Observação/avaliação*

Em suma, os desafios da inserção nos quais a implementação do RMG se inscreve, podem constituir o motor de reestruturação da Acção Social, contribuindo para:

- *Integrar a dimensão território como essencial ao exercício da Acção Social*
- *Integrar a lógica sectorial e categorial numa lógica de desenvolvimento social local, retomando a problemática da prevenção*
- *Intervir numa lógica de direitos*
- *Reestruturar os serviços em função da intervenção territorial intersectorial articulada e coordenada*
- *Formar/reciclar os profissionais capacitando-os para a recentragem no sujeito, para a mediação/negociação e contratualização, melhor dizendo, para o desempenho de papéis no âmbito da regulação dos problemas sociais*

Terminando, citarei Fitoussi e Rosanvallon que, numa obra recente, defendem a necessidade de avançar com uma nova política de identidade:

*“...Uma política clássica dos direitos do homem não é suficiente. É preciso desenvolver uma “política do mundo privado”, que tenha em conta toda a intensidade antropológica das novas formas de sofrimento.*

*Num espaço em que os laços são tendencialmente mais frágeis, sejam eles laborais ou genealógicos, a prioridade é a da reinserção do indivíduo no social e no colectivo”*

*Digamos que estamos na luta pelo mundo real contra o mundo virtual, pelo primado do homem como sujeito, relacional, convivencial, criador”.*

## **BIBLIOGRAFIA**

Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho

DONZELOT, Jaques et JAILLET, (1997), Marie Christine “Europe, Etats Unis, convergences des politiques d’insertion”, in *Le Bel Avenir de la Pauvreté, Esprit*.

FITOUSSI, Jean-paul, e ROSANVALLON, Pierre, (1996), *Le nouvel âge des inégalités*, Ed. du Seuil, Essais. HANZAQUI, Mejed, “Le travail Social Territorialise: un nouveau mode de régulation sociale”.

MACLOUF, Pierre, “L’insertion, un nouveau concept opératoire des politiques sociales” in *Le Revenu Minimum Dette Sociale*, Ed. Logiques Sociales, L’Harmattan, 1992.

MADEIRA, Maria Joaquina, (1996), *Face aos Novos Imperativos da Acção social*, Ed. DGAS.

“Accompagnement Social et Insertion” — UNIOPSS, Ed. Syros, 1995.

Rendimento Mínimo Garantido — Estudo de Acompanhamento e Avaliação, CIES, Setembro, 1997.