

VIII INTERNATIONAL CONFERENCE
OF SOCIOLOGY AND SOCIAL WORK

The Challenges of Democracy: Making Society in Times of Individualization

Proceedings of the
VIII ICSSW 2019

Livro de Atas da
VIII ICSSW 2019

20th - 22nd November 2019

Faculty of Psychology and
Educational Sciences of the
University of Coimbra and
Higher Institute
of Social Work, Oporto

Faculdade de Psicologia e
Ciências da Educação da
Universidade de Coimbra e
Instituto Superior de Serviço
Social do Porto

VIII International Conference of Sociology and Social Work

The Challenges of Democracy: Making Society in Times of Individualization

20th – 22nd November 2019

Proceedings of the VIII ICSSW 2019 / Livro de Atas da VIII ICSSW 2019

Editor: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra

ISBN: 978-989-99775-7-0

Título / Title: Proceedings of the VIII ICSSW 2019 / Livro de Atas da VIII ICSSW 2019

Autor / Author: VIII International Conference of Sociology and Social Work

Editorial committee: Cristiana Dias de Almeida, Helena Reis Amaro da Luz, Jacqueline Marques, Joana Vale Guerra.

Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra / Faculty of Psychology and Educational Sciences of the University of Coimbra

Instituto Superior de Serviço Social do Porto / Higher Institute of Social Work, Oporto

*Todos os conteúdos são da inteira responsabilidade dos autores. / All the contents are of the authors responsibility.

Index

Introduction	4
The Challenges of Democracy in Present Time	5
1. Between Democracy and Neoliberalism: The importance of Citizenship Education	6
2. A nova gestão da força de trabalho: seus impactos na subjetividade do ser social e nas configurações dos movimentos dos(as) trabalhadores(as)	17
3. Deliberative systems and socio-state interfaces in Brazilian public environmental policies	29
4. The social transition of welfare models: challenges for social service.....	43
5. Safe spaces for radical ideas? From deradicalisation to repoliticisation in youth welfare work	55
6. Internet for the debate from the notions of rationality and liberty of Amartya Sen and Michel Foucault	67
7. Judicial Power and Democracy in Latin America. The relationship between the spheres of the State	75
8. Postcards from the Mediterranean Sea: technology, democracy and borders	85
9. Democracy borders in a borderless world / Fronteiras da Democracia em um mundo sem fronteiras.....	93
10. Performance of the Timor-leste democracy consolidation: Analyzing opportunities, challenges and expectations for a more inclusive society	105
11. Brazilian social policies – expansion, uncertainty and radical retrenchement	117
Making Society as an alternative to Social Complex Problems.....	128
12. Qualitative research with institutionalized children: paths and participation.....	129
13. Políticas públicas de intervenção social e urbanística em contextos habitacionais municipais sem qualidade	140
14. Processes of construction of secondary and institutional victimization	153
15. Invisible effects of poverty at schools – a challenge for social workers.....	165
16. Social Constructivism as a theoretical model and analytical and comprehensive perspective of facing the problems of the social complex.....	175
17. Cross-cutting approaches to social intervention in situations of parental violence	195
18. "Suspended lives": Institutional challenges towards refugees' self-determination.....	204
19. Career Commitment among Social Workers: Contribution of Personal and Organizational Factors.....	216
20. New realities of an ancient Spain: challenges and changes	228
21. Freedom and vigilance, the human being in the anguish between being individual and collective	238
22. Innovative Public policies for emerging social problems: the case of the older people in Spain.....	249
23. Effects of Inequalities in health and quality of life in Spain during the Great Recession	261
24. Social work and community mediation: contribution to international comparative research.....	274
25. Health Policy in Brazil: Challenges of democracy in the face of disasters.....	287
26. The framework of organizational capacity to deal with complex problems: Challenges for social workers involved in care services	298
27. Safe h(e)aven: participating and being included in accessible neighbourhood projects	317
28. Social Workers perspectives about aging in isolated territories	325
29. Collective Response to Combat Violence Against Women in Santa Maria – Brazil: an Intersectoral Forum Resposta	332

30. Doing society – social participation of youngsters in a rural area of Germany.....	343
31. Refugees and Social Protection: dilemmas and realities in the 21st century	355
32. Making social work and health care system fit for an ageing population.....	367
33. Alcoholism in Portugal: a real and complex problem?	378
34. Migraciones y capitalismo: el caso del refugiados africanos en Israel.....	390
35. Discourses and social self-representation of the elderly about old age	400
36. Robots, lies and misinformation in Venezuela. Identifying automated Twitter profiles of the Telesur and Vtv media 412	
37. Exploring the discourses inherent in Social Work methods of intervention: Restorative Practice in the UK	426
38. Participation and empowerment in social work – reality or endangered ideal?	437
39. Continuing education in times of retrocession of rights: some elements about the Brazilian reality	444
40. Serviço Social, Design e Suicídio: Intervenção e Inovação em Prevenção	455
41. The concept of evaluation in social services policies: an approach from the Spanish autonomic legislative framework.....	465
42. Under Pressure: The Case of Social Workers in Social Services in the Arab Sector in Israel.....	479
43. Transsexuality and social policy: current, directions and social emancipation.....	491
44. Implications in the bureaucratic treatment of the evaluation in the academic and professional routine of social workers.....	499
45. Professional Work in National Contexts: the case of Asian Social Work	509
46. Active Labour Market Policies in the New Social Order: Impacts on the personal and professional life course of citizens-recipients.....	517
47. Decline of universalism and the strengthening of individualism: reflection on the policies and practices of integration of migrants and refugees.....	529
48. #PrayFor (insert tragedy here): Mapping Interactivity throughout the use of hashtags on Facebook and Instagram – the case of the Manchester Attack (22nd may 2017).....	539
49. Práticas democráticas no Brasil: ações extensionistas como dispositivos para o desenvolvimento regional e local 551	
50. Factors Associated With Help-Seeking among People of the Haredi Faith-based Community	563
51. A Coordenação entre Serviços de apoio social para Crianças e Famílias no espaço europeu	576
Sustainability of Contemporary Democracies.....	588
52. Knowledge and culture: ability to build appropriate knowledge to intervene in the public field	589
53. Brazil at the present time – Reflecting advances and setbacks in the relationship between State and Feminist and LGBTI Movements	599
Posters.....	611

The Challenges of Democracy: Making Society in Times of Individualization

Introduction

“The Third wave of democratization in the modern world began, implausibly and unwittingly, at twenty-five minutes after midnight, Thursday, April 25, 1974, in Lisbon; Portugal, when a radio station played the song «Grandola Vila Morena»” (Huntigton, 2002: p3).

The rise of a new meaning for democracy, in the late twentieth century, was related not only to the "will of the people and the common good", but also with the processes that Nation-States should take to preserve the inalienable values of all citizens.

For some years, confidence in the stability of democracy was accepted as guaranteed. However, the rapid events of recent years threaten peace and confidence in the future. Democracy and its values seem, no longer, to be certain.

We need to question what is the state of democracy in the world today and how science may build a consistent reflection about the struggle between freedom and autocracy.

The main objective of the International Seminar on Sociology and Social Work is the substantive analysis of the major issues related to democratic reforms visible in political discourses and in social practices.

The follow sub-themes of the VIII International Sociology and Social Work Conference seek to promote discussion between Academy and Professionals allowing major understanding about central issues in international agenda and, also, about the need for alternatives to social instability.

The Challenges of Democracy: Making Society in Times of Individualization

The Challenges of Democracy in Present Time

All that was solid melts into air, all that was sacred is profaned, and people are finally forced to face their social position and their reciprocal relations with serenity (Marx, K., Manifest of the Communist Party).

Assuming the necessary historical differences, this celebrated statement of Marx could easily be transposed into present-day societies.

In fact, the ideals of Democracy and the unstable balance that always prevails between freedom, equality and security are subjected, especially in the last three decades, to intense processes of questioning. Not only is it discussed how freedom is exercised for the choice of those who govern - an enlightened or manipulated freedom? - but also the real possibilities of securing security in increasingly unpredictable and differentiated societies - what are the permissible processes of 'legitimized violence' used by the State in the Weberian sense? - In addition, rupture with confidence (in politics and politics) and the progressive loss of an ideal of progress accompany individualization movements that tend to exhaust the democratic project of its utopian mainstay: a fair and free society built by all and for all.

Under this scope the democratic project confronts, in increasingly global and pluralized societies - thus with differences in the understanding of what democracy itself means and the expectations and values that it allows or not to materialize - with the need to re-found the bases of the equilibrium between individual, or corporate, interests and collective goals. A collective that in fact undoes and remakes itself continuously, generating processes of insecurity, identity struggles, movements of belonging and preservation of the acquired. Did everything that was solid actually melt in the air?

The Thematic Sessions with the theme The Challenges of Democracy in Present Times are intended to frame proposals that discuss these fundamental questions in the current democratic transformation and that allow to perceive the transmutations in the very concept of democracy and in the values that it continues or not to behave in the following sub-themes:

- a. Democracy, Commitment and Insecurity
- b. Social Movements in the 21st Century
- c. Democratic transmutations and the consequences on social rights

1. Between Democracy and Neoliberalism: The importance of Citizenship Education

Ana Margarida Neves¹

Ana Maria Seixas²

Bruno de Sousa³

6

Abstract: The interests of neoliberalism and democracy may be apparently irreconcilable. The dominant neoliberal system based on economic liberalism, by promoting the development of freedom and individual rights has deepened inequalities and alienated citizens from public space. The dominated democracy based on ideas of equality and social rights, which brings citizens closer to the public space and the defence of collective social rights has been fighting for survival. This neoliberal dominance of democracy is also experienced in education. The political emphasis is placed on education tailored for the labor market, moving away from universal knowledge and social education. However, the role of education goes beyond the development of work skills and cognitive abilities, and the construction of values and transversal competences that can be developed through Citizenship Education (CE), whose foundation is democracy, should not be forgotten. CE, when considering both the individual and the citizen, could be a facilitator in the relationship between neoliberalism and democracy. In this communication we are going to highlight the importance of the critical-democratic citizenship education when presenting the different main theoretical constructions used in CE. We will also share the results of the documental analysis carried out on the main official documents produced by the European Union, the Council of Europe, UNESCO and the Ministry of Education of Portugal, which may have influenced the development of CE over time. The results seem to allow us to conclude that the citizenship conceptions most found were the adaptive, individualistic or participatory, lacking the critical-democratic citizenship.

Keywords: citizenship; citizenship education; critical-democratic citizenship; democracy; neoliberalism.

¹ Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Coimbra, ana.margarida.neves75@gmail.com;

² Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Coimbra, anaseixas@fpce.uc.pt;

³ Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, CINEICC, Universidade de Coimbra, bruno.desousa@fpce.uc.pt;

Resumo: Os interesses do neoliberalismo e da democracia parecem, aparentemente, irreconciliáveis. O dominante sistema neoliberal alicerçado no liberalismo económico, ao promover o desenvolvimento da liberdade e direitos individuais tem aprofundado desigualdades e afastado o cidadão do espaço público. A democracia assente em ideias de igualdade e direitos sociais, que aproxima os cidadãos para o espaço público e defesa dos direitos coletivos, tem estado a lutar pela sua sobrevivência. Esta dominância do neoliberal sobre a democracia é experienciada, também, na educação. A ênfase política é colocada numa educação voltada para o mercado de trabalho, afastando-se do conhecimento universal e das competências sociais. Mas, o papel da educação vai além do desenvolvimento das competências para o trabalho e das capacidades cognitivas, sendo igualmente importante a construção de valores e competências transversais, que podem ser desenvolvidas através da educação para cidadania (EC), cuja fundação é a democracia. A EC ao considerar ambos, o indivíduo e o cidadão, poderá desempenhar um papel de facilitadora na relação entre o neoliberalismo e a democracia. Tendo presente esta problemática e com o objetivo específico de analisar a evolução política da educação para a cidadania, vamos partilhar os resultados da análise documental realizada aos principais documentos legais/oficiais produzidos pela União Europeia, Conselho da Europa, UNESCO e Portugal, que poderão ter influenciado o desenvolvimento da EC ao longo do tempo, entre 2000 a 2018. Os resultados permitiram verificar que as conceções de cidadania mais identificadas foram a participativa/individualista e a adaptativa e a menos identificada foi a conceção de cidadania crítico-democrática. Deste modo, salienta-se a importância do ensino da cidadania crítico-democrática, para o alcance de um equilíbrio entre os valores individuais e coletivos.

Palavras-chave: cidadania; educação para a cidadania; cidadania crítico-democrática; democracia; neoliberalismo.

Introdução

O enfraquecimento da democracia para níveis preocupantes pode constatar-se, atualmente, através do seu reflexo direto em resultados eleitorais, em que a abstenção é aquela que ganha a maioria absoluta. Paralelamente, assiste-se ao aumento da frequência de atos de violência com novos contornos e à emergência de movimentos extremistas, que conseguem assento parlamentar em eleições recentes, o que nos transporta a memória para momentos da história marcadamente antidemocráticos.

O dominante sistema neoliberal alicerçado no liberalismo económico, ao promover o desenvolvimento da liberdade e direitos individuais, remetendo para o individualismo, tem aprofundado desigualdades

e afastado o cidadão do espaço público. A dominada democracia assente em ideias de igualdade e direitos sociais, que aproxima os cidadãos para o espaço público e defesa dos direitos coletivos, que remete para o coletivismo, tem estado a lutar pela sua sobrevivência. Ao constatar-se este evidente desequilíbrio existente entre valores individuais e coletivos, entendemos que a educação para a cidadania (EC), cuja fundação é a democracia, mas que considera tanto o indivíduo como o cidadão, poderá assumir um papel preponderante para o alcance deste equilíbrio. Assim, ao reconhecer a importância da EC neste processo, quisemos conhecer a sua evolução política, quais as conceções de cidadania que poderiam estar presentes nos textos políticos e que pudessem ter influenciado o atual contexto da EC. Assim, procedeu-se a uma análise documental multinível aos principais documentos legais/oficiais da União Europeia, da UNESCO, do Conselho da Europa e de Portugal, compreendendo o período entre 2000 a 2018.

Inicialmente, vão ser apresentadas aquelas que entendemos ser as principais conceções de cidadania no âmbito da EC. Na secção seguinte será especificada a problemática e os objetivos e depois será apresentada a metodologia utilizada e partilhados os principais resultados. No final serão deixadas algumas notas conclusivas.

Quadro teórico

A cidadania cuja fundação é a democracia parece não acolher consenso quanto à sua conceção. Tendo presente a sua diversidade, analisamos a cidadania numa perspetiva educativa destacando, desde já, a necessidade para capacitação para a cidadania crítica e democrática. Assim, concordamos com os autores Veugeliers (2007) e Westheimer e Kahne (2004) ao consideramos a existência de três conceções de cidadania, que deverão ser trabalhadas na educação. A conceção de cidadania adaptativa, que foi a primeira a ser desenvolvida nas escolas, atribui grande importância à disciplina e caracteriza-se pela obediência, cumprimento de deveres, honestidade, respeito pela lei, entre outras características idênticas. A conceção de cidadania participativa, que também já está a ser desenvolvida nas escolas, há algum tempo, tem como pressuposto central a participação ativa e assunção de posições de liderança dentro dos sistemas estabelecidos e das estruturas comunitárias. Por fim, a conceção de cidadania crítico-democrática, mais ausente nas escolas, valoriza a consciência social e o pensamento crítico e tem como pressuposto fundamental o questionamento e a mudança dos sistemas e das estruturas estabelecidos, quando estes reproduzem padrões de injustiça ao longo do tempo.

Também, neste alinhamento teórico, destacamos e concordamos com a proposta dos autores Eidhof, Dam, Dijkstra e Werfhorst (2016), que agruparam dois grandes conjuntos de objetivos da cidadania.

Um dos conjuntos, que designam por cidadania democrática consensual, compõe-se por objetivos, tais como a tolerância, a não violência, ou o voluntariado. O outro conjunto, que designaram por cidadania contestada, compõe-se por objetivos políticos da cidadania, que não conseguem consenso quanto ao seu ensino, o que dificulta o seu desenvolvimento nas escolas. Para contornar esta questão, estes autores criaram um quadro com as principais teorias políticas para facilitar esta tarefa. Tal como estes autores, também consideramos que o ensino desta componente mais política da cidadania é fundamental.

Em suma, a educação para o pensamento crítico, valores democráticos e competências sociais transversais é, por nós, considerada como fundamental, para fazer face aos desafios sociais desencadeados pelos valores neoliberais atuais. Assim, consideramos que há necessidade de se desenvolver na educação, em paralelo com as conceções de cidadania adaptativa e participativa, a conceção de cidadania na sua vertente mais política, a crítico-democrática. Deste modo, parece-nos ser possível caminhar para alcance do equilíbrio entre os valores individuais e coletivos.

Problemática / Objetivos

A principal motivação que originou a realização deste estudo assentou na preocupação social de resgatar a democracia, para fortalecer a cidadania democrática e a justiça social, contribuindo para a prevenção de racismos, xenofobias, extremismos, discriminações, intolerâncias e violências. Entendemos, também, que a reaproximação dos cidadãos e cidadãs do espaço público, para defesa dos valores e direitos coletivos seja possível, através do desenvolvimento do pensamento crítico e de competências para a participação democrática e social. Deste modo, posicionamo-nos em contracorrente com as influências neoliberais, que decorrem do liberalismo económico e que conduzem ao individualismo. Isto é, conduzem à defesa da liberdade e direitos individuais e ao afastamento e desinteresse dos cidadãos e cidadãs daquilo que é o coletivo e seu também.

Consideramos que a educação para a cidadania, ao considerar ambos, o indivíduo e o cidadão, poderá ter um papel fundamental para capacitar, também, para os valores democráticos – uma vez que a fundação da cidadania é a democracia – e, deste modo, alcançar-se um equilíbrio entre os valores individuais e os coletivos ou, pensando de forma mais abrangente, entre o neoliberalismo e a democracia. A problemática identificada reside, precisamente, no desequilíbrio que atualmente existe entre estes valores, devido à dominância e influência dos valores neoliberais sobre todos os setores da sociedade, incluindo a educação. Neste sentido, quisemos perceber o que aconteceu a nível político com o desenvolvimento e implementação da educação para a cidadania, que possa ter contribuído para este estado de letargia da capacitação para os valores democráticos e pensamento crítico,

levando ao desequilíbrio de valores. Para tal, conduzimos uma análise documental multinível na qual analisámos os principais documentos legais/oficiais, dado o seu maior peso e poder de influência, da União Europeia, da UNESCO, do Conselho da Europa e de Portugal, no período de 2000 a 2018. Seguidamente, apresentaremos a metodologia utilizada e os principais resultados do estudo.

Metodologia

A análise multinível à evolução política da educação para a cidadania foi realizada através de uma análise documental aos principais documentos legais/oficiais produzidos pela União Europeia, Conselho da Europa, UNESCO e Portugal entre 2000 e 2018. Na análise foram distinguidos dois percursos estratégicos com leitura paralela. Por um lado, foi realizada uma análise à frequência dos documentos legais/oficiais, das categorias e das subcategorias. Por outro lado, foi realizada uma análise crítica do conteúdo, identificando a conceção, ou conceções de cidadania que pudessem estar associadas às subcategorias presentes nos documentos. Para a análise de conteúdo dos documentos recolhidos online utilizou-se o software RQDA (Estrada, 2017).

Para a seleção dos documentos foram definidas as seguintes palavras-chave, que se constituíram como as principais categorias: ‘educação para a cidadania’; ‘educação cívica’ e ‘educação democrática’. Após esta fase, realizou-se uma análise automática dos excertos, seguida de uma análise manual, mais fina, dos excertos identificados, os quais foram alvo de codificação. Alguns excertos não foram considerados válidos de acordo com os seguintes critérios de exclusão: i) descontextualização relativa à área da educação, ii) no caso da União Europeia não se enquadrarem no âmbito de atuação dentro dos próprios Estados Membros e iii) documentos repetidos.

Resultados

1) União Europeia

Relativamente à União Europeia a fonte utilizada para a seleção dos documentos foi o EUR-Lex. Devido ao volume de documentação produzida pela União Europeia e ao facto de alguns tipos de documentos não serem considerados tão relevantes, em termos jurídicos, para a concretização das políticas e medidas, foram seleccionados os seguintes tipos: Conclusão, Proposta para uma Decisão, Proposta para uma Recomendação, Proposta para uma Regulação, Proposta para um Ato; Relatório; Resolução; Documento de trabalho, Livro Branco e Livro Verde. A pesquisa documental, que compreendeu o período de 2000 a 2018, resultou num total de 79 documentos com a palavra-chave ‘educação para a cidadania’, 153 com ‘educação cívica’ e 8 com ‘educação democrática’.

A primeira análise à frequência de documentos, por categoria, permitiu observar que, no geral, houve uma maior produção de documentos na categoria ‘educação cívica’ e um aumento da produção de documentos com ‘educação para a cidadania’ ao longo do tempo. No entanto, a produção de documentos com ‘educação cívica’ não diminuiu, porque houve um aumento da produção de documentos com ‘educação para a cidadania’, concluindo-se, assim, que há uma maior produção de documentos no total.

No conjunto dos documentos da categoria ‘educação para a cidadania’ verificou-se que as subcategorias que se destacaram com mais excertos válidos foram, em primeiro, a ‘cidadania ativa’, seguindo-se a ‘cidadania democrática’ e depois a ‘cidadania europeia’. Em suma, de acordo com a sua frequência as subcategorias aparecem com a seguinte ordenação descendente: ‘cidadania ativa’, ‘cidadania democrática’, ‘cidadania europeia’, ‘direito/direitos’, ‘cidadania global’ e ‘desenvolvimento sustentável’.

No conjunto de documentos da categoria ‘educação cívica’ as subcategorias com mais excertos válidos identificados foram, em primeiro, a ‘cidadania ativa’, seguindo-se a ‘cidadania democrática’. Em suma, a análise à frequência das subcategorias permitiu a seguinte ordenação descendente: ‘cidadania ativa’, ‘cidadania democrática’, ‘cidadania europeia’, ‘desenvolvimento sustentável’, ‘direito/direitos’ e ‘cidadania global’.

A análise aos documentos da categoria ‘educação democrática’ parece permitir concluir que a documentação produzida pela União Europeia foi residual, tendo sido encontrados 8 documentos no total. Devido ao número reduzido de documentos encontrados, estes foram todos analisados, não obedecendo a análise desta categoria, ao critério de exclusão. Devido ao facto de neste estudo nos interessar conhecer a evolução a política da educação para a cidadania democrática, nos Estados Membros, foi realizada uma análise mais minuciosa a estes documentos. O resultado desta análise permitiu constatar que as ocorrências encontradas se referiam a medidas da União Europeia em ações conjuntas com as Nações Unidas, em processos de construção e manutenção de paz, em países terceiros em conflito, com o objetivo de implementar um sistema democrático.

Uma análise mais crítica, apoiada no quadro teórico apresentado anteriormente, permite-nos verificar uma possível relação entre as subcategorias mais frequentes e as conceções de cidadania. Deste modo, a conceção de cidadania participativa/individualista, ou democrática consensual é aquela que está mais presente, uma vez que se associa à subcategoria mais frequente, a ‘cidadania ativa’, tanto nos documentos da categoria ‘educação para a cidadania’ como nos documentos da categoria ‘educação cívica’. Quanto às outras subcategorias que se seguem com maior frequência, a ‘cidadania democrática’ e a ‘cidadania europeia’ não associam à conceção de cidadania crítico-democrática, ou

cidadania contestada, considerando os contextos em que aparecem, pois, referem-se ao direito ao voto dos emigrantes nos Estados Membros de acolhimento ou, referem-se às eleições europeias. Assim, notou-se uma preocupação com o direito ao voto e com o incentivo à participação política focada ao nível da União Europeia e das eleições europeias e não, tanto, a nível geral. Por outro lado, verificou-se também no âmbito da ‘cidadania europeia’, uma preocupação em desenvolver a identidade europeia e informar sobre os direitos e deveres de cidadania europeia, o que poderá associar-se à conceção de cidadania adaptativa. Em suma, a conceção de cidadania participativa/individualista, ou consensual foi a mais identificada nestes documentos, seguida da conceção de cidadania adaptativa. Notou-se, ainda, a escassa presença e mais tardia, da conceção de cidadania crítico-democrática, ou contestada.

2) UNESCO

Relativamente aos resultados da UNESCO, os tipos de documentos foram selecionados e analisados foram os seguintes: Resoluções/Decisões, Conferências Internacionais e Recomendações. No total foram analisados 45 documentos.

A primeira análise permite-nos observar uma diferença comparativamente com a União Europeia, pois contrariamente, há uma maior produção de documentos na categoria ‘educação para a cidadania’ e ‘educação democrática’ do que na ‘educação cívica’. A análise à frequência das subcategorias permitiu chegar à seguinte ordenação descendente: ‘cidadania global’, ‘desenvolvimento sustentável’, ‘direito/direitos’, ‘cidadania democrática’ e ‘cidadania ativa’. Destaca-se a maior predominância das subcategorias ‘cidadania global’ e ‘desenvolvimento sustentável’, indo ao encontro do trabalho que tem vindo a ser realizado pela UNESCO nesta temática, mais concretamente, sobre a educação para a cidadania global e para o desenvolvimento sustentável. No caso do ‘desenvolvimento sustentável’ este tem sido trabalhado a um nível mais geral pelas Nações Unidas, através dos seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), não se atribuindo exclusivamente à UNESCO. A análise temporal não permitiu chegar a alguma conclusão sobre a maior ou menor frequência de alguma subcategoria nalgum período em específico, ou a partir de alguma concreta.

Através da análise crítica foi possível identificar a conceção de cidadania participativa/individualista, ou democrática consensual como a dominante, uma vez que esta poderá ser associada às subcategorias ‘cidadania global’ e ‘desenvolvimento sustentável’, que foram as subcategorias mais com maior número de ocorrências. A análise permitiu, ainda, verificar a considerável presença da conceção de cidadania adaptativa, uma vez que se poderá associar à subcategoria ‘direito/direitos’, a qual também foi das subcategorias mais identificadas. Notou-se, também, a quase escassa presença da conceção de cidadania crítico-democrática, ou contestada.

3) Conselho da Europa

Relativamente ao Conselho da Europa as Recomendações foram os documentos legais/oficiais analisados totalizando 27 documentos.

A primeira análise de frequência de documentos, por categoria, permitiu observar que no Conselho da Europa, contrariamente à União Europeia e diferentemente da UNESCO, há uma maior quantidade de documentos produzidos na categoria 'educação democrática', seguida da categoria 'educação para a cidadania' e, com uma menor quantidade de documentos surge a categoria 'educação cívica'.

A ordenação descendente das subcategorias, por frequência, é a seguinte: 'cidadania democrática', 'direitos', 'cidadania ativa', 'desenvolvimento sustentável' e 'cidadania europeia'. Notou-se, ainda, a ausência da subcategoria 'cidadania global'. Destaca-se a evidente predominância das subcategorias 'cidadania democrática' e 'direitos' indo ao encontro do trabalho que tem vindo a ser realizado pelo Conselho da Europa nesta temática, mais concretamente, com a conceção da Carta do Conselho da Europa sobre a Educação para a Cidadania Democrática e Educação para os Direitos Humanos (Council of Europe, 2010).

A análise temporal permitiu observar uma maior frequência das subcategorias 'cidadania democrática' e 'direito/direitos', já identificadas acima como as mais frequentes, no ano de 2010. Estas aparecem, mais concretamente, na recomendação e no documento referentes à Carta sobre a Educação para a Cidadania Democrática e Educação para os Direitos Humanos. No restante período em análise não existe mais nenhum momento a merecer igual destaque.

Através da análise crítica foi possível identificar a conceção de cidadania crítico-democrática, ou cidadania contestada como a predominante, uma vez que esta poderá ser associada à subcategoria 'cidadania democrática', que foi a subcategoria com maior número de ocorrências. Nestes documentos as palavras-chave/indicadores da subcategoria 'cidadania democrática' e o seu contexto enquadravam-se nas características desta conceção. Também foi possível identificar a forte presença da conceção de cidadania adaptativa, dado que se poderá associar à subcategoria 'direito/direitos', que também foi das subcategorias mais identificadas. Notou-se, nestes documentos, a menor presença da conceção de cidadania participativa/individualista.

4) Portugal

Para a seleção dos documentos portugueses foi utilizado o Diário da República Eletrónico como fonte e as mesmas palavras-chave. Os tipos de documentos analisados foram os seguintes tipos: Decreto-Lei, Despacho, Lei e Portaria. Com esta pesquisa inicial identificaram-se 63 documentos no âmbito da categoria 'educação para a cidadania', 32 no âmbito da categoria 'educação cívica / formação cívica' e 3 no âmbito da categoria 'educação democrática'.

Na análise ao conteúdo dos documentos portugueses houve necessidade de se pesquisar com outras palavras-chave/indicadores, nacionalmente contextualizados, mas que se associam e identificam com as mesmas subcategorias que têm vindo a ser analisadas, dado que a análise realizada com as palavras-chave/indicadores utilizadas para as outras entidades resultou num irrelevante número de ocorrências.

A primeira análise à frequência de documentos, por categoria, permite observar que em Portugal e à semelhança da UNESCO, contrariamente à União Europeia e diferentemente do Conselho da Europa, há uma maior quantidade de documentos produzidos na categoria ‘educação para a cidadania’, seguida da categoria ‘educação cívica e com uma menor quantidade de documentos surge a categoria ‘educação democrática’.

Através da análise à frequência das subcategorias, observou-se que a subcategoria com maior presença é a ‘cidadania ativa’, seguida da subcategoria ‘cidadania democrática’ e da subcategoria ‘direito/direitos’. A frequência das subcategorias tem a seguinte ordem descendente: ‘cidadania ativa’, ‘cidadania democrática’, ‘direito/direitos’, ‘desenvolvimento sustentável’, ‘cidadania global’ e ‘cidadania europeia’. A análise temporal permitiu destacar uma maior frequência de todas as subcategorias, a partir de 2016, após a criação do grupo de trabalho de Educação para a Cidadania em 2016 (Diário da República, 10 de maio).

Através da análise crítica foi possível identificar a conceção de cidadania participativa/individualista, ou democrática consensual como a predominante, uma vez que está associada à subcategoria ‘cidadania ativa’. Observou-se, também, a presença da conceção de cidadania critico-democrática, ou contestada, através da evidente frequência da subcategoria ‘cidadania democrática’. Ainda entre as mais frequentes está a subcategoria ‘direito/direitos’, o que permite constatar que a presença da conceção de cidadania adaptativa também mereceu destaque. Deste modo, pode concluir-se que, no caso de Portugal, apesar da quantidade de documentos não ser avultada e a frequência das subcategorias não ser grande, acompanhando neste sentido os resultados das restantes entidades, diferencia-se pela presença das três conceções de cidadania, justificada pela evidente frequência das subcategorias, que permite chegar a estes resultados.

Notas conclusivas

De um modo geral, a moderada produção de documentos identificados neste estudo poderá ser um sinal de uma menor atenção prestada às políticas da educação para a cidadania, particularmente, na sua vertente mais crítica e democrática. Esta situação parece contextualizar-se, mais concretamente, nos casos da União Europeia e Portugal, que, por sua vez, são detentores de poder legislativo, ou maior

poder de influência, respetivamente. Contudo, a análise temporal permitiu notar uma atenção crescente dada a nível político, particularmente, nos anos mais recentes.

O trabalho e empenho nestas temáticas, por parte do Conselho da Europa e da UNESCO confirma-se ao longo do tempo. O Conselho da Europa está mais voltado para a educação para a cidadania democrática e para os direitos humanos, confirmando-se a maior presença das conceções da cidadania crítico-democrática e da cidadania adaptativa. A conceção menos identificada foi, contrariamente às outras entidades, a cidadania participativa / individualista. A UNESCO, mais empenhada com a educação para a cidadania global e para o desenvolvimento sustentável, apresenta nos seus documentos a predominância da conceção de cidadania participativa/individualista e uma menor presença da cidadania crítico-democrática. Nestas duas entidades realça-se o facto de as suas Recomendações não terem um peso de um documento jurídico e o seu poder de influência, para a concretização das suas políticas, não ser tão grande quanto o desejado.

A União Europeia, de uma maneira geral – apesar de no setor educativo não ter legitimidade (jurídica) como tem noutros setores de atividade, nos Estados Membros, salvaguardando-se, no entanto, o seu forte poder de influência – apresentou maior preocupação com a cidadania ativa e a integração da dimensão europeia nos sistemas curriculares dos Estados Membros. Contudo, parece não ter alcançado a concretização pretendida. A este respeito, os resultados permitiram notar, por exemplo, a quase ausência da subcategoria ‘cidadania europeia’ nos documentos de Portugal, ou mesmo da UNESCO e do Conselho da Europa. Uma leitura paralela à Estratégia de Lisboa (União Europeia, 2000) e à Estratégia 2020 (União Europeia, 2010), dada a importância orientadora destes documentos para o desenvolvimento da União Europeia, permitiu verificar a ligeira atenção dada à EC, nomeadamente à cidadania crítico-democrática. Estes documentos predominantemente voltados para o desenvolvimento económico, dominados pelos valores neoliberais e individuais, poderão ter contribuído para o tímido desenvolvimento da EC nos Estados-Membros. Voltando à análise aos documentos selecionados verificou-se que a conceção da cidadania que mais se destacou foi a participativa/individualista e a menos identificada foi a crítico-democrática.

No caso de Portugal o número de documentos encontrados foi também reduzido, verificando-se um maior número de ocorrências a partir de 2016. A conceção de cidadania participativa/individualista foi a mais identificada. No entanto, a presença da cidadania crítico-democrática e da cidadania adaptativa também foi relevante, o que permitiu concluir que nos documentos portugueses são abordadas as três conceções de cidadania. Ressalva-se, aqui, o facto de os documentos com mais ocorrências serem mais recentes e que, no geral, também nas outras entidades – excecionando-se o Conselho da Europa – se

verifica a introdução de indicadores associados à cidadania crítico-democrática nos documentos mais recentes.

À semelhança do identificado no quadro teórico, as conceções que já estão a ser trabalhadas na educação são, também, aquelas que constam predominantemente nos documentos legais/oficiais, em geral, com exceção dos documentos do Conselho da Europa. Para terminar, deixa-se o desafio de se dedicar uma maior atenção ao trabalho desenvolvido pelo Conselho da Europa no que respeita à educação para a cidadania democrática, para se alcançar uma maior capacitação para os valores democráticos e coletivos, contrabalançando com os valores neoliberais e individuais.

Agradecimentos

Este projeto é financiado pela FCT com a referência SFRH/BD/145461/2019 e integrado no projeto SHASDRem - Addressing Social and Health Challenges through new developments in Structured Additive Distributional Regression Models [POCI-01-0145-FEDER-029443] cofinanciado pela FCT, FEDER e Portugal 2020.

Referências

- Council of Europe. Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education., Pub. L. No. Recommendation CM/Rec (2010) 7 (2010).
- Diário da República. Despacho n.o 6173/2016., Pub. L. No. 90 (10 de maio).
- Eidhof, B., ten Dam, G. T., Dijkstra, A. B., & van de Werfhorst, H. G. (2016). Consensus and contested citizenship education goals in Western Europe. *Education, Citizenship and Social Justice*, 11(2), 114–129. <https://doi.org/10.1177/1746197915626084>
- Estrada, S. (2017). Qualitative Analysis Using R: A Free Analytic Tool. *The Qualitative Report*, 22(4). Obtido de <https://nsuworks.nova.edu/tqr/vol22/iss4/2>
- União Europeia. Conselho Europeu extraordinário de Lisboa (Março de 2000): Para uma Europa da inovação e do conhecimento., (2000).
- União Europeia. EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo., (2010).
- Veugelaers, W. (2007). Creating Critical-Democratic Citizenship Education: Empowering Humanity and Democracy in Dutch Education. *A Journal of Comparative Education*, 37(1), 105–119. <https://doi.org/10.1080/03057920601061893>
- Westheimer, J., & Kahne, J. (2004). Educating the “Good” Citizen: Political Choices and Pedagogical Goals. *American Political Science Association*. Obtido de www.apsanet.org

2. A nova gestão da força de trabalho: seus impactos na subjetividade do ser social e nas configurações dos movimentos dos(as) trabalhadores(as)

Luísa Fernandes Cordeiro⁴

Alexia Dorneles⁵

17

Abstract: This article is the result of an analysis of the working class struggle scenario, which reflects on the most contemporary movements of the capitalist mode of production. The social being is understood as a being with objectification, therefore, composed by subjectivity. An analysis is made of how the capitalist mode of production and its gears impact the process of formation of the working class subjectivity and organization, especially in the period of flexible production. Initially, we discuss the fundamentals of the capitalist mode of production, followed by flexible production and the labor category, and, being this founder of the social being, the first movements that were the key to the development of the article were revealed, to understand the relationship between social being, the capitalist mode of production and the impacts on contemporary social movements. Finally, the object is approximated, with reference to the new international division of labor. At this moment the debate between the transformations in the way of managing the workforce in flexible production, its impacts on the formation of the subjectivity of the social being and the new configurations of social movements is debated.

Keywords: Social Being; Job; Flexible production; Workers' Movements

Introdução

Ao dar enfoque à categoria trabalho, torna-se necessário compreender o seu significado no processo de constituição do indivíduo social dentro do modo de produção capitalista.

A utilização da força de trabalho é o próprio trabalho. [...] O trabalho é, antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo em que o ser humano, como sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza. Defronta-se com a natureza como uma de suas forças. Põe em movimento as forças naturais do seu corpo – braços e pernas, cabeça e mãos -, a fim de apropriar-se dos recursos da natureza, imprimindo-lhes forma útil a vida humana. Atuando assim sobre a natureza externa e

⁴ Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), lusebraefg@hotmail.com;

⁵ Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), alexiadornelles@hotmail.com.

modificando-a, ao mesmo tempo modifica *sua própria natureza* (MARX, 2013, p.255).

É importante que se considere o processo de trabalho, o qual condensa os seguintes elementos: a atividade orientada a um fim ou o trabalho propriamente dito, seu objeto e seus meios. A dimensão teleológica está na capacidade de “projetar antecipadamente na sua imaginação o resultado a ser alcançado pelo trabalho [...] ao realizá-lo, provoca uma mudança de forma da matéria natural, mas nela realiza seus próprios fins” (IAMAMOTO, 2012, p.40).

Desse modo, compreende-se que todos os elementos que o processo de trabalho separa de sua conexão natural com a terra são objetos de trabalho que preexistem, sem a interferência do homem. Tem-se, como exemplo, o minério arrancado de seus veios. Entretanto considera-se que, quando o objeto de trabalho já passou por um processo de trabalho anterior, denomina-se matéria-prima. E então se tem o exemplo do minério que já fora extraído da mina e agora será lavado (MARX, 2013). Salienta-se, portanto, que toda matéria-prima é objeto do trabalho, mas nem todo objeto de trabalho é matéria-prima, porque só poderá tornar-se matéria-prima quando já tiver passado por alguma alteração que tenha sido mediada pelo trabalho.

Outro elemento que deve ser considerado no processo de trabalho são os meios de trabalho, que é a ligação entre o trabalhador e o objeto de trabalho que vai guiar sua atividade e sua relação com este objeto observa-se que

ele utiliza as propriedades mecânicas, físicas e químicas das coisas para fazê-las atuar sobre outras coisas, de acordo com o seu propósito. O objeto de que o trabalhador se apodera imediatamente – desconsiderando-se os meios de subsistência encontrados prontos na natureza, como as frutas, por exemplo, em cuja coleta seus órgãos corporais servem como únicos meios de trabalho – é não o objeto do trabalho, mas o meio de trabalho (MARX, 2013, p.256-257).

E ainda,

a própria terra é um meio de trabalho, mas pressupõe, para servir como tal na agricultura, toda uma série de outros meios de trabalho e um grau relativamente alto de desenvolvimento da força de trabalho. Mal o processo de trabalho começa a se desenvolver e ele já necessita de meios de trabalho previamente elaborados (MARX, 2013, p.257).

Dessa forma, os meios de trabalho são uma especificidade do processo de trabalho humano, pois a partir do momento em que a terra oferece a possibilidade de transformação de materiais naturais em ferramentas que irão ser utilizadas na transformação de um objeto, se estabelece uma relação entre homem e objeto. Os meios de trabalho explicitam sobre quais condições sociais o trabalho humano se

efetiva, e em qual nível de desenvolvimento as forças de trabalho estão.

O trabalho humano, portanto, libera e domina forças e qualidades existentes objetivamente na natureza- que independem da consciência humana -, apropriando-se dessas forças naturais e irradiando-as por meio do trabalho. Forças essas que ao mesmo tempo, desenvolvem, em níveis mais elevados, as próprias capacidades dos homens que trabalham (IAMAMOTO, 2012, p.41).

Compreende-se, então, que no processo de trabalho, ou seja, na atividade humana, através dos meios de trabalho é possível transformar o objeto segundo finalidades já previstas. “No que diz respeito aos meios de trabalho, a maioria deles evidencia, mesmo ao olhar mais superficial, os traços do trabalho anterior” (MARX, 2013, p.259).

Portanto o processo de trabalho, ou seja, o trabalho concreto, produz valores de uso a partir do momento em que se apropria de um elemento que é natural, advindo da terra, e então é utilizado para satisfazer as necessidades humanas. Assim, o trabalho não é uma categoria exclusiva do modo de produção capitalista, está além, é uma condição de existência do homem. A medição entre homem e natureza é uma construção dialética que exprime o momento metabólico existente, onde não há como separar o natural do humano. Compreende-se que este é protoforma⁶ do agir humano.

Desenvolvimento

Os movimentos que permeiam o novo modo de gestão da força de trabalho ainda possuem manifestações a serem dimensionadas. Sabe-se que esse processo de reestruturação produtiva atinge não somente a condição material do trabalhador, mas também sua subjetividade, o que abrange sua representatividade coletiva, por exemplo, os sindicatos.

A introdução de novos mecanismos na linha de produção, entre os quais braços mecânicos, máquinas de controle numérico, robotização de etapas, a microeletrônica avançada, conjugados com as técnicas *just in time*, controle de qualidade, entre outras, produziram alterações nos processos de produção de mercadorias ou serviços que, diretamente, se manifestam na classe trabalhadora. No toyotismo, a forma flexível de produzir e a descentralização da produção resultaram na desregulamentação e despolitização dos direitos trabalhistas, dessa forma “os sindicatos, foram forçados a assumir uma ação cada vez mais defensiva, cada vez mais ligada à imediatividade, à contingência, regredindo em sua ação de defesa de classe no universo do capital. Gradativamente, foram abandonando seus traços anticapitalistas” [...] (ANTUNES, 2015a, p.198). O que se permite pensar, diante dessa postura

⁶ Protoforma não significa categoria primeira, mas a categoria originária, mais simples, primária. Como se vê, não há como haver trabalho anterior ao ser social (LESSA, 2016).

imediate, é que no modo de produção capitalista, juntamente com o avanço de políticas econômicas de fundamentos neoliberais, e a introdução intensiva da tecnologia, a luta da classe trabalhadora tem, como elementar, a garantia do direito ao trabalho, mesmo que este tenha dimensões destrutivas.

Nesse cenário, observa-se que os sindicatos possuem uma nova forma de representar a classe trabalhadora, com o sindicalismo de participação, ou seja, é necessário que se participe de tudo, ou, ao menos, que não se questione a forma do mercado, a legalidade do lucro, como se produz ou para quem, e a produtividade. A reestruturação produtiva, conta com a nova forma de participação dos sindicatos, o que se torna ainda mais determinante para a formação de uma subjetividade às avessas do trabalhador — que essa se constitui através das relações sociais.

O sindicalismo, em seus traços e tendências dominantes nos países avançados, conduzido pelo ideário que tem conformado suas lideranças, a cada passo dado, recua a um patamar anterior, assemelhando-se a um indivíduo que, embora pareça caminhar para a frente, desce uma escada de costas, sem visualizar o último degrau e menos ainda o tamanho do tombo (ANTUNES, 2015a, p.199-200).

Percebe-se, nesse cenário, que o poder que a ideologia adquire sobre os organismos representativos e de luta da classe trabalhadora, se traduzem em um abandono da característica combativa, o que revela a captura da ideologia burguesa sob as ações de luta e resistência sindical.

O poder da ideologia predominante é indubitavelmente imenso, mas isso não ocorre simplesmente em razão da força material esmagadora e do correspondente arsenal político-cultural à disposição das classes dominantes. Tal poder ideológico só pode prevalecer graças à vantagem da *mistificação*, por meio da qual as pessoas que sofrem as consequências da ordem estabelecida podem ser induzidas a endossar, “consensualmente”, valores e políticas práticas que são de fato absolutamente contrários aos seus interesses vitais (MÉSZÁROS, 2014, p.472).

Desse modo, as transformações trouxeram impactos para a classe trabalhadora, que estão calcadas na crise que na atualidade a atinge. A reestruturação produtiva deu bases para que houvesse uma diminuição considerável da classe operária fabril, essa que está no núcleo do complexo de produção de mercadorias. Ou seja, ao tempo em que ela diminui, também incorpora qualificações, fazendo-a mais integrada através da lógica do toyotismo, à organização da produção capitalista, o que vai contrastar com a propagação precária pelas bordas do complexo produtor de mercadorias (ALVES, 2000).

Com essa mudança, a precarização do trabalho, que se constitui como um traço estrutural, típico do modo de produção capitalista em tempos de flexibilização, se expõe de duas formas. A primeira é

relacionada à crise estrutural do valor, o que remete a uma precariedade do salário, mas que não se reduz a ela, tendo também impacto nas condições de trabalho, no plano de carreira e na jornada de trabalho. Em síntese: a flexibilidade do trabalho está atrelada à retirada de direitos dos trabalhadores, que estão submetidos à lógica da terceirização, contratos de trabalho, e uma jornada de trabalho desregulamentada. A segunda expressão da precarização aparece na esfera existencial, ou seja, no modo de produção capitalista, em que a relação ontológica entre homem e natureza não é a mesma, e muito menos está abalizada na sua transformação relativa ao seu desenvolvimento pleno. Essa está qualitativamente pior; o sujeito possui uma nova relação com o trabalho.

Nesse sentido, a produção flexível trouxe mais tecnologia, e uma nova forma de gestão da força de trabalho, o que resultou em um estilo de vida que, a partir dessa reestruturação, tem em suas bases a qualificação da força de trabalho e, principalmente, a pressão ideológica sobre o sujeito, baseado em metas e produtividade. Sobretudo a esfera de desejo e de domínio por essa nova lógica de produção não é somente a produtiva, mas a totalidade da vida do sujeito, o que pode ser compreendido como

o modo de vida just in time implica maior carga de pressão no plano psíquico do homem-que-trabalha, tendo em vista que ele opera o fenômeno da vida reduzida. Na medida em que a produção toyotista torna-se totalidade social, ele impregna a vida social de elementos valorativos do produtivismo capitalista. O trabalho abstrato, que nasce na fábrica, dissemina-se pela sociedade burguesa (ALVES, 2013, p.240).

Os sindicatos, por sua vez, não conseguiram se posicionar fora dessa lógica, o que culminou em uma diminuição das taxas de sindicalização, pois, a partir do processo de precarização do trabalho, que trouxe consigo, dentre diversas expressões, a contratação de trabalhadores em condições parciais e precárias, abriu-se espaço para uma fragmentação que, entre “os estáveis e precários, parciais, reduz-se fortemente o poder dos sindicatos, historicamente vinculados aos primeiros e incapazes, até o presente, de incorporar segmentos não estáveis da força de trabalho” (ANTUNES, 2015a, p.201). Então, o que se percebe é que há o rompimento dos vínculos entre os trabalhadores, o panorama, antes baseado no binômio fordista-taylorista, e que consistia, em primeira instância, na condição de igualdade entre os trabalhadores, na atualidade, com a reestruturação produtiva, provoca uma fragmentação dentro da classe.

Instalou-se a nova fórmula do cada um por si, e a solidão de todos tornou-se regra. Agora, um colega afoga-se e não se lhe estende mais a mão. Em outros termos, um único suicídio no local de trabalho – ou manifestamente em relação ao trabalho – revela a desestruturação profunda da ajuda mútua e da solidariedade (DEJOURS; BÈGUE, 2010, p.21).

As transformações nas ações sindicais dão margem a que não haja uma mobilização coletiva, sobretudo porque a representatividade da classe trabalhadora não está na mesma direção de origem, e então o sentimento de pertencimento é suprido pela solidão e individualidade. A subsunção do trabalho à lógica mercantil tem como objetivo a despolitização e o desmonte da classe trabalhadora, que é a única capaz de agir antagonicamente aos interesses do capitalismo. Dessa maneira, ocorre a pulverização dos sindicatos, ou seja, através da terceirização, a representatividade dos trabalhadores ocorre de maneira diferenciada para cada função exercida, mesmo em uma mesma empresa, o que solapa a possibilidade de organização, solidariedade e resistência de classe (ANTUNES, 2015a).

O desemprego é estrutural. Sabe-se que o modo de produção capitalista é um sistema contraditório e que possui forças antagônicas. Diante disso, é necessário que se ressalte: sob a falácia da ampliação dos campos de trabalho, essa que está materializada através de diversas expressões, como a terceirização, surge o trabalho precário e, além dele, o desemprego estrutural.

Assim, a formulação de políticas econômicas e sociais de fundamentação neoliberal encaminham a reestruturação produtiva, propiciando uma nova forma de desenvolvimento do capitalismo que, em síntese, se resume a um vigoroso aumento da composição orgânica do capital que tem como consequência o aumento de produtividade acompanhada da não menos vigorosa diminuição de trabalhadores envolvidos diretamente na produção de mercadorias. Desse modo, e a partir da lógica de um capitalismo globalizado, os trabalhadores agora passam a ser a população trabalhadora excluída, deixam de ser o que Marx denominou excedente, sobrança. Ou seja, é a nova massa de pessoas que está fora, sem ser utilizada pelas formas exploratórias do capital.

Outro aspecto importante é “a subproletarização tardia é a nova precariedade do trabalho assalariado sob a mundialização do capital. Ela surge não apenas em setores tradicionais (e desprotegidos) da indústria (e dos serviços), mas, sobretudo, em setores modernos da produção capitalista” (ALVES, 2000, p.78). Sua especificidade está na fragmentação da classe em seu interior. Assim, o processo de subproletarização inclui aqueles trabalhadores que, na atualidade, fazem parte do contingente das contratações e do trabalho temporário.

Como já se salientou anteriormente, a precarização do trabalho tem uma ligação orgânica com a reestruturação produtiva, e a fragmentação entre os trabalhadores estáveis e instáveis dentro da classe é uma expressão desse processo. Dessa forma, entende-se que, no mundo “moderno” do trabalho, aparece, como característica, um centro produtivo ocupado pelos trabalhadores integrais, assalariados, e que possuem vínculo permanente (ALVES, 2000).

Assim, a importância do grupo de trabalhadores que possui vínculos, e, portanto, uma dimensão orgânica importante para que se mantenha a nova forma de gestão da força de trabalho, aparece

quando se analisam as ofertas feitas em troca de ações dentro das indústrias que irão consolidar a manutenção dessa nova forma de produzir. “Goçando de maior segurança no emprego, boas perspectivas de promoção e reciclagem, e de uma pensão, um seguro e outras vantagens indiretas relativamente generosas, esse grupo deve atender à expectativa de ser adaptável, flexível e, se necessário, geograficamente móvel” (HARVEY, 1993, p. 144)

Em contrapartida, outra parte desses trabalhadores se encontra fora desse cenário que oferece, em uma primeira impressão, segurança e estabilidade no trabalho. Na verdade, ainda permanecem sendo trabalhadores assalariados, porém em condições muito menos favoráveis do que a do grupo anterior; não há possibilidade de carreira, por exemplo, e, dessa forma, se tornam trabalhadores sem vínculo. O que se percebe é que esse processo dá margem a uma criação periférica do complexo de produção do capital, originando dois grupos diferentes (ALVES, 2000).

O primeiro consiste em “empregados em tempo integral com habilidades facilmente disponíveis no mercado de trabalho, como pessoal do setor financeiro, secretárias, pessoal das áreas de trabalho rotineiro e de trabalho manual menos especializado”. Com menos acesso a oportunidade de carreira, esse grupo tende a se caracterizar por uma alta taxa de rotatividade, “o que torna as reduções da força de trabalho relativamente fáceis por desgaste natural” (HARVEY, 1993, p.144).

E o segundo grupo periférico é o que

oferece uma flexibilidade numérica ainda maior e inclui empregados em tempo parcial, empregados casuais, pessoal com contrato por tempo determinado, temporários, subcontratação e treinados com subsídio público, tendo ainda menos segurança de emprego do que o primeiro grupo periférico”. Todas as evidências apontam para um crescimento bastante significativo desta categoria de empregados nos últimos anos (HARVEY, 1993, p.144).

As novas formas de contratação do trabalho expressam a fragilidade com a qual o trabalhador, através desse novo comportamento do mercado, está submetido. A desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas conquistados através da luta e resistência dos trabalhadores vem sendo sucumbida por demissões abruptas, e que estão diretamente ligadas às necessidades do mercado. Ao passo que se requer maior número de funcionários para aumentar a produção, contrata-se através de contratos frágeis, e à medida que não é necessária tamanha demanda de trabalhadores, se demite sem custos e com muito menos o compromisso legal.

Entretanto é preciso que se compreenda que o que se quer apresentar não é uma dualidade entre “centro” e “periferia” de produção do capital ou “privilegiados e “precarizados” do trabalho, na

verdade esse processo mistifica uma condição estrutural. Na lógica do modo de produção capitalista, para se obter altos salários é preciso que eles sejam baixos (ALVES, 2000). Portanto não se está dizendo que há uma polarização ou “perfis” de trabalhadores diferentes, o que se retrata são as manifestações que essa forma de produzir tem sobre os trabalhadores, acarretando sua fragmentação, todos são atingidos por esse processo.

Sobre a crise dos sindicatos é preciso que se esclareçam alguns pontos: 1) O aumento tangível da individualização das relações de trabalho, o que corrobora o deslocamento da relação capital e trabalho em âmbito nacional para universos pequenos, para o local de trabalho, onde a relação está cada vez mais individualizada. Essa tendência deu origem a um elemento nefasto do sindicalismo de empresa, “sindicato-casa”, que se alavanca com o toyotismo e se expande universalmente. 2) A forte avalanche da desregulamentação e flexibilização ao máximo do mercado de trabalho, que implica diretamente nas conquistas históricas através do movimento sindical que, até o presente momento, tem sido incapaz de impedir tais transformações e a retirada dos direitos. 3) O esgotamento dos modelos sindicais vigentes nos países de capitalismo avançado, os quais, na última década, fizeram a opção pelo sindicalismo de participação, e agora tendem a contabilizar os seus prejuízos, e entre os vários, o mais impactante é o desemprego estrutural que é um processo capaz de atingir o próprio sindicato. Dessa forma, (re)obriga o movimento sindical, de forma global, novamente a lutar, de maneira até radicalizada em alguns casos, na tentativa de manter alguns direitos, como *redução da jornada de trabalho*, no plano da imediaticidade, visando a reduzir o desemprego estrutural. 4) A tendência enorme da burocratização e institucionalização das entidades sindicais, que estão cada vez mais distantes do perfil dos movimentos sindicais autônomos, e que fazem a opção por uma integração com as empresas, ganhando assim *legitimidade*, expondo assim suas ações cada vez menos anticapitalistas e, portanto, a perda de sua radicalidade social. 5) Através da apologia à individualização e da resignação social, o capital se amplia consideravelmente, através de métodos ideológicos e manipulatórios mais do que métodos diretamente repressivos, mas que ainda assim aparecem em momentos necessários – sua ação isoladora dos movimentos de esquerda, principalmente aqueles que ensaiam práticas calcadas em ações anticapitalistas. É lugar-comum, em qualquer parte da sociedade que produz mercadorias, uma hostilidade contra o sindicalismo combativo e movimentos que tenham inspirações socialistas. (ANTUNES, 2015a).

O movimento da captura da subjetividade do trabalhador, que ocorre a partir da nova forma de gestão da força de trabalho e da difusão de ideias mercadológicas e individualistas, em que as organizações intensificam esse processo de manipulação social, portanto não são restritas à esfera das relações

sociais, pois esse movimento de captura também ocorre no interior das indústrias, impactam, diretamente, a organização, resistência e luta da classe trabalhadora.

Uma evidência disso é que, a partir do predomínio das ideias neoliberais, mesmo diante do crescimento da economia, e conseqüentemente, do emprego, da prevalência da democracia institucional, com o reconhecimento do direito, o número de greves no país é inferior aos movimentos dos anos 1980 e 1990. Realidade essa que reflete o relativo êxito obtido pelas ideias de recorte neoliberal, que enfatizam o individualismo [...] (WÜNSCH, 2013, p. 156).

Desse modo, visualiza-se a importância que o cariz individual assume nesse cenário, trazendo para o centro da análise o comportamento solitário que o trabalhador vem assumindo na atualidade. Isso decorre do fato de que, na nova organização técnica do trabalho, a gestão flexível possui, em seu núcleo, o desempenho e “recompensas” para cada trabalhador, de acordo com seu empenho, esforço, polivalência, criatividade. Contudo, fragmenta-se a possibilidade de uma análise sobre o modo de produção e a sociabilidade burguesa que, corrobora para a criação de um abismo entre esse trabalhador individual e solitário e o trabalhador que possui múltiplas potencialidades, mas não as desenvolve, considerando-se a impossibilidade de acesso às condições objetivas de vida que são bases para o seu desenvolvimento.

Portanto não se questiona o capitalismo enquanto um modo de produção como gerador das desigualdades sociais, mas tenta-se justificá-las tendo como ponto de partida as diferenças pessoais e a liberdade individual. Dessa forma, fomenta-se uma espécie de “darwinismo social”, em que se fragiliza as relações sociais e as lutas coletivas que a cada dia vêm sendo preenchidas por um caráter corporativo perante o individualismo e o estímulo à concorrência entre os trabalhadores (WÜNSCH, 2013).

Nessa perspectiva, a manipulação social, conforme se salientou ao longo deste artigo não se restringe ao comportamento do trabalhador para com o trabalho. Esse processo está amplamente ligado às relações sociais que vêm se modificando e, nesse contexto, conduzindo os homens a uma vida sem sentido, preenchida de necessidades criadas, pois, na sociabilidade burguesa, o prazer com a compra de mercadorias preenche o vazio causado pela vida conformada a partir de valores-fetichismo. Isso faz todo o sentido, quando se compreende a lógica da gestão flexível, tendo como fio condutor as metas, as quais quando alcançadas individualmente possibilitam o acesso ao universo fetichizado das mercadorias.

Conclusão

Compreende-se a gestão flexível como uma forma de gestar, a qual, dentre as diversas formas de organizar a produção, deseja realizar o impossível, de modo que as relações sociais também são abalizadas nesse sentido. Observa-se que a forma de gestão da força de trabalho possui uma lógica que é reproduzida em todas as esferas da vida. Assim, a partir da necessidade de realizar o impossível, o tempo é imprescindível, o que culmina em relações, pensamentos e ações que se baseiam na imediatividade. Portanto, o tempo se torna um representante apenas do presente, e isso, em determinado aspecto, fragiliza os vínculos, as histórias e os movimentos de resistência que se realizaram ao longo da história. Aliás, entende-se que a historicidade, a partir da manipulação social, da ofensiva do mercado e das demais estratégias do modo de produção capitalista estão sendo sucumbida pelo presente.

Entretanto sabe-se que a história não se encerra com o modo de produção capitalista e com a democracia burguesa. Portanto, embora todos os fenômenos e movimentos criados pelo capitalismo e suas estratégias se manifestem na forma de agir e pensar dos homens, é preciso que o movimento sindical faça uma análise da realidade, desse modo, as processualidades que, na contemporaneidade, permeiam os trabalhadores seriam mais bem compreendidas.

Especialmente entre os mais jovens, o que exige do movimento sindical uma melhor compreensão dessa realidade, a fim de adequar sua forma, sua linguagem e mesmo seu conteúdo, sem abdicar de princípios ou do sentido estratégico classista. Porém, para auxiliar os trabalhadores a se reconhecerem enquanto “classe em si” e transformem-se em “classe para si” (WÜNSCH, 2013, p. 158).

Desse modo, é importante que se resgate o sentido de pertencimento de classe, mesmo quando se compreende que, diante da lógica destrutiva do capital, não há barreiras para a precarização do trabalho. A exploração sem fronteiras da força de trabalho é a expressão das diversas contradições estruturais dessa forma de sociabilidade (ANTUNES, 2015b). Assim, a gestão flexível, que se baseia no controle da subjetividade do trabalhador, que se reflete nos números resultantes da produção, tem, por outro lado a incontabilidade própria do capital, em que a necessidade de se produzir cada vez mais sucumbe às condições mínimas para os trabalhadores.

Diante desse cenário que novos desafios se impõem aos sindicatos. De nossa parte, cremos que a ferramenta-sindicato ainda é imprescindível, enquanto perdurar a sociedade do capital, com sua exploração do trabalho, suas precarizações, seus adoecimentos e seus padecimentos corpóreos físicos, psíquicos etc. Mas é preciso dizer que há inúmeros desafios a serem enfrentados (ANTUNES e PRAUN, 2015b, p.424).

Assim sendo, é importante que se avance sobre a separação entre os trabalhadores considerados “estáveis” e os “instáveis”. Isto porque, diante do contexto histórico da atualidade, a despolitização dos direitos sociais e trabalhistas se faz necessária para enfrentar o desmonte proposto pelos meios de produção e abalizado pelo Estado, mediante a formulação das políticas econômicas. Por isso, o resgate do pertencimento de classe (trabalhadora) é importante, nesse momento, afinal a organização e a resistência da luta dos trabalhadores, estarão mais endossadas a partir do momento em que a representatividade coletiva estiver unida e em ações conjugadas. O processo de politização dos trabalhadores, baseado na perspectiva de classe, terá importância para que se enfrentem os movimentos que decorrem da gestão flexível e da captura da subjetividade do trabalhador. E a partir disso, traçar estratégias para atingir uma sociedade emancipada das estratégias totalizadoras do capital.

Referencias

- ALVES, Giovanni. (2000). **O novo (e precário) mundo do trabalho**. São Paulo: Boitempo.
- ALVES, Giovanni. (2013). Crise estrutural do capital, maquinofatura e precarização do trabalho – a questão social no século XXI. In: **Textos & Contextos**, V.12, Porto Alegre. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/15882/10735>>. Acesso em: 12 de Out. de 2019.
- ANTUNES, Ricardo. (2015a). **Adeus ao trabalho**: Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16 ed. São Paulo: Cortez.
- ANTUNES, Ricardo. PRAUN, Luci. (2015b). A sociedade dos adoecimentos no trabalho. In: **Serviço Social e Sociedade**, Nº 123, São Paulo. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n123/0101-6628-sssoc-123-0407.pdf>>. Acesso em: 05 de Set. 2019.
- DEJOURS, Christophe e BÈGUE, Florence. (2010). **Suicídio e trabalho**: o que fazer? Brasília: Paralelo.
- HARVEY, David. (1993). **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola.
- IAMAMOTO, Marilda V. (2012). **Trabalho e indivíduo social**: um estudo sobre a condição operaria na agroindústria canavieira paulista. 5 ed. São Paulo: Cortez.
- LESSA, Sérgio. (2016). **Para compreender a ontologia de Lukács**. 4 ed. – Maceió: Coletivo Veredas.
- MARX, Karl. (2013). **O Capital – Crítica da Economia Política**. Livro I, Volume I. São Paulo: Boitempo.
- MÉSZÁROS, István. (2014). **O poder da Ideologia**. São Paulo: Boitempo.

WÜNSCH, Paulo Roberto. (2013). **O movimento dos trabalhadores frente ao complexo de reestruturação produtiva: o sindicalismo dos metalúrgicos de Caxias do Sul**. Bauru: Projeto Editora Práxis, Canal 6.

3. Deliberative systems and socio-state interfaces in Brazilian public environmental policies

Rachel Carvalho⁷

29

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo fazer uma reflexão sobre a descentralização das políticas públicas ambientais brasileiras, partindo do arcabouço legal da Política Nacional de Meio Ambiente e do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Destaca-se que existe uma crescente necessidade de entender as ambiguidades dos processos sociais e os arranjos possíveis, mas, principalmente, os limites nas experiências que inovam na gestão ambiental. Nesse contexto entendemos que os Sistemas Deliberativos e as Interfaces Socioestatais são modelos teóricos-práticos que fomentam a democratização na participação das políticas públicas ambientais por ampliar o alcance, na compreensão e explicação da complexidade dos canais de interlocução existentes.

Palavras Chaves: Políticas Públicas, Sistemas Deliberativos, Interfaces Socioestatais.

Introdução

Nas discussões teóricas e na prática da política representativa, a democracia participativa tem sido tratada, respectivamente como uma ideia parapolítica e uma atividade política marginal – uma característica desejável, mas não essencial, de uma democracia moderna. É na política dos movimentos de base, onde o alcance da democracia é ativamente procurado e expandido através dos seus combates políticos quotidianos, que a democracia participativa é concebida não apenas como desejável, mas como uma prática política necessária. Sob as condições da globalização – em que as instituições da democracia representativa ao nível nacional são subordinadas ao poder hegemônico global, com as estruturas políticas e econômicas de tomada de decisão a ficarem mais remotas e, até mesmo, alienadas das populações-, a política continuada de democracia participativa por parte dos movimentos obteve uma nova relevância (SHETH, 2002).

O Estado, no desempenho de suas funções e atividades, estabelece diversas e variadas formas de interação com cidadãos, empresas e atores sociais organizados e não organizados. Em regimes democráticos, tais interações tendem a ser ainda mais ampliadas, incidindo frequentemente sobre os

⁷ Universidade de Coimbra, rachelcarv@gmail.com.

processos decisórios relativos ao desenho de políticas e ao seu controle. No caso brasileiro, desde a Constituição de 1988, uma variedade de formas de interação entre órgãos do Poder Executivo e atores sociais diversos tem sido institucionalizada e mobilizada na produção de políticas públicas – indo desde fóruns públicos de participação e debate, como os conselhos, conferências e audiências públicas, a formas mais individualizadas ou mediadas por tecnologias de informação, como as ouvidorias e as consultas públicas, incluindo ainda reuniões, grupos de trabalho, mesas de negociação, comissões e comitês específicos envolvendo representantes do governo e da sociedade (PIRES; VAZ, 2014).

Entendemos que os Sistemas Deliberativos e as Interfaces Socioestatais são modelos teórico-práticos que fomentam a democratização da participação nas políticas públicas. Decidimos utilizar o conceito de interface, entendido como um espaço de troca e conflito em que certos atores não se relacionam acidentalmente, mas intencionalmente. Um tipo especial de interface é o espaço onde os atores sociais e estatais se encontram (portanto, os definimos como interfaces sócio-estatais). Essas interfaces sócio-estatais são determinadas estruturalmente tanto pela política pública quanto pelos projetos sociopolíticos dos atores (estatais e sociais) envolvidos. (ISUNZA & HEVIA (2006). De acordo com FARIA (2017) citando (Parkinson, 2006; Chambers, 2009) a ideia de sistema deliberativo emerge a partir de um profícuo debate entre estudiosos da deliberação, preocupados com a expansão da prática deliberativa de espaços isolados, muitas vezes sem impactos efetivos, para a sociedade como um todo.

Referencial Teórico

Para PIRES & VAZ (2014) a extensão dessa variedade de encontros entre Estado e sociedade e sua conformação na produção das políticas públicas têm sido raramente explorada. Em consequência, temos pouco conhecimento sobre as arquiteturas institucionais de interação já existentes (Vera e Lavalle, 2012), sobretudo suas diferenças de formatos, objetivos, papéis e aderência às burocracias estatais de distintas áreas. As análises sobre o tema, conduzidas nas últimas décadas, enfatizam algumas dessas formas de interação em detrimento de outras e, também, em detrimento de uma visão do seu conjunto.

MANSBRIDGE et al (2012)⁸, define que sistema deliberativo é aquele que engloba uma abordagem baseada em conversas sobre conflitos políticos e solução de problemas - através de argumentar, demonstrar, expressar e persuadir. Em um bom sistema deliberativo, a persuasão que levanta considerações relevantes deve substituir a supressão, a opressão e a negligência impensada. Normativamente, uma abordagem sistêmica significa que o sistema deve ser julgado como um todo,

⁸ Tradução própria

além de as partes serem julgadas de forma independente. Precisamos perguntar não apenas qual boa deliberação seria tanto em geral quanto em contextos particulares, mas também o que um bom sistema deliberativo implicaria.

Segundo SILVA & RIBEIRO (2016) a perspectiva dos sistemas deliberativos, como vem sendo chamada, concebe os resultados dos processos democráticos como produtos de um sistema de instituições políticas integradas por diversos mecanismos. Assim, o processo democrático é visto como um "liga e desliga" dos múltiplos componentes desse sistema por onde circulam ideias, propostas, interesses e outros elementos que estão envolvidos no processo de construção de decisões políticas. Esse modelo sustenta que só podemos ter uma compreensão adequada das democracias contemporâneas se apreendermos os mecanismos que sustentam esse sistema. O processo deliberativo não pode ser compreendido se abordado apenas no nível micro. É preciso entender como as diversas instituições políticas influenciam umas às outras.

PIRES & VAZ (2012) abordam que a adoção do marco teórico-conceitual de interfaces sociestatais tem o potencial de oferecer subsídios significativos para análise da estrutura de interfaces existentes no âmbito de atuação e nos programas federais desenvolvimento de programas dos governos, em função de pelo menos três fatores que os caracterizam, a saber: i) abordar a expansão numérica dos canais de interlocução; ii) abordar e compreender a diversificação em tipos e temáticas de inserção destes canais com a sociedade; e iii) por último, principalmente, compreender as interseções entre Estado e sociedade sob os extremos tanto do enfoque coletivo, quanto do enfoque eminentemente privado. O conceito de interface socioestatal pode propiciar, maior alcance explicativo e de compreensão do papel e dos potenciais impactos dos canais de interlocução estabelecidos entre Estado e sociedade no âmbito do planejamento público.

Contudo para ampla disseminação de formas de interação e colaboração dos atores sociais nas políticas públicas faz-se necessário a compreensão sobre o que abarca o conceito, a saber:

O tema "políticas públicas" tornou-se objeto de um intenso debate nas duas últimas décadas do século XX. No âmago do debate se situa uma ambigüidade existencial: por um lado, a crescente complexidade das sociedades, juntamente com uma maior expectativa social no sentido de regulação pública; por outro lado, uma maré liberal passou a representar limitações efetivas à ação estatal. Uma característica evidente do início do século XIX tem sido, nesse sentido, a busca de novas formas de regulação, alternativas à ação imperial do Estado, mas também capaz de superar as evidentes imperfeições do mercado. As políticas públicas podem ser implementadas de formas distintas, podendo ser altamente centralizadoras, ou materializadas em parceria com outras instituições e esferas de governo e até mesmo com organizações da sociedade civil organizada. Mas podem também se dar por meio de ações terceirizadas, desconcentradas ou ainda

descentralizadas para outras esferas de governo. A descentralização como estratégia operacional que molda o *modus operandi* de uma nova concepção de políticas públicas, tem sido associada a mecanismos também inovadores, como a abertura e canais de participação dos atores sociais envolvidos (SCARDUA & BURSZTYN, 2003).

Nesse contexto, a compreensão da descentralização das políticas públicas ambientais atrelada com arcabouço teórico sobre Sistemas Deliberativos e Interfaces Socioestatais constituem uma base sólida para prover uma maior capilaridade na compreensão e explicação tanto da complexidade quanto da variabilidade dos canais de interlocução existentes.

Dado que a descentralização envolve diferentes esferas de governo e que, em última instância, o ente federado tem a prerrogativa de querer ou não assumir outras atribuições além daquelas já designadas na Constituição Federal, a implementação do SISNAMA tem sofrido atrasos na sua implantação. Isto porque as diferentes interpretações acerca da necessidade ou não de se ter uma lei complementar para regulamentar alguns artigos da Constituição Federal brasileira ainda são apontadas por alguns juristas como um entrave para que a descentralização da gestão ambiental brasileira venha a ocorrer de fato. A descentralização da questão ambiental ainda necessita de acordos individuais entre União e Estados, via convênios, contratos, acordos de cooperação ou pactos federativos. Normalmente, o objetivo geral desses pactos é a cooperação técnica e administrativa, das competências constitucionais de proteção do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis, promovendo, assim, a interação política e institucional da gestão descentralizada compartilhada. O pacto federativo tem por finalidade a descentralização das ações da esfera federal para os Estados. Tais pactos guardam peculiaridades entre si, pois levam em conta o status institucional e instrumental existente em cada unidade da federação. Essas peculiaridades é que permitem que se avance na definição de competências constitucionais, o que não significa que o órgão federal não continua sendo responsável pela gestão dos recursos naturais renováveis, objeto de repasse de atribuições (SCARDUA & BURSZTYN, 2003).

A partir das Conferência Ambientais Internacionais, ocorridas na década de 70, o Brasil - signatário de diversos acordos, iniciou a sistematização de um arcabouço institucional que garantisse a implementação das políticas públicas ambientais. Entretanto, com a medida provisória 870 de 01 de janeiro de 2019 sancionada pelo presidente Jair Messias Bolsonaro, ocorreu a alteração não somente da estrutura institucional do Ministério do Meio Ambiente, como também atribui a articulação da gestão de florestas públicas ao Ministério da Agricultura (Art.39, Parágrafo Único)

De acordo com MOURA (2016) sabe-se que a questão ambiental é tema cada vez mais corrente na agenda internacional e nas agendas multilaterais. Sob a égide da ONU, o tema entrou mais fortemente no Brasil a partir da década de 1970. Pode-se dizer que a criação de muitos órgãos ambientais foi resultado da busca em dar uma resposta às pressões externas. Sob esta pressão

externa, o Brasil vem se pautando por uma agenda de interesse internacional. Nas últimas décadas, houve também, uma proliferação de acordos ambientais internacionais. Sendo que o Meio ambiente é a segunda área mais comum para acordos entre os países, ficando atrás apenas de comércio exterior, ainda que alguns acordos ambientais tendam a ser mais declaratórios (intenções, princípios) do que regras a serem seguidas. A política externa ambiental brasileira tem se saído bem nestes acordos – o país tem assumido, inclusive, o papel de um ator importante (key player) nas negociações multilaterais ambientais, passando de “estado-veto” a “estado-promotor” (Barros, 2011).

Entretanto, no Brasil os efeitos das transformações acarretadas pelo processo de mundialização, manifestam-se sobretudo, a partir da adoção de uma política conservadora de ajuste econômico que tem reconduzido meio ambiente e justiça social ao estatuto de “entraves ao desenvolvimento”, colocando em risco as fundamentais conquistas ambientais das últimas três décadas. A própria liberação das forças do mercado característica da mundialização exige a disseminação de uma política de desregulamentação capaz de subtrair quaisquer barreiras aos movimentos dos grandes grupos do capital privado (CHESNAIS, 1996).

A política pública tem o papel não só de procurar implementar as prioridades que emergem de valores e afirmações sociais, como também de facilitar e garantir a discussão pública mais completa. O alcance e a qualidade das discussões abertas podem ser melhorados por várias políticas públicas, como liberdade de imprensa e independência dos meios de comunicação (incluindo ausência de censura) expansão da educação básica e escolaridade (incluindo educação para as mulheres), aumento da independência econômica (especialmente por meio do emprego incluindo o feminino) e outras mudanças sociais e econômicas que ajudam os indivíduos a ser cidadãos participantes. Essencial nessa abordagem é a ideia do público como um participante ativo da mudança, em vez de recebedor dócil e passivo de instruções ou auxílios concedidos (SEN, 2015).

De acordo com JACOBI (2009) a análise da experiência brasileira mostra o desafio que se coloca para garantir a eficácia e continuidade de políticas públicas. A descontinuidade das mesmas reforça o argumento que a gestão democrática e a participação popular requerem estratégias combinadas de fortalecimento das formas de organização da sociedade civil, mudanças nas correlações de forças e uma transformação qualitativa dos padrões de gestão. Tal transformação demanda uma sociedade civil organizada, diferenciada e capaz de influenciar o Estado para garantir a manutenção de direitos essenciais e de monitorar e influenciar os processos que se regulam pela lógica sistêmica. Mas também mostra que os processos são lentos, e não necessariamente unidirecionais.

Segundo SCARDUA & BURSZTYN (2003) apesar das vantagens da participação social estar prevista no Política Nacional de Meio Ambiente, sua representatividade não condiz com a participação que auxiliaria na construção do capital social descrito por Putnam (1996). Isto porque prevalece no pensamento de muitos ambientalistas brasileiros que os únicos interlocutores capazes de representar a sociedade civil são as ONGs ambientalistas, apesar de não terem sido em nenhum momento escolhidas pelos cidadãos como seus reais representantes nestes fóruns. Além disso, a questão ambiental é interdisciplinar, o que a torna fórum de debate e participação de várias organizações representativas e participativas da sociedade civil e não só da ambientalista. No âmbito federal e estadual, a maioria dos Conselhos Nacional e Estadual são paritários e deliberativos – alguns deles têm maior representação de outros segmentos que não o poder público. Apesar da aparente paridade, sua representatividade ainda é questionável, porque muitos dos representantes da população, nesses conselhos, não a representam verdadeiramente.

Para CARVALHO (2017) as problemáticas que permeiam a questão socioambiental apresentam alcance global e internacional imediato, no entanto, ainda são percebidos como fenômenos distantes do cotidiano da população brasileira. Reverter essa situação requer o envolvimento constante das pessoas em assuntos socioambientais por meio de sua participação em espaços públicos para que, de fato, adquiram conhecimentos sobre diversas possibilidades de atuação sustentáveis e para que intervenham ativamente na gestão não só dos recursos naturais, mas nas relações sociais que estamos inseridos.

Pode-se dizer, de início, que a participação democrática nas decisões e ações que definem os destinos da sociedade brasileira tem sido duramente conquistada por esta mesma sociedade, de um Estado tradicionalmente privatista, que mantém relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados (CARVALHO, 1998).

Apesar da Política Nacional de Meio Ambiente ter nascido descentralizada, o que ocorreu foi uma ausência de instrumentos operacionais para que fosse realizada uma gestão ambiental de forma adequada. A falta de capacidade institucional, por falta de recursos humanos (quali/quantitativamente) levou à instabilidade dos órgãos ambientais que, no bojo das mudanças políticas, também contribuíram para a desestabilização do sistema ambiental (SCARDUA & BURSZTYN,2003).

Com o objetivo de acompanharmos a os esforços para fomentar a participação social nas políticas públicas brasileiras, destaca- se que na gestão do Partido dos Trabalhadores:

Nas últimas décadas, fez-se perceptível a disseminação de formas de interação e colaboração de cidadãos, grupos da sociedade e atores privados na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. O atual governo brasileiro tem

sustentado uma proposta de “participação social como método de gestão”, coroando e acelerando ainda mais um processo iniciado décadas atrás de institucionalização e desenvolvimento de instâncias como Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Conferências Temáticas. Mais recentemente, diversos outros fóruns públicos e canais de interlocução Estado-sociedade, como audiências e consultas públicas, mesas de negociação e ouvidorias, entre outros, têm sido criados e, principalmente, fortalecidos, no âmbito do planejamento e execução de programas federais (PIRES; VAZ, 2012).

Esse artigo teve como fio condutor os resultados da dissertação: “A Participação Cidadã na Gestão Ambiental Municipal: Um Estudo de Caso sobre o Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes- RJ” que a luz de novas abordagens teórico metodológicas teve como objetivo ampliar o entendimento sobre como podemos fomentar a participação nas esferas de controle social. Entretanto, com a nova medida provisória sancionada pelo presidente Jair Messias Bolsonaro faz-se necessário monitorar e avaliar os rumos dos processos democráticos brasileiros, em especial ao que concerne a deliberação nos espaços de controle social e manutenção de acordos interacionais no que tange as políticas públicas ambientais.

De acordo com a matéria publicada no Jornal Folha de São Paulo⁹, em 21 de março de 2019, intitulada "Na 1ª reunião de conselho nacional ambiental, Salles ignora regimento e barra suplentes¹⁰" a narrativa jornalística embasada nos relatos dos participantes presentes na reunião demonstrou diversas alterações. Essas foram elencadas desde o simbolismo do espaço onde o colegiado se reunia, o não cumprimento do regimento interno sobre o direito a voz dos representantes titulares e suplentes além de descrição de agressão física de um conselheiro impedido de participar. Pode-se inferir uma visão autoritária da administração pública.

Ademais, com a Medida Provisória nº 870 de 01 de janeiro de 2019, em seu Art. 5º, inciso II, cabe a Secretário de Governo: **supervisionar, coordenar**, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional (Grifos nossos).

No que remete às questões ambientais, é a Lei nº 6.938, de 31 de outubro de 1981, que, em função da instituição da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (BRASIL, 1981), sancionou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), definindo os seus fins e

⁹ https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/03/na-1a-reuniao-de-conselho-nacional-ambiental-salles-ignora-regimento-e-barrasuplentes.shtml?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=compfb&fbclid=IwAR1C57zilB0xkzqYul4CJOAerklb5lwcfsRvmktO-7xLQWgNt4Q1vEYtNYo

¹⁰ Destaca-se que a Ata da Reunião não foi encontrada no site do CONAMA até a data de 02/04/2019.

mecanismos de formulação e aplicação, também implicando constituição do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições adequadas para a conservação dos recursos naturais, o desenvolvimento sustentável, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana.

O SISNAMA é formado pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, e está estruturado da seguinte forma (MMA, 2007):

1. Órgão superior: Conselho de Governo;
2. Órgão consultivo e deliberativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA);
3. Órgão central: Ministério do Meio Ambiente (MMA);
4. Órgãos executores: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes);
5. Órgãos seccionais: órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;
6. Órgãos locais: órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e a fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, nas suas respectivas jurisdições

A estruturação do SISNAMA se portaria similarmente a uma rede de organizações, cabendo-lhe a formulação de políticas públicas de meio ambiente, a articulação entre as instituições componentes do sistema em âmbitos federal, estadual e municipal e a execução dessas políticas por meio dos órgãos competentes. Nessas três esferas federadas (União, Estados e Municípios), os órgãos ambientais passam a ter, portanto, a responsabilidade de promover a troca de informações, a formação da consciência ambiental, a fiscalização e o licenciamento ambiental, além da criação de Comissões Tripartites, conselhos, órgãos e fundos de meio ambiente, buscando, ainda, estabelecer uma política ambiental integrada, no sentido de incluir essa questão nas demais políticas de governo (BRASIL, 2006).

Nos Estados e Municípios a estrutura do SISNAMA tenderá a se reproduzir, implicando que o órgão ambiental adquira “o formato de secretaria, departamento ou fundação de meio ambiente” (BRASIL, 2006), podendo ser exclusivo ou compartilhado com outras áreas, demandando constituição dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (CEMA) e dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA), órgãos paritários passíveis de

desempenharem competências consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora (BRASIL, 2006).



Figura 1: Estrutura da Gestão Ambiental Brasileira. Elaboração própria. Adaptado de COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO BAIXO TIETÊ (2012) apud (CARVALHO, 2017)

AVRITZER (2009) afirma que as instituições participativas que realmente influenciaram as políticas públicas no Brasil democrático são os conselhos de políticas e os orçamentos participativos. Esses tem os seguintes características: surgiram por meio da ação de movimentos da sociedade civil durante a constituinte ou depois dela (SADER,1988; AVRITZER & PEREIRA, 2005); implicaram a estrutura da participação nos três níveis da federação; o conselho nacional se articula com políticas participativas estaduais e municipais; e por fim, eles em geral controlam algum instrumento de financiamento de política pública.

Sendo assim, cabe ao Ministério Público atuar na defesa do patrimônio público e social, essa atuação abarca a de zelar pela efetiva implantação e funcionamento dos conselhos de políticas públicas, bem como pela correta aplicação dos recursos relativos às políticas públicas repassados pela União ou Estados aos Municípios (VILELA,2005).

Ainda de acordo com VILELA (2005) com relação à fiscalização financeira, contábil e orçamentária dos conselhos de políticas públicas não escapa ao crivo do Tribunal de Contas da União, dos Tribunais de

Contas dos Estados e do Distrito Federal, dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (Arts. 7º e 75, da CF), ou ao crivo de qualquer outro órgão de fiscalização pertinente, uma vez que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que “utilize, arrecade, guarde, gereencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” não poderá se furtar desse controle.

Nesse sentido, mesmo com a abertura de novos canais para participação e controle social, se faz necessário fomentar a participação da sociedade sobre seus direitos e deveres incidindo efetivamente na construção e fiscalização das políticas públicas ambientais. Para GIARETTA et al (2011), a divulgação de informação promove conhecimentos e motiva a população a enfrentar a dependência política e clientelista persistente ainda em muitos municípios brasileiros, nos quais favorecem as trocas de favores entre a sociedade e funcionários públicos. A partir do momento em que há informações sobre a situação ambiental local, a população pode perceber as alterações que afetam a qualidade ambiental de sua cidade e, assim, se mobilizar para discussões conjuntas com o governo na busca de suas reivindicações.

Considerações finais

Existe uma crescente necessidade de entender as ambiguidades dos processos sociais e os arranjos possíveis, mas, principalmente, os limites nas experiências que inovam na gestão ambiental (JACOBI, 2003). De acordo com a pesquisa realizada por PIRES & VAZ (2014) as constatações do mapeamento das interfaces permitem uma interpretação renovada e mais ampla sobre a evolução e a consolidação das relações Estado-sociedade no Brasil nas últimas décadas. Se, por um lado, é verdade que formas de participação social, como conselhos e conferências, as quais têm recebido bastante atenção pública e acadêmica, se disseminaram e adquiriram crescente importância na gestão dos programas federais, por outro, outras formas de interação, como ouvidorias, audiências e consultas públicas, reuniões, comitês, grupos de trabalho e portais de internet, entre outros, se mostraram igualmente presentes e relevantes, muito embora ainda não tenham recebido a devida atenção analítica e raramente sejam considerados nas análises sobre a democratização do Estado brasileiro.

Contudo, a partir da Medida Provisória sancionada pelo Presidente Jair Messias Bolsonaro e a forma como foi conduzida a primeira reunião do Conselho Nacional de Meio Ambiente demonstra que a ampliação e diversificação dos canais de interlocuções entre o Estado e a Sociedade Civil enfrenta desmobilização e não é uma prioridade. Destaca-se que se outrora o principal ganho organizativo na área de meio ambiente é a integração entre as conferências e o conselho ambos fazendo parte da estrutura institucional do Ministério do Meio Ambiente. O principal problema na área do meio ambiente é a falta de uma estrutura clara de prioridades geradas pelas políticas participativas da área

(AVRITZER, 2009). Na gestão do governo Bolsonaro a ausência da manutenção da arquitetura institucional e a garantia de participação nos espaços colegiados sugere um retrocesso no que concerne a ampliação da responsividade e accountability nos processos de tomada de decisão além do enfraquecimento da soberania nacional brasileira sobre o engajamento no cumprimento de acordos internacionais relacionados a pasta ambiental.

Referências bibliográficas

- ACSELRAD, H. (2001) Políticas ambientais e construção democrática. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo. O desafio da sustentabilidade: Um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 75-96.
- AVRITZER, L. (2008) Civil society, participatory institutions, and representation: From authorization to the legitimacy of action. Dados [online]., v. 4, Selected edition,
- AVRITZER, L. (2002) Em busca de um padrão de cidadania mundial. Lua Nova, São Paulo, n. 55-56, p. 29-55, Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100002&lng=en&nrm=iso access on 09 Dez 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452002000100002>.
- _____ (2009) Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER.L (orgs.) Experiência Nacional de participação social. UFMG, Editora Cortez, pp. 27-54.
- ARNSTEIN, Sherry R. (2002) Uma escada da participação cidadã. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan.
- AZEVEDO, S.; PRATES, A. A. (1991) Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (Brasil). Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Vértice; Editora Revista dos Tribunais, pp. 122-152.
- BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Coordenação Anne Joyce Angher. 2. ed. Editora Rideel. São Paulo, 2009
- _____. Medida Provisória n.º 870, de 01 de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 jan. 2019. Seção 1, p. 1-13.
- BARROS, A. F. G. (2011) O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas, país emergente? Brasília: Cepal; Ipea. (Texto para Discussão, n. 40).
- CARVALHO, J. M. (2002) Cidadania no Brasil: o longo caminho. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CARVALHO, R. (2017). A participação cidadã na gestão ambiental municipal: um estudo de caso sobre o Conselho de Meio Ambiente e saneamento básico de Campos dos Goytacazes- RJ. 107F. Dissertação (Mestrado em Práticas de Desenvolvimento Sustentável) - Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CHESNAIS, F. (1996) A mundialização do capital. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo.

CHESNAIS, F; SERFATI, C. (2003) Ecologia e condições físicas da reprodução social: alguns fios condutores marxistas. Revista Crítica Marxista, Campinas. Disponível em:

https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo9539_merged.pdf

Acesso em 17 de abril de 2017.

CICONELLO, Alexandre. (2008) A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: GREEN, Ducan. Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo. São Paulo: Cortez; Oxford: Oxfam Internacional.

DEMO, P. Pobreza Política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira. Campinas, SP: Armazém _____ (1993). Participação é conquista: noções de política social participativa. São Paulo, Cortez.

FARIA, C. F. (2017) SISTEMA DELIBERATIVO, FORMAS DE CONEXÃO E INCLUSÃO POLÍTICA. Alcance teórico e prático. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 32, n. 95, 329502. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092017000300501&lng=en&nrm=iso access on 11 Dec. 2018. Epub Aug 07, 2017. <http://dx.doi.org/10.17666/329502/2017>.

FREY, K. (2001) A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. Ambiente e Sociedade, Campinas, n. 9, dez.

GOHN, M. da G. (2004) Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando et alii (orgs.) Governança democrática e poder local. Rio de Janeiro, Editora Revan, pp. 57-93.

INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA (IPEA) (2010). Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Recursos comuns e sustentabilidade ambiental: uma dimensão política Brasília, pg.249-262.

JACOBI, P. (2000) Políticas sociais e ampliação da cidadania. Rio de Janeiro, FGV.

_____ et.al, (2000). A função social da educação ambiental nas práticas colaborativas: participação e engajamento. Cad. CEDES, Campinas, v. 29, n. 77, abr.

JACOBI, P. (2003) Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. Soc. estado., Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 315-338, Dec.

- LIMA, P., ALENCAR, J., RIBEIRO, U., CRUXÊN, I. e SOUZA, C. (2014) Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização. Texto para discussão. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LÜCHMANN, L. H. H. (2007), "A representação no interior das experiências de participação". Lua Nova, 70: 139-170.
- LÜCHMANN, L. H. H.; ABRAO, R.; KIELING, M. (2019) Interfaces das interfaces socioestatais. Um estudo sobre as ouvidorias. Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados.
- MARSHALL, T.H. (1967) Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar.
- MENDONÇA, R, The Conditions and Dilemmas of Deliberative Systems (2013). APSA 2013 Annual Meeting Paper; American Political Science Association 2013 Annual Meeting. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2303025>
- MORONI, J.A. (2006) O direito a participação no Governo Lula. ICSW,Conference.
- _____ (2009). O direito a participação no Governo Lula. In: AVRITZER.L (orgs.) Experiência Nacional de participação social. UFMG, Editora Cortez, pp. 107-141.
- MOURA, A.M.M. (2016). Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. IPEA– Brasília.
- NAVES, F. L. (2004) Saberes, poderes e os dilemas das relações socioambientais. Organizações Rurais e Agroindustriais, Lavras, v. 6, n. 2, p.121-133, jul./dez.
- PARKINSON, J., and J. Mansbridge, eds. 2012. Deliberative Systems. New York: Cambridge University Press
- PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. (2012) Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal. Texto para discussão 1707, Ipea, Brasília.
- _____ (2014) Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. Lua Nova, São Paulo, n. 93, p. 61-91, Dec.
- PEREIRA, M.C. Gomes; TEODÓSIO, A.S. Souza. Participação Popular no Desenvolvimento Sustentável: desafios e perspectivas brasileiras. Reuna - Belo Horizonte, v.13, no2, p.33-42 - 2008 Disponível em: <http://revistas.una.br/index.php/reuna/article/view/231/251> Acesso em 20 de dezembro de 2015.
- SILVA, Eduardo Moreira da; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. Opin. Publica, Campinas, v. 22, n. 1, p. 167-194, Apr. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-

62762016000100167&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 11 Dec. 2018.
<http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912016221167>.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. Soc. estado., Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, Dec. 2003. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922003000100014&lng=en&nrm=iso>. access on 09 fev 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922003000100014>.

SEN, A. K.(2000). Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras.

4. The social transition of welfare models: challenges for social service

Claudia Garcia¹¹

43

Abstract: For decades the state has assumed the role of promoter and implementer of social policies, but social transformation has posed challenges to its concrete response to new social risks. In this context of deep social transformation that contemporary societies cross, social services must reflect on their role in promoting and valuing active citizenship, enhancing social rights and designing renewed social policies. Thus emerges the "need to strengthen the interventory (economic regulation) and compensatory (social justice) functions of the welfare state, while linking them to the realization of increasingly effective processes of political democracy, (political parties, state) of civil society, of social movements and of citizens' initiatives. " (Danner, 2014: 569) This tendency has been accentuated in recent years in a social context in which "... poverty and exclusion continue to grow ... the intervention of the public sphere in social protection, and the idea of a worker rather than the citizen as a subject of rights is deepened (Amaro, 2015: 49). We are faced with a design of social intervention increasingly based on individuation, activation, contractualisation. (Faleiros, 2009, Iamamoto, 2009, Amaro 2015), which gives rise to new needs and challenges for social workers. Social Service is thus "deeply shaken and questioned by the so-called crisis of modernity" (Amaro, 2015: 50). Therefore, it is important to analyze the social transition of the welfare model and the challenges it presents.

Keywords: Social service; decentralization; human rights

Resumo: O Estado assumiu durante décadas o papel de promotor e implementador das políticas sociais mas a transformação social tem acarretado desafios à sua atuação concretamente na resposta aos novos riscos sociais. Nesse contexto de profunda transformação social que as sociedades contemporâneas atravessam importa ao Serviço Social refletir sobre o seu papel na promoção e valorização da cidadania ativa, incremento dos direitos sociais e no desenho de renovadas políticas sociais. Emerge assim a "necessidade de se fortalecerem as funções interventoras (regulação económica) e compensatórias (justiça social) do Estado de Bem-Estar social, mas ligando-as, concomitantemente, à realização de processos cada vez mais efetivos de democracia política,

¹¹ Centro de Investigação e Estudos de Sociologia – CIES – ISCTE, claudiamsgarcia@gmail.com.

aproximando-se, com isso, o poder político-administrativo (partidos políticos, Estado) da sociedade civil, dos movimentos sociais e das iniciativas cidadãs”. (Danner, 2014:569) Tendência esta que se tem acentuado ao longo dos últimos anos num contexto social em que “(...) a pobreza e a exclusão continuam a crescer, (...) a intervenção da esfera pública na proteção social retrai-se, e aprofunda-se a ideia de trabalhador, e não do cidadão, como sujeito de direitos (Amaro, 2015: 49). Estamos perante um desenho de intervenção social cada vez mais assente na individuação, ativação, contratualização. (Faleiros, 2009; Iamamoto, 2009; Amaro 2015) o que origina novas necessidades e desafios para os assistentes sociais. O Serviço Social encontra-se assim “profundamente abalado e questionado pela chamada crise da modernidade” (Amaro, 2015:50) pelo que importa analisar a transição social do modelo de bem-estar e os desafios que a mesma apresenta.

Palavras – Chave: Serviço Social, Descentralização, Direitos Humanos.

Introdução

O presente artigo, que resulta da reflexão feita ao longo da construção do quadro teórico conceptual do doutoramento em Serviço Social, sendo objeto de estudo o papel do Serviço Social na territorialização das políticas sociais pretende enunciar os principais contributos teóricos que estiveram na origem dos Estados de Bem-Estar, suas características e as principais tendências da reconfiguração dos modelos de Bem-Estar, pretendendo-se promover, apesar de ser um processo ainda em construção, a reflexão sobre o papel do Serviço Social neste processo de transformação dos modelos de Bem-Estar.

Procuramos, no seio desta reflexão, identificar linhas orientadoras sobre o papel do Serviço Social na tendência de territorialização das políticas sociais, indagando-se contribuir para a sensibilização sobre a emergência do aprofundamento desta análise em prol da garantia dos direitos humanos e da justiça social.

1) Estado de Bem-Estar: evolução histórica

A história do surgimento dos Estados de Bem-Estar situa-se entre as primeiras décadas do século XIX e os anos 50 do séc. XX.

No séc. XIX foi alimentado o debate em torno da construção de um modelo de Estado protetor com os contributos de Hegel, que nas primeiras décadas do séc. antecipa uma forma de assistência e bem comum, de Marx que na segunda metade do séc. avança um modelo de Estado que defenda direitos sociais, de Bismarck, que na mesma altura introduz a ideia de responsabilidade do governo com a

criação dos seguros sociais obrigatórios e com a criação de um sistema contributivo bipartido que abrange aqueles que contribuem e estão inscritos no sistema contributivo, sendo o montante proporcional ao rendimento do trabalhador, de Durkheim, que também na segunda metade do séc. XIX e primeiras décadas do séc. XX defende que cabe ao Estado a solidariedade orgânica assim como a atividade de regulamentação jurídica das relações sociais e económicas, de Weber, que nos finais do séc. XIX e nas primeiras décadas do séc. XX enalteceu o trabalho como a característica que permite a articulação entre a ética protestante e o espírito do capitalismo dando origem a uma racionalidade de meios, com Keynes que com o modelo económico Keynesiano defende a intervenção do estado na atividade económica através de políticas monetárias e orçamentais, de Beveridge, que nos anos 40 do séc. XX, defende a intervenção do Estado em domínios como a educação, a saúde, a segurança e a assistência e de Marshall que nos anos 50 do mesmo século defende um Estado interventor na expansão dos direitos sociais universais (Gonçalves, 2018:35).

Foram anos de expansão dos direitos ligados à luta de classes e ao capitalismo, impulsionados pela “crise de 1929 que contribuiria decisivamente para a alteração da conceção de intervencionismo do Estado na sociedade, nomeadamente do ponto de vista do seu papel de agente económico ... O novo modelo que passaria a chamar-se de Providencia ou de Bem-Estar” (Caeiro, 2000:181) seria fortemente influenciado pelo crescimento económico, pela luta das classes trabalhadoras, ligada à premissa de que o trabalho permitia o acesso a direitos económicos e sociais (Caeiro, 2000; Varela, 2012; Silva, 2013, 2015; Carolo, 2015), características que seriam “condição sine qua non da construção e sustentabilidade dos sistemas públicos universais, gerais e gratuito” (Silva, 2013:23) defendendo a articulação “mais ou menos pacífica, entre crescimento económico e equidade social” (Silva, 2013:46). Emergiram três grandes tendências de modelos de Bem-Estar: o Liberalismo, o Keynesianos – Fordismo e Neoliberalismo. (Varela, 2012; Silva, 2013, 2015; Gonçalves, 2018), caracterizados por visões que defendem uma maior ou menor intervenção do Estado sobre a questão social, entendida como “o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista “madura” que tem uma raiz comum: o facto da produção social ser cada vez mais coletiva, tornando o trabalho amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada, monopolizada por partes da sociedade” (Iamanoto, 2001:27) sendo as metodologias de intervenção sobre a mesma influenciadas pelo desenvolvimento político, ideológico e social.

Esping – Andersen (1990) identificou quatro tipologias de Estados de Bem – Estar: o Estado Providencia Liberal, o Estado Social Universalista ou Nórdico, o Estado Providencia Corporativista ou Conservador e o Estado Providência do Sul da Europa. Estas diferentes tipologias prendem-se com a existência de uma lógica de intervenção mais próxima do Estado ou do Mercado. Quando a logica de intervenção

está mais próxima do mercado temos a valorização das modalidades privadas de assistência. Ao invés, se a lógica de intervenção é mais próxima do Estado temos fortes compromissos políticos em matéria social (Silva, 2013:28-30, Capucha em Albuquerque e Luz, 2016:87-93, Esping-Andersen, 1990) competindo ao Estado construir os principais mecanismos de assistência e solidariedade, organiza-los, geri-los.

Os países da Europa do Sul desenvolveram os seus modelos de Bem-Estar numa lógica de Estado social para todos, assente num modelo de Estado autoritário, centralizador no qual o próprio aparelho de Estado era uma chave mestra dos mecanismos contemporâneos de solidariedade social (Varela et al, 2012:30) ao produzir políticas normativas, de integração.

Centrando-nos no caso Português, Gonçalves (2018:40) entende que o modelo de Estado de Bem-Estar Português tem uma matriz Bismarkiana de base, atendendo à lógica corporativa, acompanhada de uma matriz Beveridgiana na saúde, pela lógica distributiva universalista, ao que acresce o papel relevante assumido pela sociedade civil nos mecanismos de proteção social em Portugal. Características que nos particularizam decorrentes do próprio período temporal de surgimento do Estado de Bem-Estar nacional, que emerge conjuntamente com o fim do regime ditatorial e implementação do sistema democrático, tendo-se os direitos sociais consagrados na Constituição da República Portuguesa e, desde sempre, um papel relevante da sociedade civil na prestação de serviços sociais, sendo patente na evolução das políticas sociais nacionais das últimas décadas a tendência para se abandonar um modelo de Estado central e centralizador para um modelo onde a relação Estado, mercado e 3º setor é cada vez mais incidente.

2) A reconfiguração dos modelos de Bem-Estar

A transformação da sociedade tem exigido uma reconfiguração dos modelos de Bem-Estar atendendo que à manutenção dos tradicionais riscos sociais como o pobreza, tem emergido novos riscos sociais como a entrada das mulheres no mercado de trabalho, o surgimento de modelos de emprego intermitentes, a tempo parcial e precários, a flexibilização do mercado de trabalho, a globalização, o envelhecimento da população, as quebras na natalidade, o cada vez maior enfoque numa economia baseada no setor dos serviços com menores taxas de crescimento económico, o avanço tecnológico e a tecnicização, que se tornaram características de uma sociedade de risco (Beck, 1992) na qual as desigualdades sociais são cada vez mais salientes (Hacker e Pierson, 2010 em Carolo, 2015:20) o que origina que as demandas de intervenção do Estado de Bem-Estar se vão tornando distintas da fase do pós industrialismo, o que tem colocado em causa a sua legitimidade, contribuindo para tal riscos como a burocracia, a tecnocratização exagerada, o peso das relações de dependência que já ressaltava Weber no início do séc. XX. A forte relação entre pleno emprego e direitos sociais que predominava

no hiato temporal de surgimento dos Estados de Bem-Estar transformou-se e as crises financeiras das últimas décadas tem acentuado a necessidade de reconfiguração dos modelos de Bem-Estar.

Esta necessidade de reconfiguração dos Estados de Bem-Estar tem sido debatida por diferentes autores tais como Pierson (2001), Myles (2002), Heimerijck (2008), Carolo (2015). Sendo tácito que “os sistemas tem mudado muito, em diferentes dimensões, mas que fundamentalmente se trata de um processo de recalibração, sem mudar a essência do sistema, nem o papel do Estado enquanto seu garante (Carolo, 2015:201) significando esta recalibragem a “tentativa de ajustamento dos dispositivos de proteção social existentes, face aos novos desafios e expectativas da sociedade.” (Carolo, 2015:202) As crises financeiras das ultimas décadas tem exigido a implementação de programas de austeridade, os quais por sua vez se traduzem em cortes nos gastos públicos, onde se integram os gastos sociais traduzindo-se “na redução da generosidade dos benefícios e/ou da sua duração; reforço das condições de elegibilidade; restrições na cobertura, no que se refere aos beneficiários” (Carolo, 2015:202) o que tem como consequências o agravamento dos problemas sociais contemporâneos, de que são exemplo as elevadas taxas de desemprego e a precarização do trabalho. Por sua vez, “taxas elevadas de desemprego de longa duração são catastróficas para um Estado Providencia em que a elegibilidade, o nível de apoios sociais e o financiamento da proteção social, dependem, todos eles, do emprego: isto implica que haja cada vez menos contribuintes e cada vez mais beneficiários de apoios sociais, uma conjugação inoportável a prazo” (Silva, 2013:49) argumento que alimenta a tendência para a diminuição da intervenção estatal baseada na premissa de insustentabilidade económica do Estado Social.

Autores como Rosanvallon (1997), Esping- Andersen (2001), Varela et al (2012) Silva e Pereira (2015) enunciam justificações de ordem financeira, política e administrativa para a crise de sustentabilidade do Estado de Bem-Estar, defendendo que estamos perante anos de aumento do peso/intervenção do Estado na sociedade o que gerou custos financeiros insustentáveis pois as próprias políticas sociais mudaram a sua natureza, passando de distributivas ou alocativas (que mobilizam recursos estatais já existentes) para políticas produtivas (conjunto de bens e serviços diretamente produzidos pelo Estado, quer no domínio do consumo social como do investimento social). (Gonçalves, 2018:44) Tendências que colocam em causa todo o sistema de Bem- Estar, assente no trabalho para se cofinanciar, alimentando a tendência de políticas sociais focalizadas em detrimento de políticas universais e gratuitas, coexistindo uma tendência progressiva para a “substituição das políticas sociais por medidas residuais dirigidas especificamente às situações da pobreza” Gonçalves (2018:44) assim como tem alimentado a premissa de que o acesso às prestações sociais tem obrigações associadas, assumindo a contratualização um papel revelante.

Silva e Pereira (2015) Albuquerque e Luz (2016), Varela et al (2012) partilham a base de Gonçalves (2018:45) que fazendo referencia a Madelino, Mozzicafredo e Matos (2015:5 cit. Hemerijck, 2013) sublinha que “o modelo de funcionamento do Estado não se coaduna com o equilíbrio das receitas e das despesas (...) podendo considerar-se que o modelo de Estado não está apto a responder aos desafios internos, incluindo aqui os económicos, os demográficos, os culturais, os sociais e os externos” o que se traduz em políticas de pobreza emergenciais, focalizadas e reduzidas à dimensão assistencial (Behring, 2009: 318) que se desdobram em sistemas de proteção social duplos, assentes na privatização/mercantilização dos serviços para estratos da população com algum poder de compra e serviços públicos de baixa qualidade para os estratos sociais mais baixos. (Behring, 2009:318) havendo no âmbito das políticas sociais, uma “forte disposição para a focalização das ações, com ênfase em programas compensatórios de transferência de renda ..., a descentralização das ações para as esferas locais com o objetivo de desincumbir o Estado do ônus de responder às sequelas da questão social e um progressivo apelo à solidariedade individual e voluntária, com vistas a transferir a execução de políticas públicas para organizações da sociedade civil ... enquanto justificativa para a privatização. Desse modo, busca-se consolidar o desenho neoliberal para as políticas sociais, sustentado no tripé: descentralização, focalização e privatização” (Silva e Tenório, 2017:76)

3) As tendências de Ativação, Dualização, Retração, Descentralização e Territorialização das Políticas Sociais

As políticas de integração que se caracterizavam por lógicas de solidariedade passiva e que eram característica do projeto original de Estado de Bem- Estar tem, tendencialmente, sido substituídas por políticas sociais ativas “que se orientam por uma lógica de discriminação positiva visando populações particulares e zonas sociais específicas” (Branco, 2008:82) sendo notório nas políticas sociais da última década a “ mudança de lógica assistencialista para uma lógica de ativação” (Ribeiro, Correia e Caramelo, 2010:6) nas quais a participação surge como “indissociável do processo de inserção social na sociedade” (Ribeiro, Correia e Caramelo, 2010:7) Este fenómeno designado de dualização traduz-se, por um lado, “no aumento da riqueza absoluta produzida, na emergência de economias/sociedades ditas do conhecimento e processos de inclusão seletivos, por outro, no aumento do número de pobres, no agravamento das clivagens económicas e sociais, desqualificação da mão-de-obra e exclusão progressivamente generalizada” (Ribeiro, Correia e Caramelo, 2010)

Está patente a ideia de envolver “de forma pro ativa, quer o destinatário quer o contexto em que o mesmo se inseria” (Cardim et al, 2011:519) emergindo a designação de utente ator (Giuliani, 2006 em Branco, 2008) aquele que é simultaneamente pessoa ou seja um sujeito social concreto, como responsável o que significa um sujeito social contratual (Branco, 2008:85), dando-se nova expressão

às políticas sociais que se afastam de um pendor assistencialista, que intenta quebrar com as relações de dependência. É assim promovida uma abordagem compreensiva do utente na qual a proximidade social (Astier, 2003 em Branco, 2008), valoriza a especificidade de cada território e a “proximidade física pela inserção local no meio social de vida dos utentes” (Branco, 2008:86) o que vem reforçar a dimensão comunitária, territorializada das políticas sociais, sendo o local um campo privilegiado de atuação que pode proporcionar “mais e melhores hipóteses de resposta (...) maior confiança e eficácia pedagógica junto dos destinatários e (...) maior aceitação junto das entidades disponibilizadoras de soluções.” (Cardim et al, 2011:528)

Surge aqui um novo impulso do papel das políticas de desenvolvimento humano do Estado, considerado durante largas décadas de autoritário, para se transformar num Estado facilitador, promotor de iniciativas locais e um estimulador de resolução, que valoriza as interações sociais, entendendo-as como importantes para o desenvolvimento das comunidades. O território constitui-se assim como um espaço de pertença e de resolução coletiva dos problemas locais, sendo um espaço de união de projetos económicos e sociais, que se desenvolvem através de mecanismos democráticos, supervisionados pelo Estado. (Saenz, Pastor, Tamez, 2016:44-45)

A descentralização, segundo Gonçalves (2018) é entendida como um processo de transferência de competências do poder central para outras instâncias de poder o qual pode tomar várias expressões, sendo residual nos casos em que privilegia o mercado, restringindo ou extinguindo determinados direitos sociais e resgatando velhas práticas sociais assistencialistas, seletivas e estigmatizantes, de proteção social ou, ao invés, ser um processo neoinstitucional, no qual a presença do Estado não é desvalorizada mas sim entendida como um ator entre outros, a saber a sociedade e o mercado, a quem cabe o processo de regulação e provisão social, prosseguindo-se neste caso o princípio da universalização, manutenção, extensão ou mesmo de criação de direitos sociais.

Os movimentos de descentralização, tem, no caso Português, uma expressão territorializada tendo-se propostas de transformação dos modelos de Bem- Estar que valorizam o local, entendendo-o como uma reconstrução relacional, pois a “intervenção local está dependente da componente relacional” (Ribeiro, Correia e Caramelo, 2010:14), falando-se de uma perspectiva eco sistémica de aproximação ao sistema local, na qual a energia humana é um recurso fundamental e de excelência. (Saenz, Pastor, Tamez, 2016:45)

Tendências que se expressam na retração das funções do Estado, através da valorização do local como campo privilegiado de ação, que através da maior proximidade com os problemas sociais e redes de parceiros procurará alavancar os utentes como sujeitos ativos dos seus percursos/projetos de vida, assim como outros atores sociais como a sociedade civil na resolução dos problemas sociais, estando

patente neste processo o risco da dualização, do controlo e da normalização social pelo que importa atender ao papel do Serviço Social neste processo de reconfiguração do modelo de Bem-Estar.

4) O papel do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais

As tendências de reconfiguração do modelo de Bem-Estar tem-se expressado na territorialização das políticas sociais, sendo o local um espaço no qual se criam oportunidades para que a pessoa construa o seu mundo, seja agente ativo do seu processo de integração social, sendo a ativação e a participação aspetos importantes desta reconfiguração, que exigem uma abordagem assente em princípios de justiça social, auto determinação, dignidade humana, participação e cidadania. Princípios estes que estão centrados na pessoa e orientados para a promoção do Bem-Estar e que constituem os princípios basilares do Serviço Social.

Estamos perante novas tendências de desenho das políticas públicas no geral e sociais no particular nas quais os cidadãos são coresponsabilizados pelo seu Bem-Estar social. (Saenz, Pastor, Tamez, 2016:85) sendo “uma das discussões teóricas mais interessantes para o Serviço Social é a que opõe estrutura e ação. De outra forma, é o debate sobre até que ponto os indivíduos são determinados pela estrutura e pela própria dinâmica da vida social ou se o indivíduo tem capacidade de autodeterminação e, ele próprio constrói e modifica as estruturas em que se insere”. (Amaro, 2008:68) esta segunda premissa, de que “ a ação não é um ímpeto determinado pela estrutura, mas um movimento pleno de intencionalidade e de sentidos por parte do indivíduo” (Amaro, 2008:68) é fundamental quando se debate a passagem do normativo ao relacional, na qual o poder da sociedade civil e das iniciativas dos cidadãos é reforçado pois “a responsabilidade individual tornou-se, assim, social” (Albuquerque, 2016:8), mudando-se o paradigma de intervenção das políticas sociais, que passam de assistencialistas, como estratégia para assegurar direitos sociais universais focados no combate às desigualdades sociais, para uma lógica de políticas sociais promotoras da inserção dos indivíduos.

Esta mudança de paradigma das políticas sociais é um aspeto fundamental quando se analisa o facto de durante anos, decorrente da existência de políticas neoliberais, ter sido dado enfoque a uma ação tecnicista do Serviço Social em detrimento de uma ação relacional tendo-se o Serviço Social focado nas questões administrativas práticas, sendo necessário quebrar práticas meramente assistencialistas, potenciar e reposicionar o Serviço Social no processo de reconfiguração dos modelos de Bem-Estar, concretamente na sua expressão de territorialização das políticas sociais, potenciando-se um Serviço Social que integre o ponto de vista de implementador de políticas públicas.

Urge valorizar a “inegável a relação orgânica que se estabelece entre o Serviço Social e as políticas sociais, não somente porque estas constituem a base da profissionalização do Serviço Social na sociedade capitalista e o campo prioritário de atuação desta profissão ... mas também ... porque no que denominamos hoje como projeto ético político da profissão está presente o compromisso com a defesa da liberdade, enquanto valor ético central e com a defesa intransigente dos direitos humanos”. (Silva e Tenório, 2017:70) sendo fundamental atender às “contradições presentes na intervenção do Estado na execução das políticas sociais públicas e, da mesma forma, o aspeto conflituante que transversaliza a prática profissional dos Assistentes sociais” (Silva e Tenório, 2017:68)

Emerge assim a crescente necessidade de recolocar o Assistente Social, enquanto ator de políticas sociais, neste processo de transformação analisando-se que contributos pode dar o Serviço Social para a construção/ reconstrução das políticas sociais? Que participação poderá ter, enquanto profissão conhecedora do território, das suas fragilidades e potencialidades, no desenho e na conceção de políticas sociais? Que estratégias de rede, de coligação e de *logging* promove ou poderá promover o Serviço Social neste desenho de intervenção social com múltiplos atores? E que relação poderá o Serviço Social estabelecer com as novas teorias das políticas públicas? Indagações que salientam a relevância de se promover práticas crítico reflexivas no assistente social atendendo-se aos domínios de saber que o assistente social deve abarcar, concretamente “o assistente social tem de ter o domínio macro, ou seja, o conhecimento da sociedade global, compreendendo as mudanças estruturais e conjunturais sofridas na sociedade contemporânea ao nível do aumento da desigualdades sociais, do desemprego, insegurança, redução dos direitos sociais, fragilidade do estado social e a emergência da ressurreição de um velho paradigma e que tem vindo a transformar (de novo) o cidadão em consumidor das prestações sociais, retirando-lhe a dimensão de produtor do seu próprio Bem-Estar social. Tem de ter o domínio meso, i.e., o conhecimento da organização social atual do Estado e da sociedade civil, a compreensão dos referenciais de política económica resultante de uma corrente neoliberal com impactos significativos na redução do Estado Social e em consequência no enfraquecimento das políticas sociais e da proteção social. E tem de ter ainda um terceiro domínio, micro, que passa pelo conhecimento da realidade social, do contexto sociocultural e familiar e das condições de vida da pessoa.” (Ferreira, 2014:330)

O assistente social deve assim ter uma intervenção profissional sustentada no conhecimento/saber (como procedimentos teóricos e metodológicos de base) e “em princípios ético-deontológicos, reconhecendo o sujeito como parceiro na ação (sujeito/cidadão).” (Ferreira, 2014:332) o que se torna essencial para dar resposta a modelos sociais que se fundam na participação da pessoa.

Mostra-se importante salientar as alterações que os campos de intervenção do Serviço Social tem sofrido ao longo dos anos, passando-se de uma perspectiva assistencialista para premissas de intervenção baseadas na defesa dos direitos humanos, busca da autonomia e participação sociais, onde a dimensão das redes tem particular importância. A própria definição internacional de Serviço Social contempla estas alterações, salientando que o Serviço Social “é uma profissão de intervenção que promove o desenvolvimento e a mudança social, a coesão social, o *empowerment* e a promoção da pessoa. Que relaciona as pessoas com as estruturas sociais para responder ao desafio da vida e à melhoria do Bem-Estar social” (<https://www.ifsw.org/>) entendendo-se que no âmbito da promoção da transição do modelo de Bem- Estar o Serviço Social leva avante estes seus desígnios tendo por base o paradigma crítico social, pois integra uma dimensão histórica da realidade e está comprometido com a ação transformadora da sociedade. A reflexão, a ação e a participação são assim eixos estruturantes da ação. Esta premissa de assegurar que as práticas são refletidas, na busca de compreensão sobre os fenómenos sociais e na procura de construção de uma teoria de e na ação é a base da construção da teoria do serviço social.

Conclusão:

A acentuada transformação das sociedades tem apresentado renovados desafios aos tradicionais modelos de Bem- Estar, alimentado o debate sobre a sua reconfiguração.

Para melhor se compreender esta tendência importa atendemos à evolução histórica dos Estados de Bem- Estar e às principais transformações sociais que caracterizam as sociedades contemporâneas, para, a partir da identificação e reflexão sobre os novos riscos sociais, se enunciar as propostas de reconfiguração dos Estados de Bem-Estar e as tendências das políticas sociais que tem emergido para o combate aos novos e velhos riscos sociais.

Tendência que tem uma expressão territorializada, que engloba a passagem de um modelo normativo para um modelo relacional, sendo, neste proposto processo de “levar a democracia a um nível mais profundo” (Saenz, Pastor, Tamez, 2016:90) necessária uma forte harmonia entre a razão e os propósitos desta transição, os atores envolvidos na mesma e como se desenham e operacionalizam os mecanismos de participação dos cidadãos.

Entendemos ser essencial, neste processo de reconfiguração das políticas sociais, atender ao contributo do serviço social, o qual fundeado nos seus princípios poderá contribuir com o seu saber fazer para a harmoniosa simbiose entre os diferentes atores envolvidos e os propósitos da transição de modelo de Bem-Estar, assente num caráter mais relacional, onde opera o princípio da participação, que se deseja efetiva e respeitadora enquanto processo. É assim nosso entender ser urgente

questionar o papel do Serviço Social nas sociedades contemporâneas, concretamente na expressão territorializada das renovadas políticas sociais.

Bibliografia

- Albuquerque, C. & Luz, H. A. da (coord). (2016). Políticas Sociais em Tempos de Crise: perspectivas, tendências e questões críticas. Edições PACTOR..
- Amaro, M. I. (2008). Os campos paradigmáticos do Serviço Social: proposta para uma categorização das teorias em presença. In *Locus Soci@l*, 1/2008, 65-80, Centro de Estudos de Serviço Social e Sociologia (CESSS) da Faculdade de Ciências Humanas - Universidade Católica Portuguesa.
- Amaro, M. I. (2015). Urgências e Emergências do Serviço Social: Fundamentos da profissão na contemporaneidade. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Branco, F. (2008). Ação social, individualização e cidadania: a construção do acompanhamento social no contexto do estado social ativo. In *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 17, 81-91.
- Branco, F. & Amaro, M. I. (2011). As práticas do “Serviço Social ativo” no âmbito das novas tendências da política social: uma perspectiva portuguesa. *Serv. Soc. Soc.*, nº108, 656-679.
- Beck, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londres, Sage.
- Behring, E. R. (2009). Política Social no contexto da crise capitalista. In: *Serviço Social: direitos profissionais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS.
- Caeiro, J. C. (2000). Mais Estado ou menos Estado? Melhor Estado? *Revista Intervenção Social*. Nº 22/2000, 179-185.
- Cardim, M; Mota. L e Pereira, L. (2011). Será tudo da crise ou devemos repensar o Estado Social?: A emergência de novos paradigmas. *Sociologia on line*, nº 2, Abril.2011, 517-550.
- Carolo, D. (2015). Despesa e redistribuição na segurança social em Portugal: análise da reforma de 2007. UL-ICS. Tese de Doutoramento.
- Danner, L. F. (2014). Habernas e a ideia de continuidade reflexiva do projeto de Estado de Bem- Estar Social. In *Análise Social*, 212, XLIX, (3ª), 569-597
- Esping-Andersen, G.(1991a). As três economias do welfare state. Em: *Lua Nova*. Nº 24. Setembro.
- Esping – Anderson, G. (2000). “Um Estado providencia para o séc. XXI” in Maria João Rodrigues (org.). *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*. Oeiras: Celta.79-125.
- Faleiros, V. de P. (2009). *A Política Social do Estado Capitalista*. 12ª Ed. Editora Cortez. São Paulo.
- Ferrera, M.; Hemerijck, A. & Rhodes, M. (2000). *The Future of the Social Europe – Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Oeiras: Celta.

- Ferreira, J.M.L. (2014). Social work: profession and science. Contributions to the scientific debate in the social sciences. Em: Revista *Cuadernos de Trabajo Social*. Vol. 27. Nº 2. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. Pp 329-341
- Gonçalves, H. J. de C. F. (2018). Reconfiguração do Serviço Social contemporâneo no quadro do pensamento neoliberal. Lisboa: ISCTE-IUL. Tese de doutoramento.
- Hemerijck, Anton. 2008. «Welfare Recalibration As Social Learning». Paper presented at *The Espanet doctoral Researcher Workshop The Politics Of Recalibration And Reform In The Wider Europe*, Forli, 5-7 de junho.
- Iamamoto, M. (2009). O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional. 17ª Ed. São Paulo: Editora Cortez.
- IFSW, International Federation of Social Workers (2019). Online. Disponível em <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/>
- Madelino, F.; Mozzicafreddo, J.e Matos, R. (2015). Reorganização do Estado e da Administração Pública e a Questão dos Recursos Humanos. Lisboa: ISCSP
- Myles, J. (2002). A New Social Contract for the Elderly?. In *Why We Need a New Welfare State*, org. Esping-Andersen et al. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Ribeiro, P.; Correia, J.; Caramelo, J. (2010). Análise da Construção política das relações entre inclusão, formação e empregabilidade. Disponível em: https://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n10/documentos/14.1.3_Patricia_Oliveira_Ribeiro.pdf
- Rosanvallon, P. (1995). *La Nouvelle Question Sociale*. Seuil. Paris
- Saenz, K.; Pastor, H. & Tamez, G. (2016). *Human development in fragmented societies*. Thomson Reuters. Aranzi.
- Silva, F. C. da. (2013). *O Futuro do Estado Social*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Silva, J. F. e Tenório, L. D. (2017) Privatização das Políticas Sociais na conjuntura Neoliberal: “Os novos modelos de gestão” e o projeto ético político do Serviço Social Brasileiro. Série Ceurca: Volume 2- *Capitalismo, Trabalho e Política Social*: 65-84.
- Silva, P. A. e Pereira, M. T. (2015). *Cuidar do Futuro: os mitos do Estado Social Português*. Clube do Autor.
- Varela, R. (coord) (2012). *Quem paga o Estado Social em Portugal*. Bertrand Editora.
- Vieira, I. (2017). *A Participação: um paradigma para a intervenção social*. Lisboa. Universidade Católica Portuguesa.

5. Safe spaces for radical ideas? From deradicalisation to repoliticisation in youth welfare work

Bar Van Bouchaute¹²

Reyhan Görgöz

Denoix Kerger

Tim Vanhove

55

Abstract: Background. After the attacks in European cities by home-grown terrorists the concept of ‘radicalisation’ became intertwined with issues of integration and radical Muslim beliefs. This cultural-psychological narrative became dominant in policy and practice. We examine the counterproductive effects of these new prevention policies on youth welfare work in Flanders (Belgium). Methods. The risks of the radicalisation policies are examined through discourse analysis of Flemish key policy documents and explored through case-studies in 3 youth welfare work organisations in three main Belgian cities (document studies, participatory observations and 20 interviews with youth workers, team leaders and experts). Results. Youth welfare organisations show an ambiguous reaction. Deradicalisation policies are rejected because of their stigmatising effects on the youngsters and the undermining of their trust bond with youth workers. However, their pedagogical approach, focused on individual identity development, involves a paradox: it protects the youngsters against the stigmatising effects of the radicalisation discourse, but trumps out more politicising work on discrimination and inequality. Implications. This should bring out renewed attention for politicising practices in youth work to support vulnerable young people in expressing their strong grievances about stigmatisation and discrimination. To realise this, youth work needs to provide vulnerable youngsters ‘safe spaces’ in which they can have discussions on sensitive topics and are supported to raise their voice in public. We provide a first draft of an international framework for this ‘repoliticisation approach’ as an alternative to the dominant ‘deradicalisation approach’ (developed in the EU Interreg project Orpheus).

Keywords: politicisation, radicalisation, prevention, violent extremism, youth welfare work.

¹² Artevelde University of Applied Sciences Ghent, Belgium, bart.vanbouchaute@arteveldes.be.

1. Introduction

In Belgium the concept of ‘radicalisation’ was introduced as a policy reaction on the phenomenon of foreign fighters in Syria – with more than 500 foreign fighters Belgium was confronted with a relatively high number of young people joining ISIS - and later on the attacks by home grown perpetrators in Europe. The Paris attack on Charlie Hebdo (January 2015) served as a catalyst for a stronger political discussion and the implementation of new ‘deradicalisation’ policies¹³. In its apparent simplicity the concept of ‘radicalisation’ was very attractive for policy makers in their attempts to deal with the growing public fear.

In accordance to the Belgian institutional context the policy work was divided: while the Belgian federal government focused on repression based on her competence for security and police, the Flemish government developed **prevention policies** based on her competence for welfare and education. In the Flemish Parliament a *Resolution on the fight against violent radicalisation* (May 2015) was almost unanimously voted – only the far-right *Vlaams Belang* opposed. The Flemish government developed an *Action Plan on the Prevention of radicalisation processes that can lead to extremism and terrorism* (April 2015). The involvement of local authorities, social work and civil society organizations was expected in these prevention efforts.

Specifically for young people with a Muslim background, the Ministers responsible for Integration and Youth lanced a **project call** on “*Positive identity development in young people* in the context of the prevention of radicalisation (July 2015). The Ministers claimed to reject religion as the determinant of radicalisation and aimed for the enhancement of positive identity development of young people at risk of becoming radicalised. This was considered an explicit task for Youth Welfare Work in Flanders and Brussels.

Youth welfare work exists of more than 100 organisations, mostly in urban areas in Flanders and Brussels. Their umbrella organisation *UitdeMarge – ‘OutoftheMargin’* - (2019) describes their main tasks in working with children and young people in a socially vulnerable situation by means of four functions: (1) they realise a group-oriented offer for children and young people in leisure time and strengthen the social participation of vulnerable groups (2) they pay special attention to the physical and psychosocial well-being of these target groups, through their own working method and by cooperation with other welfare services; (3) they build actively a bridge to other areas of life, such as education, the labour market, social assistance, culture, sport, justice and (4) they are committed to

¹³ In an international context the term ‘de-radicalisation’ is rather ambiguous, because it entails both the *prevention* and the *curation* of radicalisation – only the latter is referred to internationally as deradicalisation or the real ‘de-radicalisation’

the realisation of the social fundamental rights of the target group by advocacy on behalf of the target group and by supporting their voice in the social debate.

The project call led to fierce debates in different organisations and in the umbrella organisation *UitdeMarge (OutoftheMargin)* (Henkens, Kastit, & Debruyne, 2015; Debruyne, 2015).. While the recognition of the importance of positive identity formation was welcomed, the inclusion of this in deradicalisation policies was considered to produce **negative effects** for two reasons: (1) The relationship of trust between youth workers and young people in the sphere of leisure comes under pressure. It is precisely this relationship of trust that gives youth workers the opportunity and the mandate to support those young people in areas of life in which they experience social exclusion due to early school leaving, unemployment, poverty and discrimination. (2) By focusing on one group of practicing Muslim youth as a risk group, attention is drifting away for other potential forms of violent extremism and stigmatisation is threatening to increase.

2. Research question

In this context our research project took a reflexive stand, aiming at detecting and analysing:

(1) the impact of the radicalisation discourse and 'de-radicalisation' policies within youth welfare work organizations (top down). In particular, we investigated the potential threats of increased stigmatisation and discrimination against Muslim youth and the deterioration of the relationship of trust with youth workers;

(2) the problem definitions and methodical approach on 'radicalisation' developed by youth workers and their organizations themselves (bottom up). We looked at this approach from two perspectives: the direct pedagogical relationship between young people and youth workers, and the societal relationship of these organisations with other relevant organisations, governments and with wider public opinion.

3. Methodology

The research project consisted of three sections:

- an international literature study on the history of the concept of "radicalisation, on the definitions and explanatory models for radicalisation and on the impact of the concept in policy and public opinion;
- a discourse analysis of two central documents in Flemish prevention policies: the *Flemish Action Plan for the prevention of radicalisation processes that can lead to extremism and terrorism*

(Homans, April 2015) and the *Resolution of the Flemish Parliament on combating violent radicalisation (May 2015)*;

- three case studies in professional youth welfare work organisations (1) working in large cities (2) with young people from migrant background (3) who gave an explicit reaction on the project call of the Flemish government and (4) that work in local contexts with different policies on the prevention of radicalisation. The case studies were conducted by 5 researchers and 15 third-year social work students (specialisation social policy). Each case study involved the analysis of documents, the observation of activities and meetings, and semi-structured interviews with frontline youth workers (4), team leaders and management (2) and a local expert. Given the sensitivity of the research theme and the importance of a safe environment for the respondents, their anonymity and confidentiality were guaranteed in our deontological code.

4. Results

4.1. Literature study: a controversial concept with counterproductive effects

Following the attacks on the Twin Towers, it became very difficult for terror researchers to talk about the root causes of terrorism. American commentators claimed that the search for root causes only excused and justified the killing of innocent civilians. The attacks were considered as a result of 'the Evil' In the terrorists (Sedgwick, 2010). By introducing the term 'radicalisation', European security experts made a discussion about the root causes possible again (Expert Group, 2008; Sedgwick, 2010; Schmid, 2013).

Following the attacks in Western cities by home grown perpetrators, this concept was confined to an internal process of radicalisation by Muslim youth and mixed with the current debate on "failed integration of Muslim minorities" (AIVD, 2004; Kundnani, 2012; Fadil, 2016).

This explanation model emphasizes the absorption of extreme religious beliefs by individuals in a long-term radicalisation process (Colaert, 2017). This individual-religious model is widely widespread and has much official support. In a shift away from the tradition in terror studies, where the explanation was sought in a three level account (e.g. Crenshaw, 1981) involving factors of Individual motivation and belief systems (micro); decision-making and strategy within a terrorist movement (meso) and the wider political and social context (macro), the study of the 'new terrorism' focused more on the individual level centered around the question: why do some individual Muslims support an extremist interpretation of Islam that leads to violence? Religious ideology was considered not only as a marker, but even as the starting point in a linear process towards terror. Laqueur (2004) illustrates this shift

with his idea of a 'cultural-psychological disposition', with religious beliefs as key 'indicator' combined with individual and social-psychological 'risk factors'.

Since then, thus in the last 15 years, the same academic questions were asked and researched over and over again: what is radicalisation; (how) is it linked to terrorism; how can the process of radicalisation be understood; what are individual, group or societal factors and dynamics of radicalisation; how can degrees of radicalisation be measured? Despite its academic omnipresence, the very notion of radicalisation remained "ill-defined, ambiguous and controversial" (Coolsaet, 2011). There is a lot of scientific debate about the concept of radicalisation (Coolsaet, 2011; Sedgwick, 2010; Schmid, 2013; Githens-Mazer & Lambert, 2010) and its underlying assumptions and explanatory models (see, among others, Borum, 2011; Schmid, 2013). Critical scientific voices argue for a cautious approach when applying this concept in prevention policies

In contrast to this academic uncertainty, caused by both theoretical controversy and lack of empirical evidence, the concept of 'radicalisation' primarily became "*the master signifier of the late 'war on terror' and provided a new lens through which to view Muslim minorities.*" (Kundnani, 2012). Prevention policies were developed and mainly targeted towards the 'vulnerable youth' and Muslim communities, with considerable involvement of local authorities, social work and civil society organizations. The radicalisation discourse gained a strong spread and impact on public opinion, policy making and prevention.

This impact of the radicalisation discourse involved three main risks (Kundnani, 2015; also de Koning, Fadil & Ragazzi, 2018): (1) the public opinion can be disrupted: 'being muslim "or 'having radical ideas' is enough to be suspected of political violence; (2) social polarization is strengthened: Muslims, immigrants, refugees... are stigmatised; (3) civil rights are undermined with measures and practices that affect privacy and put 'suspect' citizens under increasing control.

4.2. Discourse analysis: ambiguities involve risks for prevention policies

The discourse analysis of the two key documents in Flemish prevention policies on 'radicalisation' showed three main ambiguities that involve risks for prevention policies.

(1) The problematisation of radical ideas

The term **radicalisation process** suggests that acts of terror are the logical result of a whole evolution in the beliefs of an individual towards a fundamentally dangerous mindset, leading to the fatal decision to commit terror. While this seems plausible at first sight, we know that some acts of terror happen without this process – the 'flash radicalisation' - and that no one could predict this action. Moreover, radicalisation process assumes the existence of a domain of radical beliefs that carry within them the

seeds of violence. The underlying assumption is that ideologies exist that are violent in itself, as ideas. In this 'idealistic' perspective on terror people must be protected from dangerous beliefs, while the societal context fades into the background.

According to the action plan, violent **radicalism** must be called a serious threat to the democratic constitutional state, and it must vigorously be contested. But the quote *"If we want to counter the violence, we must counter the radicalisation"* in the resolution calls for the idea that any form of radicalism should be tackled. It remains unclear what radicalism means, when an opinion is radical and when this radical opinion is considered as a step towards political violence. With this unclear term of dangerous 'radicalism', the road is open for suspicion and limitation of any form of radical expression. Channels for expressing grievances are reduced because these are perceived as radical and hence dangerous.

(2) The ambiguity on (Muslim) radicalisation

In the policy documents there is a constant ambiguity about **Muslim radicalisation**. While some quotes suggest that radicalisation in the most broad sense must be tackled and warn for the stigmatisation of the Muslim community, we read how in the Action plan only cooperation with Muslim leaders is organised, how the resolution of the Flemish Parliament strives for the promotion of a European Islam and the establishing of a network of Islam experts to spread a moderate counter-narrative. Problematic is that terrorism in the name of Islam is explained by 'a radicalisation of Islam', which suggests that Islam is dangerous in itself, and that this danger manifests itself finally in its radicalisation

(3) Prevention is narrowed to early detection of individuals at risk

"The ultimate goal is to detect young people and young adults at risk of radicalisation as quickly as possible and keep them aboard in our society." In this quote of the Action Plan, two boundaries are shifted. The boundaries are broadened: the 'risk of radicalisation' is an undefined and thus endlessly comprehensive category, because the question is ultimately: who does not run that risk? And the boundaries are limited to **detection** of young people at risk. This is a highly problematic interpretation of prevention: young people at risk of being infected must receive special treatment, without considering root causes in society as a basis for susceptibility to such seduction. Within the given context, it will be very difficult not to label whole groups or areas as potentially dangerous.

Both documents explicitly state that prevention can only fit in an inclusive society where everyone feels at home and is given equal opportunities. In that sense, racism, discrimination, unqualified exit from school ... are recognised as root causes for radicalisation. It would be logical that this be translated into concrete policies. In the Flemish Action plan however, the recognition of root causes is immediately followed by the observation that deprivation or subordination not necessary lead to acts

of terror. Although this statement is true – simply referring to the difference between 'causality' in the social sciences and natural sciences – it seems to be a justification why prevention measures explicitly do not target societal root causes. Indeed, the **individual approach** is remarkable, with assertiveness or resilience training for young people or support for young muslims in the quest for positive identity. The risk here is that prevention efforts are limited to an individual psychological and pedagogical approach.

4.3. Case studies: reluctance and a pedagogical paradox

4.3.1. The impact of deradicalisation policies in youth welfare work organisations (top-down)

The youth workers involved in our case studies were critical towards the radicalisation discourse and reluctant to cooperate in prevention policies on this issue. Three counterproductive effects were mentioned.

1/ Problematisation of radical opinions.

“Young people with radical ideas are not helped, but pushed further in that corner, by harassing them and asking incriminating questions” (youth worker)

The simple idea that opinions can be radical and therefore dangerous, has major effects on young people in social vulnerable situations, especially Muslim youth. By connecting ideas with violence, it becomes even harder for these young people to express grievances about discrimination, unfairness or racism. To stand up and claim their right to be treated as equal can easily be considered as radical and dangerous for society.

2/ Problematisation of ‘Muslim radicalisation’.

“We used to be Belgians with Moroccan backgrounds, now we are Muslims. The spotlight is on us: today because of religion, yesterday because of the colour of our skin” (team leader)

Furthermore, being a Muslim is considered as a risk factor. They become suspicious and have to be checked and surveilled. Statements about neighbourhoods that need to be 'cleaned up' - where people are talked about, such as rubbish - add a territorial stigma to those who have already been stigmatised. Racial profiling by the police becomes the norm. Young ‘Muslim looking’ people are constantly being checked because they are perceived to be dangerous. This makes young muslims feel themselves haunted and stigmatised. The new problem of 'radicalisation' strengthens the image that has existed for some time, strengthens public opinion and the authorities, but also influences the self-image of residents, especially young Muslims. Youth workers express the increased level of polarisation between the ‘white Us’ and the ‘Muslim them’.

3/ Early detection of radicalisation risks.

"You need the angry father, but also the soft mother to be able to raise a child. The angry father, in the form of the police, must guarantee safety and punish crimes. However, our mobile youth workers, as soft mothers, must, above all, act as a point of contact for their target group." (youth worker)

The tasks with regards to 'early detection' for youth welfare work, implies that all prevention should be aimed at the prevention of specific problems. This way, all Muslim youth become suspicious because 'you never know who'. The risk assessment becomes endless. The professional youth workers feel the pressure to let go of their professional confidentiality and give personal information about vulnerable people to the authorities. This gravely undermines the trust relationship between youth and youth worker: who are they going to trust, if what they tell might end up with the police or justice?

Table 1. Overview of counterproductive effects in Youth Welfare Work

Risks in 'deradicalisation policies'		Counterproductive effects in Youth Welfare Work
"Problematic opinions"	radical	<ul style="list-style-type: none"> Expressing grievances become signals of radicalisation Narrowing channels for claiming rights
"Problematic radicalisation"	Muslim	<ul style="list-style-type: none"> 'Bad integrated groups' are targeted Muslim communities are suspect and under surveillance Stigmatising Muslim youth: 'Us' versus 'Them'
"Early radicalisation risks"	detection of	<ul style="list-style-type: none"> Prevention is aimed at early detection Radicalisation risks are undefined and endless Pressure on professional confidentiality that undermines the trust relationship

(2) The problem definitions and methodical approach in youth welfare work (bottom-up)

In their view on the root causes of political violence, youth workers criticise the individual-religious explanation model and stress **macro-explanations** both in the geopolitical relations as in the domestic situation. In our own society they see continuing deep inequalities, both open and subtle forms of racism, exclusion and discrimination. Institutions in our societies keep failing in giving equal opportunities, and our schools are not making much progress. Ethnic profiling by police officers is considered as a self fulfilling prophecy: if you focus on surveillance of migrants, you will find and even create more security problems in these groups. If young people are considered as troublemakers, they will act accordingly to this expectation.

Although the organisations indicate macro-explanations, they mainly focus on individual resilience and raising individual competences of youngsters. They give the lack of time and staff as a reason for the absence of structural work on the levels of education, housing and employment while they acknowledge the importance of more structural work.

The pedagogical project of youth welfare work is experiencing negative pressure by the demand to participate in the prevention of radicalisation. Professionals show resistance and criticism, advocate for maintaining trust relationships with young people. Because of the strong grievances in their target group, youth workers call for more space (both physically and symbolically) for legitimate forms of rebellion.

However, their pedagogical approach, based on building trust, warm relationships and building positive identity, involves a paradox. On the one hand it serves as a protective shield for stigmatised young people, also against the harsh effects of deradicalization policies. But on the other hand, this pedagogical project closely ties in with the individualistic rationale behind mainstream prevention of radicalisation and trumps out more structural work.

5. Implication for the pedagogical project in youth welfare work: repoliticisation?

This research conclusion could mean that the core of the **pedagogical project** of youth welfare work is at stake. Socially vulnerable young people with a migration background not only experience serious grievances - about stigmatisation (immigrant, migrant, muslim), discrimination and racism, marginalisation, and so forth... In addition, they experience less and less space to express these **grievances**. From the viewpoint of the dominant radicalisation discourse this can easily be seen as a dangerous polarising step in their radicalisation process. In that sense we think that youth welfare work could develop more praxis of supporting young people in finding ways of non-violent expression of these grievances and of developing claims as equal citizens in our society.

Precisely the public character of expressing grievances refers to the concept of **politicisation**. Politicisation refers to practices that contribute to the organisation of the public debate and disagreement about how we organise our society together. That public disagreement is intimately linked to a vital democracy (Oosterlynck, Hertogen, & Swerts, 2017). Various forms of consultation with professionals and organisations as experts or stakeholders or various discrete forms of lobbying or advocacy fall outside our delineation of politicisation – precisely because they miss that public character.

Because the concept of politicisation is closely linked to the public sphere in an open democracy, politicisation can be understood and elaborated differently, depending on the vision of that democracy. Some prefer dialogue, others struggle strategies. Some want to influence policymakers,

others target the broader public opinion in society. Within practices of politicisation of grievances with vulnerable youth, different approaches can be used and even combined, as long as they contribute to the public debate on how we organise our living together in society.

The concept of politicisation refers to a specific interpretation of '**citizenship**' (Menarg, 2018). The fight against violent extremism, citizenship education is being put forward as an effective way to strengthen the individual and collective resilience of young people (Thomas 2016). Within the RAN network this was made concrete in 2015, first in the "Manifesto for Education - Empowering Educators and Schools" and later in one of the nine RAN working groups under the name [RAN-EDU](#). Both the *Paris Declaration* and the *Manifesto for Education* state that the contribution of education in the fight against 'radicalisation' lies in the promotion of citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination throughout education.

But with that emphasis on citizenship a new question raises: **which view on citizenship** is used? Too often, citizenship is seen as a fixed model, with clear expectations that can be placed on 'the good citizen'. A streamlined one-size-fits-all pedagogical approach should then ensure good democratic citizens. This view is close to the more 'securitarian' approach to prevention. More fruitful, however, is the approach in the '**agonistic citizenship model**'. In the agonistic citizenship model (e.g. van den Brink 2005, Sieckelinck 2017), social and cultural conflicts are seen as fairly normal phenomena in pluralistic societies. These conflicts must therefore be given the necessary space to be played out both in the internal dimension and the external dimension of safe spaces.

An agonistic view of politicisation re-evaluates the conflict as a source of a vital democracy (Mouffe 2005, 2013). A democratic society is too divided to allow a fixed consensus on the structure of society. Moreover, an imposed consensus covers those inevitable contradictions. An important challenge here is that these contradictions in a democracy do not lead to an enmity between 'we' and 'them.' That is the difference between 'agonism' and 'antagonism': in a shared democratic society it is important to be able to turn that enmity into a **conflict between legitimate opponents**. So we have to work on a shared democratic space where we can fight each other as opponents in a non-violent way. Otherwise contradictions become absolute and the 'enemy' is hated, attacked and destroyed.

In an agonistic view it is important that the **existing order of society can be questioned**. Every existing order, even if it is meant to be honest, fair and just, always and inevitably implies injustice. Politicisation then means that this existing order can be disturbed and claims can be made. This is based on an understanding of democracy not so much as a system but as an important starting point (Rancière 1987, 1990, 2005). That '**democratic principle**' is that everyone should speak out and participate in the discussion about the organisation of society ... as an equal to anybody: rich or poor,

young or out, established or newcomer, male or female ... everyone can have a say. It is clear that this democratic assumption disturbs and undermines all social hierarchies in existing society. At strong moments of politicisation, invisible people become visible, voices that have not yet been heard become audible, people can make a claim that could not be articulated before. Apart from the successful result of that expression, it is in itself valuable that a person or a group can and may participate as equal to anyone else. Democracy as a principle can be a valuable starting point for practices of politicisation in youth welfare work.

References

- AIVD, 2004 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004). *Van dawa tot jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Borum, R. (2011). Radicalisation into violent extremism II: A review of conceptual models and empirical research. *Journal of Strategic Security*, 4(4), 37–62.
- Colaert, L. (2017) (ed.). *'De-radicalisation'. Scientific insights for policy*. Brussels: Flemish Peace Institute.
- Coolsaet (2011). *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge: European and American Experience*. Farnham: Ashgate.
- Debruyne, P. (2015). Jeugdwerk en radicalisme. Dromen van een andere wereld. <https://sociaal.net/opinie/jeugdwerk-en-radicalisme>
- de Koning, M., Fadil, N. & Ragazzi, F. (eds.) (2018). *Narratives of De/Radicalisation. Critical approaches from Belgium and the Netherlands*. London: IB Tauris
- Expert Group (2008). *Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism: A Concise Report prepared by the European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation*. Brussels: European Commission
- Fadil, N. (2016). Translating 'radicalisation' into science. *Conference paper: Radicalisation in/and the Low Countries*. Leuven: KULeuven.
- Githens-Mazer, J. & Lambert, R. (2010). Why conventional wisdom on radicalization fails: the persistence of a failed discourse. *International Affairs*, 86(4), 889-901.
- Henkens, N., Kastit, I., & Debruyne, P. (2015). Deradicaliseringsbeleid moet radicaal anders. Mo. <https://www.mo.be/opinie/deradicaliseringsbeleid-moet-radicaalanders>
- Kundnani, A. (2012). Radicalisation: the journey of a concept. *Race & Class*, 54(2), 3-25.
- Kundnani, A. (2015). *A Decade Lost. Rethinking Radicalisation and Extremism*. London: Claystone.

Laqueur, W. (2004). The terrorism to come. *Policy Review*, 126, 49-64.

MENARG (2018). *Burgerschap en conflicten in de klas. Een verkennende studie*. Voorlopig rapport. Gent: MENARG Universiteit Gent.

Mouffe (2005). *On the political*. London: Routledge.

Mouffe, C. (2013). *Agonistics: Thinking the world politically*. London: Verso Books.

Oosterlynck, S., Hertogen, E., & Swerts, T. (2017). *De politieke opdracht van het middenveld ter discussie: nieuwe vormen van politisering*. Working Paper Research Project Civil Society Innovation Flanders. Antwerp: University of Antwerp.

Rancière, J. (1987). *Le Maître ignorant. Cinq Leçons sur l'émancipation intellectuelle*. Paris: Librairie Arthème Fayard.

Rancière, J. (1990) *Aux bords du politique*. Paris: Editions Osiris.

Rancière, J. (2005). *La haine de la Démocratie*. Paris: La Fabrique editions

Schmid, A.P. (2013). *Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation: A conceptual discussion and literature review*. The Hague: International Centre for Counter-Terrorism.

Sedgwick, M. (2010). The concept of radicalization as a source of confusion. *Terrorism and Political Violence*, 22(4), 479-494.

Sieckelincx, S. (2017). *Reradicaliseren: Ronselen voor een betere wereld*. Tielt: Lannoo

. Thomas, P. (2016). Youth, terrorism and education: Britain's Prevent programme. *International Journal of Lifelong Education*, 35(2), 171-187.

Van Bouchaute, B., Vanhove, T., Görgöz, R., Debaene, R., & Kerger, D. (2018). *Deradicalisering als uitdaging voor het jeugdwelzijnswerk*. Gent: Arteveldehogeschool.

van den Brink, B. (2005). 'Culturele diversiteit en mondigheid: van assertief naar agonistisch burgerschap', In Bart van Leeuwen en Ronald Tinnevelt (red.), *De multiculturele samenleving in conflict: Interculturele spanningen, multiculturalisme en burgerschap*. Leuven, Acco, pp. 125-138.

www.uitdemarge.be

6. Internet for the debate from the notions of rationality and liberty of Amartya Sen and Michel Foucault

Maria Rosário Carvajal Muñoz¹⁴

67

Abstract: Internet has a main prominence to organize our social and private lives. Since this context, it reflects on what margins leave Internet to exercise our rationality and liberty on within full rights citizen, sponsored by the best principles of ideal of the democratic model. Based on what it should be an ideal type of technology at the service of the democratic values, what would be to use Internet how a common well for the citizen. In this sense, this text contains some interpretations of what would be a common space on Internet; it would aim to strengthen a democracy circumscribed by the most basic principles of this political model. In order to do this reflection and analysis this text utilizes the notions of rationality and liberty of Amartya Sen and Michel Foucault, which work to contrast two democracy functionings, one is more deliberative, agrees with the idea of common well of Ostrom (2000), and democracy by Amartya Sen. The other one a democratic model with oligarchic touches, in a neoliberal economic context, more on a line of rationality linked to the power relationships, following Foucault. In both ways of democracy, from Sen and Foucault, it is significance the liberty how expression and critical behaviour of the individual. Liberty has a different meaning in each author.

Keywords: common well, Ostrom, liberty positive and negative, capability, rationality, democracy, Amartya Sen, Michel Foucault.

Introduction

This paper focuses its analysis on the functioning of the Internet, marked by economic interests, and even political ones. Political parties also use social networks on the Internet for electoral purposes. Faced with this reality, the text proposes a more democratic use of cyberspace, organizing the social based on the term "Ostrom" (2000). This would involve the creation of spaces on the Internet where users can share in a common way, eliminating partisan and interested use of the Internet in the hands of a few.

Certainly, extending this common proposal on the Internet is a utopia today, although there are exceptions, and some examples are discussed here. However, this use of the common on the internet

¹⁴ Universidad de Cádiz, Spain, rosario.carvajal@uca.es.

would allow an extension of our freedoms, both macro and micro. At the macro level, because it eliminates the restrictions on information that exist on the Internet while expanding our opportunities to better contrast the information and make decisions more accurately.

With regard to the notions of rationality and freedom of Amartya Sen and Michel Foucault, and starting with the first, Sen highlights the importance of public debates for a rationality by discussion. Also because citizen participation, and public debates, expand our freedoms, understanding these as capacity. The ability is given when there are substantive opportunities for individuals and groups to choose their best options in life. The presence of these opportunities is what opens up possibilities of choice for individuals. Opportunities are essential for individuals and groups to do and be what they consider important in their lives. On the Internet these opportunities would mean, at a minimum, free access to information. Likewise, a freer Internet would imply the non-interference of others in our opinions, ideologies, or choice of products. This last aspect would link with a main theme in Foucault, the relations between knowledge and power, the result of a rational reading of reality in an interested way. For Foucault, this political and social construction of rationality is counteracted with resistance. This resistance comes from the practical exercise of creative freedom of the subject, based on a critical attitude, and concerned for himself, and the world around him.

The first section briefly describes some of the limitations that the Internet places on our freedoms. The second section stops at the conceptions of rationality of Sen and Foucault, relating it to the possible rationality that dominates the internet space, also contrasting it with the proposed commonality of Ostrom (2000). It reflects on what repercussions this common social organization can have on the constitution of a new rationality, which supposes a break with the prevailing capitalist economic rationality. The third section offers a comparison between the notions of freedom of Sen and Foucault, the limited spaces of freedom that the Internet leaves us in its current operation, and what would be a common space on the Internet to expand our freedoms. This reflection on freedom on the Internet, and by contrast, in a common space, is related to the meanings that Sen and Foucault give to their notions of freedom.

1. Internet as a limiter of the citizen liberties

The new technologies could be a very useful tool for improving democratic functioning, if the Internet were used as a platform for citizens to express themselves freely. On the other hand, studies on the functioning of social networks show how they condition people's opinion towards similar opinions. Gómez de Agreda (2019: 27) points out that the algorithms serve to make social networks channel the

ads in a personalized way. And even the right moment will be sought for the ad to have a greater impact on the customer.

Those who pay because the algorithms direct the information that the audience sees on the Internet are the advertisers. To a large extent, the market continues to prioritize the configuration and control of cyberspace. In the background of this information control, which leads to directing the audience in the direction of commercial interests, are the extraordinary interests of those who earn money with this business. According to Gómez de Agreda (2019: 26), it is estimated that Facebook achieved revenues of 40,000 million dollars in 2017, money that comes from those who place the ads. Following this author, so that the information that customers buy can be sold (our data), we have previously made this information available to those who handle the information on the Internet.

In relation to the latter, González and Rodríguez (2015: 254) point out that it is now individualization and not mass that becomes the most valuable asset for companies. Digital marketing seeks to please the user in a personalized way. The authors also observe the symbolic power of memes on the Internet (González and Rodríguez, 2015: 259), for example Twitter. The meme is understood as a conceptual idea that is transmitted at high speed among Internet users, through the use of any of its platforms (emails, social networks, blogs, information websites, etc.). Following the commercial imperative that prevails on the Internet, Martínez and Rodríguez (2016: 116) highlight that the exercise of a netpower or network power by private corporations is one of the most obvious manifestations of control that private companies can exercise over what is said or not on the net.

However, a socially useful production, which results in a more democratic use of the Internet, as would be a common space, responds to the premise of democratizing the economy (González and Rodríguez, 2015: 291). The authors say that it is about consolidating and reproducing an antagonistic rationality to the capitalist.

2. Rationality, Internet and common space

This commodified use of the Internet, as a clear expression of the criteria that mark the economic functioning, can be counteracted by an alternative economic model based on a useful social production. This would imply a new conception of rationality and freedom, developing ideas and forms organizations that stimulate the involvement of people that generate trust (González and Rodríguez, 2015: 295-297).

On the other hand, Ostrom's work (2000: 12) on the government of the commons wants to be a proven demonstration, based on empirical data, that there are successful community practices in the

management of common resources, which show that it is possible from rationality different from the conventional rationality of neoliberalism. However, the imperative of commercial interests continues to be imposed on the Internet, with a marked neoliberal cut. It continues to impose the imperative commercial interests on Internet.

Returning to Gómez de Ágreda (2019: 29), we are subject to what is called a filter bubble (also called a bubble filter). Search engine algorithms present first of all the news that best fits our history. The guidelines that dominate the operation of the Internet distance it from what could be a common shared space, which recognizes diversity, and requires the active participation of citizens (Negri and Hardt, 2004). For Laval and Dardot (2015a) the common should be articulated in a new political reason alternative to the neoliberal reason.

Gómez de Ágreda (2019) gives a general description on the functioning of Internet that demonstrates that we have access to the parceled information. This supposes a limitation of our perception of the reality. In what concerns here, this division of information minimizes the possibility of contrasting the information received.

We could respond to this reality with procedure to put in practice the type of rationality by discussion which was proposed by Amartya Sen, with ethic and political implications. The rationality by discussion could apply on platform of Internet using debates. These would help to reflect on the truth contents of our opinions and arguments. But we need the collaboration of the political institutions to exercise this rationality, and the public participation of the citizen to be effective.

For its part, Foucault sees the public rationality as a result of the link between power and knowledge. This leads the behavior of others to configuration of a government way. Overall, this rationality (or rationalities) describes a way to run the behavior of groups and individual, the community, the families, the soul, the sick's (Foucault, 1988:15). Foucault speaks of government; he refers to the political rationality of the governmentality of the liberalism (Foucault, 2008:58-59; 63-93). Currently, the rationalities, as a result of the power relationships, have been strengthened, even further, into the sphere of Internet. Principally, because the partial information, that arrives to the users, affects our perception of the world. It limits the possibility of the users to argue critically, about the partial information of the social networks.

In this sense, Foucault (1984:267, 2994b) refers to other type or rationality that would have to be saved, the rationality refers to the relationship between subject and truth, and how the subject goes into a particular game of truth. The appeal to the critical posture of the subject is fundamental today, because of the limited spaces for the debates on Internet.

As detailed below, this text considers the limitations of Internet for our liberties. It provides some ideas about what an organization focused on the common could signify, following the proposal of Ostrom (2000), and for a functioning more democratic of Internet. Finally, it reflects critically on the basis of notions of liberty from Sen and Foucault.

3. Liberty, Internet and common space

The liberty on Internet is restricted because there is always a menace to our security. We are in risk with the possibility that a hacker disturbs our security, either stealing identity, our secret code, or inserting a virus into our software (Gómez de Ágreda, 2019). The experts recommend being prudent before we download whatever application, reflecting on advantages and disadvantages in opening an account on Internet.

This reality leads to us to reflect on the spaces of liberty on Internet. It is here where Martínez and Rodríguez (2016:117) wonder: What role can new technology perform? Specifically Internet, and what power does Internet have for the diffusion of different opinions, ideas, knowledge?

Naturally, the functioning of Internet seems to settle in around commercial interest, how it was said before, this make difficult to open a possibility for a space of the common, like sharing knowledge and mutual help. This functioning of Internet limits our liberties in a wide sense of the liberty word.

In advance, there are two different perspectives to understand the meaning of liberty: positive and negative liberty (Berlin, 2004). The negative liberty indicates absence of interference from others, and the positive liberty refers to the question: How am I governed? If I am governed by others, or by myself (Berlin, 2004:365). Carter (2010:17) says that negative liberty refers to the point not to be determined by individuals and groups as an external interference. However, the positive liberty is determined by internal factors, which gets to the point to individuals and groups can perform in an autonomous way. This two different meaning of liberty are being interfered when we surf the Internet. We suffer the interference from others, large part, each time that we receive personalized advertising, and when it is only left to our scope certain related opinions to we are already thinking on social networks. The restrictions of information limit our positive liberty, the possibility of getting contrasted information to let us to think properly on the facts.

It could be said, in broad terms, that the question of the negative liberty is fully available by the businesses. Because the firms are assisted by the law, that eliminate obstacles getting our information. For example, every time that we log into an application, this ask us if we cede our date, forcing (forcé) us to accept it, if we want to enjoy the use of the application. This fact increases the negative liberty of the business, but not the ours.

On the other hand, to create spaces of the common on Internet would suppose a fundamental improvement for the extension of our liberties, as much in positive liberty as negative liberty. The spaces of the common would eliminate interferences for the acquisition of knowledge by the user of Internet which it is good for the negative liberty. And well, the spaces of the common would guarantee a more detailed and contrasted information nearer to the users and this is an increase of positive liberty. In this way, the user can make better decisions, and this lead our lives in the best way.

Empujando juntos² is an example of the space of the common. It is a computer application that works with a free software license. The creators of this application participated in a workshop where worked for a better democracy. It was organized by the

² Empujando juntos, an initiative of the common in Spain: <https://medium.com/ciudades-democr%C3%A1ticas/c%C3%B3mo-funcionar%C3%A1-empujando-juntos-creaci%C3%B3n-de-perfiles-85afabdd3ff8>

cultural center Medialab-Pardo³ in Madrid in 2016. In the same line, Ahora Común⁴ is other example of the political of the common. It was created by the initiative of the citizenship in 2015. In this space there are people with different political ideologies, but with the same goal: Making policy in a different way.

The ecosystem of the commons is represented by spaces of resistance that want to build reality from a new paradigm. This approach also favors the ability to work by debating, to promote rationality by discussion proposed by Sen. Also the paradigm of the common, as a social and economic organization of cooperation and solidarity, favors individual freedom. Understanding this freedom as a capacity (Sen, 1997: 86-87), that is, "as an aspect of freedom that occurs when there are substantive opportunities", and which refers to positive freedom.

In its substantive aspects, capacity is about the possibilities of choice and the people's achievements, what people want to do and strive to be and do, in specific contexts (Sen, 2010: 51). This also applies to the Internet space, whose operation, structured in a way that selects the information that comes to us, limits our choice of options, and therefore our capacity (freedom).

Foucault, on the other hand, speaks of a relative freedom, which is directly related to the moral rationality that is exercised in the conduction of oneself (Ramírez Zuloaga, 2015: 137). Foucault (1994b: 34-35) refers, in this particular, to caring for oneself, which implies for him: "the basic principle of any rational behavior, of any form of active life that aspires to be governed by the principle of moral rationality." This links with important issues in his work, which has to do with the subjectivation of the self, with the care and concern of oneself, and with the use of this practice of freedom for the creative remodeling of the subject (Foucault, 1988, 1994 , 1994b, 2011).

The critical disposition of the subject, practicing his liberty, is, at the same time, a questioning of oneself, and the world around of oneself. In addition, this critical disposition is of a vital importance when we surf on Internet, because cyberspace carries us to an inertia position a lot time, when we are into the social networks.

Conclusions and implications

In short, the Internet could function as an open space with free access, with active participation of citizens. However, economic interests are imposed in its dynamics of its operation. The operation of the Internet is in the hands of shareholders of social networks and companies that benefit from the information they obtain from all of us. This reality limits our possibility for public debates. On the other hand, a common space, as the name suggests, would eliminate the privatization of Internet use, for the benefit of a few. The common thing on the Internet would foster dynamic communication processes of rationality by discussion; following Sen. Because a common space would mean using the Internet in solidarity, for the benefit of all participants.

If we could enjoy more common spaces on the Internet, we would guarantee our freedoms, both in positive freedom and in negative freedom. But also as for freedom understood as capacity, following Amartya Sen, or creative freedom according to Michel Foucault. Likewise, the common space favors public debate, and therefore makes rationality possible by discussion (Amartya Sen), while making it easier for individuals to be more critical also with the world around them.

However, the values that prevail on the Internet are more related to the commercial, and entertainment. Social networks link our profiles to other users with ideas similar to ours. At the political level (politician), some studies suggest that they condition the political 3 You can see some information about this on: <https://www.medialab-prado.es/>.

4 If you are interested in more information on Ahora en Común, you can read: <https://www.libertaddigital.com/organismos/ahora-en-comun/>.

information that they issue to the user according to the social profile they have. This reality is really worrisome, and it encourages us to consider that you have to be alert, that you have to make proposals and publicly express these dangers of the Internet.

References

- BERLIN, I. (2004), Sobre la libertad. Madrid: Alianza.
- CARTER, I. (2010), «Libertad negativa y positiva». Astrolabio. Revista Internacional de Filosofía, n. 10, pp. 15-35.

- FOUCAULT, M. (1984). *Historia de la Sexualidad. La Voluntad de saber. Vol. I*, Madrid. Siglo XXI.
- FOUCAULT, M. (1988). "El sujeto y el poder", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 50, num. 3, pp.3-20.
- FOUCAULT, M. (1994). "La ética del cuidado de sí como práctica de la libertad". *Dits et écrits (1954-1988)*. Paris: Gallimard.
- FOUCAULT, M. (1994b). *Hermenéutica del sujeto*. Madrid: La Piqueta.
- FOUCAULT, M. (2008). *Seguridad, territorio, población. Curso del Collage de France (1977-1978)*. Madrid: Akal.
- FOUCAULT, Michel (2011). *El gobierno de sí y de los otros*. Madrid: Ediciones Akal
- GÓMEZ DE ÁGREDA, Á. (2019). *Mundo Orwell. Manual de supervivencia para un mundo hiperconectado*. Ariel. Barcelona.
- GONZÁLEZ PASCUAL, A. y RODRÍGUEZ PRIETO, R. (2015). *Caos Digital y medios comunes*. Madrid: Dykinson.
- MARTÍNEZ CABEZUELO, Fernando, y RODRÍGUEZ PRIETO, Rafael (2016). *Poder e Internet*. Madrid. Catedra.
- Negrí, a. y Hardt, M. (2004). *Multitud*. Barcelona. De Bolsillo.
- LAVAL, Christian and DARDOT, Pierre (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona: Gedisa.
- OSTROM, E. (2000). *El gobierno de los bienes Comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica: México.
- RAMIREZ ZULOAGA, Luis Antonio (2015). El sujeto en los juegos del poder: subjetivación y desubjetivación desde Foucault. *Revista de Psicología Universidad de Antioquia*, 7(2), pp. 133-146.
- SEN, Amartya (2010). *La idea de justicia*. Madrid: Taurus.
- SEN, Amartya, (1999). "The Possibility of Social Choice". *American Economic Review*, 89, July 1999. pp. 349-378
- SEN, A. (1999a). *La libertad del individuo como compromiso social*. Quito Ecuador. Ediciones Abyu-Yala.
- SEN, A., (1997). *Bienestar, justicia y mercado*. Madrid: Paidós.
- SEN, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- SEN, Amartya (2004). *Rationality and freedom*. Cambridge: Harvard University Press.
- SEN, Amartya (2005). "Why exactly is commitment important for rationality? *Economics and Philosophy*, núm. 21, pp. 5-13.

7. Judicial Power and Democracy in Latin America. The relationship between the spheres of the State

Clara Gonzalez Cragolino¹⁵

75

Abstract: At present, academics from diverse disciplines analyze the political scenario in Latin America making reference to the protagonism of the Judicial Power and the so-called "judicialization of politics". This process would refer to the treatment and resolution of matters that "traditionally" would have been decided from the political system and that, in the last two decades, would have passed into the hands of judges. The displacement of the protagonism from the Executive and Legislative to the Judicial Power would have as consequence imbalances in the constitutional structures of the Latin American democratic States.

From the perspective of the Anthropology of Politics, we are interested in problematizing the conceptualization of the "judicialization of politics". Based on an ethnographic investigation carried out in the Judicial Power with magistrates from the city of Córdoba, Argentina, we attempt to rethink the relationship between the powers of the State. In particular, to reflect on the presupposed autonomy of the spheres of the State established in the National Constitution as a founding principle of the republican form.

In an effort to complex current debates regarding the place of the Judicial Branch in democratic systems, we present research results referring to the everyday construction of judicial administration. Evidence about the close relations between magistrates, members of the Executive and legislators, in different historical periods, would make the division of government spheres blurred and would orient our gaze on the porosity of the borders between the Powers of the State.

Keywords: Judicial Power; Judicialization of politics; Democratic system; Power of the State government

Introduction

In recent decades, the idea of progressive contamination between political and judicial issues has gained importance. This has generated the attention from public debate, the mass media and

¹⁵ CRIA-Centro em Rede de Investigação em Antropologia, ISCTE-IUL, clagoncra@gmail.com.

academia, opening the way to a series of political positions and academic disputes regarding the role that the judiciary could legitimately play in democratic political systems.

Our work offers some Reading keys about the so-called "judicialization of politics" and provides some ideas that seek to relate this phenomenon to contemporary judicial administration in Argentina. We will try, in the first place, to locate in general terms the phenomenon of the "judicialization of politics" following the diverse characterizations carried out in the academic world. Secondly, and within a broad scenario of interrogations, we will focus on the relationship between the judicialization of politics and the division of powers, a fundamental pillar of the republican form. Finally, we will present the results of an ethnography carried out with magistrates and Judicial Branch officials and we will reflect on the usefulness of these debates at the time of explaining judicial administration in Argentina.

The ethnographic data come from an anthropological research conducted in Cordoba, Argentina, whose field work was developed in the period 2015 -2018. It analyzed the ways of recruiting magistrates of the Judicial Power in the last decades of the twentieth century and the beginning of the first decade of the twenty-first century.

The main strategies and sources of the research are: in-depth interviews with judicial agents occupying positions of the highest hierarchies and ethnographic analysis of personal files of retired magistrates of the Judicial Branch. We also made use of the bibliography published by the Judicial Branch Employees' Guild of the province, a book of testimonies of former employees, magistrates and judicial officials, who related and focused on their experiences as Judicial Branch workers at the end of the 60's and during the 70's of the XX century.

It would not be surprising if the literature dedicated to the subject of the judicialization of politics comes largely from the theory and the science of law (Nosetto, 2014: 95). In recent times, many academics have begun to reflect on this phenomenon from the categories of science and political theory (Abdo Ferez (2014), Martin (2011), Smulovitz (2005)). This work constitutes an attempt to begin to think about the judicialization of politics from the Anthropology of Politics and to orient our observation towards state actions in their concrete materiality, thinking of the "State" in its unbundling, in its concretion, in its incarnations and in its officials.

About the judicialization of politics

The term "judicialization of politics" was first used by Tate and Vallinder in 1995 to refer to the phenomenon of the global expansion of the judiciary, the power of judges, and judicial decision-making in political arenas, where they would not have been present before (Mendes Quezado Ferrández, 2019: 250). At the beginning of the 1990s in Latin America in general and in Argentina in

particular, various disciplines began to refer to this process, highlighting the activity of the courts of justice and the increase in their relevance with respect to the exercise of political power.

The "judicialization of politics" would imply a tendency to process and respond to political conflicts through judicial institutions (Alvarez, 2018: 1). That is, the intervention of the courts in a broad spectrum of practices and social relations that would not only imply an expansion of the Judicial Branch over other decision-making areas but also a new kind of social regulation (Mendez, 2018: 2).

In this regard, Luciano Nosetto (2014) states that the recent judicialization of Argentine politics is a singular and particularly intense expression of a phenomenon that, in itself, is neither recent nor local.

For the author, judicialization is a far-reaching trend:

Paolo Prodi establishes the coordinates of this judicialization in a hypercodifying reaction of States to the globalization of the twentieth and twenty-first centuries (Prodi, 2008:12-13). Carl Schmitt was able to notice this attempt to capture politics by law already in the elaborations of liberal positivism of the 19th and 20th centuries (Schmitt, 2001:30-42). For its part, Michel Foucault traced the judicialization strategy to the political discourse of the 17th and 18th centuries (Foucault, 1997:85-95). If we give ourselves to this pending temporary regression, we can indicate without much effort that the rudiments of this judicialization are already present in the platonic erection of the law as monarch or despot of the rulers (Gorgias, 484b; Laws, 715d). (Nosetto, 2014: 94, the translation is by me)

Ran Hirschl has defined the judicialization of politics from three closely related processes. First, and on a more abstract level, the judicialization of politics implies the juridification of social relations. That is, the expansion of legal language and discourse (with its own jargon), and of its rules and procedures not only to the political sphere (and to the forum for the creation of public policies), but to all aspects of modern life. Secondly, it refers to the expansion of the competence of the courts with powers to determine:

- * The results of public policies;
- * The scope of protection of constitutional rights, and;
- * The limits of executive and legislative powers.

Finally, the third process consists of dependence on the courts to deal with what the author has called "mega-politics". That is to say, central controversies that define - and often divide - whole political communities: social, political and economic issues begin to be framed as "constitutional problems".

For example: revision of electoral processes, national security, macroeconomic planning, transitional justice, marriage redefinitions, abortion, euthanasia, among others (Helmke and Ríos Figueroa, 2011: 1 in Contreras, 2018: 376).

In a similar direction, Tate and Vallinder stated that the core of the judicialization of politics is comprised of two ideas:

- * The process by which courts and judges increasingly make or dominate the creation of public policies, which were previously made by the executive and Congress, and;
- * The process by which negotiation and non-judicial decision-making forums begin to be dominated by quasi-judicial (legalistic) rules and procedures (Tate, 1995: 28 in Contreras, 2018: 376).

An important aspect of this second idea includes an increase in litigation by politicians and social movements (Huneus, Couso and Sieder, 2010: 8 in Contreras, 2018: 376).

Numerous authors raise as a central question the relationship between justice and politics, and more specifically, the relationship between democratic regimes and the judicialization of politics. Luciano Noretto (2014: 105) states that the power of judges to control the constitutionality of laws emanating from the Legislative Power ("Constitutional review") and to declare their inapplicability in certain cases constitutes a classic expression of the "interference" of the Judicial Power in politics. The emerging doctrine would empower magistrates to declare the unconstitutionality of a law created by legislators, which would conflict with the competence of the legislature to produce binding laws.

Linas Restrepo and Correa Mondaca (2018: 12) understand that, through the control of constitutionality, judicial bodies settle conflicts that define intimate points of society. This would have the consequence of affecting democratic principles and processes, as well as altering the relations between the branches of public power.

In contrast, Annemaxmille Mendes Quezado Ferrández (2019: 18) considers that the "new channel" that has taken the relationship between politics and law demands a position of intervention by the judiciary, as "guardian of the constitution, as arbitrator or prosecutor, or as mediator in some political conflicts. In this way, it would not be a preference to participate in socio-political issues, but rather an appeal from society that seeks to order without overstepping the growing demands that a complex society claims from justice. The author refers to "judicial activism" as a useful tool that should be used by judges in legal practice to realize rights recognized in the legal system, correct injustices and thus protect the Constitution and consolidate democracy.

"Judicial activism" is denounced by various analysts as a serious disruption to democratic regimes (Mendez, 2018: 3). A widely developed argument refers to how in recent decades the Judicial Branch has developed an "unusual interference" in the actions and affairs of government:

In other words, they actively intervene in the configuration of different governmental practices, either by allowing or impeding certain concrete actions, or by defining the orientation of possible actions implemented by the State. (Mendez, 2018: 3)

The central issue refers to what would be the criteria of legitimacy of the exercise of power of those judges who assume a decisive "political role". Magistrates would increasingly intervene in the design, execution and even evaluation of "public" policies. This would result in the formation of a kind of "judicial government", where judges would assume managerial functions while the rest of the political authorities would be relegated to a merely administrative role (Mendez, 2018: 17).

About the division of powers

Both the positions that understand the phenomenon of the judicialization of politics as a positive trait for democracy and those that interpret it as a "failure in the functioning of institutions" and a risk for the democratic system agree that in recent decades a new way of relating between justice and politics has been woven, which results in a new relationship between the powers of the State. The judicialization of politics as an object of study implies reflecting on limits and frontiers. Its characterization, whether to highlight its positive or negative characteristics, is built around the classic idea of separation of powers (Contreras, 2018: 374). In this sense, already in its formulation, it is assumed that what is proper of the judiciary would be something effectively different from the political forum.

Faced with the scenario of the judicialization of politics, these borders would seem to be more difficult to determine than at the time before us (Hamilton, Madison and Jay, 2014:20 in Contreras, 2018). The boundaries of each of these realms would have become blurred and in practice would overlap. Therefore, part of the definition we have presented here of judicialization mentions that courts face issues that were previously incontestably considered beyond their jurisdiction.

A brief genealogy on the genesis of the division of powers can be traced here. We could agree that it has formed part of the imaginary that has moved from ancient republicanism to modern republicanism. In classical antiquity, Aristotle, in his work Politics, already imagined the theory of the mixed constitution, defending the indispensability of the division of functions -deliberative, executive and jurisdictional- as well as the exercise of political power.

The Prince of Niccolò Machiavelli (1469-1527) also presents a model of State with division of powers with the king and functional independence of the Judicial Power. In the same way, the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789 establishes in its article 16 that a society which the separation of powers is not defined, has not constitution at all.

The doctrine of the separation of powers and constitutionalism in the democratic rule of law is already based on the principle of checks and balances. The model of the division of powers is a fundamental pillar of the organisation of the rule of law that aims at balancing and limiting power by means of its

distribution and braking between the different organs (principle of balance), which end up exercising control between them as a specific form of their cooperation (principle of cooperation), and the defence and guarantee of fundamental freedoms and rights (principle of legality) (Mendes Quezado Ferrández, 2019: 133-134). In the field of modern constitutionalism, for example, the understanding and definition of the relationship between what corresponds to the judge and what corresponds to the legislator is one of the central issues (Bonilla, 2013: 2 in Contreras, 2018).

Several authors in recent times have dedicated themselves to reviewing and reformulating the understanding of the principle of the division of powers in its classical form. Part of some definitions on the judicialization of politics raises the need to imagine a principle of division of powers that contemplates the changes that would have occurred in the socio-political reality. This implies that this principle is not limited to a division of functions strictly confined to each organ and that even the same function can be developed by another organ.¹⁶ In other words, what changes with respect to the classic perspective of the separation of powers has to do with the question of exclusivity: each organ continues to have an assigned function, but it is no longer unique or exclusive.

Regarding the "aging" of the principle of the separation of powers from sovereign organs, Joaquín Gomes Canotilho makes an instigating observation. The author asserts that this is related to the fact that the classical horizontal distribution ignores the party phenomenon and the modern dualism "majority-opposition". The political-constitutional situation would not be defined solely by the government-parliament dualism but by the majority-opposition relationship, supported by the majority parties and coalitions and energized by the minority parties or coalitions. The separation of parliament-government and executive-legislative would not have lost its meaning, but a new "frontier" is established today in terms of "government" and "opposition". The opposition category acquires a legal-constitutional status of great significance for the problem of separations of functions and, above all, for the problem of control and balance of powers, which have always been inherent in the theory of division of powers (Canotilho, 2003: 561-562).

As a result of our fieldwork, and in accordance with what was stated by several authors, we can say that in the Judicial Power of Córdoba (Argentina) it was possible to observe the porosity of the limits between the Powers of the State. Based on the ethnographic analysis of Córdoba's judicial administration, in the next section we will focus on describing how the division between the Executive, Judicial and Legislative Powers could be considered more in terms of continuities than in the separation of completely autonomous spheres. And, in this regard, to reflect on how the category of

¹⁶ An example of this has to do with the exercise of the primary function of creating law, which is not exercised exclusively by Parliament. For a more in-depth look at the subject see Mendes Quezado Ferrández (2019).

judicialization of politics would not bring completely original or novel characteristics about the judiciary, but rather discusses the mutually constitutive relationship between politics and justice.

An ethnographic analysis of a judicial administration. The powers of the State and their reconfiguration?

In the ethnographic research carried out with officials and magistrates of the Judicial Branch of the province of Córdoba, the objective was to investigate the modes of recruitment in the Tribunals, from admission to the institution in the lowest position in the ladder to access to the most hierarchical positions in judicial careers.

The main question regarding how to become a magistrate in contemporary Córdoba was answered by emphasizing the universe of personal relationships deployed and the weaves of interconnection of members of the Judicial Branch. Linkages, alliances, negotiations and disputes that, far from configuring fixed and permanent sectors or groups, responded more to flexible, plastic and disputed relationships in the daily life of the Courts and were fundamental to understanding the ways of recruiting the provincial Judicial Power. We are interested in contributing to the dismantling of normative definitions that understand the Judiciary only as a legal-bureaucratic apparatus governed by a system of abstract rules and submitted to the National Constitution (Sarrabayrouse, 2011) and Provincial since we consider that the understanding of these dynamics matters for the comprehension of the exercises of rights administration.

In our interpretation of the judicial careers of judges, certain threads that crossed them can be traced. The ups and downs of political life in various historical periods had their correlate in the trajectories of judicial agents and in the weave of relationships that structured the judicial administration in Córdoba, beyond the regulatory and institutional configurations of Courts. At both national and provincial levels, coups, provincial interventions, changes of (and in) democratic governments, modulated the possibilities of entering the Judicial Branch, being appointed to positions, advancing in judicial careers or changing workplaces. This is not equivalent to assuming that when faced with changes in the political forces, the Judicial Branch "founded" a new order. It would be more appropriate to think that, as María José Sarrabayrouse (2011) does in her analysis of Buenos Aires Federal Justice during the 1976 military dictatorship, there was a reordering of the existing structure. Taken up the idea from the anthropologist that those restructurings could be analyzed as "fertile ground" for personal development and individual growth (Sarrabayrouse, 2011: 8).

Who was the intervenor or governor of the province of Córdoba, as well as who occupied the positions of the Executive Branch at the national level, the terms of appointment of magistrates and officials that were accepted or not by the Legislative Branch, were going to configure who would be the

members of the High Court, the highest organ of the Judicial Branch. This shows the close interrelations between the Executive, Judicial and Legislative Branches. Far from being analyzed as autonomous spheres of government, they must be thought in terms of relations and continuity. Continuity that was also expressed in the careers of judges, who in different cases and moments occupied positions in the provincial and national government and/or have been deputies or senators. Another nodal point in the judicial careers of our interlocutors relates to the fundamental role played by the Members of the High Court of Justice. This is closely related to the previous point. The members of the High Court, appointed by the Executive Branch and approved by the Legislative Branch, would have been the ones who monitored the recruitment modes in the Córdoba Courts. The entry to the Judicial Branch, the promotions to the "first positions" as well as the "hierarchical positions" of magistrates, were strongly mediated by the endorsement provided by members of the High Court of Justice. Its members were fundamental actors since they conducted interviews with the candidates and/or signed applications "guaranteeing the moral solvency" of the student. Once the applicants had entered, the Members were recipients of requests for transfers and appointments to positions, which magistrates requested for their employees. The acceptance or denial of these requests reflected the relationships woven between the Members and the magistrates and how the employees could benefit or not from the transfers and promotions.

Reflecting on the ways in which the Judicial Branch were recruited, both in terms of entry and promotion in the judicial career, is an effort to think about the flexibility that the relationship between politics and justice could acquire. Within the judicial administration, positively evaluated factors such as "experience" in one jurisdiction, "seniority" and with this, the possibility of "making a career" in one court or another, were crossed by what the interlocutors of this investigation called "the political". That is, interpersonal ties, sympathies, affections with superiors, with executive branch officers and legislators who might or might not approve a designation.

It is important to point out that within the Judicial Branch, judicial careers could not be analyzed without the dual constitution between the "political" and the "technical," imagined by judicial agents as the "personal" and the "professional," the employee who was appointed without career and the who has the "legal knowledge". They could not be understood as constituted and clearly delimited spheres but they were indissociable and made the customary functioning of the judicial administration.

Conclusions

Throughout this article we have attempted to analyze the phenomenon of the "judicialization of politics" on the basis of its various conceptualizations and the contemporary debate it provokes. In addition to emphasizing the variety of practices it would cover, part of our objectives was to think about this category in relation to the principle of division of powers, fundamental pillar of the republican form. Although we consider that it is not possible to construct explanations on judicialization without taking into account the particularities of contexts and socio-historical conjunctures, we consider that the current relevance of the concept serves to put into discussion the relationship between politics and justice that crosses the judicial administration and the other two branches of the State. In particular, we concentrate on the Judicial Branch of the province of Córdoba, whose relationship with the Executive and Legislative Branches leads us to think of continuities and porous spheres, lax borders between them, where those who exercise and administer the law are far from staying away from "politics". This would be constitutive of the work of the magistrates, whether to remain in a position, to ascend and to be them and not others who reach the highest positions of the judicial hierarchy.

References

- Abdo Ferez, C. (2014). La política y la juristocracia. *Sociedad* (33), 51–72.
- Martin, L. (2011) Giro judicial y legitimidad pública en la política argentina. In Cheresky, I. (Ed), *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina* (363-393). Buenos Aires: Prometeo.
- Alvarez, L. (2018) Función judicial y prácticas de gobierno: apuntes para una genealogía de la judicialización de la política en Argentina. *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas* (20), 1-27. Accessed October 14 <http://qellqasqa.com.ar/ojs/index.php/estudios/article/view/252>
- Contreras, F. (2018) Judicialización de la Política: Algunas notas sobre el Concepto y Origen. *Revista de Derecho Público*, número especial, 373-387.
- Gomes Canotilho, J.J. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina.
- Llinas Restrepo, C. & Currea Mondaca, D. (2018) Judicialización de la política: control de constitucionalidad y principios democráticos en conflicto. *Universitas Estudiantes* (18), 11-36. Accessed October 14, <https://cienciasjuridicas.javeriana.edu.co/documents/3722972/10271870/1.+Judicializaci%C3%B3n+de+la+pol%C3%ADtica.pdf/5c0ce352-3412-4534-adb5-18dad5896768>

- Mendez, P. M. (2018) Neoliberalismo y judicialización de la política: una genealogía posible. *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas* (20), 1-27. Accessed October 14 <http://qellgasqa.com.ar/ojs/index.php/estudios/article/view/245>
- Mendes Quezado Ferrández, A. (2019) La racionalización formal y material del derecho. Un análisis filosófico sobre activismo judicial, democracia y división de poderes (PhD Thesis). Available at <https://eprints.ucm.es/51106/>
- Nosetto, L. (2014) Reflexiones teóricas sobre la Judicialización de la Política argentina. *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, (23), 93-124.
- Sarrabayrouse, M.J. (2011) Poder Judicial y dictadura. El caso de la Morgue. Buenos Aires: Editores Del Puerto/Cels.
- Smulovitz, C. (2005) Petitioning and Creating Rights: Judicialization in Argentina. In R. Seider, L. Scholden and A. Angell (Ed.), *The Judicialization of Politics in Latin America* (161-186). New York: Palgrave Macmillan.

8. Postcards from the Mediterranean Sea: technology, democracy and borders

Alejandro Limpo González¹⁷

Abstract: While the “war on crime” (Frois, 2011), fueled by terrorist attacks and big sporting events of the past decade were the institutional subterfuge for the development and implementation of video surveillance systems in open areas (Bruno, 2013; Arteaga, 2016), since 2015 we observe that the migratory crisis in the Mediterranean Sea has been the pretext for the development of a technology infrastructure whose protagonists are the integration of databases (EU-LISA), surveillance systems management softwares (SIVICC, SAFESEE) and drones (EMSA). The external borders of the EU “have been increasingly transformed into spaces for testing of these new ‘smart’ technologies of control” (Loukinas, 2017:441).

This process also reveals a close collaboration between governmental actors, scientific organizations and technological companies around to the need of a digital understanding of the risk and the occurrence of future problems. The developments in computing, modeling, algorithmization and visualization are continuously updating and tensioning the magnitudes and references through what the danger is represented, identified and anticipated. This paper strives to interrogate this visual regime of borders surveillance asking how and why consortiums of security companies and European agencies are testing and implementing computer techniques to visualize risks and threats in the Mediterranean Borders. How is it represented informatically different ‘threats’ such as drug trafficking, illegal immigration or clandestine fishing? How are computer visualization systems designed to anticipate these threats? My approach to this problematic consider these technologies as part of a political sensitivity that is developing new ethical boundaries between military, civil and business contexts, while producing “threatening” discourses on the humanitarian crisis of the Mediterranean.

Keywords: algorithmization; mediterranean border; surveillance systems; visual technologies

Introduction

Images are one of the oldest government technologies. Maps, plans and schemes accompanied the emergence of national states serving as a support to represent abstract entities such as society/population, border spaces, enemy armies and other threats (Scott, 1998). Today, as the

¹⁷ Centro em Rede de Investigação em Antropologia (CRIA), ISCTE-IUL, Lisboa, alelimgo@gmail.com.

borders of the European Union become more "invisible", a new type of imagery is assuming a fundamental role in the perception of risk and vulnerability. I am referring to the images produced to manage the EU maritime space, with special attention to the Mediterranean border. I have decided to focus on this space due to the growing interest of the EU authorities to produce a precise image that allows to unfold a series of government practices to limit the crossing of the border and to know the ships that circulate in the maritime territory.

The images used to manage these spaces have become a kind of digital content that rejects the character of representation of a given reality in the world. For example, the automatic identification of suspicious behavior patterns, entry and exit of ships in areas of interest, detection and early warnings for vessels posing a potential risk, arriving at specific areas or following unusual routes¹⁸.

In order to have a global vision of the production process of the Mediterranean border, we have to take it as a process that makes certain entities, objects and relationships visible while at the same time invisibilising and hides others. It is impossible to have a global vision of these socio-political processes without taking into account the changes in the nature of the image that have occurred in the field of computing. Therefore, the hypothesis that originates this work is that technology makes this frontier possible to the extent that it makes this space visible for security forces, governments and European institutions.

How are the images used by the European Union to control its maritime borders produced? How does this imaginary construction affect the management of lives and territories? In trying to answer these questions, I want to contribute to the knowledge of surveillance techniques based on digital images and the automation of interpretative processes. In order to address this question, I have undertaken fieldwork at the European Maritime Safety Agency (EMSA), one of the EU's decentralised agencies based in Cais de Sodré, Lisbon. In the wake of the political crisis in the Mediterranean, this agency responds to a growing demand from EU member countries for precise maritime imagery to enable them to effectively govern this maritime space. It monitors human activity at sea in a range of functions including rescue and safety, law enforcement, customs, environmental pollution and support to policy makers and operational staff of administrations with responsibilities at sea¹⁹. This agency strives to capture in a precise image the movements of ships, toxic discharges and other maritime activities such as clandestine fishing or human trafficking.

¹⁸ Using automated behaviour monitoring algorithms to give EMSA'S integrated maritime service users an enhanced situational picture. Available in: <http://www.emsa.europa.eu/emsa-documents/latest/item/3206-automatic-detection-and-alert-triggering-of-ship-behaviour.html>. (1/08/19).

¹⁹ Information from "Copernicus Maritime Surveillance Service". Second User Group Report, available in <http://www.emsa.europa.eu/copernicus-faq/item/3618-what-is-copernicus-what-are-the-copernicus-services-for.html>. (20/06/2019).

For the purposes of this presentation I have worked with records of usergroups of the surveillance system created by EMSA Copernicus Maritime Surveillance Service, reports, investigative press, user manuals and other official agency documents. My goal is to explore how EMSA produces these images through satellites, drones, sensors, radars and algorithms. In particular, my focus is on the capture, processing and composition of data that record activity and that are combined to form images. With this work I intend to achieve a greater understanding of the production's logics of border spaces from an infrastructure of circulating images that produces the visibility of people and territories and the invisibility of government agents.

Agents and interests surrounding Security

The "war on terror" fuelled by terrorist attacks and major sporting events of the last decade was the institutional subterfuge for the development and implementation of video surveillance systems in open areas (Frois, 2011; Bruno, 2013; Arteaga, 2016). This period generated an imagery infrastructure whose guiding principles proposed mitigating citizen insecurity and increasing the "presence" of the state where there was a sense of criminality. Since then, profound transformations have taken place in the devices and discourses produced for surveillance purposes. In particular, there has been an intensification of digital tools and a shift towards the argument of security as the main leitmotiv for the implementation of these systems.

In 2016 the leaders of 27 European countries met to make a diagnosis of what they considered 'a critical moment for the European project'. This meeting, which is materialised in the Bratislava Declaration, gives shape to a new discourse that would structure the updating of surveillance systems in border areas:

Never allow the uncontrolled migratory flows of 2015 and continue to reduce the number of irregular migrants [...] achieve full control of our external borders, increase rates of return of migrants and strengthen the interconnection of databases to ensure the identity of every person crossing external borders²⁰.

The points stated in this statement structure the deployment of a new technological surveillance infrastructure whose main focus is the Mediterranean maritime border. A border erected over the sea has characteristics that challenge the capabilities of video surveillance systems in open spaces (CCTV), to name just a few; it is difficult and expensive to mobilize units that intervene from the land, as well as to install permanent observation devices of the border, at the same time there are laws of maritime

²⁰ Bratislava Declaration, September 16, 2016. Available online at <https://www.consilium.europa.eu>. (17/10/19).

rescue and human rights that prioritize the rights of migrants over European migration laws. In short, we could outline three main features of the EU's diagnosis of current migration processes:

- 1) a frontier that reveals itself uncontrollable from the principles of physical architecture,
- 2) a flow of people whose identities are unidentifiable
- 3) and whose displacements are unpredictable/observable from existing visual devices.

These characteristics - while producing threatening discourses on 'irregular migratory flows' justify a package of investments to upgrade the infrastructure of surveillance technologies at the EU's external borders. Thus, we observe that new actors are beginning to appear: the drones used by EMSA to patrol migratory routes, the use of biometric data²¹ as the new keystone of personal identity and the interconnection of databases as the ideal atmosphere for developing new surveillance systems²².

However, in order to avoid falling into the fallacy of cause-effect reasoning, we must point out that this deployment of surveillance technologies does not respond exclusively to the political imperative of remediating the 'Mediterranean crisis', nor does it follow it in space-time. A more detailed view of the actors and interests involved in this technology campaign is needed. The lobbies of big companies of security technologies and the international positioning of this European industry play a fundamental role in the impulse of these technological undertakings. As the letter sent by the President of the European Organisation of Security (EOS) to the President of the European Commission in 2013 reveals:

The European industry (including research centers) gathering the most important manufacturers and technology providers of security technologies is convinced that innovative solutions which can prevent or reduce the risk to critical infrastructures, cyber threats, improve maritime security, and disaster management are currently not sufficiently deployed [...]
As Europe has a role to play in the global society, the European security industry also has a role to play in the global economy²³.

This charter also suggested the creation of a European Coast Guard to operate in a coordinated manner through the Integrated Surveillance, Command and Control System (SIVICC), EUROSUR and CLOSEYE. All these software developed for the surveillance of the maritime border were created by companies belonging to the EOS. Also, between 2007 and 2014 the European Union invested more than 316

²¹ As Keith Breckenridge (2014) shows, biometric data has been used for decades with different problems in South Africa. He shows how empire, and particularly the triangular relationship between India, the Witwatersrand and Britain, established the special South African obsession with biometric government, and shaped the international politics that developed around it for the length of the twentieth century.

²² See the article of Investigate Europe "Força Aérea ganha concurso europeu de drones para monitorar o Mediterrâneo". Available in <https://www.publico.pt/2016/12/10/politica/noticia/forca-aerea-ganha-concurso-europeu-de-drones-para-vigiar-mediterraneo-1754253>. (8/09/19)

²³ I thank the Investigate Europe team and Paulo Pena in particular for allowing me to access this material.

million euros in the research of technological solutions to increase border control²⁴. The main projects supported with this budget were the development of drones, computer systems and biometric databases (Akkerman, 2018). In general terms, a megaproject that converges around digital visibility, mass storage and the automation of pattern recognition.

What this type of documents allow us to see is how the migratory crisis in the Mediterranean sea becomes the pretext for the development of a technological infrastructure whose protagonists are drones, satellites and sensors that seeks to position the European security industry internationally. In this process of "computerization of borders", only taking into account Portugal, Portuguese companies such as Vision Box, developed and distributed facial recognition technology for the electronic gates of European airports; the drones used by the European Maritime Safety Agency (EMSA) have been developed by Portuguese companies such as Tekever and UAVision; the air force has participated in the development of surveillance drones and computer systems together with the Spanish Civil Guard and the Italian Maritime Guard (Closeye project).

Therefore, before sustaining cause-effect arguments we can affirm that the external borders of the EU "have been transformed more and more into spaces to test these new intelligent control technologies" (Loukinas, 2017: 441) and this is a project that finds its impulse as much in the strengthening of previous surveillance systems as in the political and business interests of the EU.

Codify flows: infrastructure, image and visibility

The process we are portraying reveals a close collaboration between governmental actors, scientific organizations and technological companies around the imperative of a visual-digital understanding of migratory flows. Although the predictive nature of surveillance devices is not a new feature of border management, "predictive surveillance has become increasingly common both in the field of visual technologies and in the computer order" (Bruno, 2013: 39). Developments in computation, algorithmic modeling and visualization are a key point to understand how the magnitudes and references through which the danger was represented, identified and anticipated are being updated and stressed. Faced with this panorama, the following questions must be asked: How are 'threats' such as drug trafficking, illegal immigration or clandestine fishing identified by computer vision procedures? How are they visually differentiated by the operators? How are computer visualization systems designed to identify these threats?

²⁴ See the article Europa, a última fronteira in <https://www.publico.pt/2016/12/11/mundo/investigacao/europa-a-ultima-fronteira-1753978>. (8/09/19).

As noted by Leender Bal, director of the EMSA, in an interview with the Investigate Europe journalist team in 2016:

The sea is enormous and it is always a challenge to perceive what is happening there" [...] Cais de Sodré receives the satellite images collected by the European space agency and that EMSA combines with its own information on the identification, route, destination and cargo of ships. This allows the European Border Guard to project which ships should deserve its attention because they are transporting illegal immigrants ²⁵.

One of the major problems of the infrastructure of contemporary surveillance is to "separate noise from information" (Seteyerl, 2018) in a volume of data that exceeds human analytical capacity. These exercises of capturing a pattern through the algorithmic analysis of a set of data are symptomatic of a state of contemporary technical thought and require a revision in key of the political nature of the image. The control of the modern Mediterranean border illustrates the need for European security forces and agencies to have an "efficient relationship" with the data captured by their network of devices (ships, satellites, radars). Attending to this maxim, algorithms, automatic analysis of images and other technologies are now being incorporated trying to make the border visible by making the information understandable.

The visibility of the territory and the agents being managed by the European Coast Guard (ECG, ex Frontex) or EMSA is produced from a device for capturing signals, geolocations, activity data and social networks that trace the profile of 'suspicious persons' or the movements of ships considered threatening. Following Claudio Celis, when we approach these images that come entirely from a digital computer system, "it is no longer a question of asking what is meant by an image [...] but rather the analysis of the technical processes through which the image works" (2017: 3). If the functioning of these images relies on their ability to make these 'suspicious behaviours' visible, the opposite is also true, as they work by producing the invisible acts of the security forces.

Following Topak "no institutional effort has been placed on stablishing mechanism to monitor how surveillance is actually conducted at the border zones and its implications for migrants' (2019: 386). It is necessary to point out the continuity between the invisibility of the ECG vessels, produced by the removal of the tracking devices that allow to identify the position of the vessels, and the denunciations of human rights violations ('left to die' and 'push back' practices) by ECG against immigrant vessels crossing the Mediterranean. In addition to the EU's effort to identify migrant barges, there is the

²⁵ See the article of Investigate Europe "Força Aérea ganha concurso europeu de drones para monitorar o Mediterrâneo". Available in <https://www.publico.pt/2016/12/10/politica/noticia/forca-aerea-ganha-concurso-europeu-de-drones-para-vigiar-mediterraneo-1754253>. (8/09/19)

invisibility of ECG boats that patrol the Mediterranean, resulting in an 'invisible' space for action that allows the exercise of power in a profound asymmetry that threatens the human rights of migrants.

Conclusion

This paper aims to provide guidelines for understanding the construction of the current Mediterranean border. To this end, we have outlined the interests of the main agents involved in this process: business lobbies, European surveillance agencies and security forces. The second central point of our analysis has been the role that the production of images has in the perception of the border territory and the people and objects that pass through it. At this point, it is essential to pay attention to the processes of creating (in)visibilities as a key aspect of contemporary border management.

We observe the development of a visual apparatus that takes electronic signals, behavioural patterns and in general the production of data by using different devices as the material substratum of an imagery production with the capacity to create asymmetric power relations in the border space. Still far from reaching a definitive conclusion, this work manages to generate a window of interrogation for further research on the Mediterranean border. We have drawn attention to the need to study the processes of technological development and the identification mechanisms used to manage this border. In this way future research should illuminate the relations between visibility, surveillance and power in a context of growing political concern and which is also raising the interest of large business groups.

References

- Akkerman, Mark. (2018). Expanding the Frontress: the policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalisation programe. Amsterdam: Transnationa Institute.
- Arteaga, N. (2016). Política de la verticalidad: drones, territorio y población en América Latina. *Región y sociedad*. (28), 263-292. Accessed October 8 http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S187039252016000100263&lng=es&nrm=iso
- Bruno, Fernanda. (2013). Máquinas de ver, modos de ser: Vigilância, tecnologia e subjetividades. Porto Alegre: Editora Sulina.
- Bueno, C. (2017). Economía de la atención y visión maquina: hacia una semiótica asigificante de la imagen. *Hipertextos* (5), 41-55. Accessed September 15 <https://revistas.unlp.edu.ar/hipertextos/article/view/7759/6788>

Breckenridge, Keith. (2014). *Biometric State. The global politics of identification and surveillance in South Africa, 1850 to the present*. Cambridge: Cambridge University Press.

Frois, Catarina. (2011). *Vigilância e Poder*. Lisboa: Mundos Sociais.

Loukinas, P. (2017). Surveillance and Frones at Greek Borderzones: Challenging Human Rights and Democracy. *Surveillance & Society* (15), 439-446. Accessed September 14
<https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/view/6613>

Scott, J. (1998). *Seeing Like a State. How certain schemes to improve the human condition have failed*. London: Yale University Press.

Steyerl, Hito. (2018). *Arte Duty Free. El arte en la era de la guerra civil planetaria*. Buenos Aires: Caja Negra.

Topak, Ö. (2019). Humanitarian and Human Rights Surveillance: The Challenge to Border Surveillance and invisibility?. *Surveillance & Society* (17), 382-404. Accessed October 12
<https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/view/10779>

9. Democracy borders in a borderless world / Fronteiras da Democracia em um mundo sem fronteiras

Aurea Bastos Davet²⁶

93

Abstract: Democracy is a subject of several socio-political analysis in the face of the recent world crisis and the guarantee of human rights. When asking what about the meaning of democracy, the empirical answers are assertive: "the right to make your own choices, participate in decision-making processes, freedom of expression, participation in political relations, space and identity in political deliberations. It is noticed, however, a social retraction in confronting the political decision-making power, demonstrating a disenchantment condition as both subjects and citizens. Despite the freedom of expression conquered through the right to vote and to use the street as a public space of visibility for manifestations of all kinds and nature, one of the challenges in contemporary democratic societies is to understand this participation distancing in decisions that cause impact in life, condition of living with quality, dignity and security. The paper intends to discuss, from the bibliographic and documentary study, the contradictions expressed in the ideal of the concept and social meaning of border and democracy and the real expressed in the daily life of society, looking from a globalized world that proposes the integration between peoples and cultures. while building boundaries, a barrier to this integration. The communication addresses the role of Social Work as a profession that works in the objective conditions of subject's life and possesses the ethical-political commitment to advocate rights, equity and social justice, having as a paramount value the individual freedom built collectively.

Keywords: Democracy, Borders, Humans Rights, Social Work

Resumo: Democracia é tema presente em muitas análises sociopolíticas diante da crise mundial vivida nos últimos tempos na garantia de direitos. Ao perguntar empiricamente sobre qual é o significado de democracia, as respostas são assertivas: "direito de fazer escolhas, participar de processos decisórios, liberdade de expressão, participação nas relações políticas, espaço e identidade nas deliberações políticas". Observam-se, no entanto, uma certa retração social no enfrentamento ao poder político decisório demonstrando uma condição de desencantamento como sujeitos no que diz respeito a afirmar conquistas de um estado democrático assegurando a condição de cidadania. Apesar da livre

²⁶ Centro Universitário Internacional - UNINTER, abdavet@gmail.com.

manifestação pelo direito ao voto e da liberdade de usar a rua como espaço público de visibilidade de manifestações de toda ordem e natureza, um dos desafios na sociedade democrática contemporânea é entender o distanciamento na participação das decisões que impactam na vida, no viver com qualidade, dignidade e seguranças. Esta comunicação pretende discutir, a partir do estudo bibliográfico e documental, as contradições entre os conceitos e significado social de democracia e o real expresso no cotidiano da sociedade olhando-se a partir de um mundo globalizado que propõe a integração entre povos e culturas ao mesmo tempo que constrói fronteiras, barreira para esta integração. Aborda o lugar do Serviço Social como profissão que trabalha politicamente nas condições objetivas de vida dos sujeitos com compromisso ético-político de defender direitos, a equidade e justiça social tendo como valor central a liberdade individual construída coletivamente.

Palavras-Chave: Democracia; Fronteiras; Direitos Humanos; Serviço Social.

Introdução

Democracia e fronteira são palavras que sugerem entre si uma contradição implícita em seus significados. A democracia, governo aberto, do – para - com o povo propõe uma maneira dialética de relações onde a participação e a deliberação determinam um conceito único, igualitário, independente. Em sua gênese etimológica *demós* (povo) *kracia* (governo) passa a representar um governo, uma autoridade, construída com todos ou com muitos sujeitos. Fronteira, por sua vez, apresenta variados significados no mundo contemporâneo. Do francês *frontière*, significa limite e como descreve Albuquerque “fronteiras como delimitações de territórios ou como metáforas da vida social, fronteiras porosas e rígidas, barreiras ou formas de travessias, diferenças e sincretismos, limites e caminhos. (2010, p-329).” Palavras presente em discursos históricos e contemporâneos como demonstração de poder e autoridade. Estes poderes, por sua vez, cada vez menos compartilhados socialmente, dissimulam consciências de representatividade social²⁷ por movimentos populares

²⁷ A questão da representação social é trazida neste momento tendo em vista demonstrar a necessidade de compreensão sobre o que se constrói e reproduz de forma consciente ou alienada dentro de fenômenos sociais. Walcheke e Camargo (2007) trazem em seu estudo sobre representações sociais, individuais e comportamentos que “...A finalidade das representações sociais é classificar os eventos da vida social segundo uma grade de interpretação grupal, permitindo ações relativas a esses acontecimentos. Segundo Moscovici (1961), a representação social é uma forma de conhecimento que visa a transformar o que é estranho em familiar, por meio da agregação da novidade a estruturas de conhecimento já existentes e dotadas de certa estabilidade. [...] ... Assim, as representações sociais, enquanto forma de conhecimento, possuem finalidade até certo ponto oposta a do conhecimento científico. [...]... possuem uma lógica específica que se aproxima do pensamento ingênuo: aspectos racionais e irracionais são integrados, dando-se prioridade às conclusões e soluções que às premissas (Abric, 1996; Moscovici, 2003). Menciona-se o pensamento ingênuo porque é uma forma de conhecimento que não se debruça sobre si mesma, sendo “absorvida” por seus conteúdos, voltando-se para resultados práticos (p. 381).

instituídos por caminhos midiáticos de comunicação massiva nem sempre alcançando de fato a consciência coletiva. Estudar estes conceitos ainda são necessários. E trabalhar sobre eles, é imprescindível. Observam-se comportamentos ainda presentes na sociedade com conteúdos conservadores e moralistas, os quais, no mínimo, deveria causar estranhamento, considerando-se os movimentos civilizatórios já avançados nas sociedades democrática. Reações de estranhamentos e resistência frente a fenômenos sociais como imigração, questões de gênero, raça, religião acabam por ganhar expressão e espaço cerceando liberdades de expressão e acessos. Questões estas já definidas com identidade universal construídas sobre marcos regulatórios constitucionais no Estado Democrático de Direitos. Como referência, lembra-se o art. 2º da Declaração dos Direitos humanos:

Artigo II - 1 - Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. 2 - Não será também feita nenhuma distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território a que pertença uma pessoa, quer se trate de um território independente, sob tutela, sem governo próprio, quer sujeito a qualquer outra limitação de soberania. (2005, p.05).

Chagas (2013) ao tratar da questão da subjetividade em Marx pode contribuir nesta reflexão quando diz que, no entanto,

...A universalidade, a generalidade, localiza-se na cidadania, nos direitos humanos, mas não permite ao sujeito fragmentado reencontrar a sua unidade, pois a universalidade presente nele não é concreta, efetiva, mas abstrata, formal. No Estado moderno, o sujeito é reconhecido como cidadão, como um ser universal, mas essa idealidade universal está separada, abstraída, de sua existência real e particular (p. 68).

As raízes dos processos de colonização marcaram a história de desenvolvimento nas nações forjado na escravidão, dizimando povos, invadindo terras. Posteriormente ao domínio, imbuindo-se da necessidade de controle, tratam de ações pacificadoras catequizando dentro de princípios ideológicos necessários a manutenção da opressão.

A trajetória construída para o desenvolvimento das nações vai tomando seu rumo no ritmo do desenvolvimento econômico, industrial, tecnológico. Os povos assentam-se em seus espaços e passam a viver seu cotidiano em igual ritmo, no entanto, sob outra perspectiva: os valores que proporcionam o desenvolvimento são os mesmos que escravizam quem produz e reproduz a estrutura social, econômica e política. Ou seja, “os grilhões do escravagismo” referenciando-se em Marx são trocados

pelos grilhões do consumismo e do modernismo da ditadura do capital. E atrás destes que muitos caminham na ilusão de uma vida melhor.

Este estudo tem o objetivo de construir algumas reflexões contribuindo para os debates acerca do princípio fundamental da liberdade e equidade presente nas constituições dos estados democráticos, partindo-se do conceito de democracia e fronteira dentro do princípio dos direitos humanos, fundamentando-se em bibliografias, documentos acerca do tema. A partir da observação dos discursos e atitudes políticas nacionais e internacionais relativos a construção de muros e barreiras nas fronteiras territoriais, impedindo a livre circulação de pessoas, refugiados ou não, em nome de políticas de seguranças, social, nacional ou econômicas, estampados em mídias e redes sociais atingindo diretamente as massas populares, move-se para compreensão destes conceitos na sociedade contemporânea. Por fim, identificando o papel do trabalhador profissional que tem como um de seus princípios éticos defender a liberdade a equidade identifica-se o Serviço Social como base na luta pela efetivação destes direitos constituídos.

2. A (des) conciliação entre democracia, direitos humanos e fronteiras

2.1 liberdade e igualdade no percurso democrático

Estudar a democracia pode parecer redundante no tempo avançado contemporâneo tendo em vista processo civilizatório vivido sobre o qual povos e países se debruçaram para banir da sociedade os horrores cometidos em guerras e barbarismos na dominação individual e coletiva de povos e territórios. No entanto, por mais explorado que seja o estudo sobre este tema observa-se que em seu significado social e processos trazem contradições expressas em manifestações políticas. Isto, tanto pelo Estado, enquanto governo, como pela sociedade enquanto povo, redundando em comportamentos sociais que vão sendo incorporados e reproduzidos socialmente sem muitas vezes um filtro histórico das conquistas já consolidadas na garantia de direitos e condições para a cidadania. A democracia em sua histórica conceitual passou por diferentes processos até constituir-se no que hoje se apresenta enquanto forma de organização política. Da forma ateniense da democracia, representativa,²⁸ ainda que restrita, propugnava pela participação através da representação nos processos decisórios políticos abrindo espaços para deliberações da vida comum. Ao longo da história, a democracia é derrotada pelo despotismo ressurgindo nos séculos XVII e XVIII em meio a revolução

²⁸ Dela faziam parte a aristocracia, que trazia consigo todos os hábitos da nobreza; a classe média rural, constituída por agricultores que ansiavam por liberdade; e a população urbana integrada pelos negociantes, industriais e trabalhadores de todas as categorias, que, ao lado de segmentos da população rural, formavam um forte sustentáculo das ideias democráticas. A participação era para cidadãos do sexo masculino, com mais de dezoito anos de idade, filhos de pai e mãe atenienses (p. 288-290)

burguesa sugerindo a aproximação com o modo capitalista. Locke, segundo Neto (1997) no ideário do pensamento liberal, avança nos preceitos democráticos, no que pese a defesa da propriedade privada²⁹, trata do reconhecimento da liberdade individual.

...igualdade jurídica, a igualdade de oportunidade, a qual prevê a equidade dos pontos de partida e não dos pontos de chegada. O direito do cidadão é o direito à igualdade de oportunidade. Seu objetivo é eliminar o privilégio hereditário. É o direito de todos de mostrar e desenvolver diferenças ou desigualdades; o direito igual de ser reconhecido como desigual. (p. 294).

As transformações ocorridas na concepção de democracia apresentam, no entanto em seu cerne, um viés único inexorável que é o princípio da igualdade e da liberdade do sujeito. Como diz Bobbio (1990)

...Ideias liberais e método democrático vieram gradualmente se combinando num modo tal que, se é verdade que os direitos de liberdade foram desde o início a condição necessária para a direta aplicação das regras do jogo democrático, é igualmente verdadeiro que, em seguida, o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade. (p. 44).

E seguindo com o mesmo autor (2000), entende-se que “... nenhum regime político na história jamais seguiu completamente o conteúdo de todas as regras da democracia”. No entanto, pode-se “...constatar apenas graus diferentes de aproximação do modelo ideal, por isso é lícito falar de regimes mais ou menos democráticos”. (p. 367).

Para ele (2010), entende-se que a verdadeira democracia associa tanto a liberdade, inerente a essa forma de governo, quanto a igualdade. Nesse sentido, em suas palavras

Desse modo o regime democrático é caracterizado não tanto pelas instituições de que se vale quanto pelos valores fundamentais que o inspiram e aos quais tende. As instituições são apenas meios para alcançar certos fins. Mas por que preferimos certos meios a outros? Por que, por exemplo, preferimos o sistema eletivo ao hereditário? Evidentemente, porque acreditamos que certos meios são mais aptos para alcançar o fim desejado. [...] O fim que nos move quando queremos um regime organizado democraticamente é, numa única palavra, a igualdade. Assim, podemos definir a democracia, não mais com relação aos meios, mas relativamente ao fim, como o regime que visa realizar, tanto quanto possível, a igualdade entre os homens (p.38).

²⁹ A cidadania, para Netto (1990) conceitualizada pela teoria liberal é impensável sem a propriedade (privada). A democracia (política) identifica-se com a liberdade do proprietário - indivíduo livre e cidadão são sinônimos pela indispensável mediação de propriedade (p. 19).

2.2 Direitos na perspectiva sociopolítica e econômica de territórios

Com suporte em Lopes e Melo (2008) abre-se a discussão sobre a questão dos direitos partindo do pressuposto que a história dos direitos nas sociedades democráticas emerge a partir dos conflitos entre capital e trabalho. E que,

Tal razão configurou-se estruturalmente como antagonismos entre sujeitos coletivos que encarnavam demandas históricas opostas, cujos projetos eram teleologicamente delimitados por categorias como: território, propriedade, relações produtivas, trabalho, exploração, cidadania, lutas sociais e políticas públicas (p.06).

E na esteira desta reflexão inclui-se a questão dos deslocamentos em diferentes territórios entendendo estes a partir de Santos (1978) como

(...) o espaço por suas características e por seu funcionamento, pelo que ele oferece a alguns e recusa outros, pela seleção de localização feita entre as atividades e entre os homens, é o resultado de uma práxis coletiva que reproduz as relações sociais...evoluindo pelo movimento da sociedade total (p.171)

E continuando na mesma obra “... a utilização do território pelo povo, cria seu próprio espaço”. O território, pode-se entender, é a delimitação física, sendo o espaço o lócus subjetivo das relações e expectativas que o definem. Portanto, no momento em que os sujeito se deslocam entre territórios vão em busca de realizações criadas, idealizadas, desejadas, divulgadas pelo conjunto das relações organizativas e estruturantes da sociedade, seja, econômicas, sociais, culturais, políticas, criando e difundindo expectativas.

A globalização abriu as portas, desconsiderou fronteiras, vendendo, além de produtos, esperanças de uma vida melhor em diferentes territórios. Atrás disso, os conflitos gerados pelo mesmo sistema que propugnou pela integração e desenvolvimento econômico, caminham e se deslocam na mesma e igual proporção que as populações que buscam por este mundo melhor. O desenvolvimento vendido, no entanto, não acontece em igual proporção a busca pelo tão sonhado acolhimento entre nação. Acolhe-se na intenção de manter o movimento de produção e serviços, sendo subutilizada a força de trabalho oferecida em troca do acolhimento (quando este acontece). Arriscam a própria vida, não considerando barreiras e armadilhas impostas nas travessias que levam milhares de pessoas a se movimentarem pelo mundo acreditando nas propostas de liberdade, de renda, de trabalho. Isso, como vemos em lamamoto (2019) “só faz crescer os mais ricos e os mais pobres”, porém, em lados opostos e em completo desnível.

A globalização, a internalização das relações, ainda que perversa representou e representa oportunidades de intercâmbio propondo o multiculturalismo, tanto na questão econômica como cultural, política, social com o investimento financeiro e comercial. O que sobressalta, no entanto, é a ação continuada de quem propôs o discurso sem fronteiras derrubando literalmente as barreiras físicas. Segundo Almeida (2017):

o número de muros separando países ao redor do mundo subiu de 15, existentes em 1989, para 63, em 2016. Atualmente esses muros se estendem por aproximadamente 20 quilômetros e muitos de seus trechos alcançam mais de 6 metros de altura, sendo complementados por sensores de movimento, escutas, 106 câmeras de vídeo, além de lâminas e arames farpados. Outro emblemático exemplo se extrai do processo de construção do muro de fronteira entre os Estados Unidos e o México, de modo a ilustrar que, longe de se limitar a uma relação pontual entre Espanha e Marrocos – Ceuta e Melina, essa se configurou como uma dinâmica que contraditoriamente caracteriza o processo de globalização. É preciso lembrar, para tanto, que a construção de uma barreira física entre o México e os Estados Unidos teve início menos de um ano após a queda do Muro de Berlim, sob a denominação de “cerca de San Diego”. Em 2006, por meio do Security Fence Act, editado pelo Presidente Bush, houve uma intensificação na construção do muro, que já em 2009 contava com pouco mais de 800km – dos atuais 1130km. (p. 06-08).

2.3 Fronteiras na era da globalização

Uma fronteira sempre expressa a soberania, um poder determinado, legitimando, instituindo, mesmo que no plano simbólico ou ideológico, diferenças sem reparações. A demarcação física, geográfica, as legislações, a burocracia, os pressupostos religiosos, impõe os limites até onde o sujeito pode ir. São limites, espaços e sentimentos. São bloqueios, impedimentos e não pontes.

A comunicação se estabelece para além de fronteiras. A comunicação onde há fronteiras é de subjugação, de resignação, de coerção, de medo. Não há liberdade quando existem fronteiras. Portanto, não há direitos.

Em um mundo que se pretendia sem fronteira, a legitimação de barreiras, sejam elas de qualquer natureza, é um retrocesso democrático na consolidação de direitos.

A liberdade é um produto caro. E para o Estado assegurar a igualdade e a liberdade do cidadão dentro de um sistema de proteção social que as efetive, exige investimentos e ações objetivas, que passam pela socialização dos lucros e diminuição da acumulação de riquezas. Marx (2013) retrata esta questão quando descreve sobre o valor de uso da mercadoria e sua circulação, considerando-se isto, neste

momento, o pano de fundo da globalização, dizendo que “...onde há igualdade, não há lucro”. (p.302-303).

Com o avanço de tecnologias, em um mundo plural, multicultural, amplamente acessível em todas as redes de interação facilitando a comunicação, o conhecimento, travessias entre mundos mesmo que virtuais, entende-se que o que caracteriza esta era de avanços nas travessias da imaginação é o mesmo que caracteriza esta era nas retrações, na violência, em resistências e injustiças.

Por isso, é mister trabalhar a sociedade, em suas organizações coletivas, ou sujeito a sujeito, fazendo a leitura da realidade vivida, apresentando a conjuntura sociopolítica sobre a qual impera ainda processos discriminatórios, seletivos e de consumo ampliando a consciência do movimento da sociedade do capital e do poder político.

3. Rompendo fronteiras pelo trabalho: atribuição do assistente social para um mundo sem fronteiras

O Serviço Social tem seu trabalho como instrumento para afirmação de direitos. Profissão nascida na esfera da garantia da dignidade humana, consolidada historicamente nos movimentos sociais de ruptura com o conservadorismo. Amadurece sua estrutura de formação profissional na posição crítica frente a sociedade. Sociedade esta edificada nas bases do capitalismo com orientações neoliberais, com traços fundamentalista religioso e étnico, onde o Estado retira-se de cena desresponsabilizando-se com sistemas de proteção social que afirmem o que já tem avançado na questão dos direitos.

O trabalho do assistente social implica fundamentalmente na compreensão e intervenção junto aos interesses dos sujeitos, na vida social, política e econômica, tendo como mote, definido em seu princípio ético, entre outros o “...I. Reconhecimento da liberdade como valor ético central e das demandas políticas a ela inerentes - autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais...” (CFESS,1997, p-23). Quando o Estado-Nação ergue fronteiras, independente da natureza, intenções e propriedade ideológica, institui o rompimento com valores fundamentais do ser humano: ter escolhas e preservar a vida. Com isso fazendo crescer a desigualdade e o retrocesso dos direitos.

O Serviço Social constitui-se, dentro de seus fundamentos, sobre três dimensões principais: a dimensão teórico-metodológica, a dimensão técnico-operativa- e a dimensão ética-política. Isso define, basicamente, em como pensar, como fazer e sobre que valores, perspectivas e circunstâncias o trabalho do assistente social se efetiva. Trabalha, portanto, diretamente na raiz da organização coletiva e individual dos sujeitos enquanto pessoas, enquanto cidadão. Considera-se neste contexto, além dos princípios da profissão, os valores sobre os quais o assistente social deve debruçar-se e imprimir toda a sua competência e capacidade de trabalho: defesa intransigente dos direitos humanos, a equidade e a justiça social.

Iamamoto (2013) trata desta questão dizendo que “ a cena contemporânea reclama, com urgência, um tempo de “política dos cidadãos”, ou seja, a urgência do trabalho do assistente social reafirmando a dimensão política em seus processos interventivos. Trabalhar para reafirmar “... seu vínculo com a cidadania de classe e com o aprofundamento da democratização ampla da vida social...” (p.154).

A política social é onde o assistente social encontra seu espaço para efetivar a garantia dos direitos. No que pese ser esta ainda um forte instrumento do Estado em responder aos interesses econômicos, é através delas que constitucionalmente se impõe ao mesmo Estado a emergência de atenção as demandas da sociedade. É preciso que o Serviço Social esteja atento e seguro na compreensão e na construção dos novos caminhos desenhados quando o assunto se conjuga a questão da política social e direitos humanos, seriamente ameaçados nos tempos de crise. Pereira (2014) trata desta questão quando discute política social e direitos humanos:

Não se pode falar de ameaças aos direitos humanos e à política social de forma abstrata ou pontual; mas, pelo contrário, exige situar tal ameaça no contexto mais amplo das concretas relações de poder econômico, político, cultural, militar e midiático...[...] (p. 447-448).

E continuando com a mesma autora em sua análise sobre a guerra de poderes entre nações de expressiva liderança econômica, chamando a atenção urgente a questão em que se elege a pobreza “como adversário”, foco empírico e próximo no cotidiano da sociedade, trazendo Sader em suas reflexões:

A pobreza, ou melhor, os riscos que a pobreza interna e externa ao seu território passaram a representar sob a forma de terrorismo, narcotráfico, guerrilhas, corrupção, migração ilegal, inveja, fundamentalismo religiosos, resistência ao consumismo e incapacidade de aceitação do *American way of life* (Sander, 2003). Indícios desses fatos não faltam. (p. 448).

Considerações Finais

Democracia, fronteiras e direitos humanos são categorias que fazem parte de pautas importantes na deliberação quando o assunto é a desigualdade e a liberdade. O Estado tem sua responsabilidade, porém, esta luta não tem uma única dimensão ou sujeito. Compete a sociedade estar atenta e se fazer presente, contínua e sistematicamente nos debates acerca dos planos e propostas econômicas, políticas, culturais que se configuram e se expressam das mais diferentes formas, criando novos conceitos, sentimentos e comportamentos que atingem diretamente o modo de vida cotidiana.

O distanciamento social dos centros decisórios do poder favorece ao “*lobo vestir-se de cordeiro*”. E é desta forma que as fronteiras se erguem, alargando a desigualdade retrocedendo ao julgamento moral, afastando pessoas de novas possibilidades de vida.

Pode-se dizer que democracia e direitos formulam universalmente, uma nação humanizada, civilizada, justa social e economicamente. O trabalho técnico profissional neste caminho é fundamental para garantir as bases neste processo estimulando a construção coletiva de uma sociabilidade integrativa, combativa, de aproximações e não distanciamentos, de mobilização representativa, massiva na defesa da própria condição de vida.

A sociedade tem se mostrado frágil e impotente frente ao desmonte abrasivo com que os governos têm tratado a questão dos direitos humanos. Porém, é desta e através desta que se constituem as bases dos preceitos democráticos, da cidadania, dos direitos.

Quanto as fronteiras como hoje se apresentam, como diz Santos (2019),

São, na verdade, campos de concentração dos novos presos políticos do nosso tempo, os presos políticos do capitalismo, do colonialismo e do patriarcado, populações consideradas descartáveis ou sobrantes para estas três formas de dominação moderna que hoje parecem mais agressivas que nunca. (p.01)

É preciso retomar o rumo da luta intransigente pela identidade das pessoas como sujeitos. A vida digna consubstanciada pelo princípio da liberdade e igualdade deve ser colocada acima de todos os interesses porque, e sobretudo, conferindo o ponto contraditório desta questão, é destas também que depende a própria sobrevivência dos sistemas políticos, econômicos, sociais de todas as nações.

Encerra-se esta seção com o poema de Miguel Togo, demonstrando pela arte, os efeitos objetivos das fronteiras que dividem os mundos e os sentidos.

Fronteira

De um lado terra, doutro lado terra;
De um lado gente; doutro lado gente;
Lados e filhos desta mesma serra,
O mesmo c’ú os olha e os consente

O mesmo beijo aqui; o mesmo beijo além;
Uivos iguais de cão de alcateia.
E a mesma lua lírica que vem
Coroar meadas de uma velha teia.

Mas uma força que não tem razão,
Que não tem olhos, que não tem sentido,
Passa e reparte o coração
Do mais pequeno tojo adormecido.
(Miguel Torga)

Referencias

- Albuquerque, J. L. (2010). **As fronteiras ibero-americanas na obra de Sérgio Buarque de Holanda**. *Análise Social*, vol. XLV (195), 329-351. Recuperado em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1276642584P7pWR3yt7Kc33BD7.pdf>
- Almeida, R. G. R. (2017). **Teardown this wall - uma análise sobre o papel dos muros de fronteira na era da globalização**. XVI Encontro Internacional. Fórum Universitário do Mercosul. Integração Regional em tempos de crise: desafios políticos e dilemas teóricos. Universidade Federal da Bahia. Brasil. Setembro. Recuperado em http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1503965405_arquivo_artigo-fomerco.pdf
- Bobbio (2000). **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro. Brasil. Elsevier.
- Bobbio, N. (1990). **Liberalismo e democracia**. São Paulo. Brasil. Editora Brasiliense.
- Bobbio, N. (2010). **Qual democracia?** São Paulo. Brasil. Edições Loyola.
- Chagas, E. F (2013). **O pensamento de Marx sobre a subjetividade**. *Trans/Form/Ação*, Marília, v. 36, n. 2, p. 63-84, Maio/ Ago. Recuperado em <http://www.scielo.br/pdf/trans/v36n2/05.pdf>
- Conselho Federal de Serviço Social/ CFESS (1997). **Código de Ética Profissional do Assistente Social**. Brasília. Brasil
- Lopes, J.R & Mélo, J.LB.(2008). **Democracia, desigualdades e direitos desterritorializados: um esboço da questão**. *Revista de Ciências Sociais da UNISINOS*. Porto Alegre. RS. Brasil. Volume 44, número. jan/abril
- Marx, K. (2013) **O Capital: crítica da economia política**. Livro 1 - O processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. Boitempo Editorial. Cortez. São Paulo. Brasil.
- Neto, A. C. (1997). **Democracia: velhas e novas controvérsias**. *Estudos de Psicologia*. Vol. 2(2), 287-312. Recuperado em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413294X1997000200005&lng=pt&nrm=iso

Netto, J.P. (1990). **Democracia e transição socialista: escritos de teoria política**. Belo Horizonte. Brasil. Oficina de Livros.

[Pereira, P. A.& Siqueira, M C, A. \(2014\) Política Social e Direitos Humanos sob o jugo imperial dos Estados Unidos. In Serviço Social e Sociedade nº 119. São Paulo. Cortez. Jul/set .p. 446-467.](#)

Santos, B. S.S (2019). **Boaventura: um mundo sem fronteiras?** Publicado em 09/05/2019 - Atualizado 09/05/2019. Disponível em <https://outraspalavras.net/geopoliticaeguerra/boaventura-um-mundo-sem-fronteiras/>

Santos, M. (1978). **Por Uma Geografia Nova**. São Paulo. Brasil. Hucitec.

UNIC- Centro de Informações das Nações Unidas para o Brasil. (2009). **Declaração dos Direitos Humanos**. UNIC/Rio/005. Janeiro de 2009. (DPI 879). Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>

Wachelke, J. F, Rech; Camargo, B. (2007) V. **Representações Sociais, Representações Individuais e Comportamento**. Revista Interamericana de Psicología/Interamerican Journal of Psychology, Vol. 41, Num. 3 pp. 379-390. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rip/v41n3/v41n3a13.pdf>

10. Performance of the Timor-leste democracy consolidation: Analyzing opportunities, challenges and expectations for a more inclusive society

Martinho Pereira³⁰

Maria da Saudade Baltazar³¹

105

Abstract: The process of democratic consolidation in Timor-Leste is still a recent, associated with the restoration of the independence of the country on 20 may 2002. It is a country that is still young and is facing a very difficult economy, with more than half of the population living in poverty. Meanwhile, the Timorese people show the interest and ability to mobilize to adapt the democratic regime, how best to ensure popular sovereignty in the country's governance. Since independence, Timor-Leste has been making progress in consolidating democracy, in particular by multi-parties and based on the principle of universal suffrage and with a very high electoral participation rate (averaging 80% in all 11 electoral acts, both presidential and legislature election).

We intend to analyze the evolution of democratization in Timor-Leste, structured in three stages: (I) political freedom in the decolonization process; (ii) political transition, such as during Indonesian occupation; (iii) and the entry into democracy consolidation initially in the restoration of independence in 2002 to the present day.

For this purpose, a mixed methodology will be used, based on the statistics published in the National Commission of Elections Reports, Timor-Leste Strategic Development Plan 2011 – 2030, The Economist Intelligence Unit and Human Development Indices 2018.

Keywords: Consolidation Democracy; Political Parties; Political Participation; Social rights; Timor-Leste.

Introdução

A emergência da democracia em Timor Leste é um processo ainda recente, e está assinalado pela conquista da soberania, através do processo de referendo em 30 de agosto de 1999. Processo que tem origem numa transformação da cultura política democrática, principalmente pelas correntes ondas de

³⁰ Universidade de Évora e Universidade Nacional de Timor-Leste; CICS.NOVA.UÉvora, martinho_pereira75@yahoo.com;

³¹ Departamento de Sociologia, Universidade de Évora; CICS.NOVA.UÉvora, baltazar@uevora.pt.

democratização que ocorreram na última década do século XX, e que resultou na capacidade dos Timorenses aproveitarem a liberdade política que decorreu da mudança política em Portugal com a Revolução 25 de abril 1974 e a destituição do poder político ditatorial pelo Movimento da Forças Armadas (MFA).

De facto, o povo timorense demonstra a sua vontade de presença da democracia, com a transformação da cultura política do país assente em valores de liberdade e de igualdade, fundados pelo movimento nacionalista anticolonial dos anos 70, e que não se desmobilizaram mesmo face à força política invasora da Indonésia durante 24 anos, que ocupou e anexou o país.

Pelo contrário, a presença da ditadura de Soeharto, com a sua persistente violação dos direitos humanos, aumentou o desejo do povo maubere pela liberdade, justiça e igualdade e consequentemente visando alcançar os padrões de uma sociedade inclusiva e próspera.

Timor-Leste é um pequeno país pequeno, geograficamente com uma área de 14.954,44 km², e com uma população que é inferior a 1,261 milhões de pessoas, pese embora apresente uma taxa de crescimento anual da população na ordem dos 1.6% (Statistica de Timor-Leste, 2018), que possivelmente se revela potenciador de mecanismos de controlo social, transparentes e responsáveis perante a *coisa pública*, assente na dimensão principal do funcionamento do sistema democrático.

A consolidação da democracia deste jovem país assenta num sistema político multipartidário, que já conta com 35 partidos e com tendência a surgirem novos partidos em cada período eleitoral e com uma taxa de participação eleitoral bastante elevada (a taxa média nos 9 atos eleitorais - quer para as presidenciais quer para a legislatura - é de 80%). De acordo com o relatório divulgado pela *The Economist Intelligence Unit (EIU)* (2016), Timor-Leste lidera os países do sudeste asiático, e é o 7.º na Ásia e Oceânia, enquanto globalmente ocupa a posição 43ª no ranking do conjunto de alguns países mais desenvolvidos, como Japão, Estados Unidos da América, incluindo Portugal e Indonésia na categoria *Flawed Democracies* (The Economist Intelligence Unit, 2016). Enquanto a população ainda vive uma condição económica “em circunstâncias difíceis” (Lundahl & Sjöholm, 2008), por efeito da guerra e elevada criminalidade do passado recente, principalmente pré e pós referendo de 1999.

2. Consolidação da Democracia e do Desenvolvimento Político

Nas últimas décadas assistiu-se à teorização da democracia iniciada por Huntington (1991), enquanto divergente e múltiplo projeto de investigação que radica no pressuposto que a democracia é uma governação pelo e para o povo (Dahl R. A., 1994; Santos, 2010), assim como os procedimentos da representação política (Schumpeter, 1961; Dahl, 1971; 1991; 1994), e os proponentes da ideia de deliberação política dentro da participação política (Pateman, 1992) na esfera pública (Taylor, 2000).

A democracia não é algo omnipresente, resulta do processo político e enfrenta vários desafios face às oportunidades condicionais e enquanto expectativas acerca de uma modalidade central, genericamente designada de democratização. O estudo da democratização tem sido realizado desde início da década 70 por Dankwart Rustow (1970), mostrando três etapas do caminho para a democracia: 1) fase de preparação marcada pelo colapso de regimes não democráticos; 2) fase de tomada de decisões caracterizada pela implementação da ordem democrática; 3) fase de consolidação de novos processos democráticos (Rustow, 1970; Huntington, 1991, p. 35; Jorgão, 2005, p. 7).

De acordo com esta tipologia, a consolidação da democracia é uma das etapas cruciais no processo de desenvolvimento político e democratização, em que os valores da cultura democrática são incorporados na sociedade. Segundo Dankwart Rustow (1999), citado por Larry Diamond *“consolidation therefore encompasses “habituation”, in which the norms, procedures, and expectations of democracy becomes so internalized that actors routinely and instinctively conform to the written rules of the game, even when they engage in conflict and competition with each other* (Diamond, 1999, p. 65). Ainda para Linz & Stepan (1996), a consolidação democrática do estado requer o funcionamento articulado das cinco condições da arena política: liberdade de expressão da sociedade civil, política da sociedade relativamente autónoma, reforço legislativo, estado burocrático funciona para a nova governação democrática e institucionalização do desenvolvimento económico da sociedade.

Neste contexto, principalmente na consolidação da democracia surgem divergências entre os vários politólogos, que defendem que verídica democracia nunca foi alcançada. A evolução e a mudança social pressupõem um verdadeiro desafio para os estudiosos identificarem o melhor percurso para o funcionamento da governação democrática, como acrescenta Ana Maria Belchior, que entende que a democracia é como “um projeto inacabável” (Belchior, 2010). Mesmo nos países democráticos liberais, cujos valores democráticos foram bem estabelecidos e institucionalizados, como Itália, Japão, Bélgica, França, Estados Unidos e outros países industrializados democráticos, ainda estão cercados de corrupção, favoritismo e acesso ao poder que não são uniformemente distribuídos (Diamond, 2003, p. 19). Isso mostra que nenhum país moderno pode implementar plenamente a democracia. Como defende Robert Dahl (1971) a poliarquia é a forma mais limitada de democracia, que tem sido uma referência para países que aderem à política democrática.

Enquanto os politólogos, especificamente se dedicam à conceptualização da democratização no seu sentido de mudança cultural política da sociedade, esta aspira a avanços, quer seja na dimensão socioeconómica, evolução tecnológica quer no desenvolvimento do conhecimento científico (Inglehart, 1977). Dada a natureza complexa e multidimensional como factor explicativo do processo

político de democratização que tem em vista alcançar o tipo ideal de democracia, genericamente tem relevância com a conceitualização do desenvolvimento político e modernização da cultura política.

3. Dinamização da Democracia em Timor Leste

A emergência da democratização em Timor Leste denota especificidades, que além de ser um país geográfica e demograficamente pequeno conta com limites na área económica como anteriormente referido, e o processo de consolidação democrática assenta em particularidades históricas de um povo dominado por forças políticas externas, primeiro durante 45 décadas como colónia portuguesa seguido da ditadura indonésia de Soeharto durante 24 anos. Esta apresentou um caráter paradoxal entre o domínio militar, com continuada atuação com violação dos direitos humanos e um programa de desenvolvimento em áreas fundamentais, como por exemplo na educação. E estes dois regimes de dominação política apresentam diferenças culturais, que se destaca Portugal como um país representante dos padrões europeus e de uma civilização cristã católica, enquanto a Indonésia representa culturalmente uma sociedade asiática fortemente ancorada na corrente civilizacional muçulmana.

3.1 Liberdade Política e Descolonização

Estes dois períodos históricos levaram os Timorenses a duas distintas etapas da liberdade e transição para a democracia. A primeira resulta do processo de descolonização de Portugal em 1974, dada a transição para a democracia em Portugal, com a Revolução de Abril que se cruza com o fenómeno político global, “a terceira onda da democratização” (Huntington, 1991). De fato, o governo transitório não teve uma decisão política sobre o assunto da descolonização, mas explicitamente engloba-o na missão política do movimento das Forças Armadas. Nesse contexto, surgiram três grandes grupos nacionalistas que foram o embrião de partidos políticos: 1) os conservadores da União Democrática Timorense (UDT); 2) grupos radicais centrados na Frente Revolucionária de Timor Leste Independente (FRETILIN) que se transformou na Associação Social-Democrata Timorense (ASDT); 3) grupo pessimista proponente da Associação Popular Democrática Timorense (APODETE), na sua perspetiva, Timor Leste não tinha condições económicas para ser um país independente e soberano, e assim convenceram outros grupos mais pequenos: Klibur Oan Timor Asuain (KOTA) e o Partido Trabalhista Timorense (PTT), que em conjunto apoiaram a integração à Indonésia, menosprezando que durante 24 anos, foram cometidos crimes e violação dos direitos humanos, em que o acontecimento mais brutal foi o ataque no Cemitério Santa Cruz em Díli em 12 de novembro 1991. Mesmo assim, Indonésia falhou a norma jurídica internacionalmente, em que Timor Leste ainda tinha estatuto de território não autónomo,

atribuído em 1960, pela Assembleia Geral, através da Resolução nº 1542, de 14 de dezembro patente na agenda da Organização dos Nações Unidas (ONU) como não abandonado, e administrativamente responsável pelo país colonizador, Portugal (Rizzi, 2010, p. 58).

Face ao exposto, com a violação dos direitos humanos e ilegítima invasão Indonésia, ocorre a segunda fase da transição para a democracia dos Timorenses, que decidiram o seu futuro de país soberano com o referendo de 30 de agosto 1999 cujo resultado levou à vitória da soberania de Timor-Leste. O processo tem sua origem no Acordo de 5 de maio de 1999 em Nova Iorque entre representantes de Portugal e Indonésia promovido pelas Nações Unidas. Face à posição dos dois governos, as Nações Unidas reconheceram que Portugal continuava a ser o responsável do poder administrativo do território até 1999, sendo o governo Indonésio considerado como um ocupante ilegal ao território e concordaram em atribuir a autodeterminação para o povo timorense, através da realização de um referendo, sob a supervisão das Nações Unidas.

3.2. A Transição para a Democracia

Em 25 de Outubro de 1999, através do Secretário-geral das Nações Unidas foi estabelecida a *United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET)*, com vista a organizar a administração do governo do território timorense enquanto se preparava a independência do país com instituições de transição democrática.

O início do processo da transição democrática corresponde à eleição geral para a Assembleia Constituinte (AC), realizou-se em 30 de agosto de 2001 e teve como objetivo escolher 88 timorenses para sua composição, envolveram-se 16 partidos políticos, grupos políticos formados em 1974 e novos partidos criados após o referendo de 1999, incluindo concorrentes independentes. De fato, apenas 12 partidos e um independente conseguiram eleger representantes para este órgão político. Porém, a composição dos membros da AC demonstra pluralismo na representação política, enquanto a FRETILIN obteve maioria absoluta ao eleger 55 assentos de entre um total 88 lugares, como pode observar no quadro 1.

Quadro 1: A representatividade dos partidos políticos na eleição da Assembleia Constituinte de Timor-Leste, 2001

<i>Partidos Políticos</i>	<i>Assentos</i>	<i>%</i>
<i>APODETE (Associação Popular Democrata Timorense)</i>	-	-
<i>ASDT (Associação Social-Democrata Timorense)</i>	6	6.82
<i>FRETILIN (Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente)</i>	55	62.50
<i>KOTA (Klibur Oan Timor Asuain)</i>	2	2.27
<i>PD (Partido Democrático)</i>	7	7.95

<i>PDC (Partido Democrata Cristão)</i>	2	2.27
<i>PMD (Partido Democrata Maubere)</i>	-	-
<i>PL (Partido Liberal)</i>	1	1.17
<i>PARENTIL (Partido da República Nacional de Timor Leste)</i>	-	-
<i>PNT (Partido Nacionalista Timoreense)</i>	2	2.27
<i>PPT (Partido Popular Timoreense)</i>	2	2.27
<i>PSD (Partido Social Democrata)</i>	6	6.82
<i>PST (Partido Socialista Timoreense)</i>	1	1.17
<i>PTT (Partido Trabalhista Timoreense)</i>	-	-
<i>UDT (União Democrática Timoreense)</i>	2	2.27
<i>UDC (Unidade Cristão)</i>	1	1.17
<i>Independente</i>	1	1.17
<i>Total</i>	88	100

Fonte: Comissão Nacional de Eleição (CNE), 2002.

Face ao resultado eleitoral, e seu funcionamento formal foi-lhe atribuído o mandato para redigir a Constituição, num prazo de 90 dias de trabalho (setembro a novembro de 2001). Deliberação que resultou na conceção do normativo fundamental da democracia do país, ou seja a Constituição da República Democrática de Timor Leste (CRDTL), que foi promulgada em 22 de abril 2002. Durante o processo de elaboração da CRDTL, pela AC, no mês de Outubro, foi solicitado ao Conselho de Segurança das Nações Unidas que lhe conceda a soberania ao governo de Timor Leste. Em 20 de Maio de 2002, considerando a condição bastante estável do país, as Nações Unidas aprovaram o pedido da transferência de soberania de Timor-Leste. De acordo com os requisitos para a transferência da soberania, a AC solicitou às Nações Unidas a realização de eleições presidenciais em Abril de 2002. A base jurídica para a realização de eleições presidenciais foi aprovado pela AC em janeiro de 2002. Com a concordância entre a AC e a UNTAET, como representante da ONU responsável pela defesa da transformação democrática, as eleições presidenciais realizaram-se em 14 de abril de 2002. Os candidatos para as eleições presidenciais que disputam a eleição para o primeiro presidente foram: Francisco Xavier do Amaral (o fundador da RDTL em 1975) e José Alexandre Xanana Gusmão (um dos principais líderes da resistência timoreense). Através de um processo eleitoral democrático e pacífico, foi eleito Xanana Gusmão como primeiro Presidente da República de Timor Leste.

3.3. A Consolidação da Democracia e a Promoção de uma Sociedade Inclusiva

De facto, Timor-Leste foi adaptando o regime político democrático como arcabouço do sistema político do país, definido no artigo 1º da Constituição da República, alínea “1ª”, como “República

Democrática de Timor-Leste é um Estado de direito democrático, soberano, independente e unitário, baseado na vontade popular e no respeito na dignidade da pessoa humana". Este posicionamento político configura-se como o alicerce da consolidação democrática do país, garantia da liberdade de expressão e da organização, separação do poder do Estado e descentralização política, direito ao sufrágio universal e garantia de justiça social e igualdade para os todos cidadãos, aspirando a uma sociedade mais inclusiva, em todos as dimensões da vida em sociedade, isto é prosperidade, igualdade de justiça e educação como prioridade para fazer face aos desafios do país.

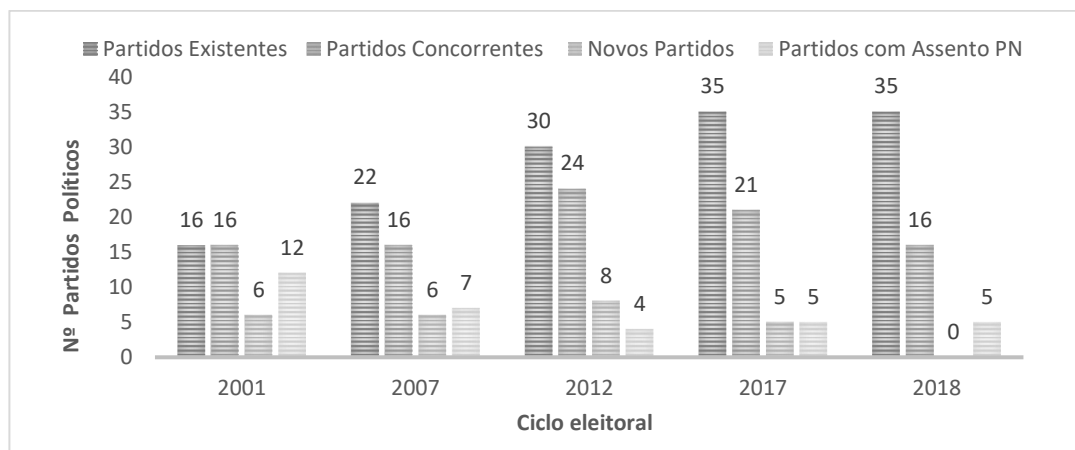
Tendo por base a CRDTL, a consolidação da democracia durante as duas últimas décadas possibilitou alcançar alguns sucessos, principalmente no plano institucional, pluralismo político, participação política e liberdade cívica. Evidentemente que estas referências à dimensão da liberdade política e pluralismo na construção da organização do aparelho partidário, remete para o sucesso no processo eleitoral durante a construção da democracia, como dimensão mais proeminente na democracia contemporânea.

Uma sociedade que num passado recente viveu conflitos de várias ordens, consegue alcançar a estabilidade e a paz de modo a gerir potenciais conflitos dentro do processo democrático, embora ainda enfrente algumas ameaças como foi a crise militar em 2006 que alastrou para uma crise política em 2007, mas a capacidade dos políticos nacionais com apoio da missão internacional permitiu ultrapassá-las. Ainda é de referir, a crise parlamentar na legislatura 2017 que provocou a dissolução do Parlamento Nacional e a realização da eleições antecipadas em 2018, que resultou na alteração do governo de coligação da FRETILIN e PD liderado pelo Primeiro-ministro Mari Alkatiri para um coligado em aliança eleitoral para alcançar a maioria parlamentar formando a Aliança de Maioria Parlamentar (AMP) sob liderança do Primeiro-ministro José Maria de Vaz Conselho, "Taur Matan Ruak".

De facto, desde a primeira eleição em 2001, a jornada política eleitoral revela que por cada período de cinco anos há um aumento do número de partidos. Na segunda eleição geral legislativa, em 2007, os partidos concorrentes aumentaram 19 partidos em comparação ao período eleitoral anterior e, em 2012 este aumento foi de 22 partidos políticos e à frente da eleição geral de 2017, 33 partidos apresentaram as suas candidaturas ao Tribunal de Recurso tendo sido certificados 31 partidos políticos a concorrerem na eleição 2017. Uma outra novidade, enquanto o Presidente da República decidiu dissolver o Parlamento Nacional resultante da eleição 2017, e anuncia nova eleição para 12 de Junho 2018, o fenómeno da dinamização partidária demonstra nova postura, o nº de partidos que participaram na recente eleição 2018 diminui para 19 partidos. Geralmente o processo de dinamização dos partidos políticos protagoniza-se através da criação de novos partidos, com origem em novos grupos sociais e os que resultaram da cisão de partidos existentes/antigos partidos. Esta atuação

implica a falência dos alguns partidos existentes, e a representatividade pluralista do Parlamento Nacional dificulta obter-se maioria absoluta de um partido e a efetividade da governação.

Gráfico 1: Dinâmica dos partidos políticos em Timor-Leste



Fonte: Elaboração própria baseada nos dados disponíveis da CNE, 2001 -2018

Paralelamente à dinamização dos partidos políticos, a sociedade Timorense demonstra a sua vontade de participação política, sobretudo a participação eleitoral como uma das dimensões indispensáveis no processo democrático, enquanto principal indicador da dimensão da participação política. Sendo o conceito da participação política multidimensional, tal como se identifica em diversas propostas (Verba & Nie, 1972; Verba, Nie, & Kim, 1980; Viegas, 2010; Teorell, Torcal, & Montero, 2007). Porém, a participação política eleitoral é entendida como o conjunto das atividades desenvolvidas pelos cidadãos diretamente relacionadas com a escolha dos governantes para decidirem e executarem as decisões em representar os seus eleitores (Verba & Nie, 1972; Verba, Nie, & Kim, 1980). Segundo André Freire (2000), participação eleitoral é a atitude dos indivíduos que exerceram o seu direito de voto na escolha dos representantes políticos na eleição. Assim, participação eleitoral deve ser um compromisso constante, assegurando que a população tenha um controlo efetivo sobre os processos de decisão, através de uma escolha com autoconsciência e bem referenciada pelo conjunto na confiança de eleitores aos representantes. Enquanto, a realização e o exercício da participação política eleitoral como elementos democráticos, requerem condições de igualdade de direitos e oportunidades (IDEA, 2012, p. 1).

O sistema de governação semipresidencialista, segundo Duverger (1980), significa que existem duas instituições com legitimidade eleitoral a nível nacional e com competência para formar governo são o Presidente da República (PR) e a Assembleia da República. O chefe de Estado é o presidente, eleito por sufrágio direto, que partilha, no entanto, o poder com um chefe de governo (o primeiro-ministro) que

responde perante a Assembleia da República. Neste contexto, o sistema semipresidencial requer duas modalidades de eleições gerais para assegurar o processo representatividade política.

De fato, em Timor-Leste, desde o primeiro ciclo eleitoral com a eleição da AC em 2001 até ao mais recente, a eleição legislativa antecipada em 2018, decorreram 11 processos de eleição nacional: eleição geral legislatura com 5 ciclos eleitorais e eleição presidencial com 4 ciclos da eleição, acrescidos de 2 eleições de segunda volta, a taxa de participação eleitoral tem sido bastante elevada como se pode observar no Quadro 2. Por outro lado, a inclusividade política dos cidadãos demonstra um progresso positivo. O número de participantes eleitores tem aumentado em cada período eleitoral, assim como os partidos que concorrem, sejam os partidos políticos nas eleições parlamentares, como o número de candidato nas eleições presidenciais.

Quadro 2: Participação Política Eleitoral em Timor-Leste de 2001 a 2018

	Eleição Geral	Eleitores	Votantes	(%)	Concorrentes
Assembleia Constituinte 2001		421.018	384.248	91,00	16 Partidos
Eleições Presidenciais 2002		439.254	378.548	86,00	2 Candidatos
Eleições Presidenciais 2007 (1.ª v.)		522.933	427.198	81,69	8 Candidatos
Eleições Presidenciais 2007 (2.ª v.)		524.073	424.073	81,00	2 Candidatos
Eleições Legislativas 2007		529.198	426.210	80,54	16 Partidos
Eleições Presidenciais 2012 (1.ª v.)		626.503	489.933	78,20	12 Candidatos
Eleições Presidenciais 2012 (2.ª v.)		627.295	458.702	73,12	2 Candidatos
Eleições Legislativas 2012		645.624	482.972	74,78	24 Partidos
Eleições Presidenciais 2017		743.150	528.813	71,16	8 Candidatos
Eleições Legislativa 2017		760.907	583.956	76,74	31 Partidos
Eleições Legislativa 2018		784.286	635.116	80,98	16 Partidos

Fonte: Elaboração própria, Comissão Nacional da Eleição (CNE) de Timor-Leste.

É evidente, que as dimensões de liberdade política, atitude de confiança nos partidos políticos e atividades eleitorais como instrumentos da democracia representativa são reveladoras do progresso na consolidação da democracia Timorense. E a presença de numerosos partidos políticos contribui para uma pluralidade do programa político de desenvolvimento do país. Genericamente, apesar da diferença de objetivos políticos e visões dos líderes dos partidos políticos, têm o mesmo foco no combate à pobreza como uma outra dimensão da estabilidade soberana. Verifica-se que os partidos políticos, principalmente os que têm representantes no Parlamento Nacional, apresentam consenso sobre as estratégias de combate à pobreza concentradas em quatro setores prioridades: educação,

agricultura, saúde e infraestruturas. O processo assenta na confiança nos recursos naturais, principalmente recursos petrolíferos, como oportunidades para acréscimo do rendimento nacional bruto, e que conduzirá ao desenvolvimento nacional. De fato o maior custo da operação do estado durante os últimos 10 anos tem sido beneficiado pelos rendimentos petrolíferos.

Em contraponto, o país ainda enfrenta múltiplos desafios para superar práticas desigualdade socioeconómica e exclusão social. A taxa de pobreza ainda é muito elevada, 30,3% da população tem menos de \$1,9/dia (World Bank, 2018). O combate à pobreza é o maior desafio desde o início da independência de Timor-Leste, e que tem encontrado sérios obstáculos no limitado investimento nos setores público e privado, que tem conduzido a maior taxa de desemprego e quebra do rendimento familiar, permanência da maioria da população nas atividades agrícolas de subsistência tradicional, embora o setor agrícola seja definido como um dos setores prioritários do desenvolvimento nacional. No mesmo pressuposto, assume-se o setor educação como outra prioridade, defendido no Plano Estratégico do Desenvolvimento Nacional que a “educação é chave para as oportunidades e melhoria da qualidade da vida da população” (Ministerio das Finanças, 2011). Mas, as dificuldades de acesso à educação ainda continua a ser um problema que se tem tornado persistente no país, ao longo dos 15 anos após a sua independência. Problemáticas refletidas no Relatório do Desenvolvimento Humano que indica que Timor-Leste ocupa a posição 132 no ranking de 189 países, por apresentar o valor de no índice do Desenvolvimento Humano (HDI) 0,625, do qual se destaca a esperança média da vida à nascença em apenas 69.2 anos. (UNDP, 2018)

Considerações Finais

A consolidação da democracia em Timor Leste apresenta-se paradoxal. Se, por um lado, a sociedade revela determinação em busca da liberdade política e confiança na instituição do Estado, através dos partidos políticos e processos eleitorais para assegurar os seus interesses de representação no Parlamento Nacional e Presidente da República. Por outro lado, a consolidação democrática alcançada ainda não conseguiu encontrar respostas efetivas para as principais questões socioeconómicas com vista a uma sociedade inclusiva.

Tais desafios socioeconómicos e a existência de conflitos dos interesses funcionam como constrangimentos ao espírito e motivação para alcançar a igualdade dos direitos humanos e uma sociedade democrática e inclusiva, apesar de se verificar desde a independência de Timor-Leste um processo continuado de democratização da nação. Consolidação democrática que tem enfrentado deficits, como foi a crise política em 2006 e a situação dos últimos de dois anos, porém há forte expectativa que se encontrem mecanismos democráticos com vista à sua estabilização, pois como

afirma Ana Belchior “a democracia não é uma obra acabada nas sociedades democráticas; pelo contrário, a sua realização reclama o repensar e o aprofundar dos princípios e procedimentos que a caracterizam” (Belchior, 2010, p. 27).

Defendemos que o processo de consolidação da democracia encontra-se com capacidade de usufruir das oportunidades existentes, os cidadãos apresentam manifesta vontade para se envolverem no processo político, a existência de recursos endógenos deve ser assumida como vantagem de investimento no país. Por outro lado, permanecem os desafios no âmbito das políticas públicas, sobretudo visando a melhoria da qualidade da vida e combate à pobreza e ao desigual acesso à educação e cuidados de saúde. O futuro da democracia de Timor-Leste, deverá ter como garante os partidos políticos em prol de uma sociedade mais inclusiva?

Referências

- Belchior, A. M. (2010). Democracia e Representação Partidária "A elit parlamentar e os cidadãos". Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Dahl, R. A. (1991). Democracy and its critics. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1994). A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. Political Science Quarterly, Vol. 109, No. 1 (Spring, 1994), pp. 23-34, 23-234.
- Dahl, R. A. (1971). Polyarchy: Participation and Opposition, . New Haven: Yale University Press.
- Diamond, L. (1999). Developing Democracy - Toward Consolidation. Baltimore City, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Freire, A. (2000). Participação e abstenção nas eleições legislativas portuguesas, 1975-1995. Análise Social, vol. XXXV, 115-145.
- Huntington, S. P. (1991). The Third Wave: democratization in the late twentieth century. Oklahoma City: University of Oklahoma Press.
- IDEA. (2012). International — Second Meeting of the Inter-Regional Dialogue on Democracy. IDEA, 2012. IDEA.
- Inglehart, R. (1977). The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics. Princeton New Jersey: Princeton University Press.
- Jorgão, P. (2005). Mudança de regime e política externa: Portugal a Indonésia e o destino de Timor Leste. Análise Social, vol. XL (174), 7-35.
- Linz, J. J., & Stepan, A. (1996). Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

- Lundahl, M., & Sjöholm, F. (2008). Os recursos petrolíferos de Timor-Leste: maldição ou bênção? *The Pacific Review*, Volume 21 Edição 1, 67-86.
- Ministerio das Finanças. (2011). *Timor -Leste Strategic Development Plan 2011 - 2030*. Díli - Timor-Leste.
- Pateman, C. (1992). *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Rizzi, K. R. (2010). A construção do Estado no Timor-Leste: colonização, ocupação e independência. *Ciências & Letras*, Porto Alegre, n. 48, 51-75.
- Rustow, D. (1970). *Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model*. Em (. L. Anderson, *Transition to Democracy* (pp. 337-363). New York: Columbia University Press.
- Santos, D. D. (2010). A democracia Grega nos livros didáticos da década de 80 do século XX e a partir do século XXI. *IV Colóquio da História, abordagem Interdisciplinares sobre História da Sexualidade*, 182-191.
- Schumpeter, J. A. (1961). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Statística de Timor-Leste. (2018). *Demographic and Selected Socio-Economic Indicators*. Díli - Timor-Leste: Direção Geral de Estatística.
- Taylor, C. (2000). *Argumentos Filosóficos*. São Paulo: Loyola.
- Teorell, J., Torcal, M., & Montero, J. R. (2007). Political participation. Citizenship and involvement in European democracies: A comparative analysis. Proof only. Obtido de [file:///C:/Users/Utilizador/Desktop/Artgo%20do%20Tesis/Participa%C3%A7%C3%A3o%20politica/Political participation. Mapping the ter.pdf](file:///C:/Users/Utilizador/Desktop/Artgo%20do%20Tesis/Participa%C3%A7%C3%A3o%20politica/Political%20participation.%20Mapping%20the%20ter.pdf)
- The Economist Intelligence Unit. (2016). *Democracy Index 2016 Revenge of the "deplorable"*. London, New York, Hong Kong: The Economist Intelligence Unit Ltd.
- UNDP. (2018). *Human Development Indices and Indicators: Statistical Update*. New York: The United Nations Development Programme.
- Verba, S., & Nie, N. H. (1972). *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Verba, S., Nie, N. H., & Kim, J.-o. (1980). *Participation and Political Equality (A seven-nation Comparison)*. London New Rochelle Melbourne Sydney: Cambridge University Press.
- Viegas, J. M. (2010). Mudanças e continuidades no modelo de participação política em Portugal. *Análise comparada europeia. Journal of Political Science and International Relations*, 17-42.
- World Bank Report. (2018). *Timor-Leste Economic Report*.

11. Brazilian social policies – expansion, uncertainty and radical retrenchment

Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato³²

117

Abstract: The emergence of social policies in Brazil is related to the corporative structure of social security and health systems favouring the transition to capitalist industrialisation. This traditional pattern expanded and consolidated from the 1930's to the 1980's, but excluded large parts of the population, which had to depend on limited public services or had no coverage against social risks at all. With the Constitution of 1988 social needs were recognised as social rights and universalised. Since then, the country experienced a significant institutional change in social policies, in many aspects both innovative and progressist. A new political-organisational apparatus and a modern conception of social needs were core aspects of the new model, which presented positive impact on poverty and social indicators. However, it was not sufficient to revert the high inequality of the country, to face the traditional political structure or be part of the economic direction taken by the successive governments. At present, when Brazil undergoes a radical political turn out after the deposition of elected president Dilma Rouseff and the election of the far-right President Bolsonaro, core changes have been undertaken in social policies, indicating a radical reduction in the welfare apparatus.

The paper intends to analyse structural fragilities of the political and institutional process undertaken after the Constitution of 1988 that could explain the present retrenchment of welfare. Core aspects are 1) the incompleteness of universalisation; 2) the low quality of services; 3) the small level of demeritisation of benefits and services and 4) the absence of egalitarian values to support distributive policies. To develop those arguments, we will describe the overall ideas and institutional characteristics of Brazilian welfare and the changes taken by recent policies. On the light of the contemporary international literature on welfare, we will explore some fragilities of the Brazilian case.

Keywords: social policies; Brazil; welfare state; social protection

Introdução

O surgimento de políticas sociais no Brasil está relacionado à estrutura corporativa dos sistemas de seguridade social e saúde, favorecendo a transição para a industrialização capitalista. Esse padrão

³² Escola de Serviço Social, Universidade Federal, Fluminense, Rio de Janeiro- Brasil, lenaurlobato@uol.com.br.

tradicional se expandiu e se consolidou das décadas de 1930 a 1980, mas excluiu grande parte da população, que dependia de serviços públicos limitados ou não tinha cobertura contra riscos sociais. Com a Constituição de 1988, as necessidades sociais foram reconhecidas como direitos sociais e universalizadas. Desde então, o país experimentou uma mudança institucional significativa nas políticas sociais, em muitos aspectos inovadores e progressistas. Um novo aparato político-organizacional e uma concepção moderna de necessidades sociais foram aspectos centrais do novo modelo, que apresentaram impacto positivo na pobreza e nos indicadores sociais. No entanto, não foi suficiente reverter a alta desigualdade do país, enfrentar a estrutura política tradicional ou mesmo fazer parte das estratégias de desenvolvimento econômico dos sucessivos governos. Atualmente, quando o Brasil passa por uma mudança política radical após a deposição da presidente eleita Dilma Roussef em 2016 e a eleição do presidente de extrema direita Jair Bolsonaro, inúmeras mudanças foram realizadas nas políticas sociais, indicando uma redução radical no aparato de bem-estar.

O artigo pretende analisar as fragilidades estruturais do processo político e institucional empreendido após a Constituição de 1988 que poderia explicar o atual encolhimento do bem-estar. Os aspectos principais são: 1) a incompletude da universalização; 2) a baixa qualidade dos serviços; 3) o baixo nível de desmercantilização de benefícios e serviços e; 4) a ausência de valores igualitários para apoiar políticas distributivas. Para desenvolver esses argumentos, descreveremos as ideias gerais e as características institucionais do estado de bem-estar brasileiro e as mudanças adotadas pelas políticas recentes. À luz da literatura internacional contemporânea sobre bem-estar, exploraremos algumas das fragilidades do caso brasileiro e em que medida elas devem ser teoricamente revisadas para enfrentar as particularidades do bem-estar nos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina. A metodologia utilizada é a da revisão bibliográfica com uso de resultados de diversas investigações em políticas sociais desenvolvidas como pesquisadora de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil (CNPq).

Políticas sociais e Estados de bem-estar

A análise da emergência e, principalmente, do desenvolvimento de regimes de bem-estar na América Latina (AL) trata de três períodos distintos (Lobato, 2016). O primeiro período diz respeito ao surgimento e formação de regimes de bem-estar social e sua relação com a especificidade do capitalismo na região, caracterizada pelo modelo de industrialização por substituição de importações, resultando em modelos do tipo Bismark com estratificação de clientela e benefícios e exclusão de grandes partes da população (Filgueira, 2011). O segundo, um período de reformas neoliberais, em que os sistemas sofreram mudanças significativas em vários países durante as décadas de 1980 e 1990,

tendendo à ruptura dos regimes, sendo a Colômbia a experiência mais radical, mas também incluindo alternativas à universalização, caso do Brasil. O terceiro período, caracterizado pela entrada inédita de governos de centro-esquerda em diversos países da região, foi identificado pela introdução do chamado modelo de 'novo desenvolvimentismo', que se concentra nas políticas econômicas anticíclicas juntamente com o alargamento das políticas sociais. Em muitos países da América Latina a tendência foi a entrada, na agenda governamental, da erradicação da pobreza por meio da criação ou expansão de programas de transferência de renda, assim como a ampliação dos sistemas de educação, saúde e previdência social. O resultado foi a redução significativa da desigualdade na região, além de crescimento econômico acima do registrado em outras partes do mundo (Draibe & Riesco, 2011). Um quarto período está se delineando, caracterizado por desaceleração econômica, crise política e econômica e crescimento de governos conservadores, cuja agenda inclui mudanças significativas nas políticas sociais. Embora a análise desse momento seja prematura, é possível identificar que, novamente, os sistemas sociais desempenham um papel central. (Lobato, 2016).

No caso europeu, que experimenta políticas neoliberais desde a década de 1970, o processo de mudança dos sistemas de proteção social é caracterizado por retração ou reestruturação. Mais ou menos radicais, as mudanças estiveram focadas na redução dos gastos públicos sociais, na introdução de novos mecanismos de gestão pública (Pollitt & Bouckaert, 2002), em variações no padrão de benefícios, na inclusão de mecanismos de co-pagamento e no aumento da participação de serviços privados (Cousins, 2005; Alspater, 2003).

Como o modelo europeu ainda é a principal referência para sistemas abrangentes de política social, cabe registrar a inflexão latino-americana de expansão das políticas sociais, o terceiro período mencionado acima, mesmo em um contexto geral de retração. Dado que a região experimenta uma nova onda de retração nas políticas sociais, aparentemente tão ou mais radical que aquela do segundo período, cabe analisar as fragilidades das estruturas de bem-estar que poderiam explicar, pelo menos em parte, um novo período de retração.

Alguns elementos utilizados pela literatura de bem-estar social, referentes tanto ao contexto econômico e político, ou à estrutura interna das políticas, passaram de explicações históricas a potentes categorias analíticas para a análise dos casos particulares, valorizadas, em menor ou maior grau, tanto por teorias com enfoques mais econômicos (Wilensky, 1975), como mais institucionais (Castles, 1989) (Amenta, 2003; Arretche, 1995). Entre esses elementos, destacam-se o grau de desmercantilização. (Lobato, 2016).

A desmercantilização, categoria desenvolvida por Esping-Andersen (1990), diz respeito à autonomia que indivíduos têm em relação à dependência do mercado de trabalho. As políticas sociais, ao

fornecerem bens e serviços independentemente da inserção no mercado, garantem essa autonomia e, nesse sentido, os Estados de bem-estar seriam reguladores por excelência do mercado de trabalho. Por outro lado, quanto mais as relações sociais são desmercantilizadas, mais fortalecidos ficam os trabalhadores para reivindicar direitos (Zimmermann & Silva, 2009). Assim, a desmercantilização envolve o aspecto econômico e também político (Lobato, 2016).

Outro fator importante para a sustentação dos Estados de bem-estar são os valores (Rosanvallon, 2000, Esping-Andersen, 1999). (Lobato, 2016) A noção de solidariedade social amparou a construção de estados de bem-estar tendo como base o financiamento fiscal e políticas universais. O valor central foi o da cidadania social ou o direito à repartição da riqueza gerada pelas sociedades. Não à toa a quebra de consenso do welfare se fez também no campo ideológico, com a difusão de valores contrários ao coletivismo, defensores da prioridade dos indivíduos sobre a coletividade, da sobrecarga dos impostos para benefícios duvidosos e do impedimento à livre escolha que os sistemas universais representavam. As mudanças no perfil do trabalho também contribuem para o esgarçamento dos valores relativos à da solidariedade social. Para Cortez (2008), é um desafio manter sistemas de proteção sem a base valorativa que lhes deu sustentação, havendo hoje, cada vez mais, uma separação entre a provisão dos serviços sociais e a manutenção dos pilares que garantiriam uma 'coesão' social (Cortez, 2008, p.164).

A universalização é sem dúvida o aspecto mais avançado e inovador dos estados de bem-estar social. Poucos países, a maioria europeus, alcançaram estruturas de serviços sociais universais públicos baseadas no direito social. Nesse sentido é que Gough et. al (2004) utilizam a categoria de regimes de bem-estar, sendo os estados de bem-estar - estruturas estatais ampliadas de sistemas sociais -, um dos regimes. Na maioria dos regimes e das experiências nacionais, a universalização, quando existente, se limita ao acesso a rol restrito de serviços públicos de saúde ou à educação básica. O acesso universal a serviços sociais é a base da desmercantilização, requer forte solidariedade social para ser efetivo e determina a amplitude dos resultados da ação estatal na área social.

O caso brasileiro demonstra a dificuldade de realização de políticas sociais universais abrangentes em um contexto de retração global dos direitos sociais e expansão da lógica neoliberal sobre os estados e mercados dos países em desenvolvimento.

A expansão das Políticas sociais no Brasil

As políticas sociais no Brasil estiveram fortemente dependentes a projetos de desenvolvimento econômico de diferentes regimes políticos, deixando a um plano secundário a adoção de estratégias para a melhoria efetiva das condições de vida e criação de padrões mínimos de igualdade social. A

cidadania esteve pautada pela necessidade de legitimidade a diferentes regimes, o que fez com que os direitos sociais tenham se desenvolvido de forma fragmentada e desigual. O padrão prevalecente foi o da cidadania regulada (Santos, 1987), similar ao modelo bismarkiano, onde o acesso a direitos esteve pautado pela inserção no mercado formal de trabalho, com privilégio aos setores urbanos e indispensáveis ao processo de industrialização, com parcelas significativas da sociedade sem acesso a direitos (Lobato, 2017).

Em modelo similar ao de muitos outros países do continente sul americano, desenvolveram-se no Brasil, até a década de 1970, potentes estruturas de proteção social destinada aos trabalhadores urbanos e baseadas na contribuição destes e seus empregadores. Os trabalhadores rurais, informais e domésticos, que sempre representaram um quantitativo importante da força de trabalho no país, estavam descobertos desses benefícios. A assistência social, por sua vez, esteve sempre fortemente associada a mecanismos tradicionais de intermediação de interesses, como o clientelismo, e foi também importante elemento de legitimação de sucessivos regimes. Como consequência, no campo das ações estatais, a assistência social foi tratada principalmente como elemento de troca e relacionada ao favor e benemerência.

A Constituição Federal de 1988, que inaugura um novo período de democratização após o regime ditatorial de 1964 a 1985, alterou bastante aquele padrão histórico. Ela representou um novo arranjo político e societário, que permitiu institucionalizar uma nova ordem social, expressa no capítulo “da Ordem Social”. Esse movimento foi absolutamente inédito nas constituições brasileiras e, na verdade, inédito e bastante inovador em relação à proteção social em muitos outros países e, em especial, na América Latina.

Essa ordem social previa um conjunto de novos direitos sociais como preceito para o resgate da dívida social acumulada nas décadas anteriores. Criou-se, portanto, uma nova concepção de proteção social, que visava a garantir uma estrutura de políticas para o conjunto dos cidadãos como elemento de cidadania social. A Constituição de 1988, do ponto de vista legal e institucional, instituiu essa nova concepção. Foram reconhecidos como direitos sociais o acesso à saúde, previdência, assistência, alimentação, educação e moradia, além de segurança, lazer, trabalho. Saúde, previdência e assistência social passaram a fazer parte da seguridade social, que seria, a partir de então, universal.

A noção de seguridade representou avanço na institucionalização de um modelo ampliado de proteção social, que previa a universalização do acesso, a responsabilidade estatal, a integração entre as três áreas e a criação de um orçamento próprio, exclusivo, e com novas fontes de financiamento para garantir o equilíbrio fiscal. A Constituição inovou também na responsabilidade compartilhada entre os

três níveis de governo, por meio da descentralização de competências e recursos, na participação e controle social e na criação de instâncias colegiadas de condução dos sistemas. (Lobato, 2017)

A partir da Constituição de 1988 inicia-se um longo e conflituoso processo de construção e implementação das políticas públicas para institucionalizar os princípios e diretrizes previstos. Em todas as áreas sociais houve ampla renovação das estruturas estatais. Destaque foi a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), que é o sistema público universal de saúde, integral, financiado com recursos públicos e totalmente gratuito. Outro destaque foi a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e a assistência passa a ser regida por uma política pública com regulação e princípios próprios e não mais como mecanismos de troca de favores (Sposati 2015). Dois importantes benefícios não contributivos foram criados. O Benefício de Prestação Continuada, que é uma transferência de renda de um salário mínimo para idosos e pessoas com incapacidade pobres e o Bolsa Família, também uma transferência de renda para famílias pobres, contudo de valor inferior.

A política de segurança alimentar foi outra inflexão na política social brasileira, com a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que tem objetivo de assegurar o direito à alimentação adequada e, entre outras características, está articulado à aquisição de alimentos de pequenos produtores rurais para a alimentação escolar.

A previdência social foi universalizada, embora a contribuição permaneça exigência para aposentadorias e pensões. Importante mecanismo redistributivo foi o direito à aposentadoria para trabalhadores rurais sem contribuição pretérita, o que gerou uma ampliação significativa da cobertura dos idosos em área rural, com excepcional impacto nas condições de vida dessa população (Rocha, 2013). Também a criação do seguro desemprego ampliou a proteção social ao trabalho.

A estrutura descentralizada implantada em primeiro lugar pelo SUS foi adotada pela maioria dos sistemas de políticas sociais. O Brasil tem uma estrutura federativa singular, tripartida, com união, estados e municípios reconhecidos como entes da federação. A descentralização das políticas visou a romper com a tradição centralizada e autoritária das políticas sociais, a qual gerava inúmeros problemas de eficácia e eficiência em um país de dimensão continental. A descentralização teve como intuito democratizar o estado e aproximar os serviços da população.

Paralelamente, com o mesmo intuito, as políticas sociais criaram estruturas de participação social. Dois mecanismos principais passaram a reger essa participação: os conselhos de políticas e direitos e as conferências. Os conselhos são órgãos de controle social, obrigatórios na maioria das políticas sociais, existentes nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e com representação paritária entre o governo e a sociedade civil. O outro mecanismo são as Conferências, que ocorrem

periodicamente para definir prioridades de políticas, que também ocorrem nos três níveis de governo e contam com a participação da sociedade civil.

O novo aparato estatal de políticas sociais gerou sistemas nacionais públicos, com responsabilidade compartilhada dos três níveis de governo e com participação social. Essa nova estrutura teve uma implementação conflituosa, já que o contexto político da Constituição de 1988, que a favoreceu, não se manteve posteriormente. Apesar dos ganhos na área social, o país entrou a década de 1990 ainda em uma grave crise econômica, o que favoreceu a opção por alternativas liberais, então já predominantes na América Latina. Enquanto o Brasil tentava construir seu estado de bem-estar social, este vinha sendo questionado e reestruturado em todo o mundo.

Não é possível detalhar nesse texto o percurso de todas as políticas e os conflitos que enfrentaram para a concretização dos direitos sociais como previstos na Constituição de 1988. Mesmo considerando a complexidade de instituir sistemas igualitários em uma sociedade altamente fragmentada e conservadora, alguns elementos se destacaram nesse percurso. Um deles foi o baixo nível de investimento e gastos diante da tarefa de expansão do aparato estatal nas áreas sociais. O sub financiamento foi maior na saúde, onde há disputa intensa com o setor privado monopolizado com interesse em expandir serviços hoje ofertados pelo setor público. Como exemplo, o gasto total em saúde no Brasil é de cerca de 8% do PIB, sendo 4,4% de gastos privados (55% do total) e 3,8% PIB de gastos públicos (45% do total). Essa é uma situação única em países com sistemas públicos universais e compromete diretamente a qualidade dos serviços de saúde.

Educação e Assistência Social tiveram crescimento significativo de gastos. Contudo, na assistência os gastos foram maiores nos benefícios de transferência de renda, com baixo investimento em serviços de atendimento e acompanhamento de necessidades sociais. Importante registrar a demanda por esses serviços pela população vulnerável, das periferias e favelas, que convivem com trabalho e moradias precárias e em regiões violentas. Já na educação, houve crescimento real de gastos nos governos do Presidente Lula da Silva e da Presidente Dilma Rouseff, da ordem de 184% entre 2007 e 2016 (Instituto Fiscal Independente, 2017, p. 2). Contudo, não foi suficiente para resolver o problema crônico de baixa qualidade do ensino fundamental e médio, que são de responsabilidade dos municípios e estados, respectivamente.

Relevantes também foram medidas de ajuste fiscal que comprometeram diretamente as áreas sociais. Uma delas, a Lei de Responsabilidade Fiscal, limita o gasto dos governos com pessoal, o que restringe a contratação de recursos humanos para a expansão dos sistemas, principalmente por parte dos municípios, responsáveis pela atenção direta à população. Também a Desvinculação dos Recursos da União (DRU), que autoriza o governo federal a reter parte do orçamento, retirando parcela significativa

dos recursos legalmente vinculados às áreas sociais. Mesmo os governos mais progressistas desde a Constituição mantiveram essa desvinculação.

O modelo constitucional também careceu de uma coalizão político-partidária de apoio. Durante a Constituição já se vislumbrava a pouca adesão dos matizes políticos de centro e da burguesia nacional ao projeto reformador na área social. Contudo, esses setores não tinham um projeto alternativo naquele momento. Os setores reformadores conseguiram empreender uma forte associação entre demandas sociais e democracia, e se opor às primeiras significava se opor à última, o que não era recomendável naquela conjuntura pós-ditatorial. Com a normalização da vida democrática, os interesses desses setores retornaram à agenda. Hoje é comum o discurso de que a Constituição dá direitos demais e obrigações de menos e é inaplicável.

Estados de bem-estar podem ser menos dependentes dos partidos, sindicatos e movimentos sociais quando estão consolidados, e passam a contar com o apoio de usuários e profissionais dos serviços. No caso brasileiro, as coalizões foram setoriais, como na saúde e na assistência, formadas principalmente de profissionais e servidores, e pouco em partidos. Essas coalizões centraram esforços na construção dos sistemas por meio da formação de políticas públicas. A capacidade reformadora da política pública, contudo, mostrou seu limite frente às fragilidades estruturais de baixa inserção na política econômica, baixo grau de desmercantilização, ausência de valores igualitários e baixo apoio político-partidário. (Lobato, 2017, p.156-157)

Apesar de sistemas consolidados, abrangentes e presentes em todo o território nacional, geridos pelos três níveis da federação e reconhecidos pela população, a política social pós Constituição não se universalizou integralmente, já que parcelas importantes da população seguem buscando serviços privados, mesmo que caros e de acesso incerto. Por outro lado, os serviços públicos não alcançaram níveis satisfatórios de qualidade, o que comprometeu a adesão política e simbólica às políticas sociais. Se essas fragilidades geraram incertezas em relação à construção de um estado de bem-estar no Brasil, o período mais recente trouxe a retração explícita das políticas sociais.

Retração e ajuste: incertezas para o futuro das políticas sociais

As análises acerca do contexto e causas que levaram à deposição da presidente Dilma Roussef e à vitória, nas eleições posteriores para a presidência da República, de um candidato de extrema direita, ainda estão sendo elaboradas. Até aqui é possível dizer que o impedimento teve características de um golpe parlamentar apoiado por setores do judiciário e da grande mídia. O mote foram a corrupção sem controle e o caos econômico supostamente empreendidos pelo Partido dos Trabalhadores. A identificação do golpe e seus objetivos ficam mais evidentes com as políticas adotadas pelo vice-

presidente Michel Temer, que assumiu a presidência após a saída de Dilma Roussef. Destacam-se aqui apenas as que atingem diretamente a área social. Três propostas foram são prioritárias. A fixação de um teto para os gastos do orçamento nacional, a reforma trabalhista e a reforma da previdência social. A emenda Constitucional que cria o chamado teto de gastos cria novo regime fiscal em que o crescimento das despesas da União fica limitado à inflação por até 20 anos, o que compromete os orçamentos das áreas sociais, em especial saúde e educação, levando-os a padrões de anos já passados. Para a Cunha et al (2018), a emenda institui uma fronteira a partir da qual a despesa pública é classificada como irregular e associa despesa à crise econômica, consagrando a austeridade como solução, uma vez que define o espaço de ação estatal como aquilo que não ultrapassa o teto de gastos. (Cunha et al, 2018, p.122). Não há ajuste recente desse porte em países em desenvolvimento.

A reforma trabalhista, por sua vez, institucionalizou a precariedade do trabalho ao flexibilizar os contratos, regularizar a jornada de trabalho intensa e intermitente e abrir a possibilidade para redução de salários e não pagamento de horas extras, entre outros fatores. A reforma institui a alteração mais ampla na regularização do trabalho desde 1943. A promessa de aumento do emprego e de maior formalização do trabalho, contudo, não se concretizaram. O emprego cresceu, assim como a informalidade.

A reforma da previdência não seguir em frente no governo de Michel Temer e está em vias de aprovação no atual governo do Presidente Jair Bolsonaro. A proposta foi bastante alterada no parlamento, que retirou dela algumas propostas radicais da equipe econômica, como a transformação do sistema previdenciário em um sistema de capitalização e a redução dos benefícios aos mais pobres. Mesmo sem essas propostas, a reforma aumenta significativamente o tempo de contribuição para a aposentadoria e aumenta a idade para todos os trabalhadores. Os resultados podem ser o enfraquecimento geral do sistema, pela baixa adesão, sem garantia de equilíbrio no futuro e comprometendo a estrutura mais abrangente, tradicional e eficaz de proteção social do país (Lobato et al, 2019).

Diversas outras medidas vêm sendo encaminhadas pelo governo Bolsonaro que alteram o teor das políticas sociais. Um discurso ultra conservador vem imprimindo medidas de controle sobre o comportamento de crianças, mulheres, LGBTs e criminalizando os movimentos sociais. Pela inédita associação entre extrema direita e extremo liberalismo econômico, a agenda moral caminha junto à privatização e à redução do estado, comprometendo os direitos sociais.

Conclusão

A Constituição de 1988 inaugurou um modelo avançado de estado de bem-estar, com resultados visíveis sobre as condições de vida da população. Entretanto, alguns elementos estruturais aos

sistemas de bem-estar não se concretizaram, como a adesão a valores de solidariedade social ou a materialização de um padrão mínimo de igualdade através de sistemas de serviços universais e de qualidade. Diante do retrocesso atual sobre as políticas sociais, cabe rever e reconstruir os elementos que possam garantir mais solidez à proteção social no Brasil.

Referências

- Alspater, C. (2003). Welfare capitalism around the world. Taiwan: Casa Verde Publishing. 2003.
- Amenta, E. (2003) What we know about the development of social policies. In: J. Mahoney & D. Rueschemeyr (Eds.). Comparative Historical Analysis in the Social Sciences. New York: Cambridge Univ. Press.
- Arretche, M. (1995). Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro:Anpocs, n. 39, pp. 3-40.
- Brasil (Senado Federal - Instituto Fiscal Independente). (2017). Relatório de acompanhamento fiscal de setembro de 2017. Brasília:Instituto Fiscal Independente. Disponível em:
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531520/RAF_08_2017_pt04.pdf
- Castles, F. (1989). The comparative history of public policy. Oxford:Oxford University Press.
- Cortez, Rafael de Paula Santos. (2008). Globalização e proteção social nos países desenvolvidos: uma análise da literatura. Revista de Sociologia e Política, 16(31), 161-176.
<https://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782008000200012>
- Cousins, M. (2005). European Welfare States. London:Sage.
- Cunha, M. et al (2018). 30 anos da Constituição Federal Brasileira. Notas para um obituário precoce (1988/2018). Brasília: Frente Ampla de Trabalhadoras e Trabalhadores do Serviço Público pela Democracia. Disponível em:
<file:///C:/Users/Lenaura/Documents/UFF/Mestrado/POLÍTICA%20SOCIAL%20NO%20BRASIL/POLITICA%20SOCIAL%202%20DE%202018/Constituicao-Notas-para-um-obituário-precoce.pdf>
- Draibe, S. & Riesco, M. (2011). Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? Sociologias, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago, p. 220-254.
- Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford:Oxford University.
- Filgueira, F. (2011). Pasado, presente y futuro del Estado social latinoamericano: coyunturas críticas, decisiones críticas. In: A. Bello & C. Sotelo (eds) Protección social em salud em America Latina y el Caribe: investigación y políticas. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

- Gough, I., & Wood, G., Barrientos, A., Beva, P., Davis, P., Room, G., (Eds). (2004). Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lobato, L, Costa, A., & Rizzotto, M. (2019). Reforma da previdência: o golpe fatal na seguridade social brasileira. *Saúde em Debate*, 43(120), 5-14. Epub May 06, 2019. <https://dx.doi.org/10.1590/0103-1104201912000>
- Lobato, L. (2016). Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. *Saúde em Debate*, 40(spe), 87-97. <https://dx.doi.org/10.1590/0103-11042016s08>
- Lobato, L. (2017). Seguridade Social e Welfare State no Brasil. In: P. Rodrigues & I. Santos. (Eds) Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências. Rio de Janeiro: Cebes/Hucitec, p. 143-162.
- Pereira, P. (2001). Sobre a política de assistência social no Brasil. In: M. Bravo & P. Pereira (Eds). Política Social e Democracia. Rio de Janeiro: Cortez Editora, UERJ.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2002). Avaliando reformas na gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*. Ano 53, n 3, jul-set, 5-29.
- Rocha, S. (2013). Transferência de renda no Brasil. O fim da pobreza? Rio de Janeiro: Elsevier.
- Rosanvallon, P. (2000). *The New Social Question – Rethinking the Welfare State*. Princeton: Princeton University.
- Santos, W. (1987). *Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira*. RJ: Campus, 2ª edição.
- Sposati, A. (2015). Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. *Revista Katálysis*, 18(1), 50-61. <https://dx.doi.org/10.1590/1414-49802015000100006>
- Wilensy, H. (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California.
- Zimmermann, C. & Silva, M. (2009). O princípio da desmercantilização nas políticas sociais. *Caderno CRH*, 22(56), 345-358. <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792009000200010>

The Challenges of Democracy: Making Society in Times of Individualization

Making Society as an alternative to Social Complex Problems

The development of democracies is confronted with contradictory signal movements that integrate processes of construction and deconstruction of social ideals. They produce and reproduce problems and conflicts of a complex and interdependent nature and impact on the social life of citizens. Citizenship and democracy as historically associated principles, values and practices, are confronted with securing control and emancipation logics that foster and mediate new forms of coexistence and response to permanent social challenges. Political, economic and social instances embody different expressions of the exercise of power and responsibilities based on mediations and commitments, disciplinary and disciplinary knowledge appropriate to the complexity of social relations present in the construction, deconstruction, reconstruction and co-construction of necessary social bonds to the sustainability of democratic and plural societies. "Making Society" involves the questioning of social, economic and political diversity where we integrate as professionals and citizens and where we are active subjects in their transformation, through reflection on the processes of power exercise and the discourse logic permeated by theoretical, technical and axiological aspects of social intervention, the development of critical, prospective and strategic thinking in the face of complex problems, empowering citizens and societies.

The Thematic Sessions with the theme Building Society as an alternative to complex social problems are intended to discuss fundamental issues such as:

- a. Complex Social Problems: which answers?
- b. Power Relations and Truth Discourses in Social Intervention
- c. Evaluation of Social Politics and Programs: the two sides of the same coin

12. Qualitative research with institutionalized children: paths and participation

Ana Marques dos Santos³³

Fátima Alves³⁴

129

Abstract: Taking as starting point the problematic of the rights of institutionalized children and their preparation for autonomous life and integration into society, in this text we intend to give a comprehensive research to be developed in a Foster Home located in the district of Oporto, directed to the perceptions and experiences of institutionalized children. It is from the ongoing research that we intend to problematize the social construction of childhood expressed in the social meaning that it acquired over time and that contributed to the investigation in the field of social and human sciences. In this context, we intend to question the place of institutionalized children in social research, and more specifically, how children who live in foster homes see their rights fulfilled, how their daily lives are structured regarding to their later autonomy and how they participate or not in the institutional relationships.

With this qualitative research, we hope to be able to characterize the networks of relationships of these children with whom they interact in structuring their daily life, the exercise of their rights and the preparation for autonomous life, as well the institutional relationships of power that allow or condition their preparation for autonomy.

Keywords: Childhood; Protection; Power; Institutionalization; Participation.

Resumo: Tendo como ponto de partida a problemática dos direitos das crianças institucionalizadas e a sua preparação para a vida autónoma e integração na sociedade, pretendemos neste texto dar conta de uma pesquisa compreensiva a desenvolver numa Casa de Acolhimento situada no distrito do Porto, dirigida às perceções e vivências destas crianças institucionalizadas. É a partir desta pesquisa em curso que pretendemos problematizar a construção social da infância expressa na história dos significados sociais que adquiriu ao longo dos tempos e que contribuiu para que a investigação em seu torno se consolidasse no campo das ciências sociais e humanas.

Neste contexto, pretendemos questionar o lugar da infância em acolhimento institucional na investigação social, e mais concretamente, como crianças que se encontram integradas em Casas de

³³ DCSG, Universidade Aberta, anammsantos10@gmail.com;

³⁴ Universidade Aberta e CFE - Universidade de Coimbra, fatimaa@uab.pt.

Acolhimento veem os seus direitos cumpridos, como se estruturam os seus quotidianos com vista à posterior autonomia e integração no mundo da vida e como participam ou não das relações institucionais.

Com esta investigação, de tipo qualitativo, esperamos poder caracterizar as redes de relações destas crianças com os diversos agentes com os quais interagem na estruturação da sua vida quotidiana, no exercício dos seus direitos e na preparação para a vida autónoma, bem como as relações de poder institucionais que permitem ou condicionam a sua preparação para a autonomia.

Palavras-chave: Infância; Proteção; Poder; Institucionalização; Participação.

Introdução

No presente ano, a Convenção sobre os Direitos das Crianças completará 30 anos, o que torna esta pesquisa mais premente dado que procura evidenciar a importância de compreender se os seus direitos são reconhecidos e operacionalizados nas instituições que acolhem crianças e jovens desprotegidos.

A infância é o resultado de um longo processo de transformação do contexto histórico, social e cultural. Durante muitos séculos as crianças partilhavam os quotidianos dos adultos e apenas estariam inseridas em condições existenciais indiferenciadas em termos etários; no domínio das ciências sociais e humanas a infância estava oculta.

A proteção à infância, inicialmente abordada pelos médicos, como principais figuras de apoio à função materna (Badinter 1980; 1985; Donzelot, 1986); o papel da escola, a reconversão do papel da família, será objeto particular da atenção com regras de 'domesticação' e de constructo social por instituições normalizadoras, nas diferenciadas dimensões da vida das crianças com os adultos.

Segundo o Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento (CASA, 2017) da Segurança Social, no ano de 2017 existiam 2735 crianças institucionalizadas, na faixa etária situada entre os 15 e os 17 anos de idade, o que reforça essa necessidade de conhecer as suas vivências em torno do processo de institucionalização e a transição desinstitucionalizadora, o exercício dos seus direitos e a preparação para a vida autónoma, com o intuito de desvelar a reprodução das relações de poder e domesticação dos corpos, nas palavras de Foucault (2007; 2008).

Neste texto procuramos problematizar a construção social da infância expressa nos significados sociais que adquiriu ao longo dos tempos e que nos permitiu ancorar um dos eixos analíticos da pesquisa, bem como auxiliar na sua definição teórico-metodológica. Para dar conta desse processo, o texto encontra-se organizado em três partes distintas: enquadramento teórico sobre a construção social da infância; os objetivos e as opções metodológicas adotadas; e, por último, conclusões e limitações, no

trabalho a desenvolver com a infância em acolhimento institucional, a sua experiência, a pluralidade da sua condição, na perspetiva dos próprios, e de contribuir para potenciar e planificar o processo de autonomização de sujeitos particularmente vulneráveis.

A construção social da infância

“Childhood is socially constructed, as there is no what childhood means and is not a universal concept.”

(Allison James e Adrian James, 2008:19)

A infância é uma construção social relativamente recente na história da humanidade (Ariès,1988; Shorter, 1995). A infância e os fenómenos inerentes a esta fase da vida não existiam. O mundo de então era o mundo de adultos, mais jovens e menos jovens e a criança era um adulto em miniatura. Enquanto ordem social, não havia lugar ao sentimento de infância e à sua construção (Ariès, 1988; Sarmiento e Pinto, 1997; Sarmiento e Pinto, 1999). O relato histórico de Ariès (1988) sobre a vida familiar e a conceção de infância, despertou a atenção de historiadores e sociólogos, que há muito negligenciavam as crianças, porque naquele tempo se demonstrava como a escola se constituía em instituição fundamental da educação das crianças, as quais deixavam de aprender a viver, unicamente, misturadas com os adultos

Os primeiros estudos sociais empíricos, historiográficos da infância, viriam a permitir compreender que as ideias e imagens sobre as crianças, o seu cuidado, as suas necessidades e direitos são variáveis em função de termos culturais e históricos, se concluindo que as práticas dirigidas, quer à infância, quer à sua proteção, seriam indissociáveis do contexto cultural em que ocorrem (James, Jenks e Prout, 1998).

Entretanto, a família havia se transformado numa instituição voltada para a conservação dos bens, para a prática comum de uma profissão ou ajuda mútua quotidiana, num lugar de afetividade entre cônjuges e entre pais e filhos, afetividade ainda expressa através da importância atribuída à educação (Ariès, 1988).

A sua entrada no espaço privado da família e seu reconhecimento no espaço público, resulta de mudanças estruturais no modo de organização social contemporâneo da revolução industrial que se vai aprofundando com a mudança da família e das relações familiares que os séculos seguintes viriam a afirmar. Jenks (2005) fornece um quadro crítico para compreender as atitudes privadas e políticas públicas em relação à criança e à infância. Para aquele autor a infância não é uma coisa que existe por natureza, uma vez que resulta das mudanças sociais, políticas, económicas, culturais, típicas das sociedades ocidentais industrializadas. Sendo a infância um constructo social, o entendimento e os

significados que lhe atribuímos são plurais, dependem das configurações socioculturais mais amplas e por isso, variam significativamente entre culturas e até, radicalmente, dentro da história de qualquer cultura.

Neste contexto, o fomento de instituições normalizadoras, como a escola, a reconversão do papel da família e a produção de conhecimentos especializados acerca desta fase do desenvolvimento humano, conduz a significados de infância muito distintos no tempo e no espaço. A vida das crianças, em geral, passará a ser regulada por um conjunto de normas, atitudes, procedimentos e prescrições considerados como padrões que são socialmente tidos como válidos e universais. A produção de saberes relativos a infância, enquanto categoria social, segundo Rocha, Ferreira e Neves (2002), terá tido início na medicina, psicologia, pedagogia e pediatria, levando à criação de padrões normativos, abordagens e construções reflexivas, os quais foram contribuindo para reformular, não somente as concepções de infância (Delgado, 2003), mas, também, a proteção da mesma e os cuidados a prestar. Tal entendimento explicará por que o Estado passará a assumir o controlo da família, através das suas próprias instituições, com especial empenho e colaboração dos médicos (Donzelot, 1986).

Mas a infância não é imune à estrutura das sociedades e às desigualdades sociais. As crianças pobres, filhas de camponeses e operários experienciavam outras realidades, começavam a trabalhar ainda na infância, contribuindo para a economia formal, vivendo em precárias condições, onde não haveria espaço para a intimidade familiar (Shorter, 1995). No início do século XIX, a mortalidade de crianças pobres ainda era altíssima, assim como frequente o seu abandono em Asilos da Infância Desvalidada, nas Rodas dos Expostos, ou outros asilos, estas casas com objetivos de proteção à infância enjeitada em precários albergues para crianças, cujos pais não possuíam condições económicas para as criar, educar e manter (Sorter, 1995). Tal como destaca Donzelot (1986), a infância em perigo ou perigosa era governada como estratégia de defesa da sociedade contra possíveis danos futuros.

No domínio social, devido à exposição das crianças à desumanização da sua condição, a proteção da criança inicia-se no século XX, mas só após 1989, com a aprovação da Convenção sobre os Direitos das Crianças, estas adquirem um estatuto próprio, reconhecendo-se a sua especificidade e proteção especial, enquanto padrão em diferentes contextos sociais (Sarmiento, 2009).

Fatores como o género e a classe social moldavam a vida das crianças. Cunningham (2006) apresenta uma história cronológica completa da infância na Grã-Bretanha nos últimos 1000 anos, concluindo que o conceito de infância teria mudado notavelmente ao longo dos séculos, e que a infância nem sempre foi considerada como um estágio distinto da vida. Corsaro (2011) apresenta um conjunto de perspetivas e paradigmas sociológicos sobre a infância, desconstruindo a hegemonia adultocêntrica, alegando que as crianças estão na sociedade em posição subordinada em relação a outros grupos,

conquanto as crianças devessem ser consideradas em relação ao seu papel como grupo geracional na sociedade, na ordem geracional com lugar próprio, como agentes ativos, pela natureza das suas atividades e munidas de poder e de direitos.

A partir de 1990 a comunidade científica observa a questão do prisma das diferentes práticas parentais abusivas (Calheiros e Monteiro, 2000:145) e da necessidade da proteção de crianças abusadas e negligenciadas. O enfoque serão as crianças e suas famílias, resultado das modificações sociais ocorridas no interior das famílias, cujo conceito alberga nos dias de hoje uma crescente diversidade de tipologias, assistimos a um incremento de divórcios, aumento de famílias monoparentais e novas formas de família, mais nascimentos fora do casamento e maiores disparidades entre ricos e pobres, mudanças com consequências na qualidade de vida das crianças (Corsaro, 2011).

Na primeira década do século XX, Foucault (2007;2008), articula a disciplina (as ações sobre os corpos individuais, de ‘docilização’ política e aumento de produtividade) e a biopolítica (as ações de governo do corpo da população em nome do cultivo da vida), introduzindo novos conceitos como normalidade *versus* normatividade, ou “biopoder”, neologismo que na sua definição seria o advento da biopolítica, na segunda metade do século XIX. Com estes eixos estruturantes para a análise sobre a infância, Foucault define um conjunto de normas e regras de ‘domesticação’ dos corpos, em todas as dimensões da vida (alimentação, comportamentos, sexualidade, etc.); e no eventual poder total de dominação da instituição, impostona situação de acolhimento, que se definiria por uma relação de poder institucionalmente definido, tal como Goffman, (1974) o define.

Posteriormente, vários contributos teóricos e empíricos ora nos permitem, de forma compreensiva, interpretar as condições sociais e práticas sociais ligadas à infância. No contexto português, a produção de conhecimento sobre a infância, desenvolveu-se a partir dos anos de 1990, por autonomização a outras áreas disciplinares, reconhecendo-se as crianças e a infância como objetos próprios de investigação, tentando-se estabelecer um diálogo com as sociologias da infância de expressão anglófona e francófona, Sarmento (2018) apresentará as principais problemáticas da sociologia da infância praticada em Portugal: o “conhecimento produzido pela sociologia que se ocupa da infância enquanto condição social e das crianças como atores sociais concretos”, a saber em três grandes temas: (1) criança pública; (2) criança sujeito ativo de direitos e a ‘criança em risco’; e, por último, (3) o “ofício de criança” (Sarmento, Fernandes e Tomás, 2017:43).

No primeiro tema, a “figura pública da infância convoca a questão da cidadania da infância e da construção política do lugar da criança na sociedade” (Sarmento, 2018:389). Em segundo, a criança como ‘sujeito de direitos’, em investigações que questionam o lugar da criança no ordenamento jurídico e nas convergências e antinomias entre os direitos de proteção, provisão e participação,

plasmados na Convenção sobre os Direitos das Crianças, a universalidade da norma ocidental e eurocentrada da infância. Neste segundo tema, ainda, a figura da ‘criança em risco’, expressão utilizada no senso comum e que necessita uma desconstrução de sentido devido aos efeitos perversos que daí advém, tem sido objeto de um significativo número de investigações, pelo elevado número de crianças em acolhimento residencial (Sarmiento, 2018). Em terceiro, o “ofício de criança”, com um destacado número de investigações na Sociologia da Infância, com expressão nas pesquisas relativas às atividades ocupacionais das crianças em contexto educativo.

Fundamentados em Spivak (2010) apropriamo-nos do conceito de subalternidade, herança cultural das estruturas hegemónicas do poder – académicos, governantes, economia, patriarcalismo, que cria os excluídos, ou seja, os ‘subalternos’, subalternidade que gerou um fervoroso debate ao nível académico, nomeadamente questões epistemológicas (paradigma científico ocidental hegemónico em detrimento das culturas locais), éticas (a representação dos subalternos como objetos de estudo), históricas (a voz dos vencedores/colonizadores) e económicas (a relação entre colonialismo e capitalismo). O trabalho contra a subalternidade consistirá em abrir janelas para que os subordinados se insubordinem, se possam fazer ouvir e ter a capacidade de se emanciparem.

Fonseca e Sá (2011:7) propõem a emergência de uma nova abordagem partindo da premissa que em contextos específicos o conhecimento científico se enreda com as experiências quotidianas de pessoas comuns e, indo mais além, perscrutando Jasanoff (2004), reconfiguram as distinções categóricas entre ciência e crença, ontologia e epistemologia, natureza e cultura, apresentando uma noção “híbrida” da ciência (*border-crossing*, nas palavras de Jasanoff).

A análise ‘pura’ dos fenómenos sociais possibilitará diversas perspetivas da realidade e diferentes processos de coprodução, com capacidade independente de ação (*agency*), ou, na direção da participação social, em disciplinas, como a antropologia, uma nova proposta na tradição clássica e na “forte influência das ditas ‘categorias nativas’”, e ‘direção’ implica dois sentidos– a sociedade envolvendo o indivíduo e este se envolvendo na sociedade. Trata-se de ganhar interlocutores de campo à condição efetiva de coprodutores do conhecimento etnográfico e, mais do que nunca, dar-lhes crédito por essa sua atuação, elevando a contribuição do “pensamento nativo” à produção do conhecimento, considerando, simetricamente, as vozes de sujeitos individuais, de cientistas, de ativistas sociais, de coletivos, de comunidades, de grupos, etc. Uma postura, menos “falar sobre” e mais “falar com”, tal como clarificam Fonseca e Sá (2011:10).

Articuladas numa relação estreita entre ciência e poder, as considerações de Fonseca e Sá (2011) validam o modelo clássico científico, académico e de produção de saberes, almejam um “fórum de comunicação, espaço para a deliberação democrática, aberto (inclusive) a leigos, para discutir

prioridades no rumo da ciência e tecnologia”. Como o analisado por Gayatri Spivak, em que determinados grupos sociais ‘subalternos’ (como as crianças) permitirão a análise e reflexão de fenómenos sociais centrados no objeto e na comunicação com este—um conhecimento científico múltiplo e solidário com o objeto, e não sobre o objeto.

Chegados aqui pensaríamos que a investigação com crianças em nada se distinguiria das boas práticas da investigação em geral, contudo tal não é o caso, a especificidade das crianças institucionalizadas, a sua infância, o seu percurso e formatos de participação compele grande cautela, dado que a interação do investigador com sujeitos especialmente vulneráveis pode alterar, significativamente, o *status* e a ecologia do meio. E a “norma” de infância não é universal, havendo que pluralizar o sentido da normatização (Sarmiento, 2018:394), na sua opinião, a “posição de subalternidade não pode ser feita sem o questionamento da norma ocidental da infância”, pois se trata de “investigação da condição social da infância das crianças excluídas, à margem”. Um novo paradigma da sociologia da infância terá de corresponder ao processo de reconstrução da infância (James, Jenks e Prout, 1998).

Objetivos e opções metodológicas

A investigação deve atender a objetivos e opções metodológicas como sejam, compreender as perceções e as vivências de crianças institucionalizadas e como se estruturam os seus quotidianos com vista à posterior autonomia e integração na vida em sociedade, bem como compreender como participam nas relações institucionais.

Como meio a seguir, propomos um estudo de caso, que não terá como objetivo generalizar os resultados a outros casos, mas a sua particularização e conhecimento mais compreensivo. A essência do estudo deve iluminar a decisão ou o conjunto de decisões: razão por que são tomadas, como serão implementadas, quais os resultados, como permitem a descrição em profundidade, se fornece pistas para a exploração e reflexão futuras sobre determinado aspeto (Yin, 1994).

Os direitos das crianças, concretamente, as crianças institucionalizadas e privadas de um contexto familiar, deverão ser aprofundadas com quem lhes dizem diretamente respeito, as próprias crianças. Tal como alerta Nery (2012)

“ao aprofundar a investigação, propondo situações cotidianas, as respostas demonstram falta de atitude e de um comportamento que traduza ou, de facto, efetive os direitos preconizados nas leis, revelando contradições e ambiguidades. Fica caracterizada a lacuna que há entre o que prevê a lei e o que ocorre nas práticas sociais (...)”

A opção metodológica será compreender a forma como os sujeitos percecionam o mundo e qual o significado atribuído por eles; ou, entender os atores, as ideias e os objetos como se relacionam, em

redes, campos, controvérsias, espaços sociais ou geográficos (*mapping*); ou, as relações entre discursos e materialidades (*discourses and materialities*). Malaquias (2018:112) em investigação realizada com profissionais que trabalham com crianças em risco e tuteladas pelo sistema brasileiro conclui que “as representações psíquicas grupais e individuais convergiam para a reprodução de relações de poder e de tutela dos atendidos”.

Os estudos de caso de tipo etnográfico, com crianças, possuem potencial de se revelar um campo de estudo profícuo para compreender relações e práticas de poder em contexto institucional, entender percepções e práticas em relação à participação no seu projeto de vida, ou pelo contrário, conformes às estruturas e relações de poder.

Porém o mais óbvio, “seguir as pessoas”, afinal o verdadeiro objeto que interessa estudar nos seus múltiplos territórios, “seguir e permanecer com os movimentos de um grupo particular de sujeitos iniciais”, porventura, o “modo básico de etnografia multi-situada” (Marcus, 1995:106). Para tratar de “um mundo concreto de homens e mulheres, entre os quais ele próprio se situa” (Lalanda, 1998:872), o investigador adota determinada perspectiva, preferencialmente, compreensiva ou descritiva, uma sem descurar a outra.

Atualmente é “consensual afirmar a importância de uma abordagem plurimetodológica como estratégia eficaz na ‘clarificação’ dos fenómenos, quer em termos da sua extensão, quer em termos do seu significado” (Lalanda, 1998:872).

A investigação qualitativa parece ser excelente ‘caminho’ para “seguir as pessoas”, por que “frequenta os locais em que naturalmente se verificam os fenómenos”, nos quais o investigador está interessado, “incidindo os dados recolhidos nos comportamentos naturais das pessoas” (Bogdan e Blikem, 1994:17), e por ‘estratégias representativas’ com a “observação participante e a entrevista em profundidade”, nas quais o investigador se introduz no “mundo das pessoas que pretende estudar, tenta conhecê-las, dar-se a conhecer e ganhar a sua confiança, elaborando um registo escrito e sistemático de tudo aquilo que ouve e observa” (ibidem).

Todavia, a pesquisa qualitativa é particularmente vulnerável a nível ético, designadamente, quando se afasta da atitude básica da compreensão, da capacidade de estar disponível para o outro e de o olhar de um modo diferente. O contacto direto pode contaminar a análise e anular o distanciamento que a ciência exige.

A compreensão do mundo poderá ser realizada, tal como afirma Leite (2010:57-58) em investigação realizada com crianças e jovens institucionalizados,

“Ao reler os diários das observações na casa-lar, as entrevistas com os trabalhadores/as, os relatos das crianças e jovens no grupo focal, e o próprio teor dos documentos e reportagens

acerca do problema, vêm à tona os momentos daquele contexto, seu ritmo, organização, discursos, rituais, situações, transgressões”.

Por meio da experiência quotidiana das crianças, através da inquirição etnográfica, podemos ajuizar, com toda a possibilidade, ser adequada a construção de "mapas de sentido" (Stoer e Araújo, 2000:107), utilizando a técnica reativa entre o grupo e o observador disponível à interação imaginativa, despojada de aspetos tipificados e assimétricos. Jenks (2005) enfatiza que o método etnográfico é particularmente útil para o estudo da infância, pois permite de forma direta a participação e produção de dados sociológicos a partir da experiência das próprias crianças.

Corroboramos Sarmiento (1997: 20-22) quando afirma:

“a consideração das crianças como atores sociais de pleno direito, e não como menores (...) implica o reconhecimento da capacidade simbólica por parte das crianças e a constituição das suas representações e crenças em sistemas organizados (...). Os estudos da infância, mesmo quando se reconhece às crianças o estatuto de atores sociais, têm geralmente negligenciado a auscultação da voz das crianças e subestimado a capacidade de atribuição de sentido às suas ações e aos seus contextos. (...) As culturas infantis assentam nos mundos de vida das crianças e estes se caracterizam pela heterogeneidade. (...) A interpretação das culturas infantis, em síntese, não pode ser realizada no vazio social e necessita de se sustentar nas análises das condições sociais em que as crianças vivem, interagem e dão sentido ao que fazem.”

Conclusões e Limitações

Um estudo de caso com crianças institucionalizadas, para além das questões éticas, poderá apresentar alguns constrangimentos e limitações no trabalho de campo. Em primeiro lugar, reconhecem-se os constrangimentos institucionais, nomeadamente o acesso e abertura das instituições a este tipo de investigação. Em segundo lugar, a participação das crianças poderá ser condicionada pelas suas interações e relações.

Com uma idade de acolhimento cada vez mais tardia, que impõe novos e complexos desafios às Casas de Acolhimento, com este projeto esperamos a) poder caracterizar as redes de relações destas crianças com os diversos agentes institucionais e não institucionais com os quais interagem na estruturação da sua vida quotidiana, no exercício dos seus direitos e na preparação para a vida autónoma, b) a perceção das crianças sobre as políticas públicas e as respostas individuais e sociais para a autonomia.

Com esta proposta de investigação, reconhecemos a importância de perceber a perspectiva dos próprios jovens sobre a experiência de institucionalização, de forma a potenciar e planificar um

processo de autonomização sustentado, “capaz de resgatar a infância, na pluralidade da sua condição, do preconceito, do paternalismo e da opressão” (Sarmiento, 2018:397).

Referências bibliográficas

- Ariès, P. (1988). *A criança e a vida familiar no antigo regime*. Lisboa: Relógio D'Água.
- Badinter, E. (1980). *O amor incerto. História do amor maternal do século XVII ao século XX*. Lisboa: Relógio D'Água.
- Badinter, E. (1985). *Um amor conquistado: o mito do amor materno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Bogdan, R. e Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em Educação: fundamentos, métodos e técnicas*. Porto: Porto Editora, pp.15-80.
- Calheiros, M. (2006). *A construção social do mau-trato e negligência parental: do senso comum ao conhecimento científico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Calheiros, M. e Monteiro, M. B. (2000). Mau-trato e Negligência parental: Contributos para a definição social dos conceitos. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 34, pp. 145-176
- Corsaro, W. (2011). *Sociologia da Infância*. Porto Alegre: Artmed.
- Cunningham, H. (2006). *The Invention of Childhood*. London: BBC Books.
- Delgado, A. (2003). *Infâncias e crianças: O que nós adultos sabemos sobre elas?* Departamento de Educação da Fundação da Universidade Federal do Rio Grande. Texto policopiado.
- Fonseca, C. e Sá, G. (2011). Ciência, poder e ética: implicações e desdobramentos antropológicos, *Horizontes Antropológicos* (35), Porto Alegre, pp.07-23.
- Foucault, M. (2007). *História da Sexualidade - a vontade de saber*. Vol.1. Rio de Janeiro: Graal.
- Foucault, M. (2008). *Nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes.
- Goffman, E. (1974). *Manicômios, Prisões e Conventos*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- James, A. e James, A. (2008). *Key Concepts in Childhood Studies*. London: Sage Publications
- James, A., Jenks, C. e Prout (1998). *Theorising childhood*. Cambridge: Polity.
- Jenks, C. (2005). *Childhood*. Rotledge: New York.
- Lalanda, P. (1998). Sobre a metodologia qualitativa na pesquisa sociológica, *Análise Social*, vol. XXXIII (148), pp. 871-883.
- Leite, J. O. (2010). *A Educação do Corpo de Crianças e Jovens: Um Estudo de Caso no Cotidiano de um Abrigo*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- Malaquias, J. H. (2018). *Análise de práticas profissionais de conselheiros tutelares: o trabalho com crianças e adolescentes em situação de violação de direitos*. Tese de Doutorado. Brasília: Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília.

- Marcus. G. (1995). Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Situated Ethnography. *Annual Review of Anthropology*, vol. 24, pp. 95-117
- Martins, P. C. (2004). *Proteção de crianças e jovens em itinerários de risco – Representações sociais, modos e espaços*. Tese de Doutoramento, Braga: Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho.
- Mogarro, M. J. e Martínez, S. A. (2010). Normalistas e meninas de asilo: Origens sociais e percursos de vida no século XIX em Portugal e no Brasil. *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*(11), pp.45-54.
- Nery, M. A. (2012). *Jovens em Tempos de Direitos: Percepções e Ambiguidades*. Tese de Doutorado em Educação Escolar. São Paulo: Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista.
- Rocha, C., Ferreira, M. e Neves, T. (2002). O que as estatísticas nos contam quando as crianças são contadas ou... as crianças nas estatísticas oficiais e a infância como construção social. *Educação, Sociedade & Culturas*, 17. Porto: Edições Afrontamento.
- Sarmento, M. J. (2018). A Sociologia da Infância portuguesa e o seu contributo para o campo dos estudos sociais da infância. *A Contemporânea*, V. 8 (2), pp. 385-405.
- Sarmento, M. J. (2009). Estudos da infância e sociedade contemporânea: desafios conceptuais. *O Social em Questão*, XX, n.º 21, pp.15-30, Rio de Janeiro.
- Sarmento, M. J., Fernandes, N. e Tomás, C. (2017). Figuras da criança na sociologia da infância em Portugal. *Sociedad e Infancias* (1), pp. 39-59.
- Sarmento, M. J. e Pinto, M. (1997). *As Crianças – Contextos e Identidades*. Braga: Instituto de Estudos da Criança.
- Sarmento, M. J. e Pinto, M. (1999). *Saberes sobre as crianças*. Braga: Instituto de Estudos da Criança.
- Shorter, E. (1995). *A Formação da Família Moderna*. Lisboa: Terramar.
- Soares, N. (1997). *Direitos da criança: utopia ou realidade?*, In M. Pinto e M. J. Sarmento (Org.). *As Crianças: contextos e identidades*. Braga: Instituto de Estudos da Criança, pp.75-111.
- Spivak, G. C. (2010). *Pode o subalterno falar?*. Editora UFMG: Belo Horizonte.
- Stoer, S. e Araújo, H. (2000). *Escola e aprendizagem para o trabalho num país da (semi)periferia europeia*. Porto: Instituto de Inovação Educacional.
- Yin, R. K. (1994). *Case study: design and methods*. Sage Publications. London

13. Políticas públicas de intervenção social e urbanística em contextos habitacionais municipais sem qualidade

Maria de Fátima da Silva Martins dos Santos³⁵

Francisco Nascimento Branco³⁶

140

Resumo: A habitação social é uma resposta produzida e/ou apoiada pelo Estado no sentido de garantir o acesso à habitação a grupos sociais em situação de desvantagem social, no âmbito da qual os municípios, enquanto organizações públicas territoriais, detêm um papel relevante quer na produção, quer na gestão habitacional. Em Portugal, como em outros países, a resultante da intervenção pública na promoção de habitação social não se tem traduzido na criação de ambientes urbanísticos e humanos equilibrados tendo vindo a dar lugar, com frequência, a sistemas sociais vulneráveis e sem qualidade, que têm requerido a mobilização dos poderes públicos e da sociedade civil em diversas iniciativas de reabilitação urbanística e social. A presente investigação visa conhecer e analisar as iniciativas e programas de intervenção social e urbanística em contexto de habitação social municipal em Portugal, na atualidade, quer através o mapeamento dessas iniciativas no território continental, quer de um estudo de casos múltiplo sobre iniciativas que possam configurar diferentes lógicas de intervenção nestes contextos. No âmbito do mapeamento das iniciativas e programas de intervenção social e urbanística em contexto de habitação social municipal em Portugal será adotada uma pesquisa documental. No que respeita aos estudos de caso, será utilizado como método de recolha de informação a entrevista com diretores municipais e profissionais participantes, entre os quais assistentes sociais, moradores e/ou dirigentes de associações de moradores, e eventualmente membros de outras organizações da rede de parceiros ou outros atores envolvidos, considerados informadores privilegiados.

Palavras Chave: Habitação Social; Bairros Sociais; Políticas públicas; Gestão Social e Urbanística

Introdução

O acesso ao alojamento, e a sua qualidade, é não só um elemento-chave da justiça social, da sustentabilidade e do bem-estar de uma comunidade, manifestando o grau de coesão ou de divisão e de fragmentação social, mas também, um bem económico essencial, quer para a iniciativa privada,

³⁵ School of Human Sciences / Catholic University of Portugal, gascaritas@sapo.pt;

³⁶ Catholic University of Portugal, fnbranco@fch.lisboa.ucp.pt.

quer para as exigências do erário público, sendo um sector que reflete o dinamismo económico e financeiro de uma sociedade (Guerra, 2008, p. 59). O direito à habitação está estritamente ligado, à dignidade humana, à qualidade de vida e ao bem-estar social de pessoas, famílias, bairros, comunidades, cidades e países.

Por um lado, a definição de Serviço Social adotada pela Federação Internacional dos Assistentes Sociais amplia o alcance da profissão, atribuindo-lhe um propósito de mudança social e comprometendo-a com os princípios dos direitos humanos e justiça social (Amaro, 2015, p. 103). Por outro lado, temos a informação dos vários diplomas nacionais e internacionais que refletem e reconhecem o direito a uma habitação entre os quais se destacam a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Constituição da República Portuguesa, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Carta Social Europeia. Não obstante, o acesso a uma habitação condigna, deve compreender não só um domínio físico, ou seja, um espaço adequado às necessidades das famílias, mas também um domínio social, que permita a privacidade e o desenvolvimento das relações sociais.

Atualmente os desafios que se colocam à política de habitação e reabilitação apontam para a necessidade de uma abordagem integrada ao nível das políticas setoriais, das escalas territoriais e dos atores, o que implica uma mudança na forma tradicional de conceber e implementar a política de habitação.

Consagração do Direito à Habitação

A habitação Social é uma resposta produzida e apoiada pelo Estado (retirando esse bem social do mercado) para os grupos sociais em situação de desvantagem, que não têm acesso ao mercado de habitação. A promoção do acesso à habitação aos grupos sociais mais desfavorecidos e o apoio ao arrendamento, surgem como uma dimensão relevante no quadro das muitas tarefas que envolvem o Estado Social na providência e na regulação.

O direito à habitação passou a estar estritamente ligado, à dignidade das pessoas, à qualidade de vida e ao bem-estar social de indivíduos, famílias, bairros, comunidades, cidades e países.

Pato e Pereira (2013) adiantam que, independentemente da modalidade de habitação (pública ou privada) e das insuficiências daqueles que não têm capacidade financeira de aceder à habitação no mercado, é ao Estado que compete defender os princípios de equidade social e de sustentabilidade no acesso à habitação. Por outro lado, Guerra, Pinto e Moura (2001), defendem que o alojamento não é um bem como outro qualquer. O direito ao alojamento foi considerado como valor universal e um dos direitos do Homem e os Estados participantes comprometeram-se em tornar o acesso à habitação uma realidade para todos os cidadãos europeus.

O acesso à habitação deve ser entendido como uma expressão fundamental do bem-estar humano e a sua discussão não pode continuar marginalizada (Antunes, 2018, p. 538).

A nível internacional, o direito à habitação foi objeto de previsão expressa pela primeira vez na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948) na condição de direito humano e fundamental, nos termos do artigo XXV³⁷. Na Constituição da República Portuguesa, o direito à habitação é previsto expressamente no artigo 65º, o qual prevê o direito de todos a uma habitação adequada, assim como uma série de incumbências ao Estado para assegurar tal direito social fundamental³⁸. No caso de Portugal, a Constituição não só prevê expressamente este direito, como também determina que a habitação possua uma dimensão adequada e condições de higiene e conforto capazes de preservar a intimidade pessoal e a privacidade familiar.

Assim, podemos referir, que o direito à habitação não se limita à estrutura física de uma casa, englobando também as infraestruturas, nomeadamente os serviços de água, esgotos, recolha de lixo, meio ambiente saudável, adequação cultural, acesso a equipamentos de saúde, de educação, oportunidades de lazer, de forma a se permitir o desenvolvimento humano e económico do indivíduo e da sua família.

Políticas de Habitação e os seus efeitos.

O direito a habitação, não obriga a que o Estado construa todo o parque habitacional de um país, mas requer a adoção de medidas focadas nos grupos mais vulneráveis de modo a garantir que habitação de todos seja adequada.

No diagnóstico apresentado pela União Europeia sobre a questão habitacional nos seus países constituintes, Portugal revela um baixo investimento no setor, o que significa a pouca importância

³⁷ Artigo XXV: "todos têm direito ao repouso e ao lazer, bem como a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos, e serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle."

³⁸ Artigo 65º: Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma **habitação** de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. 2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução. 3. O Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.

atribuída pelo Estado português à habitação: *Portugal, Espanha e a Grécia têm um sector particularmente vasto de alojamento ocupado pelos respetivos proprietários, ao passo que o número de alojamentos de aluguer de carácter social é mínimo e (até há pouco tempo) o sector de alojamento de aluguer de modesta qualidade de carácter privado está em declínio. A despesa pública com a política relativa à habitação é inferior a 1% do PIB.* (Política de Habitação nos Estados Membros da UE, 1996, in http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_pt.htm).

Como refere Guerra (2008, p. 59), a habitação continua a ser um elemento fundamental da qualidade de vida de uma comunidade e a manifestação dos fundamentos da cidadania que permite a todos e a cada um sentir-se membro de uma sociedade. A habitação é também um bem económico essencial, quer para a iniciativa privada, quer para as exigências do fisco público, sendo um setor que reflete o dinamismo económico e financeiro de uma sociedade. No mesmo sentido, Maria João Freitas refere que “as pessoas não vivem no ar”. Precisam de espaço que as faz sentir bem ou mal e condiciona efetivamente a forma interior como organizam a sua vida, como se sentem e como se relacionam umas com as outras (Freitas, 2005).

Eduardo Vilaça (2001) refere que em Portugal, o problema da habitação sempre foi tratado como o parente pobre da política. A criação de sucessivos programas de construção de casas com fins sociais (habitações económicas, casas de renda económica, casas para famílias pobres, casas de renda limitada, casas para pescadores, casas do serviço social das forças armadas e muitos outros), envolvida por discussões ideológicas sobre as fontes de financiamento, os contornos do papel do Estado e doutras instituições, não respondeu às carências que, progressivamente, se iam acumulando. Para este autor, a questão da habitação permanece no esquecimento das políticas públicas, pela falta de financiamento e pela ausência de políticas, estratégias e planeamento. Refere-se a estratégias ausentes e a uma promoção pública de habitação e gestão inexistentes (Vilaça, 2001, pp. 83-90).

Baptista refere-se à Habitação como *Problema Social e como Problema Sociológico* e acrescenta que relevância da questão habitacional comporta várias subdivisões das quais a mais sujeita à visibilidade dos *media* parece ser a da habitação de iniciativa ou com participação pública (normalmente designada como habitação social). E isto acontece, porque estamos a lidar com populações que vivem no limiar da insolvência económica e de uma perfilada exclusão social. Há pois aqui um óbvio palco de discussão aberto em volta da temática da cidadania, resultante do pressuposto próprio das sociedades democráticas contemporâneas da necessidade de garantir os direitos sociais (Baptista, 2001, pp. 73-75).

Ainda a este respeito, Freitas (2005) refere que a criação de habitações sociais não é uma má solução, mas precisa de ser pensada num leque mais abarcado de soluções.

Ricardo Moreira (2018), refere que a pobreza e as más condições de habitação andam mesmo de mãos dadas. As pessoas mais pobres são também aquelas que têm piores condições de habitação e as famílias com crianças dependentes apresentam uma taxa de sobrelotação da habitação cinco vezes superior às famílias sem crianças a cargo. Em 2017, de acordo com dados do INE, 4,0% dos portugueses viviam em condições severas de privação habitacional, ou seja, eram famílias que, para além de viverem em casas sobrelotadas, descreveram não ter duche ou instalação de banho, sanita sem autoclismo, teto com água, humidade nas paredes, apodrecimento das janelas ou falta de luz natural. A severidade de privação habitacional atingia principalmente famílias em risco de pobreza e que viviam em áreas urbanas densamente povoadas. Para além disso, uma em cada três famílias com menores rendimentos tinham custos com a habitação acima dos 40% (Moreira, 2018), in: <https://jornaleconomico.sapo.pt>).

No entender de Maria João Freitas *“nós estamos a acantonar pessoas, não apenas com base nas suas etnias porque até existe mistura étnica, mas os bairros sociais demonstram uma solução, e não digo que seja uma estratégia, uma solução de acantonamento das pessoas”* (Freitas, 2005). De facto, em muitos casos estas respostas têm dado origem a *guetos*, ou seja, as políticas públicas em matéria de habitação em vez de serem uma solução, têm dado origem a problemas, conduzindo à conceptualização destes contextos sociais como *“áreas urbanas desfavorecidas”*; *bairros críticos*; *“áreas urbanas deprimidas”*; *“populações desfavorecidas”*; *contextos de desvantagem social*, terminologias várias para uma mesma questão urbana e social.

Os municípios têm a seu cargo a quase totalidade da habitação social em Portugal e a forma como estas entidades gestoras equacionam a atribuição e gestão da habitação social tem originado contextos de *“bairros críticos”*, *“áreas urbanas deprimidas* e a intervenção do Estado português tem sido insuficiente para corrigir as desigualdades de acesso à habitação e assegurar a sua disponibilização aos grupos mais desfavorecidos” (Pato & Pereira, 2013).

A habitação social é de extrema importância no combate à pobreza e exclusão social e os 120. 000 fogos de habitação social revelam-se insuficientes para responder às famílias cujos rendimentos não lhes permite aceder a uma habitação condigna no mercado livre (Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, 2015). De facto, muitas famílias não conseguem aceder a uma habitação adequada no mercado, sem que tal implique uma sobrecarga sobre o seu orçamento familiar, sendo esta a maior despesa do orçamento familiar. A manutenção de altos níveis de pobreza e a instabilidade laboral atual geram situações de forte dramaticidade social que os *media* divulgam sempre como situações individuais e não como problema social a necessitar de intervenção rápida, pragmática e inovadora, aproveitando os atuais excedentes do mercado imobiliário (Guerra, 2011).

As políticas municipais de gestão das “áreas urbanas deprimidas”, como as restantes políticas locais, foram influenciadas pelas orientações da União para a regeneração urbana (Couch et al., 2005 citado por Pato & Pereira, 2013) e para a inclusão de populações em situação de exclusão nestes processos de reconversão (Europolitics, 2011; Tásics, 2011, (citado por (Pato & Pereira, 2013). Maria João Freitas salienta que estamos habituados a pensar numa lógica de Política de Habitação Social e devemos pensar na lógica da Política Social de Habitação, uma orientação completamente diferente, porque aposta numa diversidade de soluções, em que a habitação social é uma das soluções (Freitas, 2005). Na Europa, o encorajamento da cooperação e da participação da sociedade civil e das entidades empenhadas na solução dos problemas das “áreas urbanas deprimidas” acompanha a definição das mesmas como objeto político (Pato & Pereira, 2013).

A intervenção pública nos bairros de habitação social assenta na criação e fortalecimento de parcerias locais vocacionadas para as “populações desfavorecidas”, envolvidas nos diagnósticos locais e na implementação dos planos de ação, cada vez mais ligados aos processos de “planeamento estratégico participado” orientado pelos princípios da governança (Rodrigues, 2005, citado por (Pato & Pereira, 2013). Os municípios vêm-se pressionados a trabalhar em rede com atores locais e ao mesmo tempo procuram criar condições para aceder aos financiamentos destinados à implementação de projetos em “áreas deprimidas”. As regras de financiamento europeias obrigam à existência de estruturas locais formais que se responsabilizem por uma ação em parceria, para as quais são contratualizadas funções inerentes ao exercício do Estado Social (Pato & Pereira, 2013).

De acordo com Guerra, as políticas de habitação em Portugal precisam de uma forte mudança na sua lógica de pensamento e de ativação pois seguem ainda um padrão desadequado de intervenção, quer na conceção, quer nas formas organizacionais de execução, distribuição e gestão (Guerra, 2011, p. 66). A intervenção em bairros de habitação social não deve ser pensada apenas em termos urbanísticos, nem apenas do ponto de vista financeiro, mas sim uma intervenção integrada. que não dispensa o envolvimento da população. Partir do pressuposto que para uma população pobre basta um serviço pobre, contribui não só para o empobrecimento generalizado de serviços congéneres ou do mesmo setor, mas sobretudo constitui-se na referência do atendimento público à pobreza (Rodrigues, 1999, p. 49).

As iniciativas das políticas públicas concretizadas pelos programas de habitação social não têm respondido aos problemas emergentes, sendo que muitas vezes, se têm revelado como um problema e não como solução. Giuiliani, refere-se a situações sem qualidade quando os códigos, as normas, as regras de regulação das condutas são invalidadas pelas situações concretas. Para esta autora há situações socialmente desqualificantes e degradantes para quem as vive. Tomando como exemplo o

circuito de integração profissional, a autora revela que este dá acesso, na melhor das hipóteses, a atividades que pouco prestigiadas ou até mesmo um pouco humilhantes e, no pior dos casos, sem estatuto e sem lugar. Estas situações sociais perderam algumas de suas qualidades caracterizando-se pelo que Goffman (1991 [1974]: 370) designa de "experiências negativas (Giuliani, 2006). No mesmo sentido, a existência de um *habitat* especializado para populações pobres, e no que diz respeito às formas de distribuição e ao exercício do poder na sociedade, "le logement social n'est pas une réponse aux problèmes du logement, mais qu'il constitue l'un de ces problèmes." (Butler & Noisette, 1983, p. 7). No mesmo sentido, Scanlon, Whitehead et al, afirmam que "*most of the twentieth century social housing was seen as part of the solution to problems with private housing; now it is seen as part of the problem - to be solved by resort to the private sector*". Neste caso, as autoras referem-se ao Reino Unido, que durante várias décadas se diferenciou nas questões da habitação e onde o arrendamento como um todo, cresceu a cada ano de 1919 a 1980, e desde essa década tem diminuído, no sentido de ajustar a habitação social a um papel residual (Scanlon, Whitehead, & Arrigoitia, 2014). Estes autores referem-se a políticas públicas sem qualidade, e sendo este o nosso objeto de estudo pretendemos também perceber se existem iniciativas mais inovadoras e eficazes para responder a este problema, de forma mais positiva e integrada.

Tendências atuais da Habitação Social na Europa

As tendências europeias, nomeadamente, as dinâmicas demográficas e socioculturais, as transformações das cidades, a incerteza do mercado imobiliário e a instabilidade dos rendimentos mensais trazem consigo novas problemáticas, designadamente, envelhecimento demográfico, novos modos de vida, crescimento sustentável, pressão fundiária e crise fiscal dos Estados. Estes problemas tornam-se desafios para a sociedade atual, como o conhecimento aprofundado do sistema habitacional público e privado, capacidade de corresponsabilização dos parceiros sociais, incorporação de experiências inovadoras e de qualidade, sustentabilidade financeira e ambiental e avaliação dos resultados das políticas. Whitehead e Scanlon (2007) apresentam-nos uma visão geral do setor de habitação social na Europa permitindo relacionar os principais atributos e as principais tendências, refletindo as prioridades de cada país e as diferentes opiniões dos especialistas. O foco centra-se nos países da Europa Ocidental que têm alguma tradição de governos a tratar a habitação como um elemento da política social.

Não existe uma definição única de habitação social em toda a Europa. Em alguns países, a habitação social é formalmente disponível para todas as famílias (por exemplo, Áustria e Suécia), mas na maioria dos países é dirigida à população mais carenciada e que não consegue, pelos seus próprios meios,

satisfazer a suas necessidades habitacionais (por exemplo, Holanda e Inglaterra) (Whitehead & Scanlon, 2007).

Em toda a União Europeia, a habitação social representa, cerca de 32 % de todas as habitações, sendo a ocupação por proprietários a maior parcela. Isto levou à afirmação de que a Europa é agora uma "união de proprietários de casas" (Doling e Ford, 2007: 113, citado por (Scanlon et al., 2014). Em países como a Áustria, Dinamarca, Inglaterra, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Países Baixos e Suécia, a percentagem de habitação social varia entre os 35% na Holanda e os 4% (após a privatização em massa), na Hungria.

O sistema habitacional de cada país desenvolveu caráter distintivo, refletindo as circunstâncias históricas locais. Neste sentido a revisão de literatura aponta duas perspectivas históricas da habitação social: abordagem de convergência e abordagem de divergência. A primeira sugere que atualmente, há uma tendência para os sistemas de habitação social, com economias baseadas no mercado tendendo a um papel residual de rede de segurança, sustentando o mercado do proprietário-ocupante como dominante. Por outro lado, as abordagens da divergência, referem que cada país encontrará o seu próprio caminho e que o peso da explicação não está no impacto local do capitalismo global, mas nas estruturas e práticas culturais profundamente enraizadas (Scanlon et al., 2014).

Ghekiere (2007) refere que de acordo com o seu nível de intervenção no mercado imobiliário e a magnitude das missões que têm atribuídas à habitação social, podem distinguir-se **três conceções de habitação social na Europa**: i. uma conceção residual: concebida para apoiar uma procura social limitada aos mais desfavorecidos e excluídos;

ii. uma conceção generalista: também orientada para uma resposta social, mas estendida a todas as famílias com recursos limitados e que contribuem para influenciar o nível global da oferta de habitação, em especial em termos de quantidade e de preço; iii. uma conceção universal: que visa permitir que todas as famílias encontrem alojamento, tanto através de uma oferta complementar ao do mercado, mas especialmente por uma regulação de todo o mercado imobiliário.

TIPOLOGIA DE CONCEÇÕES DE HABITAÇÃO SOCIAL NOS 27 ESTADOS MEMBROS

Conceção Residual	Conceção Generalista	Conceção Universal
social <ul style="list-style-type: none"> Agregados familiares desfavorecidos Grupos excluídos 	social <ul style="list-style-type: none"> Agregados familiares desfavorecidos Grupos excluídos 	global <ul style="list-style-type: none"> Qualquer agregado familiar

	<ul style="list-style-type: none"> • Agregados familiares de baixos recursos 	
Missão		
Responder à exclusão do mercado imobiliário	Responder aos que têm dificuldades no acesso ao mercado imobiliário	Facilitar a todos, o acesso a uma habitação decente
Características do mercado de habitação		
<ul style="list-style-type: none"> • Forte predominância da adesão para a propriedade • Escassez do arrendamento privado que é desregulado 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevalência da adesão para a propriedade • Existência de um setor de arrendamento privado • Predominância do sector privado no mercado de arrendamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Fraca a adesão para a propriedade • Existência de um sector de arrendamento privado regulado • Predominância do sector social no mercado de arrendamento
Política de rendas		
<ul style="list-style-type: none"> • Rendas com base nos rendimentos • Assistência social para famílias 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendas fixas ou com base nos rendimentos • Ajudas pessoais para habitação (com base nos rendimentos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendas em função do custo • Ajudas pessoais (apoio) para habitação • Garantia de pagamento da renda aos mais desfavorecidos
Segurança de ocupação		
Arrendamento de duração indeterminada (sem termo) ¹ para habitação social		
Classificação dos Estados-Membros		
<p>Bulgária</p> <p>Chipre</p> <p>Estónia</p> <p>Hungria</p> <p>Irlanda</p> <p>Malta →</p> <p>Letónia</p> <p>Lituânia</p> <p>Roménia</p>	<p>← Alemanha</p> <p>← Áustria</p> <p>Bélgica →</p> <p>Espanha → (adesão)</p> <p>→ Finlândia</p> <p>França</p> <p>Grécia (adesão social/trabalhadores)</p> <p>Itália</p>	<p>← Dinamarca</p> <p>Países Baixos</p> <p>Suécia</p>

	→ ←	
Reino Unido ²	Luxemburgo	
Eslováquia	Polónia	
	Portugal	
	República Checa	
	Eslovénia	
	←←	

Legenda: Sentido da evolução recente: ← →

Notas: 1. À exceção dos novos regimes de habitação social nos novos países membros ou onde o arrendamento é muito reduzido; 2. Apesar de um parque de habitação social significativo, existe o especializado que é orientado para pessoas em dificuldade

Fonte: Elaboração própria com base em: Ghekiere (2007)

Estas diferentes conceções de habitação social, conjugadas e em parte resultantes de uma tradicional cultura na área da habitação e da intervenção pública, levaram à criação de parques de arrendamento social de tamanhos muitos variados, conforme já referido. A repartição das competências no domínio da habitação entre as diferentes autoridades públicas também varia de um Estado-membro para outro. Há, no entanto, um forte movimento de descentralização das políticas de habitação das autoridades centrais em benefício das autoridades regionais e locais Ghekiere (2007).

As modalidades de gestão da habitação social são também muito diversificadas, e vão desde a gestão direta pela autoridade pública até à contratualização de serviços a uma empresa contratado temporariamente, sendo o modo mais comum exercido por organismos dedicados à habitação social e mandatados pelo Estado.

Em todos os países, a procura por habitação social é alta, com longas listas de espera, pelo menos nas principais áreas urbanas. Os autores atribuem este fato ao aumento dos preços da habitação, na maior parte da Europa, o que torna a aquisição mais difícil. Também o aumento das migrações, que tende a exercer pressão adicional sobre o setor do arrendamento privado e o agravamento da distribuição de rendimentos em muitos países, são apontados como causas para a crescente procura de habitação social (Whitehead & Scanlon, 2007).

A habitação para população com necessidades especiais³⁹ ocupa uma percentagem crescente de novas construções em muitos países de que são exemplos significativos a Dinamarca e a Holanda (Whitehead & Scanlon, 2007).

Em Portugal, os municípios gerem a maior parte da habitação social, sendo a restante parte gerida por Institutos e empresas públicas, cooperativas e Misericórdias. Geralmente destina-se ao (re)alojamento de pessoas com baixos rendimentos, com prioridade para vítimas de violência doméstica, portadores de deficiência, famílias monoparentais, idosos, sem abrigo e vítimas de catástrofes.

Em alguns países, como é o caso de Portugal, o padrão residencial das minorias está a tornar-se uma questão política e a concentração de grupos particulares é vista como problemática. Há um crescente reconhecimento da tensão entre a disponibilidade de habitação social para residentes locais de longa data, e para imigrantes, com poucos laços locais (Whitehead & Scanlon, 2007).

Considerações finais

Se por um lado, é consensual a ideia de que é ao Estado que compete defender os princípios de equidade social e de sustentabilidade no acesso à habitação como direito consagrado em vários diplomas legais. Por outro, considerando que as cidades atuais acolhem grande parte da população pobre, a pobreza é uma realidade que ameaça a efetivação do direito à habitação.

De um modo geral, as tensões em toda a Europa são semelhantes e a ênfase é muito em parcerias e comunidades mistas com preocupações específicas sobre a segregação e a posição das famílias vulneráveis. Enquanto há um crescente compromisso com a habitação social na retórica política, poucos países identificam novos fluxos de financiamento para assegurar o investimento necessário para a necessidade de habitação.

As políticas de habitação na Europa precisam de uma forte mudança na sua lógica de pensamento (Guerra, 2011). É necessário encontrar estratégias e modelos flexíveis e abrangentes, iniciativas inovadoras, capazes de dar resposta a estes problemas.

Referências bibliográficas

- Amaro, M. I. (2015). Urgências e Emergências do Serviço Social: Fundamentos da profissão na contemporaneidade (2.ª ed.). Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Antunes, G. (2018). Políticas de Habitação - 200 Anos (Caleidoscópio Ed.). Lisboa.

³⁹ A definição de necessidades especiais é aqui entendida como grupos vulneráveis, incluindo idosos, deficientes e, em alguns casos famílias numerosas.

- Baptista, L. V. (2001, Dez. 2001). Cidade e Políticas de Habitação. Armadilhas Conceptuais e Metodológicas. Cidades - Comunidades e Territórios, n.º 3, 71-81.
- Butler, R., & Noisette, P. (1983). Le logement social en France 1815-1981 De la cité ouvrière au grand ensemble. Paris.
- Freitas, M. J. (2005) /Interviewer: J. d. C. N. d. I. d. Solidariedade. Grande Entrevista, Solidariedade. Jornal da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, <file:///G:/PORTATIL/UC/1,%20ano/Revisao%20Literatura/acantonar%20pessoas.htm>.
- Ghekiere, L. (2007). Le développement du Logement Social dans l'Union européenne - L'essentiel de l'ouvrage. Colletion Europe.
- Giuliani, F. E. (2006) La procédure de l'entretien individualisé dans le travail d'accompagnement: quand usagers et intervenants sociaux ont à organiser l'expérience de situations sans qualité. In L'Harmattan (Series Ed.), (pp. 195-212). Paris.
- Guerra, I. (2008, 2008-12-01). Europa e Políticas Habitacionais. Mudanças em curso. CIDADES, Comunidades e Territórios, 17(No 17 (2008)), 47-61. Retrieved from <https://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/9278>
- Guerra, I. (2011). As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos. CIDADES, Comunidades e Territórios, 22(22), 41-68. Retrieved from <http://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/9098/6545>
- Moreira, R. S. A. (2018). Pobreza e má habitação: duas faces da mesma moeda. Jornal Económico. Retrieved from <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/pobreza-e-ma-habitacao-duas-faces-da-mesma-moeda-309918>
- Pato, I., & Pereira, M. (2013). Habitação Social na Área Metropolitana de Lisboa. Tendências da gestão municipal contemporânea. Revista Cidades, Comunidades e Territórios, n.º 26, 1-15.
- Rodrigues, F. (1999). Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal (I. D. Editorial & CPIHTS Eds. 1 ed.).
- Scanlon, K., Whitehead, C., & Arrigoitia, M. F. (2014). Social Housing in Europe (John Wiley ed.). West Sussex.
- Vilaça, E. (2001). O "Estado da Habitação": Medidas sem Política num País Adiado. CIDADES, Comunidades e Territórios, 83-92.
- Whitehead, C., & Scanlon, K. (2007). Social Housing in Europe. London: School of Economics and Political Science.

Referências eletrónicas

<https://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/> acedido a 20/06/2018

<https://www.portaldahabitacao.pt/estrategia-nacional-para-a-habitacao> acedido a 25/04/2019

Resolução n.º 48/2015, de 15 de julho, que aprova a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH) para o período de 2015 -2031.

http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_pt.htm acedido a 01/05/2019

14. Processes of construction of secondary and institutional victimization

Mónica Carvalho⁴⁰

Cristina Maria Pinto Albuquerque⁴¹

153

Abstract: Domestic violence and its consequent victimization has remained hidden for a long time in the families' privacy and also treated as a private matter. It constituted a persistent and complex problem, whose analysis is fundamental for adopting more adequate preventive and interventive practices. Victimization has numerous impacts on people's development. In addition to the primary victimization associated with the practice of the crime and its direct consequences on the victimization of the aggressed person and in the family context. Additionally the process of victim's help and follow-up can produce many experiences of second victimization. The objective of the communication is to present preliminary reflections and a study design about the process of "secondary victimization" of women aggressed, potentially produced by the various instances along the complaint and help trajectory.

Keywords: Victimization; Secondary Victimization; Domestic Violence; Intervention.

Introdução

O presente estudo, intitulado "Processos de Construção de Vitimização Secundária e Institucional", versa a problemática da violência doméstica, tendo como objetivo central a compreensão de como o processo de vitimização secundária e institucional, se constrói ao longo do processo de denúncia e ajuda/proteção a vítimas de Violência Doméstica, e consequentemente levar a uma melhor intervenção por parte dos profissionais. As pesquisas realizadas neste âmbito especificam a necessidade de serem promovidas ações de formação de profissionais por forma a dotá-los de competências necessárias à minimização das consequências da vitimização e a importância do desenvolvimento de uma política integral de atendimento a vítimas de Violência Doméstica, para que não ocorra uma vitimização secundária. O controlo, apoio e interações proporcionadas pelas organizações, podem influenciar a realização de uma vitimização secundária por parte dos profissionais.

⁴⁰ Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação - Universidade de Coimbra e Faculdade de Ciências Humanas – Universidade Católica Portuguesa, monicactcarvalho@gmail.com;

⁴¹ Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação - Universidade de Coimbra, crisalbuquerque@fpce.uc.pt.

Enquadramento da Pesquisa

Após a vitimização primária, isto é, a prática do crime e as respetivas consequências para a vítima, muitas vezes as vítimas sofrem uma segunda vitimização. A vitimização secundária resulta da resposta das instituições e dos indivíduos para com a vítima, tanto no processo de denúncia como de apoio, tratando-se de uma reprodução de uma situação de vitimização anterior. Em diversas situações não são fornecidas todas as informações referentes aos direitos que lhe correspondem, existe uma falta de empatia e dedicação por parte dos profissionais, um excesso de procedimentos penais e uma obrigação sistemática de revisitação e reprodução verbal e corporal do trauma sofrido. Estas situações agravam o sentimento experienciado pela vítima, aumenta a vulnerabilidade e a vítima pode deixar de depositar confiança nas instâncias de apoio. Além da vítima reviver todos os sentimentos negativos experienciados anteriormente, muitas não veem as suas expectativas serem correspondidas o que resulta muitas vezes na desistência da denuncia.

O confronto com procedimentos que desconhece, com instâncias de controlo que ingerem na sua intimidade e a fazem reviver a história, a padronização de atos profissionais e a escuta enviesada podem desencadear uma nova vitimização, sendo muitas vezes potenciados por estereótipos (Ribeiro, 2013). Alguns profissionais carecem de formação específica na área, atuando com base em crenças conservadoras e atitudes assentes em discursos do senso comum, elementos que favorecem a vitimização secundária (Neves, 2019). É exigido aos profissionais, uma aprendizagem constante, uma maior sensibilidade para a complexidade do problema, bem como uma atuação mais humanizada e não tanto institucional (Alarcão, 2002, p.316).

São de promover ações de formação de profissionais por forma a dotá-los de competências necessárias à minimização das consequências da vitimização (Peixoto, 2012). Essencial a negociação para superação de resistências, apropriação de conhecimentos sobre os contextos, e desenvolvimento de um pensamento estratégico para contribuir para a construção, das respostas consistentes e passíveis de serem materializadas (Albuquerque & Arcoverde, 2017). A reflexão sobre a ação é uma componente da construção e reconstrução identitária profissional essencial para os profissionais (Granja, 2011).

Os profissionais devem criar um ambiente seguro, estabelecer um relacionamento de confiança e respeitar os direitos, necessidades e vontades das vítimas. Deve-se valorizar e validar o discurso da vítima, e refletir sobre as diferenças culturais existentes (Costa, 2014). O ciclo da vitimização muitas das vezes é reforçado pelos constrangimentos emergentes da fatigante dinâmica judicial, expondo as vítimas a sucessivas exigências formais, opondo-se às exigências de um estado emocional vulnerável (Silva & Santos, 2016). A cultura ainda algo conservadora e estereotipada, essencialmente ao nível do

género, parece reforçar as dificuldades, bem como o afastamento entre agente e vítima (Westmarland, 2008). Reside ainda uma impreparação dos agentes em lidar com a problemática, passando pelo esclarecimento cabal de direitos e estratégias de proteção, mas também pela dificuldade em lidar com a vitimação e com a sua idiosincrasia (Durão, 2013). Na intervenção os profissionais devem intervir em parceria e refletir sobre todos os seus mitos, preconceitos, estereótipos, linguagem e comunicação utilizada.

Deparamo-nos com uma enorme dificuldade de articulação entre as diferentes instâncias que intervêm com esta população, e não há um acompanhamento após o encaminhamento para outra organização. A violência institucional expressa-se pelas seguintes formas, isto é, profissionais aos quais falta preparação específica e a supervisão é inadequada, problemas de gestão dos recursos, excesso de trabalho a par de um elevado nível de exigência e uma intervenção pouco ética ou profissional (Faleiros, 2009; Chaparro et al., 2005). Relaciona-se com procedimentos burocráticos que, por via do hábito, ganharam estatuto de práticas correntes, naturais, aceites ou pelo menos suportadas (Vieira, 2013). A existência de problemas de transmissão de informações entre profissionais, dentro de serviços, devido à falta de clarificação de papeis e de padronização ou especialização parcelar de procedimentos técnicos, manifestando a configuração de conflitos nas redes, são exemplos de bloqueios à intervenção social, que configuram expressões de violência institucional (Rodrigues, 2007). Tendo como perspetiva os conceitos analisados, a presente investigação pretende analisar a vitimização secundária, quais os fatores que potenciam essa mesma vitimização e subjacente quais os fatores que podem prevenir a mesma. É essencial refletirmos sobre o agir profissional, as políticas e regras presentes nas diferentes instâncias de denúncia e apoio. Esta discussão torna-se pertinente, por permitir compreender o agir profissional a partir da perspetiva dos próprios profissionais, isto é, realizarem uma autoanálise sobre a sua linguagem, a comunicação utilizada, os preconceitos, as regras utilizadas nas próprias instituições, entre outros fatores.

Pretendemos fornecer um contributo com aplicabilidade prática, isto é, os dados que iremos concluir com o presente estudo represente um avanço do agir profissional e das respostas fornecidas pelas diversas instâncias. Pretendemos que os dados recolhidos possam contribuir para a melhoria das medidas de atuação com esta problemática e influenciar as políticas públicas e sociais. Perante esta explicitação, o objeto do presente estudo é: Em que medida o processo de “vitimização secundária” é produzido pelas diversas instâncias ao longo do percurso de denúncia e ajuda às mulheres vítimas de violência doméstica?

O objetivo central deste estudo é a compreensão de como o processo de vitimização secundária e institucional, se constrói ao longo do processo de denúncia e ajuda/proteção a vítimas de violência

doméstica. Este objetivo operacionaliza-se nos seguintes objetivos específicos: compreender a violência doméstica como um fenómeno construído social e politicamente, e como se altera no decorrer do tempo e no espaço; compreender de que forma estereótipos dos profissionais que intervêm no processo de denuncia e de ajuda (Polícia, Assistente Social, Psicólogo e Jurista), podem imiscuir-se no processo de intervenção, produzindo dinâmicas de vitimização secundária das pessoas vítimas de violência doméstica; compreender em que medida os procedimentos e normativos institucionais ao longo do ciclo de denúncia e ajuda a vítimas de violência doméstica podem configurar, na perspetiva das vítimas e dos profissionais, processos de vitimização institucional; compreender a intervenção realizada pelo Serviço Social com vítimas de violência doméstica, identificando a perceção dos mesmos sobre os processos de vitimização secundária e institucional que podem estar inerentes às suas próprias práticas e o seu papel, no combate à vitimização produzida ou consolidada por outros profissionais; e analisar as narrativas das próprias vítimas sobre a intervenção realizada nos diversos momentos do ciclo de ajuda e identificar as dimensões nas quais se evidenciam, na sua perspetiva, processos de vitimização secundária, como na comunicação, na atenção ou inatención às necessidades e impactos nos filhos, no confronto com procedimentos que desconhecem, no contato com instâncias que têm um comportamento de não compreensão e a obrigação sistemática de revisitação e reprodução verbal da violência sofrida.

O presente estudo assenta no paradigma qualitativo ou interpretativo, conseqüentemente a inspirar-se numa epistemologia subjetiva que valoriza o papel do investigado, justificando-se por isso a adoção de um quadro metodológico incompatível com as propostas do positivismo e das novas versões do pós-positivismo (Guba, 1990). Optamos pela metodologia qualitativa neste estudo, porque será essencial para identificar e explorar os significados dos fenómenos estudados e as interações que estabelecem, possibilitando assim estimular o desenvolvimento de novas compreensões sobre a variedade e a profundidade dos fenómenos sociais (Vilelas, 2017). Irá permitir um contato intenso com a realidade em estudo, e o pesquisador poderá imergir-se totalmente no mundo dos atores sociais (Blaikie, 2007).

Poderemos desta forma aprofundar os dados, a contextualização do ambiente e identificação de detalhes únicos. Teremos como objetivo descrever e interpretar as narrativas dos entrevistados e poder assim interpretar e descobrir as suas perceções da realidade e os seus pontos de vista, num determinado contexto social, abarcando diferentes perspetivas de investigação que podem ser combinadas e complementadas. Pretendemos explorar o comportamento, as vivências e interpretações dos indivíduos através das suas próprias palavras. Conseqüentemente iremos analisar e descrever de forma aprofundada o sentido que estes atribuem à sua realidade.

A nível metodológico, a investigação de índole qualitativa baseia-se na estratégia abductiva. Na estratégia abductiva, a realidade social é encarada enquanto produto de processos, através dos quais os actores sociais, juntos, negociam significados para acções e situações (Blaikie, 2008). Iremos recorrer à estratégia abductiva, tendo como objetivo descrever e analisar a vitimização secundária a partir dos motivos e razões dos interventores sociais, colocando em ênfase os significados, as interpretações, as razões e as intencionalidades no agir dos profissionais e as intenções que as vítimas atribuem às suas ações quotidianas.

Selecionamos técnicas que consideramos mais adequadas ao conhecimento da pesquisa, tendo em consideração os objetivos definidos. Ao nível da pesquisa e análise bibliográfica, iremos pesquisar e analisar os conceitos violência, violência doméstica, violência conjugal, casa de abrigo, vitimização, vitimização secundária e estereótipos, como ferramenta de recolha de informações e dados essenciais à investigação e apoio na construção da fundamentação teórica. Para além de algumas das obras mais relevantes neste domínio, iremos ler o máximo possível sobre o presente tema através de diversas fontes documentais, isto é, artigos científicos, teses, dissertações, revistas científicas, entre outras. As leituras ajudaram a perceber o alcance do tema e a qualidade da problematização, além de assegurar a qualidade da problematização (Meirinhos, 2016; Campenhoudt, Marquet & Quivy, 2019).

Pretende-se através da análise documental, analisar o enquadramento político da Violência Doméstica; realizar uma análise conceptual de Violência Doméstica e processos de vitimização secundária e institucional; analisar estatística no âmbito da Violência Doméstica e analisar as etapas e instâncias processuais de denúncia e ajuda. Serão assim excelentes fontes de informação essenciais para a investigação. Através das fontes documentais, será possível correlacionar os dados obtidos nos documentos e os dados recolhidos através das diferentes técnicas, o que resultará em uma melhor interpretação e análise.

Também teremos como prioridade uma aproximação indutiva exploratória ao objeto, privilegiando-se a descoberta como ponto de partida. A observação irá permitir a apreensão de comportamentos e dos acontecimentos no próprio momento em que se produzem, e a sua autenticidade (Campenhoudt, Marquet & Quivy, 2019). A observação será na vida real, consequentemente ao registo processar-se à medida que os fatos forem ocorrendo, espontaneamente, no local da observação, reduzindo as tendências seletivas e a deturpação na reevocação. Pretende-se com esta técnica selecionar, provocar, registar e codificar um conjunto de comportamentos e de ambientes que estão ligados ao objeto que se pretende estudar. Através da observação, iremos conseguir analisar as dimensões nas quais se evidenciam processos de vitimização secundária, como na comunicação, na atenção ou inatenção às necessidades e impactos nos filhos, no confronto com procedimentos que desconhecem, no contato

com instâncias que têm um comportamento de não compreensão e a obrigação sistemática de revisitação e reprodução verbal da violência sofrida, podendo ser assim uma ferramenta de apoio a concretização do objetivo 5.

A técnica entrevista irá permitir o relacionamento estreito entre o entrevistador e o entrevistado e assim obter informações através de questões que são colocadas ao inquirido pelo investigador (Freixo, 2018; Coutinho, 2016). Esta escolha deveu-se também a possibilidade de descobrir certos aspetos do fenómeno estudado que, por vezes, se encontravam ocultos ou desconhecidos aos olhos de vários atores (Meirinhos, 2016). Esses processos permitem ao investigador retirar das entrevistas informações e elementos de reflexão muito matizados e aprofundados, e evitar que este se afaste dos objetivos da investigação (Campenhoudt, Marquet & Quivy, 2017).

Iremos optar pela entrevista semi-estruturada, afinal em alguns momentos estas integram as narrativas como um de seus elementos (Flick, 2005: 113). Temos o intuito de explicar o ponto de vista dos participantes, isto é, como pensam, interpretam ou explicam o seu comportamento no contexto natural em estudo. Esta técnica irá permitir refletir sobre os constrangimentos profissionais, o modo como as narrativas das pessoas são ou não reconhecidas e importância de serem elas próprias a contarem a sua própria trajetória. Pretendemos compreender as dinâmicas profissionais e como estes lidam diariamente com a sua intervenção com a problemática da Violência Doméstica, captar as experiências de forma profunda, os significados, vivências, sentimentos e emoções. As questões serão colocadas num contexto parecido ao de uma conversa informal e o entrevistador estará totalmente disponível para ouvir, colocando questões adicionais sempre que necessário.

Iremos recorrer à técnica focus group, que se irá desenvolver através de entrevistas grupais. Optou-se por esta escolha por pretendemos entender atitudes, preferências, necessidades e sentimentos dos entrevistados, e esta técnica possibilitará capturar expressões e formas de linguagem não apreensíveis através de outra técnica (Coutinho, 2016). Esta escolha deveu-se também por possibilitar obter informações de carácter qualitativo em profundidade (Vilelas, 2017), essencial para o presente estudo. Irá permitir recolher dados através da interação grupal sobre um tema determinado pelo investigador (Morgan, 1996).

Os objetivos da técnica focus group serão, proporcionar uma partilha e interação entre os diferentes profissionais, de diferentes áreas de formação, sobre os processos de vitimização secundária e institucional que podem estar inerentes às suas próprias práticas; identificar as suas perceções sobre qual o seu papel, no combate à vitimização produzida ou consolidada por outros profissionais; e proporcionar compreender de que forma os estereótipos dos profissionais que intervêm nesta problemática podem produzir dinâmicas de vitimização secundária.

O número de participantes no focus group, serão escolhidos tendo como perspectiva, que todos tenham oportunidade de expor as suas ideias e que os participantes possam fornecer uma diversidade consciente de opiniões (Vilelas, 2017). Ao nível da seleção, a amostra deve ter pelo menos uma característica comum para o estudo proposto, nesta investigação intervém com vítimas de Violência Doméstica (Coutinho, 2016). Pretendemos no focus group ter presente um Assistente Social da Casa de Abrigo, uma Educadora Social da Casa de Abrigo, uma Psicóloga da Casa de Abrigo, uma Monitora da Casa de Abrigo, uma Assistente Social do Gabinete de Apoio à Vítima, um Jurista do Gabinete de Apoio à Vítima, uma Psicóloga do Gabinete de Apoio à Vítima, um Policia que intervenha no Espaço Júlia, e um Policia que intervenha na Casa da Maria.

Consequentemente à população presente nas instâncias de denúncia e apoio a vítimas de Violência Doméstica ser composta por um número relativamente elevado de pessoas, será praticamente impossível utilizá-la, por razões de tempo e de recursos suficientes para recolher e analisar dados para cada um dos casos do universo, logo iremos proceder à extração de uma amostra dessa população. O que se pretende é construir uma amostra em que, observando uma porção relativamente reduzida de unidades, se obtenham conclusões semelhantes às que obteríamos se tivéssemos interrogado o conjunto da população.

Na presente investigação a amostra será: 6 profissionais de Gabinetes de Apoio à Vítima; 8 profissionais em Casas de Abrigo; 6 Polícias; 4 Vítimas em Gabinetes de Apoio à Vítima (Amostragem por Acessibilidade, mas que conjuga com adesão voluntária por parte das vítimas); 4 Vítimas em Casas de Abrigo (Amostragem Tipificada); e 4 Vítimas em Âmbito Policial (Amostragem por Acessibilidade), na região de Lisboa. Explicitando a presente escolha, optou-se por 4 profissionais em cada Casa de Abrigo para abranger diferentes formações, isto é, Serviço Social, Psicologia, Educação Social e uma Monitora; nos Gabinetes de Apoio à Vítima iremos utilizar a mesma lógica, abrangendo profissionais de Psicologia, Direito e Serviço Social; e em âmbito policial iremos entrevistar 6 polícias que intervenham no Espaço Júlia - RIAV (Resposta Integrada de Apoio à Vítima) e na Casa da Maria, consequentemente a estas serem as respostas em âmbito policial especializadas no atendimento a vítimas de Violência Doméstica. Especificamente sobre a amostra das vítimas, com a perspectiva de realizar entrevistas em aprofundamento e obter o máximo de informações irá optar-se por entrevistas 4 em cada instância. Um dos pontos críticos do acesso ao terreno, será a indisponibilidade por parte das diferentes organizações, contudo devido às experiências de estágio na Associação Portuguesa de Apoio à Vítima e de ter realizado investigação de Mestrado numa Casa de Abrigo desta mesma organização, teremos facilidade de acesso a estas organizações.

A escolha dos participantes faz-se, por meio de critérios de seleção que assegurem uma relação íntima dos participantes com a experiência que se quer descrever e analisar. Considerando a importância que os métodos qualitativos atribuem ao saber e a experiência das pessoas selecionadas para o estudo, é preferível questionar-se em que medida estas pessoas são suscetíveis de fornecer dados válidos e completos. Nesta investigação torna-se pertinente que as vítimas selecionadas sejam capazes de testemunhar sobre a sua experiência ou de descrever o que interessa à doutoranda, o que supõe uma motivação para participar e uma capacidade de se exprimir.

Especificamente sobre a resposta social Casa de Abrigo, a seleção das vítimas para o presente estudo será realizada com base nos seguintes critérios: utente com filhos e que estes tenham presenciado situações de vitimização e sem filhos, consequentemente a estes terem um papel essencial na decisão de abandonar a relação abusiva e utente sem filhos; e utente que seja a primeira relação abusiva. Em relação às outras respostas, devido a ser um assunto com excessiva fragilidade emocional e aos receios e dúvidas em relação ao futuro, a escolha das entrevistadas não terá o papel da investigadora, mas irá depender da vontade das utentes.

Finalizada a fase de recolha de dados, poderemos a partir dos dados retirar as conclusões destinadas a esclarecer o problema formulado. Os dados são colhidos, tentando compreender o significado que as pessoas atribuem aos fenómenos em análise, mais do que propriamente a interpretação dos mesmos. A técnica de análise qualitativa mais frequentemente utilizada em ciências humanas é, a análise de conteúdo.

Optou-se por esta escolha, porque visamos obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens que permitiram a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção de mensagens (Bardin, 2014). A ideia básica é a de que as unidades de análise, podem organizar-se em categorias conceptuais, e essas categorias podem representar aspetos de uma teoria que se pretende testar (Coutinho, 2016). Irá oferecer a possibilidade de tratar de forma metódica informações e testemunhos que apresentam um certo grau de profundidade e de complexidade (Campenhoudt, Marquet & Quivy, 2019). Terá como objetivo a palavra, o discurso individual e atual da linguagem, realizada por emissores identificados, que revelam realidades através das mensagens.

A amostra deste estudo compreende mulheres vítimas de violência doméstica e profissionais que intervêm com esta população, logo é essencial protegermos os inquiridos. Será elaborado um consentimento informado para a participação dos profissionais e vítimas de Violência Doméstica e utilização dos dados na tese, e será realizada através do princípio de uma adesão voluntária e consciente.

No termo de consentimento livre e informado, iremos referenciar o tema em estudo, os objetivos do estudo, o método da recolha de dados, a data de realização das sessões de focus group ou das entrevistas, do tempo previsto para a duração das técnicas, das suas possíveis contribuições e a garantia do anonimato e a confidencialidade dos dados recolhidos. Em complemento, iremos usar uma linguagem acessível, e iremos possibilitar aos participantes exporem possíveis dúvidas relacionadas com o documento e de poderem consultar a opinião de terceiros. Ao nível da proteção da identidade dos participantes, iremos garantir a confidencialidade dos dados, isto é, iremos atribuir códigos de identificação aos participantes e em nenhum momento iremos anotar o nome do/a participante, o local onde residem, tendo sempre como objetivo proteger e assegurar a segurança das utentes. Ao nível das entrevistas, que serão gravadas, iremos acordar inicialmente um nome fictício com o participante, que deverá ser utilizado no decorrer da entrevista.

É importante explicitar aos participantes que poderão ser confrontados/as com temas sensíveis e difíceis de abordar, e que a participação é voluntária e que têm em seu poder a decisão de desistir em qualquer momento ou optar por não responder a alguma questão. Como iremos optar pela técnica das entrevistas, há alguns aspetos que iram merecer a nossa particular atenção no sentido da preservação da privacidade das entrevistadas, isto é, tentar encontrar um local apropriado e que seja isento de ruídos ou outras intromissões que possam comprometer a segurança da vítima; caso se encontre algum constrangimento ao nível da segurança daremos oportunidade à vítima para reprogramar a entrevista e o local da mesma. No presente estudo iremos privilegiar a perspetiva dos indivíduos envolvidos, e a análise das narrativas destes.

Conclusão

A presente investigação irá permitir a aquisição e aprofundamento do conhecimento científico, nomeadamente na área da vitimização, acrescentando assim conhecimento para a comunidade científica. A produção na problemática da vitimização, iria resultar numa devolução de conhecimento à sociedade, e consequentemente numa melhoria da sociedade e no âmbito político. Torna-se essencial refletir sobre os constrangimentos profissionais, o modo como as narrativas das pessoas são ou não reconhecidas e importância de serem elas próprias a contarem a sua própria trajetória. As pessoas para serem apoiadas tem que ser classificadas como vítima, sendo uma identidade que lhes é atribuída, e em diversas situações esta identidade pode ser negativa e resultar numa vitimização secundária.

Para a escolha do tema, deve ter-se também em conta a relevância e a pertinência científica do tema, isto é, com o crescente número de casos de Violência Doméstica, surge um novo espaço de

investigação para o Serviço Social. Ao nível da Violência Doméstica muitos trabalhos têm sido desenvolvidos, contudo o presente estudo especifica-se a nível da vitimização secundária criada em meio organizacional, o que torna relevante para o Serviço Social a presente investigação. Irá permitir uma maior reflexividade dos profissionais, e consciencialização que as suas próprias práticas podem resultar numa vitimização secundária. Em complemento, irá criar um circuito de ajuda, e assim permitir a outros profissionais uma melhor intervenção. É relevante para o Serviço Social a investigação apresentada devido às conclusões que serão obtidas, poderem futuramente levar a uma melhor intervenção por parte dos profissionais. Pretendo com esta investigação dar o meu contributo, para a construção de novos conhecimentos na área do Serviço Social e especificamente na área da Violência Doméstica e permitir que através de fatos reais e atualizados os profissionais possam fundamentar as suas decisões e ações.

Referências Bibliográficas

- Alarcão, M. (2002). *(Des) Equilíbrios Familiares*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Albuquerque, C., & Arcoverde, A. (2017). Por um Serviço Social renovado: a importância da reflexividade e da estratégia. In C. Albuquerque & A. Arcoverde (Eds.), *Serviço Social Contemporâneo Reflexividade e Estratégia* (pp.1-20). Lisboa: Pactor.
- Bardin, L. (2014). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Blaikie, N. (2007). *Approaches to Social Enquiry*. Oxford: Polity Press.
- Blaikie, N. (2008). *Approaches to Social Enquiry*. Cambridge: Polity Press.
- Campenhoudt, L.; Marquet, J.; Quivy, R. (2019). *Manual de Investigação em Ciências Sociais – Reformulado, Complementado, Atualizado*. Lisboa: Gradiva.
- Chaparro M., Pilar, M., Martinez, V., Juan, J., Robles, F., Yolanda, M. (2005). El Maltrato Infantil: Características y Consecuencias. In F. Robles; M. Yolanda; M. Chaparro; M. Pilar (Eds.), *Menores en riesgo: reflexiones teóricas y ámbitos de intervención desde la perspectiva de género*. Jaén: Fundación Eurolingua.
- Coutinho, C. (2016). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. Coimbra: Almedina.
- Costa, D. (2014). A Intervenção do Serviço Social em Situações de Violência Doméstica. In M. Carvalho & C. Pinto (Eds.), *Serviço Social – Teorias e Práticas* (pp. 313-345). Lisboa: Pactor.
- Durão, S. (2013) Violências Privadas como se fossem direitos públicos - Perspetivas Antropológicas. *Mana*, 19(2), 277-302.

- Faleiros, V. (2009). Uma experiência de supervisão na área psicossocial: desafios teórico-prático. *Revista Katálysis Florianopolis*, 12(2), 258-267.
- Flick, U. (2005). *Métodos Quantitativos na Investigação Científica*. Lisboa: Monitor.
- Freixo, M. (2018). *Metodologia Científica – Fundamentos, Métodos e Técnicas*. Lisboa: Edições Plaget.
- Granja, B. (2011). A competência reflexiva processual em Serviço Social na ação profissional junto às populações. *Cadernos de Pesquisa*, 41(1.43), 429-453.
- Guba, E. (1990). *The paradigm dialog*. New-bury Park, CA: SAGE Publications.
- Meirinhos, N. (2016). *Perspetiva de militares da Guarda Nacional Republicana sobre a Violência Doméstica: Núcleo de Investigação e Apoio a Vítimas Específicas*. (Master's Thesis, Universidade do Minho). Retrieved from <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/47983/1/N%C3%A9lia%20Marisa%20Pires%20Meirinhos.pdf>
- Morgan, D. (1996). Focus Groups. *Annual Review of Sociology*, 22, 129-152.
- Neves, S. (2019). Violência Doméstica Contra as Mulheres e Reinserção Social: Necessidades e Desafios. In F. Amaro & D. Costa (2019). *Criminologia e Reinserção Social* (pp.143-160). Lisboa: Pactor.
- Neves, S., & Brasil, E. (2018). A Intervenção Junto de Mulheres Vítimas de Violência na Intimidade em Portugal: Percursos, Paradigmas, Práticas e Desafios. In Dias, I. (2019). *Violência Doméstica e de Género – Uma Abordagem Multidisciplinar* (pp.175-185). Lisboa: Pactor.
- Peixoto, A. (2012). *Propensão, experiências, e consequências da vitimização: representações sociais* (Master's Thesis, Universidade Nova de Lisboa). Retrieved from <https://run.unl.pt/bitstream/10362/7880/1/TESEAlberto%20Peixoto.pdf>.
- Ribeiro, H. (2013). *A vitimização secundária no crime de abuso sexual de menores*. (Master's Thesis, Universidade de Coimbra). Retrieved from <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/34756/1/A%20Vitimizacao%20Secundaria%20no%20Crime%20de%20Abuso%20Sexual%20de%20Menores.pdf>.
- Rodrigues, M. (2007). *Corpo, sexualidade e violência sexual: análise e intervenção social*. Lisboa, CPIHTS, Veras.
- Silva, P., & Santos, A. (2016). Violência nas relações de intimidade: As perceções das vítimas sobre os procedimentos policiais e judiciais, redes formais de apoio e a sintomatologia associada. *Psiquiatria, Psicologia e Justiça*, 10, 83-116.
- Vieira, R. (2013). Violência Institucional e Responsabilidade Profissional na Resposta ao Abuso Sexual de Crianças. *Intervenção Social*, 41, 93-119.

Vilelas, J. (2017). *Investigação – O Processo de Construção do Conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.
Westmarland, L. (2008). Police cultures. In T. Newburn (Ed.), *Handbook of Policing*. (253-280). New York: Willan Publishing.

15. Invisible effects of poverty at schools – a challenge for social workers

Eva Krizova⁴²

Katerina Santorova⁴³

165

Abstract: Poverty as a new issue in the Czech society urges for research and solutions. Currently, transgenerational transfer of poverty has emerged as poverty and exclusion have become difficult to overcome. Official statistical data assess the size of poor population below 10 %. Czech poverty line is however comparatively very low (below 400 Euros). Additionally, 30 % of population is at threat of poverty. So far, the focus of social work has been directed to the most pauperised populations whereas issues of the lower middle classes has been neglected. Lower middle classes are not poor enough to be entitled for financial or social support though they are not economically wealthy to remain safe and not vulnerable. In our research we concentrated on standard primary (basic) schools (pupils of 13-15 years of age) in an average territory, neither deprived, neither wealthy nor privileged. Our focus was to test 1) if poor material status/resources affect the educational aspirations of the coming generations, 2) if differences in material status/resources are correlated with weak social integration that we consider essential in the teenage period and 3) if pupils have equal chances to develop their talents in privately paid after-school leisure activities.

337 pupils of 7th to 9th classes of three standard primary schools in Central Bohemia (2018) have responded to a self-administered paper form distributed in the classroom by the teacher. The findings show that subjective poverty is low and material equipment of the families is overall high. The main differences in the family material level are rather indicated by additional services consumed like private leisure time activities or family holidays. Our findings show a statistically significant correlation between the level of material resources and lower educational aspirations. The same correlation was also proven in children with excellent school grades. Lower material status was also significantly associated with weaker social integration. Consequently, material status has also affected the opportunities to develop own talents in after-school activities. Our data let us assume that material status increasingly affects future life plans made in the critical period of teenage even in a society with a free school system.

Key words: poverty, school, social work, unequal opportunity

⁴² Charles University, Protestant Theological Faculty, krizova@etf.cuni.cz;

⁴³ Motol University Hospital.

Introduction

Poverty has become a new issue in the Czech society that urges for further research and practical solutions, especially if poverty at childhood is considered. In the Czech Republic poverty as a research topic has mainly been investigated by Schools of Social Work operating in traditional country's industrial regions in Northern Moravia e.g. In these areas, the restructalisation of the industry in the 1990ies has led to suddenly increased unemployment rates resulting in social problems and marginalisation in specific geographical areas. This was a new experience after the decades of state-run centrally planned economics which has guaranteed a job for everybody. In the next decade, however, new aspects of poverty and exclusion have emerged which are also considerable. Persistence of poverty has been observed as some families cannot overcome the difficulties and improve the conditions for their offspring during their lifetime. Transgenerational poverty and exclusion exists despite the fact that the system of social support and services in the country is largely advanced, there is a free public education system and in these days only a minimal unemployment rate. Officially, the amount of poor people does not exceed 10 % of population in the CR but the Czech poverty line is comparatively low meaning that also people who are not officially poor are at a high risk of poverty and easily can become poor if their life conditions change. The minimum full time wage has exceeded 500 Euros in 2019 (13 350 CZK) representing 42 % of an average wage and the relative poverty line⁴⁴ was approx. 673 Euros (17 510 CZK). Working poverty and precarious work are real.

Theoretical framework

Poverty has lifelong health, social and psychological impacts. Lack of material resources is often associated with low education, poor school performance, disabilities or diseases and low chances to succeed in the competitive labour market. Poverty generally means lack of control over one's life conditions due to insufficient resources of not only material or financial capital, but also cultural and social capital. Psychological consequences of poverty are mainly high levels of distress due to lack of security, negative emotions like fear, low self-esteem and/or low self-confidence (Rojas, 2010, Haushofer, Fehr 2014). Often, short-term survival strategies become adequate to the situation. Socially, poor people are often excluded and gather together in poor communities. Their group affiliation is likely to be associated with a specific psychosocial identity of a low symbolic and cultural capital (Akfirat et al. 2016: 415). Being exposed as a child to high levels of existential and/or parental

⁴⁴ Poverty line represents 60 % of the median of wages which was 29 184 CZK (1122 Euros) in 2018 (<https://www.czso.cz/csu/czso/struktura-mezd-zamestnancu-2018>). Exchange rate used for calculation 1 Euro=26 CZK.

stress and insecurity about the life conditions is reflected by diverse bodily reactions, e.g. by increased cortisol levels, which may even be found in adult persons who have successfully overcome their poverty experience from the childhood (Kalil 2015). Not only school results but adult health is affected by early life poverty and family stress (ibid). Low parents education level and poverty become persistent through low education aspirations in their offspring. Poor school children demonstrate weaker school performance compared to their wealthy classmates. In rich societies, the poverty is statistically less spread and largely compensated by social measures and interventions, despite this, negative psychological effects are more prominent resulting from an unfavourable social comparison (Akfirat et al. 2016: 416).

From the sociological perspective, the focus of Czech social sciences today and that of social work, too, is often directed merely at the most vulnerable populations whereas difficulties of the lower middle classes may be neglected. Lower middle classes are not poor enough to be entitled for financial or social support though they are not economically wealthy to remain safe and not vulnerable being exposed to a sudden difficulty in the labour market or health conditions e.g.

Poor and low income families have less resources to finance the privately paid school leisure time activities or school trips. These activities are however significant to build up personal strong devices, develop personal talents, promote school readiness and establish one's self-confidence. The importance of out-of- school activities has been widely elaborated (e.g. Thomas 2007). Also, they are enhancing the social integration as they are connecting the participant with the community of his/her classmates. Additionally, poorer families cannot invest their limited resources to expensive family holidays which are however standard for the major part of the European population. Despite the fact, that these activities may not appear as primary from the perspective of human needs, lack of these opportunities leads to inequity in school children considering their future opportunities. Low rate of family vacations in some children indicates lower opportunities of families to release from stress. Also, absence in these activities weakens the integration of the pupil in the class and does not allow the family to build up the family ties in a relaxed atmosphere of family vacations. Poverty is stigmatising and the status of a poor child is potentially excluding the person from the class. A discussion appeared in the last year in the Czech Republic about the limited or missing access of poor children to school lunches, which was debated from the nutritional aspect but also from the perspective of psychosocial integration. Projects starting free lunches for pupils have been launched, though not on a universal basis for all school children but on the selective for low income children. The presumption that **“social inequality results from the interplay of classrooms, schools, and the wider society”** (Collins 2009: 33) is central in our survey.

Problems – Objectives - Methodology

Our research was motivated by the psychological and sociological findings which have identified the link between the family status and education opportunities (Shahidul 2015, Flores 2016). Poverty often implies a low personal self-esteem and consequently, results in lower educational aspirations of the teenager (Ferguson et al 2007). Unequal opportunities in teenagers are critical as this period is crucial for the future life trajectory. Inequity is problematic not only from the human rights perspective, but also for the whole society as the overall social capital is reduced if talents and abilities are not allowed to grow.

In our research we draw our attention to issues of family material situation as a factor affecting educational plans, personal opportunities and social integration of teenagers. We concentrated on standard primary (basic) schools in an average territory, neither deprived, neither wealthy or privileged. Our focus was to test 1) if poverty or differences in material status/resources affect the educational aspirations of pupils, 2) if pupils have equal chances to develop their talents in privately paid after-school leisure activities and 3) if differences in material status/resources are correlated with weak social integration that we consider essential in the teenage period. Our sample were 337 pupils of 7th to 9th classes (13-15 years of age) at three standard primary schools in Central Bohemia. The data have been collected in 2018 via a self-administered questionnaire distributed in the classroom by the teacher⁴⁵.

Poverty has been measured through various variables. We have combined subjectively perceived assessment with rather objective indicators. Objective indicators were operationalised as material equipment of the household, especially with digital technology and internet access. Further, indicators like family vacations (frequency and locations – home or abroad) and privately paid out-of-school activities like English, creative or sport classes have been inquired. A family material status has then been compiled as a score of above mentioned indicators and the material status has been classified in 4 grades.

Table 1 Grades of material insufficiency

Level of material insufficiency		
No material insufficiency (0 missing points)	23,10 %	wealthy
Low material insufficiency (1 missing point)	29,70 %	↓
Middle-size material insufficiency (2 missing points)	28,50 %	poor

⁴⁵ Empirical research has been elaborated as a part of diploma theses of Katerina Santorova, a Diaconia student, supervised by Eva Krizova, the main author of this article.

High material insufficiency (3-9 missing points)	18,70 %	
Sample (N=337)	100 %	

Source: Santorova, K. Poverty at Czech schools. Diploma thesis, Protestant Theological faculty, Charles university. 2018.

Apart from material insufficiency we have also measured the social integration. Social integration was indicated by a score of seven integrative and participative activities (home invitations by classmates, participation in informal leisure time activities with other pupils, friendly relations, mobbing, mutual help in need, subjective feeling of isolation, participation in organised school trips). The score ranged from 0 (no integration) to 7 (full integration). For statistical purposes we have divided the sample to 3 levels.

Table 2 Grades of social integration in the class

Social integration in the class		
weak	0-4 points	18,80 %
middle	5-6 points	45,50 %
strong	7 points (max.)	35,70 %
N=337		100,00 %

Source: ibid

Educational plans have been measured through the respondents option for secondary study (grammar schools, vocational schools, apprenticeship) and potential tertiary education envisaged in the future. The question inquiring the last year annual results has tackled the school performance.

Results

The findings show that subjective poverty is low in our respondents as only 1 % of pupils responded their family was poor. Additionally, 10 % of pupils have chosen the response “do not know”.

Table 3 Subjective poverty assessment

Do you consider your family poor?		
Yes	3	0,9 %
No	301	89,30 %
Do not know	33	9,8 %
N	337	100,00 %

Source: ibid

Generally, the material equipment of the families is overall high. There are only minor differences in family level of equipment, considering mobile phones, notebooks, personal computers and internet connections. The level of equipment varied between 85-99 %. Only 2 % of children do not have the access to internet at home and only rarely children do not have their mobile phone (1 %).

Table 4 Material equipment of the household - selected items

	Yes
Do you have your mobile phone?	98,80 %
Do you have internet access at home?	98,20 %
Does your family have a car?	94,10 %
Do you have your personal (own) computer or tablet?	85,50 %

Source: ibid

Much greater diversity in the family financial situation has been identified in the amount of services privately consumed that are contributing to the child development and his/her self-esteem. Two indicators have significantly stratified our sample. Firstly, the frequency of family holidays that the child reported and secondly, the number of paid leisure time activities like English courses, drawing, music lessons, dancing, tennis club, and other paid sport activities that the child attends. 53 % of children reported two family holidays a year which indicates a wealthy status. 29 % of children has reported a standard one family holiday annually. The rest of children (18 %) reported lower frequencies, among them 9 % have only rarely experienced a family holiday and 6 % of children has never experienced a family holiday.

Our data have confirmed a close correlation between the level of material insufficiency and the participation of the pupils in the paid leisure time activities. Most children are participating in paid courses (74 %) as it is a socially widespread norm and a part of a standard parental care, however in poor children the participation is significantly lower (41 %) and more than twice lower compared to most wealthy children.

Table 5 Correlation between material status and participation in paid leisure time activities

Material status	Participation of the pupil in the paid leisure time activities	
	YES	NO
No material insufficiency	73 (94 %)	5 (6 %)
Low material insufficiency	85	15

Middle-size material insufficiency	67	29
High material insufficiency	26 (41 %)	37 (59 %)
N=337	251 (74 %)	86 (26 %)

Source: ibid

Further, our findings show a statistically significant correlation between the level of material resources (classified in 4 grades) and educational aspirations as children from families with high material insufficiency have more often decided for a vocational training and have significantly lesser envisaged a university study in their future (Chi², sg<0,001).

Table 6 Correlation between material status and future education plans

Material status	Do you consider a university study in the future?		
	YES	YES (%)	
No material insufficiency	52	66,7	N=78
Low material insufficiency	59	65,6	N=90
Middle-size material insufficiency	45	46,9	N=96
High material insufficiency	19	30,2	N=63
N=327	175	53,2	N=327

Source: ibid

Children with the higher material insufficiency had worse school results, however the same correlation (lower material status – lower future education plans⁴⁶) was also proven as statistically significant in the subgroup of children with excellent school grades (N=148, Chi², sg<0,01). Even children with the best school results decrease their future ambitions and prospects in the teenage period if they come from poorer families. In the group of excellent pupils with no material insufficiency 33 opted for a future university and only 5 did say no or do not know, whereas in the group of excellent pupils with the highest material insufficiency seven have opted for a future tertiary education and ten (59 %) did not or did not know, yet.

Lower material status did not affect only the school results and education plans. It was also significantly associated with social integration Low and middle size material insufficiency presented no impact on

⁴⁶ Due to a small sample size of only 148 pupils with excellent school grades we have merged the negative response with „do not know yet“. 109 excellent students have envisaged a future university study, whereas 39 of good school performers did not plan or „did not know so far“.

the social integration. The differences are, however, visible among children with no material insufficiency and a high material insufficiency. The more wealthy children were socially integrated whereas the poor children are at risk of exclusion. The correlation was tested and proved as significant (χ^2 , $sg < 0,001$).

Tabulka 7 Correlation between material status and social integration in the class

Material status	Social integration in the class		
	Weak	Middle	Strong
No material insufficiency	5	31	40
Low material insufficiency	17	49	32
Middle-size material insufficiency	17	44	33
High material insufficiency	23	26	13
N=330	62	150	118

Source: ibid

Consequently, material status has also affected the opportunities to develop own talents and hobbies in after-school activities.

Conclusions

In our survey we have considered the impact of family poverty at school children in the teenage period. Special attention was paid to equal opportunities to develop personal talents and build up personal self-esteem and strong devices as a source of resilience and potential social success. We did not primarily investigate the impact of parental cultural capital that is broadly elaborated in scientific literature but our research is closely associated also to this issue. Poorer children reported worse last year school grades but we did not analyse the reasons of the weaker school performance. Some authors assume that the school results are biased by teachers who favour children with a higher family cultural capital (Bourdieu in Tzanakis, 2011), other see the weaker performance as resulting from a weaker school readiness (ibid). Though, there is a general consensus, that „**educational outcomes are one of the key areas influenced by family incomes**“ (Ferguson et al 2007: 701). Our data are congruent with scientific literature that recognizes the impact of poverty on cognitive development and school performance. It is worth noting is that the lower education aspirations were not only found in all poorer children, but significantly more often also in the group of poor children with the excellent school performance. Education plans are modified by social and family situation independently on

school results and despite the fact, that in the Czech Republic free school and public university system is widely available (Bárta, 2013). Additionally, we have identified a close link between the family material status and social integration which is of special importance in the teenage period. These findings have individual as well as societal consequences. Our conclusion is that fair and equal opportunities must be widely studied and existing inequity better compensated by school social work (Průcha 2003). Specific interventions and support by social assistance and social work may be helpful to overcome the family determination and open up new perspective in frame of equal and fair opportunities. In Czech schools social assistance is available for pupils with disabilities and of minor ethnic origin. Educational policy has invested widely in social integration projects. A lot has been done to strengthen the integration of children potentially excluded due to their ethnic origin or physical or mental disease. Schools have engaged school counsellors and psychologists who are ready to advice in case of mobbing, learning difficulties or physical barriers. Growing inequalities lead to tensions reflected also in school violence and conflicts. Schools are reporting increasing episodes of social problems which are not satisfactorily recognized as an agenda to be solved. Though, much less attention has been paid to poor children who do not suffer from behaviour disorders and perform well. School social work practically does not exist at Czech schools, as this tradition has been interrupted during the socialism. We conclude that school social work is needed and this branch of social work should be professionally established.

Our survey has not been conducted on a representative sample. Instead, a conventional sample of pupils at three selected primary schools was used. This may affect the reliability of our data. Despite this empirical limitation the data collected are in line with additional empirical evidence from the Czech Republic (Matějů, Straková 2003, Bárta, 2013).

References

- Akfirat, S., Polat, F. C., Yetim, U. (2016). How the Poor Deal with Their Own Poverty: A Social Psychological Analysis from the Social Identity Perspective. *Soc Indic Res.* 27, 413–433. DOI 10.1007/s11205-015-0953-2.
- Bárta, O. (2013). Vzdělávací nerovnosti v České republice a sociální změna. (Inequalities in education and the social change in the Czech Republic). *Studia paedagogica.* 18 (1), 105-118.
- Collins, J. (2009). Social Reproduction in Classrooms and Schools. *Annual Review of Anthropology.* 38, 33-48. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.37.081407.085242>.
- Ferguson, H., B., S Bovaird, S., MP Mueller, M. P. (2007). The impact of poverty on educational outcomes for children. *Paediatr Child Health.* 12(8),701-706.

- Flores, M. A., Ferreira, F. I. (2016). Education and child poverty in times of austerity in Portugal: implications for teachers and teacher education. *Journal of Education for Teaching*. 42 (4), 404–416.
- Haushofer, J., Fehr, E. (2014). On the psychology of poverty. *Science*. 344: 862-867.
- Kalil, Jennifer A. (2015). Childhood Poverty and Parental Stress: Important Determinants of Health. *UBC Medical Journal* [online]. 6(2), 41-43 [accessed 2019-09-26]. https://med-fom-ubcmj.sites.olt.ubc.ca/files/2015/02/ubcmj_6_2_2015_41-43.pdf.
- Matějů, P., Strajová, J. (2003). The Role of the Family and the School in the Reproduction of Educational Inequalities. A Sociological Look at the Role of Multi-year Gymnasia in the Context of the Results of the PISA 2000 Study. *Sociologický časopis*. 39(5), 625–652.
- Průcha, J. (2003). Sociální nerovnosti ve vzdělávání: Aktuální problematika pro českou pedagogiku *Pedagogika* 53, 287-299.
- Rojas, M. (2010). Intra-household arrangements and economic satisfaction: Implications for poverty analysis. *Journal of Happiness Studies*, 11, 225–241.
- Shahidul, S. M., Zehadul Karim, A. H. M., Mustari S. (2015). Social Capital and Educational Aspiration of Students: Does Family Social Capital Affect More Compared to School Social Capital? *International Education Studies*. 8 (12), 255-260.
- Tzanakis, M. (2011). Bourdieu's Social Reproduction Thesis and The Role of Cultural Capital in Educational Attainment: A Critical Review of Key Empirical Studies. *Educate*. 11 (1), 76-90.

16.Social Constructivism as a theoretical model and analytical and comprehensive perspective of facing the problems of the social complex

Cristiana Montibeller Schroeder⁴⁷

175

Summary: The theme to be presented and discussed is about one of the theoretical approaches in the social sciences, known as Constructivism. The choice of theme is justified by the question of distancing itself from some extreme, radical or ideological approaches. The main objective is to present reflections on Constructivism and its aspects, as well as to bring some discussions about this approach model for the analysis of society and as an alternative regarding a Constructive Social Work in the face of social complexity. A social work, with a constructive approach, is directed to social interactions, life forms, language and communication among speakers, contexts and experiences, as well as aims at the development and construction of infinite possibilities for liberation, awareness, development, change, construction, reconstruction and transformation of unworthy, unjust, disrespectful, vulnerable, oppressive, vexatious, discriminatory, cruel and / or degrading human conditions. A constructive social work is intensely concerned with the social construction of reality, proposing alternatives to make social conditions more dignified for all people.

Keywords: Constructivism. Social constructivism. Constructive Social Work. Social complexity.

Resumo: O tema a ser apresentado e discutido versa sobre uma das abordagens teóricas nas ciências sociais, conhecida como Construtivismo. A escolha do tema justifica-se pela questão de se distanciar de algumas abordagens extremistas, radicais ou ideológicas. Tem-se como objetivo principal apresentar reflexões sobre o Construtivismo e suas vertentes, bem como trazer algumas discussões sobre este modelo de abordagem para a análise da sociedade e como alternativa no que diz respeito a um Trabalho Social Construtivo diante da complexidade social. Um trabalho social, com uma abordagem construtiva, está direcionado para as interações sociais, formas de vida, linguagem e comunicação entre os falantes, contextos e vivências, bem como objetiva o desenvolvimento e a construção de infinitas possibilidades de libertação, de conscientização, de desenvolvimento, de mudança, de construção, de reconstrução e de transformação das condições humanas indignas, injustas, desrespeitosas, vulneráveis, opressoras, vexatórias, discriminatórias, cruéis e/ou

⁴⁷ University of Coimbra - Faculty of Psychology and Educational Sciences - University of Coimbra and School of Human Sciences - Catholic University of Portugal. uc2018243380@student.uc.pt.

degradantes. Um trabalho social construtivo se preocupa intensamente com a construção social da realidade, propondo alternativas para que as condições sociais se tornem mais dignas para todas as pessoas.

Palavras-chave: Construtivismo. Construtivismo Social. Trabalho Social Construtivo. Complexidade Social.

Introdução

O tema a ser apresentado e discutido versa sobre uma das abordagens teóricas nas ciências sociais, conhecida como Construtivismo. A escolha do tema justifica-se pela questão de ser um modelo de abordagem teórica contemporânea, mais adequado e coerente para a análise e compreensão aos problemas do complexo social, visto que se distancia de algumas abordagens extremistas, radicais e ideológicas.

Tem-se como objetivo principal apresentar reflexões sobre o Construtivismo e suas vertentes, bem como trazer algumas discussões sobre este modelo de abordagem para a análise da sociedade e como alternativa no que diz respeito a um Trabalho Social Construtivo.

Serão descritos e argumentados o Construtivismo e suas vertentes, a começar pelo Construtivismo Interacionista, em sequência o chamado Construcionismo Social, o Construtivismo Radical e o Construtivismo Social.

Pretende-se analisar o Construtivismo como um modelo contemporâneo de abordagem para o Serviço Social, focando a importância desta abordagem para o desenvolvimento e construção do trabalho social.

O artigo está estruturado da seguinte forma: inicia-se com a fundamentação teórica dos tópicos e vertentes do Construtivismo, após centra-se na importância desta abordagem para a profissão do Serviço Social e a efetivação de um trabalho social construtivo, em seguida são apresentadas as considerações finais e as referências bibliográficas que embasaram o presente estudo.

1. Sobre o Construtivismo e suas vertentes

1.1 O Construtivismo Piagetiano: uma epistemologia interacionista

Sabe-se que o construtivismo, não surgiu ao acaso, mas foi sendo constituído a partir dos inúmeros questionamentos do ser humano, isso desde a Antiguidade com os antigos filósofos gregos que abordavam a respeito de todas as coisas, inclusive sobre o conhecimento.

A frase máxima de Sócrates: “Conhece-te a ti mesmo”, bem como seu método para adquirir o autêntico conhecimento caracterizado como *maiêutica* já indicavam uma perspectiva construtivista

no modo próprio de cada um enquanto sujeito buscar o conhecimento através do seu pensar, porém com estímulos em forma de questionamentos incansáveis. Não obstante, a partir do século XVII ideias do filósofo iluminista italiano Giambattista Vico, também mostravam certa prevalência sobre o construtivismo, para ele a verdade poderia ser alcançada pelas ciências humanas pois é o ser humano que cria e constrói objetos e coisas. Como também, no período contemporâneo as ideias de Immanuel Kant (1724-1804), foram decisivas para o desenvolvimento e concretização do construtivismo ou da teoria construtivista.

Conforme descreve Castañon (2005: 37-38):

Se é verdade que muitas vezes encontramos referências ao suposto caráter precursor do construtivismo presente na filosofia de Sócrates, ou ainda de Vico, para uma correta compreensão do construtivismo contemporâneo, devemos recorrer à obra de Immanuel Kant, fundadora da Filosofia Contemporânea. É a inversão do sentido da relação entre sujeito e objeto que é a raiz do construtivismo. Tradicionalmente a filosofia ocidental pensava o conhecimento como uma determinação do sujeito cognoscente pelo objeto conhecido. Kant apresenta o processo do conhecimento como a organização ativa por parte do sujeito – através das estruturas da mente – do material que nos é fornecido pelos sentidos. Ou seja, para o construtivismo, o sujeito constrói suas representações de mundo, e não recebe passivamente impressões causadas pelos objetos. (Sublinhado da autora)

Quando o tópico de análise se refere ao conhecimento, o campo da epistemologia (Teoria do Conhecimento) entra em ação, tornando evidente que existem três categorias predominantes e distintas sobre a origem do saber: o empirismo, o racionalismo e o interacionismo ou construtivismo.

PIAGET (1973) oferece uma resposta à questão da origem do conhecimento que ele reconhece como uma nova versão das teses kantianas. Diz ele que *a história da filosofia conhece dois tipos de respostas tradicionais a esta questão: as empiristas e as racionalistas.* Para o empirismo, que defende aquilo a que estou me referindo aqui como 'objetivismo', a origem do conhecimento estaria nos sentidos, e em última análise, no mundo; o objeto real "importa" suas formas a uma mente encarada como um receptáculo passivo. Para o racionalismo, o conhecimento é inato e sua evolução seria apenas atualização de estruturas pré-formadas, posição que englobaria em parte a tese kantiana. *Piaget postula a terceira resposta possível, que é a construtivista. Para ele, a construção do conhecimento exige uma intenção necessária entre o sujeito que conhece e o objeto conhecido. É o sujeito ativo que, na ação, constrói suas representações de mundo interagindo com o objeto.* A diferença principal do construtivismo piagetiano para o kantiano é que, para Piaget, além das representações dos objetos, nós

construímos também próprias estruturas da mente (categorias e formas) através das quais posteriormente construiremos as representações dos objetos (Mazzoni & Castañon, 2014: 216-217). *(Grifo da autora)*

Frente a dicotomia entre racionalista e empiristas, Piaget não se defronta com as mesmas, mas sim oferece uma terceira via epistemológica sobre a construção do conhecimento, onde sujeito e objeto estão envolvidos na ação, interação, intenção, representação do mundo, bem como na construção das próprias estruturas da mente.

Nesse sentido há uma nova abordagem que é caracterizada como construtivismo, onde o sujeito é ativo, cria, inventa, senti, interpreta, constrói e reconstrói, é um ser atuante no universo e possui capacidade ativa e proativa sendo o conhecimento o resultado de um processo de interação entre a experiência e a capacidade do sujeito. O sujeito é ativo no sentido de construção de suas próprias concepções sendo assim é ele mesmo que constrói suas representações de mundo.

Castañon (2005: 37), sobre o termo construtivismo cita: “Analisando etimologicamente o termo *Construtivismo*, estabelecemos a origem do verbo *construir* no verbo latino *struere*, que significa organizar, dar estrutura. Necessariamente, é uma inteligência que organiza e dá estrutura a algo”.

Para Parton e O'Byrne (2000: 3), “The Oxford Dictionary defines construction as 'the action or manner of constructing' while constructive is defined as 'having a useful purpose; helpful'. These are ideas which we want to articulate and capture”. Do latim até os dias atuais construção diz respeito ao termo construir ou montar, é "a ação ou a maneira de construir", enquanto construtivo é definido como "tendo um propósito útil; útil", ambos os termos são considerados por esses autores, tanto no sentido da ação quanto da utilidade.

Toda a trajetória do construtivismo na Filosofia Contemporânea teve repercussão da Psicologia, tanto é que o *construtivismo* foi desenvolvido e de fato colocado em prática pelo cientista e epistemólogo suíço, biólogo e psicólogo Jean Piaget (1896-1980), muito importante e influente principalmente no campo da educação no século XX, que também focou toda a sua atenção para a temática do conhecimento. “A questão central na obra de Jean Piaget (1973) é o problema do conhecimento. O que é, o que conhecemos, como obtemos conhecimento” (Castañon, 2005: 38).

O Construtivismo em sua origem é uma teoria epistemológica desenvolvida por Piaget, que se refere aos problemas em torno do processo do conhecimento e da aprendizagem, abarca o aspecto empírico do conhecimento que se efetiva a partir de um processo interativo entre experiência e as capacidades cognitivas do sujeito. Sua epistemologia é caracterizada como Teoria Psicogenética ou Epistemologia Genética pelo fato de abarcar a construção do conhecimento pelo sujeito em todas as fases da sua vida, a começar pelo seu nascimento.

“A capacidade humana de construir códigos de várias linguagens (verbal, numérica, visual etc.), bem como a capacidade de construir ferramentas técnicas capazes de integrá-los, é um resultado da evolução epigenética” (Campos, 2014: 981).

Para Piaget, a construção do conhecimento se dá dessa forma, pela via da interação entre o sujeito que conhece e o objeto que é conhecido, sendo que é a partir da interação que o sujeito vai construindo representações sobre a realidade que o cerca e sobre o mundo.

Outro aspecto é que, quando Piaget (1971) afirma que a aprendizagem desempenha um papel limitado, ele se refere à construção de estruturas. Como apontamos, elas são construídas pelo próprio sujeito. O conhecimento é produto de uma operação (ação mental). Dessa forma, o conhecimento não é uma reprodução do real. “Para conhecer um objeto [...] não basta [assim] olhá-lo e fazer uma cópia mental, ou sua imagem. Para conhecer um objeto é preciso agir sobre ele” (Idem, p. 2, grifos nossos). Conhecer implica em transformar a realidade. É ir além do êxito na ação e compreendê-la (Silva, 2015: 27).

A construção do conhecimento se dá com a sua própria ação e transformação da realidade por meio da experiência e com suas capacidades cognitivas que abrangem vários elementos e aspectos, tanto os mentais, intelectuais e afetivos quanto os da comunicação, da linguagem e das interações sociais, por isso que o Construtivismo é denominado também como Interacionismo.

Segundo Mazzoni e Castañon (2014: 231), “Para Piaget, construção indica o processo de criação mental de algo, incluindo conceitos, interpretações, deduções e análises. Esta acepção do termo pressupõe a existência de um sujeito ativo e construtor de suas cognições”. Esse processo de criação e construção de cognições abrangem o sentir dos sentidos nas experiências, nas sensações e percepções, tanto no aspecto físico quanto psíquico, como falar, ver, ouvir, sentir, sofrer, provar e degustar, bem como, imaginar, memorizar, fantasiar, idealizar, concentrar, lembrar, relembrar, recordar, memorizar, sentir, sofrer, dentre outros.

“Assim, nós não construímos a realidade para o Construtivismo, nós construímos nossas representações da realidade. Mas quem as constrói, é um sujeito ativo. Assim, o Construtivismo tradicional é realista e defende o sujeito epistêmico como a fonte de todo conhecimento” (Castañon, 2005: 45).

O Construtivismo, o Construtivismo Piagetiano, é reconhecido nesse sentido em que o sujeito vai aos poucos construindo seu intelecto concomitantemente à construção de suas representações sobre a realidade que o cerca, sobre o mundo em que vive. Nesse sentido, o mundo em si, as coisas e os objetos não afetam ou danificam o ser humano, o que realmente compromete e afeta é a

representação feita, ou seja, as interpretações e sentimentos que o sujeito faz e sente sobre as coisas e o mundo.

Na Psicologia Social, em âmbitos gerais, existem várias correntes teóricas com abordagens sociológicas, sendo as principais conhecidas como a do Construtivismo Piagetiano, a do Socioculturalismo e das Representações Sociais.

Já no âmbito da Sociologia do Conhecimento, esta disciplina fez surgir a abordagem do Construcionismo Social na Psicologia Social contemporânea e a abordagem do Construtivismo Social na Sociologia.

Conforme Castañon (2004), descrevendo de forma sucinta, a Teoria Sócio Culturalista, Teoria Sócio Construtivista ou Teoria Histórico Cultural, é desenvolvida pelo psicólogo russo Lev Vygotsky (1896-1934), que focou seus estudos para o desenvolvimento do conhecimento e a importância do contexto sócio histórico, da interação social, da cultura, da linguagem, tendo por convicção que o desenvolvimento intelectual, bem como o processo de aprendizagem e conhecimento, de fato é uma construção social.

Vygotsky, faz uma abordagem reflexiva e crítica a partir da linha de pensamento das ideias de Karl Marx, assim vê o sujeito como um ser por excelência social e o conhecimento eminentemente como um produto social.

Os trabalhos de Piaget e de Vygotsky são considerados muito importantes na atualidade, visto que os primeiros princípios para poder compreender a mente humana relacionada ao processo de aprendizagem e conhecimento, de fato foram abordadas por estes psicólogos que deixaram um grande legado para a psicologia, com também para a educação de modo geral.

Já a Teoria das Representações Sociais foi desenvolvida por Sege Moscovici (1928-2014), psicólogo romeno, declarou que a verdade está na versão do senso comum, nas representações socialmente construídas, elaboradas e aceitas sobre a interpretação da realidade pelos indivíduos.

Sabemos que as representações sociais são elementos simbólicos que os homens expressam mediante o uso de palavras e de gestos. No caso do uso de palavras, utilizando-se da linguagem oral ou escrita, os homens explicitam o que pensam, como percebem esta ou aquela situação, que opinião formulam acerca de determinado fato ou objeto, que expectativas desenvolvem a respeito disto ou daquilo... e assim por diante (Franco, 2004: 179).

Para Negreiros (1995), as representações sociais dizem respeito a vários sistemas mais abrangentes, complexos e dinâmicos, que envolvem aparatos ideológicos, culturais, políticos, condições sociais, experiências privadas dos sujeitos e experiências mentais e afetivas, assim sendo a representação social é uma produção do pensamento de algo exterior que se transforma em um determinado teor

significativo como um conhecimento, sentimento, um valor, uma imagem, uma ideia em relação a um determinado objeto externo a si, “... — pois não há representação sem objecto por outro lado ela é um processo, uma actividade de apropriação da realidade e de elaboração psicológica e social dessa realidade é a representação social de um sujeito (indivíduo, grupo, família, classe)” (Negreiros, 1995: 83).

A partir da psicologia social de Piaget, o construtivismo se concretizou, porém teve inúmeras ramificações, correntes ou tendências, assim surgiram outras vertentes tais como: a do Construcionismo Social, considerada por alguns teóricos como a abordagem legítima representante do pós-modernismo da Psicologia Social, a do Construtivismo Radical e a abordagem do Construtivismo Social na Sociologia.

Porém, Castañon (2005: 47), enfatiza de forma mais radical sobre o surgimento e efetivação destas abordagens, não as reconhecendo na esfera do Construtivismo e da Ciência Moderna, nesse sentido descreve:

O Construtivismo Social, Construtivismo Radical e também o Construcionismo Social são formas pós-modernas de teorias que se utilizam do termo *construtivismo* conferindo a este um significado diverso do original. E neste caso, temos que reconhecer que estas abordagens se colocam fora do âmbito tanto do Construtivismo como também da Ciência Moderna.

É certo que o construtivismo teve como principal referência o psicólogo Jean Piaget, no entanto seus estudos abrangem diversas áreas e influenciaram muitos outros autores, sua teoria teve inúmeros e diversificados desdobramentos, tanto teóricos quanto práticos, tanto na psicologia, quanto na educação, nas ciências sociais, na antropologia e em outras disciplinas. Sendo que não se pode deixar de considerar outros pensares, outros conhecimentos, outras perspectivas teóricas que vieram pós Piaget.

1.2 O Construcionismo Social de Gergen

Constata-se que o termo construtivismo na forma contemporânea foi sendo apropriado por diversos autores e obteve novas interpretações, novos significados e caracterizações, sendo uma delas o Construcionismo, que dentro da psicologia social teve vários pensadores com abordagens parecidas e diferenciadas, entre eles Gergen, Kendall e Michael, Zurif, Spink, Shotter, Held, Harré e outros (Castañon (2005).

Podemos entender o construcionismo como decorrente de uma tensão historicamente muito antiga, entre empiristas e racionalistas, que tem ganhado uma forma e um nome específicos nas últimas décadas, promovidos por um conjunto de autores (Gergen, 1997; Harré,1998;

Parker, 1998; Shotter, 1993; Spink, 1999) que de diferentes modos têm revisto tal tensão (Rasera & Guanaes & Japur, 2004: 157).

Essa tensão historicamente antiga e atual, entre empiristas e racionalistas, tende a nunca desaparecer pois está relacionada com os fundamentos de duas concepções teóricas distintas referente ao que seja o conhecimento, onde se localiza ou se processa, como se faz acontecer, como se desenvolve e como se amplia.

Para desmistificar, de modo geral, as correntes de origem do conhecimento: o racionalismo, o empirismo, e o interacionismo, Parton e O'Byrne (2000: 6), citam uma história já descrita por Sarbin e Kitsuse (1994) na qual descrevem a fala de três árbitros de beisebol, que possuem visões distintas sobre o modo de ação de cada um frente aos jogadores:

O primeiro, um realista autoconfiante, diz: “Eu os chamo do jeito que eles são”, aos quais o segundo, que se inclina para a análise fenomenológica, diz: “Eu os chamo como eu os vejo”, e o terceiro fecha a discussão com “Eles não são nada até eu chamá-los”, aludindo assim às suas simpatias construcionistas. *(Tradução da autora)*

Os empiristas acreditam que toda forma de conhecimento advém por intermédio dos sentidos e não por intermédio da razão, mas sim de algo externo a ela, os racionalistas ao contrário, acreditam que a fonte do conhecimento está na razão e não na experiência pois os sentidos estão dotados de erros e falsidade e não indicam a verdade, já para o construcionismo o sentido da verdade e origem do conhecimento, é construído no coletivo entre os falantes no processo de interação.

Será abordado aqui o Construcionismo Social, que ficou conhecido como um movimento pós-moderno de crítica à Psicologia Social “Modernista”, iniciado pelo psicólogo americano Kenneth J. Gergen (1934 –), que enfatiza que a realidade é dinâmica, que o conhecimento é apenas uma construção social com base em comunidades linguísticas e que o conhecimento tem consequências sociais e estas é que devem nortear a validade ou não do conhecimento (Castañon, 2005).

Para Castañon (2005), alguns autores que se inserem nessa chamada “virada pós-moderna” da Psicologia Social, ainda contribuem enfatizando a importância dos recursos linguísticos, convenções sociais e reflexões do contexto e da história, assim não existe uma realidade objetiva a ser descoberta, mas essencialmente os sujeitos constroem o conhecimento, nesse sentido os seres humanos constroem teorias sobre o mundo, sobre as suas realidades sociais por meio de modos socialmente interativos.

Assim também ressalta a autora Spink (2010), que o Construcionismo Social inicia na Psicologia Social uma mudança caracterizada como uma virada linguística, onde a linguagem ocupa um espaço primordial, pois não apenas explica a realidade, mas a constitui, sendo assim essa perspectiva tem um

sentido social linguística que considera sujeito e objeto como partícipes e construtores histórico-sociais.

A respeito do sentido, Spink (2010: 34), esclarece que:

O sentido é uma construção social, um empreendimento coletivo mais precisamente interativo, por meio do qual as pessoas, na dinâmica das relações sociais, historicamente datadas e culturalmente localizadas, constroem os termos a partir dos quais compreendem e lidam com as situações e fenômenos a sua volta.

Gergen, não enfatiza a expressão representação social, mas o termo representacionismo, enquanto uma doutrina que afirma haver ou poder haver uma associação muito próxima e durável entre a linguagem e o mundo, ou seja, entre as palavras e a realidade que elas representariam. Desse modo a realidade é o que pensamos e não que realmente existe na realidade.

Seguindo Wittgenstein (1975) e Rorty (1989), Gergen (1985, 1994) defende que a linguagem é um convencionalismo. O significado não se baseia nos objetos, no processo mental ou em entes ideais. Adquire-se através do contato social com outros habitantes da cultura em questão. Fora da linguagem não há ponto de apoio objetivo nem independente para o pensamento, portanto, a linguagem não representa nada fora dela mesma, é auto-referente e dependente de jogos de linguagem particulares (Castañon, 2005: 40).

Essa abordagem, por vezes é criticada por outros autores, construcionistas e não-construcionistas, visto que a linguagem é considerada como a única forma de conhecimento e nada mais além, sendo tudo referido a ela mesma e dependente das formas de interação entre os sujeitos e convenções sociais, assim para o construcionismo social, concebe que o conhecimento só pode ser produzido contextualmente, isto é, somente a partir do coletivo.

O psicólogo Gergen, irá relatar sobre a questão da verdade na abrangência dos processos de interação social, explicando que existe a assimilação dos dizeres e consideração das verdades ditas, porém a consciência de cada sujeito não admite ou toma como absoluto os dizeres ou verdades, mas a partir delas cada um constrói suas verdades e seus dizeres.

À medida que absorvemos múltiplas vozes, consideramos que cada 'verdade' é relativizada por nossa consciência simultânea de alternativas atraentes. Nos tornamos conscientes que cada verdade sobre nós mesmos é uma construção do momento, verdadeira apenas por um período de tempo e no interior de certos relacionamentos (Gergen, 1991: 16).

Rasera, Guanaes e Japur (2004: 158), também abordam essa questão do conhecimento ou da busca da verdade que se dá em determinados contextos e relacionamentos, em determinados padrões sociais, nos valores humanos e na utilidade social estabelecida pelos comunicantes.

Tem-se um novo princípio de análise do ponto de partida do conhecimento, não mais da mente humana do sujeito como era considerado, mas parte da perspectiva que o local do conhecimento é construído socialmente por meio dos padrões das narrativas sociais, por meio das formas de comunicação social, ou seja, por meio da linguagem. Assim a preocupação não deve estar na relação mente e mundo, mas na relação entre a linguagem e o mundo (Castañon, 2005).

Desse modo a linguagem para o Construcionismo é a forma mais importante e significativa de manifestação da interação humana e deve ter valor de conhecimento e construção de verdades.

1.3 O Construtivismo Radical de Glasersfeld

Focando agora o Construtivismo Radical, alguns filósofos procuraram desenvolver essa abordagem, tais como Ernst von Glasersfeld (1917-2010), Paul Watzlawick e Heins von Foerster, porém por falta de coerência e consistência essa corrente foi pouco aceita sendo praticamente reprovável por muitos outros teóricos da Psicologia (Castañon, 2004, 2005; Mazzoni & Castañon, 2014).

Para Glasersfeld, o conhecimento é uma construção mental, porém não proveniente da experiência, no entanto para ele, é um processo cognitivo subjetivo, porém sem base objetiva, “... nossas construções acerca do mundo não sofrem a influência de um mundo externo objetivo e independente” (Castañon, 2005 :42).

Com alguma influência em psicoterapia e pedagogia, o construtivismo radical de Ernst von Glasersfeld é uma teoria que se apresenta como revolucionária e defende que o conhecimento nada mais é que uma construção que fazemos com base nos dados subjetivos de nossa experiência. ... Estéril na prática, o construtivismo radical é uma variação idealista contemporânea de relativismo que defende teses condenadas por contradições claras, ..., o recurso a investigações empíricas para sustentar que o conhecimento objetivo não existe e o uso da linguagem para comunicar que a linguagem não pode comunicar (Mazzoni & Castañon, 2014: 213).

Nesta concepção a realidade é uma estrutura que se forma por si só, não pressupõe um sujeito construtor que a organiza ou a faça existir, nesse intento a realidade não tem intervenção do sujeito, assim também não sofre influência do mundo que existe por si só.

1.4 O Construtivismo Social de Berger e Luckmann

O Construtivismo Social surge a partir da Sociologia do Conhecimento, inicialmente com concepções sustentadas pelo filósofo e sociólogo húngaro Karl Mannheim (1893-1947), que já enfatizava a determinação da sociedade na imaginação, percepção e entendimento humano. Sobre a compreensão

que Mannheim tinha sobre a sociedade, Berger e Luckmann (2004: 22), descrevem que: “A sociedade era vista determinando não somente a aparência mas também o conteúdo da ideação humana, com exceção da matemática e pelo menos algumas partes das ciências naturais”.

Os sociólogos Barry Barnes e David Bloor, também desenvolveram seus estudos e priorizaram como ponto fundamental que todo conhecimento, prioritariamente, é uma construção social.

Nessa vertente teórica, segundo Castañon (2005: 43), o “*Construtivismo Social* faz das concepções socialmente construídas da realidade a única e própria realidade, ... dissolve o conceito de *sujeito* em redes linguísticas e culturais que o “constroem” e determinam;”, por isso também é uma abordagem criticada por muitos autores, pois para estes não se pode anular o conceito de sujeito, visto que é este que constrói a realidade ou senão, as suas representações sobre ela.

“A expressão *Construtivismo Social*, surge da obra de Peter Berger e Thomas Luckmann (1973), *The Social Construction of Reality*, de 1966. Esta é uma obra sobre Sociologia do Conhecimento que exerceu grande influência sobre a Psicologia Social e a Sociologia contemporânea” (Castañon, 2005: 43).

Esta obra vem ressaltar aspectos importantes da Sociologia do Conhecimento, não sobre a construção do conhecimento em si sob o ponto de vista biológico, mas essencialmente sobre a construção social da realidade a partir das bases fundamentais do conhecimento que se processam e se desenvolvem na realidade da vida diária do sujeito, em suas múltiplas realidades da vida quotidiana (Berger & Luckmann, 2010).

“A vida quotidiana apresenta-se como uma realidade interpretada pelos homens e, de modo subjectivo, dotada de sentido para eles na medida em que forma um mundo coerente” (Berger & Luckmann, 2010: 31). O mundo da vida quotidiana é um mundo construído de forma intersubjetiva com origem nos pensamentos, nas ações e nas interações dos que integram essa mesma realidade sendo que, é a partir destes aspectos do senso comum da vida diária, que a sociedade é formada e a mantida.

Para Berger e Luckmann (2010: 35), “A realidade da vida quotidiana apresenta-se me, além disso, como um mundo intersubjetivo, um mundo que compartilho junto com os outros, esta intersubjetividade diferencia com nitidez a vida quotidiana de outras realidades das quais tenho consciência”.

Constata-se na perspectiva do construtivismo social a importância da intersubjetividade, visto que a partir das interações o sujeito percebe outros modos de pensamento, de expressão e de comunicação de outras ideias, conceitos, significados, ações, gestos.

Vamos perceber em Habermas, considerado um construtivista-crítico, também uma preocupação intrínseca com a linguagem, “Habermas que, cabe destacar, nunca propôs uma teoria da comunicação, mas uma teoria social na qual a comunicação é fundamento” (Campos, 2014: 977).

Com base em Santana (2018), Habermas em sua Teoria da Sociedade mostra que o modelo da Filosofia Contemporânea é inadequado para a sociedade, assim para pensar a produção da intersubjetividade se reporta a Wittgenstein, que caracteriza a intersubjetividade como um processo de interações e relações mediante o uso da linguagem que se efetiva como um jogo a partir do seguimento de regras compartilhadas.

No vínculo permanente entre jogo e ação, o conhecimento da linguagem se transforma em conhecimento prático: conhecer uma linguagem implica em dominar uma técnica. O filósofo alerta que, de certo modo, o jogo de linguagem se fundamenta a si mesmo e que, portanto, o próprio jogo – como uma atividade entre as outras – fundamenta naquilo que nele joga. Assim, seu fundamento extralingüístico, se existe, consiste na atividade, na práxis (Valle, 2007: 105).

A expressão *jogos de linguagem*, para Wittgenstein, propicia pensar a linguagem como uma atividade desenvolvida em uma forma de vida, uma atividade de comunicação e interação, na qual os falantes devem seguir regras para realizar objetivos comuns dentro de determinado contexto social, salienta que há uma multiplicidade de *jogos de linguagem*, de ferramentas da linguagem e seus modos de emprego, há uma multiplicidade das espécies de palavras e frases utilizadas no dia a dia, bem como em diversos contextos (Wittgenstein, 1999).

Os *jogos de linguagem* dizem respeito às diversas condições de possibilidades do cotidiano, de adequação a determinado contexto social entre os comunicantes, pois a realidade é sempre mutável, criada, recriada, construída e reconstruída existindo sempre em novos e diferentes contextos comunicacionais.

Aqui cabe lembrar, o que Castañon (2005: 44), também cita que: “... o Construtivismo Social se apóia no pensamento de alguns filósofos contemporâneos, entre os quais os principais nomes são os dos filósofos Ludwig Wittgenstein e Richard Rorty e os dos filósofos da ciência Thomas Kuhn e Paul Feyerabend”.

Do mesmo modo Berger e Luckmann (2010: 34), também vão descrever que: “A linguagem usada na vida quotidiana fornece-me, de forma contínua, as necessárias objectivações e determina a ordem em que estas adquirem sentido e na qual a vida quotidiana ganha significado para mim”.

De facto, não posso existir na vida quotidiana sem estar sempre em interacção e comunicação com os outros... Sei também, é evidente, que os outros têm uma perspectiva deste mundo comum que é idêntica à minha... Os meus projetos diferem dos deles, com os quais podem

mesmo entrar em conflito. De qualquer modo, sei que vivo com eles num mundo comum (Berger & Luckmann, 2010: 35).

O processo de construção social da realidade se efetiva pelo próprio processo de interação, pois nos defrontamos com outros pensares, outras ações, outras linguagens, outras percepções, etc.

2. Um modelo contemporâneo de abordagem para o Serviço Social

Saleebey (1990), enfatiza que o debate sobre a epistemologia do conhecimento social e da prática interventiva é fundamental, porém as raízes desta discussão são antigas, já descritas anteriormente sobre os preceitos empiristas (o conhecimento deve estar fundamentado nas percepções dos sentidos) e racionalistas (o conhecimento não advém das percepções, mas sim da razão objetiva).

Porém, outro debate que também entra na discussão, está relacionado aos preceitos racionalistas e idealistas, sendo que o primeiro afirma que os objetos de nosso conhecimento são reais e possuem uma existência além de nós e podem ser conhecidos como eles existem, enquanto os idealistas alegam que objetos do conhecimento são até certo ponto, um produto da intenção da mente, experiência e desejo.

Segundo Saleebey (1990), disputas filosóficas têm obscurecido o debate no serviço social, visto que perguntas prévias devem ser analisadas e respondidas antes que as questões epistemológicas sejam debatidas, pois nunca se chegará a um consenso entre teorias distintas. Deve-se ter uma preocupação maior com questões relacionadas a própria natureza do trabalho social, sua efetividade e construção, ou seja, a preocupação deve estar mais centrada com a essência da profissão.

Porém para se preocupar com a essência da profissão, não tem como deixar de lado as abordagens teóricas, necessárias para a fundamentação prática. Acredita-se que, além das correntes teóricas que são abordadas no serviço social e que fundamentam a vida social, tais como o neotomismo, positivismo, fenomenologia, marxismo, podemos pensar em outros fundamentos teóricos com base em preceitos filosóficos, psicológicos e sociológicos para análise, estudo, compreensão e interpretação tanto da realidade social quanto da própria profissão.

Segundo Malcolm Payne (1998), que aborda os modelos do Serviço Social ao longo da história, e que Restrepo (2003) faz uma tipificação, percebe-se a existência de alguns modelos ou correntes que fundamentam o saber e fazer profissional (Pena, 2012).

Em âmbitos gerais as formas chamadas de tradicionais, seguem a visão psicologizante focando os problemas “na perspectiva de que estes têm origem nas disfunções pessoais ou familiares” (Restrepo, 2003, citado por Pena, 2012: 88); já os modelos de natureza crítica, propõem a transformação social através da consciência crítica contra a dominação capitalista; no entanto, os modelos contemporâneos

surgem como alternativas de intervenção, com preocupação pelas interações das pessoas com o meio social “numa perspectiva holística, inspirados na teoria geral dos sistemas e num conjunto de teorias sociológicas e filosóficas como por exemplo o interacionismo simbólico, fenomenologia, a teoria da ação comunicativa, o construtivismo, a hermenêutica e a cibernética” (Restrepo, 2003, citado por Pena, 2012: 88).

“Essas teorias contemporâneas são dinâmicas, abertas, flexíveis e como tal estão em constante processo de desconstrução e construção, estabelecendo um equilíbrio entre a dimensão individual e coletiva” (Restrepo, 2003, citado por Pena, 2012: 88); e, por último destacam-se os modelos de convergência, que apesar de ideias diferentes possuem a tendência de se identificarem em um ponto em comum, não estão consolidados como modelos profissionais, mas assinalam uma orientação que se fundamenta na diversidade e respeito pelas diferenças (Pena, 2012).

Para Habermas (2010: 31), “Uma linguagem não é propriedade privada de um indivíduo, mas produz um contexto de sentido partilhado no plano intersubjetivo, consubstanciado em expressões culturais e práticas sociais...”. Vamos perceber que tanto no Construcionismo Social quanto no Construtivismo Social a linguagem se torna a essência da vida humana.

E, a respeito do Construtivismo Social, vamos constatar que está mais no âmbito da Sociologia, surge a partir da Sociologia do Conhecimento, parece ser uma abordagem que está mais em consonância com o serviço social e aborda aspectos mais específicos relacionados à construção social da realidade, tais como:

- As bases fundamentais do conhecimento se processam e se desenvolvem na realidade da vida diária do sujeito, em suas múltiplas realidades da vida quotidiana;
- O mundo construído é de forma intersubjetiva com origem nos pensamentos, nas ações e nas interações dos que integram essa mesma realidade sendo que, é a partir destes aspectos do senso comum da vida diária, que a sociedade é formada e a mantida;
- O mundo da vida é o conjunto de referências que os agentes ou sujeitos ativos constroem linguisticamente;
- Constata-se nesta perspectiva a importância da intersubjetividade ou seja, do processo de interações e relações mediante o uso da linguagem;
- Existe um aporte da Filosofia da Linguagem para especificar o uso da linguagem sob o ponto de vista pragmático da interação social.

Acredita-se que, para desenvolver um trabalho social construtivo a abordagem teórica é imprescindível, pois irá fundamentar e direcionar a prática tanto no modo de pensar quanto no modo de como intervir.

3. O Trabalho Social Construtivo

Sobre essa temática é necessário recorrer a Parton e O'Byrne (2000), que ao longo dos tempos estão desenvolvendo e aprofundando a abordagem prática que chamam de trabalho social construtivo. Os autores objetivam apoiar profissionais e àqueles da academia no sentido de que possam valorizar ou revalorizarem o significado da linguagem e da narrativa na relação assistente social e usuário, no sentido de efetivamente ser um instrumento para construir mudanças, sendo que assim descrevem:

Our central aim in trying to develop constructive social work is to help both practitioners and those in the social work academy to (re)value the importance of developing detailed and critical analysis of the meaningfulness of language and narrative between social worker and service user and to offer social workers ways of using narrative to construct change (Parton & O'Byrne, 2000: 2).

Segundo Parton e O'Byrne (2000: 4), existem vários estudos que retratam as narrativas das pessoas atendidas pelo serviço social, pesquisas realizadas por Davi Howe (1993), por Seligman (1995), e outros pesquisadores, sendo que:

A mensagem central que surge repetidas vezes é que não é o modelo ou as técnicas específicas usadas pelo assistente social ou conselheiro que são significativas, mas a qualidade e o valor da experiência. Os principais temas que os usuários identificam para o sucesso são resumidos por Howe como "aceite-me, compreenda-me e converse comigo". *(Tradução da autora)*

Aqui percebe-se a importância que linguagem possui na relação assistente social e usuário, o diálogo, a conversa, as narrativas, o falar e ouvir, são fundamentais pois assumem um objetivo relatado que tem sentido e é real para o usuário. Através da linguagem, podemos até especificar por meio de jogos de linguagem que se estabelece uma relação intersubjetiva, o sujeito compreende a partir da interação o que está acontecendo, assim seu pensar, seu perceber, seu eu individual vai se formando, se construindo.

Parton e O'Byrne (2000: 12), vão enfatizar que sobre a compreensão da linguagem, o filósofo Wittgenstein foi originariamente um dos que se aprofundou, partindo do pressuposto de que "o conhecimento só pode ser derivado de "jogos de linguagem". Em vez de ser meramente uma ferramenta que aponta para objetos, a linguagem media tudo o que é conhecido". *(Tradução da autora)*. Assim, a linguagem está associada a realidade, sendo que nas narrativas e nas interpretações é que a realidade aparece, de modo que a "verdade" é considerada como sendo um produto da linguagem e não da realidade.

Como Howe demonstra, são menos os procedimentos e técnicas específicas e mais a oportunidade de se engajar em uma conversa ativa sobre si mesmo que traz compreensão e

mudança. Os usuários dizem claramente que o que eles valorizam é a experiência de falar, o que os ajuda a entender sua experiência e que lhes dá a oportunidade de controlar e lidar melhor com sua vida e tentar mudá-la de acordo (Parton & O'Byrne, 2000: 4). *(Tradução da autora)*

Os autores reforçam que a importância da linguagem e da narrativa não foi desenvolvida na profissão e isto é percebido pela falta de atenção à linguagem pelo serviço social, sendo que Noel Timms (1968), na década de 60, já argumentava que era de extrema importância que o serviço social reconhecesse a sua essência, a sua centralidade profissional que é a linguagem, visto que as palavras desempenham uma função categórica e imprescindível no processo interventivo. Ainda citam o pesquisador que diz: “é surpreendente que os assistentes sociais, que são amplamente dependentes da linguagem, devessem ter dado tão pouca atenção às palavras e ao que significa falar uma língua” (Timms, 1968, citado por Parton & O'Byrne, 2000: 5). *(Tradução da autora)*

Para Parton & O'Byrne (2000: 6),

It seems we have become so concerned about assessing, managing, planning, monitoring and accounting that we have lost the core of what social workers and social work has to offer in terms of the narrative and interactional processes involved. We need a way of bringing language, listening and talking back in but in a way which is theoretically informed and useable so that we recognise it for what it is - central to social work. As we will demonstrate, understanding as a collaborative process is a core idea in constructionism. Here meaning and understanding are matters of negotiation between the participants in conversation and thus the understanding of and use of language is seen as central to the helping process.

Os profissionais parecem mesmo priorizarem outras questões e não a linguagem, questões mais burocráticas e rotineiras, talvez mais institucionais do que profissionais, tais como planejamento e avaliação de processos e resultados, gerenciamento e monitoramento focados no alcance das metas, dentre outras coisas que não envolvem processos narrativos e interacionais.

Os autores reconhecem que a linguagem precisa se tornar o centro do trabalho social, a compreensão e o uso da linguagem são tópicos centrais no processo de ajuda e entendem que é a ideia central da abordagem teórica do trabalho social construtivo.

Agora, com outro ponto de vista, especificando também sobre a essência da profissão no que tange ao trabalho social construtivo, Saleebey (1990), cita a importância de pilares, estruturas ou princípios que identifica como elementos da natureza da profissão que dizem respeito aos valores éticos essenciais, que não podem deixar de serem considerados.

Como por exemplo, a ética da indignação (retidão, frustração, ressentimento, sentimento de revolta sobre atos e atitudes que negam ou não possibilitam a dignidade humana), a ética do inquérito participativo e compreensivo (necessidade da investigação, da pesquisa, de métodos e técnicas, para poder descobrir, conhecer e identificar os elementos da experiência humana ou da condição humana), a ética da compaixão (preocupação de forma afetiva com a humanidade dos outros e respeito pelas suas singularidades, particularidades e valores que pode ser efetivada através do diálogo, da aproximação, carinho, respeito e apreciação mútua), e por fim, a ética da justiça social, que é a busca mais significativa da nossa profissão (relacionada com as necessidades reais, garantia de direitos, possibilidades e oportunidades de desenvolvimento pessoal e social e com o estabelecimento de políticas sociais para resolução dos problemas) (Saleebey, 1990).

These four cornerstones—indignation, inquiry, compassion, and justice—have at least two important corollaries. The first is that all human beings, even the most debilitated, defiled, and disenfranchised, have strengths and potential and some capacity to transform themselves. We do not give power to the people, we encourage them to discover and employ the powers of the self or of the people. Second, every human being exists in a web of relationships, institutions, and sociohistorical circumstances that are profoundly important in determining the possibilities of liberation, transformation, or development (Saleebey, 1990: 37).

Um trabalho social, com uma abordagem construtiva, está direcionado para as interações sociais, formas de vida, linguagem e comunicação entre os falantes, contextos e vivências, bem como objetiva o desenvolvimento e a construção de infinitas possibilidades de libertação, de conscientização, de desenvolvimento, de mudança, de construção, de reconstrução e de transformação das condições humanas indignas, injustas, desrespeitosas, vulneráveis, opressoras, vexatórias, discriminatórias, cruéis e/ou degradantes.

Um trabalho social construtivo se preocupa intensamente com a construção social da realidade, desde as pequenas, médias e grandes realidades ou mundos da vida quotidiana, para que as condições sociais se tornem mais dignas para todas as pessoas.

4. Considerações Finais

Constata-se que, sobre o Construtivismo, o problema de existirem as várias vertentes é em função da questão do posicionamento interpretativo que cada abordagem ostenta ou adota, que gira em torno do fenômeno que é construído. Como descreve Castañon (2005: 46), “Dito de outra forma, são as respostas à pergunta de *o que nós construímos?* A “realidade” ou nossas representações dela?”.

Tentando responder essa questão, sob o prisma do Construcionismo Social e do Construtivismo Social, deixando sob parênteses o racionalismo e o empirismo, a resposta pode estar na seguinte vertente: nem a realidade e nem as nossas representações dela.

Mas então, o que nós construímos?

Bem, para o serviço social, o processo de ensino e aprendizagem com base em Piaget ou Vygotsky, não nos interessa, pois almejamos com o desenvolvimento de um trabalho social construtivo, que pode ser educativo, promover mudanças e garantir justiça social. Porém esse carácter, que pode ser educativo, não se assemelha ao aspecto educacional de letramento e aprendizagem cognitiva, mas sim ao sócioeducativo.

Podemos considerar alguns aspectos, quando nos reportamos ao Construtivismo Piagetiano, como por exemplo:

- O sentido de valorização do processo de interação, que é essencial ao ser humano, ao seu desenvolvimento enquanto um ser social que vive coletivamente;
- Ênfase no o sujeito ativo que na ação e interação constrói suas representações de mundo;
- Que o conhecimento se efetiva a partir de um processo interativo entre experiência e as capacidades cognitivas do sujeito;
- Que a construção de representações da realidade é um fato.

Refletindo agora sobre as vertentes: Construcionismo Social, Construtivismo Radical e o Construtivismo Social, vamos ver que para o serviço social, tanto a abordagem do Construcionismo quanto a do Construtivismo Social nos chama a atenção e nos faz considerá-las importantes para a profissão e para a prática social.

O Construtivismo Radical, pela própria falta de coerência epistemológica reconhecida por vários autores, já é uma abordagem descartada, pois não há como considerar seus fundamentos como adequados ou apropriados.

Bem, ao que se refere ao Construcionismo, ao Construcionismo Social que está mais no âmbito da Psicologia Social contemporânea, parece ser uma abordagem mais dominada ou apropriada pela psicologia, bem como há muita discussão teórica e de ideias distintos entre muitos pensadores que se dizem construcionistas, porém é significativa para o serviço social visto ter uma abordagem em aspectos importantes voltados ao coletivo, contexto social, interação e linguagem.

A respeito do Construtivismo Social, como dito anteriormente, está mais em consonância com o serviço social, visto que prioriza a construção social da realidade, da realidade da vida diária, das múltiplas realidades da vida quotidiana, da intersubjetividade - interações sociais, dos aspectos do

senso comum da vida diária, linguística dos sujeitos ativos, da linguagem, dentre outros importantes aspectos.

Agora, retornando a pergunta inicial, questionada anteriormente, sobre o que nós construímos realmente, se seria a realidade sob o ponto de vista dos racionalistas ou seriam as nossas representações sobre ela sob o ponto de vista dos empiristas, cabe responder, sob a perspectiva do Construcionismo Social e do Construtivismo Social, que não construímos a realidade, como também não construímos nossas representações sobre ela, assim não é a razão que delimita o conhecimento, nem tampouco a experiência, mas sim a linguagem, o que construímos são produtos da linguagem humana advindos das interações linguísticas.

Essencialmente construímos e reconstruímos os mundos da vida diária, múltiplas realidades, novos modos de vida, constantes intersubjetividades, várias formas de vida, inúmeros jogos de linguagem, diversos conjuntos de referências e sentidos, diferentes concepções de verdades, etc., que se processam, se desenvolvem e são construídos nas interações e contextos sociais entre os comunicantes.

Referências

- Berger, P.L.; Luckmann, T. (2010). A construção social da realidade: um livro sobre a sociologia do conhecimento. (Ernesto de Carvalho Trad.). Lisboa: Dinalivro. p.207. (Obra original publicada em 1966)
- Campos, M. N. (2014). Integrando Habermas, Piaget e Grize: contribuições para uma Teoria Construtivista-Crítica da Comunicação. Revista FAMECOS, Porto Alegre, v. 21, n. 3, p. 966-996, set.-dez.
<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/18777/12572>
- Castañón, G. A. (2005). Construtivismo e ciências humanas. Ciências & Cognição -Revista Interdisciplinar de Estudo da Cognição, v.5, p.36-49.
<http://www.cienciasecognicao.org/revista/index.php/cec/article/view/523>
- _____. (2004). Construcionismo social: uma crítica epistemológica. Temas em Psicologia, 12(1), 67-81. Recuperado em 09 de fevereiro de 2019, de http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413389X2004000100008&lng=pt&tlng=pt.
- Franco, M. L. P. B. (2004). Representações sociais, ideologia e desenvolvimento da consciência. Cadernos de Pesquisa, 34(121), 169-186. <https://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742004000100008>
- Gergen, K. J. (1991). The saturated self. New York: Basic Books.

- _____. (1999). An invitation to social construction. London: Sage.
- Habermas, J. (2010). Teoria da racionalidade e teoria da linguagem. Obras escolhidas de Jurgen Habermas - Volume II. Lisboa: Edições 70.
- Mazzoni, J. & Castañon, G. A. (2014). Construtivismo radical ou trivial?. *Psicologia em Pesquisa*, 8(2), 230-240. <https://dx.doi.org/10.5327/Z1982-1247201400020012>
- Negreiros, M. A. G. (1995). As representações sociais da profissão de serviço social. *Revista de Intervenção Social*, ISSN 0874-1611, n.11/12, 1995, p.81-104. <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/is/article/view/1267>
- Parton, N.; O'Byrne, P. (2000). What Do We Mean by Constructive Social Work? *Journal Critical Social Work*, v.1, nº 2. England: University on Windsor. <http://www1.uwindsor.ca/criticalsocialwork/what-do-we-mean-by-constructive-social-work>
- Pena, M. J. (2012). Da construção do conhecimento ao processo metodológico em serviço social. *Lusíada, Intervenção Social*, Lisboa, n.º 40 (2º semestre). p.77-94. <http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/1066>
- Rasera, E. F., Guanaes, C. & Japur, M. (2004). Psicologia, ciência e construcionismos: dando sentido ao self. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 17(2), 157-165. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-79722004000200004>
- Santana, Z. (2018). A eterna despedida da subjetividade à intersubjetividade. Curitiba: Appris. p.249
- Saleebey, D. (1990). Philosophical Disputes in Social Work: Social Justice Denied. *The Journal of Sociology & Social Welfare*: Vol. 17: Iss. 2, Article 4. Available at: <https://scholarworks.wmich.edu/jssw/vol17/iss2/4>
- Silva, N. P. (2015). Alguns equívocos em relação à epistemologia e psicologia genéticas. *Schemè – Revista Eletrônica de Psicologia e Epistemologia Genéticas*. Marília/SP, v.5 - v.7, nº2, Ago-Dez. p. 4-34. <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/scheme/article/view/5778/3949>
- Spink, M. J. (2010). *Linguagem e produção dos sentidos no cotidiano* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. 72 p. ISBN: 978-85-7982-046-5. <http://books.scielo.org>
- Uribe Riviera, FJ. *Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1995. 216 p. ISBN: 85-85676-16-7. <<http://books.scielo.org>>.
- Valle, B. (2007). A filosofia da psicologia em Ludwig Wittgenstein: sobre o “plano de tratamento dos conceitos psicológicos”. *Revista AdVerbum*, 2 (1), jan a jun.
- Wittgenstein, L. (1999). *Investigações filosóficas*. (José Carlos Bruni, Trad.). São Paulo: Nova Cultural Ltda. (Obra original publicada em 1953)

17. Cross-cutting approaches to social intervention in situations of parental violence

Maria Mar Rodríguez-Brioso⁴⁸

Ana Dorado Barbe⁴⁹

Jesús Manuel Pérez Viejo⁵⁰

195

Abstract: In 1996, the World Health Organization (WHO) declared violence to be a public health problem due to its multifaceted nature, its multiple immediate, future consequences for the health, psychological and social development of individuals, families and the socio-economic cost that this entails. In addition, the WHO (2003), urges to characterize the different types of violence, defining their magnitude and evaluating their causes for prevention and integral intervention. There is no doubt that the increase in parent-child violence has generated great interest in this respect on the part of the Social Sciences (Cottrell, 2001; Bailín, Tobeña and Sarasa, 2007). This has ceased to belong exclusively to the sphere of family intimacy, being considered as a social problem that requires public and legal protection (art 39.2 Ce). One of the challenges of postmodern societies is to offer a response to historically present and silenced problems, such as Filio-Parental Violence (Pereira, 2006).

The Filio-Parental Violence approach requires comprehensive and multi-professional professional interventions to develop effective responses, based on the solid conviction that violent behavior can be prevented and eradicated. The objective of this communication is to make an analysis of the social intervention approaches needed in interventions to increase the effectiveness of social interventions, in order to prevent and eradicate parent-child violence from the analysis of the reciprocal and complex action of individual, relational, social, cultural and environmental factors that maintain it.

Keywords: violence, aggressiveness, social intervention approaches, violence against parents

Introduction

The use of violence constitutes itself as a possible method for resolving interpersonal conflicts for perpetrators. It can be culturally transmitted, learned and used as an attempt to bend the will of

⁴⁸ Universidad Internacional de La Rioja – UNIR, mar.brioso@unir.net;

⁴⁹ Universidad Complutense de Madrid, adorad01@ucm.es;

⁵⁰ Universidad Internacional de La Rioja – UNIR, jesusmanuel.perez@unir.net.

another person and annul it precisely as "another". Violent behavior is synonymous with abuse of power, and this is used to cause harm to another person, generating abusive relationships.

Violence has experienced a spectacular development in the last two decades, perhaps because it has increased dramatically or perhaps because it is now better known and visualized. This violence can take different forms (physical, psychological, sexual, and economic, etc.) and the consequences are devastating for the people who suffer it (Pérez, 2010).

The violence of children towards their parents, called Filio-Parental Violence is an emerging phenomenon in our society, affecting more and more Spanish families.

A decisive factor for the access of researchers and social intervention professionals to people who practice violence was the beginning of the changes in the legislations of different countries with laws that sanctioned violence, as well as the creation of the first intervention programs with offenders and their families that have allowed to systematize the information in relation to the subject in question.

In this sense, convictions for crimes of violence, as well as the obligation to resort to psychosocial intervention programs, have increased the number of cases to be studied, making possible, at the same time, a progressive adjustment in the methods and procedures used in psychosocial intervention.

According to the latest available data extracted from the Report of the Attorney General's Office in Spain (2018), the number of cases opened to young people by Filio-Parental Violence has increased year after year from 2013 to reach 4,898 complaints from parents to children during 2015. During 2016, they fell to 4,355 cases, 11% less than the previous year, the lowest figure so far this decade.

By Autonomous Communities, and according to their Juvenile Prosecutor's Offices, the data show very heterogeneous results. This is mainly due to the fact that the data are absolute and are not presented in relative terms. Andalusia is the region with the highest number of cases opened against minors for this type of crime (1083 during 2015). Then there is the Valencian Community with 648, the Community of Madrid with 558, 311 in Catalonia and 258 in Galicia. (Amigo Foundation, 2018). It is important to point out that this information do not correspond to the reality of the phenomenon, since parents are afraid to verbalize their "failure" as a parent and, on the other hand, there is a desire to protect their children. When parents complaint, it is because they are absolutely overwhelmed. However, parents also turn to organizations or foundations that provide help not to come to complaint, but to solve and channel the problem.

Bearing in mind the magnitude of the problem, it is necessary to develop strategies that on the one hand protect the victims, and on the other hand, provide them with tools and skills that allow them to face the consequences of a coexistence of these characteristics.

Likewise, it is fundamental to point out that this type of violence is exercised in many occasions by minors, and therefore, the measures that are not imposed for the violence they exercise must have an educational character and must always be located in the "superior interest of the minor", a principle present in all international regulations.

Therefore, there is a need to create and develop resources aimed at the psychosocial rehabilitation of minors and young people who exert violence and their families, through psychosocial intervention programs, which enable an effective alternative to the complicated and unsustainable situations of coexistence that could have very interesting benefits not only for them, but for abused persons, for the family, and for society in general. For this reason, the interventions aimed at the prevention and eradication of Filio-Parental Violence is especially important, as well as the approaches from which it must work to increase the effectiveness of their interventions.

1. Theoretical Framework

More and more authors define violence from children to parents (Cottrell, 2001; Pereira (2006, 2009); Bailín, Tobeña and Sarasa (2007). Pérez and Pereira (2006) define it as "the repeated conduct of physical violence (aggression, hitting, pushing, throwing objects), verbal (repeated insults, threats) or non-verbal (threatening gestures, breaking of cherished objects) directed at parents or adults in their place" (page 2). Cottrell (2001), for his part, defines it as any act performed by the child with the aim of controlling the parents and/or causing them psychological, physical or financial harm. In the case of the Spanish Society for the Study of Violence, Filio-Parental Violence encompasses the set of repeated behaviors of physical, psychological or economic violence directed by children to their parents, or to those adults who take their place (SEVIFIP, 2015).

The Filio-Parental Violence no longer belongs exclusively to the sphere of family intimacy, but is now considered a social problem that requires public and legal protection. Article 39 of the Spanish Constitution ensures the social, economic and legal protection of the family, and point three of the Constitution establishes the obligation to provide all kinds of assistance to children during their minority age by their parents and in other cases that are legally appropriate. The paradox thus appears, between the obligation to provide care and attention to perpetrators and to receive protection for the violence inflicted on them by their children. This produces a hierarchical inversion (Trujillo and López, 2018), the young person has more power than his parents who even feel fear if they try to regain authority over the young person. As Paterson, Luntz, Perlesz and Cotton (cited in Ibabe and Jaureguizar, 2011) state, "it seems surprising that the victims (the parents) are socially and economically

(sometimes even physically) more powerful than their children, and yet it is the children who have power and control over the parents" (p. 166).

At times, aggressions are extended to other members of the family, such as grandparents, uncles, couples of their mother or father, this being understood as ascending violence (González-Álvarez, M.; Gesteira, C.; Fernández-Arias, I. and García-Vera, M.P. 2009). In recent years and after the economic crisis, not being a general trend, in many families have coexisted several generations in the same family nucleus where grandparents have been an economic mattress and have been victims of that violence. One of the aspects to bear in mind would be that, after the social and economic changes in Spain, the permanence in the family home of the sons and daughters before and after they reach their majority age when they find it difficult to undertake their own independent life trajectory, is a reality in Spanish society. According to the Youth Emancipation Observatory in Spain (2017), the emancipation rate of young Spaniards (between the ages of 16-34) is 19%, increasing logically as the age of the young person increases. In the 16-24 age groups, the emancipation rate is 5.9%.

2. Problem and objectives

The therapies used to alleviate this problem have been focused on the individual taking into consideration some type of disease, especially because it was not a visible phenomenon. Filio-Parental Violence has always existed, although it rarely came to light, and in general it was linked to psychiatric pathology or extreme evil: delirious and/or hallucinatory disorders, mental deficiency or autism, withdrawal syndrome in drug addicts or very psychopathic personality structures (Pereira, 2006, p. 1). There has been a change in perception, since traditionally the focus was placed on the aggressor as a patient and certain pathology was associated with them, which means, a reductionist and individualistic vision.

In this sense, according to ARMI (2013), the behavior of these minors and young people, the vast majority, is not determined by mental illnesses, serious disorders or psychopathy, explanations to which old interventions and professionals responded to address it. It is a question of opting, consequently, for interventions inserted in psycho-social-educational approaches, rather than others in which a medical-psychiatric-pharmacological conception prevailed, without rejecting in any way the need for this approach in all those cases in which it was necessary.

Currently, establishing the causes of Filio-Parental Violence is a complex task based on the network of relationships that make up the family unit. There are many causes and models that, based on experience and studies, have provided answers. There is no unanimity in the causes, due to the partial nature of the studies that have been carried out due to the difficulty of dealing with and accessing this

problem. As Galatsopoulou (2014, quoted in Aroca et al) indicates, "that we do not have a practical "know how", but above all a clear belonging to the scientific world that should deal with it, since it wanders in the field of juvenile reform, mental health and the psychosocial field" (page 282). Some authors refer to educational styles, family structure or socio-economic level as causes (Aroca, Cánovas and Alba, 2012). Thus, the paradigm shift to a more holistic view of the phenomenon brings us closer to systemic interventions with joint therapies.

This paradigm shift leads to the need to review how this problem has been addressed publicly. In this sense Aroca et al (2013), have made a review in different geographical areas such as Spain, Great Britain and Australia etc. From this review the authors concluded that most families have had contact with entities, but the response has not been entirely effective, showing dissatisfaction with it and emphasizing the lack of resources and demanding joint action at different levels (Social Services, Education, Health and Justice) (Aroca et al, 2013). In addition, these authors of the studied programmes conclude that the therapeutic elements were the restitution of parental hierarchy and authority, the repair of relationships broken or deteriorated by violence and the learning of techniques to establish discipline.

In relation to intervention approaches, problems related to Filio-Parental Violence, as well as other forms of violence have tended to simplify as a psychological problem and interventions, in a large majority, have maintained a psychological view of the problem that has contributed to its conceptual reductionism and approach (Pérez, 2010).

Different approaches are proposed to provide services and professionals with the necessary tools to increase the effectiveness of their interventions and improve their quality, so analyzing what these approaches are and how to integrate them becomes vital.

2.1. Objetivos

To analyze and determine the cross-cutting approaches that psychosocial intervention programs should include caring for families with Filio-Parental Violence problems in order to improve their quality and increase the effectiveness of the interventions.

Analyze the elements that should be included in the specific action protocols for interventions for young people who assault their parents, as well as for other types of family violence.

3. Methodological Approach and Research Design

A qualitative approach based on documentary review has been designed, which will include bibliographic and evidence review to support the analysis and to be able to reach conclusions with the information extracted from the process.

3.1. Research tools and techniques

The main technique to be used will be documentary research, which depends fundamentally on information collected in documents. The main documentary sources will be, among others: written documents, books, technical documents, reports, among others.

4. Conclusions

Care services for families in a Filio-Parental Violence situation should be made up of professionals trained and trained in family violence. Treatments should be specific, and include all members that conform to the family group. In addition, they must be adapted to the particular characteristics of the people who benefit from them. Regarding the administration of the rhythm of the process, flexibility and adaptation to the evolution of each person will be sought.

Coordinated work is an important axis of treatment, where interventions must establish mechanisms that promote inter-institutionality and interdisciplinarity. In this way, the Filio-Parental Violence approach is guaranteed, taking into account the complexity that defines and characterizes it.

In relations to the interventions, they must start from the safety of the victim(s) as the main objective, as well as from an intervention philosophy that promotes a vision of the responsibility of each person in relation to their violent behavior, the consequences of which must be assumed as part of the process of change. Abuse cannot be justified under any cause, it constitutes a crime, it always generates disastrous consequences for those who suffer it, and if there is no adequate treatment, not only does it not remit spontaneously, but on the contrary, it increases with time and aggravates the family situation.

In relation to the approaches, it is necessary to develop and deepen those that can complement the vision of the interventions and be integrated into the protocols of action of the services:

- Multidisciplinary approach: this approach is based on the integration of different knowledge, perspectives, visions, formations and experiences, and brings complex and global analyses to the evaluation that is developed.
- Psychosocial approach: the consideration of this approach allows us to understand that people who suffer violence have a direct impact on their psychosocial well-being but, at the same time, form part of a broader social and/or community context that affects them. It is fundamental to visibilize strategies and individual and/or collective resources used to face this situation of violence, existing cultural and socioeconomic elements that it is essential to take into account.
- Gender focus: The services are required to guarantee policies and practices with a gender

perspective, to encourage the action of women and girls to make informed decisions, and to stimulate their empowerment and autonomy.

- Human rights-based approach: States are obliged to respect, protect and guarantee the rights of individuals. Any form of violence represents a violation of human rights, especially their right to live a life free from violence, and their protection and redress must be addressed as such.
- Intersectional approach: Violence cannot be analysed in isolation without taking into account other factors such as race, ethnicity, health, functional diversity, migration status, age, socio-economic status, sexual orientation and gender identity, which can give rise to multiple forms of discrimination and violence.

In addition, resources and interventions must be aligned with international and European standards, which are key to ensuring effective care:

- Availability: essential services must be available in sufficient quantity and quality for all victims of violence.
- Accessibility: services must be accessible; there must be no physical, economic, linguistic or other impediments.
- Adaptability: services must recognize the diversity and difference in people's needs, preventing the homogenization of interventions from compromising the subjectivity of the people served.
- Adequacy: people must be empowered; respect and autonomy must be encouraged, as well as guaranteeing confidentiality and the elimination of revictimizing practices.
- Security: it is necessary to guarantee the safety of victims and professional teams, not only in a physical sense but also on a psychosocial level.

References

Alberdi, I. (2006). Las transformaciones de las familias en España. *Revista de Cultura y Ciencias Sociales*, nº 50, 29-40.

Aroca, C. (2010). *Violencia filio-parental: una aproximación a sus claves*. Tesis doctoral. Universidad de Valencia.

Aroca, C. Beliver, MC. y Alba, J. (2013). Revisión de Programas de Intervención para el tratamiento de la violencia filio-parental. Una guía para la confección de un nuevo programa. *Educación XX1*, vol. 16, núm. 1, 2013, pp. 281-304. Universidad Nacional de Educación a Distancia

Aroca, C., Cánovas, P. y Alba, J. L. (2012). Características de las familias que sufren violencia filio-parental: un estudio de revisión. *Educatio Siglo XXI*, Vol. 30 nº 2, pp. 231-254.

- ARRMI (2013). *Tratamiento educativo y terapéutico por maltrato familiar ascendente*. Madrid: Agencia de la Comunidad de Madrid para la reeducación y reinserción del menor infractor.
- Ayuso, L (2012). "El deber de apoyar a la familia". Una revisión del pacto intergeneracional de ayudas familiares en España. *Panorama Social*, nº15, 143-158.
- Ayuso, L. (2003). Manual de Sociología de la Familia. *Revista Internacional de Sociología*, n 35, Mayo-agosto, 231-234.
- Bailin, C.; Tobeña, R., y Sarasa, M. D. (2007): «Menores que agreden a sus padres: resultados de la revisión bibliográfica», *Revista de psicología general y aplicada* 60 (1-2): pp. 135-148.
- Bazo, T. (2012). Relaciones familiares y relación intergeneracional en las nuevas sociedades envejecidas ". *Panorama Social*, nº15, 127-141.
- Beck, U. (1993). De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo. Cuestiones de supervivencia, estructura social e ilustración ecológica. *Revista de Occidente*, nº 150, 19-40.
- Bericat, E. (2001). Fragmentos de la sociedad posmoderna. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 102, 9-46. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Braz, A.C., Comodo, C.N., Del Prette, Z., Del Prette, A., Fontaine, A.M.G. (2013). Habilidades sociales e intergeneracionalidad en las relaciones familiares. *Apuntes de Psicología*, 13, 77-84.
- Carrasco, N.; Garcia, J. Zaldivar, F. (2018). Diferencias asociadas a la violencia filioparental en función del tipo de familia y tipo de parentesco. *Revista de Psicología Clínica con Niños y Adolescentes* Vol. 5. Nº. 3 - Septiembre 2018 - pp 30-35 doi: 10.21134/rpcna.2018.05.3.4
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2014). Estudio 3032. *Actitudes y Opiniones sobre la Familia II*.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2015). Estudio 3057. *Barómetro de Marzo* 2015.
- Consejo de la Juventud en España (2017). Observatorio joven de la emancipación. Retrieved October 12, 2019 <http://www.cje.org/descargas/cje7255.pdf>
- Cottrell, B. y Monk, P. (2004). Adolescent-to-parent abuse: A qualitative overview of common themes. *Journal of Family Issues*, 25, 1072-1095.
- Crespo, J. (2011). Bases para construir una comunicación positiva en la familia. *Revista de Investigación en Educación*, nº 9 (2), 2011, pp. 91-98
- Del Campo, S. y Rodríguez-Brioso, M. M. (2003). La gran transformación de la familia española en la segunda mitad del siglo XX. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 100, 103-165. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Del Campo, S. y Rodríguez-Brioso, M. M. (2008). Familia en La Sociedad. Vol. I, 139-216 *Enciclopedia España Siglo XXI*. Biblioteca Nueva. Madrid

- Donati, P. (2003). *Manual de sociología de la familia*. (traducción y revisión técnica de Manuel Herrera y Sonia Pagés). Pamplona: EUNSA, 2003, 452
- Fundación Amigo (2018). *La violencia filio-parental en España 2018*.
- Giner, S.; Lamo de Espinosa, L. y Torres, C. (1998), *Diccionario de Sociología*. Alianza Editorial
- González-Álvarez, M.; Gesteira, C.; Fernández-Arias, I. y García-Vera, MP. (2009). Programa de adolescentes que agreden a sus padres (P.A.P.): una propuesta específica para el tratamiento de problemas de conducta en el ámbito familiar. *Psicopatología Clínica Legal y Forense, Vol. 9, pp. 149-170*.
- Ibabe, I. y Jaureguizar, J. (2011) ¿Hasta qué punto la violencia filio-parental es bidireccional? *Anales de Psicología, 27*. ISSN 0212-9728. Retrieved October 12, 2019 :<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16720051001>>
- Iglesias de Ussel (1998). *La familia y el gran cambio político en España*. Tecnos.
- INJUVE (2008). *Jóvenes y Violencia*.
- INJUVE (2013). *Jóvenes, relaciones familiares, igualdad de género*.
- INJUVE (2014). *Jóvenes, Satisfacción Personal, Participación Asociativa y Voluntariado*
- Meil, G (2011). Individualización y solidaridad familiar. *Colección Estudios Sociales*, nº 32. Fundación La Caixa
- Ministerio del Interior (2018). *Memoria de la Fiscalía General del Estado*. Retrieved October 12, 2019 https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/MEMFIS18.PDF?idFile=f9e5ea88-f1f6-4d21-9c24-d2ffd93eabc3
- Mora Mendoza, B. (2012). Solidaridad familiar y resiliencia. Documentos de Trabajo Social, nº 51, 99-120. *Revista de Trabajo Social y Acción Social*. Colegio Trabajadores Sociales Málaga.
- Palomar, M. y Suárez, E. (1993). El Modelo sistémico en el Trabajo Social familiar: consideraciones teóricas y prácticas. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social, 2*, 169-184.
- Pereira R. (2006). Violencia filio-parental: un fenómeno emergente. *Revista Mosaico. 36: 7-8*.
- Pereira, R. y Bertina, L. (2009), Una comprensión ecológica de la Violencia Filioparental. *Redes*, núm. 21. p.p. 69-90.
- Pérez. J. and Montalvo, A. (2010). Violencia de género: prevención, detección y atención. Madrid: Grupo 5.
- Rodríguez-Brioso M. M. (2004). Las nuevas relaciones de pareja entre la tradición y la modernidad. *Revista de Juventud* nº 67, 71-84. INJUVE, Madrid.
- Trujillo, J. y López, A. (2018). Intervención de la violencia filio-parental a través de la musicoterapia. *Revista Educativa Hekademos, 24*, Año XI.

18. "Suspended lives": Institutional challenges towards refugees' self-determination

Paulo Santos⁵¹

Sandra Mateus⁵²

204

Abstract: Four years have passed since asylum applications in Europe reached their peak. From that moment onwards, there's been a consistent remission of the influx. In 2018 requests dropped to nearly half of those in 2015. While numbers might contribute to political rhetorics claiming that the so-called European refugee crisis has come to an end, the critical scenarios are far from being over. On one hand, it has revealed the frailty of the EU's humanitarian and democratic values.

Specially in those countries where populist nationalism is on the rise, promoting xenophobic attitudes. On the other, asylum seekers and refugees are still facing big challenges related to integration and participation in social life. The inefficiency of organizations in providing support, has showed the limitations of highly bureaucratized systems in responding to the demands of increasingly complex and pluralistic societies. In other words, the forces of social acceleration (Rosa, 2010) and rapid social change are overrunning institutional responsiveness, while creating conditions for alienation. Drawing from the results of 14 semi-structured interviews to asylum seekers and refugees, and one focus group with 12 stakeholders, this paper will focus on experiences of integration and participation in Portuguese society, highlighting the (missing) nexus, between agency and structural factors, that determine the subjects' autonomy. This study is part of a greater body of research within the framework of the PandPAS project, backed by the EU's AMIF, which objective is to develop improved processes of welcoming and first integration.

Keywords: refugees; integration; social acceleration; agency; Europe

Introduction

By the end of 2015, after witnessing a peak of asylum applications in Europe, citizens could read '*refugee crisis*' and '*one million*'⁵³ all over the newspapers' headlines. For many, as we've seen in the

⁵¹ Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL, CIES, Lisboa, Portugal, p.andresantos@gmail.com;

⁵² Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL, CIES, Lisboa, Portugal, sandra.mateus@iscte-iul.pt.

⁵³ In that year, over 1.2 million first time asylum seekers were registered within the EU Member

past four years, these words were the sound of the alarm. Fear was thus instrumentalized to generate political rhetorics promoting xenophobic attitudes. Ultimately, this combination of events set into motion the rise of populist nationalism in countries such as Italy, Hungary and Austria.

On March 6th, 2019, after a progressive remission of 2015's influx⁵⁴, the European Commission's first vice-president, Frans Timmermans announced: *"Europe is no longer experiencing the migration crisis we lived in 2015, but structural problems remain"* (European Commission, 2019).

Though numbers may point towards that direction, it's critical to consider what led asylum requests to drop by half in 2018, comparing to three years before. In 2016 the EU struck the famous *one in, one out* deal with Turkey, which implies returning refugees to a country that is unable to assure their rights (Gogou, 2017). That same year, Macedonia, Croatia and Slovenia shut their borders, limiting the surge of migrants in the Balkan route. Finally, in 2017, a Memorandum of Understanding between Italy and Libya was signed in order to keep under control Sub-Saharan migratory flows.

Instead of looking forward to long-term solutions for a phenomenon that has been largely attributed to structural conditions (Boswell, 2002), we argue that these measures are aimed at containing and storing migrant flows, consequently producing 'a regime fundamentally based on the principle of deterrence rather than human rights protection' (Gammeltoft-Hansen & Tan, 2017: 28).

As for those who have managed to arrive in Europe, many are the difficulties faced in their daily lives and challenges are far from over. Racism, exclusion from the labour market, struggling to see their degrees and working experience recognized as well as to achieve a good language proficiency, risking to be transformed into illegal refugees after seeing their asylum applications rejected, slow asylum seeking procedures accompanied by a systematic inefficiency of institutions to translate refugee-hosting policies and integration programmes into practice, are just a few of many other obstacles that lead to situations of limited autonomy and potential alienation (Scheibelhofer & Täubig, 2019).

Although our research is but a fragment of an international social survey conducted within the framework of the *PandPAS*⁵⁵ project, we will focus mainly on the experiences of AS&R⁵⁶ in terms of integration in Portuguese society, as well as those of relevant stakeholders, responsible for reception. In specific, we're interested in understanding which might be the macro elements at play and how

States (Eurostat, 2016).

⁵⁴ In 2016, the total of asylum applications in the EU-28 Member States had an insubstantial reduction of about 100 thousand applications comparing to the previous year. In 2017 though, it significantly decreased to about 700 thousand and, finally, in 2018, to about 640 thousand, nearly the same as in 2014 (Eurostat, 2019).

⁵⁵ The Pre and Post Arrival Schemes project was backed by the EU's Asylum, Migration and Integration Fund, and it aimed at developing improved processes of welcoming and first integration of forcibly displaced populations within the hosting countries. For more information visit pandpasproject.eu.

⁵⁶ Asylum seekers and refugees.

they influence institutional response. Finally, we'll try to highlight the agency-structure nexus and how the latter influences the former.

Forced migration and social acceleration

Following Castles' effort to assemble a solid body of knowledge on forced migration and social transformation, which paved a new sociological approach towards the phenomenon, we find that our research belongs to one of the topics proposed by the author within the '*dynamics of settlement category*', i.e. 'the relationship between bureaucracy and human agency in refugee settlement' (Castles, 2003: 29). Some of the outlined principles that we wish to undertake in the present paper are the analysis of social transformations at a transnational (global) level, how these broader changes translate locally and, finally, investigating the forced migrants' human agency.

Navigating through literature, it's possible to identify a trend followed by many scholars, in which the world order is understood in terms of power relations. Some have conceptualized nations as core, semi-peripheric or peripheric (Wallerstein, 1974), some have made use of the North-South divide to explain inequalities (Kacowicz, 2007; Rasler & Thompson, 2009), others chose the East-West dichotomy to highlight the underlying cultural dimensions (Said, 1978; Huntington, 1997).

While acknowledging the existence of such forces and recognizing that there are privileged areas and groups within the global system (Castells, 1996; Beck, 1997), we feel urged to introduce a transversal, unavoidable and inconspicuous element into the (forced) migrations' theoretical debate: *time-space compression*⁵⁷.

According to Rosa (2005: 446),

"the history of modernity is in fact an ongoing process of social acceleration and (...) most of the phenomena we commonly grasp under the concept of "globalization" can in fact best be understood as instances or consequences of the latest wave of social acceleration."

Before further developing our argument, it is equally important to reiterate that we share the assumptions by which mobility – and thus (forced) migration – is not only an intrinsic trait of globalization (Castles, 2003), but it also constitutes a strong stratifying factor (Bauman, 1998). Though such stratification might be more evidently related to class conditions, i.e. higher levels of financial and social capital that enable subjects to bypass visa restrictions and cross borders at will, it is also linked to legitimate asylum claims and definitions of the refugee label. The possibility to clearly distinguish migrants from asylum seekers has been object of debate (Castles, 2003; FitzGerald & Arar, 2018) in account of the thin and blurry line that separates both, as well as the challenges brought by

⁵⁷ Due to the fast and easy ways in which space can be crossed.

establishing and circumscribing such concepts, since that would imply reifying those who experience such labels and neglect the liquid attributes of postmodern times (Bauman, 2000). As Castles asserts, *“many migrants and asylum seekers have multiple reasons for mobility and it is impossible to completely separate economic and human rights motivations – which is a challenge to the neat categories that bureaucracies seek to impose.”* (Castles, 2003: 17)

Additionally, it has been argued that human rights are adaptable and determined according to specific historical contexts (Frezzo, 2015).

To understand the process by which the speed of social life increases, it's important to take a closer look at the three joint dimensions of acceleration outlined by Rosa (2005): technological, social change and pace of life. The first realm can be easily explained by recent developments in transportation, communication and economic production. The second is related to the rates of change itself. In other words, modern society's dynamic character implies that 'our material knowledge about the world (...) is losing its validity at ever increasing decay rates' (Rosa, 2005: 447). Finally, the third process can be understood in terms of pressure. Since individuals perceive that there's a growing scarcity of time, they feel compelled to speed up their lives in order to stay synchronous with an ever elusive present condition. Our analysis will be focused on the second realm, that of social change. More specifically, on the European hosting countries case precisely because 'forced migration brings about social transformation in Northern societies by increasing the social and cultural diversity of populations and by contributing to the proliferation of transnational communities' (Castles, 2003: 19).

Social acceleration has proven to be a key factor contributing to the fulfilment of modernity's great promise – democratic self-determination. It has mitigated the inertia generated not only by traditions, but also by social barriers that undermine autonomy. On the other hand though, it has been gradually reaching a temporal threshold in which 'democratic control over many aspects of social life seems no longer possible, unless one accepts long moratoria or politically imposed slow-downs' (Rosa, 2005: 451-452).

If our societies are indeed becoming increasingly complex due to social and cultural diversity, it means there's less consensus over *which* problems should be addressed and *how* they should be addressed. Since the democratic process is time-consuming – because it implies will-formation, debates, agreements and bureaucracies –, it can be argued that the whole decision-making process is slowing down rather than speeding up in order to keep up with social change. In addition, this increases the risk of putting forth anachronistic policies that don't live up to meet the population's needs.

Finally, as Rosa claims, *'since the appropriation of novel places, objects, persons as well as experiences, and subsequent familiarization with them, requires time no longer available to individuals'* (Rosa, 2005: 457), the risk of alienation is higher.

Institutional slowdown

Based on Eurostat data, the Pew Research Center estimated that by the end of 2016, out of the 2.2 million asylum seekers in the EU, 52% were still waiting for a decision, 40% saw their application approved, 3% returned either to their home country or other non-EU country, and 5% represented those whose location was unknown (Connor, 2017). This means that, roughly speaking, 1.1 million asylum seekers who applied for international protection in the EU Member States between 2015 and 2016, lived on a limbo for at least one year. Portugal followed the same trend. In fact, there were 858 pending applications in 2016, which amounts to nearly half of the applications (1469) in that same year (AIDA, 2017).

Although there was a gradual improvement on quantitative terms regarding the pending cases in the subsequent years (AIDA, 2018, 2019), the delays and impositions in terms of bureaucratic procedures are still a common thread among the obstacles faced by AS&R (Santinho, 2016, 2017). Moreover, it has been argued that the impacts of waiting for an asylum decision include deprived privacy and self-determination in everyday life (Mayblin, 2014), feelings of personal insecurity and low self-esteem (Brekke, 2004).

The fact that it took 3 years for SEF⁵⁸ to improve the decision rate concerning asylum applications, could be read as a symptom of social acceleration. We hypothesize that the influx of displaced persons experienced by the EU in 2015 was enough to generate an institutional overload, a structural congestion that led to a significant slowdown in the bureaucratic procedures and in the flows of communication between organizations, which ultimately resulted in an inefficient response to the phenomenon. The ensuing desynchronization between structural settings and individual needs, not only poses serious constraints on the AS&R's agency, but it also hinders their possibilities to achieve autonomy (Scheibelhofer & Täubig, 2019).

However compelling it might be to assume that institutional inefficiency towards rapid social change is a consequence of an ongoing process of social acceleration, gathering empirical evidence that can account for such a rhetoric is a demanding task that requires diligent methods of inquiry and a critical view in terms of analysis. Specially because bureaucratic procedures, administrative rules and

⁵⁸ Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Immigration and Borders Service) is responsible for evaluating asylum applications and issuing first instance decisions.

institutional practices can be understood as exercises of power and measures of control. Having that said, the aim of this paper is to explore how macro settings of refugee-hosting and integration determine individual experiences.

Methodology

The present paper's empirical dataset is drawn from a social survey designed for the *PandPAS* project, which aimed at characterizing the population of AS&R in the partners' countries, highlighting their experiences, concerns, needs and expectations in terms of integration. Besides refugees, and in order to have well consolidated accounts of the subjective representations of each actor at play, two more categories were part of the survey: stakeholders and citizens. For that purpose, qualitative tools were used for data collection within all three major target groups. The study was multi-sited and comprised 6 European cities: Padova and Venice (Italy), Maribor (Slovenia), Zagreb (Croatia), Nicosia (Cyprus) and Lisbon (Portugal).

Overall, the research involved 148 participants: 59 AS&R were individually interviewed and 15 took part in 4 focus groups, 41 stakeholders participated in 5 focus groups and 33 local citizens attended 5 other focus groups as well. Participants were selected using a purposive sampling, in which members of a particular group (refugees, operators or common local citizens) were deliberately sought after and contacted through local organizations, receptions centres, social media and others. Data collection took place over an 8-month period between September 2018 and April 2019.

From this point onwards, considering we'll focus our attention on refugees and stakeholders within the Portuguese context.

Regarding the AS&R group, it was established that it could include relocated asylum seekers, persons under subsidiary protection, persons with refugee status (tout court), resettled refugees (with refugee status, having lived in a different country than the one of the partnership) and other situations (undocumented, for example). In our case, the sample amounted to a total of 14 interviewees including 9 subjects under subsidiary protection, 2 subjects with refugee status and 3 in other situations⁵⁹. Out of those 14 subjects, 10 were male and 4 were female. Concerning the country of birth, there were 10 Syrians, 1 Iraqi, 1 Eritrean, 1 Palestinian and 1 Cuban.

As for the stakeholders, the objective was to access what institutions from the hosting country, engaged in refugees' integration, had to say about the process. Among the 12 participants there were

⁵⁹ While two had a temporary residence permit, which had to be renewed every 6 months, and were still waiting for the subsidiary protection official document to be issued, the third one, who had recently been deported from Germany back to Portugal, didn't have any official documents and was waiting for his case to be looked at.

6 representatives from NGOs and civil society, 3 from migration management and integration services, 2 from intergovernmental institutions, 1 from an education and training institution and 1 from local government officials.

Since the research team decided to adopt a grounded approach while trying to respect project deadlines, semi-structured interviews were regarded as the most suitable form of inquiry. Thus, interviewers followed a script containing open-ended questions and had the possibility to explore other topics that could emerge and deviate from it whenever they felt appropriate.

Scripts reflected the aims of the survey and were designed in such a way as to address fundamental domains of integration such as rights, language, housing, employment, education, healthcare and social connections.

Some of our interviews were mediated by a suitable interpreter, selected according to each interviewee's own language and taking into consideration potential group affiliations that could symbolize oppression or discrimination.

Agency-structure: testimonies of a desynchronized nexus

Asylum seekers & refugees

When prompted about the negative aspects about Portugal as a hosting country, many of the AS&R that we interviewed reported that *"there's a lot of bureaucracy and that documents are always delayed"* (Interview no. 4, male, Iraq). These frequent delays in terms of institutional responsiveness towards an increased number of individual requests undermines the AS&R's access to important realms of integration, such as the labour market. Additionally, since social change – which is here partially induced by migrant influxes – requires a structural readaptation in order to include new categories, it has also been reported that there's a lack of institutional preparation. In fact, as one of our interviewees claimed,

*"public servants don't have that much experience with refugees. They are experienced in working with foreigners but not with refugees. What makes it worse is that they don't speak the same language as refugees, so they have a problem communicating and that causes him problems finding a job."*⁶⁰ (Interview no. 4, male, Iraq)

In other instances, it was possible to observe the dissonance that the specificity of these cases, together with the incapacity of institutions to adapt to the high speeds of change, produce on an institutional level. As illustrated in the following example, though theoretically speaking it should be

⁶⁰ Third person quotes stand for the interpreter's real-time translation of the interviewee's answer.

possible to access the labour market with a temporary residence permit, technically the holders of this document are excluded from that possibility:

“Before he had this residence card, he had a temporary residence permit for 6 months that didn’t entitle him to many things. Although he was allowed to work, he couldn’t get a social security number, he couldn’t open a bank account. Many institutions didn’t even recognize the document.” (Interview no. 4, male, Iraq)

These situations, which ultimately translate into limitations in terms of individual selfdetermination, are further highlighted by the institutional delays experienced by subjects regarding the examination and drafting of legal documents:

“They said «We have accepted the asylum, now you just need the card. Wait one or two months and you’ll have it». It’s been one year now. They have no system, you know?” (Interview no. 7, couple, Syria)

To ‘*have no system*’ is how interviewees assess the quality of institutional capacity to enact congruent policies and bureaucratic procedures. Instead of facilitating access to important domains of social inclusion, such as work, it produces odd constraints that prevent an individual and structural relief from situations of dependency, precisely because the integration of refugees into local society could be a *win-win* opportunity (de Graauw & Bloemraad, 2017). This inefficiency to readapt the bureaucratic system to a society that is increasingly complexified and contingent due to its accelerated nature (Rosa, 2005), also led some interviewees to assert that *“the government should have a better articulation with all entities and municipalities”* (Interview no. 10, male, Eritrea) to avoid incongruities between policies and practices. The need to ‘*have a better articulation*’, implicitly expresses an institutional inability to deal with the accelerating rate of change happening within the social system. The fact that *“some people have been waiting for one year, some for two years”* for an official decision either *“about the social security number (or) about granting the refugee status.”* (Interview no. 10, male, Eritrea) is another indicator of the delays experienced by AS&R, caused by an institutional slowdown.

Moreover, other interviewees considered that the 18-month integration programme should be extended:

“It’s not enough for refugees to be prepared for the job market and life in general. Specially because they don’t teach you Portuguese right from the beginning. It’s only at the very end – in the last 3 months – that they teach you and it’s only for 3 months.” (Interview no. 9, male, Syria)

This need to extend the programme reflects not only its insufficient capacity to provide refugees with the necessary tools to achieve self-determination, but also a ‘perception of a growing scarcity of time’, propelled by a ‘perpetual pressure on the speed of social life itself’ (Rosa, 2005: 447). According to the author, individuals and organizations act under the feeling that time is running out and that they must accelerate the speed of life to keep up with the pace of events.

Stakeholders

The stakeholders’ point of view was strikingly convergent with that of AS&R. Most of the participants reiterated the experiences highlighted above, admitting that they *“could be better organized in order to give a faster and more efficient response to the specific needs (of refugees)”* (NGOs and civil society representative, Portugal).

Some participants also acknowledged that reviewing asylum applications is a slow process, that *“often takes about a year to be validated with a stamp”*, which has a negative impact on the AS&R’s integration since *“the person, under these circumstances, can’t work nor access PPT⁶¹”* (NGOs and civil society representative, Portugal). It gets worse for those who see their application rejected because, even if *“there’s the possibility to appeal”*, they’ll have to face *“all (the) consequent delays that it implies.”* (Migration management and integration services representative, Portugal).

In addition, the time it takes to know the outcome, together with the uncertainty about such decision poses a challenge towards developing long-term intervention plans, which implies resorting to temporary, contingent solutions:

“We can’t develop intervention plans that contemplate all stages of integration because we don’t know what will be the final decision.”⁶² (Migration management and integration services representative, Portugal)

Given that *“there’s a political effort to standardize practices in order to allow everyone to access the same supports.”* (Migration management and integration services representative, Portugal), it could be plausible to consider that institutional inefficiency in terms of integration might not be so much related to an implicit hostility towards refugees, a lack of hospitality or will to accomplish a moral and political duty, but rather to *‘time structures’* and *‘time horizons’*, as a macroscopic factor that is often seen as *‘natural’* or *‘given’* (Rosa, 2013) and thus, seldom taken under scrutiny.

⁶¹ Português para Todos (Portuguese for Everyone) is an initiative that grants immigrants free access to Portuguese language courses.

⁶² Speaking about the appeal cases.

Conclusion

Though it's hard to isolate precise indicators of an ongoing process of social acceleration through a sole analysis of interviews and focus groups, it has been our effort to demonstrate in this paper our initial propositions. That mobility, a fundamental trait of globalization, is often both a product and cause of major social changes in the countries of departure, as well as a multiplier of diversity in the countries of arrival, thus increasing levels of social complexity. Since throughout modernization there's been a gradual compression of time and space, the pace at which societies change is ever-rising. Such change is often followed by uncertainty and instability about present and future scenarios.

As we've seen, what happens on an institutional level is an inability to provide a timely response to the emergence of new social problems and consequently, given the volatile nature of circumstances, a tendency to implement temporary measures. On the individual level, AS&R are forced to lead precarious lives, and must constantly face obstacles in gathering the necessary conditions to achieve integration and autonomy. As a result, what could be a safehaven turns out to be fertile ground for alienation.

Finally, as it was our intention, we hope to have contributed to the sociology of forced migration's theoretical debate by introducing a new key of interpretation and to have encouraged further research about the effects of social acceleration.

References

- Asylum Information Database (2017). *Country Report: Portugal*. Retrieved from: https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_pt.pdf
- Asylum Information Database (2018). *Country Report: Portugal*. Retrieved from: https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_pt_2017update.pdf
- Asylum Information Database (2019). *Country Report: Portugal*. Retrieved from: https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_pt_2018update.pdf
- Bauman, Z. (1998). *Globalization: The Human Consequences*. Cambridge, UK: Polity.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Beck, U. (1997). *Was ist Globalisierung?* Frankfurt, Germany: Suhrkamp.
- Boswell, C. (2002). Addressing the Causes of Migratory and Refugee Movements: The Role of the European Union. *New Issues in Refugee Research*, 73, 1-27.
- Brekke, J. P. (2004). *While We are Waiting: Uncertainty and Empowerment Among Asylum-Seekers in Sweden*. Oslo, Norway: Institute for Social Research.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford, UK: Blackwell.

- Castles, S. (2003). Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Journal of the British Sociological Association*, 37(1), 13-34. doi:10.1177/0038038503037001384
- Connor, P. (2017). *Still in a Limbo: About a Million Asylum Seekers Await Word on Whether They Can Call Europe Home*. Washington, USA: Pew Research Center.
- De Graauw, E. & Bloemraad, I. (2017). Working Together: Building Successful Policy and Program Partnerships for Immigrant Integration. *Journal on Migration and Human Security*, 5(1), 105-123. doi:10.1177/233150241700500106
- European Commission (2019, March 6). The European Agenda on Migration: EU needs to sustain progress made over the past 4 years. Retrieved from: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1496_en.pdf
- Eurostat (2016, March 4). *Record Number of Over 1.2 Million First Time Asylum Seekers Registered in 2015*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf>
- Eurostat (2019). *Asylum Statistics*. Retrieved from: <https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/pdfscache/5777.pdf>
- FitzGerald, D. S. & Arar, R. (2018). The Sociology of Refugee Migration. *Annual Review of Sociology*, 44, 387-406. doi:10.1146/annurev-soc-073117-041204
- Frezzo, M. (2015). *The Sociology of Human Rights: An Introduction*. Massachusetts, USA: Polity Press.
- Gammeltoft-Hansen, T. & Tan, N. F. (2017). The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy. *Journal on Migration and Human Security*, 5(1), 28-56. doi:10.1177/233150241700500103
- Gogou, K. (2017, March 20). *The EU-Turkey Deal: Europe's Year of Shame*. Retrieved from <https://www.amnesty.org>
- Huntington, S. P. (1997). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York, USA: Touchstone.
- Kacowicz, A. M. (2007). Globalization, Poverty, and the North–South Divide. *International Studies Review*, 9(4), 565-580. doi:10.1111/j.1468-2486.2007.00723.x
- Mayblin, L. (2014). Asylum, Welfare and Work: Reflections on Research in Asylum and Refugee Studies. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 34(5/6), 375-391. doi:10.1108/IJSSP-11-2013-0113.
- Rasler, K. & Thompson, W. R. (2009). Globalization and North-South Inequality, 1870-2000: A Factor for Convergence, Divergence or Both?. *International Journal of Comparative Sociology*, 50(5-6), 425-451. doi:10.1177/0020715209339881

- Rosa, H. (2005). The Speed of Global Flows and the Pace of Democratic Politics. *New Political Science*, 27(4), 445-459. doi:10.1080/07393140500370907
- Rosa, H. (2013). *Social Acceleration: A New Theory of Modernity*. New York, USA: Columbia University Press.
- Said, E. W. (1978). *Orientalism*. New York, USA: Pantheon Books.
- Santinho, M. C. (2016). *Refugiados e Requerentes de Asilo em Portugal: Contornos Políticos no Campo da Saúde*. Lisbon, Portugal: ACM.
- Santinho, M. C. (2017). *Mobilidade e Imobilização Espacial: Controlo Social e Espacial dos Refugiados, em Portugal*. In Padilha, B., Azevedo, J. & França, T. (Eds.), *Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas* (pp. 53-70). Lisbon, Portugal: Mundos Sociais.
- Scheibelhofer, E. & Täubig, V. (2019). Beyond Employability: Refugees' Working Lives. *Identities*, 26(3), 261-269. doi:10.1080/1070289X.2019.1590027
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York, USA: Academic Press.

19. Career Commitment among Social Workers: Contribution of Personal and Organizational Factors

Guil Javier Koltun⁶³

Anat Freund⁶⁴

216

Abstract: Career commitment is expressed by employees' motivation to invest in their careers. This study focuses on two main career patterns: Protean and Boundaryless career, as the first relates to a pattern in which one is experiencing an intrinsic change based on individual values. The second pattern describes a situation in which the change in one's career is based on an extrinsic change (e.g. in job position, organization, etc.).

Despite considerable changes in the welfare field, there are not enough studies on social workers' career commitment. Hence, the current study examined the personal and organizational factors that could contribute to it. A total of 251 social workers, employed in various welfare organizations in Israel, were selected using the stratified random sampling method, and completed a career attitudes questionnaire.

Findings show that social workers' career commitment was positively correlated to Protean and Boundaryless career patterns, as well as to perceptions of career psychological success. The findings also demonstrated employees' willingness to perceive their professional career as a series of experiences. However, no differences were found in social worker's work attitudes in regard to their organizational sector. The current study could assist in identifying unique tools to help social workers increase their career commitment, enabling them to be more effective in their roles for the sake of their clients.

Keywords: Career Commitment, Protean Career, Boundaryless Career, Career Psychological Success, Career Development

⁶³ University of Haifa, School of Social Work.

⁶⁴ University of Haifa, School of Social Work;

1. Introduction

Over the past decades, researchers have focused on the term “career development” in regard to various professions and organizations. Tuckman (1974) perceived this term as a process by which employees develop from a professional perspective and become more aware of themselves and their broader occupational environment. Hoekstra (2011) added to it, and claimed that career development is a daily process formed through reinforcing experiences over the course of gradual changes in employees’ job roles and responsibilities. The theoretical model constituting this study was developed by Hall (1976), which particularly emphasizes the middle period of one’s career (around the ages of 25-45) as a critical period in employees’ professional life. This period includes professional development and experience, along with diverse struggles and stressors. During this period, many questions arise in relation to different professional areas, requiring the employee to make meaningful and often life-changing decisions about his future career path.

1.1 Career Development among Social Workers

Social workers’ career development takes place after they have completed their basic professional training (in Israel, this means completing a BA degree or an MA degree at an academic institution). Their development is expressed in several ways, such as formal, advanced degree studies; a combination of training programs and continuing education programs; and by changing job positions and organizations. These aspects are especially relevant regarding the social work profession, which is characterized by diverse types of job roles, whose goal is to help people in need and provide a variety of social services (Segal et al., 2013). Studies show that many social workers do indeed combine professional continuing education programs and various study programs and degrees. One reason for this is to enable them to advance their careers (Gurbatov et al., 2013). Nevertheless, despite the importance of career development among social workers, there are no empirical studies that directly deal with this phenomenon, its causes and results. However, in other professions, such as nursing, there are empirical studies that show the contribution of career development as having a positive influence on improving job performance. One such study found that the efforts employees invest in their career development contribute significantly to more effective outcomes, mainly for their clients (Johnson et al., 2011). Therefore, the current study examined social workers’ career patterns, on the assumption that this factor contributes to their job effectiveness.

1.2 Theoretical Concept: Protean Career vs. Boundaryless Career

Theoretically, there are different ways of relating to the context of career patterns; the current study focuses on two prominent pattern types. The first is called the “Protean career” type. Briscoe and Hall (2006) perceive this pattern as one in which an intrinsic change takes place within the employee. As a result of this change, the employee makes a decision to change his career, either within the current organization or outside of it.

The second career pattern is the “Boundaryless career”, which describes a situation in which the change that takes place in the employee’s career is based, first and foremost, on an extrinsic change in his job position, organization, etc. In other words, the employee broadens his horizons and develops, regardless of organizational boundaries and, in some cases, also without regard for professional boundaries. This allows his career to branch out in different directions (Sullivan & Arthur, 2006; Spurk et al., 2015).

The significant difference between the two career patterns is that the Protean approach is based on an intrinsic change in the employee, while the Boundaryless approach is based on an extrinsic change that the employee experiences.

1.3 Career Commitment and its Relations to Career Patterns

Literature identifies three variables that are directly related to career commitment: age, professional seniority and salary. However, these studies were limited as they were not conducted among social workers, but rather mainly among para-medical professionals, such as nurses and physiotherapists. Regarding the age and professional seniority variables, some of the studies showed that career commitment tends to be higher among less experienced employees with less years of seniority (compared to more senior employees), which is expressed by higher ambitions to advance to managerial and supervisory positions (Wong et al., 2013). On the other hand, other studies showed the opposite – a positive correlation between professional seniority and career commitment (Mrayyan & Al-Faouri, 2008). Regarding the salary variable, it was found that the higher the salary, the higher the career commitment level was (Ballout, 2009). This means there is no clear direction about the precise contribution of demographic variables, although they were also found to be related to career commitment. In the current study, we examined the relation between the above-mentioned patterns and social workers’ career commitment. The common denominator between the two patterns and career commitment is focusing on one’s career and the desire to develop and advance. Accordingly, Hypothesis 1 proposes the following: Both the “Protean career” and the “Boundaryless career” will be positively correlated to social workers’ career commitment.

1.4 Career-Related Psychological Success

A successful career has many definitions. Some researchers define feelings of success in one's career through optimal achievements as perceived by the employee over time (Arthur et al., 2005), while other researchers prefer to examine the issue using more concrete measurements, such as seniority or role promotion (Hall et al., 2017).

Since employees' feeling of psychological success is yet another way to understand their subjective perceptions about their role at work, and about their attitudes about goals, it is important to examine the correlation between this and social workers' career commitment. This claim was supported in studies that show a correlation between psychological success about one's career and career commitment. Poon (2004), for example, showed that because career commitment motivates employees to define their career goals and invest efforts to achieve them, employees who display high levels of career commitment are able to define suitable goals for themselves, develop realistic career plans, and exhibit higher job satisfaction. The current study expands the existing literature; thus, Hypothesis 2 proposes the following: A positive correlation will be found between social workers' feelings of psychological success at work and career commitment.

1.5 Career Commitment and its Relation to Social Workers' Organizational Sector

The last variable that we will review is the sector to which the social workers' employing organization belongs. As a result of the privatization process currently affecting social work profession, social workers are employed nowadays in welfare organizations in three main sectors: (1) public sector welfare organizations - government-run or municipal organizations, responsible for providing welfare services to the general society. These organizations exist in order to provide services to citizens, and are not necessarily measured by economic considerations, but rather by achieving desired values and social goals; (2) welfare organizations from the private sector: these organizations are privately owned and are for-profit organizations. These organizations mainly provide services and treatment for the elderly, mental health, boarding schools, etc; (3) welfare organizations from the third sector (NGOs): These non-profit organizations provide various services. Some provide welfare services; others are involved in advocating social change; while still others deal with social and professional issues. Prior studies (Freund, 2005; Freund & Zriker, 2016) found significant differences in work attitudes, especially in career and professional commitment, among social workers in the three different sectors: third-sector social workers tended to report higher career and professional commitment compared to social workers in the other two sectors. Thus, in this study, Hypothesis 3 proposes the following: Differences will be found among social workers' career commitment and organizational sector of employment.

2. Methodology

2.1 Population and Sample

The current study was conducted among a population of social workers between the ages of 25 and 45. This age range was identified in Hall's model (Hall, 1976, 2004; Hall et al., 2017) as a critical time in the employee's life regarding decision-making related to his occupational career. Hall's (1976) model includes several personal and organizational factors that are related to career commitment. These factors were examined in the current study among social workers employed in the three main sectors in which welfare organizations currently operate. The sampling method was a convenience sample from the described population sample. The questionnaires were distributed among participants (both Jews and Arabs), via their personal email addresses, in their social services department, in government offices, in privatized welfare services, and in third-sector organizations (NGOs and community centers). In all, a total of 400 questionnaires were sent; 251 were completed (a 63% response rate). 87% of the respondents were women, a finding that is in line with the findings of other studies, illustrating the proportion between women and men in the social work profession (Freund et al., 2013). 56% of the participants worked in organizations affiliated with the public sector; 29% worked in organizations belonging to the third sector, and 15% worked in organizations in the private sector. Most of the participants (56%) had an MA degree. The rest had a BA (43%) or a PhD degree (less than 2%).

2.2 Research Tools

The study tools included a 70-item questionnaire. The questionnaire was divided into several sub-questionnaires, explained below. The questions used a 1 to 5-point Likert-type response scale, where 1= "strongly disagree" and 5= "strongly agree". For each of the questionnaires, the participant's final score was calculated based on the average of all items.

Career Commitment Questionnaire. To measure this variable, we used a questionnaire originally developed by Super and Culha (1976). Originally, the scale included 17 items, but after the translation into Hebrew, carried out by Kedem (1990), 3 items whose loading factors were lower than .30 were deleted from the scale. Thus, the final scale included 14 items. The reliability of the career commitment questionnaire in this study had a Cronbach's alpha of .79.

Protean Career Questionnaire. To measure the Protean career pattern, we used the questionnaire developed by Briscoe and Hall (2003), translated into Hebrew by Zarmi (2005). The reliability of this questionnaire (15 items) had a Cronbach's alpha of .79.

Boundaryless Career Questionnaire. To measure this pattern, we used a questionnaire developed by Briscoe and Hall (2003), translated into Hebrew by Zarmi (2005). The reliability of the questionnaire (15 items) had a Cronbach's alpha of .77.

Psychological Success Questionnaire. This questionnaire was also developed by Briscoe and Hall (2003) and translated into Hebrew by Zarmi (2005). In this study, reliability of this sub-questionnaire (10 items) was very high (.89).

Demographic Questionnaire. This questionnaire included 15 demographic items such as: age, gender, marital status, SES, etc.

3. Results

The first hypotheses were examined using Pearson correlation calculations (see Table 1). These calculations showed a positive and significant correlation between social workers' tendency toward the Protean career pattern and career commitment ($r=.23, p<.01$). Thus, Hypothesis 1 was supported. Another finding shows a positive and significant correlation between social workers' tendency toward the Boundaryless career pattern and career commitment ($r=.30, p<.01$). Thus, Hypothesis 2 was also supported. A positive and significant correlation was also found between social workers' perceived psychological success and their career commitment ($r=.23, p<.01$). This finding supports Hypothesis 3.

Table 1: Correlations Matrix of Study Variables (N=251)

	Career Commitment	Protean Career	Boundaryless Career	Psychological Success	Professional Experience
Protean Career	.23**				
Boundaryless Career	.30**	.36**			
Psychological Success	.23**	.35**	-.03		
Professional Experience	.14*	-.02	-.07	.24**	
Age	-.23**	.05	.02	.12	.85**

* $p<.05$; ** $p<.01$

We also calculated a One-Way ANOVA test to examine differences among the organizational sectors, regarding the study variables. No differences were found between the different organizational sectors in either career commitment, Protean career, Boundaryless career, and psychological success. Thus, Hypothesis 4 was completely refuted.

Table 2: Main Study Variables According to Organizational Sector (N=251)

Variable	Range	Nonprofit (N=72)		Public (N=140)		Private (N=39)		F
		M	SD	M	SD	M	SD	
Career Commitment	5-1	3.83	.47	3.80	.49	3.77	.39	.19
Protean Career	5-1	3.49	.43	3.51	.46	3.49	.45	.07
Boundaryless Career	5-1	3.45	.44	3.33	.47	3.43	.47	2.04
Psychological Success	5-1	3.71	.66	3.86	.56	3.62	.83	2.69

In order to predict social workers' career commitment, we calculated a regression analysis. The analysis demonstrates six variables there were significantly and consistently contributors of social workers' career commitment: (1) Boundaryless career pattern; (2) subjective feeling about future career planning; (3) employee's subjective sense that he is working in his field of choice; (4) employee's subjective feeling that he is working in his organization of choice; (5) psychological success; and (6) employee age.

Table 3: Hierarchical Regression for Predicting Career Commitment (n=251)

Variable(s)	Model 1 B (t)	Model 2 B (t)	Model 3 B (t)	Model 4 B (t)
Demographics:				
Age	(-3.41)*** -0.02	-0.02 (-3.32)***	-0.02 (-3.91)***	-0.02 (-4.095)***
SW Experience	0.006 (0.97)	0.009 (0.006)	0.009 (1.495)	0.009 (1.41)
Education – B.A.	-0.51 (-2.01)*	-0.49 (-2.14)*	-0.28 (-1.27)	-0.27 (-1.24)
Education – M.A.	-0.38 (-1.67)	-0.38 (-1.61)	-0.20 (-0.91)	-0.19 (-0.88)
Organizational:				
Sector 1	0.04 (0.43)			0.007 (0.09)
Sector 2	0.06 (0.74)			0.08 (0.08)
Receiving Training	0.09 (1.34)			0.07 (1.10)
Receiving Supervision	-0.05 (-0.75)			-0.06 (-0.88)
Salary	-0.009 (-0.14)			-0.008 (-0.14)
Role-Based:				
Working in a place where they want to work		-0.05 (-0.54)		-0.19 (-1.99) *
Working in a field where they want to work		0.13 (1.42)		0.195 (2.21) *
Career Decision Making		0.01 (0.18)		-0.04 (-0.54)
Planning Future Career		0.30 (3.86) ***		0.24 (3.19) **
Personal:				

Protean Career			0.08 (1.17)	0.04 (0.58)
Boundaryless Career			0.29 (4.75) ***	0.30 (4.78) ***
Psychological Career				0.17 (3.14) **
Psychological Success			0.15 (3.15) **	
R²	0.10	0.16	0.24	0.31
Adjusted R²	0.07	0.13	0.22	0.26
F	3.00**	5.61***	10.98***	6.41***

* p<.05; **p<.01; ***p<.001

Table 3 illustrates the four models, which combined the following variables: demographic variables (age, number of years in the social work profession, and level of education); organizational variables (the organizational sector, receiving professional job training, receiving job instruction, and salary level); job role variables (desired workplace, desired work field, decision-making about one's career and future career plans); and personal variables (Protean career pattern, Boundaryless career pattern, and career-related feelings of psychological success). The final model, that included all research variables, was found to be significant [$F_{(4,251)}=6.41$, $p<.01$], and predicted 26% of the variance of social workers' career commitment. A deeper analysis of the model showed that six variables contributed to the prediction's effectiveness. The highest relative contribution to predicting career commitment was the tendency to adopt the Boundaryless career pattern; this contribution was positive ($\beta=.30$).

4. Conclusive Notes

The current study examined the phenomenon of career commitment among social workers, a phenomenon which has received very little research attention. The wide array of occupational fields strengthens social workers' need to expand and develop a career without defined boundaries, and move from organization to organization. Study results reinforce the importance of the Boundaryless career pattern, as social workers characterized with this career approach tend to be employees with a broad and flexible professional repertoire (Dany, 2014). This organizational trait may be of great importance, as social workers who develop their careers are expected to be more satisfied with their work. This leads to higher motivation at work.

A similar trend was found in relation to the correlation between social workers' tendency to adopt the Protean career pattern and career commitment. This finding is also of great significance in the current expansive and dynamic occupational reality, as it may indicate a trend of social workers who define their career goals based on values, rather than on subjective feelings of success, such as salary or seniority (de Vos & Soens, 2008). We conclude that a social worker who adopts a Protean career pattern will be an employee who is aware of the occupational changes taking place around him. He will perceive his career as a continuum of experiences, through which he acquires knowledge and skills

that fit his personal values and goals (Rahim & Siti-Rohaida, 2015). This is a mixed blessing from the perspective of organizations and the managers who lead them, as these findings may actually be a problem when it comes to organizational goals (Weng et al., 2010). On the one hand, the employee is interested in being in control of his own career; thus, he may feel the need to move from one job position to another within the organization. On the other hand, organizations are interested in stability. In order to settle this contradiction, there is room to encourage a “meeting of expectations” process - between the employee and the employer. This process may lead to a better understanding of the employee’s approach regarding his career and his advancement within the organization, and lead to the employer’s attempts to merge these goals with those of the organization. The mere recognition of the described career pattern, in and of itself, may bring both parties to reflect on the employee’s career-related goals.

Another interesting finding was discovered about employees’ feelings of psychological success. The study findings revealed that the higher the social worker’s feelings of psychological success, the higher their career commitment was. This finding is in line with the findings of other studies that showed a correlation between these two variables, such as that of Poon (2004), which illustrated that employees with high career commitment are able to define suitable goals for themselves, develop realistic career plans, and tend to feel a higher level of job satisfaction. Career-related psychological success also leads to the employee’s improved work performance and an increased level of effectiveness, and serves to strengthen his sense of job satisfaction (de Vos et al., 2011; Spurk et al., 2015). We can assume that the more work-related success the employee experiences in his career, especially when these successes are connected to his personal and professional values, the more his career commitment will grow. In the context of the importance of values, it is important to remember that the social work profession is mainly based on liberal values that promote human rights and social rights (Dominelli & Ioakimidis, 2016; Kam, 2016). Therefore, the moment the social worker feels he is basing his work on his values, he reinforces not only his career commitment, but also his commitment to the profession. In addition to all of the above, the current study failed to find differences between social workers’ career commitment and the sector to which their organization belongs (the public, private, and third sectors). This finding contradicts previous studies, such as that of Freund (2005), which found that social workers from the third sector have a higher level of career commitment than their colleagues employed in the private and/or public sectors. These findings may stem from the fact that apart from career commitment, social workers also have a great deal of commitment to the profession, and to the values upon which the profession is based. This may somewhat blur the differences in their career commitment, based on the organization that employs them. Similarly, the study’s theoretical statistical

analysis shows that most of the study participants received job training (62.5%) or supervision (75.3%). Therefore, it is possible that because most social workers receive training and/or instruction, a feeling of career commitment is created among them; thus, reducing inter-organizational differences.

In conclusion, one of the goals of this study was to examine the relative contributions of the factors that predict social workers' career commitment. The regression analyses indicated that the highest relative contribution for predicting career commitment was the social workers' tendency to adopt the Boundaryless career pattern. The second most important contribution was future career planning. These findings demonstrate the employee's willingness to perceive his professional career and plan it, as a series of experiences, accumulated over one's entire career, without any connection to a specific organization (Taber & Blankemeyer, 2015). A possible explanation for the relatively important contribution of the tendency to adopt a Boundaryless career approach is that this tendency mainly derives from external motives (the transition from one job to another, or moving from one organization to another), while the rest of the variables are determined according to internal motives (Arthur, 2014). Focusing on external motives may therefore indicate influences related to frequent changes in the job market, expressed – among other things – by numerous job openings and occupational possibilities for social workers. Previous studies show that an unstable job market may result in employees coming up with new career approaches, such as the tendency to adopt a Protean or Boundaryless career approach, each of which helps the employee cope with the job market's various changes and rewards.

The present study has meaningful implications for social work practice. One of the more obvious ones relates to raising awareness about the content world of social workers' career commitment, as regards the employing organizations, as well as the employees themselves. The employing organization can serve as a reinforcing, strengthening and unifying framework for employees, and a platform for job advancement, within and outside of the organization. Hence, it is highly important that welfare organization managers are aware of the fact that training has a significant impact on social workers' career development. In the end, employees with more skills will make a more meaningful contribution to the organization, and no less important - to the profession and its basic values.

References

- Arthur, M.B. (2014). The boundaryless career at 20: where do we stand, and where can we go? *Career Development International*, 19(6), 627-640.
- Arthur, M.B., Khapova, S.N., & Wilderom, C.P. (2005). Career success in a boundaryless career world. *Journal of Organizational Behavior*, 26(2), 177-202.

- Ballout, H.I. (2009). Career commitment and career success: Moderating role of self-efficacy. *Career Development International*, 14(7), 655-670.
- Briscoe, J.P., & Hall, D.T. (2003). *Being and becoming protean: Individual and experiential factors in adapting to the new career*. DeKalb, IL: Department of Management, Northern Illinois University.
- Briscoe, J.P., & Hall, D.T. (2006). The interplay of boundaryless and protean careers: Combinations and implications. *Journal of Vocational Behavior*, 69(1), 4-18.
- Dany, F. (2014). Time to change: the added value of an integrative approach to career research. *Career Development International*, 19(6), 718-730.
- de Vos, A., & Soens, N. (2008). Protean attitude and career success: The mediating role of self-management. *Journal of Vocational Behavior*, 73(3), 449-456.
- de Vos, A., de Hauw, S., & van der Heijden, B.I. (2011). Competency development and career success: The mediating role of employability. *Journal of Vocational Behavior*, 79(2), 438-447.
- Freund, A. (2005). Commitment and job satisfaction as predictors of turnover intentions among welfare workers. *Administration in Social Work*, 29(2), 5-21.
- Freund, A., & Zriker, A. (2016). Past-time activity or lifetime activity? Linking organization type, role ambiguity, and employee's attachment style to his professional commitment to social work profession in the first couple of years. *Society & Welfare*, 36(3-4), 307-329 (in Hebrew).
- Freund, A., Blit-Cohen, E., Cohen, A., & Dehan, N. (2013). Professional commitment in novice social work students: Socio-demographic characteristics, motives and perceptions of the profession. *Social Work Education*, 32(7), 867-887.
- Gurbatov, R., Shor, I., Sugarman, B., & Sander, A. (2013). *A survey of community social workers' needs*. Jerusalem, IL: Ministry of Social Affairs and Social Services, Senior Department of Research, Planning, and Training (in Hebrew).
- Hall, D.T. (1976). *Careers in organizations*. Santa Monica, CA: Goodyear Publishers.
- Hall, D.T. (2004). The protean career: A quarter-century journey. *Journal of Vocational Behavior*, 65(1), 1-13.
- Hall, D.T., Yip, J., & Doiron, K. (2017). Protean careers at work: Self-direction and values orientation in psychological success. *Annual Review of Organizational Psychology & Organizational Behavior*, 5, 129-156.
- Hoekstra, H.A. (2011). A career roles model of career development. *Journal of Vocational Behavior*, 78(2), 159-173.
- Johnson, A., Hong, H., Groth, M., & Parker, S.K. (2011). Learning and development: Promoting nurses' performance and work attitudes. *Journal of Advanced Nursing*, 67(3), 609-620.

- Kedem, I. (1990). *The development of commitment to home and career among men and women during their early adulthood*. M.A. Thesis, Tel-Aviv University (in Hebrew).
- Mrayyan, M.T., & Al-Faouri, I. (2008). Predictors of career commitment and job performance of Jordanian nurses. *Journal of Nursing Management*, 16(3), 246-256.
- Poon, J.M. (2004). Career commitment and career success: Moderating role of emotion perception. *Career Development International*, 9(4), 374-390.
- Rahim, N.B., & Siti-Rohaida, M.Z. (2015). Protean career orientation and career goal development: Do they predict engineer's psychological well-being? *Procedia*, 172, 270-277.
- Segal, E.A., Gerdes, K.E., & Steiner, S. (2013). *An introduction to the profession of social work: Becoming a change agent*. Belmont, CA: Brooks/Cole.
- Spurk, D., Abele, A.E., & Volmer, J. (2015). The career satisfaction scale in context: A test for measurement invariance across four occupational groups. *Journal of Career Assessment*, 23(2), 191-209.
- Sullivan, S.E., & Arthur, M.B. (2006). The evolution of the boundaryless career concept: Examining physical and psychological mobility. *Journal of Vocational Behavior*, 69(1), 19-29.
- Super, D., & Culha, M. (1976). *Work salience inventory*. Savannah, GA: Authors.
- Taber, B.J., & Blankemeyer, M. (2015). Future work: Self and career adaptability in the prediction of proactive career behaviors. *Journal of Vocational Behavior*, 86(1), 20-27.
- Tuckman, B.W. (1974). An age-graded model for career development education. *Journal of Vocational Behavior*, 4(2), 193-212.
- Weng, Q., McElroy, J.C., Morrow, P.C., & Liu, R. (2010). The relationship between career growth and organizational commitment. *Journal of Vocational Behavior*, 77(3), 391-400.
- Wong, C.A., Spence-Laschinger, H.K., MacDonald-Rencz, S., Burkoski, V., Cummings, G., D'Amour, D. & Grau, A. (2013). Nurses' career aspirations to management roles: Qualitative findings from a national study of Canadian nurses. *Journal of Nursing Management*, 21(2), 231-241.
- Zarmi, M. (2005). *Career tendencies and psychological success questionnaire*. Jerusalem, IL: Henrietta Szold Institute (in Hebrew).

20. New realities of an ancient Spain: challenges and changes

Ana Dorado⁶⁵

Santiago Prado Conde⁶⁶

Jesús Manuel Perez Viejo⁶⁷

228

Abstract: The increase in the number of elderly people and the changes in the family structure in Spain represent a challenge for public policies and for Social Services Specialised in the care of the elderly. It should be pointed out that these changes, added to the new needs of the elderly, require an in-depth analysis of the new scenarios of needs and care in old age.

In this sense, the policies for the elderly in Spain, and specifically, the National Strategy for Active Ageing and Good Treatment for the elderly, 2018-2021, includes coverage of their needs as the main objective. It should be pointed out that in the Spanish context there are two different scenarios, the rural and urban environment and, taking into account their peculiarities, it is possible that differences are generated in the ageing process. Likewise, the General Social Services are the public sphere closest to citizens, and therefore, to the elderly.

Based on the foregoing considerations, it is interesting to incorporate the professional perception of the agents involved in meeting the needs of older people in rural and urban environments.

The present communication presents a research proposal with a mixed approach, in the interest of combining the qualitative and quantitative perspective, of exploratory and descriptive scope and non-experimental transversal design. The research contexts are a District of Madrid city and rural regions of the interior of Galicia.

Keywords: older people; social services; professional perception; social needs; social research

Introduction

Population ageing is a global phenomenon and is one of the main challenges facing developed countries, especially in the European Union. This reality poses a challenge for public social policies in the care of the elderly. Spain has historically been characterized by a model of help and support among

⁶⁵ Universidad Complutense de Madrid, adorad01@uclm.es;

⁶⁶ Universidad Internacional de La Rioja (UNIR), santiago.prado@unir.net;

⁶⁷ Universidad Internacional de La Rioja (UNIR), jesusmanuel.perez@unir.net.

family members as the basis of family solidarity. However, changes in the typologies and functionalities of families have altered this model, which, in addition to the new needs of the elderly, require an in-depth analysis of the new scenarios of needs and care in old age, considering that the life experience of old age has changed, longevity has increased and new models of intervention are required.

The Council of the European Union (2012) expresses its commitment to guarantee the right of the elderly to a dignified life and to promote their independence and participation in social, economic and civic life. Member States have been urged to guide their older people's policies towards active and supportive ageing between generations and to provide adequate responses to the new social needs of older people. In this sense, the policies of the elderly in Spain, specifically the National Strategy of Older People for Active Ageing and Good Treatment (2018-2021) includes the coverage of their needs as the main objective.

In the Spanish context there are two very different scenarios, the rural and urban environment, and taking into account their particularities it is possible to generate differences in the process of old age, hence the importance of including it in this research process.

This paper presents a research project in the implementation phase. In the first place, a theoretical exploration will be carried out on the subject; in the second place, the methodological design will be exposed with the starting objectives, sample units and information collection techniques; and, finally, conclusions will be established on the pertinence of said project and its scope.

1. Theoretical Framework

The transformations that Spain has undergone in the last forty years have generated a demographically aged society. Spain's difficulties in coping with an ageing society are constantly being alerted (Abades and Rayón, 2012) and the projections of greater difficulties that we may encounter in future times are reiterative: nearly 40% of the population will be over 65 in 2066 and those over 80 will account for 12% (Abellán, Ayala, Pérez and Pujol, 2018).

Spain has historically been characterized by a model of service provision and care based mainly on intergenerational solidarity (Meil, 2011) and has been described as a country with a "familism" model (Recio, 2010). Changes in the typologies of families are altering this model and calling into question the care attention, since there has been an increase in couples without children, single-parent families, reconstituted families and "sandwich families" or multi-coexistence, as well as the new social role of women, which questions the traditional care model (Aguiar, Prado and Green, 2018; Green, Prado and Aguiar, 2018).

The changes referred to have made a dent in the care of our elders. Law 39/2006, of 14 December, on the *Promotion of Personal Autonomy and Care for Dependent Persons in Spain* (2006) has raised awareness of the new demographic reality, although it has resulted in direct aid, which was foreseen as something exceptional, and after ten years they have been moving towards services, that is, care far from the family environment (Barriga, Brezmes, García and Ramírez, 2015; Lima, 2016, among others). Residential centers for the elderly have emerged as an alternative residence, although they have not been highlighted as a suitable model for covering the needs of our elderly (Acevedo, 2015). In fact, there has been a real neglect of the Promotion of Personal Autonomy and the development of the Law has focused more on situations of care for dependent persons. The data published after a decade of approval in the Dependency Portal, relating to November 2016, show this: only 37,826 are beneficiaries of the benefit "Dependency Prevention and Promotion A." Personnel" of more than one million.

In this way, a scenario appears that focuses excessively on the welfare part and looks at the person mainly in their health care, leaving aside their relationship with their closest environment. The best way to deal with old age is through ageing in one's own environment and this has materialised through the concept of housing (Bookman, 2008, Rodríguez, 2011), that is, in people's wishes to live in their homes, with their families and in the closest environment with the aim of being able to maintain control of their lives, avoid unnecessary institutionalisations (Patmore, 2002) and thus develop technological support services that improve people's lives (Zunzunegui, Alvarado, Del Ser and Otero, 2003; Wieland, 2010) and that end up being more profitable (Mansell, Knapp, Beadle-Brown and Beecham, 2007).

Concern for the well-being of our elderly is one of the major objectives of state and European policies and, to this end, the National Strategy for Active Ageing and Good Treatment of Older People (2018-2021) reflects this concern.

The principles of active ageing promulgated by the WHO (2002) almost two decades ago are combined with new models of care for people that have been built in recent decades. The model of person-centered care (Sanderson, Thompson and Kilbane, 2006; Rodríguez, 2013) stands out in a comprehensive manner (Mount, 1987; Mount and Zwernik, 1988; Curry and Ham, 2010; among others).

2. Problem and objectives

The trajectory exposed in the theoretical exploration has allowed generating a series of starting questions: How is the social reality of the elderly people? What are their concerns and psychosocial-

health needs? What impact do the situations of dependency produce in family life, as much in the confrontation of the care as in the family reorganization? How are the social policies instrumentalized in the attention given to the elderly people and their families? What is the perception that the professionals of the social work and other agents who work directly with the elderly people have?

The main concerns of older people have to do with the ageing process itself and how to deal with disability and dependency (Lorenzo, Maseda and Millán, 2008; Monreal, del Valle and Serda, 2009; Parapar, Rey, Fernández and Ruiz, 2010; López, 2012; among others). In addition, another series of concerns emerge, such as the care they need to face daily life and house help; relationships with their families; home health care; social facilities and access to them; relationships with the environment, social participation and support services for leisure and free time, and, mainly recurrently, loneliness. The literature clearly indicates that solitude is a vertebral axis in the diversity of elderly people, since it affects the rest of the dimensions. However, at present the way of dealing with ageing, mainly after retirement, is varied (Trinidad, 2006) and profiles can be identified according to age, state of health, economic situation, sex, family structure, access to services, and the environment in which people live, among others. Elderly people are a sufficiently diverse group with differentiated needs if we start from these characteristics. Specialized literature (Golant, 2004; Monreal, del Valle and Serda, 2009; Economic and Social Council, 2018; among others) shows that ageing in an urban or rural environment is generating differences that did not exist in the past. This is mainly due to the fact that in Spain there has been an accelerated process of depopulation of the rural areas of the interior and only repopulation movements have arisen or population has been gained when urbanisation processes have been generated in the periurban spaces or in coastal municipalities of the east (Camarero, Sampedro and Oliva, 2011), and in populations of less than 10,000 inhabitants who act as regional head and dynamisation of the surrounding spaces (Pereiro and Prado, 2013).

If there is one reason why ageing in rural areas is significant, it is because it clearly affects the whole community (Golant, 2004), since the percentage of elderly people is higher and because there are more elderly people who live alone and have difficulty accessing many services due to dispersion.

In our country, the General Social Services are the gateway to the Public System of Social Services, the closest to the community and the professional teams that work in them are the best connoisseurs of the different problems that affect older people, their families and the environment in which they find themselves. For this reason, this research focuses on General Social Services professionals and their technical and social knowledge. The District of Ciudad Lineal in the city of Madrid and the rural regions of the interior of Galicia (Terra de Melide, Ulloa and Arzúa) have been chosen as research contexts.

The professional perspective will allow to obtain a wide panoramic and a deep knowledge on the perception that professionals have on the needs of the elderly, the ways to give answer to the specific problems, the professional role in the attention, the possible areas of improvement, the existing institutional answers from the public scope and the role that plays the volunteering. Carrying it out in a comparative way in two contexts that are so different, but at the same time so close to the problem, will allow us to offer a scenario of improvement in the current social reality.

There are not many investigations that take into account the perception of the professional teams. Those carried out by Aguiar, Prado and Verde (2018) on the effects of the socio-economic crisis in rural areas can be traced through the perception of the social workers of the public social services system; those of Verde, Prado and Aguiar (2018) on the impact of the crises on families from the perspective of social workers; how ethical dilemmas have been resolved in professional practice in Spain (Idareta, Uriz and Viscarret, 2017); differences in perception of the Ostrava city environment of older people and social workers (Karchnakova, 2012); the social worker's perception of home therapy to reduce depression among older people (Mettlen, 2015); reflection on professional practice with older people (Hall, 2012), among others.

2.1. Objectives

General: To know the perception of the professionals involved in caring for the elderly in the Ciudad Lineal District of Madrid City Council and the rural regions of the interior of Galicia regarding their needs and the existing institutional responses from the public sphere.

Specific:

1. To analyse the perception of professionals in the Ciudad Lineal District of Madrid City Council and the rural regions in the interior of Galicia involved in providing care for the elderly around their needs.
2. To analyse the perception of the professionals of the Ciudad Lineal District of Madrid City Council and the rural regions of the interior of Galicia involved in the care of the elderly around the existing responses from the public sphere to their needs.
3. To identify the possible areas of improvement in the attention to the needs of the elderly in the District of Ciudad Lineal of the Madrid City Council and the rural regions of the interior of Galicia.

3. Methodological Approach and Research Design

A mixed approach has been designed that takes into account three main variables of inclusion: professionals located in Social Services (hereinafter, SSSS), role played and environment (rural or urban).

The selected rural environment is located in the interior of Galicia, and more specifically in:

- Comarca da Ulloa: Municipalities of Palas de Rei, Monterroso and Antas de Ulloa.
- Comarca Terra de Melide: Councils of Melide, Santiso, Toques and Sobrado dos Monxes.
- Comarca Terras de Arzúa: Councils of Arzúa and Boimorto.

The selected urban environment is located in the Madrid City Council, and more specifically in the Ciudad Lineal District.

The selected sample units are:

- Rural and urban social work professionals.
- Rural and urban Social Education Professionals.
- Professionals of Animation Socio cultural of rural and urban environment.
- Assistants of Home Help of rural and urban environment.
- Responsible of the Service of Tele-assistance of rural and urban surroundings.
- Responsible for the Home Help Service in rural and urban areas.
- Responsible for SSSS and programmes for the elderly in rural and urban areas.
- Urban environment volunteers.

3.1. Research tools and techniques

Quantitative: an ad hoc questionnaire has been created to collect information on professionals' perceptions of the needs of older people in different settings, as well as existing responses and technical proposals for improvement.

Qualitative:

- **Semi-structured interview:** ad hoc topics will be designed to deepen the participants' discourses through progressive focusing (Parlett and Hamilton, 1972).
- **Focus Group:** professionals from the different sample units defined in the study.

4. Conclusions

The research project presented makes it possible to predict applicable research results in order to know the needs of the elderly and, above all, to generate improvement responses adapted to each specific reality.

The first major benefit is therefore the contribution to basic research from social research - both from involved research (Romani, 2006) and public research (Shore and Wright, 1997) - which is constantly called for conceptualisation frameworks and criteria based on which to face the new realities with their richness and risks.

The second great benefit, and socially relevant, is that after carrying out this research; we will be in a position to offer recommendations that will result in effective and appropriate responses to improve care for the elderly, their families and the environment in which they live.

In this way, research appears that is expected to have an impact on the people to whom it is addressed, on the users and, therefore, on society.

In short, it is a novel research with a high innovative component, as it focuses on the perception of professionals who provide care to the elderly in rural and urban environments, since they have a high level of knowledge as a result of the direct intervention they carry out in their daily professional work. It is considered that the information provided by these professionals will be relevant to generate processes of improvement in the attention given to the needs of the elderly. In this sense, the production of knowledge at the service of the subjects with which and on which it is actually produced is understood, in the line exposed by Hecht (2007): "research is characterized as a social activity that entails ethical-political responsibility, inasmuch as the scientists and the knowledge they produce are part of a society and are subject to conditioning factors in their elaboration, transmission and use" (p. 89). For the aforementioned reasons, it is considered essential to approach social reality and, therefore, the group of people in this study from a profoundly ethical perspective and at all times maintain respect for the autonomy and protagonism of individuals and groups as fundamental guiding principles of research work.

References

- Abellán, A., Ayala, A., Pérez, J., and Pujol, R. (2018). *Un perfil de las personas mayores en España, 2018. Indicadores estadísticos básicos*. Informes Envejecimiento en red, 17. Retrieved October 12, 2019 <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-indicadoresbasicos18.pdf>
- Abades, M., and Rayón, E. (2012). El envejecimiento en España: ¿un reto o problema social? *Gerokomos*, 23(4), 151-155.
- Acevedo, E. (2015). *Dependencia y calidad de vida de las personas mayores ingresadas en residencias en la Región de Murcia* (tesis de doctorado), Universidad de Murcia, Murcia.
- Aguiar, F. X., Prado, S., and Verde, C. (2018). Common Law, Charity and Human Rights as Responses to the Soico-Economic Crisis in Galicia, Spain. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 14(1), 17-38.
- Barriga, L., Brezmes, M^a. J., García, G. andRamírez, J. (2015). *XIV Dictamen del observatorio de la Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Madrid: Asociación estatal de directores y gerentes en servicios sociales.

- Bookman, A. (2008). Innovative Models of Aging in Place: Transforming our Communities for an Aging Population. *Community, Work and Family*, 11(4), 419–438.
- Camarero, L., Sampedro, R., and Oliva, J. (2011), Foreigners, Neighbours, Immigrants: Translocal mobilities in rural areas in Spain. En Ch. Hedberg y R. M. do Carmo (Eds.), *Translocal Ruralism. Mobility and connectivity in European rural space* (pp. 143- 162). Dordrecht (Netherlands): Springer.
- Consejo de la Unión Europea (2012). *Declaración del Consejo sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012): estrategia futura*. Retrieved October 14, 2019 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17468-2012-INIT/es/pdf>
- Consejo Económico y Social (2018). *El medio rural y su vertebración social y territorial*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Consejo Estatal de Personas Mayores (2017). *Estrategia Nacional de Personas Mayores para un envejecimiento Activo y para su Buen Trato (2018-2021)*. Retrieved October 12, 2019 <https://www.fundadeps.org/recursos/documentos/844/02EFE9D3.pdf>
- Curry, N., and Ham, C. (2010). *Clinical and service integration: the route to improved outcomes*. London: The King's Fund.
- Glaser, B.G., and Strauss, A.L. (2006). *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. USA: A Division of Transaction Publishers.
- Golant, S. M. (2004). The urban-rural distinction in gerontology: An update of research. En H. W. Wahl, R. Scheidt and P. Windley (Eds.), *Aging in context: Sociophysical environments*. (pp. 280-312). Springer: Berlin, Heidelberg, New York.
- Hall, B. (2012). Reflective social work practice with older people: the professional and the organization. En B. Hall y T. Scragg (Eds.), *Social work with older people* (pp. 7-30). England: McGraw Hill and Open University Press.
- Hecht, A. C. (2007). De la investigación sobre a la investigación con. Reflexiones sobre el vínculo entre la producción de saberes y la intervención social. *RUNA. Archivo para las ciencias del hombre*, 27(1), 87-99.
- Idareta, F., Úriz, M^a. and Viscarret, J. J. (2017). 150 años de historia de la ética del Trabajo Social en España: periodización de sus valores éticos. *Cuadernos de Trabajo Social*, 30(1), 37-50.
- Karchnakova, K. (2012). Social Work with Older Aged People in the City Environment Opinions of professionals and decision makers. *ERIS Web Journal*, 1, 79-84.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, *de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Personas en Situación de Dependencia*. Boletín Oficial del Estado, 299, de 15 de diciembre de 2006.

- Lima, A. (2016). *7 claves para entender por qué la ley de dependencia no funciona*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social de España. Retrieved October 8, 2019 <https://www.cgtrabajosocial.es/noticias/7-claves-para-entender-por-que-la-ley-de-dependencia-no-funciona/4105/view>
- López, D. (2012). Los miedos y preocupaciones de las personas mayores. *Crítica*, 977, 33-37.
- Lorenzo, T., Maseda, A., and Millán, J. C. (2008). *La dependencia en las personas mayores: necesidades percibidas y modelo de intervención de acuerdo al género y al hábitat*. Santiago de Compostela: Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias.
- Mansell, J., Knapp, M., Beadle-Brown, J., and Beecham, J. (2007). *Deinstitutionalisation and Community Living. Outcomes and Costs: Report of a European Study. Volume 2: Main Report*. Canterbury: Tizard Centre, University of Kent.
- Martín, M. (2012). Trabajo social con personas mayores. Teoría y práctica del Trabajo Social Gerontológico. *Revista de servicios sociales y política social*, 98, 9-34.
- Meil, G. (2011). *Individualización y solidaridad familiar*. Barcelona: Obra social La Caixa.
- Mettlen, Ch. A. (2015). Social Worker's Perception of in Home Therapy to Reduce Depression among the Elderly. *Electronic Theses, Projects, and Dissertations*. Paper 197. Retrieved October 12, 2019 <https://scholarworks.lib.csusb.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/andhttpsredir=1andarticle=1229andcontext=etd>
- Monreal, P., del Valle, A., and Serda, B. (2009). Los grandes olvidados: las personas mayores en el entorno rural. *Intervención Psicosocial*, 18(3), 269-277.
- Mount, B. (1987). *Personal futures planning: Finding directions for change*. Georgia: University of Georgia.
- Mount, B., and Zwernik, K. (1988). *It's Never Too Early, It's Never Too Late: A booklet about personal futures planning*. St. Paul, Minnesota: Governor's Planning Council on Developmental Disabilities.
- Parapar, Cl., Rey, J., Fernández, J. L., y Ruiz, M. (2010). *Informe sobre envejecimiento*. Madrid: Fundación General CSIC.
- Parlett, M., y Hamilton, D. (1972). La evaluación como iluminación. En J. Gimeno and A. Pérez (Comp.), (1983). *La enseñanza: su teoría y su práctica* (pp.450-466). Madrid: Akal.
- Patmore, C. (2002). *Towards Flexible, Person-Centred Home Care Services. A Guide to Some Useful Literature for Planning, Managing or Evaluating Services for Older People*. York: Social Policy Research Unit.

- Pereiro, X., and Prado, S. (2013) Cross-Cultural Perceptions and Discourses Between Rural and Urban in Galicia. En: L. Silva y E. Figueiredo (Eds.), *Shaping Rural Areas in Europe* (pp. 227-245). Dordrecht (Holland): Springer.
- Recio, C. (2010). Familismo, asistencialismo y precariedad. La configuración del empleo en el sector de atención a las personas en España. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 17, 19–44.
- Rodríguez, P. (2011). *Hacia un nuevo modelo de alojamientos. Las residencias en las que queremos vivir*. Madrid: Fundación Pilares para la autonomía persona.
- Rodríguez, P. (2013). *La atención integral y centrada en la persona*. Madrid: Fundación Pilares para la autonomía personal.
- Romaní, O. (2006). Barcelona desde la Academia (o los avatares de una antropología implicada). En C. Recio, C. Feixa and L. Porzio (Coords.), *Jóvenes “latinos” en Barcelona: espacio público y cultura urbana* (pp. 277-283). Barcelona: Anthropos.
- Sanderson, H., Thompson, J., and Kilbane, J. (2006). The Emergence of Person-Centred Planning as Evidence-Based Practice. *Journal of Integrated Care*, 14(2), 18-25.
- Silverman, D. (2006). *Interpreting Qualitative Data*. Third Edition. London: Sage.
- Shore, C., and Wright, S. (1997). Policity: A New Field of Anthorpology. En C. Shore and S. Wright (Eds.), *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power* (pp. 3-39). New York: Routledge.
- Trinidad, A. (2006). Estrategias sociales y económicas de los nuevos jubilados. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, 115, 135-164.
- Verde, C., Prado, S., and Aguiar, F. X. (2018). The impact of the financial crisis on families in Spain: The case of Ourense, Spain. *International Social Work*. DOI:10.1177/0020872818777796
- Wieland, D., Boland, R., Baskins, J., and Kinosian, B. (2010). Five Year Survival in a Program of All Inclusive Care for Elderly Compared with Alternative Institutional and Home and Community Based Care. *The Journals of Gerontology*, 65(7), 721-726.
- Zunzunegui, M. V., Alvarado, B. E., Del Ser, T., and Otero, A. (2003). Social networks, social integration, and social engagement determine cognitive decline in community-dwelling Spanish older adults. *The Jorunals of Gerontology, Series B, Psychological Sciences and Social Sciencens*, 58(2), 93-100.

21. Freedom and vigilance, the human being in the anguish between being individual and collective

Mauri Leodir Lobler⁶⁸

Ana Amélia Moura Swicker⁶⁹

Sheila Kocourek⁷⁰

Simone Campos⁷¹

238

Abstract: Panopticon: place where everything is seen. This architectural design was thought by the British philosopher Jeremy Bentham in the late 18th century. As discussed by Bauman and Lyon (2013), it was a plan to rebuild the world: a moral architecture, soul discipline. Panoptic principles served historically to maintain class hierarchy and distinctions in homes, schools, prisons and factories. According to Bauman and Donskis (2014), historical progress takes the form of a pendulum rather than a straight line; people used to crave for freedom; nowadays, are able to give up some of freedom in order to emancipate themselves from the frightening specter of existential insecurity. This paper presents the original panoptic conception and then expands it to the current reality. Subsequently, we address the moral blindness of our society and, finally, the hope of building solutions. We constantly need attention, we are under anonymous surveillance that does not allow us to rescue the substantial from ourselves and to see the human being on our side. In a search for solutions, it becomes necessary to strengthen substantive rationality, to consider "being in the world" so that values surpass ends. Academically it is fundamental to discuss the implications of this moral blindness because even in universities, centers of production and dissemination of knowledge, there is a spreading of mechanisms of social exclusion. But for effective changes to happen, by building solutions together, we need to see and see, to take on our responsibilities, very challenging aspects in the 21st century.

Keywords: Panopticon, freedom, moral blindness, exclusion, changes

Resumo: Panóptico: lugar onde tudo se vê. Este projeto arquitetural foi pensado pelo filósofo britânico Jeremy Bentham no final do século XVIII. Tal como abordam Bauman e Lyon (2013), foi um plano para

⁶⁸ Universidade Federal de Santa Maria - Brasil, mllobler@gmail.com;

⁶⁹ Universidade Federal de Santa Maria – Brasil, ana.ameliamz@gmail.com;

⁷⁰ Universidade Federal de Santa Maria - Brasil, sheilakocourek@gmail.com;

⁷¹ Universidade Federal de Santa Maria - Brasil, simoneapcampos@gmail.com.

refazer o mundo: uma arquitetura moral, disciplina da alma. Princípios panópticos serviram historicamente para manter a hierarquia e distinções de classe em lares, escolas, prisões, fábricas. Conforme Bauman e Donskis (2014), o progresso histórico acontece em forma de um pêndulo e não em linha reta; antigamente as pessoas ansiavam por liberdade; hoje em dia, são capazes de abrir mão de uma parte da liberdade a fim de se emancipar do espectro assustador da insegurança existencial. Este trabalho faz uma apresentação da concepção panóptica original e, após, expande-a para a realidade atual. Posteriormente, aborda-se a cegueira moral da nossa sociedade e, por fim, apresenta-se a esperança da construção de soluções. Necessitamos constantemente de atenção, estamos sob uma vigilância anônima que não nos permite resgatar o substancial de nós mesmos e enxergar o ser humano do nosso lado. Numa busca de soluções, torna-se necessário o fortalecimento da racionalidade substantiva, de considerar “o ser no mundo” para que os valores superem os fins. Academicamente é fundamental discutir as implicações dessa cegueira moral imbricada na sociedade e, mesmo nas universidades, centros de produção e disseminação do conhecimento, verifica-se a propagação de mecanismos de exclusão social. Mas para que mudanças efetivas aconteçam, por meio da construção conjunta de soluções, precisamos querer enxergar e ver, assumir nossas responsabilidades, aspectos bastante desafiadores em pleno século XXI.

Palavras chave: privacidade; panóptico; sociedade em rede

1 Introdução

Este ensaio tem como alicerces iniciais as ideias de dois filósofos do cotidiano, que escreveram pensando no homem comum: Michael Foucault e Zygmunt Bauman, sendo permeado por reflexões relativas à vigilância, à moral, a categorizações sociais. Posteriormente, expande-se para outros autores, tais como Max Weber, Enrique Dussel, Guerreiro Ramos, Byung-Chul Han, Sri Prem Baba, por meio da reflexão e do resgate, ou melhor, da introdução efetiva da ética substantiva, pois, afinal, já tivemos a ética como princípio balizador alguma vez em nossa sociedade? Quando nos desvencilharemos da lógica de produção que está presente nas mais variadas esferas da nossa vida: trabalho, família, busca do conhecimento? Até mesmo, quando estamos na universidade, em nível de graduação ou pós-graduação, estamos submetidos a mecanismos de produção – “publicar ou perecer” - para conseguir permanecer no sistema. Onde está o espaço para reflexão?

Tal como abordam Bauman e Lyon (2013), a vigilância é característica básica do mundo moderno, mas que está sempre em mutação. Antes, aparentemente sólida e estável (época pan-ótica), tornou-se mais móvel e flexível, manifestando-se em formas inimagináveis. Agora estamos no pós-pan-ótico, no qual não se verifica o engajamento mútuo: onde está a responsabilidade para com o ser humano

diante de nós? Divorciamo-nos do caráter moral das nossas ações (adiaforização)? No fim, nós, pessoas comuns, não acabamos atuando em defesa da onipresente e constante vigilância?

Precisamos sempre nos manter ocupados: trabalhar, estudar, cuidar da família. Mas também somos obrigados a nos divertir para poder publicar isso nas redes sociais. Quem é o grande julgador disso tudo? Por que simplesmente não vivemos sem querer expor a nossa vida à análise de outras pessoas, sem a intensa necessidade de vigilância dos outros? Somos as engrenagens deste sistema, sendo que o estado permanente de visibilidade é o que assegura o funcionamento automático do poder.

Bauman e Lyon (2013) verificam uma nudez física, social e psicológica na nossa sociedade. Buscamos receber atenção por meio das redes sociais em uma busca desesperada de espaço próprio para proteção. Dominados pelo medo, os nossos relacionamentos são fluidos, e é esse caráter instável que permite o poder, a origem não estaria nas mídias sociais. As redes sociais não são nem culpadas, nem salvadoras: uma faca pode ser usada para cortar pão ou gargantas.

Conforme Bauman e Donskis (2014), o progresso histórico acontece em forma de um pêndulo e não em linha reta; antigamente as pessoas ansiavam por liberdade; hoje em dia, são capazes de abrir mão de uma parte da liberdade a fim de se emancipar do espectro assustador da insegurança existencial. Estamos vivenciando um outro giro do pêndulo?

De tal modo, argumenta-se que, numa insegurança existencial, queremos ser vistos, mas não queremos ver e muito menos reparar o ser humano do nosso lado. De modo consciente ou inconsciente, somos propagadores da exclusão social, gerando uma sensação de insegurança cada vez maior. Torna-se necessário o resgate da substancialidade moral que foi deixada de lado – mas em algum momento ela foi considerada prioridade? - e uma conexão verdadeira com o nosso “eu” interior para uma construção do “nós” coletivo. Precisaríamos de tantos controles se a ética fosse uma prioridade nas ações humanas? Resgatar o essencial em nós mesmos e perceber o outro, torna-se urgente para nossa fidedigna emancipação, reconstrução genuína e legitimação intrínseca (e não extrínseca) de nossas ações.

Assim, este ensaio está organizado da seguinte forma: primeiro, faz-se uma apresentação da concepção panóptica original e, após, expande-a para a realidade atual. Posteriormente, aborda-se a cegueira moral da nossa sociedade e, por fim, apresenta-se a esperança da construção de soluções. O pronome “nós” empregado ao longo do ensaio, busca denotar, de modo reflexivo, uma situação geral da sociedade e não situações isoladas e específicas.

2 Vigilância na perspectiva Panóptica

Panóptico: lugar onde tudo se vê. Este projeto arquitetural foi criado pelo filósofo britânico Jeremy Bentham no final do século XVIII. Tal como abordam Bauman e Lyon (2013), foi um plano para refazer o mundo: uma arquitetura moral, disciplina da alma. Princípios panópticos serviram historicamente para manter a hierarquia e distinções de classe em lares, escolas, prisões, fábricas.

O poder é onipresente e onisciente, no qual o Panóptico de Bentham é a figura arquitetural dessa composição. O poder é visível e verificável, pois o essencial é que o vigiado se saiba vigiado: no anel periférico se é totalmente visto, sem nunca ver; na torre central, vê-se tudo, sem nunca ser visto: o princípio é conhecido: na periferia uma construção em anel; no centro, uma torre; esta é vazada de largas janelas que se abrem sobre a face interna do anel; a construção periférica é dividida em celas, cada uma atravessando toda a espessura da construção; elas têm duas janelas, uma para o interior, correspondendo às janelas da torre; outra, que dá para o exterior, permite que a luz atravesse a cela de lado a lado. Basta então colocar um vigia na torre central, e em cada cela trancar um louco, um doente, um condenado, um operário ou um escolar (FOUCAULT, 2002, p. 166).

O panóptico tornou-se conhecido quando foi explicado por Michael Foucault, o qual fez relações desta arquitetura com a vida cotidiana das instituições presentes na sociedade, constituindo uma chave para compreender a ascensão das sociedades modernas, autodisciplinadas. Neste sistema, o autor explica que o poder se dissemina através das pessoas, que são veículos deste, sendo que este é introjetado nos corpos. Os indivíduos são normalizados pelos regimes de verdade, que regularizam as condutas e disciplinam os sujeitos. Assim, verifica-se a alienação psicológica, dependência, projeção, introjeção. Trata-se de um zoológico real, no qual o animal é substituído pelo homem, com a categorização de grupamentos específicos, onde se pode realizar experimentações com as pessoas. Com mecanismos de observação, ganho de eficácia, rapidez e economia, capacidade de penetração no comportamento das pessoas e funcionamento contínuo, é um laboratório do poder, que permite aperfeiçoar o exercício do poder. Mas pouco importa quem exerce o poder, é uma autoridade anônima.

O panóptico foi concebido por Jeremy Bentham, depois abordado por Michael Foucault, a fim de explicar o funcionamento de muitas instituições da época e que existem até hoje. Porém, atualmente, o panoptismo está muito além das instituições, está nas nossas práticas cotidianas, está dentro das nossas casas sem nos darmos conta disso e é este o objetivo do próximo tópico, problematizar o sistema de vigilância que os próprios indivíduos perpetuam.

3 Vigilância numa concepção Pós-Panóptica

O treinamento pan-óptico, uma disciplina da alma, é uma arquimetáfora do poder moderno, da nossa vida cotidiana. Porém, Bauman e Donskis (2014) trazem a diferenciação que o velho pesadelo pan-óptico “nunca estou sozinho”, agora se transforma “nunca mais vou ficar sozinho”: o medo da exposição é abafado pela alegria de ser notado. Na era do consumo indiferente, ação social rotinizada e anestesia moral, buscamos receber atenção por meio das redes sociais em uma busca desesperada de espaço próprio para proteção. Forma-se então uma sociedade confessional, a qual “sou visto, logo sou”; “quanto mais pessoas me veem, mais eu sou”. Não temos mais prazer em ter segredos. Isso tudo denota segurança existencial.

Segundo Baba (2016), o nosso processo educacional faz com que carreguemos um vazio existencial, uma perda de consciência, na qual acreditamos que esse vazio será preenchido com algo que está fora de nós. Passamos a acreditar que nossa felicidade depende de circunstâncias externas, de outras pessoas ou de bens materiais. Assim, dinheiro virou sinônimo de felicidade e é por causa dessa ilusão que a depressão se tornou a doença do século e estamos criando uma humanidade dependente de terapia.

No panóptico, a disciplina está introjetada na pessoa, no pós-panóptico acrescenta-se a isso a cultura de massa e o consumo que fazem com que sejamos antes consumidores do que cidadãos. Há uma busca desenfreada por atenção, sendo a indiferença considerada uma catástrofe para o ser humano: não ser falado, ser considerado uma “não pessoa”, ser rejeitado e sentir-se isolado provocam um medo assustador no ser humano.

Conforme argumenta Han (2017), na atualidade, existe um inimigo fantasma que se estende por todo o planeta, como um vírus que se infiltra e penetra em todas as fendas do poder, buscando minar o sistema a partir do interior: é a violência da positividade que não pressupõe nenhuma inimizade, ela se desenvolve numa sociedade permissiva e pacificada. Assim, ela é inacessível a uma percepção direta, pois não há polarização entre amigo e inimigo, interior e exterior, próprio e estranho. É uma violência sistêmica, própria do sistema em que vivemos. Por exemplo, a Síndrome de Burnout é a queima do eu por um excesso de ser igual.

Bauman e Lyon (2013) trazem a reflexão que, diferentemente da antiguidade, na qual a visibilidade era dada somente ao rei, hoje vivemos a história do homem comum: qualquer um pode contar sua história nas redes sociais. A morte do anonimato é uma cortesia da internet, a matança da privacidade ocorre por nossa vontade própria, pelas maravilhas oferecidas em troca. Agora, a existência valorizada e significativa é o reconhecimento social, o “estar exposto” é avidamente desejado, pois a

possibilidade de exclusão é a principal fonte de ansiedade, o medo da inadequação é apavorante. A condição de ser observado passa de ameaça para tentação.

A internet e as redes sociais nos trouxeram vantagens inegáveis: envio e recebimento rápido de mensagens, retomar contatos antigos, contato sem que necessariamente aja proximidade física com familiares e amigos (quando estamos distantes geograficamente), divulgação de informações, grupos de estudo on line. Porém, conforme Sherry Turkle, em Bauman e Lyon (2013), “esperamos mais da tecnologia e menos de uns dos outros”: precisamos viver os relacionamentos e se proteger deles. Assim há um paradoxo: a mídia social nos aproxima e nos distancia: existem dois mundos on line e off line que são diferentes.

Vivemos em uma época na qual o smartphone parece fazer parte do nosso corpo: se, em algum momento do dia, verificamos que esquecemos o celular em algum local, inicia-se um processo de desespero e pânico: precisamos estar conectados 100% do nosso tempo. E a concepção moderna de funcionário? Graças aos dispositivos eletrônicos, estamos disponíveis 24 horas por dia aos nossos chefes. E precisamos estar sempre disponíveis, pois há o medo de ser substituído ou da demissão. Tal como aborda Zygmunt Bauman, em Bauman e Lyon (2013), os funcionários precisam transportar seus panópticos pessoais: “os subordinados estão tão preparados para o papel de autovigilantes que se tornam redundantes em relação às torres de vigilância do esquema de Bentham e Foucault” (p. 61). Bauman e Lyon (2013) alertam que a tecnologia é conhecida pela cegueira: ela reverte a sequência humana de ações dotadas de propósito, sendo que os impotentes são guiados pelos cegos, pois sendo impotentes não têm escolha. Achamos que o mal não está entre nós, mas a insensibilidade ao sofrimento humano e o desejo de colonizar a privacidade alheia apoderando-se do segredo de uma pessoa é uma maldade invisível, que é a mais perigosa. Segundo Baba (2016), todos nós carregamos um tanto de maldade e quanto mais maldade uma pessoa manifesta, mais dor ela carrega no seu sistema. Será que conseguimos enxergar estas formas de maldade em nós mesmos? Creio que não, estamos cegos.

4 A cegueira da modernidade

Conforme Bauman e Donskis (2014), mantendo-nos sempre ocupados e em movimento, estamos passando por uma época de alienação social, indiferença moral, desengajamento político, juramentos enfraquecidos, esquecimento deliberado, diálogo sufocado, sistema classificatório, hiper-racionalidade, preconceitos, obsessão pelo consumo e inflação de conceitos e valores (que invalidam as noções éticas). A sociedade se perdeu em suas metas, visão, direção de desenvolvimento e critérios de avaliação, verifica-se uma ambivalência e uma flutuação da responsabilidade. Numa sociedade

blasé, vivenciamos a importância e desimportância das coisas, ou seja, o “eu” no centro de tudo, sendo o self o umbigo do mundo: quando algo interessa é importante, quando já não me atinge, torna-se não importante. Nesta sociedade altamente individualizada, cada indivíduo é responsável pelo seu destino na vida, acarretando uma inadequação existencial quando não se obtém êxito.

Portanto, tanto na concepção panóptica original como na que temos na atualidade, apesar das explicações operacionais se diferenciarem, vivenciamos a alienação psicológica e uma desvalorização da linguagem e do diálogo nas duas formas. É como se as pessoas não pudessem ser elas mesmas, é preciso seguir uma ordem imposta.

Para Han (2017), numa ação imunológica de ataque e defesa que adentra o campo social, inscreve-se uma cegueira: pela defesa, afasta-se tudo que é estranho. Mesmo que não represente nenhum perigo, é eliminado por sua alteridade, assim os imigrantes são vistos mais como um peso do que uma ameaça. O mundo organizado imunologicamente é marcado por barreiras, passagens e soleiras, cercas, trincheiras e muros.

Assim, existem contrastes de riqueza e pobreza. Mas em se tratando de desigualdades, o problema não é eu ganhar 3 mil reais e outra pessoa 8 mil reais; a questão emblemática a considerar são os casos de famílias que não recebem nem o suficiente para manter uma vida digna. Segundo relatório divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2017, metade da população brasileira vive com menos de um salário mínimo.

Segundo Baba (2016), quando damos lugar à estratégia em vez da espontaneidade, deixamos de fazer o que nosso coração determina e passamos a fazer aquilo que agrada aos outros. Deixamos de ouvir a voz do coração e passamos a ouvir a voz da nossa mente, a razão vai se sobrepondo à intuição. Porém, razão sem intuição é o mesmo que um pássaro sem asas. Ao agirmos puramente com base na razão, nos tornamos uma máquina, ao agir apenas com base no sentimento e no instinto, tornamo-nos um animal. A intuição une pensamento e sentimento, raciocínio e instinto, ela nos aproxima daquilo que nos define como seres humanos.

5 A construção de soluções

Esta seção trata da esperança da construção de soluções, de não perdemos o entusiasmo. Sim, soluções no plural, pois somos um povo de múltiplas características e uma única solução padrão não resolverá os problemas da sociedade. Referendam-se as ideias de Kalberg (1980) sobre o “desencantamento do mundo” e resgata-se a necessidade do fortalecimento da racionalidade substantiva – de considerar o ser no mundo -, a fim de que os valores superem os fins: que os valores éticos suplantem os valores utilitários e instrumentais.

Segundo Weber (2004), a racionalidade substantiva ou de valor (Wertrationalität) é determinada independente de suas expectativas de sucesso e não caracteriza nenhuma ação humana interessada na consecução anterior a ela. Para Theodor Adorno, a percepção de possíveis vantagens é inimiga mortal de todas as relações humanas. Ramos (1981) discorre que a racionalidade substantiva sustenta que o lugar adequado à razão é a psique humana. Na atualidade, estamos vivenciando uma corruptela do termo razão: uma racionalidade que depende dos interesses sociais e do desenho social e não da psique humana, assim, é uma categoria sociomórfica. O debate substantivo constitui a essência da forma política da vida e é também requisito essencial para o suporte de qualquer bem regulada vida humana associada em seu conjunto.

Para Baba (2016), estamos caminhando para um grande fracasso, pois estamos buscando as soluções nos lugares errados, fora de nós. A felicidade não está nos bens materiais, no futuro ou na opinião alheia, ela está dentro de nós. Devemos nos curar do egoísmo (doença do ego) por meio do autoconhecimento, a fim de expandirmos a nossa consciência e despertarmos para o amor.

Por um mundo mais humano, Dussel (2002) ressalta a importância de se considerar o que a modernidade excluiu, de partirmos para o transmoderno, na qual é uma realidade multicultural, versátil, híbrida, pós-colonial, pluralista, tolerante e democrática (mas além da moderna democracia liberal do Estado europeu), respeitando a exterioridade e as identidades heterogêneas. Desta forma, não há categorizações sociais, mas sim, o reconhecimento e valorização de uma sociedade pluralista.

Assim, valoriza-se as existências reais e particulares de seus participantes, contrapondo-se ao processo excludente de globalização. É um retorno à consciência das grandes maiorias da humanidade, do seu inconsciente histórico excluído, considerando um mundo multipolar do século XXI (DUSSEL, 2002). É preciso indicar as contradições do discurso dominante, pois a crítica pela crítica acaba sendo algo vazio.

Para Foucault, conforme explicam Böhm e Spoelstra (2004), a iluminação é uma atitude, uma vontade decisiva, de não ser governado como isto ou aquilo. Assim, a crítica é sobre o questionamento contínuo de conceitos e ordens históricos, exemplificado pela famosa definição de Iluminismo de Kant como "desafiar-se" (aude sapere) - ter a coragem de pensar além dos regimes autoritários e, especialmente, ter a coragem de questionar as regras que governam as próprias ações e crenças.

Ritson e Parker (2016) nos fizeram compreender a importância do contexto histórico, da compreensão das crenças do passado e do presente. Porém, tal como eles mesmos problematizam: apesar da importância de entender os estilos e valores de uma dada comunidade num período de tempo, história não é tema quente nas teorias. Os autores clamam pela honestidade intelectual. Bauman e Donskis (2014) também ressaltam a importância da valorização da memória de um povo.

Ghoshal (2005) ressalta a importância e responsabilidade das ciências sociais em moldar comportamentos, diferente das ciências naturais. O estudioso fala em moralidade, bom senso, relegitimar o pluralismo, considerar a substância do conhecimento e a intencionalidade dos indivíduos para valorização dos conhecimentos práticos, a fim de reduzir a desumanização das credenciais científicas para criação de um ambiente mais rico de conhecimento que considere a preferência das pessoas – “o ser humano no mundo”, mencionado por Kalberg. E é essa condição de heterogeneidade que temos que ter em mente. Segundo o filósofo e sociólogo Theodor Adorno, “liberdade não é poder escolher entre preto e branco, mas sim abominar este tipo de proposta de escolha.”

Para Baba (2016), o processo educativo de uma criança faz com que ela comece a deixar de confiar, começa a ser atingida pelo medo na forma de desconfiança e da insegurança, e pelo ódio na forma da raiva e da vingança. Assim, a criança aprende a se defender e utilizar mecanismos que, ao mesmo tempo, servem para proteção, mas também geram separação e esquecimento: os muros que você constrói ao seu redor para proteção são os mesmos que o mantém isolado do mundo.

Partindo do homo sapiens, devemos desenvolver o homo ludens dentro de nós: o espírito recreativo, alegre, esperançoso, reflexivo, meditativo, em contato com a natureza. Dussel (2002) fala sobre a importância da criatividade para que a humanidade redefina sua relação com a natureza baseada na ecologia e na solidariedade inter-humana, precisamos considerar empatia em todas as esferas da nossa vida: família, amigos, trabalho, com vizinhos, porteiros, funcionários da limpeza.

Estamos vivendo uma moderna vitória da tecnologia sobre a ética. Tendo em vista que atualmente segurança e ética são inconciliáveis, faz-se necessária uma adequação, um equilíbrio. Neste cenário emblemático, onde encontramos nossa essência básica? Onde está a substancialidade? Os autores propõem uma “demolição” para posterior “construção” – política e por liderança espiritual - sem jogos de faz de conta, sem o hiato entre o que precisa ser abandonado e o que precisa ser aderido. Nesta nova construção, compreensão mútua, crítica social e auto interpretação são aspectos necessários para evitar a morte social, morte de tudo que importa sem chances de ressurreição, na qual a exclusão social representa o adiamento desta execução. Eles sugerem a substituição da letra “t” para “d” da palavra solitário, denotando solidariedade, pois quando somos capazes de explicar o porquê reconhecemos a personalidade e a dignidade do outro, há a destruição do milagre moral e ético.

Dussel (2002) propõe uma ética da libertação, um novo tipo de possibilidade teórica que emerge a pensar no mundo como um moderno trans-organização da vida caracterizada por sua pluralidade, diversidade e razoabilidade. Bauman (2017) propõe o avanço gradativo da utopia (lugar ainda inexistente, mas à espera no futuro) para o que ele chama de ‘retrotopia’ (volta ao modo de vida que foi exageradamente, irrefletidamente e imprudentemente abandonado).

Se tudo está fluído e líquido na nossa atualidade, temos medo que, neste cenário, a ética evapore. É viável existir um fio de esperança? Para Santos (1999), num momento de espera sem esperança, recuperar a esperança significa alterar o estatuto da espera, tornando-se simultaneamente mais ativa e mais ambígua, criando campos de experimentação social onde seja possível resistir localmente às evidências da inevitabilidade a fim de uma vida digna e decente. Para Ibarra-Colado, o reconhecimento da "alteridade" nos leva a entender que a inclusão global não deve eliminar as particularidades de toda realidade local.

Para que isso se concretize, precisamos nos emancipar e questionar o alcance social de nossas ações, resgatar os elementos permanentes da vida humana, conciliando teoria e prática para uma práxis transformadora. Enfim, outros Mundos são possíveis. E Mundos no plural, denotando a nossa realidade "multi". Mas para tal, precisamos querer enxergar e ver, assumir nossas responsabilidades, tarefas que são muito desafiadoras em pleno século XXI.

Referências bibliográficas:

- BABA, S. P. (2016). Propósito. A coragem de ser quem somos. Rio de Janeiro: Sextante.
- BAUMAN, Z. (2004). Amor líquido: sobre a fragilidade das relações humanas. Rio de Janeiro: Zahar.
- BAUMAN, Z. (2014). Cegueira Moral. Rio de Janeiro: Zahar.
- BAUMAN, Z. (2017). Retrotopia. Rio de Janeiro: Zahar.
- BAUMAN, Z.; & LYON, D. (2013). Vigilância Líquida. Rio de Janeiro: Zahar.
- BÖHM, S.; & SPOELSTRA, S. (2004). No critique. Ephemera, 4(2), 94-100.
- DUSSEL, E. (2002). Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão. Petrópolis: Vozes.
- DUSSEL, E. (2002). World-System and Trans-Modernity. Nepantla: Views from the South, 3(2), 221-244.
- Foucault, M. Foucault pour lui-même, (2003). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Xkn31sjh4To>. Acesso em julho de 2018.
- FOUCAULT, M. (2002). Vigiar e Punir: história da violência nas prisões. 25ª ed. Petrópolis: Vozes.
- GEPPERT, M. et al. (2017). Signs of dystopia and demoralization in global academia: Reflections on the precarious and destructive effects of the colonization of the Lebenswelt. Critical perspectives on international business, 13 (2),136-150.
- GHOSHAL, S. (2005). Bad management theories are destroying good management practices. Academy of Management learning & education, 4(1), 75-91.
- HAN, B. C. (2017). Sociedade do cansaço. Petrópolis, RJ: Vozes.

- HASSARD, J. S. (2012). Rethinking the Hawthorne Studies: The Western Electric research in its social, political and historical context. *Human Relations*, 65(11), 1431-1461.
- IBARRA-COLADO, E. (2006). Organization Studies and Epistemic Coloniality in Latin America: Thinking Otherness from the Margins. *Organization*, 13(4), 463–488.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017). Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida. *Estudos & Pesquisas*.
- KALBERG, S. (1980). Max Weber's types of rationality: cornerstones for the analysis of rationalization processes in history. *American Journal of Sociology*, 85(5), 1145-1179.
- MARSDEN, R; TOWNLEY, B. (1995). A coruja de Minerva: reflexões sobre a teoria na prática. In: MARQUEZ, G. G. Doze contos peregrinos. Rio de Janeiro: Record.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE – Governo do Brasil. (2019). O que é Síndrome de Burnout? Disponível em: <<http://www.saude.gov.br/saude-de-a-z/saude-mental/sindrome-de-burnout>>. Acesso em: 29/09/2019.
- RAMOS, A. G. (1981). A Nova Ciência das Organizações: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro/RJ: FGV.
- RAMOS, A. G. (1965). A redução sociológica: introdução ao estudo da razão sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro Ltda.
- Ray, R. (2008). *Touch Enlightenment: Finding Realization in the Body*. Colorado: Sounds True.
- RITSON, P. A. & PARKER, L. D. (2016). You're in the Army now! Historical lessons for contemporary management theorists. *Journal of Management History*, 22(3), 320-340.
- SAINT-EXUPÉRT, A. (2005). *O Pequeno Príncipe*. Rio de Janeiro: Agir.
- SANTOS, B. S. (1999). Por que é tão difícil construir uma teoria crítica? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 54(1), 197-215.
- WEBER, M. (2004), *Economia e sociedade*. Brasília: UnB.
- WEBER, M. (2016). *Metodologia das Ciências Sociais*. 5ed São Paulo: Cortez, 2016.

22. Innovative Public policies for emerging social problems: the case of the older people in Spain

Jesús Manuel Pérez Viejo⁷²

Mar Rodríguez Brioso⁷³

Victor Renobell Santaren⁷⁴

Ana Dorado⁷⁵

249

Abstract: Nearly 40% of the population will be over 65 in 2050 and those over 80 will be 10% (INE, 2016). Factors such as the ageing of the population, changes in family structures and traditional forms of care put significant pressure on social protection systems, making it difficult for the Specialised Social Services to cover basic needs for the elderly.

Taking into account these new emerging realities, it is necessary to analyse the initiatives from public and private management for the care of the elderly. In this sense, an approach from ageing in the environment itself or housing (Bookman, 2008, Rodríguez, 2011) from the model of person-centred care (Sanderson, Thompson and Kilbane, 2006; Rodríguez, 2013) in an integral manner (Mount, 1987; Mount and Zwernik, 1988; Curry and Ham, 2010; Leichenring, 2012; among others) and from the perspective of the analysis of support networks and new technological support services that improve people's lives (Zunzunegui, Alvarado, Del Ser and Otero, 2003; Wieland, 2010), can lead to new models of care for older people, more profitable than institutionalization (Mansell, Knapp, Beadle-Brown and Beecham, 2007), and on the other hand, offer more adequate responses to the new psychosocial needs of the older population in Spain.

The aim of this communication is to analyse the reality in Spain and the policies developed as alternatives to institutionalisation.

Keywords: older people; social services; public policies; social needs; social research

Introduction

This study focuses on the conditions of old age in Spain. It analyses social and socio-sanitary situations and is linked to current policies. Taking these new emerging realities into account, alternatives to full

⁷² Universidad Internacional de La Rioja (UNIR), jesusmanuel.perez@unir.net;

⁷³ Universidad Internacional de La Rioja (UNIR), mar.brioso@unir.net;

⁷⁴ Universidad Internacional de La Rioja (UNIR), victor.renobell@unir.net;

⁷⁵ Universidad Complutense de Madrid, adorad01@ucm.es.

institutionalisation are proposed. The main objective is to rethink the current conditions of old age in Spain and to draw the priority lines of new emerging care.

For this purpose, the social conditions of old age and the family have been analysed according to various reports drawn up by relevant institutions. We have also searched for the main authors who respond to these conditions. And on the basis of their conclusions, it outlines the new proposals and conditions to be faced by current laws and policies acting on older people.

1. Theoretical Framework

Ageing in Spain

According to IMSERSO (2017), the ageing of the population is a worldwide phenomenon and is one of the main challenges of the developed countries and especially of those that make up the European Union. In this sense, Pérez (2011) considers that the demographic transformation currently taking place in all the countries of the world constitutes the most important in the history of humanity. Likewise, Lorenzo (2011) points out the structural component of this situation in our country.

It is for this reason that the increase in the number of elderly people and the changes in the family structure in Spain represent a challenge for public policies and for the Social Services Specialized in the care of the elderly. There is continuous warning of the country's difficulties in managing an ageing society and projections of greater difficulties in future times, given that nearly 40% of the population will be over 65 in 2050 and those over 80 will account for 10% (INE, 2017).

As established by Tamez and Ribeiro (2012), two levels are distinguished, the macro-social referred to the aging process of the population and the micro-social referred to the individual aging process, that is, the bio psychosocial process lived by the person himself.

Meil (2011) states that in developed countries the increase in population longevity is accompanied by a contraction in morbidity, that is, a reduction in the number of years lived in poor health. However, health is not just a physiological and biological issue. The World Health Organization (hereafter WHO) defines it as a state of complete physical, mental and social well-being, and not only as the absence of disease. Therefore, the concept of health is not only made up of disease, but also of social, economic and personal factors.

One of the issues to consider in the study of older people is the self-perception they have about their health. Although the perception of health worsens as age increases, it continues to be good or very good for 44% of those over 65, with a more negative assessment being perceived in women than in men in this age group. (CIS, 2018).

In relation to the concerns of older people in Spain, economic aspects and health are the main concerns of older Spaniards (CIS, 2018).

Another interesting fact is that older people consider themselves to be happy with a score of 7.33, somewhat lower than the happiness of Spanish society as a whole, 7.50 (CIS, 2018).

Social image of old age

Many authors have delved into the social image of old age. According to Featherstone and Hepworth (cited in Kehl and Fernández, 2001), among the cultural and socioeconomic changes that have shaped the current image of old age can be considered: "advances in medical science; the spectacular increase in life expectancy; the impact of consumerism, the expansion of mass media, the influence of feminism and the multiculturalism of complex contemporary societies" (p. 144).

In the collective imaginary of Spanish society, the age at which Spanish society has been considering an elderly person is still present. Society places it at the age of 68.10 years, barely 3 years over the age of 65 and even remains (64.94 years) for the group of 18-24 years (CIS, 2018). According to the CIS (2018), the reasons why Spanish society considers a person to be older are: the decline in their physical abilities (25%), age (12%), health (12%), the decline in their intellectual abilities (11%), their way of being, thinking (10%) and being retired (9%).

Martín García (2000), makes an analysis of the different theories, moving from "a dominant traditional view of old age, based on the approaches of the deficit and deterioration model, to the more current view that responds to what we call a positive approach to ageing" (p.162). In this sense, Torralba, Gimenez and Maños (2009), "the ageing of the population in Western countries is currently resulting in a social reformulation of old age, increasingly postponed as a stage of the life cycle in favour of the expansion of older people" (p.28).

Living situation and patterns of care

For the 80% of people over 65, having a partner is very important and 92% consider it very important to have children (CIS, 2018). However, while both the couple and the children have been and continue to be the main carers of the elderly in the home, the elderly live mainly with the couple and not all live with the children.

According to the Continuous Household Survey (2017), the most common form of cohabitation among older people is the single couple, without children or other members (41%), either because they have not had or because they are in the empty nest stage, once the children have been emancipated. Single-person households represent 23% with a greater presence of women than men (70%). According to

the INE (2017), this difference is due, among other reasons, to the greater life expectancy of women, to the greater number of widows and to the fact that women do not marry as much in second marriages as men.

Abellán, Alba and Pujol (2018), allude to the decrease in mortality and to the greater facilities for living alone as having better health that allow them to have greater functional capacities, together with technological and economic resources.

With regard to society's preferences for coexistence when they were older, according to the CIS (2009) they are located in preferring to live in their own home, even if only (70%) followed by in the home of a child or another family (18.3%) and in an urbanisation or residence (8%). To say that these preferences coincide with the reality of older people today.

The spouse is the protagonist of the aid and when there are older widowers, the phenomenon appears that Serrano (2014) calls itinerant grandfather or swallow, that is, the grandfather who lives on a rotating basis in the homes of all his children.

The role of the family

The changes pointed out in the ageing processes are framed, in the case of Spain, in the role of the family in society. Historically, the Spanish family, inserted in a conservative society of family court, has been the main provider of the care and attention of their elders... For several decades, the Spanish family has witnessed a series of changes that have shaken the pattern that responded to family benefits and family solidarity. The fall in the birth rate, the alteration of the life cycle, the new family forms and the incorporation of women into the labour market, among others, have altered the internal functioning of the family in diverse matters such as roles, family relations and/or decision-making (Alberdi, 2006; Bazo, 2008; Mora, 2012, Rodríguez-Brioso, 2005; Del Campo and Rodríguez-Brioso 2003, 2008; Iglesias de Ussel, 1998, Del Campo, Navarro, 1985; Ayuso,(2012).

The family is the most valued social institution and this recognition is supported by an organization such as the United Nations, which in article 16 of the 1948 Declaration of Human Rights recognizes the family as a natural and fundamental element of society.

In this sense, the main functions that Spanish society attributes to the family according to the CIS (2017) are: to promote love and affection to all members (30%), to raise and educate children (29%), to maintain cultural values (14%) and to enjoy children (13%). The least recognised functions are health care for the elderly (5%), financial support for members (2%) and care for the elderly (1%).

As for the importance of family relationships for its members, based on CIS data (2017) it is not only considered very important to have cordial relationships (99%) but these are valued as satisfactory (68% totally or quite satisfactory) (CIS, 2018).

On the other hand, the ageing of the population and the coexistence of several generations, due to the longer life expectancy, the reduction of the birth rate and the pluralisation of life projects, have caused the average size of the families to decrease.

This decrease in household size implies a verticalization of family relations in a type of family that Meil (2007) calls "peas", that is, intergenerational relations increase and intergenerational relations decrease.

Landrei (2001) considers that there are more and more situations of older people living alone, without primary support networks, because of the verticalisation of families, and the reality of assistance should then fall on peer support networks (horizontal solidarity) that are not inbred. In this sense, the non-consanguineous support network and the demand for public support will gain importance. Friendship, for those over 65 years of age, is considered 84%, quite or very important (CIS, 2015).

Likewise, in the current family solidarity, it is necessary to take into account, together with the decrease in the number of children, the incorporation of women to the work extra domestic. Meil (2007) concludes that despite the fall in fertility, there are no clear signs of a weakening of intergenerational relations deriving from the fall in fertility, but rather of the dispersion of younger generations, as a consequence of the absence of job and professional expectations.

On the other hand, it is important to consider that the process of individualization embedded in postmodern society does not necessarily imply a rupture in the role of the family in caring for the elders. In this sense, Meil (2011). He considers that "in the same way that industrialization has not destroyed the family, but has restructured and redefined the multitude of relationships and meanings that are gathered under the signifying family, neither can it be affirmed that individualization is destroying family solidarity" (p. 201).

According to Mora (2012), family solidarity is still a "social capital" that individuals count on to increase their subjective and material well-being, but for this "social capital" to be available, people must invest time and effort in maintaining continuous and satisfactory relationships that guarantee the strength of ties. (p. 114)

Inclusion and the digital divide

Older people connect to networks for continued use at an accelerated rate, but those who do not connect isolate themselves from a medium that can further enrich their lives. The introduction of new

technologies tends to increase measures of cognitive performance and autonomy, while others, such as depression levels, appear to be decreasing (Ala-Mutka et al.2008; Morillas, 2013; Stiakakis 2010; Tameret al., 2013).

For older people to be initiated into digital networks, they depend on professional help that they must be willing to seek (Aldana, 2012). And this is precisely the first barrier to access for this group. There are many policies to activate old age thanks to Information and Communication Technologies (ICT). Because "ICT can play an important role in the lives of older people, either as a dynamizing element that facilitates social participation and the activity of healthy older people, or as a compensating element for some of the deficits that are usually associated with the last phases of aging" (Jiménez 2015:9). Another positive factor is that access to and use of certain ICTs can lead to an increase in the autonomy of older people. Technology ceases to become 'the task' and becomes the instrument through which other tasks that have nothing to do with it are carried out (Álvarez, 2014; Jiménez, 2015 and Weingart et al. 2006).

Social networks and older women

According to Fernandez (2012), women tend to be more available than men to make use of social networks and more often use them to maintain contact with family and friends. Likewise, access to information is another of the main uses referred to and best valued by older women. However, men are more interested in other types of activities that are linked to work after retirement, as this would increase the perception that they are still useful and functional in their homes and for society.

As for the social networks most used by this group, as indicated by the aforementioned authors (Querol, 2012; Izquierdo, 2016; Gamero, 2017). Facebook and Twitter are those that most frequently study in the company of young people between the ages of 15 and 25, as well as, they tend to take some advantage of the Internet when entering websites such as www.todomayores.com or www.mayores.es, making the leisure time during the networks is beneficial to be in constant education on the management of networks through stimulating content for the elderly. As the authors put it: "These portals aim to facilitate daily activity and improve the quality of life of the elderly and of people who work or live with them" (Martínez, Merino and Morillas: 2016, p.). 3), which in turn, evidences that the use of web portals that integrate people of the third age, allows that these experience feelings of well-being, since in addition to the contents that interest to this group, they can share the leisure time with relatives, mostly young that in turn, reinforce the knowledge on the handling of the devices, promoting the learning of new ways of access towards different forms of education and entertainment. The latter is important for consolidating active ageing in the older adult group.

Internet becomes a tool that works to alleviate the impossibility of carrying out daily activities due to the difficulty of making movements, since the services offered can be used from the comfort of the home, which would explain, in turn, the increase in the use of these technologies by older people, as expressed by Martinez, Merino and Morillas (2016).

Policies on old age in Spain

According to IMSERSO (2017), the ageing of the population is a worldwide phenomenon and constitutes one of the main challenges of the developed countries and especially of those that make up the European Union at the present time. In this sense, Pérez (2011) considers that the process of demographic change currently being experienced in all the countries of the world constitutes the most relevant experienced by humanity in all its history. Likewise, Lorenzo (2011) points out the structural component of this situation in our country.

In this order of ideas, the Council of the European Union in its Declaration (EPSCO, 2012) expresses its commitment to guarantee the right of the elderly to a dignified life and to promote their independence and participation in social, economic and civic life. Emphasize that this right of the elderly to a dignified and active life must be framed in the member countries in equal opportunities, non-discrimination and care in situations of need.

In this sense, and on the basis of the content of the European Union Guidelines urging the Member States to guide their policies for the elderly towards active and supportive ageing between generations, the National Strategy for Active Ageing and Good Treatment of Older People, 2018-2021 (hereinafter ENPMEABT) is framed.

As fundamental premises that guide ENPMEABT, they are found: Ageing must be understood and recognized as a social achievement, far from being considered as a problem or threat to the Spanish welfare system; active ageing depends on demographic, health, social, cultural, political and economic variables; and the needs and demands of the elderly population in their vital aspects must be covered by society.

Therefore, the coverage of these needs appears as the main objective of public policies, according to the ENPMEABT. Likewise, the public actions that will be aimed at achieving objectives such as: To guarantee the active participation of older people in the formulation and application of all activities in public life, if they so wish and especially in the policies that affect them; to promote the permanence of older people in their family and community environment; to promote comprehensive and inter-institutional care, focused on older people, on the part of public and private entities, and to ensure the proper functioning of programmes and services aimed at this population; to guarantee the

protection and social security of older people; or to favour active ageing with effective measures, since through it a healthy ageing will be achieved.

On the other hand, and based on these objectives, Lines of Action are established such as: Improving the work of the elderly and extending their working life; Promoting participation in society and its decision-making bodies; or Facilitating a healthy and independent life, in adequate and safe environments. Likewise, a series of strategic objectives are transferred to all the agents and actors involved in the care of the elderly, such as: creation of environments adapted to the elderly; harmonisation of health systems with the needs of the elderly; promotion of sustainable and equitable systems to offer long-term care (home, community and institutional).

2. Problem and objectives

According to Cury and Astray (2018), while the progressive loss of autonomy from this age range onwards is directly related to the onset of degenerative diseases and general health conditions, the social and economic conditions of older people also play a decisive role. The situation of dependency has a greater incidence when, in addition to the weakening of health, socio-economic conditions are added that do not allow the elderly person to have their own resources -family, social, and/or economic- and it is still the elderly in the poorest sectors of society who most frequently suffer situations of dependency that require formal assistance from public institutions.

According to Barrat (2007), Pinzón-Pulido (2016), staying at home as one ages is not only the majority desire of older people according to studies carried out, but also beneficial for their physical, social and emotional well-being. In addition, Oldman (2003) indicates that staying at home for older people is the cheapest option for the State.

Based on the data indicated on the ageing of Spanish society and the need to respond to new needs, it is considered that the main public actions that should be carried out have to do with the support and promotion of the following strategic lines:

- Develop actions based on the results of research on specific needs on ageing
- Establish effective coordination spaces with different social protection systems
- Supporting the family environment in care
- Ensure accessible and healthy physical environments
- Promote intergenerational solidarity
- Strengthen social cohesion through volunteer programs
- Providing ICT learning opportunities

3. Conclusions

As seen throughout the study, old age is changing. New living conditions associated with a new image of old age mean that new policies take into account factors such as active ageing, caring for the elderly in their own environment and new housing-centred support. Old age is seen as a new visa opportunity associated with new social conditions. The new patterns of coexistence mean that social policies must be aimed at keeping the elderly person in their own home, with the support of the family and new social services. Domiciliary care must be a fundamental pillar in the new emerging social policies. The new laws on the care of the elderly already include a proposal of this type, as we have been able to see and analyse in the case of Spain. And as we can see, the support networks are no longer only physical, but the virtual world comes into play. Virtual accompaniments and new online services help older people to maintain their own support networks and guarantee new perspectives of life. Technologies in this sense must be a fundamental pillar of support in the new policies of active old age and socio-health care of old age in Spain.

References

- Abellán, A.; Ayala, A; Pérez, J. and Pujol, R. (2018). *Un perfil de las personas mayores en España, 2018. Indicadores estadísticos básicos*. Madrid, Informes Envejecimiento en red nº 17, <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-indicadoresbasicos18.pdf>>
- Ala-Mutka, K., Malanowski, N., Punie, Y. and Cabrera, M. (2008): *Active Ageing and the Potential of ICT for Learning*. Institute for Prospective Technological Studies (IPTS). Joint Research Centre (JRC), Sevilla: European Communities. doi 10.2791/33182
- Alberdi, I. (2006). Las transformaciones de las familias en España. *Revista de Cultura y Ciencias Sociales*, nº 50, 29-40.
- Aldana, G., García-Gómez, L., and Jacobo, A. (2012): Las tecnologías de la información y Comunicación (TIC) como alternativa para la estimulación de los procesos cognitivos en la vejez. *CPU-e Revista de Investigación Educativa*, 14, 153-166.
- Álvarez, E. (2014): *Usos y gratificaciones en el consumo de las aplicaciones de internet en personas mayores* (tesis doctoral). Barcelona: Ediciones Universidad Autónoma de Barcelona.
- Ayuso (2012). El deber de apoyar a la familia. Una revisión del pacto intergeneracional de ayudas familiares en España. *Panorama Social*, nº 15, 143-158.
- Barratt, J. (2007): *Major developments and trends in creating enabling environments for older persons*. (Briefing paper prepared for AARP and United Nations Programme on Ageing), Nueva York: United Nations

- Bazo, M.T. (2008). Personas mayores y solidaridad familiar. *Política y Sociedad*, vol. 45, nº. 2, 73-85.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2009). Estudio 2801. *Barómetro de Mayo 2009*.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2015). Estudio 3057. *Barómetro de Marzo 2015*.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2018). Estudio 3207. *Barómetro de Marzo 2018*.
- Consejo Estatal de personas Mayores (2017). *Estrategia Nacional de Personas Mayores para un Envejecimiento Activo y para su Buen Trato (2018-2012)*. Retrieved October 12, 2019 <https://www.fundadeps.org/recursos/documentos/844/02EFE9D3.pdf>
- Cury, S. and Astray, A.(2018). Las necesidades sociales de las personas mayores en entornos residenciales en la actualidad. *Trabajo Social Hoy* , n.º 83 , 105-122
- Del Campo, S. and Navarro, M. M. (1982). *Análisis Sociológico de la Familia española*. Ministerio de Cultura: Madrid.
- Del Campo, S. and Rodríguez-Brioso, M. M. (2002). La gran transformación de la familia española en la segunda mitad del siglo XX. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 100, 103-165..
- Del Campo, S. and Rodríguez-Brioso, M. M. (2008). Familia en La Sociedad. Vol. I, 139-216. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Fernández, M. (2012): *Redes sociales y mujeres mayores: estudio sobre la influencia del uso de las redes sociales en la calidad de vida*. Oviedo: Ediciones Universidad de Oviedo.
- Gamero, V. (2017): *La ignorancia digital y la emancipación intelectual: las voces de los más mayores* (Tesis doctoral). Barcelona: Ediciones Universidad Autónoma de Barcelona
- Iglesias de Ussel (1992), *La familia y el gran cambio político en España*. Tecnos.
- IMSERSO, (2016). *Las personas mayores en España*. Datos Estadísticos Estatales y por Comunidades Autónomas. (pp. 35-42) Retrieved October 12, 2019 http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/112017001_informe-2016-persona.pdf
- Instituto Nacional de Estadística (2017). *Encuesta Continua de Hogares 2017*. INEbase
- Instituto Nacional de Estadística (2017). *Indicadores Demográficos Básicos 2000-2017*. INEbase
- Izquierdo, A. (2016). Las TIC y la tercera edad (tesis de pregrado). Universidad de Valladolid, Valladolid.
- Jiménez, J. (2015): *Educación en nuevas tecnologías y envejecimiento activo*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Kehl, S and Fernández, J. (2001). La construcción social de la vejez. *Cuadernos de Trabajo Social nº 14*, 125-161.
- Landrej, E. (2001). *Adultos, mayores y Familia: algunos aspectos de la intervención en Trabajo Social*. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-017-031.pdf>

- Lorenzo, L. (2011). *Articulación entre las relaciones familiares y sociales y la discapacidad en Europa*. Retrieved October 12, 2019 <http://www.falternativas.org/en/estudios-de-progreso/documentos/documentos-de-trabajo/articulacion-entre-las-relaciones-familiares-y-sociales-y-la-discapacidad-en-europa>.
- Martin Garcia (2000). Diez visiones sobre la vejez: del enfoque deficitario y de deterioro al enfoque positivo. *Revista de Educación* nº 23, pp 161-182
- Martínez, G., Merino, M., and Morillas, A. (2016): *Una aproximación a la influencia de las nuevas tecnologías en los consumidores seniors en España: usos y valores*. Madrid: ESIC Business & Marketing School, España.
- Meil, G (2011). *Individualización y solidaridad familiar*. Colección Estudios Sociales, nº 32. Fundación La Caixa
- Meil, G. (2007). Consecuencias de la caída de la fecundidad sobre el intercambio entre las generaciones. *Revista Internacional de Sociología* vol. LXV, nº 48, 9-31
- Martin Garcia (2000). Diez visiones sobre la vejez: del enfoque deficitario y de deterioro al enfoque positivo. *Revista de Educación*, núm23, pp 161-182
- Mora Mendoza, B. (2012). Solidaridad familiar y resiliencia. Documentos de Trabajo Social, nº 51, 99-120.
- Oldman, C. 2003. Deceiving, theorizing and self-justification a critique of independent living. *Critical Social Policy* 23, 44-62
- Pérez, J. (2011). El envejecimiento demográfico. En M. A. Blasco, y J. Pérez, *Envejecimiento* (págs. 37-104). Madrid: CSIC.
- Pinzón-Pulido, S.A. (2016): *Atención residencial vs. atención domiciliaria en la provisión de cuidados de larga duración a personas mayores en situación de dependencia*. Tesis doctoral, Universidad de Sevilla.
- Querol, V.A. (2012): *Mayores y ciberespacio: Procesos de inclusión y exclusión*. Barcelona: UOC.
- Rodríguez-Brioso, M. M. (2004). Las nuevas relaciones de pareja entre la tradición y la modernidad. *Revista de Juventud* nº 67, 71-84.
- Serrano, J.A. (2014). *El papel de la familia en el envejecimiento activo*. Instituto Internacional del Estudios sobre la Familia.
- Tamez, B. and Ribeiro, M. (2012). El proceso de envejecimiento y su impacto sociofamiliar. *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, nº 4, 11-30
- Torrallba, F.; Giménez-Salinas, J. C. and Mañós, F. (2009). *La ancianidad en nuestro mundo*. Prohom. Edicions i Serveis Culturals, S.L.

Weingart, S., Rind, D., Tofías, Z. and Sand, D. (2006): Who uses the patient internet portal? The patient site experience. *Journal of the American Medical Informatics Association*, 13(1): 91-95.

23. Effects of Inequalities in health and quality of life in Spain during the Great Recession

Esteban Sánchez Moreno⁷⁶

Lorena Patrícia Gallardo Peralta⁷⁷

Iria-Noa de la Fuente Roldán⁷⁸

261

Abstract: The economic crisis known as the Great Recession that began in 2008 is a fundamental historical point of reference in understanding recent changes to systems of social stratification. The crisis has had a particularly profound impact in the case of Spain, where it can be argued that existing socioeconomic inequalities correspond to a model of social exclusion. Social inequalities not only increased but underwent a qualitative transformation in Spain as a result of the crisis. This paper analyses the effect of the Great Recession on the health and quality of life of the Spanish population, highlighting the role played by the increase and transformation of social inequalities in the deterioration of health in Spain from 2008. In order to do so, a methodological study was used that combined analysis of secondary data based on a longitudinal design (from Eurostat and the Spanish National Statistics Institute) with original research based on biographical interviews. The results show that a significant proportion of the changes in health and quality of life in Spain are due to the impact of socioeconomic inequalities during the crisis. These results are found both in the statistical analysis and in the analysis of the discourse in the life histories.

Keywords: health; quality of life; exclusion; Great Recession

Introduction.

An economic crisis that began in the United States arrived in Europe in 2008, giving rise to a Great Recession with particularly severe consequences in the case of Spain. The crisis has provoked upheaval in social and economic structures, meaning that the “social question” of the last decade has revolved around the increase in and transformation of processes of social exclusion. The impact of the crisis is

⁷⁶ Faculty of Social Work. Universidad Complutense (Madrid, Spain), esteban.sanchez@cps.ucm.es;

⁷⁷ Department of Social Work, Universidad Complutense de Madrid;

⁷⁸ Asociación Provivienda, Madrid.

a fundamental element in the specific area of social inequalities and to understand the new forms of social inequality and its effect on citizens.

The available data leave no room for doubt. According to Eurostat, while 23.8% of the Spanish population was affected by poverty and social exclusion in 2008, this figure had risen to 26.1% by 2018. Though well below the historical high reached in 2014 (29.2%), these data still reflect the fact that the crisis has caused an increase in social inequalities, exacerbating the processes of social exclusion that were already present in Spain. Beyond the statistics, however, what specific effects has the crisis had on citizens? In particular, how has quality of life been affected by social inequalities for people and families living in Spain?

As confirmed by Stringhini et al. (2017), illness, health problems and reduced quality of life are the outcome of more than merely genetic causes. They are also fundamentally linked to social and structural aspects, confirming that there is a social and economic stratification of health and, thereby, an unequal distribution of health depending on levels of income, social capital and access to education, among other factors (Wilkinson and Marmot, 2003). Health and quality of life, as with other spheres of reality, are hence subject to unequal social distribution based on the existence of social, group and structural factors.

From this perspective, the concept of quality of life becomes a fundamental element in analysing the impact of the Great Recession on the wellbeing of the population. It is a multidimensional, relative and hard-to-define concept that is associated with people’s perceptions of overall wellbeing. Moreover, and fundamentally for this paper, the concept of quality of life incorporates objective and collective components in addition to subjective and individual elements. It is frequently used to analyse changes in people’s wellbeing and to assess the inequalities present in the distribution of wellbeing within a society (Noll, 2002). Quality of life thus incorporates people’s perceptions of their position in life, taking into account the social, economic, political, cultural and value context in which they live, as well as their goals, expectations and concerns (WHOQOL Group, 1998). In this sense, it is a concept that is made up of different domains and indicators. The World Health Organization (WHO) summarises quality of life as follows (table 1):

Table 0. WHO domains for assessing quality of life.

Domains	Indicators or facets
Physical	Pain, discomfort Energy, fatigue Sleep, rest
Psychological	Positive feelings

	Thinking, learning, memory and concentration Self-esteem Bodily image and appearance Negative feelings
Level of independence	Mobility Activities of daily living Dependence on medical substances and aids Work capacity
Social relationships	Personal relationships Social support Sexual activity
Environment	Physical safety Home environment Financial resources Health and social care: accessibility and quality Opportunities for acquiring new information and skills Recreational activities: participation and opportunities Physical environment (pollution/noise/traffic/climate) Transport
Spirituality	Spirituality, religion, personal beliefs

Source: WHOQOL Group (1998, p. 1572).

In short, quality of life covers aspects such as physical health, psychological wellbeing, level of independence, social relationships, environmental factors and personal beliefs. The full and complex nature of the concept is fundamental to this research, as it permits the use of a non-restrictive concept of wellbeing that is linked to the social processes affected by the social inequalities that have arisen in contemporary societies.

The aim of this paper is to use findings from qualitative research to examine the impact of the Great Recession on the quality of life of families resident in Spain, by analysing part of the results of a broader study that combined secondary data analysis with original research based on biographical interviews. There is an examination of some of the effects that the processes of social change created since the onset of the crisis have had on Spanish citizens, with a view to understanding how the impact of the crisis has affected Spanish quality of life and some of its main dimensions⁷⁹. Aspects relating to social relationships and environmental issues are particularly significant, bearing in mind the domains of quality of life.

⁷⁹ The full study can be consulted in the paper published by Sánchez Moreno, de la Fuente Roldán and Gallardo Peralta (2019).

Methodology.

The qualitative perspective is particularly useful given that the aim is to analyse the impact of the Great Recession (and the resulting transformations) on the quality of life of families resident in Spain. Beyond its potential to recognise subjective aspects, a qualitative approach allows for the inclusion of life discourses and experiences in their socio-historic contexts, taking into account the factors that have an influence on the new forms of social inequality and the ongoing transformations with respect to these factors. In this regard, it is essential to use a biographical approach since the objective is to discover the socio-structural mechanisms that are influencing, transforming and creating specific practices and situations (Bertaux, 2005). This methodological approach takes the form of the life story research technique, approached from a dialectic (Santamarina and Marinas, 1995) and ethno-sociological (Bertaux, 2005) perspective.

Sample composition and selection.

Following the principles of socio-structural representativeness, the theoretical sampling technique was used (Glaser and Strauss, 1967), with progressive construction of the sample.

Three sample inclusion criteria were defined (table 2, section A). 1) Only families made up of more than one person sharing a single dwelling would participate in the study. 2) In order to locate the temporal framework of the study in the context of the Great Recession, only families whose socioeconomic at-risk situation appeared post-2007 would be included in the study. 3) In order to analyse the impact of the Great Recession on family wellbeing separately from the existence of other vulnerability factors, families would only be selected if they did not present serious family issues (gender violence, abuse of minors, etc.), addictive substance abuse or dependence or spells of imprisonment of family members.

The types of family that would form part of the study were then defined (see table 2, section B). These family types were selected as they represented those most vulnerable to suffering the effects of the crisis, particularly due to the presence of minors but also because they were family structures arising as a specific outcome of the impact of the crisis, as in the case of extended families with three generations living together as part of a process of forced cohabitation.

The selection of families then also took into account household realities in relation to two fundamental factors, given their significance in explaining the current Spanish socioeconomic landscape: employment circumstances and housing problems. Selection was also based on three fundamental variables already present in the types of family described: gender, ethnic origin and age.

Table 2. Initial proposal of families for biography, variables to consider and sample inclusion criteria.

A. Sample inclusion criteria			
<ul style="list-style-type: none"> • More than one person sharing a single dwelling. • At-risk situation arising post-2007. • Families without serious family issues, addictive substance abuse or dependence and/or imprisonment. 			
B. Family types			
F1: Retired	F2: Nuclear	F3: Single-parent	F4: Extended
Families made up of two retired adults	Nuclear families with minor children and/or children of legal age	Single-parent families headed by a woman with dependent children.	Extended families including minors.
C. Relevant variables			
- Employment - Gender		- Origin - Housing	- Age

The process of finding participants took place at various public and private social entities in the Community of Madrid (Spain). Professionals working at the entities were presented with the above-explained family types and criteria. The professionals found candidates based on the characteristics of each family. They then explained the research and its aims to those candidates and proposed that they participate in the study. Interviews began to be conducted with families once they had agreed to participate, at the same time as the search and selection process continued with regard to new families and new spaces in which participants might be found.

The results shown in this paper are based on the discourses obtained from nine families who participated in an average of three sessions, each lasting approximately one-and-a-half to two hours, in line with the “discourse saturation” approach. Audio recordings were taken of the sessions and transcribed at a later stage, respecting anonymity and confidentiality.

The biographical interviews focused on eight dimensions: personal information and plan, family biography, educational/training biography, work biography, residential biography, health and quality of life, existence of migration plans, and social protection systems. These dimensions were also guided by two key themes: tipping points and moments of change that had taken place with regard to the family structure, and timescale. The intention was to reconstruct not only the biographical background but also the contexts in which it had developed.

Table 3 shows the specific description of the families ultimately included as part of the sample, taking into account the aforementioned criteria.

Table 3. Sample composition.

Type of family	HV	Pseudonyms	Relation	Sex	Age	Origin	Education Level	Employment status	Profession
1 Retired adults	HV-1.1	Carmela	Mother	F	61	Spain	High	Unemployed	Homemaker
		Juan	Father	M	61	Spain	Low	Retired	Security
		Carlota	Daughter	F	30	Spain	High	Unemployed	History
	HV-1.2	Carmen	Spouse	F	85	Spain	Low	Retired	Dressmaker
		José	Husband	M	82	Spain	Low	Retired	Shopkeeper
2 Nuclear	HV-2.1	Naima	Mother	F	41	Morocco	Low	Unemployed	Cleaner
		Naim	Father	M	43	Morocco	Low	Unemployed	Construction
		Mohamed	Son	M	21	Morocco	High	Unemployed	Waiter
		Farid	Son	M	19	Morocco	High	At school	At school
		Fatima	Daughter	F	11	Spain	At school	At school	At school
		Farah	Daughter	F	7	Spain	At school	At school	At school
	HV-2.2	Rocío	Mother	F	40	Spain	Low	Unemployed	Shopkeeper
		Fernando	Father	M	43	Spain	Low	Employed	Waiter
		Sara	Daughter	F	22	Spain	Low	Unemployed	Shopkeeper
		Marina	Daughter	F	16	Spain	At school	At school	At school
		Emma	Daughter	F	14	Spain	At school	At school	At school
		Álvaro	Son	M	10	Spain	At school	At school	At school

HV-2.3	Josefina	Mother	F	42	Spain	High	Employed	Telephone operator	
	Roberto	Father	M	47	Spain	Low	Unemployed	Construction	
	Daniel	Son	M	12	Spain	At school	At school	At school	
3 Single-parent	Lama	Mother	F	37	Morocco	High	Unemployed	Cleaner	
	HV- 3.1	Abdel	Son	M	9	Spain	At school	At school	At school
		Hassan	Son	M	4	Spain	At school	At school	At school
	HV-3.2	Manuela	Mother	F	31	Spain	Low	Unemployed	Cleaner
		José Miguel	Son	M	13	Spain	At school	At school	At school
		Marcos	Son	M	12	Spain	At school	At school	At school
		Luis	Son	M	3	Spain	At school	At school	At school
	HV- 3.3	Saray	Mother	F	37	Spain	Low	Unemployed	Nursing assistant
		Abigail	Daughter	F	10	Spain	At school	At school	At school
4 Extended	Ramona	Mother	F	42	Spain	Low	Employed	Nursing assistant	
	HV-4.1	Pepe	Grandfather	M	88	Spain	Low	Retired	Construction
		Concha	Grandmother	F	86	Spain	Low	Retired	Homemaker
		Jairo	Son/grandson	M	15	Spain	At school	At school	At school
		Beatriz	Daughter/granddaughter	F	9	Spain	At school	At school	At school

Analysis of life stories.

The biographical material is analysed from a structuralist perspective in this paper (Santamarina and Marinas, 1995), pursuant to which the analysis does not focus on the symbolic meanings of the narratives but rather highlights the socio-structural relationship patterns that comprise the object of study in order to achieve a socio-historical understanding of its dynamic, logic and contradictions.

Based on this perspective, the analytical process is the outcome of a combination of the proposals emerging from the grounded theory of Glaser and Strauss (1967), the sociological analysis of discourse on the terms suggested by Alonso (1998) and the comparative analysis of Bertaux (2005). The analytical process involved the use of the Windows version of the ATLAS.ti 7 software tool.

Results

The numerous hours of interviews conducted to give a voice to the experiences and lives of Spanish people and families who have been personally affected by the crisis indicate that the impact of the Great Recession may have been just as significant for quality of life as it has been for health, if not more so. Some of the previously mentioned dimensions have been particularly affected, as is the case for issues related to the environment and to social relationships.

Social relationships during the Great Recession.

Social relationships represent a fundamental reference point in assessing quality of life. The frequency with which people interact with friends or family, time spent with others and access to social support all have a major impact on a population's wellbeing. Based on the discourses collected in this study, these social relationships have been damaged since the onset of the crisis *because in the end people stop calling you because... because it's always "no". You can never go out... you don't have enough for all the family to go out.* [Fernando, HV-2.2].

The crisis has restricted many people's opportunities to maintain and/or establish new social relationships. Moreover, the situations of stress created by unemployment and material deprivation have frequently rendered existing relationships difficult and precarious. As stated by Josefina (HV-2.3):

We have realised that... we couldn't go on as we had been ... one of us was always upset with the other, I mean... shouting over everything, arguing every day, more shouting or... (...). We thought about separation but... I don't know, we've decided to carry on but... we're both changing and... I don't know. [Josefina, HV-2.3].

Although the deterioration of social relationships in the context of a crisis is a reality, it is also true that quality of life is a subjective construct that depends on the contexts in which people are living (Boyer et al. 2014). Therefore, there are also discourses in which wellbeing has been seen to improve, above all when the crisis context has resulted in an escape from oppressive or violent social relationships, as in the case of Lama (HV-3.1):

Now... now I'm better than before. Much better. My husband... wasn't good to me and... since the separation I have a new life for myself. Fine... there's less money at home, but... I'm happy with my children and... I can see friends and find work and... be happy on my own. It's much better for me now. [Lama, HV-3.1].

This subjective improvement in quality of life also appears when difficulties produce opportunities for new spaces of social support, where emotional support helps to mitigate the negative effects of social and economic difficulties. As expressed by Sara (HV-3.3):

I have realised that I'm lucky in lots of ways (...). You find out that there are people who let you down, but... but there are lots of others who you didn't expect would help you and... for example... I have a neighbour who I had never spoken to and... now she has turned into one of my best friends and... just because I was desperate and asked her for a carton of milk for Abigail's breakfast. [Saray, HV-3.3].

In other words, having access to social support networks can improve unfavourable situations, particularly in terms of emotional support (Caron, 2012). This confirms that social support offers a fundamental buffer in stressful situations (Cutrona and Russell, 1990).

Discourses such as that of Saray are not unique, showing that in certain circumstances the social reality of people and families affected by social inequalities can improve. Along these lines, other domains such as psychological wellbeing have seen improvements for particular segments of the population, such as older people. As expressed by José (HV-1.2):

In reality, you realise that... the family is there for support and... and that if anything positive has come of this, it is that my children are closer to each other. Really, whereas they would see each other every once in a while, now we're all together every week and...we talk and laugh and... we do lots of sums [regarding finances], but ...[laughing], we do them together. [José, HV-1.2].

The reality that José's words reflect is related to the fact that retirees have become (as in Pepe's case) a central element in securing the wellbeing of their families. There is a link here to the fact that situations involving need created by the crisis have led to a reunification and/or greater closeness with immediate family (mainly children and grandchildren). In fact, Pepe's words illustrate the underdeveloped nature of Spain's welfare structure, with the family acting as the main institution in responding to the needs of its members and seeing its protective role increasing in light of the erosion of social rights (Moreno, 2001). A paradigmatic example of this is found in the use of the pension to support various generations of a family, as in the case of Ramona (HV-4.1), who lives off her father's 700-euro pension together with her son, her daughter and her mother.

Environments that reinforce processes of social exclusion.

From the viewpoint of the environmental domain of quality of life, the spaces in which people spend their lives is a fundamental element. This is particularly important if one takes into account that members of the population who are in situations of poverty and social exclusion tend to live in spaces that are less suitable for satisfying their personal, social, economic and emotional needs (Wacquant, 2007).

Housing does not only have a physical dimension: it is not merely a roof under which one lives. Housing also satisfies other kinds of needs that safeguard people's quality of life (Somerville, 1992). The home is the anchor point for social participation and access to social rights. Social participation therefore represents a fundamental dimension in the definition of quality of life, but also of social inequalities. This is not merely a question of people and families living in substandard conditions, but also concerns housing located in rundown environments, with limited public services or a lack of green areas.

There's nothing in this neighbourhood, nothing at all, and what there is, it's falling to pieces to be honest. The leisure centre... the leisure centre has to be seen to be believed, the library too, the paving is all broken up on the streets and...and you know, I don't know how they can leave us like this. [Rocío, HV-2.2].

As is clear from Rocío's observations, the features of the environment in which people are living can restrict their options for social participation. Moreover, this reality causes difficulties in terms of another generally disregarded aspect relating to the opportunities for people and families to enjoy their leisure and free time. Non-material issues associated with social participation play a fundamentally important role as central elements in describing the effect of the Great Recession on the quality of life of an increasing number of people and families resident in Spain. Roberto's view summarises this argument (HV-2.3):

Do you know what I really miss? The beer I used to have from time to time with my colleagues after work. [Roberto, HV-2.3].

This difficulty in accessing recreational activities is even more complex if one takes into account children's leisure needs. According to Manuela (HV-3.2):

Birthdays are what hurt me most. I mean... how the kids don't go because we can't pay for presents... then they stop inviting them... they're kids! What fault is it of theirs? [Manuela, HV-3.2].

Throughout the course of the interviews conducted, parents made constant references to concerns at depriving their children of participation in certain activities and spaces. Being unable to go on school trips or of going to a birthday due to not having the means to buy a gift was mentioned as frequently as being unable to do shopping in order to get through the rest of the month, if not more so.

This situation has fundamental implications. It will be necessary to examine the effects on children's health, quality of life and wellbeing over time as a result of limitations to their social participation.

Moreover, bearing in mind the consumerist nature of our society, a lack of economic resources also leads to a sense of non-citizenship due to an inability to access consumer goods. It is undeniable that in contemporary societies, the accumulation of consumer goods acts as a sign of identity and social standing; furthermore, the act of purchasing in itself has become a “direct ballot paper” (Beck, 1998).

Conclusions.

The Great Recession has had a negative impact on citizens’ quality of life in Spain in relation to the most visible aspects of physical health, but also in other fundamental dimensions associated with the human need to interact in appropriate spaces and environments. This being the case, it is no surprise that in all the interviews conducted, the deterioration in social and environmental dimensions in the context of which daily interactions take place is described as a central element in the deterioration of quality of life since the onset of the crisis.

Of note among the many factors that characterise social exclusion processes is the fact that they can be politicised and are hence susceptible to resolution from a public policy standpoint. Social exclusion should be the target of actions that can address it, thereby improving quality of life for citizens. It is fundamental in this regard to develop social policies that cover more than the bare essentials of life. If the various interviews conducted have shown anything, it is that in order to enjoy wellbeing people need more than food, clothing and a roof over their heads. They also need spaces to share, participate in and establish meaningful and reciprocal relationships that combat isolation and permit the construction of networks. As Ramona states, *life is not just paying bills. To be OK, you have to have distractions and go out... go out and have things to do.* [Ramona, HV-4.1].

However, what can be done to combat deteriorations in the population’s quality of life in relation to the dimensions examined in this study?

First, we can learn from social reality and above all from the practical experience of a range of professionals who encounter and report these situations on a daily basis from different public and private spaces, producing recommendations and proposals for actions that can restructure welfare institutions. In this regard, both the healthcare and the social services public systems must have better coordination mechanisms that will enable them to identify and collaborate on interventions in the situations of social exclusion that they encounter in their daily work.

Second and far more specifically, there is a need for detailed development of community-based programmes and actions. Both social work and healthcare have a fundamental community-based dimension, enabling existing difficulties to be addressed in addition to leading to the implementation of preventive actions that help to identify situations of vulnerability, which in turn give rise to isolation, lack of social support, deterioration in social relationships and, in short, private realities where

intervention is required to help construct networks within the contexts in which people live and coexist.

References.

- Alonso, L. E. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Bertaux, D. (2005). *Los relatos de vida. Perspectiva etnosociológica*. Barcelona: Bellaterra.
- Boyer, L., Baumstarck, K., Iordanova, T., Fernández, J., Jean, P. & Auquier, P. (2014) A poverty-related quality of life questionnaire can help to detect health inequalities in emergency departments, *Journal of Clinical Epidemiology*, 67, 285-295. doi: 10.1016/j.jclinepi.2013.07.021
- Caron, J. (2012). Predictors of Quality of Life in Economically Disadvantaged Populations in Montreal, *Social Indicators Research*, 107 (3), 411-427. doi: 10.1007/s11205-011-9855-0
- Cutrona, C. E. & Russell, D. W. (1990). Type of social support and specific stress: Toward a theory of optimal matching. In B. R. Sarason, et al. (Eds.). *Social support an interactional view* (pp. 319-366). Nueva York: Wiley & sons.
- Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.
- Moreno, L. (2001). La "vía media" española del modelo de bienestar mediterráneo. *Papers: revista de Sociologia*, (63/64), 67-82. doi: 10.5565/rev/papers/v63n0.1207
- Noll, H. H. (2002). Towards a European System of Social Indicators: Theoretical Framework and System Architecture. *Social Indicators Research*, 58(1-3), 47-87. doi: 10.1023/A:1015775631413
- Sánchez Moreno, E., de la Fuente Roldán, I. N. & Gallardo Peralta, L. P. (2019). *Gran Recesión, desigualdades sociales y salud en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Santamarina, C. & Marinas, J. M. (1995). Historias de vida e historia oral. En J. M. Delgado y J. Gutiérrez (Edits.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales* (pp. 257-285). Madrid: Síntesis.
- Somerville, P. (1992). Homelessness and the meaning of home: Rooflessness or rootlessness? *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, 529-539. doi: 10.1111/j.1468-2427.1992.tb00194.x
- Stringhini, S., Carmeli, S., Jokela, M., Avendaño, M., Muennig, P., Guida, F. & Kivimäki, M. (2017). Socioeconomic status and the 25 × 25 risk factors as determinants of premature mortality: amulticohort study and meta-analysis of 1.7 million men and women. *The Lancet*, 389, 1229-1237. doi: 10.1016/S0140-6736(16)32380-7
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.

WHOQOL Group (1998). The *World Health Organization quality of life assessment (WHOQOL)*: Development and general psychometric properties. *Social Science & Medicine*, 46, 1569-1585. doi: 10.1016/S0277-9536(98)00009-4

Wilkinson, R. & Marmot, M. (2003). *Social determinants of health. The solid facts*. Copenhagen: World Health Organization.



24. Social work and community mediation: contribution to international comparative research⁸⁰

Hermínia Fernandes Gonçalves⁸¹

274

Abstract: The communication discusses tendencies of community mediation in Social Work from a practice of defending human rights and personal and community citizenship within a framework of limited universality marked by the erosion of public welfare services and by the introduction of collective action presuppositions, a political orientation of the last 30 years in Portugal, very similar to that of other developed countries.

This research started from the study of political changes and interpreted the theories of community practice by recording the narrative of the visions and contexts of practice using the qualitative method and the case studies, in the line of Grounded Theory followed a reasonably inductive reasoning.

The analysis evidences records of a community practice and arguments of a trend of approximate incorporation of the classical method by Social Workers. There is evidence of a diversity of conceptions of practice with communities and representations of critical practice that point to the need to recover the foundations of community social work, of the concepts and the theories of practice, to explain the potential of methodological instruments and strengthen the connection of the field of the Social Work with the community. There are clear ambiguities in the perception of the professional project and a diversity of the practical, operational, analytical, reflective and scientific positions.

It is necessary to debate the professional project from the practice, a corporate reflexivity supported to the structural and ideological understanding and clarifying the limits of the politics and the practice.

Keywords: Community social work; community mediation; community; professional design.

Resumo: A comunicação discute tendências de mediação comunitária em Serviço Social a partir de uma prática de defesa de direitos humanos, de cidadania pessoal e comunitária, no quadro de uma universalidade limitada, marcada pela erosão de serviços públicos de bem estar e pela introdução de

⁸⁰ Financiado por Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, na sua componente FEDER, através do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020) [Projeto nº 006971 (UID/SOC/04011)]; e por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, no âmbito do projeto UID/SOC/04011/2013.

⁸¹ Departamento de Economia, Sociologia e Gestão da Universidade de Trás os Montes e Alto Douro (DESG-UTAD); e, Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento da mesma Universidade (CETRAD-UTAD).

pressupostos de ação coletiva, uma orientação política dos últimos 30 anos em Portugal, muito similar à de outros países desenvolvidos.

Esta investigação partiu do estudo das mudanças políticas e interpretou as teorias da prática comunitária registando a narrativa das visões e os contextos da prática, utilizando o método qualitativo e os estudos de caso, na linha da *Grounded Theory* seguiu um raciocínio marcadamente indutivo.

A análise evidência registros de uma prática comunitária e argumentos de uma tendência de incorporação aproximada do método clássico de Serviço Social Comunitário, por parte dos assistentes sociais. Há evidências de uma diversidade de concepções de prática comunitária e de representações de prática crítica, que sugerem a necessidade de recuperar fundamentos do Serviço Social Comunitário, conceitos e teorias da prática, explicitando o potencial do instrumental metodológico e a importância de fortalecer a conexão do campo disciplinar e profissional do Serviço Social com a comunidade. Resultam claras ambiguidades na percepção do projeto profissional e uma diversidade de posturas práticas, operacionais, analíticas, reflexivas e científicas.

É fundamental promover um debate sobre o desenvolvimento profissional, uma reflexividade corporativa suportada na perspetivação de dados estruturais e ideológicos e no esclarecimento dos limites da política e da prática.

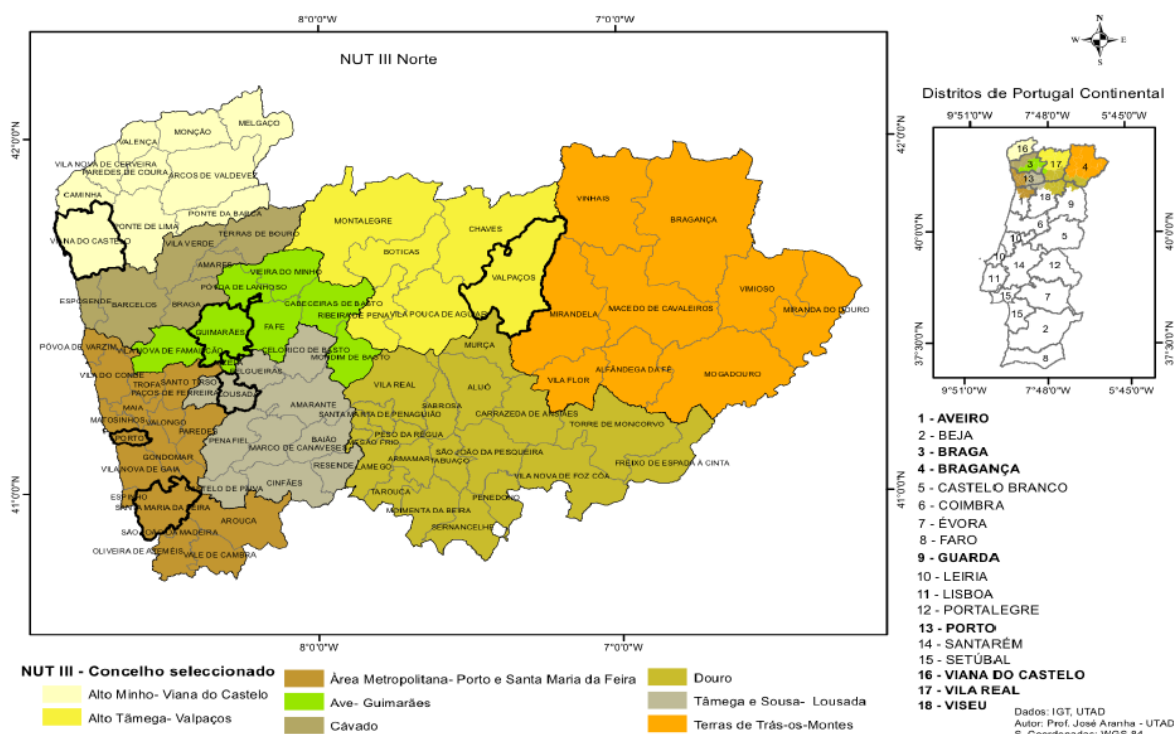
Palavras chave: Serviço Social comunitário; mediação comunitária; comunidade; Projeto profissional.

1. Introdução

Esta comunicação resulta de um trabalho de investigação de doutoramento em Serviço Social sobre a “Reconfiguração do Serviço Social Contemporâneo no Quadro do Pensamento Neoliberal”, que se iniciou partindo do argumento de que as complexidades sociopolíticas contemporâneas, das últimas décadas, configuram um panorama diferente de prática no Serviço Social. A investigação analisa a reconfiguração do sistema de providência social público no seguimento da descentralização de competências de ação social e da deslocalização da resposta para estruturas pluri-institucionais de ação social em Portugal, e explicita modelos de práticas de Serviço Social Comunitário de base local, em seis municípios da Região Norte⁸². A fig. 1 delimita os seis municípios abrangidos pelo estudo.

⁸² A investigação prossegue como objetivos teorizar a reconfiguração do método clássico de Serviço Social Comunitário a partir das narrativas e visões da prática. Foram analisadas as práticas profissionais e as narrativas de assistentes sociais integrados em estruturas pluri-institucionais em seis concelhos da Região Norte de Portugal.

Figura 1: Municípios abrangidos pela investigação



Fonte: Gonçalves, Hermínia (2018, p. 21)

Partindo de um quadro fenomenológico construtivista a investigação recorreu aos métodos, qualitativo, etnográfico e estudo de casos (técnico-território) e, desenvolveu uma abordagem reflexiva sobre a prática profissional no campo comunitário, explanando os impactos da orientação neoliberal das políticas e dos atores institucionais, na construção de práticas locais de intervenção comunitária e na reconfiguração do método clássico. Veja-se a síntese do quadro metodológico na fig. 2.

Figura 2: Quadro Metodológico

Paradigma	Cunho fenomenológico e interpretativo, na linha da <i>Grounded Theory</i> .
Métodos	Estudos de casos, método qualitativo e etnográfico.
Unidades amostrais	Amostra gradual por saturação teórica.
Técnicas de recolha	Entrevista a coordenadores; Grupo Focal a técnicos; Observação e Análise documental.
Técnicas de análise	Análise Categorical (Nvivo); e, Análise da narrativa (discurso).
Nº de Casos	Recolheu narrativas em 6 territórios municipais, num total de 52 técnicos, 48 dos quais assistentes sociais; - 6 grupos focais: 46 técnicos; e, - 6 entrevistas: 6 técnicos.

A presente comunicação discute e problematiza percepções atribuídas aos conceitos de mediação comunitária e comunidade, bem como, sentidos de aplicação contemporâneos atribuídos ao método de Serviço Social Comunitário.

2. Formulações Conceptuais de Mediação Comunitária

A área disciplinar e científica do Serviço Social tem equacionado historicamente respostas individuais e comunitárias. Partindo do legado clássico de Addams no âmbito da Hull House, paradigmático da relação do Serviço Social com a comunidade, discutem-se novas formulações dos conceitos e do método. A abordagem de Addams seguia um layout de investigação-ação-imersão, de orientação reformista, que perspetivava a integração social em comunidades de imigrantes. Promovia o empoderamento dessas comunidades a partir da inter sociabilidade entre classes e da participação ativa. Havia na abordagem de Addams um esboço de mediação política comunitária em torno dos ajustamentos políticos considerados necessários, porém toda a abordagem se inscrevia sobretudo no pragmatismo.

A mediação comunitária ganha expressão nos anos 60-70 do séc. XX nos Estados Unidos, no âmbito dos meios de Resolução Alternativa de Litígios para obter respostas de justiça informal alternativas às respostas jurídicas existentes (Bonafé-Schmitt, 2009: 26). Uma década depois, assistimos a um processo de disseminação internacional da mediação, focada em bairros, territórios vulneráveis, instituições prisionais, entre outros contextos de vulnerabilidade.

No entanto, à medida que se intensificou a relação do Serviço Social com o Estados Providência, entre os anos 70 e 80 do séc. XX, o campo comunidade foi remetido para níveis periféricos da prática profissional. Na década de 90, no advento da crise dos modelos de providência e das propostas das teorias sistémicas-ecológicas, o campo comunidade retoma uma maior centralidade na prática profissional do Serviço Social. Embora as representações de case work continuassem a ser dominantes, perspetivava-se o potencial da comunidade como espaço de ação política no Serviço Social. Contudo, a nova roupagem metodológica, com instrumentalidades de planeamento, mediação e governança, só é incorporada décadas mais tarde, por interferência da política.

A crise financeira internacional da primeira década do séc. XXI impôs uma velocidade de cruzeiro no recurso a estas práticas comunitárias por parte do Serviço Social municipal. Todavia, as evidências demonstram que, nem sempre essas práticas valorizaram os sujeitos-no-seu-contexto-histórico, local e identitário.

Sendo certo que está em curso uma tendência de intervenção comunitária, que pode reforçar o potencial emancipatório do Serviço Social crítico, é importante que implique essa prática resulte de uma postura profissional de mediação individual e comunitária adaptada aos contextos contemporâneos (Gonçalves, H., 2018).

Na concepção tradicional de mediação existia uma associação clara à Resolução Alternativa de Litígios, assente em procedimentos não judiciais, que implicavam proximidade, conciliação, negociação e arbitragem. No conceito atual aprimoram-se os pressupostos clássicos de proximidade, conciliação, negociação e arbitragem e introduzem-se pressupostos renovados de construção coletiva, de democracia alargada, de cidadania social, individual e comunitária. Neste sentido, a concepção contemporânea de mediação comunitária não se restringe à gestão de conflitos, incorpora o processo de transformação institucional tendente a ação coletiva inter-institucional; o processo de reivindicação do direito social, individual e comunitário (Feiock, 2009; Gonçalves, H., 2011; 2016; 2018); e, o processo de aprendizagem que se traduz em novas formas de sociabilidade e de socialização (Bonafé-Schmitt, 2012).

A mediação comunitária está assim associada a procedimentos de governança, de regulação social e de abordagem de proximidade compreensiva. Prossegue fins de investigação e de ação, de mudança centrada na construção de alternativas sociais que implicam uma democracia expansiva, capaz de chegar aos públicos.

3. Formulações conceptuais de Comunidade e Sentidos de mediação comunitária

As formulações conceptuais do conceito de comunidade por parte dos assistentes sociais aludem a limites geográficos, a grupos de pessoas unidos pelo problema, a características comuns (envelhecimento, refugiados) e a pequenas unidades territoriais (como as freguesias, os bairros). A narrativa está inspirada no pressuposto de “outro generalizável” na linha de Mead (1982), sobre o qual recai a estrutura comum onde se exercem os direitos.

Este sentido de comunidade que alude a grupos sociais unidos pela problemática e pela subjetividade, é usado para descrever a esfera de pertença das relações de proximidade e o contexto micro a partir do qual se esboça a intervenção. No pressuposto da interação sociedade-comunidade, e retomando as dicotomias *Gemeinshat* e *Gesellschaft* e de solidariedade mecânica e solidariedade orgânica de Tonnies e Durkheim, o Serviço Social ocupou-se de articular, coordenar, mobilizar lógicas de intervenção sobre o contexto do indivíduo, que fazem uso das políticas universais e formulam políticas territoriais específicas para responder às complexidades da situação.

A Comunidade é apresentada como espaço de intervenção de proximidade, de funcionalidade e de investigação. Ressurgiu associada ao “agrupamento de pessoas que habitam num espaço geográfico delimitado, onde existem objetivos comuns de resolução das problemáticas e satisfação das necessidades (...)” (Ander-Egg, 2007, p. 19). E paralelamente, afirma-se como método de intervenção-imersão-investigação num ideário de comunidade política. veja-se a fig. 3.

Figura 3: Representações do conceito de comunidade

Espaço de Intervenção	de	“(…)definimos políticas e respostas locais de acordo com os problemas e com a falta de respostas nesta ou naquela área. E6 (narrativa nos 6 GF) (…) metodologia de projeto (…).” E1GF1 (narrativa nos 6 GF) (…) é um método de ação coletiva, de trabalho de parceria (…). E5 (narrativa nos 6 GF) (…) A mediação junto dos políticos para soluções mais estruturais (…). E4 GF3 (narrativa nos 6 GF) “(…) criar respostas locais em várias áreas...umas mais de crise, outras preventivas e reabilitadoras”. E5 GF5 (narrativa nos 6 GF) “Alguns projetos têm um carácter quase relacional (…) noutros trabalha-se a consciência coletiva e a sensibilização para questões sociais (…).” E2 (narrativa nos 6 GF)
Espaço de Funcionalidade	de	“(…)trabalho técnico e político muito estruturado (…) coordenação dos recursos e diálogo inter-institucional (…).” E3GF3 (narrativa nos 6 GF)
Espaço de Investigação	de	Partimos muito do nosso trabalho de casos (…) implica depois uma fundamentação maior (…) as instituições empregadoras valorizam as estatísticas(…) mas temos que valorizar a voz das pessoas. E4GF5 (narrativa 6 GF)

Fonte: Gonçalves, Hermínia (2018, pp. 155-159)

A representação do conceito como abordagem metodológica é determinada por uma racionalidade operativa na linha da sociologia de Ação de Weber, ressalta problemas, recursos e direitos, valorizando o sentimento subjetivo de pertença comum e os fatores estruturais que afetam a vida das comunidades (Weber, 2014). Alude-se a um procedimento metodológico, que comporta quatro fases- Diagnóstico, Planeamento, Execução e Avaliação- e incorpora, ao mesmo tempo, dimensões de mediação comunitária, negociação e governança, numa perspetiva de resposta integrada que, todavia, não recusa pressupostos imediatistas de assistência.

Perspetiva-se a defesa de direitos de cidadania num pressuposto Marxista de responsabilidade pública, fundamentado na ocorrência de processos de exclusão determinados pela falta de respostas ou por fatores estruturais.

O Serviço Social visualiza a comunidade como um lugar comum de sociabilidade, onde o comum sustenta a existência e é profundamente influenciado pelas condições históricas e contextuais de cada lugar. Com efeito, a coordenação dos recursos locais é uma narrativa muito presente nas representações dos assistentes sociais. Observam-se práticas de mobilização de recursos internos e externos ao território num sentido ético próximo à ideia de comunidade ética e política de Marx, que contextualiza a vida social e económica da comunidade na história económica e política e não dispensa o Estado.

A representação de espaço económico e produtivo não é muito significativa no conceito, o que demonstra o pouco papel que o Serviço Social tem assumido na mobilização do sector económico. Porém, registam-se dinâmicas pontuais de integração social, laboral e produtiva.

“A rede de instituições do concelho (...) está muito focada na área social, porém dada a multidimensionalidade dos problemas por vezes os projetos têm ligações à economia local. Isso é muito visível na formação profissional.” E3

Ou ainda

“Neste momento estamos a identificar necessidades formativas...temos que preparar um pacote que se adequa às necessidades e perfis dos públicos. (...) A área do calçado e da confeção (áreas produtivas muito presentes no contexto) são as que melhor se trabalham...há vários cursos na área do calçado que mobilizam beneficiários das políticas”. E9 GF4

A construção sistémica da noção de comunidade justifica-se pela interação de processos e de causas, entre causas individuais, meso e macro, e pelo pressuposto de globalidade do problema. Porém, a construção sistémica ainda está em curso, fruto de uma tradição institucional setorializada e da tendência a um exercício profissional de case work.

Há uma certa tendência para que a resposta à vulnerabilidade siga a abordagem individual (case work), todavia é importante que se desencadeie a abordagem comunitária e a mediação junto dos políticos para soluções mais estruturais... nem sempre se faz, é certo! Mas a prática mudou muito com esta proposta. (Rede Social) E4 GF3

Ou ainda

“Parece-me que haverá uma grande diversidade de práticas...alguns assistentes sociais continuam confinados ao caso... há seguramente boas práticas de intervenção comunitária mobilizadas por assistentes sociais. (...) acho que a intervenção integrada deveria estar mais interiorizada nas instituições e nos assistentes sociais.” E1

Observam-se sinais de leituras integradas do problema, ao procurarem relacionar o problema individual com a realidade comunitária.

“A intervenção neste ou naquele âmbito torna-se prioridade quando os dados revelam tratar-se de um problema significativo, focamo-nos no indivíduo, no grupo e no contexto.” E10 GF4

Ainda que de modo incipiente, está em curso uma noção de comunidade sistémica alinhada com o modelo ecológico de Eito e Gómez (2013), que formulam uma proposta operativa para o Serviço Social de integralidade sistémica e de procura dos elementos simbólicos na comunidade.

A alusão a dimensões simbólicas ainda é colocada como um desafio à prática moderna. A dimensão subjetiva dos grupos sociais é captada pelos assistentes sociais no âmbito da sua imersão no trabalho de casos e no contexto comunitário.

Vejamos o discurso,

“A análise do problema a partir da vivência é uma dimensão muito trabalhada pelo Serviço Social, quando fizemos reuniões para o Plano de Ação (...) fomos muito ao subjetivo (...). Lá

está esta proximidade (com a comunidade) apura a sensibilidade para nos colocarmos no lugar do outro.” E5 GF6

Ou,

“Partimos muito do nosso trabalho de casos, a partir do qual tiramos ilações dos problemas...que alavancam a identificação de áreas de fragilidade no concelho, áreas a trabalhar no quadro da rede. Este processo de identificação de problemas a partir das experiências de intervenção individual, implica depois uma fundamentação maior de caracterização da realidade socioeconómica, que já se faz na Rede (no trabalho em parceria). Também interpretamos os recursos disponíveis para a resposta e refletimos em equipa a resposta possível.” E4GF5

No ideário de imersão coloca-se como um desafio à prática a comunicação intencional com os grupos sociais através de uma democracia alargada capaz de mobilizar os públicos.

“(…)Com uma comunicação intencional com os públicos...através de fóruns de discussão, conseguíamos chegar à percepção da necessidade do coletivo. (...) É efetivamente importante que eles (grupos sociais) possam dizer aquilo que consideram importante nas respostas de ação social. E4GF5

A interdependência funcional entre espaços territoriais, municipais, supramunicipais, nacionais e europeus surge na narrativa ainda que de uma forma ténue.

“A ideia é que surjam projetos e práticas inovadoras (...) temos de articular a resposta com os recursos que já existem no concelho, mobilizar as competências de cada instituição e exercer uma função de mediação política muito importante. Claro que tudo isto (a ação local) se articula com orientações estratégicas supramunicipais e com fontes de financiamento nacionais e europeias.” E3 GF5

Esta interação do espaço político local com espaços políticos externos não é apresentada como panaceia. Sublinha-se a necessidade de deslocar o poder de decisão de matérias como o financiamento para escalas territoriais de proximidade e a importância da criação de dinâmicas de mediação política por parte do Serviço Social.

Vejamos o discurso,

“O município, juntamente com a plataforma supramunicipal (Alto Trás os Montes) que conta com a representação da Segurança Social decidem sobre essas matérias (respostas sociais). Os técnicos estão um bocadinho arredados. As questões mais técnicas de análise da profundidade dos problemas ficam obviamente na rede, mas acho que algumas vezes, não são diretamente contempladas quando se trata de decidir financiamentos.” E2

Com narrativas muito próximas os discursos revelam quotidianos de práticas, de organização comunitária, de planeamento estratégico e de uma ação social que não se restringe ao apoio à

vulnerabilidade. Há todo um conjunto de necessidades culturais e sócio-relacionais que se inscrevem nos valores comunitários, como a recuperação de estilos de vida saudáveis, as tradições, a cultura, a recuperação dos espaços, os usos comunitários e a conservação do ambiente (Cid, 2007).

Subscrevendo Mouro (2013) na contemporaneidade o agir do Serviço Social aplica-se a indivíduos, grupos e comunidades. As narrativas dão conta de um exercício de práticas interdisciplinares complexas, e, por inerência, necessariamente integradas, com dinâmicas de investigação-intervenção e relação-intervenção.

A intervenção por projetos a partir da aplicação de um procedimento operativo de diagnóstico, planeamento, intervenção e avaliação, a par com o uso de metodologias de governança, trabalho em rede, em parceria, de articulação e coordenação de recursos, são ideias muito presentes na representação do método. Veja-se a fig. 4.

Figura 4. Ranking de atividades que constam da abordagem

Abordagem	Unidades de análise
Intervenção por projetos, uma intervenção com carácter territorial estabelecida de acordo com os problemas e com a falta de respostas nesta ou naquela área.	Referida nos 6 grupos focais
Metodologia de projeto, diagnóstico, planeamento, execução e avaliação.	Referida nos 6 grupos focais
Metodologia de governança, trabalho em rede, em parceria, de articulação e coordenação de recursos, alavancada pela autarquia.	Referida nos 6 grupos focais
Comunicação com a comunidade, reforçando a relação social e a recolha de subjetividades.	Referida nos 6 grupos focais
Ação técnica tendencialmente integrada que delimita campos de intervenção prioritários e equaciona respostas reabilitativas, preventivas, de sociabilidade, relacionais, formativas, económicas e culturais.	Referida nos 6 grupos focais
Ação ética e política muito bem estruturada para exercer a mediação junto dos políticos em torno da construção de soluções comunitárias e de sistemas de apoio universais.	Referida em 4 grupos focais (OPO, SMF, LOU, GUI)
Ação emergencial não exclusiva.	Referida em 4 grupos focais (OPO, VPA, GUI, VC)
Ação empoderadora, conscientizadora, coletivista, crítica.	Referida em 4 grupos focais (SMF, LSD, GUI, VPA)
Articulação com unidades territoriais externas e com outras unidades de planeamento internas para mediação da estratégia local.	Referida em 3 grupos focais (SMF, LOU, GUI)

Fonte: Gonçalves, Hermínia (2018, p. 162)

A narrativa perspetiva uma ação técnica, que delimita campos de intervenção prioritários e equaciona respostas reabilitativas, preventivas, de sociabilidade, relacionais, formativas, económicas, e culturais, e, segue aplicando procedimentos metodológicos de investigação-intervenção, e de relação-intervenção.

Nos discursos dos assistentes sociais há uma narrativa dominante que permite situar a mediação comunitária como uma das dimensões do método de Serviço Social Comunitária. A representação da ação política embora não assuma o topo do ranking é referenciada em 4 das 6 unidades de análise. Esta ação política de mediação e resolução de conflitos (individuais e societários) está voltada para a cidadania e para o reforço de formas de sociabilidade (formal e informal).

Utilizando uma escala psicométrica de likert perspetivaram-se as dimensões mais aplicadas do método⁸³. Consultar fig.5

Figura 5: Representação das dimensões mais aplicadas no método Serviço Social Comunitário contemporâneo

Dimensões	OPO	VPA	SMF	LSD	GUI	VDC	Total
Governança integrada e construção coletiva de modelos de ação.	4	1	1	1	4	6	17
Planeamento estratégico intersectorial, participado e etnometodológico.	3	3	2	3	3	4	18
Criação, organização ou inovação de formas de suporte em défice na comunidade.	1	2	3	2	2	2	12
Mediação de respostas mobilizando recursos externos.	2	4	4	4	1	1	16
Consciencialização, apoderamento e aconselhamento sobre direitos.	5	6	5	5	5	5	31
Ação social de emergência- assistência à vulnerabilidade.	6	5	6	6	6	3	31

A ação social de emergência e a ação de conscientização, re-socialização, *empowerment*, são reconhecidamente dimensões aplicadas. Com pontuações médias aproximadas estão as dimensões de planeamento estratégico intersectorial, governança integrada em torno da construção coletiva de modelos de ação, mediação política para a mobilização de recursos e criação de formas de suporte em défice na comunidade.

Acreditamos que o termo comunidade tem um sentido prático no Serviço Social, materializado na procura de uma visão interdisciplinar sobre uma realidade social complexa que está em intercessão com o processo de integração social, sendo imprescindível uma análise científica que explicita variáveis relativas ao território, à população, aos recursos, às formas de interação, à identidade, à tradição da comunidade e às novas realidades identitárias.

O que distingue o método reconfigurado do método clássico de intervenção comunitária é por um lado este acréscimo de racionalidade operativa e de investigação, e, por outro, a abordagem de mediação fundamentada na efetivação de direitos.

⁸³ Em que um corresponde ao item menos aplicado e seis ao item mais aplicado.

4. Conclusão

Há evidências de reconfiguração do método Serviço Social Comunitário clássico cuja relação de ajuda era determinada pelas vicissitudes de uma ação residual, arbitrária e muito focada.

Na contemporaneidade os Assistentes Sociais perspetivam um método de intervenção investigação-imersão-relação, cuja racionalidade operativa inerente ao Serviço Social Comunitário está alinhada com as propostas comunitaristas contemporâneas e com as perspetivas teóricas do desenvolvimento endógeno. O assistente social está a assumir uma ação técnica, ética e política de resposta a problemas sociais comuns que se configuram como direitos sociais, pessoais e comunitários.

Contudo, persistem lógicas de défice de mobilização de ângulos de visão disciplinares no posicionamento profissional. A mediação comunitária de conquista dos direitos sociais, individuais e comunitários corresponde ao campo da ação disciplinar. A visão dialética e histórica do problema e dos direitos, reconhecendo o contexto sócio-político e a sociedade em questão, o reforço das relações sociais, a negociação com poderes públicos e a arbitragem pelos direitos sociais, são funções imprescindíveis para perspetivar sistemas de proteção social públicos e solidários complementares.

O método reconfigurado de Serviço Social Comunitário implica cumulativamente: a) compreensão do ordenamento de competências; b) compreensão do problema, dos recursos e dos direitos; c) mediação a partir de uma articulação institucional e política com vista à garantia da cidadania; d) mediação com as populações em torno da explicitação do sentido coletivo do interesse das comunidades; e) investigação etnometodológicas, em torno do problema-recursos e direitos, assente na proximidade aos grupos sociais da comunidade; e g) investigação-ação, conciliando a compreensão dos problemas a partir da variável território com a mudança social, numa abordagem dialógica, integrada e crítica.

5. Referencias Bibliográficas

Ander-Egg, E.(2007). Acción municipal, desarrollo local y trabajo comunitario. Universidad Bolivariana. Venezuela.

Bonafé-Schmitt, J-P (2009). "Global trends in mediation training and accreditation — the case of France". Em: ADR Bulletin: Vol.11: No. 3, Article 3, pp.47- 50. Available at: <http://epublications.bond.edu.au/adr/vol11/iss3/3>

Bonafé-Schmitt, J-P (2012). "Social Mediation and School Mediation. A Process of socialization". Em: Baraldi,C. and Lerverse, V. (Ed.).Participation, Facilitation and Mediation. Children and Young People in their Social Contexts. Routledge Research in Education. NY:Routledge Taylors and Francis Group, pp. 49-65.

Carrasco, Marta Blanco (2016). Mediation and the Social Work profession: particularly in the community context. Madrid: Universidad Complutense de Madrid

- Cid, X. F. (2007). Educação, animação socio- cultural e desenvolvimento comunitário. Universidade de Vigo, Universidade de Trás-Os-Montes e Alto Douro. Allariz.
- Eito, A.; Gómez, J. (2013). El concepto de comunidad y trabajo social. Em: Revista Espacios Transnacionales [En línea] No. 1. Julio-Diciembre. <http://www.espaciostransnacionales.org/conceptos/conceptotrabajosocial>.
- Feiock, C.R. (2009). "Metropolitan Governance and Institutional Collective Action". Em: Urban Affairs Review .Volume 44. Nº 3. January. Pp. 356-377 <https://doi.org/10.1177/1078087408324000>.
- Gonçalves, H. (2011). Estratégias Coletivas de Governação Local, Alcances e Limites. Estudo Sociológico Comparativo, Portugal e Espanha. Tese de Doutoramento. Universidade de Salamanca.
- Gonçalves, H.; Gerry, C. e Del Barrio Aliste, J.M.. (2012). Descentralização de competências de ação social para os governos locais, reformas e desafios de governança: resultados de um estudo sociológico comparativo. Em: *XXII^{as} Jornadas Luso-Espanholas de Gestão Científica*, 1 a 3 de Fevereiro de 2012, UTAD, Vila Real, Portugal. ISBN 978-969-704-063-4.
- Gonçalves, H.; Marta-Costa, A. e Cristóvão, A. (2013). Empoderamento de comunidades rurais como prática de revitalização de aldeias". Em: *Atas Proceedings. Políticas de base regional e recuperação Económica*. Iniciativa conjunta com Innovaflow Conference.
- Gonçalves; H. (2014). Democracia participativa em territórios rurais: Uma análise Comparativa de práticas de governança. Em: Dallabrida, Valdir (Org). *Desenvolvimento territorial, políticas públicas brasileiras e experiências internacionais e a indicação geográfica como referência*. 1ª ed., São Paulo: Editora LiberArts. ISBN 978-85-64783-44-7. Pp. 121 - 131. consultar em <http://www.unc.br/mestrado/livros/LIVRO%20desenvolvimento%20territorial%20-%20final-ebook%20-%20WORKSHOP.pdf>
- Gonçalves, H. (2016). Ação coletiva na intervenção social comunitária: Desafios de (re) configuração da governança local. Em: *Book Proceedings XI Colóquio Ibérico de estudos rurais*. Vila Real: UTAD. ISBN: 978-989-704-222-5. P.419-424.
- Gonçalves, Hermínia. (2017). Serviço Social, Territórios e Comunidades: Sentidos e Paradoxos. Em: *Comunidades Sustentáveis: Dilemas e Retos desde el Trabajo Social*. ed.
- Christian Felber, Teresa Matus & Sami Naïr. Capítulo 2, pp295-302 . 1ª ed., outubro 2017. ISBN: 978-84-9177-336-8. Cizur Menor: Thomson Reuters (Aranzadi) Limited.
- Gonçalves, Hermínia (2018). Reconfiguração do Serviço Social Contemporâneo no Quadro do Pensamento Neoliberal. Tese de Doutoramento. ISCTE-IUL
- Gonçalves, Hermínia; Ferreira, Jorge (2018). Serviço Social Comunitário, Perspetivas Contemporâneas. Em: *II Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social, Direitos Sociais e Exclusão*. Pp303-306. Lema d'Origem – Editora. ISBN: 978-989-8890-11-5

Mead, G. (1982). *Espírito, persona y sociedad. Desde el punto de vista del conductismo social*. Paidós. Buenos Aires.

Mouro, H. (2013). *Estruturalismo, pós estruturalismo e intervenção comunitária*. Em: *Reflexões Críticas*. No 82. ISSN:2007-9729 DOI: www.espaciostransnacionais.org

Weber, M. (2014). *Economía y sociedad Esbozo de sociología comprensiva*. 3a Ed. D.F.: Fondo de Cultura Económica. México.



25. Health Policy in Brazil: Challenges of democracy in the face of disasters

Nadianna Rosa Marques⁸⁴

Isabel Barros Bellini⁸⁵

Estêvão Yamin⁸⁶

Alessandra Garrot Vilanova⁸⁷

287

Abstract: Disasters pose challenges to the consolidation of democracy, as they bring to their core the capitalist relations hidden in society. Man, subordinated to such a context, becomes invisible in a world where the production, reproduction and accumulation of capital dominates for himself every sense of individual and collective life, altering forms of moral consciousness, unequal social relations and class production. This study is part of a research that analyzed the health policy in the wake of the disaster that occurred in 2013 in Santa Maria / Brazil (fire at nightclub “Kiss”), which killed 242 young people. We used the qualitative research method supported by the critical dialectical method, conducted through interviews, focus group, document analysis and literature review. It is argued that the difficulties faced are related to the lack of interface between social public policies, resulting in the fragility of risk and non-prevention analyzes. Intervention strategies and action in health plans are suggested; implementation of prevention and training programs; and protocols for care network. The challenge of health policy is to implement mitigation actions in disaster situations and definitions of occurrences that do not provide the necessary amplitude to understand a disaster in the face of other adversities in order to problematize conceptual aspects in order to support the Brazilian legislation. It is understood that the consolidation of actions to cope with a disaster is intertwined with the right to democracy, as it legitimizes the process of understanding and participation of citizens, including them in decision-making, legislative debates and processes of communicative flows between Public spheres.

Keywords: health policy, disasters, democracy.

Introdução

Este artigo é fruto de uma pesquisa cuja temática abrange desastres e a política de saúde brasileira. A pesquisa teve como objetivo analisar as ações da política de saúde frente à situação de desastre

⁸⁴ Universidade Federal de Santa Maria/ RS, e-mail: nadiannamarques@gmail.com;

⁸⁵ Pontifícia Universidade Católica/RS, e-mail: maria.bellini@pucrs.br;

⁸⁶ Universidade Federal de Santa Maria/ RS, e-mail: estevaoyy@gmail.com;

⁸⁷ Universidade Federal de Santa Maria/ RS, e-mail: alessandragarrotv@gmail.com.

ocorrida na Boate Kiss, em Santa Maria/RS, no ano de 2013. Apoiada no método dialético crítico, a pesquisa investigou e analisou o que são desastres, suas causas, seus determinantes e experiências acumuladas ao longo da história, além de subsidiar as políticas públicas, considerando que os desastres são episódios cada vez mais recorrentes em nossa sociedade e geram profundas sequelas sociais que marcam a vida humana em seu cotidiano, fragilizando a democracia.

Compreende-se a vivência a uma situação de desastres está mais suscetível há comunidades marginalizadas, por fatores geográficos, má distribuição de recursos e acesso restrito a efetivação de seus direitos e democracia. Ademais do status social, os desastres possuem impactos diferentes de acordo com a etnia, raça, deficiência, idade, escolaridade e gênero, ou seja, são múltiplos fatores que tornam as pessoas menos resistentes a desastres. E as respostas pós desastres, geralmente atuam inconscientemente para reforçar as desigualdades existentes, exemplo disso, quando buscam aconselhamento e tomada de decisões, acabam apoiando-se em apenas líderes reforça as práticas anti-democráticas. Sendo assim, é necessária a criação de processos democráticos, em que a população juntamente com o Estado, responsável pelas políticas de desastres, criem estratégias alternativas de mitigação. Exigindo das instituições comunitárias e governamentais apoio aos esforços para lidar com eventos devastadores, oferecendo proteção social e iniciativas de desenvolvimento social, promovendo o envolvimento das pessoas locais para trabalharem e co-produzirem conhecimentos e soluções, sendo primordial a melhoria dos meios de subsistência da população, bem como a preparação para desastres. (Drolet, Dominelli, Alston, Ersing, Mathbor, Wu, 2015)

Com base em estudos realizadas por Drolet, Dominelli, Alston, Ersing, Mathbor, Wu (2015), no Paquistão e EUA, estratégias como valorização e incentivo a participação e lideranças de mulheres pós situações de desastres, contribuiu para ampliar ações de resiliência e promover o desenvolvimento sustentável em diversos contextos pós-desastre.

No Brasil, a experiência com alguns desastres nos últimos seis anos, sendo esses: em Santa Maria, o incêndio da Boate Kiss, em 2013, vitimando 242 pessoas; o rompimento da barragem de Herculano Mineração, em Itabirito (MG), em 2014, ocasionando três mortes; o vazamento na barragem do Fundão, em Mariana (MG), em 2015, com 19 mortes; a tragédia a qual vitimou cerca de 69 pessoas, em Brumadinho/ Minas Gerais, em virtude do rompimento de uma barragem; e recentemente um incêndio de grandes proporções na Floresta Amazônia – segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais divulgados pela BBC News (2019), o número de casos de incêndios na Floresta Amazônia apenas do período de janeiro a agosto de 2019 já ultrapassa os dos últimos oito anos; demonstram que o Brasil não possui um plano de prevenção de desastres, pois há um rol de estratégias que ainda não foram colocadas em prática no país, evidenciando a falta de articulação entre as políticas públicas e a prevenção e preparação para situações de calamidade pública. Por mais que essa articulação seja assegurada pela Constituição Federal, a população e os serviços ainda

encontram-se à mercê, pois nada se fez em relação às definições sobre desastres, que são essenciais para a captação de recursos financeiros e ações, assim como a interpretação e utilização de protocolos universais que direcionam as práticas profissionais.

Dessa forma, um desastre afeta um país inteiro, que traz em si o desvendamento do avanço neoliberal brasileiro, com a deterioração das condições sociais, desmonte das políticas sociais que geram precárias condições de intervir, fatores esses que promovem no trabalhador um sentimento de impotência política, distanciamento das decisões do poder público, uma desconexão entre os interesses coletivos e ações tomadas, e um distanciamento com a democracia, sendo este um dos principais objetivos do neoliberalismo, o distanciamento dos cidadãos da democracia, da participação ativa, pois pessoas alienadas não atrapalham a lógica de mercado que cada vez mais invade o público, desenvolvendo um sistema híbrido, uma mercantilização da saúde, aliviando as manifestações imediatas da questão social, tomando um distanciamento da noção de proteção social, logo desastres são expressões da questão social.

Compreendendo a democracia como um peso grande para as classes dominantes e para o capital financeiro, a prática de golpe de Estado (pseudo) legal tem sido uma estratégia muito utilizada pelas oligarquias de direita na América Latina (LÖWY, 2016). O Brasil, por ter voltado de uma ditadura militar recentemente, de forma fragilizada e sem memória das barbáries ocorridas, se encontra com a democracia fragilizada – oportunidade para a direita tradicional colocar seu projeto em curso. Mesmo com um governo que a garantia diversas concessões, ela não se contentou, pois queria o poder *todo*, além de abafar operações de investigação à corrupção e de interrompê-las (LÖWY, 2016; FEGHALI, 2016).

Impedindo uma presidenta democraticamente eleita e passando de um governo progressista – mas que tinha suas mãos dadas com o capital financeiro – para um neoliberal da direita tradicional brasileira, o golpe se concretiza, com forte apoio de seus aparelhos de hegemonia e sem a legitimação do povo: o governo de Michel Temer encerrou seu último mês de mandato com um nível baixíssimo de aprovação: 5% segundo dados do CNI-Ibope (2018). No Governo Temer, os direitos da população brasileira já estavam em jogo. Em seu primeiro ano, a Emenda Constitucional nº 95/2016 entrou em vigor, propondo um novo regime fiscal, que freou a trajetória de crescimentos dos gastos públicos por 20 anos, incluindo a saúde (BRASIL, 2016).

Conforme Löwy (2016, p. 62) já havia ponderado, a vulnerabilidade da democracia seria um campo oportuno para a extrema-direita se apresentar como forte candidata ao poder. Essa nova direita teve uma ascensão que a direita tradicional não esperava. Para Pereira (2016), ela é produto de uma “mescla neoliberal-neoconservadora” que materializa um Estado socialmente mínimo, com forte teor autoritário, centralizador, coercitivo e sem compromisso com a garantia dos direitos sociais.

Nas eleições presidenciais de 2018, essa nova direita, na figura de Jair Bolsonaro, utilizou de inovadores métodos para garantir sua vitória ao poder. Com um discurso economicamente neoliberal e socialmente conservador, utilizou-se do aparelhamento da operação Lava Jato para garantir a prisão do candidato até então mais favorável a ganhar as eleições, Luiz Inácio Lula da Silva. Tratou-se de uma campanha com forte apoio do capital financeiro e de empresários, além de ter utilizado a divulgação em massa de notícias falsas com fim de desmoralizar os demais candidatos (SANTOS; TANSCHKEIT, 2019).

Já nos primeiros meses do Governo Bolsonaro, uma série de desmontes já foram concretizados, além de serem notórios os reflexos de precarização da EC 95. O decreto nº 9.759/2019 ataca diretamente o elemento que sustenta o viés democrático das políticas sociais: o controle social. O decreto extingue conselhos, comitês e fóruns federais, prejudicando o exercício do controle social (BRASIL, 2019), reforçando o projeto em curso que não coloca a saúde pública – o SUS – como horizonte ideário. A falta de aparelhos de controle social é uma expressão que fere diretamente a democracia do país. Segundo Gomes (2015), os conselhos possuem potencial para promover o aprofundamento democrático na gestão das políticas públicas. Medidas arbitrárias como essa vão de encontro com a Constituição Federal de 1988 que garantia os conselhos de controle social – direito conquistado por lutas travadas pela classe trabalhadora.

É fato que a agenda do governo Bolsonaro vem para atender única e exclusivamente ao capital e às elites brasileiras. O que nota-se de reestruturador desta vez é a retirada maciça e crescente de direitos e de cortes nas políticas sociais, em especial mudanças drásticas no Benefício de Prestação Continuada como proposta da Reforma da Previdência (AGÊNCIA SENADO, 2019), além do projeto concreto de polarização da classe trabalhadora com o objetivo de desmobilização da mesma. Para que haja uma gestão apropriada de desastres e que a proteção social dos atingidos seja garantida, tanto as políticas sociais de todas as esferas quanto a articulação da rede é fundamental – perspectiva impossível de ser enxergada na conjuntura atual, tendo em vista o descompromisso com o fortalecimento dos processos democráticos e o projeto de polarização da classe trabalhadora a fim de desmobilizá-la.

No âmbito da saúde, mesmo com os avanços para a consolidação de uma política de saúde pública de acesso universal, o Sistema Único de Saúde vem sendo alvo de desmonte, com o aumento nos cortes de recursos e conseqüente baixa na qualidade dos serviços. A justificativa que fortalece o discurso neoliberal de que a redução e, até mesmo, a extinção da saúde pública de caráter universal é favorável para o equilíbrio econômico apresenta, como soluções eficientes, o fortalecimento e a presença da privatização, terceirização. Presença essa que vem sendo incorporada cada vez mais em serviços da saúde pública, como: nos serviços de alta complexidade a nível hospitalar; hospitais construídos com verbas públicas, administrados por serviços de saúde privado, estabelecendo a sua cobertura de

atendimento da seguinte forma: 50% de serviços ofertados ao SUS e 50% de serviços ofertados ao serviço de saúde privado. (FIOCRUZ, 2019)

As ações focalizadas e de cunho seletivo preocupa o caminho das políticas sociais, pois as lógicas de inserção, através de critérios de ingresso e cumprimento de condicionalidades, são fatores que favorecem as relações de mercado e fortalecem o retorno do assistencialismo na condução das políticas que compõem a proteção social (COUTO, PRATES e DORNELES, 2012). A sua consolidação foi se constituindo em um cenário político marcado pelo neoliberalismo; o qual inclui medidas públicas restritas e focalizadas, buscando sempre atender as necessidades do capital.

Desenvolvimento

Os impactos causados pelo neoliberalismo provocam grandes mudanças na sociedade e no mundo do trabalho, sendo a flexibilização do trabalho um exemplo importante na medida em que origina novas estruturas de poder e de controle, promovendo estruturas de rede de saúde frágeis e com recursos reduzidos. Assim em uma situação de desastre a exemplo de Santa Maria/RS na Boate Kiss em 2013, a necessidade de uma rede de proteção social, com serviços integrados e articulados se tornou a necessidade prioritária para o gerenciamento do desastre, porém segundo fala de gestor estadual de saúde aponta que: *“A gente encontrou Santa Maria numa situação de saúde muito ruim e aí o evento ele só fez essa situação aparecer publicamente, pra além de que todo mundo do município já sabia”*. (entrevista /GE).

Desta forma o desastre desocultou a precarização da política de saúde no município, a fragilidade de cobertura da rede da atenção primária até os serviços especializados (Centros de Atenção psicossociais – CAPS), apresentando a realidade de: equipes incompletas e com profissionais terceirizados, condição salarial defasada, alta demanda nos serviços e uma Rede de Atenção Psicossocial Social - RAPS desarticulada da Atenção Básica. Diante desse cenário levou à necessidade de criação de um serviço de atenção psicossocial especializado e específico para atender as exigências e solicitações após o desastre, demandando a contratação de equipes emergenciais.

A pesquisa indica, que mesmo com mudanças de gestão no município após o desastre, e com possibilidades de ampliação financeira pelo suporte dos três entes federais, a rede de serviços ofertada a população optou pela contratação de profissionais e criação de um serviço específico para absorver as demandas oriundas do desastre, desinvestindo no fortalecimento dos serviços já existente na rede de atenção psicossocial. Precarizando e desinvestindo na política pública, e nos direitos sociais. Ao longo do tempo, os serviços criados para atender as demandas específicas do desastre deixaram de ser prioridade da gestão pública, havendo um desinvestimento da proteção social as famílias e comunidades afetadas: *“A gente não tem, não tem apoio do Estado, nem da Prefeitura, nem de lugar algum”*. (Entrevista /GF).

Alves (2014) aponta que a precarização não deve ser restringida, meramente, como precarização social do trabalho ou precarização dos direitos sociais e direitos do trabalho de homens e mulheres proletários: a **precarização do trabalho** está relacionada à precarização-do-homem-que-trabalha, esse, em sua condição de viver do trabalho, encontra-se sujeito ao seu adoecimento (depressão, transtornos psicológicos, entre outros).

Quando começou a se entrar nesse embate, assim, das consequências financeiras e de uma certa despesa, isso desmotivou muito. E os próprios pacientes se deram conta tanto é que o receio de que terminasse o Serviço, de que trocasse a equipe. Saíssem profissionais daqui e fossem para outros locais (entrevista 5/GF)

Ainda que a legislação contemple avanços teóricos, legais e práticos constata-se que a rede pública de saúde não inseriu, efetivamente, nas concepções, paradigmas e ações *“o lugar que o trabalho ocupa na vida dos indivíduos e suas relações com o espaço sócio-ambiental”* (p.351), e a importância do trabalho como determinante em processos saúde-doença dos trabalhadores e suas famílias. As condições de trabalho que estão relacionadas à saúde do trabalhador na contemporaneidade refletem as profundas transformações na reestruturação produtiva e a ampliação da globalização, que levam a mudanças nas formas de organização da gestão do trabalho, gerando precariedade e fragilidade entre trabalho e saúde, impactando a vida do trabalhador e o seu meio familiar (RODRIGUES; BELLINI, 2010). A Lei Orgânica do SUS, aprovada em 1990, trouxe a definição de meio ambiente como um dos fatores determinantes e condicionantes da saúde e conferiu à saúde pública promover ações que visem garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social. A saúde pública volta-se para aspectos de saúde e segurança que afetam populações e não indivíduos; busca promover comportamento saudáveis, assegurar a qualidade e o acesso aos serviços de saúde e reconhecer eventos que afetem comunidades inteiras, estados ou nações. Serve, também, como rede de segurança, garantindo a disponibilização de cuidados de saúde quando isso não é possível em uma comunidade.

Assim, a lei orgânica da saúde aponta três pontos referentes a desastres como *“situações emergenciais ou de calamidade pública”*. Referente ao Planejamento e Orçamento, prevê, excepcionalmente, a transferência de recursos mesmo esse não previsto nos planos de saúde, em situações de emergenciais ou de calamidade pública. Logo, o ente municipal ou estadual pode realocar os recursos previstos nos planos de saúde a partir do decreto de emergência.

No que refere-se às Atribuições Comuns, é previsto, para uma situação de desastre, que o ente público (prefeito, governador e presidente da república) solicite a aquisição de bens e serviços de terceiros (serviços hospitalares, requisição de equipe ou órgãos de serviços entre outros). E, por fim, com relação às Competências, a União poderá executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, a exemplo casos de epidemia.

Entretanto, as sucessivas políticas neoliberais e ajustes fiscais colaboraram para a não consolidação de um sistema de seguridade social brasileiro. Já que a priorização de aspectos econômicos, em detrimento do social, contribuiu para uma fragmentação e disputa de poder e recursos entre ministérios e secretarias (BOSCHETTI, 2004)

O envolvimento do privado no público desenvolve um sistema híbrido, o qual submete a saúde pública à lógica de mercado. É o que a entrevista com o representante da gestão da Política de Saúde Estadual revela ao apontar as dificuldades e divergências encontradas na garantia e efetivação no acesso às medicações aos sobreviventes. *“Eu não posso te dar um broncodilatador que não tá dentro do Sistema Único de Saúde, aprovado pela Anvisa, porque eu não tenho como sustentar a compra desse medicamento; isso é muito difícil das famílias entenderem, né”.*

Esse projeto de mercado privatista, no qual a política de saúde vem sendo cooptada, reflete no funcionamento dos serviços de saúde, pois, no caso da fala do gestor supracitado, mostra que os serviços de saúde privado receitavam medicamentos aos sobreviventes do desastre em tratamento, não contemplados pela tabela do SUS, comprometendo a execução da política pelo Estado. Além disso, criando animosidade entre sobreviventes, familiares e gestores e interferindo na condução e direcionamento das ações para efetivar respostas e na garantia dos direitos diante do desastre.

A presença do “privado na coisa pública” busca atender os interesses do mercado. Nesse caso, torna a situação mais agravada, pois o desastre exige dos entes públicos respostas rápidas e efetivas do SUS. A saúde privada, em sua lógica mercantilizada, vê a oportunidade de efetivar seus interesses e parcerias empresariais. Por outro lado, a ineficiência do Estado em oferecer o serviço contínuo acabou tendo que ser complementada pela atuação junto a empresas e farmácias privadas. Como retrata um trecho da entrevista: *“A situação dos medicamentos para essas vítimas. Acredite o Estado nunca responde o que eles precisam, e aí o que se faz? A associação das vítimas vai em uma condição de mendicância pedir nas farmácias doações desse medicamento” (entrevista /GH).*

O hibridismo entre o público e o privado, no âmbito da saúde, proporciona, de um lado, o fortalecimento dos planos de saúde privado e, de outro lado, uma falta de credibilidade ao SUS, um esvaziamento, onerando usuários, mercantilizando a saúde e favorecendo o setor empresarial (BOSCHETTI apud SILVA, 2004).

Behring (2012) enfatiza que o grande desafio em consolidar um modelo de seguridade social, com caráter universal, está na escolha das estratégias de concepção das políticas públicas incluídas no campo da proteção social brasileira. Assim, a autora destaca que as possibilidades de implementação das políticas sociais estão relacionadas ao conjunto de decisões ético-políticas e econômicas, as quais demandam maior clareza no seu processo de definição das políticas públicas a nível Estadual. Nessa perspectiva, Mendes; Wunsch e Couto (2012) apontam para a necessidade de políticas sociais que

superem o seu “caráter focal e temporal” no enfrentamento da questão social. Esse modelo focalizado adotado não rompe com o conjunto de desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista. Diante desse cenário econômico e político, a seguridade social passa por readequações perante as necessidades do capital. Assim, parcerias comunitárias e com ONGs passam a ser indispensáveis para atender a população descoberta pela “proteção do trabalho”; desse modo, fortalecendo a focalização na aplicação de recursos aos mais pobres, e a falta de investimentos à ampliação de serviços públicos, e um crescimento de “ações” pelo terceiro setor.

Dessa forma, um desastre afeta a comunidade, as cidades vizinhas, os outros países, pessoas que circulavam pelo local, desabrigados e todos aqueles que, de alguma maneira, atuaram no evento (profissionais de socorro, profissionais da saúde e voluntários). As precárias condições para intervir no evento, stress, o investimento financeiro insuficiente e o sentimento de desvalorização, associados a um contexto de desastre, promove, no trabalhador, sentimento de impotência política, distanciamento em relação aos atores concretos que personificam a condução e as decisões no poder público, desconexão entre os interesses coletivos e ações tomadas, bem como a naturalização de renovadas estratégias de opressivas.

O desastre demonstra as limitações do serviço de saúde ofertado pelo município, apresentando carência em recursos humanos e ações integradas, evidenciando uma saúde focalizada e fragmentada. Essas limitações levaram a gestão municipal demandar três meses para a constituição de uma equipe mínima (sem a presença do voluntariado) que pudesse atender as necessidades geradas em virtude do desastre, pois, nos primeiros meses após o desastre, os atendimentos foram consolidados pelo envolvimento de profissionais voluntários. *“A gente escrevia um relatório e mandava pra Política Nacional de Humanização - PNH, ia para os registros da PNH, para poder ver qual era a situação dos voluntários e também para mobilizar isso, que não poderia continuar isso por muito tempo, mas na verdade foi voluntariado até março de 2013” (entrevista /GF).*

Compreende-se que o acontecimento de um desastre está articulado a forma de constituição da sociedade. As redefinições realizadas na seguridade social para adequá-la ao grande capital impuseram a política de saúde (política social integrante do tripé da seguridade social), o redirecionamento de seus recursos e a realização de parcerias com instituições privadas e filantrópicas, conseqüentemente, vetando a ampliação de seus serviços públicos (MOTA, 2009).

Considerações finais

Este artigo considera que as situações de desastres exigem das políticas públicas a capacidade de ação / prontidão e enfrentamento das emergências e necessidades de saúde da população acometida. A pesquisa pode subsidiar políticas públicas, pois os desastres humanos são episódios cada vez mais recorrentes em nossa sociedade e geram profundas conseqüências sociais que marcam a vida humana

em seu cotidiano. Portanto, é necessário compreender quais são os desastres, suas causas e seus determinantes, e ser claro sobre o papel das Políticas Públicas, especialmente a Política de Saúde no enfrentamento.

A relevância desse tipo de estudo é dada pela necessidade de investigar e analisar as ações em saúde desenvolvidas diante da situação de desastre, as formas de preparação, os protocolos de saúde e as legislações existentes e elaboradas após o desastre, as respostas e a ordenação de setores e articulação com outras políticas públicas, e qual a continuidade que está sendo dada às ações e protocolos criados na ocasião. Acredita-se que a efetividade do cuidado integral, nas suas diversas dimensões, depende da capacidade da Política de Saúde e demais políticas públicas para prevenir e enfrentar situações de desastres e emergências, incluindo a preservação da vida e da saúde e a efetivação da vida em defesa dos direitos humanos, em todas as suas dimensões.

Desastres revelam e expõem situações de fragilidade, pois, além de gerar destruição, perdas materiais e subjetivas, sua proporção impacta nas famílias, comunidades e até mesmo nos sistemas de referência de que a vida depende. Em uma situação de desastre, todos devem estar preparados, incluindo adultos, crianças, profissionais e comunidades, porque, antes da chegada do socorro, as pessoas devem estar prontas para tomar decisões e agir com eficácia uma vez que um desastre apresenta um efeito devastador, apresentando perdas materiais e, principalmente, perdas humanas. Esse estudo aponta que o desastre ocorrido na boate Kiss evidenciou as limitações da rede de saúde e da ofertado pelo município, a insuficiência em recursos humanos a fragmentação das ações da política de saúde, produto de uma saúde focalizada e fragmentada, ressalta que uma das estratégias primárias para consolidação de respostas efetivas frente a um desastre é investir em uma rede de saúde com gestão estatal, focada na promoção da atenção básica e psicossocial fortalecida, com cobertura territorial e recursos humanos qualificados para atuarem em situações de desastres, incluindo os desastres de origem humana.

Referências

ALVES, G (2014) Dimensões da Precarização do Trabalho Ensaio de sociologia do trabalho. Bauru: Canal 6, 240p., Editora Práxis.

BRASIL (2000) Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil Política Nacional de Defesa Civil. Brasília: SEDEC. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/defesacivil> Acesso em: 01 março 2019.

_____(2019) Conselho Nacional de Saúde. Resolução Nº 466 de 12 de Dezembro de 2012. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html Acesso em: 01 março.

- _____ (2016) Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 15 dez.
- BEHRING, E.R (2012) Fundamentos de políticas sociais. In: Proteção Social no Brasil e em Cuba. Maria Lúcia T. Garcia, Berenice Rojas Couto, Rosa Maria Marques (Org.), Porto Alegre: EDIPUCRS.
- BOSCHETTI, Ivanete (2014) Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo. 2 ed. Brasília.
- COUTO, Berenice Rojas; PRATES, Jane Cruz, DORNELLES, Aline E. et al (2012) Proteção Social e Seguridade Social: A constituição de Sistema de Atendimentos às Necessidades Sociais. In: Proteção Social no Brasil e em Cuba. Maria Lúcia T. Garcia, Berenice Rojas Couto, Rosa Maria Marques (Org.), Porto Alegre: EDIPUCRS.
- DOMINELLI, Lena (2015) The opportunities and challenges of social work interventions in disaster situations. *International Social Work*, Vol. 58(5) 659–672, Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0020872815598353>. Acessado em 12 de agosto de 2019.
- FIOCRUZ (2019) Disponível em: <http://andromeda.ensp.fiocruz.br/desastres/content/mobilizacao-em-desastres>.
- MENDES, J. M. R; WUNSCH, D; COUTO, B (2012) Verbete Proteção Social. In: Proteção Social no Brasil e em Cuba. Maria Lúcia T. Garcia, Berenice Rojas Couto, Rosa Maria Marques (Org.), Porto Alegre: EDIPUCRS.
- MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela Santana; PERUZZO, Juliane Feix (2009) O Novo Desenvolvimentismo e as Políticas Sociais na América Latina. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez.
- RODRIGUES, P. F. V.; BELLINI, M. I. B (2010) A Organização do Trabalho e as Repercussões na Saúde do Trabalhador e de sua Família. *Revista Textos & Contextos (Porto Alegre)*, v. 9, n. 2, p. 345 - 357, ago./dez. Acesso em 4 de dezembro de 2017 em: http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/8096/2/A_Organizacao_do_Trabalho_e_as_Repercussoes_na_Saude_do_Trabalhador_e_de_sua_Familia.pdf
- LÖWY, M (2016) Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. In: JINKINGS, I; DORIA, K; CLETO, M. (Org.). *Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- FEGHALI, J (2016) A ilegitimidade do governo Temer. In: JINKINGS, I; DORIA, K; CLETO, M. (Org.). *Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial.

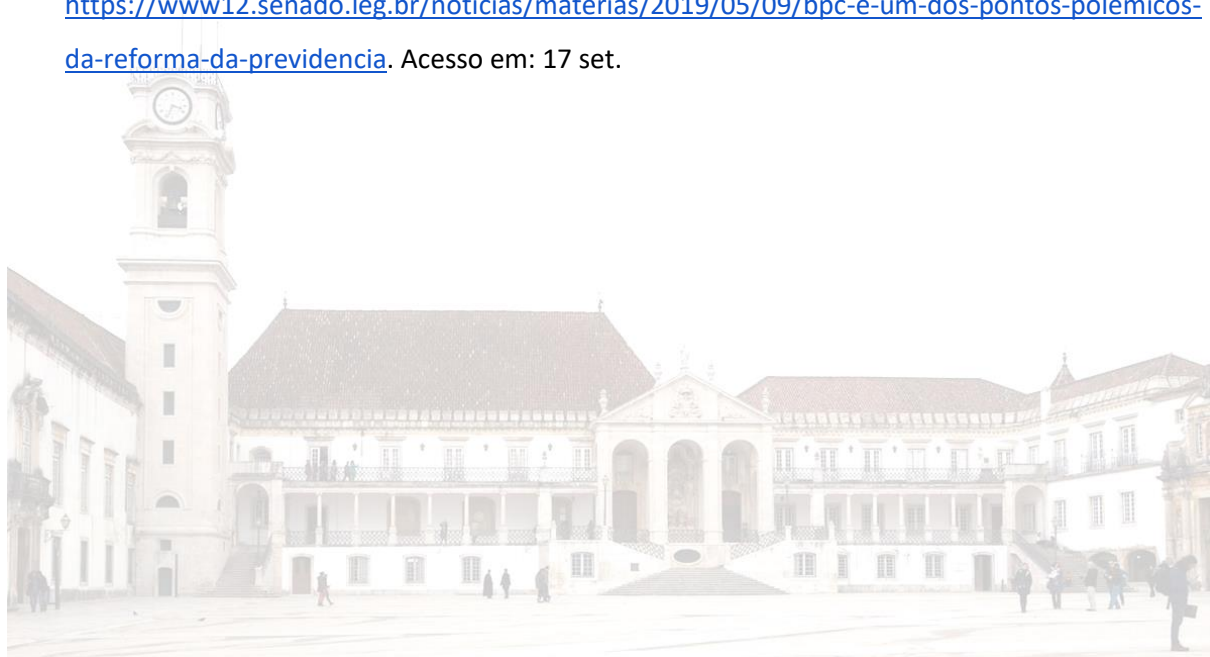
Confederação Nacional da Indústria – CNI (2018) Pesquisa CNI-Ibope: Avaliação do governo (dezembro 2018). Brasília: CNI, n. 4. Disponível em: https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/40/97/409773a6-e084-48b0-b789-5a76e0916e47/pesquisa_cni-ibope_dez2018.pdf

PEREIRA, C. P (2016) Proteção social no capitalismo: críticas a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Editora Cortez.

SANTOS, F; TANSCHKEIT, T(2019) Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil. Colombia Internacional, Bogotá, n. 99.

BBC NEWS (2019) Número de incêndios florestais no mundo em 2019 é um recorde? Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49633696>. Acesso em: 15 set.

AGÊNCIA SENADO (2019) BPC é um dos pontos polêmicos da reforma da Previdência. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/09/bpc-e-um-dos-pontos-polemicos-da-reforma-da-previdencia>. Acesso em: 17 set.



26. The framework of organizational capacity to deal with complex problems: Challenges for social workers involved in care services

Helena Reis Amaro da Luz⁸⁸

298

Abstract: In recent years, organizations that provide care for the elderly within the solidarity network (social organizations) are facing challenges to pursue their mission and inherent sustainability, due to major changes in their environments, raising this reality important organizational issues. Surrounded by complexity, the questions and/or constraints on social organizations, that are difficult to define properly because they are multifaceted, among other characteristics, call for the search for the most appropriate answers or solutions. The organizational capacity (OC) approach has been used as an analytical tool to support policy design and formulation within non-profit organizations, emphasizing that it facilitates the fulfilment of the organizational mission and encourages adaptation to changing contexts. Although it remains vague in literature, this approach reflects an opportunity to understand the dynamics of organizations in their relationship with complexity and organizational social sustainability. In this area, research has been emphasizing the decisive influence of human resources placed in central positions, including social workers. Thus, this paper explores some of the potentialities of the OC construct to deal with complex organizational issues, their implications for professional practice and the challenges resulting from the OC approach, for social workers involved in care services for the elderly

Keywords: Complexity, organizational capacity, elderly, solidarity care services, Social Work

Resumo: Nos últimos anos, as organizações que prestam serviços de cuidado a idosos no âmbito da rede solidária (organizações sociais) enfrentam desafios associados à prossecução da sua missão e inerente sustentabilidade, decorrentes de profundas mudanças que se cruzam nos ambientes com os quais lidam, elevando esta realidade reptos organizacionais importantes. Envoltos pela complexidade, os constrangimentos que se colocam às organizações sociais e que se mostram difíceis de definir adequadamente, porque são plurifacetados, por entre outras características, convocam a procura de respostas ou das soluções mais adequadas. A abordagem de capacitação organizacional (CO) tem sido usada como ferramenta analítica para suportar o desenho e a formulação de políticas no quadro de organizações sem fins lucrativos, enfatizando-se que facilita o cumprimento da missão organizacional

⁸⁸ Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, helenareis.luz@fpce.uc.pt.

e estimula a adaptação a contextos de mudança. Embora permaneça vaga na literatura, esta abordagem reflete oportunidade para compreender a dinâmica das organizações na sua relação com a complexidade e sustentabilidade social organizacional. Nesta área, a investigação tem vindo a salientar a influência decisiva de recursos humanos colocados em posições centrais, onde se incluem os assistentes sociais. Assim, a presente reflexão explora algumas das potencialidades do constructo da CO para lidar com problemas complexos organizacionais, as implicações destes para a prática profissional e os desafios resultantes da abordagem da CO para os assistentes sociais envolvidos na provisão solidária de cuidados a idosos.

Palavras-chave: Complexidade; capacitação organizacional; idosos, respostas solidárias de cuidado, Serviço Social.

Introdução

O cuidado aos idosos ocupa no quadro das políticas sociais dos países europeus e em particular no contexto português uma centralidade inegável, decorrente do impacto da involução demográfica e das tendências que acompanham a evolução do modelo societário destinado a prover o bem-estar aos mais velhos. Se por um lado a longevidade permite visibilizar múltiplas condições de velhice, também as metamorfoses socio políticas que informam os pressupostos da regulação, no campo do cuidado, suscitam uma séria atenção em torno da natureza das exigências organizacionais que se elevam e que carecem aí de serem equacionadas. Com efeito, no domínio da população idosa e em particular no que concerne à provisão de cuidados da rede solidária, a diversidade de parâmetros erguidos como apelos ou convocações com que as mesmas se têm vindo a confrontar e que se relacionam, fortemente, com aspetos ancorados na diferenciação dos seus públicos e correspondentes necessidades de impulsionar a sua qualidade de vida, bem como, com as reformas macro societais e outras encetadas pelas entidades públicas competentes relacionadas com a qualidade da provisão do cuidado, traduzem questões que transmutam os ambientes do cuidado e cuja natureza complexa carece de maior compreensão, para canalizar uma intervenção “informada” em espaço organizacional. A análise em torno dos problemas complexos redirecionada para o ambiente organizacional mostra-se ancorada em contributos vários, enfatizando-se que os processos de capacitação e os agentes que com os mesmos estão comprometidos influenciam a sua minimização. Assim sendo, a presente abordagem procura analisar as transmutações nos ambientes do cuidado e a sua influência para posicionar o cuidado organizacional como um problema complexo, discutir o constructo da CO ancorado à apreensão da complexidade e evidenciar como a capacitação se inscreve na “agenda” do Serviço Social, em contextos organizacionais de cuidado pautados pela complexidade.

1. A transmutação dos “ambientes” do cuidado solidário: Contornos de uma questão complexa para as organizações sociais

1.1. O cuidado aos idosos: “Traços” da provisão solidária

Enquadrar a temática do cuidado aos idosos no âmbito da investigação traduz uma proposta não linear atenta a multidireccionalidade que tem vindo a sobressair no âmbito da vasta teoria sobre o cuidado. Com efeito, para a análise do cuidado podem convocar-se várias direcções analíticas, desde as perspectivas concetuais, a natureza dos atores envolvidos, a tipologia das atuações, às combinatórias em termos de “arranjos” provisionais. A par com a extensa produção teórica e sustentado pela mesma, o desenvolvimento da política de cuidados para os idosos tem vindo a ser reforçado na agenda política e a seguir diferentes caminhos de modernização, em distintos países, sendo que, na atualidade, os cuidados formais são em regra e como salienta Carvalho (2009), organizados e prestados por organizações lucrativas, não lucrativas e públicas que os enquadram a partir de equipamentos ou serviços. Em particular e no caso português é no quadro do setor social e solidário representado pelas Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), que assumem maior preponderância as respostas sociais para a população idosa.

Nos termos da Carta Social, em 2017, cerca 59,4% das entidades proprietárias de equipamentos sociais, eram IPSS e entidades equiparadas (GEP, 2017), as quais foram responsáveis por impulsionar a entrada em funcionamento de 72 % das respostas sociais, fazendo sobressair de forma mais expressiva por entre a rede de equipamentos e serviços e no que à população idosa diz respeito, a estrutura residencial para pessoas idosas, o centro de dia e o serviço de apoio domiciliário.

Por entre as funções de cuidado que provisionam, estas entidades prosseguem intenções de prevenção da deterioração do processo de envelhecimento, proteção de riscos, de socialização, assim como preocupações ao nível da promoção da autonomia e funcionalidade. Tal como surge realçado no diploma estatutário das IPSS⁸⁹, a atuação de natureza solidária abrange, quer o setor da segurança social, quer outras áreas, como a saúde e que no caso dos mais velhos se direciona, por exemplo, para a reabilitação prolongada ou de curto prazo, e/ou para uma intervenção de natureza curativa ou paliativa (Carvalho, 2009), enquadrando-se na sua missão a resposta a necessidades sociais de várias ordens, e que dificilmente são satisfeitas por outras vias. Aliás, muito do dinamismo que lhes é reconhecido decorre da sua capacidade em preencher lacunas no cuidado, atendendo a que operam numa base de proximidade quer física/geográfica, quer de natureza relacional. Assim e porque se mostram ancoradas geograficamente a comunidades territoriais locais respondendo a apelos que daí emergem, quer de cariz individual ou coletivo, estas entidades são distinguidas como atuando com contornos de proximidade objetiva, física e circunscrita no tempo (Laville & Nyssens, 2000; Petrella,

⁸⁹ Vd Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro.

2001), implicando fluxos recorrentes em termos de uma provisão regular e contínua face ao cuidado, envolvendo sobretudo os *stakeholders* organizacionais e os públicos em situação de necessidade que os procuram.

No caso da população idosa, a provisão solidária em Portugal desenvolve-se num modelo de atuação que é revelador de uma abordagem de proximidade e como disso informa a Carta Social (GEP, 2017, p.46-49). Deste modo, no que concerne à cobertura de respostas nos espaços territoriais infranacionais, constata-se que 89% dos concelhos do território nacional, possuíam em 2017, dez ou mais respostas para os idosos, beneficiando a larga maioria desta população dos vários serviços/equipamentos existentes no espaço da freguesia ou concelho de implantação do equipamento, ainda que, no caso das estruturas residenciais essa abrangência se venha revelado mais ampla. De salientar, também, que por referência a 2017 e em relação ao SAD, todos os concelhos do continente integraram esta resposta, sendo que a oferta por parte da rede solidária se mostrou em todos os distritos mais expressiva, comparativamente a outros provedores.

A par com esta dimensão, as respostas solidárias singularizam-se pela vertente mais subjetiva da proximidade, conotando-se esta como uma faceta humanista, relacional ou que se estabelece numa base de confiança (Laville & Nyssens, 2000; Petrella, 2001). Esta é a vertente que realça o contacto social e que envolve múltiplas relações alheadas do foro mercantil, referindo-se não apenas à frequência, mas também à qualidade das interações (Tremblay & Cecilli, 2009). Deste modo, tem-se vindo a enfatizar que o carácter relacional constitui uma via facilitadora de resposta das organizações solidárias às populações vulneráveis, configurando uma interação específica e um relacionamento único com as mesmas e que lhes atribui qualidade.

Acerca da qualidade do cuidado, as várias entidades têm vindo a prosseguir a sua atuação no seguimento de orientações emanadas de modelos de implementação/gestão da qualidade (e.g., Norma da *International Organization for Standardization/ISSO: 9001* e revisões, Modelos de Avaliação da Qualidade em Respostas Sociais/MAQRS do Instituto da Segurança Social/ISS, Modelo da *European Quality in Social Services/EQUASS*), intentando prosseguir os mais elevados padrões nas respostas sociais e a correspondente satisfação das necessidades e expectativas dos seus públicos. Estes referenciais consubstanciam, no presente, o enquadramento em termos da expectável evolução qualitativa das respostas sociais promovidas pela rede de serviços e equipamentos, das quais, em 2017, se contabilizaram cerca de 7300 respostas de ERPI, SAD e Centro de Dia, no território continental e a que corresponderam aproximadamente 272 000 lugares/capacidade nas principais respostas para as pessoas idosas (GEP, 2017), tendo beneficiando significativamente esta oferta, da participação das IPSS.

No essencial e por força de uma intervenção que se circunscreve espacialmente próxima e que se desenvolve num percurso cuja missão e princípios organizacionais se reforçam pela ação ao serviço

dos mais velhos, emergem vantagens no apoio à vida quotidiana das pessoas, das famílias e territórios, apoio este, que não obstante, carece de considerar, para continuar a ser uma valia para estes vários *stakeholders*, as circunstâncias em mudança e que reconfiguram os contextos e os destinatários do cuidado.

1.2. As “metamorfoses” associadas ao cuidado

Inscrito na política pública, o cuidado configura uma componente essencial do bem estar aos idosos e da cidadania social, erguendo-se a sua provisão nos contextos institucionais influenciada por uma combinatória de fatores, muitos dos quais decorrem do confronto destas entidades com “ambientes” mais amplos, cujas transformações lhes imputam constrangimentos assim como oportunidades (Furman & Gibelman, 2013; Glenn, 2000). Ainda que as opiniões possam diferir quanto às tendências mais influentes que afetam as dinâmicas dos atores do cuidado, as que se relacionam com transmutações sociais associadas à involução demográfica (que induzem a pressões decorrentes da longevidade e surgimento de novos riscos como a dependência), assim como, com os novos quadros de orientação para as políticas públicas ditados pela evolução societal e globalização (Munday, 2003), consubstanciam vetores de significado acrescido, impondo uma reflexão renovada para a agenda organizacional do cuidado, influenciando a sua (in)sustentabilidade social.

No campo da demografia, reconhece-se que alterações cruciais ocorridas na estrutura das idades e que se caracterizam pelo fenómeno do duplo envelhecimento da população - involução demográfica - suscitam uma diferente atenção em torno dos contornos da velhice e envelhecimento, cuja apreensão melhor valoriza o registo de conceção e operacionalização das políticas do cuidado. Como os indicadores têm vindo a assinalar, as sociedades europeias são envelhecidas, sobressaindo em algumas, expressões de híper envelhecimento (Coulmas, 2007), como no caso da sociedade portuguesa, onde um em cada 5 residentes tem 65 e mais anos e destes os que possuem 75 ou mais anos são uma parcela muito significativa. Face a esta realidade demográfica, as questões relativas ao “envelhecimento do envelhecimento” e ao “envelhecimento saudável” constituem aspetos distintivos que importa destacar (Rodrigues, 2018, p.26). Com efeito, e no que concerne à longevidade, verifica-se que os portugueses experienciam vidas mais longas as quais são reveladas pelos acréscimos na esperança de vida e pela proporção crescente de pessoas com idade superior a 75 anos. Por entre a população portuguesa registou-se entre 1970 e 2017 um ganho de 13,7 anos em termos de esperança de vida à nascença, traduzindo os muito idosos (80 e mais anos) cerca de 26,5% da população com 65 e mais anos e 5,6% da população portuguesa (Pordata, 2019; Brandão, Ribeiro & Paúl, 2017).

Sendo certo que a velhice se apresenta hoje acessível a todos e que a sua democratização revela ser uma característica societal nos países industrializados (Légaré, 2009), também surge como evidente que o alongamento da vida não é necessariamente acompanhado por vida com qualidade. Tal significa,

que ainda que seja expeável poder-se viver mais 20,4 anos a partir dos 65 anos - 18,3 para os homens e 22,1 para as mulheres - também se estima que o tempo de vida sem incapacidade seja bem menos alongado. Considerando o indicador relativo ao número de anos de vida saudável, verifica-se, pois, que para o caso português, os homens com 65 anos tendem a viver apenas mais 7,9 anos sem incapacidade e as mulheres mais 6,7 anos (Pordata, 2019). Neste cenário de envelhecimento futuro, as questões da velhice dependente constituem um sério desafio, afirmando-se a dependência, como o novo risco da velhice, sobretudo entre os muito idosos. Tal realidade torna-se particularmente grave, quando um número expressivo de pessoas idosas em condições de acentuada dependência não encontra resposta capaz, por inexistência ou insuficiência de meios económicos e apoios, por exemplo, de natureza familiar (GCPAS/CID, 2005).

Ainda assim, e apesar da idade dos 75 anos constituiu um primeiro patamar de risco para a ocorrência da deterioração física e mental, a qual tende a agravar-se para idades próximas dos 85 anos (Jani-Le Bris, 1994), também se reconhece existir um potencial de autonomia nos indivíduos muito idosos, independentemente de dificuldades a nível funcional e como o estudo de Brandão e da sua equipa (2017) observou, ao realçar que mais da metade dos idosos mais velhos auscultados informaram não ter, ou possuir moderadas dificuldades, nas funções cognitivas relacionadas com a memória/concentração, entender os outros e ser entendido.

Perante estas e outras transmutações, as organizações sociais mostram-se obrigadas a equacionar o seu projeto institucional no respeito e integração dos projetos individuais dos seus públicos (GCPAS/CID, 2005), emergindo a questão da qualidade, na sua ampla aceção, perspetivada com renovada acuidade. Fundamentalmente, é perceptível no que toca à provisão de cuidados aos idosos uma preocupação atual e futura colocada na agenda da política social nacional e internacional e que assume contornos de discussão alargados. A este respeito, o estudo desenvolvido sob os auspícios da Comissão europeia, *Challenges in long-term care in Europe: A study of national policies – 2018* (Spasova et al., 2018, p.4) realça, entre outros aspetos, a complexidade existente a nível das necessidades a serem satisfeitas pelos cuidados de longa duração, salientando, a par, a importância do setor formal conseguir fornecer apoio em todos os casos que o solicitam, bem como, os desafios que se colocam em termos da adequação, acesso e qualidade dos respetivos serviços institucionais, muito na esteira do proclamado *Pilar Europeu dos Direitos Sociais* adotado pelo parlamento europeu, pelo conselho da união europeia e pela comissão europeia em 2017.

Assente nestes pressupostos, indicam-se múltiplas recomendações enformadas em diretrizes e que convocam os serviços a considerarem a necessária flexibilidade, adaptabilidade e mudança, por forma a irem ao encontro da missão organizacional, apresentando-se, por exemplo, os recursos humanos/equipas/lideranças, como elementos que afetam qualidade e suporte ao funcionamento e reforço da sustentabilidade social organizacional, facilitando, a par, o caminho para a transformação

das situações/contextos dos indivíduos. Principalmente e como enfatiza o ISS (2008), diferenciar as respostas em função das condições dos seus destinatários, das características dos territórios, considerar a equidade na distribuição dos recursos, mobilizar intervenientes plurais (e.g., indivíduos, famílias, instituições públicas e privadas) nos compromissos/intervenções e desenvolver capacidades (e.g., das pessoas, das famílias, dos grupos e dos territórios), constituem as bases em termos de princípios de política pública que convocam as IPSS numa ótica de posituação do cuidado, e para o que aqui importa, aos idosos.

Sobretudo, advoga-se existirem hoje exigências e uma complexidade acrescida na esfera do cuidado organizacional aos idosos, mostrando-se indispensável apurar a reflexão em torno dos fatores subjacentes à sua compreensão e das vias em que o mesmo se pode, com melhor sucesso, promover.

1.3 A questão do cuidado organizacional erguido como “problema complexo”

Os múltiplos desafios que se colocam às organizações sociais têm vindo a assumir uma relevância crescente por entre as questões de debate social contemporâneas, erguendo-se neste âmbito o cuidado organizacional a idosos como um problema complexo.

Partindo de Santos (1999, p.7) e em termos interpretativos, admite-se que um problema social se reporta “a algo, traduzido numa dificuldade que atinge um grupo, ou uma categoria de pessoas, e suscita interrogações num círculo alargado, para além do foro individual”. Por seu lado Silva (1967, p.7- 8), informa que “a essência do problema social está na própria insatisfação experimentada perante um determinado aspeto da realidade social, considerado inconveniente e superável”, sendo assumido “por um número significativo doutras pessoas como uma fonte de dificuldade”. Quanto à natureza de um problema complexo, este apresenta outra “densidade”, desde logo pela sua difícil resolução, impondo-se esta concetualização, mencionada como *wicked problems* na reflexão anglo-saxónica, como um instrumento central para a compreensão dos problemas sociais na atualidade (Marques, 2017).

Tendo por base Rittel e Weber (1973), os *wicked problems* dizem respeito a dificuldades que se reconhecem existir em áreas de política social, de planificação social e/ou em circunstâncias/contextos que lidam com pessoas, decorrentes da multidimensionalidade e interdependência de variáveis/componentes, que concorrem para (im)precisar o(s) problema(s) aí posicionados ou surgidos, não lhes sendo reconhecida uma solução objetiva ou única, revelando, sobretudo, este construto, ter potencialidades para convocar estratégias alternativas ao pensamento usual na forma de gerir as questões entendidas como problemas sociais mais prementes. Assim, esta concetualização tem vindo a ser associada recentemente ao cuidados de saúde e/ou sociais (e.g., Dearnaley, 2018; Hanningan & Coffey, 2011), à promoção da saúde (Van Beurden & Kia, 2011), à prossecução do bem-estar (Bache, Reardon & Anand, 2016), abrangendo também este referencial teórico e como bem

esclarece Marques (2017), a manifesta dificuldade das instituições públicas e privadas em encontrar uma resposta social definitiva para os problemas complexos que enfrentam.

Neste seguimento, direcionando a análise para a ampla questão do cuidado organizacional e articulando-nos com o modelo analítico de Rittel e Weber (1973, p.161-166) que concetualiza os problemas complexos a partir de várias características e que abaixo se apresentam, desde logo se reconhece que esta é uma questão que se assume como tema complexo, porque:

- não há uma formulação definitiva de um problema complexo, ou seja, a informação necessária para entender o problema complexo depende da solução que se encontrar. Assim, quando se pretende identificar a natureza do problema subjacente ao cuidado, múltiplos são os aspetos que se podem considerar, ou seja, tal dificuldade reside na esfera meso organizacional, ancorada aos recursos, ou às novas diretrizes sociopolíticas? E a que níveis? Ou, tal remete para dificuldades a nível micro individual, oriundas dos idosos cuidados? Onde está o lócus da dificuldade? Reconhecendo-se, por exemplo, que o comprometimento mental que caracteriza vários idosos residentes pode evoluir para muitos deles, potenciando a deterioração do seu processo de envelhecimento, equacionar a possibilidade de introduzir mecanismos/métodos de estimulação cognitiva em ERPI, pode constituir um caminho para a solução e deste modo para a formulação do problema. Neste âmbito, encontrar o problema é, portanto, o mesmo que encontrar a solução, o que significa que o problema não pode ser definido até que a solução seja encontrada.

- Os problemas complexos não têm uma regra de solução - stopping rule -, porque não há um entendimento suficiente acerca dos mesmos. Tal significa, que no campo do cuidado o processo subjacente à tentativa de resolução do problema (e.g., deterioração do processo de envelhecimento por comprometimento cognitivo), se coloca ao mesmo nível do processo de compreensão da sua natureza. Ou seja, quanto mais e melhor se conhece o problema mais oportunidades existem para encontrar a melhor solução, tornando-se difícil alcançar a solução perfeita.

- As soluções para os problemas complexos não são verdadeiras ou falsas, mas boas ou más. Na esfera organizacional do cuidado, as soluções propostas avaliam-se sobretudo de forma qualitativa, ou seja, desenhar por exemplo um plano de cuidado/intervenção para idosos que apresentem necessidades de apoio, decorre, daquilo que se entende que é o melhor. A avaliação tida, em regra, por equipa interdisciplinar, difere consoante o conhecimento e entendimento da situação problema por parte do profissional responsável pelo serviço/resposta e restante equipa, incorporando-se princípios e valores relativos ao cuidar e que emanam também da própria estrutura provedora de cuidados, assim como outros fatores (e.g., disponibilidades). Deste modo, as soluções que se criam percecionam-se frequentemente como sendo as “melhores” ou as “mais satisfatórias”.

- Não há um teste imediato ou definitivo da solução para um problema complexo. Qualquer solução depois de implementada gerará consequências por um período prolongado. A este respeito existe

sempre a probabilidade de que as medidas apresentadas como soluções possam gerar novos problemas, sendo difícil a sua gestão no curto ou até longo prazo, emergindo também, com frequência, dilemas que obrigam a escolhas. Por exemplo, a opção pelo cuidado formal por via da institucionalização pode produzir consequências em vários domínios (e.g., sintomatologia depressiva, perdas, ruturas), mas por outro lado, em inúmeros casos, traduz a alternativa para incrementar qualidade de vida e minimização de perda de funcionalidade, existindo, pois, riscos e repercussões nas várias circunstâncias, difíceis de rastrear na sua totalidade e num período limitado.

- *Cada solução de um problema complexo é única “one-shot operation” ; porque não há oportunidade de aprender por tentativa e erro, cada tentativa conta significativamente.* Tal significa que cada solução assumida e implementada é consequencial e deixa “sinais ou marcas”, que não podem ser desfeitas. A decisão de criar e equipar um espaço para fisioterapia numa instituição, por exemplo, reflete consequências irreversíveis (implica aquisição de equipamentos, afetação de recursos financeiros, humanos e outros), não podendo ser uma solução ensaiada, ou “corrigida” caso não tenha procura ou aceitação, porque terá repercussões para a instituição. Deve, pois, e conforme salienta Marques (2017), reconhecendo-se a complexidade de qualquer situação, evitar-se situações simplistas conducentes ao fracasso, com as consequentes repercussões para todos os envolvidos.

- *Os problemas complexos não têm um conjunto fechado (ou descrição exhaustiva) de soluções.* Como bem enfatizam Rittel e Weber (1973), não existem critérios que permitam provar que todas as soluções para um problema complexo foram identificadas e consideradas. Dito de outro modo, não existem modelos tipificados ou receitas para problemas complexos, a assertividade possível reside sempre em fatores vários, entre os quais um diagnóstico realista, participado (capaz de alavancar ideias e criatividade) e decorre também da relação de confiança que se estabelece entre equipa e utente/rede familiar, para efeitos, por exemplo, de promover a ativação dos idosos em instituição.

- *Cada problema complexo é essencialmente único.* Fundamentalmente, cada caso é um caso. Apesar de possíveis semelhanças, não há classes de problemas complexos no sentido de que um tipo de soluções possa ser desenvolvido e aplicado a todos esses casos/problemas, ou seja, as soluções não são transferíveis. A respeito da população idosa, por exemplo, as soluções para tornar o cuidado no domicílio, mais eficaz, ou as vias para melhor direcionar o apoio em função das reais necessidades destes públicos carece de residir em soluções personalizadas (e.g., apoio a necessidades básicas, cuidados de saúde, serviço de psicologia, fisioterapia) e fundadas nas características dos públicos em causa.

- *Cada problema complexo pode ser considerado um sintoma de um outro problema.* Na abordagem dos problemas complexos, o processo de resolução do problema começa sempre com a procura e aprofundamento das causas que lhe estão subjacentes, sendo que, uma vez identificada/removida essa causa, pode emergir outro problema. A título de exemplo, as dificuldades subjacentes à

implementação de sistemas de gestão da qualidade podem residir em causas, (e.g., necessidade de informatização relativa a procedimentos e manuseamento dos mesmos), cuja superação, pode fazer emergir outro(s) problema, de "nível superior" (e.g., dificuldade em introduzir mudanças estruturais nas instituições/resistência à mudança). Cada situação, cada dimensão de um problema complexo exige uma análise específica, do(s) profissional(is) associado(s) ao cuidado.

- *A essência de um problema complexo e a solução edificada podem ser explicadas por vias plurais. A escolha da explicação determina a natureza da resolução do problema.* Para lidar com uma questão complexa, neste caso o cuidado organizacional, as explicações que se apresentam para a fundamentar ou “solucionar” colocam-se num plano mais subjetivo, havendo lugar à arbitrariedade, no sentido em que é permitido aos agentes do cuidado uma escolha da ou das explicações, que decorrem, do que consideram que melhor se articula com o plano de ação proposto, visando a melhor solução. Assim, a análise ou diagnóstico do profissional é um fator crucial para a explicação e resolução do problema complexo.

- *Não há lugar para o erro por parte de quem lida com o problema complexo.* No essencial, e recuperando a questão do cuidado, uma das facetas que o ergue como problema complexo, reside no pressuposto, de que intervir face ao mesmo, não significa procurar a verdade, mas, por exemplo, melhorar condições associadas às vivências dos idosos, produzir impactos e dignificar o sentido das suas vidas, por meio das ações que se planeiam em conjunto e no quadro institucional.

Enfrentar problemas complexos traduz um desafio ou mesmo uma angústia generalizada nas organizações resultante, da incompreensão acerca das novas classes/ novos contornos dos problemas e dos esquemas de pensamento, ferramentas e métodos que se utilizam, os quais se mostram sobretudo direcionados para lidar com problemas simples (Conklin & Weil, 2007; Marques, 2017). A par, Head (2003), realça que designar um problema como complexo não implica uma contribuição no imediato para a sua resolução, mas pode auxiliar a gerar uma compreensão mais vasta das estratégias disponíveis para lidar com as questões complexas. Efetivamente, a resposta a problemas complexos carece acima de tudo de um maior conhecimento acerca dos mesmos e dos múltiplos fatores que consigo interagem numa perspetiva holística, sendo importante adotar perspetivas que apreendendo os ambientes em mudança possam transportar para as organizações a visão compreensiva, numa ótica de adaptabilidade às novas situações ou realidades suscitadas pela ampla problemática do cuidado organizacional, sugerindo-se, assim, a abordagem da capacitação, como oportuna de considerar neste contexto.

2. A capacitação organizacional como recurso teórico operativo na “interação” com quadros de complexidade

2.1. Capacitação organizacional: Elementos de “oportunidade”

A analítica da capacitação tem vindo a adquirir crescente reconhecimento no mundo organizacional ainda que este seja um conceito não estabilizado e que permanece marcado pela sua amplitude. Independentemente desse debate, este construto surge realçado como oportuno já que facilita a obtenção de uma vantagem para enfrentar a pressão colocada por ambientes voláteis e pela incerteza com as quais as organizações se deparam, tornando-se deste modo um auxiliar decisivo para o reforço “competitivo” e para a ampliação do valor social das organizações.

Por entre as plurais oportunidades sugeridas a propósito da capacitação, emergem também as que a associam a dinâmicas organizacionais encetadas pelos seus profissionais tendentes a apreender a mudança e a estimular a inovação, induzindo-se por essas vias, aptidão às organizações, para incrementarem o seu desempenho e poderem atingir os seus objetivos de modo sustentável. Resulta daqui o cariz endógeno da capacitação e a sua alocação a atitudes e práticas “que permitem realizações significantes de um tipo particular” (Winter, 2003:991), que permitem criar, alargar, atualizar (...) e manter relevante a organização”, assim como viabilizam a deteção, apreensão e transformação, tendo por base as mudanças que ocorrem em termos de necessidades dos clientes e o imperativo de lhes dar resposta por via de produtos ou serviços diferentes ou inovadores (Teece, 2007: 1319-1320).

De um modo global, perdura a aceção de que o processo de capacitação não é um processo linear, que se diferencia consoante os setores e organizações atendendo às suas distintas vocações e que apresenta um carácter multidimensional, onde elementos, como a estratégia em torno da missão, liderança, governança, disponibilidade de recursos e redes colaborativas constituem alguns pontos em comum, quando se aborda esta temática (Cox, Jolly, Staij & Stolk, 2018), podendo sempre as suas várias dimensões serem examinadas de forma independente, quando os propósitos da análise o justifiquem.

Por referência ao setor não lucrativo, a capacitação mostra-se muito ancorada ao conjunto de processos, praticas de gestão diversas ou atributos que apoiam a organização a alcançar a sua missão (e.g., Cox et al., 2018).

Não obstante as múltiplas interpretações suscitadas, a literatura converge para elevar a ideia da missão como uma determinante central e diferenciadora dos processos de capacitação das organizações.

2.2. A capacitação no quadro da missão organizacional do cuidado

A missão das organizações sociais (i.e., com foco na rede solidária) é a condição primeira que distingue o seu desempenho, ou seja, estabelece o seu propósito e a justificação social da sua existência. Nestas entidades e por força das tendências atrás referidas eleva-se a questão complexa que agrega o debate, em torno, da direção que as mesmas devem seguir (face à missão), com vista a melhorar a qualidade das suas respostas e fortalecer a sua resiliência, ou seja, incrementar a sua sustentabilidade, designadamente e para o que importa a esta nossa análise, de natureza social.

Como se vem reconhecendo, a resposta organizacional perante os processos de envelhecimento convoca uma visão de “ajustamento” às circunstâncias emergentes, que carece de se refletir nas propostas de orientação social/solidária por forma a ser possível dar continuidade ao serviço prestado, atender a necessidades e/ou a novas situações de risco e prosseguir o objetivo da qualidade dos cuidados, assim como, da qualidade de vida e bem estar da população idosa. Em boa verdade, e como sugerem Kira e Eijnatten (2008), a sustentabilidade social significa não apenas ter uma existência significativa, mas continuar a tê-la, permanecer ou mudar, transformar-se e/ou renovar-se, face a desafios que abrem oportunidades em termos de evolução das próprias estruturas, dos seus processos e/ou emergência de novas trajetórias, cujo fim último é o reforço organizacional e o direcionamento de serviços influentes para os seus públicos.

Nesta articulação com a sustentabilidade social, a capacitação organizacional traduz a habilidade ou competência para influenciar a vida das organizações e dos seus públicos e progredir em relação a resultados desejados, reporta-se ao potencial de uma organização para desempenhar a sua missão e objetivos, para aplicar com êxito as suas capacidades e recursos, a fim de satisfazer as expectativas dos seus *stakeholders* (e.g., Horton et al., 2003; Rickett, 2000). De igual modo, nas organizações com missão social a nível de cuidados, a capacitação decorre também da qualidade associada à provisão dos mesmos. Tal supõe e de acordo com Blom e Morén (2012), que nestes contextos é importante que estas entidades funcionem o melhor possível, provisionando uma boa qualidade de serviço (e.g., competências profissionais na organização e no serviço, recursos), produzindo resultados em termos de melhorias na situação de vida dos clientes, ou seja uma boa qualidade de vida (e.g., circunstâncias da vida em geral, bem-estar).

Face a este entendimento, a investigação tem-se mostrado profícua para discutir os processos em torno da capacitação direcionada para a sustentabilidade social das organizações de vocação social, ou seja, no que à resposta a necessidades e mudanças diz respeito, abrangendo as vertentes de serviço e de clientes/utentes, sugerindo-se que ferramentas e/ou processos adaptativos ancorados na estratégia (e.g., pensamento sistémico, estratégias participativas, colaborativas) e na gestão dos recursos humanos/liderança (e.g., trabalho interdisciplinar, liderança transformacional) contribuem, para fortalecer o sentido da missão e lidar com situações complexas que se colocam no domínio do

cuidado. Fundamentalmente e como sugerem vários autores (e.g., Cox et al., 2018) no presente, as organizações precisam de apreender a realidade (abrangente) e de se adaptar no sentido de poderem continuar a existir, sendo que a sua capacidade adaptativa lhes permite continuar a ter relevância num clima de grande mudança e incerteza.

Neste domínio afigura-se primordial a influência de recursos humanos colocados em posições charneira nas organizações, entre os quais os profissionais de Serviço social com responsabilidade acrescida no âmbito das organizações sociais (Furman & Gibelman, 2013; Hardina et al., 2007), abrangendo-se aqui as respostas sociais orientadas para o cuidado aos idosos.

3. O construto da capacitação organizacional na sua articulação com a prática profissional face ao cuidado

3.1 A capacitação organizacional na “agenda” do Serviço Social

O campo organizacional constitui a principal arena profissional dos assistentes sociais tal como a história da profissão demonstra, sendo que nas organizações sociais de cunho solidário a intervenção profissional dirigida à população idosa adquire uma expressão da maior relevância.

Nestas agências, estes profissionais fazem parte da cadeia dos atores implicados na regulação organizacional (aceção ampla), facilitando o exercício da cidadania e influenciando processos de transformação a diferentes níveis. Aliás, o seu mandato profissional confere-lhes funções de responsabilidade no sistema de apoio social, alocando-os à construção e efetivação da solidariedade social, designadamente nos arranjos institucionais/organizacionais aos quais pertencem. Tal significa, que ainda que estando a sua ação delimitada e parametrizada pela estrutura de que fazem parte, possuem capacidade para agir sobre a mesma e tendo por base Nunes, “ (...) para reiterar e recriar regras e introduzir descontinuidades ou novas contingências [e.g., possibilidades para a sua ação] nos processos de estruturação da ação profissional” (2005, p.174).

Como Albuquerque (2014) sugere, na sua prática frequente, os assistentes sociais conseguem articular lógicas e respondem a constrangimentos e exigências várias consoante os contextos e ações nos quais se enquadram. Mais do que isso, a sua “posição intersticial” compromete-os com patamares de ação diferenciados, associando-os a intervenções atentas ao singular (e.g., indivíduos) e ao geral (e.g., enquadramento institucional). De igual modo, Green e McDermott (2010) alertam, que atendendo aos múltiplos contextos com que se defronta, o Serviço Social tem que ser capaz de uma leitura que os associe e que lhe permita trabalhar com essa abrangência, inscrevendo-se desta forma a capacitação na sua “agenda” em termos de pensamento e de ação.

Sendo esta “articulação da abrangência” (singular e institucional), um elemento associado à capacitação promovida pelo Serviço Social, também importa perceber que esta decorre do imperativo que se coloca a estes profissionais, no sentido de adotarem a compreensão da realidade em toda a

sua complexidade e transportarem esse conhecimento para a prática, por forma a que a sua atuação e como refere Iamamoto (2000), não seja apenas sobre a realidade, mas na realidade, e onde o ambiente envolvente não seja visualizado como um pano de fundo que emoldura o exercício profissional, mas integrador da realidade e da conjuntura, assumidas como partes constituintes da configuração do agir profissional.

Deste modo, no quadro organizacional, a intervenção profissional capacitadora carece de se fundar num pensamento sistémico, para fazer emergir uma forma diferente de gerir e desenvolver a ação, o que passa por pensar na conceção dos serviços com o intuito de melhorar as suas respostas para os públicos às quais se destinam. Williams e van't Hof (cit por Marques, 2014, p.73), equacionam o pensamento sistémico associado a princípios, sendo que o primeiro se relaciona com a necessidade de se compreender as inter-relações, ou seja, como as coisas se ligam entre si; o segundo remete para a necessidade de compreender quais as diferentes formas em que a situação pode ser compreendida e o último, remete para a importância de fundar as opções a partir de argumentos éticos, ou práticos, por exemplo. A aprendizagem que daqui resulta de cariz igualmente sistémico, canaliza a prática envolta numa reflexão, que necessariamente apura os conhecimentos relacionados com realidade organizacional e realidades intra-organizacionais, favorecendo uma provisão que tende a possuir uma natureza mais adaptativa. De salientar que o conceito de políticas adaptativas tem vindo a ser distinguido como aquele que melhor se aplica à governação dos problemas complexos já que se focaliza em dinâmicas de auto-ajustamento (e.g., Carey, Crammond, Malbon & Carey, 2015) e de resiliência dos sistemas (e.g., organizações), admitindo-se que esta orientação se mostra mais apropriada para enfrentar a imprevisibilidade, atendendo à flexibilidade que norteia aquela orientação e ao diálogo que decorre entre compreensão e ação, pressuposto este, que tem vindo a ser convocado no domínio da provisão do cuidado.

A profissão comprometida com a capacitação face à complexidade do cuidado

Como temos vindo a recordar, o contexto organizacional do cuidado assumido como um sistema que se funda na missão, política institucional e na sua operacionalização por via de serviços e equipamentos sociais configura um universo complexo, caracterizado por múltiplas variáveis evolutivas e não estáticas, relacionando-se esta complexidade com vertentes decorrentes, quer do enquadramento meso institucional (e.g., regras complexas que carecem da melhor adequação aos ambientes externos e internos em termos de alocação de recursos, na sequência de diretrizes sociopolíticas, entre outras), quer da realidade micro institucional (e.g., perfis complexos de utentes, mecanismos de condução do trabalho em equipa, entre outras dinâmicas).

Face a esta realidade e na esteira da missão organizacional a intervenção direciona-se nas organizações para a capacitação do cuidado. Aqui, onde os vários contextos se revelam importantes e a intervenção

é multifacetada, a capacitação inscrita na agenda da sustentabilidade social reclama processos interventivos pautados por uma ação/estratégia suportada pela compreensão do contexto (e.g., organizacional) e da diversidade (e.g., públicos abrangidos) e por uma coordenação e interação contínua com os recursos humanos (e.g., trabalho interdisciplinar), por entre vários outros processos, que não cabe neste âmbito explorar.

Numa ótica compreensiva, a relevância da intervenção dos atores sociais assenta muito na prossecução de um enfoque heurístico extrapolando a vertente prescritiva que muito os ocupa, abrindo possibilidades para uma intervenção mais estratégica e comprometida, tal como Kliksberg argumenta, em, “ (...) explorar a realidade, prestar a máxima atenção às suas particularidades (...) reajustar continuamente os marcos de referência” (1997:18-19). Sob estes pressupostos, pode na linha de Furman e Gibleman (2013, p.4) advogar-se, que, por um lado, a compreensão do contexto mais vasto que circunda a organização, assim como o entendimento de como a mesma faz confluir a sua missão e objetivos em papéis e funções no seu interior, faculta aos assistentes sociais a apreensão dos funcionamentos organizacionais, esclarecendo-os, a par, sobre as áreas em que importa proceder a alterações, para melhorar a responsividade, quer, a atuais, como a potenciais utentes e funcionários. Isto significa que a compreensão acrescida acerca do funcionamento organizacional adianta possibilidades, assentes, quer na assertividade, quer na criatividade em relação a programas, serviços e práticas indo ao encontro das exigências institucionais (e.g., qualidade do serviço) e dos interesses das pessoas atendidas (e.g., bem-estar, qualidade de vida). Assim sendo, o conhecimento revertido em compreensão, juntamente com as competências e valores dos assistentes sociais, bem como as normas e cultura são forças que pontuam na capacitação organizacional. Adicionalmente, a apreensão da velhice numa ótica diferenciada coloca-se como um pressuposto da maior importância para o Serviço Social em instituição, por forma a orientar o seu agir. Tal remete para a necessidade de basear a compreensão em relação a estes públicos a partir de elementos contextuais, fatores individuais e relações sociais/rede de apoio, mas também fundar o conhecimento na teorização e investigação por forma a promover serviços e respostas sensíveis adaptadas às necessidades únicas dos indivíduos e a novos públicos, que face às suas especificidades, deles pretendam vir a usufruir. Nesta perspetiva em que o cuidado se mostra complexo, as configurações adaptativas no âmbito dos elementos estratégicos podem alavancar-se por exemplo, em ações compreensivas (e.g., conhecimento dos contextos e da teoria/diagnóstico informado), na convocação de estratégias participativas (e.g., envolvimento de idosos na vida/decisão organizacional e no seu projeto de vida) e colaborativas, i.e., desencadeando-se por interesse mútuo e/ou pelo apelo da comunidade ou interlocutores “ interessados” (e.g., adaptações de serviços/respostas a nível de horários, respostas vocacionadas para o descanso do cuidador, de estimulação sensorial).

Neste seguimento, cabe também referenciar os processos de capacitação que relevam da ação com recursos humanos. Nesta perspetiva o elemento basilar a assinalar caracteriza a capacitação como dialógica, ou seja, que se socorre da articulação com *stakeholders* internos, reconhecendo-se que os processos de construção de relevância dos serviços e organizações são em grande medida baseados no conhecimento e competências de profissionais especializados, ou outros, que àquelas estão afetos. Por entre a diversidade de intervenções que exige o cuidado organizacional gerontológico, a que se reporta ao trabalho interdisciplinar (e.g., Hall & Weaver, 2001), beneficia os esforços tendentes à sua capacitação, já que encerra dinâmicas de uma “comunicação otimizante”, viabilizando uma avaliação partilhada e da qual resulta uma gestão holística dos problemas complexos oriundos do cuidado, por exemplo aos utentes. Neste âmbito, deve referir-se que a componente da liderança facilitadora do trabalho interdisciplinar revela ser um processo que contribui nas organizações, para a sua capacitação, acolhendo grande interesse analítico e prático os seus atributos (e.g., liderança transformacional) no enfrentamento dos problemas complexos e em particular no ambiente do cuidado organizacional.

Notas conclusivas

A par com várias dinâmicas evolutivas das sociedades, o envelhecimento constitui uma realidade que as caracteriza, fazendo emergir questões renovadas acerca das suas determinantes e da redefinição dos estados de vida na velhice, configurando não apenas novos apelos aos atores organizacionais do cuidado, mas introduzindo também novos desafios que decorrem de uma transmutação dos ambientes externo e interno das organizações, alocando complexidade à provisão do cuidado nestes contextos. A aplicação da analítica dos problemas complexos ao campo do cuidado organizacional reflete oportunidades a nível da compreensão das características complexas deste tema, abrindo também possibilidades para equacionar formatos de intervenção que permitam ir ao encontro da superação dos mesmos. Os processos de capacitação organizacional ancorados em abordagens compreensivas e suportados pelo trabalho interdisciplinar e liderança, confluem, apoiados pelo Serviço Social, para mitigar a complexidade inerente à provisão do cuidado organizacional aos idosos.

Referências

- Albuquerque, C. (2014). Pensamento e Planeamento Estratégico na Intervenção Social: O Enfoque na Qualidade e na Inovação. In M. I. Carvalho & C. Pinto (Coords.), *Serviço Social Teorias e Práticas* (pp. 163-180), Lisboa: Pactor.
- Bache, I., Reardon, L., & Anand, P. (2016). Wellbeing as a Wicked Problem: Navigating the Arguments for the Role of Government. *Journal of Happiness Studies*, 17, 893-912.

- Brandão, D., Ribeiro, O., & Paúl, C. (2017). Functional, sensorial, mobility and communication difficulties in the portuguese oldest old (80+). *Acta Medica Portuguesa*, 30(6), 463-471.
- Blom, B., & e Morén, S. (2012). The *evaluation* of quality in social-work practice. *NJSR*, 3, 71-87.
- Carey, C., Crammond, B., Malbon, E., & Carey, N. (2015). Adaptive Policies for Reducing Inequalities in the Social Determinants of Health. *Int J Health Policy Manag*, 4(11), 763-767.
- Carvalho, M. (2009). Modelos de Política de Cuidados na Velhice em Portugal e em alguns países europeus. *Revista Kairós Gerontologia*, 12 (2), 119-33.
- Conklin, J., & Weil, W. (2007). *Wicked Problems: Naming the Pain in Organizations*. <http://www.accelinnova.com/docs/wickedproblems.pdf>
- Coulmas, F. (2007). *Population Decline and Ageing in Japan: The Social Consequences*. USA: Routledge.
- Cox, K., Jolly, S., Staaij, S., & Stolk, C. (2018). *Understanding the drivers of organizational Capacity*. Cambridge, UK: RAND and Saatchi Institute
- Dearnaley, P. (2018). Health, social care and housing: facing a wicked problem. *Housing, Care and Support*, 21(3/4), 65-68.
- Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro – Alteração do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social.
- Furman, R., & Gibelman, M. (2013). *Navigating Human Service Organizations*. New York: Lyceum Books, Inc.
- GEP (2017). *Carta social – Rede de Serviços e Equipamentos. Relatório 2017*. Gabinete de Estratégia e Planeamento. Lisboa: GEP/MSSS.
- Glenn, E. (2000). Creating a caring society. *Contemporary Sociology*, 29(1), 84-94.
- Green, D., & McDermott, F. (2010). Social work from inside and between complex systems: Perspectives on person-in-environment for today's social work. *British Journal of Social Work*, 40, 2414–2430.
- Hall, P., & Weaver, L. (2001). Interdisciplinary education and teamwork: a long and winding road. *Medical Education*; 35:867-875
- Hannigan, B., & Coffey, M. (2011). Where the wicked problems are: The case of mental health. *Health Policy*, 101, 220–227.
- Hardina, D. et. al (2007). *An Empowering Approach to Managing Social Service Organizations*. New York: Springer.
- Horton, D., et al. (2003). *Evaluating capacity development: experiences from research and development organizations around the world*. The Netherlands: ISNAR; Canada: IDRC, the Netherlands: ACP-EU Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA).
- Grupo de Coordenação do Plano de Auditoria Social (GCPAS/CID) (2005). *Manual de boas práticas - Um guia para o acolhimento residencial das pessoas mais velhas*. Lisboa: ISS.

Head, B. (2008). Wicked problems in public policy. *Public Policy*, 3,101-118.

Instituto da Segurança Social (ISS) (2008). *Modelo de avaliação da qualidade- estrutura residencial para pessoas idosas*. Lisboa: ISS.

Jani-Le Bris, H. (1994). *Responsabilidade familiar pelos dependentes idosos nos países das comunidades europeias*. Conselho Económico e Social (trad.).

Kliksberg, B. (1997). Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves. *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, 1,1, 7-18.

Laville, J-L., & Nyssens, M. (2000). Solidarity-Based Third Sector Organizations in the “Proximity Services” Field: A European Francophone Perspective. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 11, 67-84.

Légaré, J. (2009). Le vieillissement des populations : incontournable certes... mais un plus, s’il est géré dans un esprit d’éthique intergénérationnelle. *Lien Social et Politiques*, (62), 15–28.

Marques, R. (2017). *Problemas sociais complexos e governação integrada*. Tese de Doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações. ISEG:Universidade de Lisboa.

Munday, B. (2003). *European Social Services: Map of Characteristics and Trends*. Strasbourg, France: Council of Europe.

Petrella, F. (2001). Proximity services in Belgium: An analysis of public and nonprofit relations. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72 (1), 77-101.

Pordata (2019), Base de dados de Portugal Contemporâneo (online). Disponível em: <http://www.pordata.pt>

Kira, M.,& Eijnatten, F. (2008). Human and Social Sustainability in Work Organizations. *Proposal International Research Program Sustain*. University of Helsinki & University of Eindhoven.

Nunes, H. (2005). Serviço Social e agência do assistente social. *Katálysis*, 8, 2, 167-184.

Rickett, D. (2000). *Capacity Building*. Disponível em: <http://www.gmi.org/research/capbuild.htm>

Rodrigues, T. (2018). *Envelhecimento e políticas de saúde*. FFMS.

Rittel, H., & Weber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.

Santos, J. (1999). A propósito das noções de “problema social” e “problema sociológico”. In Coletivo 2000, *Homenagem ao Professor Augusto da Silva* (pp.417-441), Évora:Universidade de Évora.

Silva, M. (1967). Reflexão sobre o Conceito de Problema Social – I. *Análise Social V* (17), 5-22.

Spasova, S., Baeten, R., Coster, S., Ghailani, D., Peña-Casas, R. and Vanhercke, B. (2018). *Challenges in long-term care in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

Teece, D. (2007). Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal*, 28 (13), 1319-1350.

Tremblay, D-G., & Cecilli, E. (2009). The Film and Audiovisual Production in Montreal:

Challenges of Relational Proximity for the Development of a Creative Cluster. *The Journal of Arts Management Law and Society*, 39(3), 156-186.

Winter, S. (2003). Understanding dynamic capabilities. *Strategic Management Journal*, 24, 10, 991-995.

Van Beurden, E., & Kia, A. (2011). Wicked Problems and Health Promotion: Reflections on Learning. *Health Promotion Journal of Australia: Official Journal of Australian Association of Health Promotion Professionals*, 22, 83-84.



27. Safe h(e)aven: participating and being included in accessible neighbourhood projects

Alie Velvis⁹⁰

Monica Stouten-Hanekamp⁹¹

317

Abstract: We will present practical guidelines for social inclusion within the neighbourhood of people with intellectual disabilities and/or mental illness.

Within the last few years a rather radical reform of the welfare state towards the so called 'Participation society' has taken place in Dutch social policy and practice. Core to this new paradigm - and consequently new policy shift is that everybody is deemed to participate within society. In practice this means that social problems should be solved within citizens own (social) networks, whereby inclusion and empowerment are based upon their 'own strength'. This (social) networks, according to politicians, can be built on contacts in the physical environment, which is the neighbourhood. This shift brings along new questions.

Questions at stake concern the acknowledgement of vulnerability within society and within policy: When everybody has to participate, is there still freedom to choose not to? What if your 'own strength' and network is not strong enough to participate or solve your own problems? These questions initiated our research 'Strengthening networks of people who are intellectually challenged or have a mental disorder, in their neighbourhood'. We conducted research in four neighbourhoods, at physical places where people with intellectual disability or (severe) mental illness meet with neighbours; the research focused at the question how this encounters strengthened their social network.

Within the presentation of our research, various subthemes will be discussed: creating safe places for convivial encounters; the added value of collective encounters for individuals with weak social-skills; the need for low demands and expectations; the implications of network-oriented social work for social professionals, social welfare organizations and local governmental level.

Keywords: social inclusion; neighbourhood projects; social participation; disabilities; stimulating encounters

In the changing welfare state, Dutch policy makers encourage the participation of people with disabilities. Responsibilities of the government are decentralized, which means that local policy and

⁹⁰ Viaa University of Applied Sciences, Centre for Societal Issues, a.velvis@viaa.nl

⁹¹ Viaa University of Applied Sciences, Centre for Societal Issues, m.stouten@viaa.nl

local activities are more in control. Neighbourhoods play an important role. Social professionals are setting up projects in the neighbourhood, to create opportunities for people with and without disabilities to meet and mingle, in the hope that people will eventually take care of one another. And ultimately, that the ideal of 'social inclusion' will be realized.

In this paper we present part two of the findings of a three-year-long research study (2015-2018). We studied four neighbourhood projects where people with and without disabilities get into contact with each other. With people with disabilities we mean people with an intellectual disability and/or a severe mental illness. We refer to their neighbours involved in the projects as 'people without disability' (which of course is a debatable term).

Research was conducted by Viaa university of applied sciences (Centre for Societal Issues) and the University of Humanistics. Research funding: Province of Overijssel. Partners were healthcare and social organisations (RIBW GO, Frion, MEE, De Kern/Dimence), and seven municipalities (Zwolle, Zwartewaterland, Steenwijkerland, Kampen, Hardenberg, Dalfsen and Ommen)

Theoretical framework

As described by Bredewold, Haarsma, Tonkens, & Jager-Vreugdenhil (2019), research confirms that people with intellectual disabilities and/or mental illness often have limited networks, which mostly consist out of family members and social professionals (Bigby, 2008; Forrester-Jones, R, Carpenter, J, Coolen-Schrijner, P, et al., 2006)

Although since the '70 people with disabilities are stimulated to live in the mainstream society, social integration often shows to be very difficult (Overkamp, 2000; Plemper & van Vliet, 2002; Verplanke & Duyvendak, 2009, 2010; Kwekkeboom et al., 2006, 2008; Alphen et al., 2009, 2010; Bredewold, 2014). Often disabled people live, geographically speaking, in society, but have very little contact with other people in their neighbourhood. Bredewold (2014) indicated that only a third of the people in society (with exception of professional caregivers and family members) have contact with people with intellectual disabilities or mental illness.

These rather small networks, in the context of receding professional care and growing emphasis on finding (and giving) care within your own network, brings people with these disabilities in a vulnerable state. This research aimed at *researching* how to enlarge the contact of people with disabilities, with people from their neighbourhood. This to contribute to the strengthening of social networks and to stimulate social inclusion.

Earlier research from Bredewold (2014) showed that at least three elements should be present to encourage durable contact. Three characteristics seem to be conducive namely: 1. Collectiveness 2. Built-in boundaries 3. Reciprocity:

Collectiveness is a shared purpose or interest, which binds people and provides a common ground. Three forms of collectiveness are helpful to establish contact between people (Stouten-Hanekamp, M., Jager-Vreugdenhil, M., Bredewold, F. & Velvis, A., 2017) namely a common interest, a common activity with a common goal, and a common background. Around the collective themes, it is easy (at least easier) to have a conversation and to work together.

Built-in boundaries ensures that contact does not oversteps personal boundaries and lead to inconvenience which make people feel unsafe. It is either physical and mental boundaries that makes people feel safe. Physical boundaries are, for example, clear restrictions of tasks on regular moments of time. Mental boundaries can be insured by a present professional, whom pays attention to social rules and behaviour of the present people.

Reciprocity is the extent to which someone can give and take in contact. Reciprocity refers to a sense of relatedness and connectedness, which makes contact more equivalent. The more reciprocity, the more sustainable the relation between people will be. A good balance of reciprocity contributes to a relationship where all concerning parties benefit from and in which it is profitable to invest.

Research questions were:

What can we expect from neighbourhood projects, where people with and without disabilities meet and interact?

What is required in a) attitude, knowledge and skills social professionals b) location and c) policy, in order to organise contact between people with and without disabilities using neighbourhood projects?

Methods

Part one (2015) of the study was an introductory phase. We wanted to know what social networks, especially for people with disabilities are and what is it that we can expect from them? For this we did a literature review and organised three expert meetings. In the expert group in which take place people with experiential expertise, social workers, social work lectures and policy makers from healthcare organizations.

Part two (2016-2018) of the research study was designed as an iterative action research with four case studies and several embedded cases, using qualitative methods.

The four case studies were four neighbourhood projects in the region of Zwolle:

- Communal farm 'De Klooijenbergh' in Zwolle;
- Community house 't Noaberhuus' in Dalfsen;
- Care center 'De Ontmoeting' in Zwartsluis;

- Communal garden 'De Slinger' in Steenwijk.

Data were collected using participation observation on these four neighbourhood projects and three interview rounds with people with and without disabilities and with social professionals, who were present at these neighbourhood projects. Furthermore we collected data using focus groups, that we called 'learning meetings' and 'development meetings'. Learning meetings were attended by social professionals from the neighbourhood projects. Development meetings were (also) attended by policy makers and teachers 'Social Work' from Viaa University of Applied Sciences.

Findings

The findings will be presented in three sections: 1) the context of the neighbourhood projects, 2) what contact looked like (and what can be expected from it) and 3) collectiveness, reciprocity and boundaries in neighbourhood projects as facilitators for contact between people with and without disabilities, that need to be organised by social professionals.

Context of the projects

The context of neighbourhood projects, where contact took place, was of great importance for contact between people with and without disabilities. With context is meant the setting and location including layout of the place, image, use and geographical location. Firstly, projects with outdoor activities were easier approachable for people without disabilities than projects with only indoor activities. Secondly, when a building fulfilled various functions (besides the neighbourhood project), projects benefitted from an inflow of people without disabilities. Thirdly, projects needed to provide a possibility to withdraw from the other attendees, to ensure rest/tranquillity for some people with disabilities. Fourthly, we 'followed the money' and saw that most neighbourhood projects were financially depending on individual budgets from people with disabilities. This results in professional support on an individual level. The support of collective contact, such as PR, the approachability of the projects or the recruitment of volunteers, was frequently pushed to the background.

What contact looked like (and what can be expected from it)

We saw that in most cases individual social networks of people with disabilities were not expanded nor strengthened with durable contacts with people from the neighbourhood. Contact took place in the context of the group at the location of the neighbourhood projects. For almost everybody, this was pleasant and what they wanted.

People with disabilities most certainly gained from contact with people without disabilities on neighbourhood projects. Firstly, contact that took place was described as equal. Secondly, perspectives of both people with and without disabilities were broadened. Thirdly, projects provided a safe environment for people with disabilities to 'play' with several social roles such as host. Fourthly (and this is closely related to the previous), people with disabilities were often able to step outside a fixed

identity (of patient, someone with a disability) thanks to contact with people without disabilities. Fifthly, people with disabilities learned social skills from contact with people without disabilities. And sixthly, preconceptions on both sides were broken down.

Collectiveness, reciprocity and boundaries as facilitators for contact between people with and without disabilities

Collectiveness facilitated contact in the form of activity based contact, a divers offer of activities, a shared purpose or shared hobby (such as a love for gardening, woodwork or cooking). Collectiveness started up conversations and provided something to hold on to during contact.

Reciprocity facilitated contact in the form of generalised reciprocity, giving to and receiving from the group as a whole, by contributing to the place and the activities. Reciprocity on an individual level was less frequently a facilitator for contact. The benefits of generalised reciprocity (compared to individual reciprocity) were 1) giving and receiving was easier balanced, and it did not attract much attention if someone was (momentarily) incapable of giving. And 2) conviviality did not depend on the effort of every individual. It was o.k. if some people (with disabilities) did not contribute to the conversation.

A sense of safety during the contact was facilitated in the form of natural boundaries that were provided by neighbourhood projects. Our hypothesis that people with disabilities would often cross boundaries of people without disabilities – due to lesser developed social-emotional skills – was proven wrong.

The role of the professional was crucial for safeguarding and organising the generalized reciprocity, boundaries and collectiveness. For example to organise collectiveness, a social professional needs to arrange a divers offer of activities. And to organise demarcation, the social professional needs to take care that the project is open and welcoming to people without disabilities while at the same time creating possibilities to withdraw for people with disabilities.

Conclusion and discussion

Our findings show that contact between people with and without disabilities that starts on neighbourhood projects did not lead to expansion and strengthened individual social networks, where care and support flows from. This is o.k. for all those concerned. Therefore, there was no such thing as ‘the strong’ support ‘the weak’, where policy statements talk about and implicitly, in the light of the receding professional care, hoped for.

This does not mean that accessible neighbourhood projects are not valuable for social contact and the feeling of social inclusion. On the contrary. We can conclude that these projects contribute to the well-being of its visitors. People with disabilities feel ‘in place’ at neighbourhood projects. Projects are familiar and safe places, where they can be who they are. And where they dare to make contact with people without disabilities. Our study shows that these encounters in ‘save public spaces’ give the

people with disabilities the possibility to 'play' with their identities. Instead of being a stranger with a disability, they are the host, the gardener or have another role in which they contribute to the activities or the place. And in these roles they contribute to the place and the neighbourhood. They have volatile and place-bound contact with strangers from the neighbourhood, which are mostly described as pleasant.

As also showed in Bredewold et al. (2019), our findings pool up with the findings of Fincher and Iveson (2008: 154) who state that especially in urban society, these short and convivial encounters are important for strangers to connect, without having to become a homogenous group. These type of encounters can contribute to being seen in the neighbourhood and reducing stigmas and prejudice (Valentine and Sadgrove, 2013).

Also Wiesel and Bigby (2014, 2016; Wiesel, Bigby & Carling-Jenkins, 2013; Bigby and Wiesel, 2011, 2015) argue that trying to force durable and personal contacts between people with different identities and backgrounds is too farfetched. However these volatile encounters in a public place are not always pleasant for people with disabilities. They might encounter hostility, be ignored, are bullied and laughed after (Wiesel and Bigby, 2016).

Our study gives insights in how to contribute to encounters between people with and without disabilities in the neighbourhood, which are safe and convivial.

First the importance of reciprocity, not so much on an individual level, as well on a generalized level is an important finding. This means in practice that it is important not to put too much pressure on people to make them make contact with other individuals. Low demands and no pressure are essential for people with disabilities. A more collective approach, where people contribute to the group or the activities, gives more room for people to sometimes draw back, which reduces the pressure for them to interact with others. People do learn from encounters, like social skills and performing certain tasks, but they have some control on the intensity of the interaction they take part in. The absence of pressure to enhance one's network could just be the success of these neighbourhood projects.

Secondly, collectiveness, in the sense of having a shared purpose, connected to a shared activity or communal place, is a facilitator for contact. Other literature confirms the importance of having a shared purpose and common goals as a basis for interaction (Fincher and Iveson, 2008; Wiesel and Bigby, 2016).

Third, build-in boundaries, more specifically clear rules and roles, are important for the feeling of safety and the furtherance of contact. People want to know what is expected of them, what the boundaries of the contact are in terms of where contact takes place (and where not), at set times. The importance of build-in boundaries is also stressed by Bredewold, F., Tonkens, E., Trappenburg, M. (2016). The type of activities also should have clear roles and purposes. Simply sitting together for a

cup of coffee was often too undefined: it does not provide a shared goal to talk about. Besides having a sense of control, it is also important that the circumstances are so that people have the opportunity and physical space to withdraw from the group. This can empower them to choose whether or not they want to interact with others.

The findings from this research study advocate for safe and alternative spaces where the reality of weakness might have a place instead of the ideal of 'participation'. The researchers plea for recognition of alternative and (in the eyes of many, but not ours) 'weak' communities in the public sphere, that correspond with the life world(s) of people that deal with weakness on a daily basis. Safe h(e)aven: participating and being included in accessible neighbourhood projects.

References

- Alphen, L.M., Dijker, A.J.M., Van den Borne, B.H.W., Curfs, L.M.G. (2009) The significance of neighbours: views and experiences of people with intellectual disability on neighbouring. *Journal of Intellectual Disability Re-search*, 53(8), pp. 745-757.
- Alphen, L.M. van, Dijker, A.J.M., Van den Borne, B.H.W., Curfs, L.M.G. (2010). People with intellectual disability as neighbours towards understanding the mundane aspects of social integration. In: *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 20, pp. 347-362.
- Bigby, C. (2008) Known well by no-one: trends in the informal social networks of middle aged and older people with intellectual disability five year after moving to the community. *Journal of intellectual and developmental disability* 33(2): 148-157.
- Bigby C and Wiesel I (2011) Encounter as a dimension of social inclusion for people with intellectual disability: between and beyond community presence and community participation. *Journal of Intellectual Disability Research* 36(4): 259-263.
- Bigby C and Wiesel I (2015) Mediating community participation: practice of support workers in initiating, facilitating or disrupting encounters between people with and without intellectual disability. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities* 28(4): 307–318.
- Bredewold, F. (2014). *Lof der Oppervlakkigheid. Contact tussen mensen met een verstandelijke en psychiatrische beperking en buurtbewoners*. Amsterdam: Van Genneep.
- Bredewold, F., Tonkens, E., Trappenburg, M. (2016). Urban encounters limited. The importance of built-in boundaries in contacts between people with intellectual or psychiatric disabilities and their neighbours. *Urban Studies*, 53(16), pp 3371-3387.
- Bredewold, F., Haarsma, A., Tonkens, E., Jager-Vreugdenhil, M. (2019) Convivial encounters: Conditions for the urban social inclusion of people with intellectual and psychiatric disabilities. *Urban Studies*, September 25th

- Fincher, R. and Iveson, K. (2008) *Planning and diversity in the city. Redistribution, recognition and encounter*. New York: Palgrave Macmillan.
- Forrester-Jones, R, Carpenter, J, Coolen-Schrijner, P, et al. (2006) Good friends are hard to find? The social networks of people with mental illness 12 years after deinstitutionalisation. *Journal of Mental Health* 21(1): 4–14.
- Kwekkeboom, M. H. (red.), Boer A. H., Van Campen, C. & Dorrestein A. (2006). *Een eigen huis...* . Den Haag: SCP-publicatie 2006.
- Overkamp, E. (2000). *Instellingen nemen de wijk. Een analyse van het beleid inzake de deconcentratie van instellingen voor mensen met een verstandelijke handicap en zijn empirische effecten*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Plempers, E. en Vliet van, K. (2002). *Community Care: de uitdaging voor Nederland*. Den Haag: RMO.
- Stouten-Hanekamp, M., Jager-Vreugdenhil, M., Bredewold, F. & Velvis, A. (2017) *Netwerkondersteuning in buurt en wijk: Gewoon gezellig*. Zwolle: Centrum voor Samenlevingsvraagstukken
- Verplanke, L. , Duyvendak, J.W. (2009). Eenzaam maar o zo autonoom. Over het thuisgevoel van zelfstandig wonende mensen met psychiatrische of verstandelijke beperkingen. In: *Sociologie*, 5, 2009, pp 300-315.
- Valentine, G and Sadgrove J (2013) Living with difference: proximity and encounter in urban life. *Urban Studies* 8(1): 4-9.
- Wiesel I, Bigby C and Carling-Jenkins R (2013) Do you think I'm stupid?: Urban encounters between people with and without intellectual disability. *Urban Studies* 9: 116.
- Wiesel I and Bigby C (2014) Being recognized and becoming known: encounters between people with and without intellectual disability in the public realm. *Environment and Planning* 46: 1754-1769.
- Wiesel I and Bigby C (2016) Mainstream, inclusionary, and convivial places: locating encounters between people with and without intellectual disabilities. *Geographical review* 106(2): 201-214.

28.Social Workers perspectives about aging in isolated territories

Marta Carolina Fonseca⁹²

Abstract: Aging, with its multiple concepts and perspectives, brings with itself numerous causes and consequences, simultaneously positives and negatives for the society. In the other hand, Social Workers, with theirs analytically and reflective ability, are able to observe the reality, building actions and projects that can attenuate and resolve the problems within the society.

Taking into account the preoccupations demonstrated by Social Workers working on CLDS 3G projects from different interior Portuguese territories, it was possible to analyse and bring to discussion the causes and the consequences linked to aging and social isolation of the populations, which can bring, most of the times harmful consequences for the well-being of aged people on these situations. So, it is urgent to look for solutions at all the levels, so it is possible no ensure the most well-being possible to those populations.

All those information was collected through interviews produced to the investigation present on dissertation of the Master Degree in Social Work, from the Faculty of Psychology and Educational Sciences of the University of Coimbra, and it made possible to understand who poverty can be linked to all the sociogeographic context.

Keywords: Aging; Social Isolation; Social Work; Social Exclusion.

Resumo: O envelhecimento, na sua multiplicidade de conceitos e perspetivas, traz consigo várias causas e consequências, simultaneamente positivas e negativas para a sociedade. Por seu turno, o profissional de Serviço Social, partindo da sua capacidade analítica e reflexiva, é capaz de observar a realidade, construindo medidas e ações que sejam capazes de atenuar ou resolver os problemas que a sociedade apresenta.

Tendo em conta as preocupações demonstradas pelos/as Assistentes Sociais a exercer funções em CLDS 3G de diferentes territórios do interior de Portugal, foi possível analisar e trazer à discussão as causas e consequências ligadas ao envelhecimento e isolamento social das populações, que na generalidade podem trazer consequências bastante nefastas para o bem-estar dos/as idosos/as nestas situações. Urge por isso procurar soluções a todos os níveis, de forma a que seja possível garantir o maior bem-estar possível a estas populações, que se encontram, por vezes, em situações de isolamento social bastante preocupante e que põe em causa a sua integridade.

⁹² Universidade de Coimbra, marta.fonseca943@gmail.com.

Todas estas informações foram recolhidas através de entrevistas semiestruturadas realizadas no âmbito da dissertação de mestrado em serviço social, defendida na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, e permitiram compreender como a problemática da pobreza se conecta com todo o contexto sociogeográfico das populações.

Palavras-chave: Envelhecimento; Isolamento Social; Serviço Social; Exclusão Social

Introdução

O envelhecimento pode ser entendido como “um processo universal, gradual, irreversível, inevitável e inerente à própria vida.” (Araújo, 2010) No contexto europeu, Portugal ocupa o sétimo lugar como país mais envelhecido, encontrando-se dentro da média comunitária, que tem vindo a aumentar nos últimos anos (*idem*). A este devem-se melhorias nas condições de vida em geral, sendo um indicador positivo para a qualidade de vida das populações. Contudo, em determinados contextos sociogeográficos como é o caso do interior de Portugal, o envelhecimento da população associado a uma baixa natalidade, emigração e êxodo rural, trazem consigo determinadas problemáticas que afetam de uma forma sistémica aqueles territórios.

O presente trabalho surge no seguimento da dissertação de mestrado em serviço social intitulada “A perceção dos/as Assistentes Sociais sobre a capacidade de inclusão dos CLDS 3G” defendida na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, sob orientação da Professora Doutora Clara Cruz Santos. No âmbito desta dissertação, foram realizadas entrevistas semiestruturadas a Assistentes Sociais enquadrados em CLDS 3G, de forma a compreender qual a sua perceção sobre a capacidade de inclusão destes projetos. À parte disto, na generalidade das entrevistas foi relatada uma grande preocupação com as situações de isolamento social associadas ao envelhecimento da população, descrevendo as medidas tomadas pelos CLDS 3G para fazer face a esta problemática, e em algumas situações, algum receio face ao final do projeto e conseqüentemente das atividades que estavam a ser desenvolvidas. Apesar de também associado a situações de pobreza, o isolamento destas populações traz associados, segundo a perspetiva destes profissionais, vários outros obstáculos ao bem-estar dos/as idosos/as.

Com este trabalho, pretende-se dar a conhecer estas perspetivas e preocupações acerca de uma problemática que ainda carece de visibilidade teórica e mediática, e que em muito pode condicionar a atuação profissional. É assim nosso objetivo trazer para a discussão esta temática, para que seja possível retirar os melhores contributos teóricos e metodológicos sobre a mesma.

1. Envelhecimento

Segundo Carvalho (2013), o conceito de envelhecimento está diretamente associado á forma como envelhecemos, não podendo ser assim definido tendo em conta apenas uma só variável. Segundo esta

autora, destacam-se diversas perspetivas de envelhecimento, de entre as quais as perspetivas demográfica, cronológica, biológica e psicológica.

A perspetiva demográfica de envelhecimento, que será o foco principal deste trabalho, diz respeito ao envelhecimento demográfico, que se faz sentir quando a percentagem de população idosa aumenta em relação à percentagem de população em idade ativa ou jovem.

Segundo a autora, a "idade cronológica representa uma forma de organizar os acontecimentos da vida de acordo com a idade". Neste sentido, no que diz respeito ao envelhecimento, a idade cronológica diz respeito à entrada na velhice, sendo que "envelhecer" é entendido como o processo enquadrado no ciclo de vida, com mudanças físicas, mentais, sociais e culturais relacionadas com a idade. Assim sendo, o envelhecimento é entendido como um processo multidimensional e dinâmico.

Na perspetiva biológica, o envelhecimento é entendido como algo natural que ocorre desde a concepção, e que vai aumentando a vulnerabilidade de todos os seres vivos, aumentando as suas probabilidades de morrer.

A perspetiva cultural e social do envelhecimento corresponde a um conjunto particular de papéis sociais adotados pelos indivíduos no decorrer dos anos., Segundo Carvalho (2013), "envelhecer", nesta perspetiva, significa sofrer os efeitos da passagem do tempo ou tornar-se velho, perder a juventude ou a atualidade, cair em desuso, amadurecer ou adquirir experiência". Por outro lado, envelhecer está também ligado à forma como os mais velhos são vistos pela sociedade em geral, bem como os papéis e as expectativas que lhes são atribuídos.

Um exemplo disto é o isolamento, conceito também fundamental nesta contextualização, e que é definida como a representação social geralmente atribuída aos idosos, facto que pode ser favorecido pela pobreza, entre outros fatores (Ribeirinho, 2005). O isolamento social pode estar também ligado à reforma no sentido em que esta significa a retirada do mundo do trabalho, motor fundamental para a inclusão social. Assim sendo, se noutras épocas os idosos eram vistos como sábios e experientes, hoje a ideia atribuída aos idosos é a de pessoas isoladas e excluídas, nomeadamente devido à sua ausência do mercado de trabalho: como se fossem inúteis e incompetentes.

Em suma, podemos concluir que o envelhecimento não pode ser considerado como um estado, mas sim um processo contínuo, que se inicia na concessão e se estende até à morte, com todas as mudanças (físicas, psicológicas e sociais) que isso implica. Os idosos são ainda sujeitos de direito, como qualquer outra faixa etária da sociedade. Na Carta Europeia dos Idosos de 1992 (Carvalho, 2013), são estabelecidos oito direitos para as pessoas idosas: direito à independência económica (rendimentos que lhe permitam uma vida digna), direito à habitação (a escolha do local e residência e o dever por parte da sociedade de garantir que este direito é garantido), direito à saúde (mental, física, medidas de prevenção, reabilitação e proteção legal em caso de tratamento), direito a transportes (adaptados às suas necessidades), direito à segurança, direito ao lazer (ao ócio, à formação, ao aperfeiçoamento,

à cultura e à prática de atividades físicas), direito à informação e direito à participação (direito a uma cidadania responsável e à participação nas atividades coletivas, mediante uma representação eficaz e competente).

Neste contexto, importa ainda analisar os conceitos de “fragilidade” e de “dependência”. Araújo (2010) afirma que, na prática geriátrica o conceito de fragilidade pode ser definido como uma vulnerabilidade apresentada pelo indivíduo tendo em conta os desafios do ambiente em que se encontra. Mas garante que esta condição pode ser observada em pessoas com limitações que impedem de lidar com situações de doença aguda ou *stress*, como é o caso da população idosa. Quanto à noção de dependência, frequentemente associada à fragilidade, em Araújo (2010) lê-se que se podem encontrar variadas definições para esta, sendo que a autora acaba por citar a do Conselho da Europa (1998), que esclarece que “dependência” pode ser entendida como “o estado no qual se encontram as pessoas que, por razões ligadas à falta ou perda de capacidade física, psíquica ou intelectual, necessitam de uma assistência e/ou ajuda importante de outra pessoa para realizar os atos correntes de vida.”

Em suma, podemos dizer que estes dois conceitos, pela amplitude que atingem na população idosa, e tendo em conta o âmbito do presente estudo, ganham especial importância a sua delimitação para melhor compreensão da área a estudar.

2. O agir profissional do Serviço Social

No contexto presente trabalho, revelou-se fundamental contextualizar a atuação dos/as Assistentes Sociais, uma vez que foi no âmbito de entrevistas realizadas a estes/as profissionais que surgiram as premissas aqui subjacentes.

A atuação do Serviço Social pode ser entendida como sendo “sobre as situações sociais que geram ou foram geradas por fatores que direta ou indiretamente contribuem para o desequilíbrio do sistema social ou para uma desafetação das pessoas relativamente às formas de organização social e económica” (Mouro, 2006: 76).

O profissional não só atua sobre o indivíduo, como também no sistema social em que este se insere, tendo obrigatoriamente um cariz integrador e emancipatório. Para além do indivíduo, a ação pode também ter como alvos um território ou uma comunidade, em situações esporádicas ou crónicas de risco social (*idem*).

O agir profissional do/a Assistente Social pressupõe também a participação do sujeito que é alvo da intervenção, no sentido em que se entende que este é capaz de se autonomizar, sendo corresponsável pelo seu percurso (Andrade, 2001). Não podem, ainda, ser esquecidas as aceleradas mutações sociais atuais, assim como os desafios que estas trazem (*idem*). A autora entende que os indivíduos, ao entrarem no campo de atuação do/a Assistente Social, entram também no campo da entidade

institucional que a legitima, o que nem sempre é perceptível por todos/as, e que trará diversas implicações pelo seu contexto político.

Tal como a autora salienta, o agir profissional está sempre sujeito aos sistemas em que se insere, pelo que variará consoante as contingências das entidades e agentes que se envolvem no projeto ou medida. Contudo, também realça que faz parte do agir profissional a capacidade de estabelecer articulações entre as diferentes estruturas e as práticas necessárias, tendo em conta a variedade de entidades envolvidas. Para os diferentes projetos institucionais contribuem ainda as forças exercidas pelo Estado, pela sociedade (sujeita a rápidas mutações) e pelo Mercado, não descorando o contexto socio-histórico em que se insere. Todas estas questões vão ter interferência no agir profissional, aumentando a sua complexidade (Andrade, 2001).

Conclui-se que, para além da prática individualizada, os/as Assistentes Sociais, são de capital importância na análise reflexiva dos contextos e situações em que se inserem as problemáticas, frutos de problemas estruturais que afetam determinadas regiões do país. Foi a partir desta reflexividade que foi possível fazer notar as particularidades demográficas dos seus respetivos contextos de atuação, orientando a mesma para a sua resolução ou atenuação.

3. Objetivos e metodologia utilizada

O objetivo geral deste trabalho é dar a conhecer, de forma genérica, as preocupações e formas de atuação dos/as Assistentes Sociais integrados em projetos de âmbito municipal e com uma duração limitada. Tais projetos, com o objetivo de trabalhar o desenvolvimento social dos respetivos municípios, focam-se nas suas principais problemáticas. Assim, como objetivo específico, salienta-se dar a conhecer as inquietações destes/as profissionais relativas ao envelhecimento dos seus territórios, e em especial o isolamento e desertificação demográfica. Destaca-se também como objetivo específico, estimular o debate junto de profissionais e comunidade académica acerca destas problemáticas, procurando possíveis soluções ou formas de atuação que possam atenuar a situação deste problema estrutural.

Para recolha de informação, utilizaram-se entrevistas semiestruturadas a profissionais, recorrendo-se ao método de análise de conteúdo para o estudo das mesmas.

4. Resultados

Uma vez que as entrevistas a partir das quais se obtiveram os presentes resultados não foram feitas tendo em conta o objetivo deste trabalho, para além de abrangerem contextos geográficos distintos e afastados, seria de esperar que este não fosse um assunto recorrente nas mesmas. Contudo, foi comum a abordagem a esta problemática, inclusive com contornos semelhantes entre os territórios.

Em vários contextos analisados foi referido o envelhecimento da população como uma das problemáticas principais. Por consequência, o isolamento demográfico também foi referido, principalmente causado pelos seguintes fatores:

- Afastamento geográfico entre as localidades;
- Défices na rede de transportes públicos;
- Défices das vias de comunicação (seja ao nível das estradas de acesso, mas também ao nível das telecomunicações);
- Parcos recursos económicos;
- Baixo número de pessoas residentes por localidade;
- Afastamento geográfico em relação à família;
- Situações doença ou demência decorrentes da idade, e que requerem cuidados básicos diários;
- entre outros.

De forma a colmatar estes problemas, foi comum os/as profissionais relatarem, por um lado, as atividades desenvolvidas pelos projetos em que se inserem, que pretendem responder de forma direta a estas questões, mas também as suas preocupações face ao fim dos projetos.

Na maioria das situações são relatadas medidas descentralizadas, que vão de encontro às populações e às suas necessidades, e que são entendidas como a única forma de convívio e de contacto das populações com outras pessoas fora da comunidade. As dificuldades em termos de transportes e de vias de comunicação, bem como a escassez de recursos económicos por parte dos/as idosos/as, fazem com que a sua presença nas localidades seja praticamente permanente.

Em uma situação foi destacada uma atividade dirigida a cuidadores informais do território. Tal como os/as idosos/as, os/as cuidadores/as informais de pessoas com demência ou doença incapacitante sofrem também com as problemáticas e consequências ligadas ao isolamento, dada a necessidade de estarem em permanência com a pessoa de quem cuidam. Agrava-se a situação pelo facto de, muitas das vezes, o/a cuidador/a ser, também, idoso/a. Por estes motivos, o/a profissional entrevistado, mostrou uma grande preocupação com o fim desta atividade aquando do final do projeto, que nenhuma outra entidade do município seria capaz de continuar a assegurar, e que tinha já trazido inúmeros benefícios para o seu público-alvo.

Conclusões

O envelhecimento demográfico é entendido como uma consequência de, por um lado, as melhorias registadas nas últimas décadas nas condições de saúde e bem-estar, e por outro, do decréscimo da natalidade. Apesar de afetar grande parte dos países ocidentais, ganha uma especial relevância

quando a este se junta situações de êxodo rural e emigração, como no caso dos municípios analisados. Por estes motivos, decorre a desertificação dos territórios, e consequente desinvestimento público e privado nos mesmos. Tal condição leva a situações de isolamento social preocupantes, fruto de uma série de problemas estruturais que não são passíveis de resolução com medidas isoladas, ainda para mais limitadas no tempo. Contudo, apesar de não constituírem a sua solução, estas medidas podem ser vistas como fundamentais para estas populações, uma vez que permitem atenuar as consequências deste isolamento involuntário.

Os/as profissionais mostraram-se bastante preocupados com estas questões, que constituem os principais problemas nos seus territórios. Destas resultam inúmeras outras, que acentuam ainda mais a exclusão social das populações (como situações de alcoolismo, de falta de informação e participação cívica, ou até de falta de acesso a bens e serviços básicos). Entende-se que foi este o motivo que levou a que esta questão fosse referida em grande parte das entrevistas realizadas, sem que tal fosse questionado ou apontado. Contudo, salienta-se a importância de tal referência, uma vez que permite levantar novas questões e dar visibilidade a problemas que podem passar muitas vezes despercebidos. Tal não seria possível se não se tivesse recorrido a entrevistas semiestruturadas, que garantiram aos/às entrevistados/as a liberdade necessária para se expressarem e salientarem outros pontos relevantes para além dos objetivos das entrevistas.

Identificado o problema, ainda que de forma genérica, impera pensar nestas questões, e procurar possíveis soluções ou respostas que permitam fazer face às problemáticas da desertificação e isolamento destas populações. Decorrentes de mudanças sociais, é fundamental que a própria sociedade (seja ao nível do Estado, seja a sociedade civil), consiga fazer face de forma adequada a questões que põem em causa o bem-estar e a integridade destas populações.

Referências Bibliográficas

- Andrade, M. (2001). Campo de Intervenção do Serviço Social: Autonomias e Heteronomias do Agir". *Intervenção Social*, 23/24, pp. 217-232. Retirado de <http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/is/issue/view/65> a 17 de setembro de 2017.
- Araújo, I. (2010). *Cuidar da Família com um idoso dependente: formação em enfermagem*. [Dissertação de Doutoramento] Porto: Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar - Universidade do Porto.
- Carvalho, M. (2013). *Serviço Social no Envelhecimento*. Lisboa: Pactor.
- Mouro, M. (2006). *Serviço Social e Modelos de Intervenção: da Sociedade Industrial à Sociedade do Risco*. [Dissertação de Doutoramento]. Universidade do Porto: Instituto de Ciências Biomédicas de Abel Salazar.

29. Collective Response to Combat Violence Against Women in Santa Maria – Brazil: an Intersectoral Forum Resposta

Laura Ferreira Cortes⁹³

Stela Maris de Mello Padoin⁹⁴

Jaqueline Arboit⁹⁵

Nadianna Marques⁹⁶

Guilherme Emanuel Weiss Pinheiro⁹⁷

Maria Paula Binotto Stefanello⁹⁸

Maria Celeste Landerdahl⁹⁹

Abstract: Violence against women is a multidimensional problem, internationally recognized as human rights violation, affecting nations with distinct socioeconomic development processes. It has an impact on the lives of women, of people involved and of communities. As a possibility of collective expression response, a forum was created, that consists in periodic meetings with the objective to obtain effective participation of a specific public that must be committed. Thus, the Forum to Combat Violence Against Women was created, in the city of Santa Maria – Brazil, in 2019, associated to university extension, as a response to the Sustainable Development Goals and a commitment with the dissemination of knowledge. The forum includes professionals of health services, social assistance, public security, justice, teachers and students of the Federal University of Santa Maria and the society. The centrality of the themes covers the discussion on the patriarchal social construction permeated by the naturalization of sexist attitudes that generate gender inequalities and oppression, and mentions the need for integration of intersectoral and interprofessional actions to compose network care strategies and to promote a culture of peace and of overcoming violence. The present challenge is to keep the participants engaged and the institutionalization of such integrated form of action that counteracts the hard, mechanized, fragmented and bureaucratic work of the services. The expectation is that the exchanges between different opinions, aggregators of knowledge, may culminate in the agreement and construction of actions permeated by interinstitutional communication.

Keywords: Violence against women, Public Policies, Intersectoral Collaboration, University extension.

⁹³ Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Politécnico, laurafc@politecnico.ufsm.br;

⁹⁴ Universidade Federal de Santa Maria, stelamaris_padoin@hotmail.com;

⁹⁵ Universidade Federal de Santa Maria, jaqueline.arboit@hotmail.com;

⁹⁶ Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Politécnico, nadiannamarques@gmail.com;

⁹⁷ Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Politécnico, guilhermeewp@politecnico.ufsm.br;

⁹⁸ Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Politécnico, mpaulastefanello@bol.com.br;

⁹⁹ Fórum de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres de Santa Maria, mclanderdahl@gmail.com.

Introdução

A violência contra as mulheres (VCM) é um problema multidimensional complexo, reconhecido internacionalmente como violação aos direitos humanos, atingindo nações com processos distintos de desenvolvimento socioeconômico. Apresenta impacto na vida das mulheres, das pessoas envolvidas e das comunidades. Consiste em problema de saúde pública transversal; apresenta impactos sanitários, sociais e econômicos mundiais (García-Moreno et al, 2015).

Mundialmente, 30% das mulheres já vivenciaram alguma situação de violência física ou sexual (WHO, 2013). No Brasil, inquérito nacional constatou que houve crescimento no percentual de mulheres que relataram ter sofrido algum tipo de violência, passando de 18%, em 2015, para 29%, em 2017. Entre estas mulheres, os tipos de violência mais citados foram: violência física (67%), violência psicológica (47%), moral (6%) e 15% de violência sexual (Brasil, 2013).

O impacto individual da VCM para as mulheres refere-se aos danos à saúde física e mental. Dentre suas consequências, evidencia-se maior ocorrência de transtornos depressivos, aborto e menor qualidade de vida (Silva, Coelho & Moretti-Pires, 2014; Damra & Abujilban, 2018; Soares & Lopes, 2018). Comumente é perpetrada pelo próprio parceiro e tem levado à ampliação dos índices de suicídio, ao abuso de substâncias psicoativas, e a problemas tais como, dor de cabeça e sofrimento de cunho psíquico e emocional (Silva, Coelho & Moretti-Pires, 2014). Ocorrem frequentemente hematomas, queimaduras, lesões oculares, fadiga crônica, cefaleias, distúrbios gastrointestinais, dentre outras. Na gestação aumenta o risco para o nascimento de bebês com baixo peso, pré-termos, ocorrência de morte fetal, neonatal e materna; afetando também a amamentação (Dahmer et al., 2012).

A VCM faz parte da violência de gênero e é um fenômeno social, multifacetado, uma das extremas formas de manifestação das desigualdades de gênero, que resulta da assimetria de poder entre homens e mulheres traduzida em relações de força e dominação (Guedes, Silva & Fonseca, 2009). Está alicerçada na construção social patriarcal que condiciona mulheres à submissão. É permeada pela naturalização de posturas sexistas que geram desigualdades de gênero e opressão. As respostas ao enfrentamento requerem ações intersetoriais e interprofissionais, devido à sua complexidade e magnitude.

Considerando tais vulnerabilidades, compreende-se que a VCM transcende as situações marcadas pelo paradigma biomédico, típicas do processo saúde e doença, perpassando pelas dimensões sociais, psíquicas e culturais determinadas pelas desigualdades de gênero. Assim, constata-se a sua complexidade e causalidade multifatorial, requerendo ações para além da identificação e encaminhamentos (Soares & Lopes, 2018), o que exige uma abordagem e trabalho intersetorial.

Esta lógica de trabalho, está determinada em recomendações de conferências e eventos internacionais que fortaleceram os avanços para o enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil (Brasil,

2011a). No que diz respeito à luta pelo fim da violência contra as mulheres, historicamente, as primeiras conquistas são atribuídas ao movimento feminista e ao movimento social de mulheres que junto ao Estado brasileiro vem buscando a implementação de políticas públicas com recorte de gênero para essas mulheres desde a década de 1980 (Brasil, 2011a; Schraiber et al., 2012).

Até o ano de 2003, as iniciativas de enfrentamento à VCM foram essencialmente constituídas por ações isoladas, referindo-se principalmente às estratégias de capacitar profissionais da rede de atendimento às mulheres em situação de violência e, de criar serviços especializados, tais como: Casas-Abrigo e Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher. Os avanços nas políticas públicas surgiram especialmente após a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), marco que fortalece as políticas de enfrentamento à VCM por meio da criação de conceitos, diretrizes, normas, ações estratégicas de gestão e monitoramento. Assim, as ações de enfrentamento à VCM passam ser integradas, a citar: criação de normas de atendimento, aperfeiçoamento da legislação, incentivo à constituição de redes de serviços, projetos educativos e culturais de prevenção à violência. Também, a ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública. Retrata-se a mudança nos diferentes documentos e leis publicados neste período, tais como: a) Diretrizes de Abrigamento das Mulheres em situação de Violência, b) Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres; c) Lei Maria da Penha, d) Política e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; e) Norma Técnica do Centro de Atendimento à mulher em situação de Violência, entre outros (Brasil, 2011a).

Atualmente a Política Nacional de Enfrentamento à VCM (Brasil, 2011a), se organiza em quatro eixos (imagem 1). No âmbito da assistência preconiza ações de criação e fortalecimento da rede de serviços articulada e representativa das necessidades das mulheres.

Imagem 1- Eixos da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres



Fonte: (Brasil, 2011a).

A Política Nacional adota o conceito de enfrentamento que consiste na implementação de políticas intersetoriais e articuladas, que procurem ser resolutivas frente à complexidade da VCM em todas as suas expressões (Brasil, 2011a). As mulheres em situação de violência apresentam demandas de

atenção psicológica, direito civil, trabalho, moradia, creche para os filhos, escola, saúde, ao abuso de drogas e álcool, sofrimentos e adoecimentos mentais, enfim, várias necessidades derivadas do desrespeito sistemático aos direitos humanos e à cidadania e da conseqüente alta vulnerabilidade destas mulheres a um conjunto grande de agravos.

Dessa forma, o enfrentamento à VCM requer a ação conjunta de diversos setores envolvidos com a questão: saúde, segurança pública, justiça, educação, trabalho, habitação, assistência social, entre outros, a fim de propor ações que desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero, interferindo nos padrões culturais sexistas; promovam o empoderamento das mulheres; e garantam um atendimento qualificado e humanizado. Essa noção também engloba as dimensões da prevenção, assistência e garantia de direitos às mulheres (Brasil, 2011b). A fim de contribuir com a superação dessas demandas, entre os distintos setores que prestam assistência a essas mulheres, espera-se que o trabalho dos profissionais envolvidos se dê de modo interligado, para que a um conjunto de serviços se possa atribuir a qualificação de rede (Schraiber et al., 2012).

Neste sentido, é fundamental o desenvolvimento do trabalho em rede que contemple as demandas sociais das mulheres e suas famílias, uma vez que suas trajetórias para romper com a violência são permeadas por violências institucionais, configurando sua rota crítica. Desse modo, como possibilidade de resposta de expressão coletiva foi idealizado um Fórum intersetorial, que consiste em espaço permanente de discussão e articulação acerca do problema. Tem como finalidade integrar os serviços para compor estratégias de cuidado em rede visando à superação da violência. Assim, criou-se o Fórum de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, no município de Santa Maria, Rio Grande do Sul – Brasil, em 2019, vinculado à extensão universitária, como uma resposta aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e um compromisso com a disseminação do conhecimento.

Objetivo

Busca-se socializar o trabalho intersetorial desenvolvido no Fórum de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brasil.

Metodologia

Este tópico consiste em relato de experiência da criação e trabalho do Fórum de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres de Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brasil.

Este Fórum está vinculado ao projeto de Extensão universitária: “Fórum de enfrentamento à violência por parceiro íntimo contra as mulheres do Município de Santa Maria: promoção da cultura de paz e superação da violência” e, consiste em espaço de construção de estratégias para fomentar a articulação dos serviços, consistindo em espaço operativo. Ele emergiu a partir de demanda social, da necessidade da sociedade santamariense acerca da criação de uma rede de atenção articulada, operativa e representativa das necessidades das mulheres em situação de violência. Emerge também dos resultados da tese de doutorado (Cortes, 2017), que aponta para a inexistência de um trabalho

em rede na cidade e para a necessidade de fomentar espaços de articulação entre os serviços. Desta forma, este relato deriva das vivências do Fórum no período de maio a outubro de 2019 e, sua descrição detalhada permite fazer um registro histórico dos acontecimentos, possibilitando perceber os avanços e desafios do trabalho intersetorial e integrado neste espaço.

Cenário de atuação do Fórum

O município de Santa Maria está localizado geograficamente na Região Central do estado do Rio Grande do Sul e, situado a 300 km de distância da capital Porto Alegre e tem com uma população de 274.838 habitantes (IBGE, 2014). Em relação ao atendimento dos casos de violência contra as mulheres, os serviços no município compreendem serviços especializados e serviços de atendimento geral (Brasil, 2011). Os primeiros correspondem à: Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), Centro Obstétrico (Hospital Universitário de Santa Maria), Casa Abrigo, Núcleo da Mulher na Defensoria Pública, Central de Atendimento Ligue 180 e vinculada à Brigada Militar, a Patrulha Maria da Penha, implantada no município em julho de 2015; Juizado Especializado em Violência Doméstica, implantado em janeiro de 2016.

Os serviços de atendimento geral correspondem a: Unidades de Saúde, Serviços de Urgência e Emergência, serviços de saúde mental, Departamento Médico Legal; na área de proteção social, o município conta com: três CRAS, caracterizados como a principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e um Centro Regional Especializado em Assistência Social (CREAS); Brigada Militar, a Patrulha Maria da Penha, responsável pelo acompanhamento domiciliar dos casos de mulheres em situação de medida protetiva¹⁰⁰. Delegacia de Pronto Atendimento (DPPA), Defensoria e Ministério Públicos. Na área da saúde, o Sistema Único de saúde (SUS) conta com 32 Unidades Atenção Primária, sendo, 19 Unidades Básicas de Saúde e 13 Unidades de Saúde com Equipe Saúde da Família (USF)¹⁰¹. No âmbito da atenção secundária à saúde, o município conta com um serviço referência para os casos de VCM, o Pronto Atendimento Municipal que atende emergências, urgências clínicas e traumáticas e uma Unidade de Pronto Atendimento. Na atenção terciária, o hospital referência, na Região Central do estado, é o HUSM que atua como hospital de ensino, cenário para a formação em saúde da Universidade Federal de Santa Maria é referência no atendimento a mulheres em situação de violência sexual, bem como emergências e urgências clínicas, cirúrgicas e traumáticas, sendo referência para os casos graves de violência física.

Além disso, o Departamento Médico Legal é um órgão vinculado ao Instituto Geral de Perícias que realiza os exames de corpo de delito nas pessoas em situação de violência, após o registro do Boletim

¹⁰⁰ Medida criada pela Lei Maria da Penha. É expedida pelo judiciário com a finalidade de proteção à mulher; pode ser de afastamento do agressor do convívio com a mulher, suspensão do porte de armas, dentre outras que variam conforme o caso.

¹⁰¹ Informações disponibilizadas por profissionais da Prefeitura Municipal de Santa Maria.

de Ocorrência. No cenário municipal, é possível observar uma inclinação dos serviços no município para compor uma rede de atendimento, especialmente a partir da criação de um Grupo de Trabalho de enfrentamento às violências, em 2014 e, recentemente do Fórum.

Participantes

Integram o Fórum, profissionais de serviços de saúde, assistência social, segurança pública, judiciário, docentes e discentes da Universidade Federal de Santa Maria e comunidade em geral. Os participantes são previamente convidados por meio de convite eletrônico. E também compõem um grupo no aplicativo *whatsapp* a fim de facilitar a comunicação.

Imagem 2 – Encontro mensal do Fórum de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres de Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brasil.



Fonte: Arquivo pessoal das autoras

Dinâmica dos encontros

Os encontros do Fórum são itinerantes e mensais, ou seja, cada mês o encontro é realizado em um serviço diferente. Esta foi uma estratégia elencada pelo coletivo como forma de conhecer os serviços de atendimento da cidade.

O planejamento dos encontros ocorre de forma coletiva, assim como a definição do local. As discussões são realizadas embasadas na Metodologia da Problematização, alicerçada na dialética e nos preceitos de Paulo Freire, a fim de estimular o desenvolvimento do raciocínio, por meio da interação entre teoria e prática. Sendo assim, esta metodologia provoca alterações nos participantes envolvidos, mesmo que durante o processo de aprendizado coletivo. Além disso, é possível elaborar e aplicar, coletivamente, as hipóteses de solução para a transformação da realidade em questão (Berbel & Gamboa, 2012).

Resultados

Tecendo a rede a partir do Fórum

Compor uma rede exige a articulação entre as ações particulares de cada serviço, o que somente ocorrerá quando a produção assistencial for minimamente compartilhada pelos diferentes serviços. Para tanto, é necessário que sejam realizadas definições institucionais que dialoguem entre si, serviços

organizados em dinâmicas de atendimento que possam convergir para o compartilhamento dessa assistência, assim como é preciso comunicação e interação entre os diversos profissionais envolvidos. Dessa forma, a rede será o modo de funcionamento em que cada serviço irá reforçar e acrescentar ações promotoras de um projeto de intervenção que seja comum a todos. Nessa perspectiva, as redes e as relações atreladas a ela são também pensadas a partir dos fluxos de informações, objetos e pessoas que nela transitam (Schraiber et al., 2012).

Destaca-se a importância de espaços coletivos e interdisciplinares como o Fórum, cenário do presente relato, bem como a necessidade de institucionalização de processos coletivos e intersetoriais. É preciso garantir esses momentos desde a formação em saúde e nas demais áreas, com a finalidade de que ensino e serviço possam criar novas estratégias, recursos e ferramentas tecnológicas que inovem e contribuam com a construção da rede de atenção às mulheres em situação de violência. Nesse sentido, o Fórum foi fundado no dia três de Maio de 2019 e até o momento foram realizados cinco encontros mensais que serão detalhados a seguir.

O encontro de inauguração do Fórum foi realizado no Colégio Politécnico, da Universidade Federal de Santa Maria, e teve como objetivo a integração das/dos participantes e a definição do cronograma dos encontros. Na ocasião estiveram presentes os representantes dos seguintes serviços: Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher, Juizado Especializado de Violência Doméstica de Santa Maria, Defensoria pública de Santa Maria Casa de Passagem Aconchego, docentes do Colégio Politécnico bem como representantes do Departamento de Enfermagem e Programa de Pós-Graduação em Enfermagem da UFSM. Ao final do encontro, o consenso do grupo foi a necessidade de conhecimento dos diferentes serviços, a fim de aproximar os profissionais e compreender o processo de trabalho para que seja possível formar a rede.

O trabalho intersetorial representa um desafio na medida em que exige a ruptura com o modelo tradicional de gestão pública, que tende à departamentalização, à desarticulação e setorialização das ações e políticas públicas. Por isso, é fundamental que os serviços trabalhem a partir da perspectiva da intersectorialidade, a fim de que possam definir fluxos de atendimento compatíveis com as realidades locais, contemplando as demandas das mulheres em suas diversidades (Brasil, 2011b).

Um dos entraves para o encaminhamento das mulheres é o desconhecimento acerca do funcionamento dos serviços. Isso foi constatado em estudo realizado com profissionais que demonstram pouco conhecimento sobre o trabalho realizado no Centro de Referência de Atendimento e na Delegacia da Mulher, bem como sobre a articulação entre eles (Gomes et al., 2013). O processo de interação entre os vários setores que integram a rede só se consolidará por meio do conhecimento mútuo. Isso envolve informações sobre suas atribuições, localização, tramitação interna e externa, bem como os horários de funcionamento (Menezes et al., 2014). Portanto, para superar essa barreira

de comunicação é preciso um movimento de troca entre os serviços, o que justificou a decisão do grupo no primeiro encontro.

O segundo encontro do Fórum, aconteceu no mês de junho do corrente ano, na Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher, o encontro agregou mais uma representação: a da Organização dos Advogados do Brasil OAB/Santa Maria. O propósito do encontro foi conhecer a Delegacia. As discussões sinalizaram para uma necessidade inicial de instrumentalizar policiais para o atendimento às mulheres de forma humanizada e qualificada. Neste sentido, se propôs a realização de um Curso de qualificação para o atendimento de mulheres por policiais.

Esta ação justifica-se uma vez que, ainda verificam-se dificuldades importantes no desenvolvimento do atendimento às mulheres. A exemplo dos serviços de saúde, nos quais, muitas vezes, as mulheres em situação de agravos diretos ou indiretos relacionados à violência, se deparam, com profissionais despreparados, que apresentam dificuldades em detectar tais situações. As incertezas sobre como proceder frente aos casos podem ser atribuídas à formação uma vez que problemas sociais, como a violência, contrariariam o que é tradicionalmente apreendido, a racionalidade biomédica (Guedes, Silva & Fonseca, 2009; Vieira et al., 2013). Além disso, a violência é compreendida como um problema do âmbito doméstico e privado, sendo assim as concepções dos profissionais, alicerçadas em papéis tradicionais de gênero, constituem um entrave para atuar junto às mulheres. Destaca-se a necessidade de investir em instrumentalização dos profissionais, nas quais a temática de gênero seja transversal, o que ampliaria as possibilidades de identificação dos casos e acolhimento das mulheres (Cortes et al., 2015).

A concepção de trabalho integrado e intersetorial vincula-se ao entendimento de que essa tarefa é uma constante construção. A constituição de uma rede de prevenção à violência geralmente exige um movimento mais intenso e contínuo, para integrar diferentes atores e equipamentos sociais, seja por meio de uma rede informatizada ou não. Há também a necessidade de compartilharem um mesmo código de comunicação, o que significa ter a mesma compreensão das diferentes formas de violência. É preciso que os integrantes da rede ajam em sincronia frente à urgente demanda de intervenção. A formalização do trabalho em rede não é suficiente para manter as interconexões. É preciso que as próprias comunidades reconheçam o papel das parcerias em conexão. A implantação de uma rede não exige grandes investimentos do setor público ou privado, mas, acima de tudo, uma mudança de olhar e uma visão mais atenta dos profissionais, visando integrar os serviços já existentes e contando com pessoas sensibilizadas e comprometidas (Njaine et al., 2007).

No mês de julho aconteceu o terceiro encontro, no Juizado Especializado de Violência Doméstica de Santa Maria, neste encontro o número de instituições foi ampliado para 9, incluindo a Patrulha Maria da Penha, a defensoria pública e o setor de proteção social básica: CRAS. O propósito do encontro foi conhecer o Juizado e a metodologia dos círculos restaurativos e comunicação não violenta que é

utilizada nos grupos reflexivos para homens agressores; e também delinear a organização do curso de qualificação.

O quarto encontro aconteceu no mês de agosto na Casa de Passagem Aconchego. Neste encontro, o número de instituições foi ampliado para 10, incluindo a representação do setor da saúde. Foram realizados os encaminhamentos para o curso de qualificação que será na modalidade Semipresencial, com carga horária total de 40 horas, serão ofertadas 50 vagas e contemplarão policiais civis, guarda municipal e brigada militar. O curso está sendo organizado em módulos: Módulo I: Gênero e violência, Módulo II: Políticas públicas para as mulheres, direitos das mulheres e dimensão legal, Módulo III: Justiça restaurativa e comunicação não violenta, Módulo IV: Acolhimento, escuta sensível e aspectos psicossociais do atendimento às mulheres em situação de violência, Módulo V: Trabalho em rede intersetorial. Destaca-se que esta organização está ocorrendo de forma coletiva pelo Fórum, de modo a integrar academia e serviços envolvidos. Dessa forma, em cada módulo há professores e representantes do serviço elaborando os conteúdos.

Em setembro aconteceu, na sede da Organização dos Advogados do Brasil, o quinto encontro do Fórum, com o objetivo de fechamento dos planos de cada módulo do curso e de se retomar o objetivo do Fórum de construção de uma rede integrada. Neste encontro, o número de instituições foi ampliado para 12, incluindo a representação do setor da saúde e do controle social, por meio do Conselho Municipal de Direitos das Mulheres e movimentos de mulheres.

Os resultados deste espaço coletivo são de integração intersetorial, qualificação dos participantes; bem como deliberações e pactuações em relação à construção de ações permeadas pela comunicação interinstitucional. Destaca-se que para se trabalhar na lógica de construção de redes são necessários esforços integrados de diferentes áreas, que possam viabilizar a comunicação entre os setores envolvidos. Desse modo, é imprescindível a contribuição deste espaço interdisciplinar dialogando sobre temas complexos como a violência, uma vez que contempla saberes das áreas da saúde, das ciências sociais e humanas e ainda dos movimentos de mulheres.

Conclusão

O Fórum de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres de Santa Maria é percebido como um espaço coletivo potente e disparador do movimento de construção da rede de atenção às mulheres em situação de violência. Assim como um espaço profícuo para contribuir no tensionamento para a construção de uma política pública municipal de enfrentamento à violência contra as mulheres na cidade. Neste sentido, embora os serviços que o compõem estão inseridos num cenário de fragmentação do cuidado, o fórum reconhece as potencialidades para a atuação em rede para viabilizar a continuidade do cuidado.

Os desafios são a institucionalização dessa forma de agir integrada que contrapõe o trabalho duro, mecanizado, fragmentado e burocrático dos serviços, bem como o engajamento dos participantes. A expectativa é de que as trocas entre diferentes opiniões e saberes, agregadores de conhecimento, possam culminar com a pactuação e a construção de ações permeadas pela comunicação interinstitucional e mecanismos para a continuidade do cuidado em rede, vindo a contribuir possivelmente com a dimensão assistencial de rede proposta nas políticas públicas que respaldam o tema.

Para tanto, a gestão municipal precisa assumir o comprometimento com a concretização da rede e mecanismos institucionais para o trabalho intersetorial. As amarrações entre as diferentes secretarias, como a de Saúde e Desenvolvimento Social e setores como o de segurança pública, representado pela Delegacia da Mulher, precisam ser determinadas pela gestão, sendo apoiadas por elementos importantes como o próprio Fórum, pelo controle social e movimentos de mulheres do município. Neste sentido, premência da inclusão da temática como prioridade nas agendas governamentais e da gestão em saúde, a fim de que seja criada uma cultura institucional que proporcione subsídios aos serviços e profissionais de saúde a visibilizarem o problema.

Referências

- Berbel, N.A.N. & Gamboa, S.A.S. (2012). A metodologia da problematização com o Arco de Maguerz: uma perspectiva teórica e epistemológica. *Filosofia e Educação* (Online), 3(2). Disponível em: <http://ojs.fe.unicamp.br/ged/rfe/article/view/2363/2635>
- Brasil (2011a). Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Brasília (DF): Secretaria de Políticas para as Mulheres.
- Brasil (2011b). Presidência da República (BR), Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Secretaria de Políticas para as Mulheres. Rede de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Brasília (DF).
- Brasil (2017). Instituto de Pesquisa DataSenado. Observatório da violência contra a mulher. Secretaria da Transparência. Violência doméstica e familiar contra a mulher. Pesquisa DataSenado.
- Cortes, L.F. et al. (2015). Evidências acerca da atenção à saúde das mulheres em situação de violência. *Revista Rene*, 16 (6).
- Cortes, L.F. (2017). Articulação do atendimento em rede para mulheres em situação de violência / Laura Ferreira Cortes.-. 225 p.
- Damra, J.K. (2018). & Abujilban S. Violence Against Women and Its Consequences on Women's Reproductive Health and Depression: A Jordanian Sample. *J Interpers Violence*, 0(0).

Dahmer, T. S. et al (2012). Violência no contexto das relações familiares: implicações na saúde e vida das mulheres. *Cienc. Cuidado Saúde*, 11(3).

García-Moreno C., et al. (2015). Addressing violence against women: a call to action. *Lancet*, 385(9978).

Gomes, N.P. et al. (2013). Encaminhamentos à mulher em situação de violência conjugal. *O Mundo da Saúde*, 37(4).

Guedes, R.N., Silva, A.T.M.C. & Fonseca, R.M.G.S. (2009). A violência de gênero e o processo saúde-doença das mulheres. *Esc Anna Nery Rev Enferm*, 13(3).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014). Informações Completas. Disponível em:<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431690&search=|info%EF5es-completas>.

Menezes, P.R.M.M, et al. (2014). Enfrentamento da violência contra a mulher: articulação intersetorial e atenção integral. *Saúde Sociedade*, 23(3).

Njaine, K. et al. (2007). Redes de prevenção à violência: da utopia à ação. *Ciênc Saúde Colet.*,11(Sup).

Schraiber, L.B., et al. (2012). Assistência a mulheres em situação de violência – da trama de serviços à rede intersetorial. *Athenea Digital*,12(3). Disponível em: <http://atheneadigital.net/article/view/v12-n3-schraiber-pires-hanada-et-al/1110-pdf-pt>.

Silva, A.C.L.G., Coelho, E.B.S. & Moretti-Pires, R.O. (2014). O que se sabe sobre o homem autor de violência contra a parceira íntima: uma revisão sistemática. *Rev Panam Salud Publica*, 35 (4).

Soares, J.S.F. & Lopes, M.J.M. (2018). Experiences of women in situation of violence seeking care in the health sector and in the intersectoral network. *Interface*, 22(66).

Vieira, E.M., et al. (2013) The response to gender violence among Brazilian health care professionals. *Ciênc Saúde Coletiva*,18(3).

World Health Organization. (2013). Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and nonpartner sexual violence. Geneva: World Health Organization.

30. Doing society – social participation of youngsters in a rural area of Germany

Ines Schell-Kiehl¹⁰²

343

Abstract: For the second time we are conducting a study regarding the living situation of young people in the rural area Graftschaft Bentheim, Germany. The research has been split into two sub-studies. In the first sub-study, data were generated using an online survey with regard to the safe growing up of young people on the countryside relating amongst others to leisure facilities and possibilities to participate in (political) decisions affecting the social environment of the adolescents. 4,400 young people participated in this study and completed the questionnaire. In the second phase of the study, a total of 74 young people were heard during 14 focus group interviews. The topic list focused on the opportunities for leisure activities of young people in rural areas, their suggestions for improvement of their living environment, their insights on the subject of social participation of young people in (sports-) clubs and their social environment and what changes they would like to make to this. The research process and the research tools were developed in collaboration with the professionals of the youth welfare office of the region “Graftschaft Bentheim”, the participating students and researchers of Saxion. We finished the data generation and started the analyses process. During the conference session we want to present the results and lessons learned for the profession. Mainly we are focusing on the aspect of social participation of youngsters in (sports-) clubs and their living environment as eminently important spaces where young people can learn ‘doing society’ and train democratic practice.

Keywords: social participation, rural area, youth

Introduction

In 2011, the research group Social Work of the Saxion University of Applied Sciences, in the Netherlands, carried out an online youth survey among all students of the general and vocational schools in grades 7-10 in the district Graftschaft Bentheim, Germany.¹⁰³ Building on this study, a new survey in updated form was carried out in the school year 2019. Both studies (2010 and 2019) focused on leisure behavior of young people as well as certain issues relating to the protection of minors

¹⁰² Research Group Social Work, Saxion University of Applied Sciences, Enschede The Netherlands, i.schell@saxion.nl.

¹⁰³ The district Graftschaft Bentheim is part of the state of Lower Saxony in the northern part of Germany. Near the Dutch border

(media, alcohol and addictive substances, bullying and experiences of violence). The current study furthermore examined the social participation of young people in their living environment.

Additionally, and based on the current quantitative survey of all grade 7-10 youth, focus group interviews were conducted in 2019. The topics of the interviews took some of the results from the quantitative survey into account and dealt with them in greater depth.

Research question and main topics

The quantitative sub-study concentrated on the following main topics:

- Living situation of youngsters in the district Graftschaft Bentheim
- Social Participation
- Leisure time activities
- Media use of young people
- Use of alcohol and consumption of illegal drugs
- Experiences with bullying and violence

Central topics of the qualitative study were:

- Formal leisure activities and their importance for young people
- Informal leisure activities / subcultures and their importance for young people
- Participation opportunities for young people in the Graftschaft Bentheim (clubs, politics, topics that affect children and young people)

As a cross-cutting issue the importance of social media and social networks (virtual and real) for the living situation of young people played an important role during the focus group discussions.

Methodical Approach & Data Analysis

The quantitative sub-study focused on young people aged 12 - 18 who were enrolled in high schools and special schools as well as the Vocational schools in the district in the grades 7-10 who have their place of residence in the Landkreis Graftschaft Bentheim. Schools, parents and pupils received information letters in December 2018 and became familiar with the procedure of an online survey. Parents who did not want their child to participate and young people who were unwilling participating in the study could report this to the school or the class teacher. These schoolchildren did not take part in the survey. All principals of the schools showed a high degree of willingness of support and enabled the computer-assisted completion of the questionnaire during school hours in January and February 2019.

The study population consists of N = 4407 young people who completed valid questionnaires (the total population of pupils of this age group was at that moment 5,856). Thus the response rate was 75.3%.

2144 (48.6%) adolescent respondents in the contemporary study were female and 2198 (49.9%) male. The data analysis was carried out with SPSS.

The focus group interview was chosen as the survey method for the qualitative sub-study. The focus group interview is characterized by the interaction of all participants during the interview. The interviewer has the role of a moderator during the session. A topic-list serves as an agenda and discussion guide during the interviews. The topic-list used was developed during several workshops together with the social workers of the district, the supporting students and the researchers of Saxion. A maximum of 10 young people was allowed to attend a focus group session on a voluntary basis. N = 74 young people took part in this sub-study.

During the planning of the interview appointments the researchers used a double layer design (Krueger & Casey 2015, 29), in which the component of geographical location, the age of the youngsters and their gender were taken into account.

Several youth organizations (for example sporting clubs, music schools, churches, youth clubs, schools etc.) were called and received information by e-mail about the qualitative sub study.

If interested, young people of the different organizations received further information about the focus group discussions a few days before the respective interview date. Besides this letter they were asked to sign an informed consent.

In addition, the parents also received a separate information letter and the request to sign an informed consent, approving the procedure and the participation of their child.

Both (young people and parents) declarations of informed consent were taken at the beginning of the interview appointments by the present social worker.

Most of the sessions took 1.5 - 2 hours.

Participation at the focus group sessions was rewarded with a joint pizza meal at the beginning of the interview appointments and a cinema voucher after the discussion ended.

All interviews have been recorded and transcribed and then anonymized by the researchers. For the analysis of the interviews the qualitative content analysis (Mayring 2016) was carried out with Atlas.ti.

Results

Satisfaction with the place of residence

In the contemporary study, the young people are asked for the first time how satisfied they are with their place of residence and in what form they are socially involved or able to have a say in matters concerning their interests

Table I: Satisfaction of youngsters with their place of residence

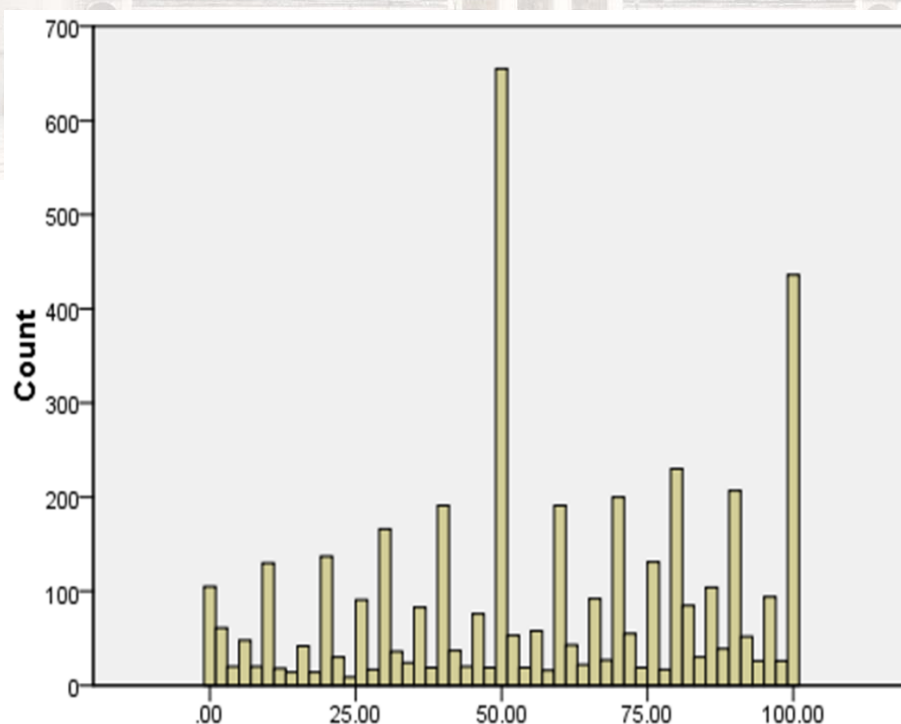
	(Rather) Satisfied	(Rather) Not Satisfied	No Answer	Total
N	3706	504	197	4407
%	84,1	11,4	4,5	100

The young people are 84.1% satisfied to very satisfied with their place of residence and live there (rather) happily. Only 11.4% of young people do not enjoy living in their hometown.

But satisfaction with their own place of residence decreases with age. The younger respondents are more satisfied with their living in the Graftschaft Bentheim than the youngsters aged 17 or 18 years.

In addition, the young people were asked to what extent they assume that they would still live in the district in 10 years' time. The respondents could specify their answer in percentage. The mean value for the sample is 57%. Striking are the values 50 and 100%. About 450 young people are absolutely sure they would live in the area in 10 years.

Graph I: With what probability would you still live in the district of Graftschaft Bentheim in ten years time?



Political Interest and Social Participation

Asked about their own interest in political topics and decision-making processes at their place of residence, the young people were able to state in percent how much they value their own interests.

For the sake of clarity, we have grouped the given percentages into categories:

- Percentages from 0 to 24 inclusive: no interest
- 25 to 49 inclusive: little interest
- 50 to 74 inclusive: strong interest
- and a value from 75 and above: very strong interest.

From table II it can be seen that a good 30% have strong to very strong interest in local politics.

Table II: Interest of youngsters in political topics at their place of residence

	No Interest	Little Interest	Strong Interest	Very strong Interest	No Answer	Total
N	1872	1122	869	417	127	4407
%	42,5	25,5	19,7	9,5	2,9	100

An even clearer picture emerges from the statements of the young people on the question of whether they would work for the interests of children and young people in their place of residence.

Almost half (48.9%) of all young people surveyed stated that they were interested and willing to work for it.

Table III: Youth interested in promoting the interests of children and adolescents

	No Interest	Little Interest	Strong Interest	Very strong Interest	No Answer	Total
Anzahl	1200	979	1214	942	72	4407
Prozent	27,2	22,2	27,5	21,4	1,6	100

Trust in political instances

A similar proportion of the respondents is convinced that local politicians of their own place of residence are interested and committed to the interests of the young inhabitants. But a notable percentage is of the opinion that this is not the case.

Table IV: Do you think that local politicians work for your interest?

	Yes	No	No Answer	Total
N	1502	2773	132	4407
%	34,1	62,9	3	100

During the focus group interviews this topic was discussed several times between the participating youngsters.

The young people were concerned about their opportunities for social participation, especially where and how they are asked for their opinion and involved in processes when it comes to topics going to affect them directly.

"We are probably the generation most interested in politics and yet politicians are convinced that we have no idea how it works." (Boy, 15-17)

"Politicians think young people are not allowed to vote, why should we do something for them?" (Boy, 15-17)

Topics of interest with regard to social participation

The topics in which young people want to be involved and be heard about their immediate living environment are very central and important to their own lifestyle.

From among the topics that are particularly close to the heart of the young people with regard to social participation, three main topics regarding the wish of social participation of youngsters were identified during the qualitative content analysis.

They range from meeting places for the young people themselves, and aspects of physical and mental health and safety of children and adolescents, to issues of climate protection and infrastructure.

- **Climate change and nature:**

Young people often discussed their concern about climate change and nature in general during the interviews. Many young people consider it positive to grow up in a natural environment. Trees and woods are symbolic of this attitude.

The forests in their living environment are viewed as space where they could meet undisturbed, withdraw and where the younger children can play imaginatively.

"I don't go out that often, but mostly I go to the forest. In "Name Place" there is lots of forest and nature, then I'll go out there." (Girl, 15-17).

In addition, young people generally think about how to protect nature and the living environment better. On the one hand global:

"Protecting the environment more all over the world, such as not throwing garbage into the water, because many fish are dying because we are destroying the habitat." (Girl, 12-14)

But also very locally. What would help to feel more comfortable in their living environment? What could they do about environmental pollution in their neighborhood?

- **Physical and mental health of children and adolescents:**

In the interviews, the young people also report that they themselves are not well, or that they have friends or know other children and young people who are physically and/or mentally ill.

In some cases, they have experienced that they themselves notice more quickly than adults when something is wrong, when others are excluded, when they are affected by physical or verbal violence or when drug use endangers their safety in (semi-) public spaces. These young people tell about these situations very openly and in detail in the interviews.

"We also have a lot of kids in the youth club who are harming themselves - even if you do not see this immediately, we can often see that they are not feeling well or we have noticed that they are doing it." (Boy, 12-14)

- **Suitable places for teenagers:**

Places for young people are rare in the Grafschaft Bentheim. The interviewed young people of all villages and cities in the district want places where they could just be oneself, and not be put out or be poorly tolerated.

"Where you meet with friends when you do not feel like seeing your parents. That you can just go there with friends. Yes, where the parents do not have to notice everything." (Boy, 12-14)

"Yeah, but there might be a cabin or something where you can go if you want to, when it's raining or when you say you want to do something outside but we cannot go to my house or to your house, then we can go there.[...] I think with a couch or something, so there doesn't have

to be a couch but maybe a bench, something where you can sit down and something that's not so uncomfortable and you can talk to each other." (Girl, 15-17)

Formal recreational activities

By far the largest proportion of young people are members of several associations and organizations. However, more than 23% of the young people surveyed said that they were not active in any club. Furthermore, it is clear that only a very small number of young people are members of political parties, environmental organizations or unions.

But how and where do they get in contact with policy issues that affect them?

Table V: Examples for activities in associations and organizations¹⁰⁴

	N	%
Sports Club	2823	64,1
Church congregation	718	16,3
Music school	443	10,1
Environmental Organization	27	0,6
Political Party	10	0,2
Union	5	0,1
No member of an organization	1027	23,3

Getting in contact with political issues

According to their own statements, adolescents come into contact with political topics, especially at school, but also television and not least their own family play a major role for the adolescents regarding political information and discussions.

Contrary to expectations political organizations and sports clubs are not the places where most of the young people get in contact with political topics of interest.

In the qualitative study, we focused on the possibilities of youth participation both in the place of residence and in the clubs and organizations in which young people of the district spend their formal free time.

¹⁰⁴ Multiple responses possible

How do they think of their social participation? Where and how are they asked for their opinions and how are they involved in processes of decision-making when it comes to issues that directly affect them?

Table VI: Where do young people come into contact with political issues?

	N	%
School	3727	84,6
TV	2546	57,8
At Home	2342	53,1
Radio	1678	38,8
Youtube	1582	35,9
Newspaper	1552	35,2
Social Media	1410	32,0
...		
(Sports-) Club	329	7,5
Political organizations	134	3

The analysis of the qualitative data made clear, when young people want to change something in their place of residence they are often unaware of the way in which they could participate and where exactly they might be. Others basically do not feel they are taken seriously to be politically involved in their concerns as the quotes shown on the slide make clear.

Parents and teachers are the first conceivable contacts for most of the young people surveyed.

Asked about possible other contact persons and decision-makers during the focus group sessions, participants often gave rather vague statements such as "The Mayor", "the community" or "the city hall".

Opportunities of youth participation in sports clubs

Through their membership in the associations, the young people have opportunities for communicative action and, in principle, also for internal democratic participation processes. Sports clubs do have a democratic structure and should be a place where all members can participate in

democratic practices, and thus a place for discussing controversial questions together, coming to an understanding and a joint decision making.

But asked about the possibilities within sports clubs to have a say in their personal formal leisure activities, adolescents say they are very limited in their perceptions. Or it remains limited only to partial aspects of everyday training.

Some are very well aware of their opportunities for participation as the last quote on the slide shows, but these are only very few of the youngsters who participated in the interviews. By far most of them do not know how they could get involved in the structure of the sport association.

Suggestions for the participation of young people in sports clubs

Nonetheless the young people themselves have many ideas in which areas they would participate and wish to have a say regarding the decisions that are made within the board of the club.

Beside the daily training routine this could be for example participating in decision-making about new coaches, financing costs of jerseys and other equipment or the social media presentation of the association.

"We were never allowed to decide if we should get a new coach. Or they could have asked players where we think the best investments should be made, for example, because new balls were more important than new jerseys at the moment. " (Girl, 12-14)

"Yeah, so I think if we could do that now, it would make the website a bit more exciting." (Girl, 15-17)

Conclusion and Discussion

In both the qualitative and the quantitative study it became clear that a remarkable amount of young people want to be involved in decisions that affect them.

Both studies made although clear that there is a gap between the wish of these youngsters and the opportunities they get to give their opinion in the place they live and the sports-club of which they are a member.

On the other hand the quantitative sub-study shows that only a very few of the young respondents are a member of political organizations, environmental organizations, unions etc.

The current ways of politics, administration and association boards do not seem to be able to activate this great potential yet.

Apart from this 23,3% of the respondents are not members of any association. What possibilities are there to reach young people who are not active in clubs? What new paths can we take? What role can digital technologies play here to let them contribute constructively to society as well?

Furthermore we have to conclude that, if young people want to bring in suggestions, criticize current practices or take on a more self-determined role within a (sporting-) club, they do not always know

how to find their way within the club structure. The potential of the clubs regarding the participation of youngsters seems within most clubs by far not exhausted. The young people would certainly have some ideas on how they could contribute to the daily routine of training, the club structures, but above all the internet presence of the clubs.

We think there are possibilities to close this gap and to let youngsters have their share in the decision-making process in the organizations and communities of which they are a part. An important step, for democracy and social cohesion, however, is the sustained participation of those who are not yet able to express their opinions through elections is indispensable.

To let children and young people actually participate and listen to them is therefore a central task.

How can we succeed in giving young people a voice?

According to their own statements, young people come into contact with political issues mainly at school, with the help of television and through their own families.

In order to be kept up to date on local political issues, young people want information mainly through Instagram, but also through information events in schools or YouTube films.

Schools play an important role in the political education of young people, in practising and experimenting with social participation alongside family education.

Here it can certainly be reconsidered, if necessary together with school social work, as to what extent and in what form participation can play an (even) greater role in everyday school life and pave the way for the participation of children and young people with regard to the topics that directly affect them in their place of residence.

In addition, the numerous associations and organizations in which young people are involved as members offer a good opportunity to actively involve young people in decision-making structures and thus contribute to democracy-building. For this purpose there are various approaches, not only in Germany (Ahlrichs & Fritz, 2019).

In the interviews, however, the young people rarely report on their experiences of participation processes that enable children and young people to participate seriously and sustainably at various levels of the club.

The potential of the clubs in this area seems to be far from exhausted within most (sporting-) clubs.

The use of social media could well be a starting point for the associations and organizations to increase the level of participation of young people in the formal leisure activities (see the concept of the participation leaders Hart 1995). It is therefore surprising to learn in the interviews that in clear contrast to the socially established integration of online-based information and communication technologies, young people have few opportunities to become digitally involved in their formal leisure activities or in their immediate living environment.

Their ideas, creativity, interest and existing potential with regard to digital participation processes and the addition of a digital dimension to the activities of the associations and organizations to which young people belong appear to have been little used so far.

Acknowledgements

We would like to thank you the respondents - youngsters sharing their knowledge and their experiences. Also thanks to the supporting professionals and social workers of the region Grafschaft Bentheim for facilitating the research process and integrating the results into their own daily work. And thanks to the students of Saxion University of Applied Sciences for helping conducting the data and typing the interviews.

References

- Albert, M., Hurrelmann, K. & Quenzel, G. (2019). Eine Generation meldet sich zu Wort. Jugend 2019. 18. Shell Jugend – Studie. Kantar: Hamburg.
- Ahlich, R. & Fritz, F. (2019): Demokratiebildung in antidemokratischen Zeiten. Der Beitrag der Vereine zur Sicherung der Demokratie / zwei empirische Einblicke aus Europa. Der pädagogische Blick, 27. Jg./ H.1, p. 39-52.
- Dekker, K., & Kempen, van R. (2012). Places and Participation: Comparing resident participation in post-WWII Neighborhoods in Northwest, Central and Southern Europe. Journal of Urban Affairs, Volume 30, Number 1, p. 63-86.
- Hart, R. (1992). Childrens Participation: From Tokenism to Citizenship.
- Krueger, R.A., & Casey, M.A. (2015). Focusgroups. A Practical Guide for Applied Research. Sage: Los Angeles.
- Schell-Kiehl, I., & Holsbrink-Engels, G. (2011). Lebensphase Jugend. Saxion: Enschede.
- Schell-Kiehl, I., & Swart, J. de (2019). Jugendstudie Grafschaft Bentheim. Saxion: Enschede.

31. Refugees and Social Protection: dilemmas and realities in the 21st century

Fabio Jardel Gaviraghi¹⁰⁵

Clara Maria Rodrigues Cruz Silva Santos¹⁰⁶

Caroline Goerck¹⁰⁷

355

Abstract: This paper seeks to show results of an ongoing research that aims to analyze existing social protection policies and the possible contributions with the permanence and improvement of refugees' living conditions in the South Region of Brazil. For this purpose, this qualitative research, which uses the critical dialectic method, seeks, through questionnaires and a form, information with the institutions that develop and execute social public policies, applied through the technique of interview with the refugees. Brazil, a country that is recognized by the advances in refugee legislation, has observed the expansion of requests for refuge and consequently the need for reception through its social protection policies. Act n. 13445/2017, which establishes the Migration Law, has, among its principles and guarantees, the universality, indivisibility and interdependence of human rights, as well as equal and free access of migrants to services, programs and social benefits, involving education, work, housing, social security, among others. However, in times when the owners of capital own part of the state, of bourgeois democracy, of workers being barred at borders, undocumented, suffering numerous acts of violence, only outsourced actions of support to this public, developed by institutions often of philanthropic character, reasoned by charity and not of social law. It is also noted that territorial protection is above caring for the physical, social and mental integrity of refugees, propagating "fear tactics" or "narratives that migration is a threat".

Keywords: Refugees, Social Protection, Democracy

Introdução

O artigo realiza reflexões a partir de alguns resultados da pesquisa de pós-doutoramento a qual tem por objetivo analisar as políticas sociais existentes, a fim de averiguar suas possíveis contribuições com a permanência e melhoria das condições de vida dos refugiados (ou migrantes em situação de guerras religiosas, étnicas e políticas) na Região Sul do Brasil. As concentrações da referida pesquisa estão na tentativa de responder a questão problema: em que medida as políticas sociais existentes contribuem

¹⁰⁵ Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, email.gaviraghiufsm@gmail.com;

¹⁰⁶ Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, clarasantos@fpce.uc.pt;

¹⁰⁷ Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, carolinegoerck@yahoo.com.br.

com a permanência e melhoria das condições de vida dos refugiados (ou migrantes em situação de guerras religiosas, étnicas e políticas) na Região Sul do Brasil?

Para tanto, foi realizado o mapeamento das produções teóricas científicas sobre o tema refugiados e sua relação com o serviço social, bem como, observando as políticas sociais, instituições, programas e serviços de acolhimento dos refugiados no Brasil, buscando conhecer as ações que estão sendo desenvolvidas e/ou planejadas para esse público específico. O caminho metodológico utilizado à pesquisa está ancorado no método dialético crítico e suas categorias de análise da realidade. Consiste em uma pesquisa qualitativa com as instituições e refugiados, sendo que na pesquisa bibliográfica vem sendo utilizada as seguintes categorias teórico-temáticas: Refugiados ou Migrantes, Políticas Sociais, Questão Social e Inserção Social Territorial. Para análise dos dados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, inspirado em Bardin (2011).

As migrações acontecem desde os primórdios da humanidade. Entretanto, é após as guerras mundiais que os estados passam a se preocupar com os deslocamentos forçados e elaboram documentos internacionais que devem orientar as nações em sua organização societária, levando em conta, especialmente, a garantia dos direitos humanos através da garantia do estado de direito e da aplicação de políticas sociais públicas.

Entre esses documentos pode-se citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o estatuto dos Refugiados de 1951 e, no Brasil, a Lei 9.474, de julho de 1997 que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados, além da criação de instituições públicas de apoio, necessárias frente aos mais de 60 mil pedidos de refúgio no Brasil.

Os refugiados, segundo a Lei nº 9.474/1997, são as pessoas obrigadas a deixar seu país de nacionalidade devido a grave e generalizada violação de direitos humanos. Essas acontecem quando em seus países de origem sofrem com perseguições vinculadas a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política e não podem, ou não querem valer-se da proteção de seu país.

Ao chegarem nos países de destino, os quais muitas vezes não é o desejado, mas sim, a única alternativa, os refugiados não encontram condições para reaver muitos de seus direitos humanos, pois países como o Brasil já estão carregados de contradições e desigualdades sociais, não conseguindo, em função das expressões da questão social profundas, viabilizar condições adequadas de recepção desses sujeitos.

Entre as políticas sociais públicas, além das ações das ONGs (Organizações Não Governamentais) e instituições religiosas, ainda que incipientes, pode-se destacar atividades relacionadas ao acolhimento, a inserção no mercado de trabalho, acesso à educação, especialmente a de nível superior e acesso aos benefícios socioassistenciais vinculados a Política Nacional de Assistência Social, entre eles, o Programa Bolsa Família.

Esse artigo, para realizar tais reflexões irá, após essas considerações introdutórias, pontuar alguns conceitos, legislações e realidades dos refugiados no Brasil, para, na sequência, tecer algumas considerações a partir da pesquisa, essencialmente teórica e documental sobre as políticas de proteção social aos refugiados. Por fim, serão tecidas algumas considerações finais.

Refugiados no Brasil: Conceitos, legislações e realidades

Nunca na história da humanidade houve tantas pessoas que estão residindo fora de seus países de origem como na atualidade (Moreira, 2014). O Relatório da Organização das Nações Unidas para a Migração Internacional e Desenvolvimento apresenta que 232 milhões de migrantes internacionais estão circulando entre as mais diversas fronteiras, as quais permitem a livre circulação de recursos financeiros mas vem limitando o movimento de seres humanos que sofrem com a realidade de conflitos e precisam buscar refúgio em nações, por vezes também hostis, além de desconhecidas em termo de idioma e cultura.

Mesmo sendo um fenômeno antigo, desde os períodos iniciais da humanidade, o movimento emigratório e imigratório, agora na era contemporânea, tem proporcionado aos estados e sociedade desafios que envolvem a integração, o deslocamento, a segurança nas fronteiras, a promoção de oportunidades de inserção no mercado de trabalho e proteção social para os “244 milhões de migrantes internacionais em todo o mundo (3,3% da população mundial em 2015)”, número bastante superior se comparada as 155 milhões de pessoas em 2000 (2,8% da população mundial)”. (ACNUR, 2018, p.20).

Bauman (2017, p. 09), problematiza como as migrações em massa vem acontecendo, o modo de vida nesse período promove a “produção de pessoas redundantes”, que são, para o autor

Localmente “inúteis”, excessivas ou não empregáveis, em razão do progresso econômico; ou localmente intoleráveis, rejeitadas por agitações, conflitos e dissensões causadas por transformações sociais/políticas e subsequentes lutas por poder.

A Organização internacional para Migrações (IOM) destaca, que deslocamento forçado se configura quando existe um “elemento de coerção, incluindo-se ameaças à vida e aos modos de vida, sejam decorrentes de causas naturais ou humanas”, ou seja, essas são algumas razões para a movimentação de refugiados, pessoas deslocadas por desastres ambientais e/ou naturais, além de desastres químicos ou nucleares, fome ou por projetos de desenvolvimento (IOM, 2011, p. 39,).

As grandes guerras mundiais, especialmente a segunda, estão entre esses motivos que obrigaram centenas de milhares de pessoas a saírem de seus países e buscarem refúgio. Entretanto, também foi nesse período histórico que foram criados importantes acordos internacionais, legislações que vem garantido alguns direitos, entre eles os humanos, que são: Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 e o Estatuto dos Refugiados de 1951.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos apresenta um dos mais importantes conceitos que tratam sobre os direitos humanos, ao destacar que

Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos (...). Todo homem tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidas nesta declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição (...). Todo homem tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (ONU, 1948).

Essa Declaração é um avanço para o contexto das décadas de 40 e 50 do século XX, constituiu-se em o documento mais traduzido na história da humanidade. Possui, ainda, centralidade na luta pela efetivação de direitos em todos os territórios, pois muitas nações ainda não conseguem proteger os cidadãos ou até mesmo permitem a pena de morte em nome da garantia dos direitos humanos, seguindo ideias dominantes de lideranças que se utilizam de seu poder econômico e cultural para serem entendidos como superiores.

Já o estatuto dos refugiados, por sua vez, definiu em 1951, o conceito de refugiado, que vem sendo basilar desde então. Assim define:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951, p.01)

Observa-se, nesse período, a preocupação dos estados nações com a população que foi obrigada a se deslocar, muito em função dos conflitos bélicos, mas também pela situação de extrema pobreza que muitos viviam em vários países, entre eles os europeus, os quais hoje estão entre os principais destinos dos refugiados.

O Brasil, e toda a América do Sul, viveram um período distinto a partir dos anos 70 do século XX, pois ocorreu uma sequência de regimes de exceção, com ditaduras que forçavam a saída de milhares de cidadãos para o exterior. O Brasil não desenvolveu sua política de proteção internacional de refugiados porque havia, então, um movimento contrário, de saída do Brasil de milhares de brasileiros em razão da ditadura. Entretanto, havias muitos casos de pessoas perseguidas de países vizinhos que atravessavam a fronteira para resguardar suas vidas no Brasil (BARRETO, 2010).

É inegável que o período em que vigorou a ditadura militar brasileira, de 1964 a 1985, representou um verdadeiro retrocesso com relação ao período anterior na política brasileira para refugiados, uma vez que o Brasil deixava de ser país de acolhimento para se tornar a nação de origem de refugiados. Nesse

cenário, para o governo da época, não fazia sentido reconhecer como refugiados, pessoas que fugiam de outros regimes ditatoriais na região, tampouco conceder-lhes abrigo, restando evidente que as motivações eram políticas (MOREIRA, 2010).

A política externa brasileira, já com o governo Sarney (1985-1989) inovou ao contemplar os direitos humanos, especialmente, ao aderir ao regime internacional desenhado pela ONU. No plano interno, o Brasil percorria o caminho rumo à reestruturação política, com o estabelecimento de novas instituições, como a elaboração da Constituição de 1988. O texto incorporou a prevalência dos direitos humanos e a integração como princípios norteadores das relações internacionais. O período da redemocratização marcou uma nova fase na política brasileira para refugiados, recuperando o engajamento com o tema, tendo uma atuação ativa em prol do tema dos refugiados (MOREIRA, 2010). A Constituição Federal Brasileira de 1988, que ainda vigora, promulgada logo após a saída do regime de exceção, possui como fundamentos centrais a cidadania e a dignidade humana, já presente no seu primeiro artigo, sendo que as relações internacionais tem como regimento a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, inciso II), além da concessão do asilo político (Art. 4º, inciso X). Agrega-se, ainda, como citam Milesi e Carlet (2016), ancoradas no artigo 5º da constituição, que os estrangeiros residentes no Brasil serão assegurados os direitos e terão tratamento igualitário.

O Brasil, mesmo sendo signatário de acordos internacionais, firmados ainda nos anos 50 do século XX, só com a Lei 9.474, de julho de 1997, implementa uma legislação que busca ampliar o acesso e garantir direitos humanos para a população que buscava e ainda busca refúgio. Sendo assim, a referida lei em seu primeiro artigo define que será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - Devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, Art. 1, Lei n. 9.474, 1997).

O governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) teve uma atuação marcante em prol dos direitos humanos. A lei federal n. 9.474/1997 se insere nos marcos dos regimes internacional e regional para refugiados na ótica da preservação dos direitos humanos. O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), promoveu ajustes de programas em relação à política externa, porém, deu continuidade ao trabalho que já vinha sendo realizado. O Brasil foi o primeiro país na América do Sul a elaborar uma legislação nacional específica na área, tendo sido também pioneiro na adesão ao regime internacional para os refugiados (MOREIRA, 2010).

Além disso, o Brasil avançou ainda mais, em termos de legislação, ao instituir a Lei de Migração, Nº 13.445 de 24 de maio de 2017 que dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas, definindo os conceitos de imigrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida. (BRASIL, 2017). Ainda entre as legislações existentes, no Brasil, cita-se a Lei Nº 13.684, de 21 de junho de 2018 que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

Essas legislações foram elaboradas frente a realidade mundial, mas também local, pela ampliação de refugiados e solicitantes de refúgio, pois como destaca o relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) no final de 2018, cerca de 70,8 milhões de pessoas foram forçadas a deixar seus locais de origem por diferentes tipos de conflitos, sendo que desses aproximadamente 25,9 milhões são refugiados e 3,5 milhões são solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado em nível mundial. (UNHCR, 2018¹⁰⁸)

Em relação ao cenário mundial, destaca-se que 67% dos refugiados no mundo vieram de três países: Síria (6,7 milhões), Afeganistão (2,7 milhões) e Sudão do Sul (2,3 milhões) e os países que mais possuem refugiados são a Turquia (3,7 milhões), o Paquistão (1,4 milhão) e Uganda (1,2 milhão) (UNHCR, 2018¹⁰⁹).

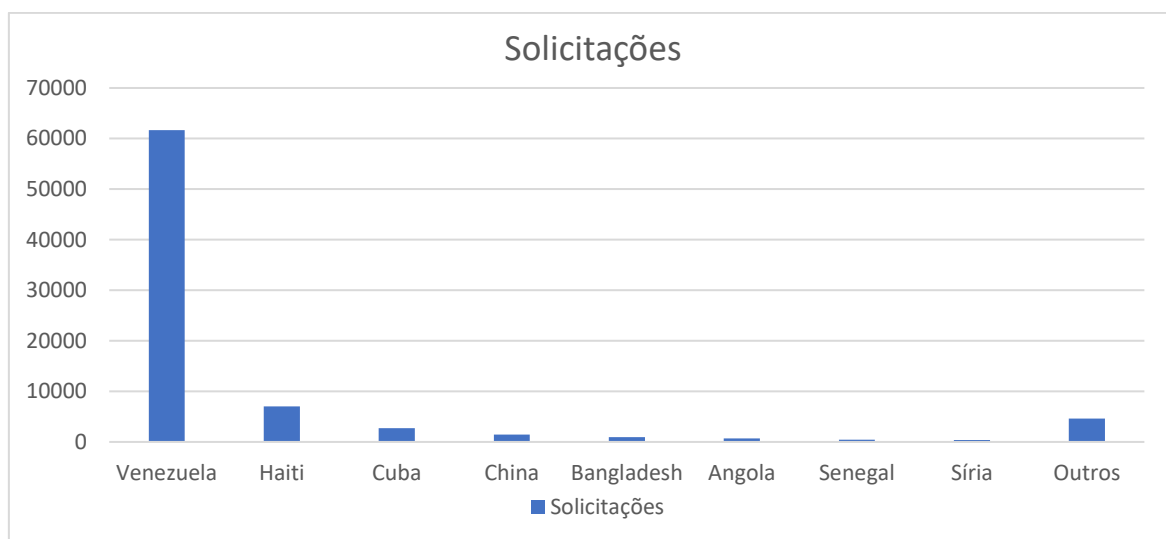
Segundo dados do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE¹¹⁰, o Brasil possui um acumulado de 11,231 mil pessoas refugiadas reconhecidas, até dezembro de 2018, sendo a Síria o país com maior número de aceites. Segundo a mesma fonte, são 61,057 mil solicitações de Reconhecimento da Condição de Refugiado em Trâmite, conforme mostra o gráfico a seguir.

¹⁰⁸ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Trends: Forced Displacement in 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>>. Acesso em 25 de junho de 2019. Informações disponíveis no Relatório da CONARE.

¹⁰⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Trends: Forced Displacement in 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>>. Acesso em 25 de junho de 2019. Informações disponíveis no Relatório da CONARE.

¹¹⁰ Comitê Nacional para os Refugiados – Conare conforme definido na Lei nº 9.474, de 1997, o Conare é um órgão de deliberação coletiva no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsável pela análise da solicitação e pelo reconhecimento da condição de refugiado, em primeira instância; pelas declarações de cessação e de perda da condição de refugiado; por orientar e coordenar ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; e por aprovar Resoluções Normativas que tratam de questões relativas à aplicação da referida lei.

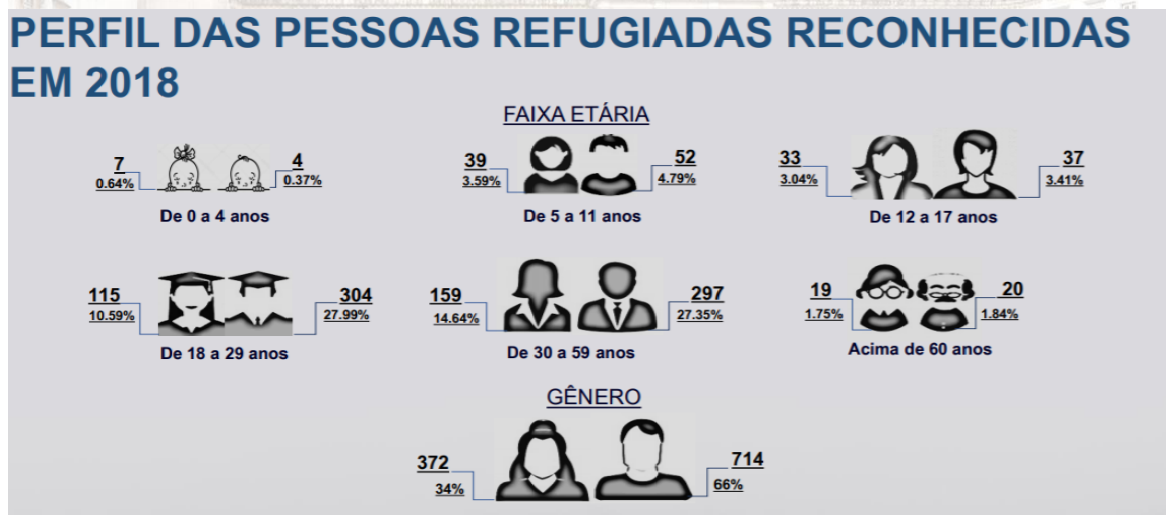
Gráfico 1: Solicitações de Refúgio no Brasil



Fonte: CONARE, 2019.

Atualmente, no Brasil, 36% dos Refugiados são da Síria, 15% da República do Congo, 9% Angola, 7% Colômbia, 3% Venezuela, 3% Paquistão, 2% Iraque, 2% Bolívia, 2% Palestina, 2% Mali, 19% Outros. Além disso, pode-se destacar que 28% da totalidade de refugiados são mulheres e 72% são homens, observando assim uma questão de gênero presente nessas migrações forçadas, conforme mostram os dados a seguir (CONARE, 2019).

Figura 1: Perfil das pessoas refugiadas reconhecidas no Brasil em 2018



AS INFORMAÇÕES COMPREENDEM A SOMA DOS REFUGIADOS RECONHECIDOS PELO PROCESSO DE ELEGIBILIDADE E OS PEDIDOS DE EXTENSÃO DOS EFEITOS DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO.

nte: Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados.

Fonte: CONARE, 2019.

Esses dados mostram o perfil e origem dos refugiados no Brasil, não apresentam as dificuldades que aqui se apresentam ou as estratégias que essas pessoas encontram para manter-se no país, sendo que das 11.231 pessoas historicamente reconhecidas como refugiadas, atualmente 6.554 mantém tal

condição no Brasil. A CONARE (2019, p. 30), entretanto, destaca que “É possível afirmar que pode ter ocorrido situações de naturalização brasileira/o, retornaram ao país de origem, tiveram a cessação da condição de refugiado, faleceram, optaram pela residência, entre outras situações comuns da vida” (CONARE, 2019, p.30).

Os obstáculos que esses migrantes encontram, segundo Milesi e Carlet (2016, p.120), vão além da nova cultura, idioma e costumes, e sim carregam consigo, muitas vezes, a situação de pobreza, abalo emocional, doenças e sem perspectiva de reestruturar suas vidas. Essas situações podem ainda serem agravadas, evidenciam as autoras, por práticas discriminatórias relacionadas a fatores econômicos, raciais e/ou étnicos, sendo considerados, por vezes, criminosos e, assim, dificultando os processos de integração.

Por esse e outros motivos já mencionados, o “número de refugiados está em franca ascensão, superando, em proporção, a taxa de crescimento da própria população mundial”. Para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), “por dia, 34 mil pessoas são obrigadas a migrar. Nove a cada dez refugiados foram acolhidos por países em desenvolvimento: o impacto nestes Estados e comunidades é enorme”. (LIMA, MUÑOZ, AMARAL, NAZARENHO, 2017, p.11).

Como a própria agência destaca, a proteção aos refugiados não vem acompanhando a mesma evolução nos mais diversos estados, mesmo onde as legislações reconhecem que os refugiados devem usufruir de seus direitos fundamentais por meio de um sistema de proteção social que envolve, entre outros, assistência básica, direito ao mercado de trabalho e educação.

Sistema de Proteção Social no Brasil aos refugiados – algumas políticas e desafios

O sistema de proteção social Brasileiro pauta-se essencialmente na implantação e implementação de políticas sociais públicas, buscando promover, mesmo que em alguns momentos compensatória e seletiva, o processo de redistribuição da riqueza socialmente produzida. Salienta Yazbek (2016, p. 63), que a Política Social Pública “permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais direcionados ao atendimento de seus direitos e necessidades, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida social, econômica, cultural, política, ambiental entre outros”.

A mobilidade humana, como destaca Silva (2017, p.09), tem representado um grande desafio às políticas públicas nacionais e internacionais, pois o crescente fluxo “tem acentuado o fenômeno da urbanização nos grandes centros dinâmicos e nas áreas urbanas tanto das regiões desenvolvidas como dos países emergentes”, agregados dos diferenciais de renda entre países e a precariedade das condições de origem desses refugiados.

As políticas públicas conhecidas no Brasil, mesmo sendo um país referência em legislações, ainda são insuficientes para atender à crescente demanda oriunda dos refugiados, especialmente em função da crise econômica- política que a Venezuela, país limítrofe do Brasil, vem vivenciando. Além disso, a

produção teórica da realidade brasileira ainda é incipiente para propor novas ou qualificar as ações já existentes.

Entretanto, pode-se apresentar algumas especificidades das políticas públicas já garantidas por meio da constituição Federal de 1988. O Brasil, como já mencionado, implementou a LEI Nº 13.684/2018 que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Em seu Art. 5º aborda sobre as políticas públicas que devem ser ampliadas, entre elas: proteção social; oferta de atividades educacionais; formação e qualificação profissional; garantia dos direitos humanos; proteção dos direitos das mulheres, das crianças, dos adolescentes, dos idosos, das pessoas com deficiência, da população indígena, entre outras. Cita-se algumas ações de integração laboral e produtiva, bem como de acesso a educação superior que são fortalecidas por Políticas de Emprego e Renda, Política de Assistência Social e a Política de Educação.

A Política de Assistência Social tem promovido atividades de inclusão produtiva, por meio de grupos de geração de trabalho e renda, cursos de capacitação para o mercado de trabalho e viabilizando o acesso ao programa de transferência de renda, como o Bolsa Família, que tem como critério estar vivendo em situação de extrema pobreza, ou seja, quando possui renda inferior a um quarto de salário mínimo, ou seja R\$ 250,00 (o equivalente a aproximadamente 52 euros) per capita.

A proteção social básica, especial e de alta complexidade devem promover a segurança na acolhida, no convívio, segurança de renda e sobrevivência, autonomia além de apoio e auxílio de toda a população, igualmente aos refugiados. Entre os desafios está a integração das famílias ao território, além de garantir que o Sistema Único de Assistência Social possa ser acessado por todos os que vivenciam as migrações forçadas (BRASIL, 2016).

A política de educação tem promovido importantes ações, especialmente ao criar editais específicos para o ingresso de refugiados em universidades públicas. Tem-se observado que muitos estão ingressando e permanecendo nas universidades também em função do programa de assistência estudantil, como é o caso da Universidade Federal de Santa Maria, que possui refugiados frequentando cursos técnicos e de ensino superior garantidos pelo Ministério da Educação através da resolução nº 41 de 2016 que instituiu o Programa de Acesso a Educação técnica e Superior da UFSM para refugiados e imigrantes em situação de vulnerabilidade. Ainda é necessário avançar no processo de revalidação de diploma.

A Política de Emprego e renda, por sua vez, vem sendo desmantelada pelo atual governo brasileiro, ou seja, não destinando recursos públicos para tais ações, podendo abrir vagas, incentivos fiscais, promovendo canais de empregabilidade, plataformas de currículos, cursos, linhas de crédito. Contudo também existe uma alta incidência de abusos ao não garantir alguns direitos trabalhistas, pois os migrantes tendem a não reclamar por temor de perder o espaço de trabalho. Agrega-se ainda a busca

de mão de obra barata, fortalecendo o trabalho informal, constituindo-se assim em grave exploração “disfarçada” de ajuda, muitas vezes situações próximas a escravidão (TORELLY et al 2017).

Algumas Considerações

Os países que não se utilizam de modelos democráticos se apresentam como os principais propulsores de migrações forçadas, obrigando pessoas a procurarem refúgio em países que podem proporcionar melhores condições de vida e a garantia efetiva dos direitos humanos. O Brasil, mesmo que atualmente com sua democracia fragilizada, busca, embora de forma incipiente, garantir todos os níveis de proteção de acordo com as demandas apresentadas.

As políticas de educação, emprego e renda, bem como de assistência social, estão entre as principais ações públicas que vem promovendo o acolhimento e fortalecimento de vínculos em território brasileiro. Porém, acessar a universidade, benefícios socioassistenciais e vagas no mercado de trabalho, algumas com alto índice de exploração, ainda não atendem aos princípios da dignidade humana como consta na Constituição Federal brasileira atual.

Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: 70 ed., 2011.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Refúgio no Brasil**: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BAUMAN, Z. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BRASIL. (1997). Presidência da República. **Lei n. 9.474/1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. **O papel da assistência social no atendimento aos Migrantes**. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016. Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf Acesso em 03 out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei de Migração, nº 13.445/2017**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.684/2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm. Acesso em 23 set. 2019.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE. (2019). **Refúgio em Números**. 4ª Edição. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília.

ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951.

LIMA, J. B.L. MUÑOS, F. P. F. AMARAL, N. NAZARENHO L. A. N. **Refúgio no Brasil**: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014). IPEA: Brasília, 2017.

MILESI, R. CARLET, F. Refugiados e Políticas Públicas. In Rodrigues, V.M. **Direitos Humanos e Refugiados**. Curitiba: CRV, 2016.

MOREIRA, J. B. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2010, 53 (janeiro-julho). Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35815326006>> ISSN 0034-7329. Acesso em: 16 nov. 2018.

MOREIRA, J.B. (2014). Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU - Rev. Interdisciplinar de Mobilidade Humana.**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez.

TORELLY, M. KHOURY, A. VEDOVATO, L. R. GONÇALVES, V.K. **Política de refúgio do Brasil consolidada**. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, Agência das Nações Unidas Para as Migrações, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES - OIM. **Glossário sobre migração**. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES – OIM. **World Migration Report 2018**. Disponível em: <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>. Acesso em 20 set. 2019.

SILVA, D. F. O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas. **Rev. Bras. estud. popul.** vol.34 nº.1, 2017. São Paulo Jan./Apr. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100163. Acesso em 28 set. 2019.

UNHCR, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), **Global Trends: Forced Displacement in 2018**. Disponível em: < <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>>. Acesso em 25 de junho de 2019. Informações disponíveis no Relatório da CONARE.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA – UFSM. (2016) **Resolução Nº 041/2016**. Institui o Programa de Acesso à Educação Técnica e Superior da UFSM para Refugiados e Imigrantes em situação de vulnerabilidade. UFSM, Santa Maria, 2016.

YAZBEK, M. C. O desafio da defesa das Políticas Públicas para o Serviço Social. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 8, n.1, jan./abr. p. 6-13, 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/12139>. Acesso em 03 out. 2019.



32. Making social work and health care system fit for an ageing population

Joana Guerra¹¹¹

João Barbeito¹¹²

Ricardo Crispim¹¹³

Rita Pratas¹¹⁴

367

Abstract: The consequences of population and individual ageing are one of the main achievements of mankind but at the same time posing new challenges that need to be known and overcome so that people and societies reap the benefits of the longevity. Demographic forecasts indicate that Portugal in 2020 will integrate the range of thirteen hyper-aged societies worldwide. Demographic ageing brings with it risks associated with health care, and it is urgent to create channels for reflection on the implementation of health policies that protect older citizens in today's society, with a particular emphasis on the hospital context. Social Work, as a professional science and practice, promotes social justice and human rights, therefore must position itself in the field of Gerontology and Geriatrics in order to undertake innovative and concerted responses capable of meeting the superior interest of older people, without ever forgetting their collateral, the community dimension in which they are inserted and formal support networks. Based on a qualitative empirical study with professionals from the hospital context, we present the factors that influence the duration of hospitalization, the main implications of hospitalizations with an average delay that is higher than expected and we will discuss the potential adverse effects of reducing the average length of people over 75 years old hospitalization. In conclusion, we will present criteria for the proper planning of discharge and post-discharge hospital support of the elderly.

Keywords: Ageing; Life Expectancy; Hospital discharge; Reducing delays; Social Work tools

O Planeamento da Alta hospitalar para pessoas com idade avançada: um compromisso de todos os profissionais

¹¹¹ Faculty of Psychology and Educational Sciences, joanaguerra@fpce.uc.pt;

¹¹² Centro Hospitalar Baixo Vouga; joobarbeito@gmail.com;

¹¹³ Santa Casa da Misericórdia de Leiria rmscrispim@hotmail.com;

¹¹⁴ Social Work Master Student at FPCEUC; ritaipratas@gmail.com.

A informação da alta hospitalar quando prestada ao doente, aos seus familiares ou cuidadores poderá ser acolhida e interpretada de formas diferentes. Ainda que, genericamente, o regresso a casa seja muito desejado e considerado uma boa notícia, nalguns casos, o regresso não planeado pode representar uma fonte de ansiedade para o doente e seus familiares. A situação de doença e o processo de reabilitação podem incorporar grandes mudanças no quotidiano das pessoas e o momento da saída do hospital deve ser preparado sob o princípio da continuidade de cuidados, de forma a que a situação de saúde do doente nada sofra com os processos de alta e de transição de cuidados (Varanda, 2011). O processo de planeamento da alta hospitalar é defendido pelos profissionais e instituições de saúde uma vez que se revêem grandes vantagens na sua implementação, almejando a efetividade dos cuidados e melhor saúde para as pessoas (Espírito Santo, 2018).

O programa de planeamento da alta deverá aplicar-se a todos os doentes que previsivelmente irão necessitar de cuidados de reabilitação/manutenção, considerando a tipologia da doença e da sua envolvente familiar e social. O processo de preparação da alta exige uma atuação multidisciplinar conferindo uma visão holística que converge para garantir, desde a admissão do doente até à alta hospitalar, cuidados terapêuticos, reabilitadores e de continuidade.

Segundo a Direção Geral da Saúde (2004, 2019), o planeamento da alta é um processo que impõe uma efetiva comunicação entre os membros da equipa multidisciplinar, o doente, a família e as estruturas locais de apoio, que em conjunto ponderam as necessidades de equipamentos materiais e sociais. A concertação entre as partes tem como objetivo principal providenciar os cuidados e os serviços correspondentes às necessidades manifestadas. Esta articulação subentende uma avaliação completa dos doentes, visando adequar a continuidade dos cuidados de saúde na sua transição do meio hospitalar para o domicílio ou outra instituição.

Para que este desiderato seja alcançado é fundamental que os serviços estejam enquadrados em estruturas organizacionais capazes de iniciar o processo de preparação da alta tão breve quanto possível abordando o cuidado físico e o cuidado psicossocial como uma ligação única entre si. Daqui, exige-se a identificação precoce de um conjunto de variáveis que devem ser integradas e antecipadas neste processo. Para tal, devem ter-se em conta indicadores que reconheçam as dificuldades do doente e família e que evidenciam problemas para o seu regresso a casa e respetiva recuperação, procurando soluções alternativas. Neste sentido, podemos exemplificar os indicadores que habitualmente integram as *guidelines* dos planos de preparação da alta hospitalar, nomeadamente, os recomendados pela Administração Central dos Sistemas de Saúde (ACSS) que sublinha: a idade, o diagnóstico clínico, o grau de dependência nas atividades de vida diária (AVD's), o contexto familiar e social e as oportunidades de prestação de cuidados de saúde na área de residência do doente (Marques, 2005; Preyde, 2009; Varanda, 2011).

No caso dos doentes com idade avançada, as necessidades de saúde podem ser agravadas em situações de internamento. Logo à partida, o processo de envelhecimento proporciona alterações específicas e relevantes nas pessoas quanto à funcionalidade e debilidade dos mecanismos corporais que podem conduzir a hospitalizações frequentes e prolongadas (Ribeiro & Costa, 2012). Por outro lado, a hospitalização é um acontecimento que gera stresse e ansiedade aos doentes e seus familiares pelo que a equipa de saúde deverá gerir os períodos de internamento da forma mais organizada e eficaz possível.

De acordo com o programa Safely Home da Fundação King (Oliver, *et al* 2014), o processo de preparação e execução da alta hospitalar para pessoas com idade avançada pode ser orientado garantindo a execução de vários passos. Os profissionais começam o planeamento da alta na admissão hospitalar, prevendo se se tratará de uma alta simples ou complexa e adequando as necessidades de planeamento (sempre que possível envolvendo o paciente e o cuidador nas decisões); desenvolvem um plano de ação para cada paciente nas primeiras 24 horas após a admissão; coordenam o processo de alta hospitalar através da partilha de responsabilidades com todo o serviço de internamento; definem uma data prevista de alta (também com o doente e familiares); reveem o plano de ação com o doente todos os dias, tomam iniciativas para atualizar os progressos no sentido de assegurar a data da alta hospitalar; envolvem os pacientes e cuidadores para que possam tomar decisões e escolhas informadas proporcionando um acompanhamento personalizado mas com independência; planeiem as altas de modo a assegurar a continuidade de cuidados; usam uma lista de verificação de todos os pormenores da alta, 24 a 48 horas antes da alta hospitalar; e tomam decisões e concretizam ações para promover a alta hospitalar.

O mesmo programa sugere que durante o período de internamento, o doente e seus familiares saibam responder às seguintes questões: qual o diagnóstico? Qual o plano de intervenção para hoje? Quando vou ter alta? O que é preciso para regressar a casa?

Mesmo imprimindo organização e celeridade no processo de planeamento da alta hospitalar sabemos que esta preparação está dependente, em primeiro lugar, do número de dias de internamento que são necessários até o doente recuperar e o corpo clínico efetivar a alta clínica. Perante a previsão da efetivação da alta clínica ainda será necessário compatilizar o tempo necessário para a integração no contexto familiar ou socio-insitucional.

A Demora Média de dias de internamento em contexto hospitalar depende de fatores de natureza diversa, tais como as características: dos doentes (sexo, idade, gravidade da doença, rendimentos, educação); das instituições prestadoras de cuidados de saúde; dos profissionais (experiência, formação); do sistema de saúde e de proteção social (financiamento, tipo de cobertura, disponibilidade de recursos pós-alta).

No Serviço Nacional de Saúde, a demora média de internamento hospitalar aumentou em 0,7 dias entre 2013 e 2019. Em 2019 a demora média de todas as instituições hospitalares do SNS foi de 8,6 dias. O valor mais baixo na demora média de dias foi registado na ARS Norte com 8,0 dias e o mais alto, na ARS do Algarve com 10,4 dias (Dados do ACSS, 2019).

Para este artigo é importante verificar que a demora média cirúrgica apresenta valores mais baixos do que a demora média médica, 6,3 e 10,6 dias respetivamente (Dados do ACSS de setembro de 2019). Isto porque tomamos como princípio que as pessoas com mais de 65 anos são as grandes utilizadoras dos serviços de especialidade médica, como é o caso da Medicina Interna onde 76% dos doentes têm 70 ou mais anos (Idade Média: $76 \pm 13,2$ anos) (RRH, 2016).

Em conformidade com a evidência internacional, as características dos doentes, dos hospitais e as condições de mercado parecem constituir as principais razões justificativas da discrepância na demora média entre hospitais.

A demora média de dias de internamento tem sido utilizada como um indicador de eficiência médica, contudo, não reflete a intensidade dos cuidados prestados e ainda menos reflete a eficiência técnica e produtiva dos Assistentes Sociais.

Quando a demora média se torna superior ao expectável, as principais implicações são: o aumento dos custos e das taxas de ocupação hospitalar; o potencial aumento da doença iatrogénica; o comprometimento dos níveis de eficiência e de acessibilidade; o comprometimento da qualidade dos serviços e da segurança do doente; o aumento do risco de infeção, de complicações e de mortalidade; o comprometimento da eficiente distribuição e utilização dos recursos.

O internamento prolongado, justificado muitas vezes pela comorbilidade comumente associada ao envelhecimento, poderá significar, entre outras razões, uma consequência de um planeamento inadequado, agravamento da situação clínica ou uma necessidade social. Não obstante, as desvantagens da demora média se tornar superior ao expectável, na ótica do Serviço Social hospitalar, o internamento prolongado pode permitir uma melhor preparação para a continuidade de cuidados de saúde. Circunstancialmente, pode favorecer o tempo necessário para a reorganização familiar; melhorar o investimento na procura da melhor resolução social; garantir cuidados básicos (alimentação, higiene e vigilância), por exemplo, quando não existe rede de apoio familiar ou institucional.

A nível de custos económicos, o facto de permitir mais tempo para o planeamento da alta social, poderá tornar-se num ganho financeiro, uma que vez que pode evitar reinternamentos. No entanto, sabe-se que quanto aos prejuízos pode induzir a sensação de insegurança no doente e promover a somatização; promove incompatibilidades ou de sintonia entre os profissionais e os familiares dos doentes; aumenta o risco de ocorrência de infeções hospitalares; promove, por vezes, a desresponsabilização familiar; o doente pode experimentar sensação de abandono, isolamento social,

uma vez que se encontra afastado do seu contexto familiar; e potenciar a perda de funcionalidade física e desorientação dos doentes (Lawrie, & Buttye, 2012).

A Medicina e a Gestão hospitalar identificam os aspetos negativos dos internamentos prolongados, contudo, cabe também ao Serviço Social debater a importância do planeamento da alta, convocando as situações de protelamento da alta, por razões de natureza social.

O protelamento da alta social: motivos e justificações

Ao Serviço Social, é devida uma avaliação psicossocial sobre a situação do doente e da sua família, apoiando o doente na gestão da doença e na avaliação das capacidades de reabilitação e recuperação da saúde. Os assistentes sociais cooperam no cumprimento da estratégia de cuidados e a sua participação confere imprescindivelmente um acompanhamento da pessoa e da sua família no regresso à comunidade. Não obstante, a concretização de funções específicas, a articulação com os outros profissionais é incontornável. O Serviço Social tem um papel fundamental na fase de planeamento da alta, principalmente quando o processo de convalescença do doente inclui, previsivelmente, alguma forma de dependência, sendo importante identificar meios de apoio capazes de anular o isolamento social do doente e maximizar a sua autonomia e segurança.

A transmissão da informação, aos doentes ou aos seus cuidadores, bem como a sua compreensão são cruciais para a continuidade efetiva da qualidade dos cuidados no domicílio. As informações a prestar devem conter o percurso e resultados dos cuidados em todas as fases do tratamento, bem como os recursos ou respostas sociais indicadas para a garantia da continuidade de cuidados ao doente, tais como as instituições ou estruturas de suporte existentes, como por exemplo, Acolhimento familiar; Centros de Dia e/ou de Convívio; Serviços de Apoio Domiciliário; Unidades de Apoio Integrado e Estruturas Residenciais para Idosos (Lawrie, & Buttye, 2012)

Deste modo, o planeamento da alta hospitalar poderá proporcionar uma diminuição da duração do internamento e da probabilidade de futuras readmissões hospitalares. Pois, uma alta inadequada poderá ter como consequências o sofrimento biopsicossocial e a atribuição de programas de reabilitação inapropriados (Lawrie, & Buttye, 2012).

Quando a intervenção social não consegue assegurar todas as condições sociais e familiares para que o paciente possa regressar ao domicílio, a alta hospitalar é protelada gerando um período de tempo em que o doente tem alta clínica mas a alta não pode ser efetivada por razões de ordem social.

O protelamento da alta social deve-se, numa perspectiva lógica e imediata, à situação de doença, às incapacidades geradas, à forma e grau de dependência, tantas vezes associada à carência de recursos. Proceder ao exercício analítico de compreensão dos fatores promotores do protelamento da alta social pressupõe a sua decomposição em fatores considerados internos, referentes a uma ótica

intrainstitucional, e em fatores externos, de dimensão macro e independentes da ação dentro do contexto hospitalar.

Uma questão transversal prende-se com a consideração de um desequilíbrio no rácio profissionais/utentes. Analiticamente, depreende-se a relativamente consensual consideração de que o número de Assistentes Sociais (e a sua representação nas equipas multidisciplinares) é significativamente reduzido face ao volume de trabalho e aos utentes em acompanhamento.

A acumulação, pelos/as Assistentes Sociais, de utentes dispersos por diferentes serviços e acompanhados por múltiplas equipas, manifesta-se igualmente como fator que pode contribuir firmemente para o protelamento da alta, no sentido em que configura um quadro de acumulação de considerável volume processual e de repartição da atividade por serviços com especificidades diferentes. A lógica de dispersão entre serviços e equipas induz à consideração da falta de disponibilidade dos Assistentes Sociais, advinda da ausência de concentração exclusivamente num único serviço.

Tal entendimento, percebe-se que a falta de Assistentes Sociais impulsiona um custo pessoal elevado para o profissional enquanto, simultaneamente, compromete um apoio sistemático ao utente. Não pode, no entanto, ignorar-se que a escassez recursiva pode ser formulada numa leitura macro, amplificando a escassez de recursos humanos aos diferentes quadrantes profissionais das equipas em funções nos diferentes hospitais, e não unicamente no âmbito do Serviço Social.

Apense-se, em sentido somatório, que a questão supra analisada, referente à escassez de Assistentes Sociais não é consensual quanto à interferência direta no protelamento da alta social. Se, por um lado, a consideração de que o acréscimo nos recursos humanos seria importante para acelerar as altas sociais sem comprometer a qualidade da intervenção regista-se, por outro, a fortificação do número de profissionais não constituiria per si uma resposta capaz de evitar o protelamento da alta social.

No que concerne aos fatores internos deve ser analisada, com similar destaque, a questão da comunicação, da partilha de informação e da articulação intra e inter equipas. A identificação de obstáculos na comunicação entre profissionais firma-se como elemento corresponsável pelo protelamento da alta social, considerando-se que existem padrões terminológicos e linguísticos diferentes entre os profissionais. Nos moldes do exposto, contribuem também estes fatores para o protelamento da alta, por via dos obstáculos empreendidos à articulação e agilização direta da informação referente ao estado do doente, compreendendo-se a importância de adoção de uma terminologia uniformizada entre as diferentes áreas disciplinares em atividade no contexto hospitalar. A sinalização tardia e a conseqüente obstrução a uma intervenção precoce e atempada pelo Serviço Social pode, igualmente, ser reconhecida como relevante. Trata-se de compreender a importância de uma coordenação sinérgica entre os diferentes grupos profissionais com vista a eufemizar o prolongamento do internamento do doente, evitar um custo pessoal/profissional acrescido para o

Assistente Social e, em última instância, a ocupação de cama eventualmente requerida por outro doente. Cumpre-se, neste sentido, a adoção de uma abordagem assente na leitura de uma tríade que coloca o tempo numa ótica corrente, com diferentes timings para as diversas partes envolvidas na concessão da alta hospitalar: o tempo é uma variável com diferentes cronometragens para o utente, para o Assistente Social e para a Equipa Multidisciplinar que prepara a alta. É, então, no equilíbrio e contrabalançar destes três tempos que deve ser preparada a alta, atendendo a que o tempo do utente é necessariamente mais acelerado do que a disponibilidade temporal que lhe é destinada pelo Assistente Social e pela Equipa que o acompanha, razão do somatório de múltiplos utentes alvo do seu acompanhamento (Ferreira, & Espírito Santo, 2018).

Por apenso à elencagem dos fatores internos pensados pelo Serviço Social como fundamento causal para o protelamento da alta social, importa refletir acerca dos fatores identificados como externos e, por essa razão, “fora” do controlo do Serviço Social. Não obstante, da globalidade dos fatores abordados no presente documento, parte significativa integra a listagem dos fatores externos, os quais se encontram seguidamente descritos.

Reconhece-se, em sentido transversal, que os fatores alicerçadores do protelamento da alta social assentam, sobretudo, na promoção e no asseverar da continuidade da prestação dos cuidados e do acompanhamento devido aos utentes em situação de dependência. A ausência de garantias de prestação continuada de cuidados após a saída do utente da unidade hospitalar reproduz, por um lado, a incapacidade e debilidade das respostas disponibilizadas pelos equipamentos sociais e/ou de saúde existentes e, por outro, a indisponibilidade (não necessariamente voluntária) do suporte familiar.

O enquadramento delineado traduz um contexto de saturação e ineficácia das respostas e equipamentos sociais e de saúde existentes e disponíveis para prestação de apoio ao utente com alta hospitalar. Somos convidados a projetar o prolongamento da “estadia” do utente em sede hospitalar como uma consequência da falta de respostas adequadas e da sua ativação em tempo útil.

No que concerne à integração dos utentes em equipamentos sociais, evidencia-se a incapacidade de as instituições alargarem a sua taxa de cobertura e apostar em novas valências, mantendo a incapacidade ou morosidade da resposta requerida. Em sentido complementar, espelha-se a realidade das famílias que parece ser contributiva para este paradigma pautado pela ausência de redes de apoio quer formal, quer informal (Silva, 2016).

Sempre que exista retaguarda familiar, os fatores externos que se empreendem como responsáveis pelo protelamento da alta social remetem-nos para outra tipologia de questões, muito toldadas pela realidade paradigmática vivencial do século em curso. Fala-se, por exemplo, da nomenclada “geração sanduiche”. A sobrecarga e *burn-out* dos cuidadores tem vindo a dificultar as respostas e condições para que as famílias se constituam como suporte ao utente com alta hospitalar. Identifica-se, ainda, o

fenómeno de envelhecimento dos cuidadores, passando a ser possível identificar idosos a cuidar de indivíduos ainda mais idosos e, com frequência, em circunstâncias de comorbidade (Figueiredo, 2007). Quota parte de responsabilidade é ainda atribuída à comunidade que, tantas vezes, se demite do seu papel fulcral quer no diagnóstico, quer no asseverar da continuidade da prestação dos cuidados. Entende-se, neste âmbito, que o arrastar temporal de algumas das situações sinalizadas pelo Serviço Social das entidades hospitalares são produto de uma sinalização tardia e do prolongamento de situações cuja intervenção deveria já ter sido iniciada. Trata-se do processo de identificação de utentes desconhecidos no Serviço Social e na comunidade, mas com problemáticas já duradouras.

Em sentido concordante, o desinvestimento e inadequação no desenho e aplicação de políticas sociais é igualmente objeto da apreciação do Serviço Social. Reivindicam-se políticas pouco vocacionadas para proteção das populações vulneráveis, como as pessoas de idade avançada, sem enquadramento familiar ajustado às suas reais necessidades.

De destacar, com igual relevo, a insuficiência económica quer injetada nos equipamentos permeáveis a dar continuidade à prestação dos cuidados requeridos pelos utentes, quer como reforço das reformas das populações envelhecidas e/ou outros grupos vulneráveis em situação de pobreza.

Entende-se ainda que a massificação do conhecimento, com a veiculação sistemática de informações pelos media, subjogado a informações deturpadas e falseadas, tende a impulsionar um recurso abusivo aos serviços de saúde, designadamente centros hospitalares, sem existirem motivos realmente significantes que justifiquem tal recurso.

A geografia do Serviço Social em contexto hospitalar: comunicação e mediação

A comunicação é indiscutivelmente uma componente fundamental na prática profissional dos Assistentes Sociais em contexto hospitalar, quer na forma como serve o exercício de desmistificação de pré-conceitos, quer como estratégia de desenhar pontes entre profissionais.

Recuperar o poder e a essência da comunicação no seio de uma equipa multiprofissional é, em rigor, uma das práticas mais complexas de levar a cabo. No entanto, é, talvez, o indicador mais preponderante no exercício profissional em Serviço Social, por um lado como forma de diminuir a tensão existente entre elementos de uma equipa composta por múltiplos profissionais. Por outro lado, a comunicação é o ponto nevrálgico capaz de facilitar a interação entre os interlocutores serviços-profissionais-doente-família.

É relevante de igual forma a disseminação da informação adquirida junto de vários intervenientes como veículo de capacitação à operacionalização de práticas mais concertadas, de tomada de decisões profissionais mais assertivas, e, em última análise de promoção dos direitos dos doentes e família em saber o quadro clínico, prognósticos e *guidelines* a seguir a favor do bem-estar único do doente. Sob pena de existir ruído na forma como os procedimentos clínicos são atingidos, importa tomar em

consideração o cuidado acrescido na forma como é disseminada e trabalhada a informação clínica e social.

A mediação serve a prática profissional do Assistente Social em contexto hospitalar em várias frentes, ora entre elementos da equipa profissional, ou entre doente e família. No primeiro caso, o Assistente Social desempenha um relevante papel na operacionalização de canais de comunicação entre os elementos da equipa social e clínica, por exemplo na concretização de altas hospitalares. Neste caso, é também da responsabilidade do Assistente Social sensibilizar demais profissionais para o contexto ecológico do doente. No que concerne à mediação entre doente e família, verifica-se esta como uma variável de extrema importância, nomeadamente na preparação que deve ser feita juntamente com a família.

Na generalidade, em equipas hospitalares, cabe ao Assistente Social captar informação e sincronizá-la com recursos existentes sendo um elo de ligação com o exterior, na verdadeira medida em que este profissional tem uma visão global da maioria das variáveis existentes em torno do doente. Este ponto é revelador da capacidade que o Assistente Social tem enquanto interface entre o doente, a família, a comunidade, as instituições (incluindo o hospital), e demais profissionais.

A promoção dos direitos fundamentais, da autodeterminação e da autonomia da vontade representam aspetos fundamentais na prática profissional dos Assistentes Sociais em contexto hospitalar. Mais especificamente, cabe essencialmente aos profissionais de Serviço Social captar o maior número de informações (sociais, culturais, clínicas, espirituais), avaliar a sua operacionalização no processo socioclínico e, por conseguinte, implicar assertiva e corretamente essa informação no desenho de um projecto terapêutico a todo o tempo de internamento, bem como fora dele. Respeitar as potencialidades e atender às particularidades e características do doente é revelador da capacidade integradora do Assistente Social.

Outro fator que concorre para uma gestão de casos em contexto hospitalar, nomeadamente perante situações problema relacionados com a senioridade, tem que ver com o tempo. O tempo concorre contra dois aspetos: primeiro, o facto dos Assistentes Sociais, por norma, serem elementos únicos nas equipas multiprofissionais dificultando a tarefa de encontro de respostas às situações problema; segundo, os Assistentes Sociais dependem, na sua larga maioria, de serviços externos que, nalguns casos poderão colocar em causa os tempos de atuação, e/ou acentuar a dificuldade em concretizar altas hospitalares motivadas pela ausência de estruturas formais e/ou informais no ato de cuidar.

O Serviço Social é por definição uma profissão de contacto e proximidade e este aspecto é também ele essencial ao desenho de diagnósticos sociais sensíveis ao contexto do doente, tendo como fim último altas hospitalares mais próximas da realidade social e clínica do doente.

Parte dos domínios elencados em cima serão tanto redesenhados quanto melhorados quando a formação ao longo da vida for vista e sentida como algo de elementar importância. A formação em

serviço é essencial na medida em que permite aos elementos profissionais a compreensão do papel de cada profissional no seio das equipas multiprofissionais, revertendo, por conseguinte, uma melhor comunicação entre si.

Em contexto hospitalar a concretização do Serviço Social é um desafio permanente que a todos os Assistentes Sociais deve incluir na verdadeira medida em que impera a necessidade de consolidar a profissão, mais do que a afirmar. Em resumo, podemos dizer que a geografia estrutural da atuação social em contextos hospitalares deve eleger a comunicação e a mediação como canais facilitadores de pontes e vias entre agentes formais e informais. No limite deve enfatizar que as equipas multiprofissionais são um somatório de vários “eus” profissionais inclusos numa intenção comum: o bem-estar, o conforto e a qualidade de vida das pessoas com idade avançada.

Referências

- Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) (2019). Monitorização Mensal dos Hospitais. Disponível em: http://benchmarking.acss.min-saude.pt/MH_ProdRacioEficInternamentoDashboard
- Buck, D. (2015) - *Delayed discharges show the NHS under strain*. Cardiff: Royal Voluntary Service.
- Direção-Geral da Saúde (2004). Planeamento da Alta do Doente com AVC. Intervenção dos Assistentes Sociais Circular Informativa N.º: 7/DSPCS. Direcção de Serviços de Prestação de Cuidados de Saúde. Disponível em <https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/normas-e-circulares-normativas/circular-normativa-n-7dspcs-de-28042004-pdf.aspx>
- Direção-Geral da Saúde (2019). Planeamento da Alta do Doente com AVC. Circular Informativa N.º: 12/DSPCS. Direcção de Serviços de Prestação de Cuidados de Saúde. Disponível em <https://servicosociaisauade.files.wordpress.com/2007/11/alta-avc.pdf>
- Espirito-Santo, Inês (2018). PIAH – Planeamento Integrado de Alta Hospitalar. SNS Jornadas Integradas Hospitalares. Boas Práticas. Conferência apresentada na Escola Superior de Tecnologia em Saúde.
- Ferreira, F. & Espirito Santo, M.I. (2018). Planeamento de alta hospitalar: Perspetivas e reflexões acerca dos protelamentos sociais em Portugal. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 25, 33-50. <https://doi.org/10.14198/ALTERN2018.25.02>
- Figueiredo, D. (2007). *Cuidados familiares ao idoso dependente*. Lisboa: Climepsi editores.
- Lawrie, M. & Buttye, F. (2012). *Older people’s experience of emergency hospital readmission*. Published by Age UK, London. Disponível em: https://www.ageuk.org.uk/documents/EN-GB/For-professionals/Research/Emergency_readmission_older_peoples_experiences.pdf?dtrk=true
- Marques, A. (2005). *Mudança Organizacional em contexto hospitalar: Um projeto de planeamento de altas*. Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Psicologia Aplicada, Universidade Nova de

Lisboa. Disponível em : <http://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/643/1/DM%20MARQ-C1.pdf>

Oliver, D. (2015) - *Discharging patients from overcrowded hospitals—fewer “progress chasers” and more “doers” please*. Londres: British Medical Journal.

Oliver, D.; Foot, C.; Humphries, R. (2014) - *Making our health and care systems fit for an ageing population*. Londres: King’s Fund. Disponível em: www.kingsfund.org.uk/publications

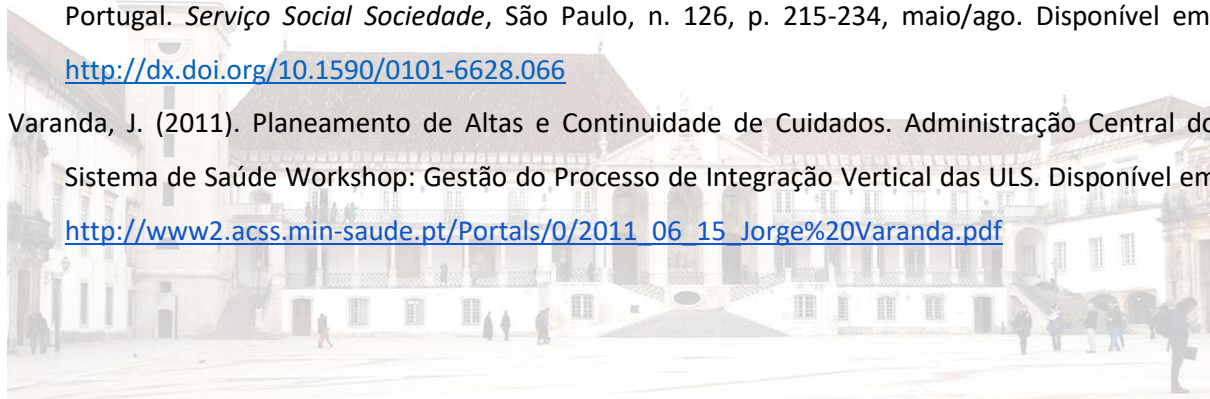
Preyde, M.; Macaulay, C.; Dingwall, T. (2009). Discharge Planning From Hospital to Home for Elderly Patients: A Meta-Analysis. *Journal of Evidence-Based Social Work* 6(2):198-216. Disponível em DOI: [10.1080/15433710802686898](https://doi.org/10.1080/15433710802686898)

Rede de Referência Hospitalar (RRH) (2016). Rede de Referência Hospitalar, Especialidade Medicina Interna. Disponível em: <https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2018/01/RRH-Medicina-Interna-Para-CP-21-12-2017.pdf>

Ribeiro, P.; Costa, M. (2012). O conforto do doente idoso crónico em contexto hospitalar: contributos para uma revisão sistemática da literatura. *Revista de Enfermagem Referência*, II Série - n.º 7 - Jul. 2012, pp.149-158. Disponível em: <http://www.index-f.com/referencia/2012pdf/37-149.pdf>

Silva, MRF (2016). Envelhecimento e proteção social: aproximações entre Brasil, América Latina e Portugal. *Serviço Social Sociedade*, São Paulo, n. 126, p. 215-234, maio/ago. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.066>

Varanda, J. (2011). Planeamento de Altas e Continuidade de Cuidados. Administração Central do Sistema de Saúde Workshop: Gestão do Processo de Integração Vertical das ULS. Disponível em http://www2.acss.min-saude.pt/Portals/0/2011_06_15_Jorge%20Varanda.pdf



33. Alcoholism in Portugal: a real and complex problem?

Inês Pinto¹¹⁵

Francisco Branco¹¹⁶

378

Abstract: Alcoholism continues to be one of the major problems of Portuguese society both by its extension and by its impact in social terms and in public health. Over the last few years, the high consumption of “per capita” alcoholic beverages has been maintained, which justifies hundred of thousands of cases of alcoholism and the increase of Alcohol Related Problems, which reach dramatic proportions in both the private and public spheres (WHO, 2016). In this way, we can verify that the efforts that have been developed to minimize and solve the problems have not been enough.

From the review of the literature and the analysis of national studies, we intend with this work to better understand the Portuguese reality in the field of alcohol and, consequently, to analyse more in depth the problem of alcoholism. The different perspectives and definitions of alcoholism; the multiple causal factors; the divergences of values; the discrepancies of discourses and the conflicts of interests of different actors; the direct or indirect (inter)relation with numerous and diverse social problems make this social phenomenon a complex social problem. In this sense, only a holistic view can help to understand the multiple dimensions and interactions between the causes, the actors and the consequences, contributing to the construction of more appropriate and effective intervention strategies.

Key Words: Alcoholism; Complex Social Problem; prevalences.

INTRODUÇÃO

O consumo de álcool remonta aos tempos mais antigos; utilizado para fins medicinais ou para celebrações e rituais religiosos, era aceitável e até exaltado (Pinto, 2000). É apenas a partir do séc. XIX que o álcool passa a ser visto como prejudicial e causa de diversos problemas, muito pelo aumento gradual da sua produção e comercialização aquando da industrialização, aliado ainda ao fenómeno do êxodo rural, dificultando o controlo das embriaguezes e suas consequências (Moore e Gerstein, 1981 cit in Siqueira, 2004; Moya, 2000).

¹¹⁵ Universidade de Coimbra e Universidade Católica Portuguesa de Lisboa, minesppinto@gmail.com;

¹¹⁶ Universidade Católica Portuguesa de Lisboa, fnbranco@fch.lisboa.ucp.pt.

O consumo excessivo de álcool deixa de ser visto como um vício e passa a ser considerado uma doença, visão impulsionada pela classe médica e pelos Alcoólicos Anónimos, principalmente no séc. XX, surgindo as primeiras definições de alcoolismo. Há então uma mudança de paradigma - o que seria inicialmente um desvio do indivíduo que estava desajustado da sociedade, é agora determinado pela estrutura que incentiva o consumo, atingindo aqueles que têm uma maior suscetibilidade física (Moya, 2000; Siqueira, 2004).

Contudo, o alcoolismo continua a ser entendido não só como um problema patológico, como também de responsabilidade individual, e esta perspetiva tem-se mantido até aos nossos dias, disseminada nas distintas definições, designações e classificações/tipologias de alcoolismo (Quadro 1), que desvalorizam os problemas decorrentes de consumos pontuais ou ignoram aqueles que sofrem consequências, mesmo sem qualquer consumo (Siqueira, 2004). Por outro lado, a própria investigação neste âmbito continua a centrar-se nos padrões de consumo, descurando o comportamento e o contexto sociais (Neves, 2004).

Neste sentido, reconhecendo que o consumo de álcool, mesmo não sendo excessivo ou continuado, pode estar ligado a outras doenças ou problemas individuais e sociais, ao falarmos de alcoolismo não queremos restringir o conceito à ideia de doença e tratamento, mas sim integrar a multidimensionalidade deste fenómeno. Deste modo, estaremos a englobar todos os problemas originados pelo consumo excessivo, inoportuno ou prolongado de álcool não só no indivíduo (incluindo a doença alcoólica), mas também na família e na própria sociedade, como as implicações morais, legais e económicas, incorporando assim o conceito de Problemas Ligados ao Álcool (PLA) da OMS.

Quadro 1 – Alcoolismo: Definições, Designações e Classificações

Alcoolismo		
Definições	Designações	Classificações/Tipologias
Huss (1948) - manifestações patológicas do sistema nervoso nos sujeitos que consumiram bebidas alcoólicas de forma contínua e excessiva num longo período	DSM V - <i>Perturbação do Uso do Álcool (PUA)</i>	Fouquet - “Alcoolites, alcooloses e somalcooloses” Perrin - “Alcoolomania primária, secundária e mista”
Fouquet (1955) – perda da liberdade de se abster do álcool		Jellinek - “Alcoolismo de tipo alfa, beta, gama, delta e epsilon”

<p>Jellineck (1960) - consumo de bebidas alcoólicas que sejam prejudiciais para o consumidor, sociedade ou ambos</p> <p>OMS (1980) - não é uma entidade nosológica definida, mas todos os problemas motivados pelo álcool, no indivíduo e causando perturbações orgânicas e psíquicas, da vida familiar, profissional e social, com repercussões económicas, legais e morais</p> <p>Sociedade Americana de Toxicomania e Alcoologia (1990) – doença primária crónica, que apresenta, relativamente ao álcool, perda de controlo, obsessão, consumo persistente, distorção da perceção e negação.</p>	<p>CID-10 – <i>Síndrome de Dependência do Álcool</i></p>	<p>“Alcolizações crónicas e intermitentes;</p> <p>Adès & Lejoyeux – “Alcoolismo primário e secundário”</p> <p>DSM IV – “Intoxicação simples e patológica”</p> <p>OMS - “intoxicação aguda, uso nocivo e síndrome de dependência”</p>
--	--	--

Fonte: Elaboração própria, baseada em Adès & Lejoyeux, 1997; Mercês de Mello et al., 2001; DSM V; CID-10.

A presente comunicação, que parte da investigação que está a ser realizada no âmbito do doutoramento, pretende ilustrar a realidade portuguesa em matéria de álcool, refletindo sobre a (in)visibilidade do alcoolismo enquanto problema social complexo, tendo por base a revisão bibliográfica e a análise de estudos e relatórios nacionais. Entre a identificação dos padrões e efeitos do consumo em Portugal e a análise das representações sociais do álcool dos portugueses e do quadro legislativo nacional, passando pela exploração da potencial inter-relação entre o consumo de álcool e alguns dos problemas sociais com maior evidência na sociedade portuguesa, procuraremos descobrir efetivamente se o alcoolismo será ou não um problema real, social e complexo no nosso país.

1. DO BEBER AO PERCEBER

Em Portugal, o consumo de álcool faz parte da nossa história e tradição, muito ligadas desde cedo à cultura da vinha e à produção do vinho, que são hoje símbolo e riqueza nacional e se mantêm como sinal de virilidade, hospitalidade e convivialidade, prevalecendo não só nas nossas festas e celebrações, como também no nosso quotidiano (Pinto, 2000). Da literatura à azulejaria, da cerâmica ao fado,

encontramos diferentes formas de expressão cultural que enaltecem o álcool (Duarte et al., 1993); a cultura determina em grande parte a aceitação do álcool, influenciando a forma como e quando se bebe. Não é pois de admirar que se verifiquem elevados padrões de consumo e, conseqüentemente, um grande impacto económico e social.

Em 2003, Portugal era o sétimo país do mundo que consumia mais álcool puro por ano *per capita* (9,6L), em 2015 era já o oitavo. Na realidade, apesar de supostamente se encontrar numa posição melhor, Portugal aumentou o seu consumo para 12,5L de álcool puro e não conseguiu acompanhar outros países que, de alguma forma, mantiveram ou diminuíram acentuadamente os seus consumos, desocupando o topo da tabela (WHO, 2016).

Também os consumos de álcool ao longo da vida continuam a aumentar na população portuguesa, independentemente da idade e do género (Balsa et al., 2017), que continua a preferir o vinho, apesar de existir um aumento considerável de consumo de cerveja e de bebidas destiladas (SICAD, 2015). Este tipo de bebidas contém um elevado teor alcoólico, sendo ainda mais prejudicial, nomeadamente para os jovens e mulheres, os seus maiores consumidores (Feijão, 2015), precisamente os mais vulneráveis em termos orgânicos.

Cerca de metade da população portuguesa consome bebidas alcoólicas com regularidade (INE, 2014), habitualmente à refeição ou com familiares (SICAD, 2015), mas cada vez mais se tem vindo a consumir de forma nociva, existindo elevada frequência de situações de *binge drinking* (consumo de 5 ou mais bebidas alcoólicas numa única ocasião) e de embriaguez, em termos de consumo geral e anual, respetivamente (SICAD, 2015). Neste sentido, os portugueses têm vindo a associar padrões de consumo mediterrânicos (consumo de bebidas alcoólicas na rotina alimentar) e padrões de consumo nórdicos (consumo excessivo ao fim de semana), equivalendo a um consumo geral diário e contínuo, mas também intenso e rápido.

Apesar dos estudos nacionais (Feijão, 2015; SICAD, 2015; SICAD, 2017) apontarem para uma maior perceção do risco e para uma diminuição do consumo recente de bebidas alcoólicas e dos padrões do consumo nocivo na população em idade escolar, verifica-se que estas prevalências aumentam à medida que a idade avança, apresentando percentagens bastante elevadas aos 18 anos. Podemos presumir que este facto poderá estar mais interligado com as medidas legislativas (nomeadamente o aumento da idade legal para consumir) adotadas, do que propriamente com as estratégias de prevenção realizadas. Por outro lado, é necessário ter em atenção que a menor prevalência de embriaguez tanto poderá estar relacionada com o menor consumo, como com a maior tolerância à substância.

De acordo com Balsa (et al., 2017), somente 1% da população residente em Portugal apresentava em 2016/17 um consumo abusivo ou dependente de álcool, contudo, segundo o mesmo estudo, a população masculina portuguesa dos 35 aos 74 anos manifestava um consumo de risco

elevado/dependente, representando 3,6% da população portuguesa. Para além do mais, é de salientar que muitos dos que consomem abusivamente/dependentemente têm dificuldades em reconhecer o consumo ou em aceitar a doença, evitando os serviços de diagnóstico e tratamento.

Neste sentido, é natural que os internamentos hospitalares associados ao consumo de álcool estejam mais relacionados com diagnósticos secundários, do que com diagnósticos primários atribuíveis ao álcool (doença alcoólica do fígado, cirrose alcoólica, síndrome de dependência alcoólica) (SICAD, 2016). Dados do INE (2015) demonstram que 2,12% dos óbitos de 2015 tinham ocorrido por doenças atribuíveis ao álcool, registando um decréscimo tendencial. Contudo, segundo a WHO (2016), o consumo abusivo de álcool já não é considerado causa direta ou indireta de apenas 60 doenças/condições, mas de duas centenas, revelando-se como terceiro fator de risco para a mortalidade e morbilidade gerais. Por outro lado, verificou-se um aumento (+15%), entre 2015 e 2016, do número de vítimas mortais de acidentes de viação sob influência do álcool, 71% destas apresentavam uma taxa de alcoolémia igual ou superior a 1,2g/l (INML, 2016 cit in SICAD, 2016).

Em 2001, os impostos diretos sobre produtos alcoólicos na União Europeia totalizaram 25 biliões de euros, em 2003 o custo direto atribuído ao consumo de álcool rondava os 125 biliões de euros e os custos indiretos foram estimados em cerca de 270 biliões de euros, revelando que as perdas são estrondosamente maiores do que os ganhos (Anderson & June, 2006).

Comparativamente com as restantes substâncias psicoativas, o álcool é das primeiras a ser experimentada, a mais consumida e por mais tempo, e a que possui menor taxa de abstinência (Balsa et al., 2017). Não é por isso de estranhar que seja considerada a substância menos nociva pelos portugueses (Calado & Lavado, 2014; Balsa et al., 2017), com maior aceitação social e menor estigmatização, o que se justifica também por ser uma substância lícita (Cunha e Sousa, 2017).

Na verdade, a forma como olhamos, reagimos e como nos sentimos perante o álcool, depende da representação social que possuímos do mesmo, ou seja, do conjunto das crenças, conhecimentos e ideias que são partilhados socialmente e influenciados pelo contexto social, nomeadamente pela cultura, pela comunicação social e pelo grupo de pertença (Jodelet, 2001; Moscovici, 2012).

Muitos estudos nacionais (Breda, 2000a; Carvalho & Leal, 2006; Cabral et al., 2007; Rodrigues, 2015), embora não sejam representativos do total da população portuguesa, indicam a existência de falsos conceitos e de crenças positivas entre os portugueses, partilhados de geração em geração e difundidos, por exemplo, nos provérbios populares -“Antes embebedar que constipar”; “Haja saúde e dinheiro para vinho”. Em simultâneo, verifica-se igualmente a consciencialização do álcool enquanto droga, associado a conotações negativas, mas principalmente e quase exclusivamente a doença, dependência, perturbações ambientais e condução rodoviária (Pereira & Pires, 2006; Carvalho & Leal, 2006; Calado & Lavado, 2014), o que representa uma noção muito diminuta das suas reais consequências.

Ainda que reconheçam algum risco, os portugueses mantêm os seus hábitos de consumo; exemplo disso são os jovens dos Rock in Rio 2010/2014 que consideravam a condução sob o efeito de álcool um ato perigoso e assumiam em simultâneo essa prática (Calado & Lavado, 2014), mesmo sendo punível por lei (Lei nº 72/13).

O sucesso das estratégias publicitárias no que respeita ao álcool é também evidente no nosso país, prevalecendo aquelas que promovem o consumo sob as que procuram prevenir (Breda 2000b). Mesmo sendo proibida a publicidade a bebidas alcoólicas na televisão e na rádio, em determinado horário, e a sua associação a símbolos nacionais (DL 332/2001), estas estão sempre presentes e a toda a hora, nos filmes e telenovelas, nas notícias e reportagens, nos pósteres das ruas e internet, nos eventos desportivos e musicais, e até nas camisolas da nossa seleção. As imagens e *slogans*, apelativos e criativos, “valendo mais do que mil palavras”, associam as bebidas alcoólicas ao sucesso, diversão, saúde, sedução, incentivando a compra e o consumo e relevando o produto. A maioria das vezes transmitem informações incompletas e imprecisas, que desvalorizam as diferenças de género e os riscos associados, sendo incapazes de clarificar a moderação ou a dependência (Duarte et al., 1993; Patrício, 2014).

Por outro lado, Portugal possui uma indústria muito importante ligada à produção e comercialização de bebidas alcoólicas, em constante expansão, sendo a oferta cada vez maior e os espaços de consumo cada vez mais amplos, não só em termos físicos (bares, tabernas, rua), como também em termos temporais (horários noturnos alargados) (Patrício, 2014). Apesar do aumento (mas pouco significativo, comparativamente com outros produtos) dos impostos sobre as bebidas alcoólicas e da alteração da idade mínima de consumo para os 18 anos (DL 106/2015), o álcool continua a ser um produto de fácil acesso.

Na verdade, as políticas do álcool têm sofrido diversas alterações ao longo dos anos (tanto no que respeita à idade legal para consumir e às medidas de punição, como ao nível das taxas de tributação e de alcoolémia legal e ainda no âmbito do tratamento), continuando, em simultâneo, a serem contornadas ou a não serem cumpridas (como as restrições publicitárias, a venda/consumo a menores e a pessoas visivelmente embriagadas). Tal prende-se não só com a ausência duma fiscalização efetiva e eficaz, como também e em grande parte pelo jogo de interesses e forte pressão social dos grupos de poder (empresas produtoras e comercializadoras de bebidas alcoólicas; indústrias da imagem; sociedades científicas e instituições sociais e de saúde).

Podemos então verificar que diferentes atores da sociedade portuguesa assumem distintas posições perante o álcool, que pode ser considerado tanto um ganho, uma fonte de riqueza que tem de ser apoiada e estimulada, como uma perda, uma fonte de problemas que tem de ser controlada e contestada, o que origina conflitos e negociações constantes.

No entanto, podemos concluir que a cultura portuguesa, os *media* e as indústrias do comércio e produção têm uma maior influência nas percepções e atitudes dos portugueses, que “percebem” o álcool numa forma positiva, patente na grande prevalência do seu consumo e permissividade face à substância.

2. DOS PROBLEMAS AO PROBLEMA

Muitos são os estudos (WHO, 2004; WHO, 2014; SICAD, 2014; WHO, 2016) que têm vindo a demonstrar a relação direta ou indireta do consumo de bebidas alcoólicas com outros problemas, quer no indivíduo e na morbimortalidade, quer na família e no trabalho, quer na condução e na comunidade, dependendo dos níveis e padrões de consumo e da qualidade da bebida alcoólica.

O indivíduo que bebe excessivamente não só está mais vulnerável à instalação de diversificadas doenças, como está menos comprometido na concretização das suas funções, papéis e rotinas diárias, seja no seio familiar, seja no seio laboral (acidentes de trabalho, absentismo, desemprego, baixas prolongadas, reforma precoce) e social, sendo frequentemente alvo de estigma e exclusão social. Consequentemente, a própria família é afetada e destabilizada, podendo sofrer problemas psicológicos, económicos ou outros mais específicos como a violência doméstica e a negligência. Por outro lado, o indivíduo pode também ser uma ameaça para os outros e para a sociedade em geral, podendo cometer pequenos delitos ou crimes mais graves (furtos, crimes sexuais, condução sob o efeito do álcool) e contribuir para o aumento dos custos diretos no setor da saúde e da justiça (Adès & Lejoyeux, 1997; Edwards et al., 1999; Mercês de Mello et al., 2001; WHO, 2004; WHO, 2014; SICAD, 2014; WHO, 2016).

Os estudos nacionais continuam a ser muito escassos relativamente a esta matéria (Fonte, 2013), o que deixa transparecer alguma indiferença ou minimização dos PLA. De igual natureza, os relatórios nacionais de entidades do setor social (Alvarez, 2015; APAV, 2015; DGRSP, 2015; MAI, 2015; Observatório de Segurança Rodoviária, 2015) mencionam apenas os problemas diretamente ligados ao consumo, como a condução com álcool, a embriaguez e a intoxicação.

A condução sob o efeito do álcool e a violência doméstica são dos crimes mais cometidos em Portugal, contudo, neste último, a maioria dos relatórios não têm em consideração a eventual presença de consumos de álcool. Efetivamente, há evidências de que em cerca de 40% dos casos de violência doméstica existem consumos de álcool (Almeida, 2009; MAI, 2015), sendo um dos problemas sociais com maior associação ao consumo de álcool.

Ainda no que respeita à criminalidade em geral, 28% dos reclusos admitiram estar sob o efeito do álcool quando cometeram o crime, predominando o roubo, o furto e as ofensas à integridade física (Torres, 2015). Cerca de 42% dos jovens nos centros educativos estavam sob o efeito de álcool aquando do crime que conduziu à sua institucionalização, apresentando níveis e padrões de consumo

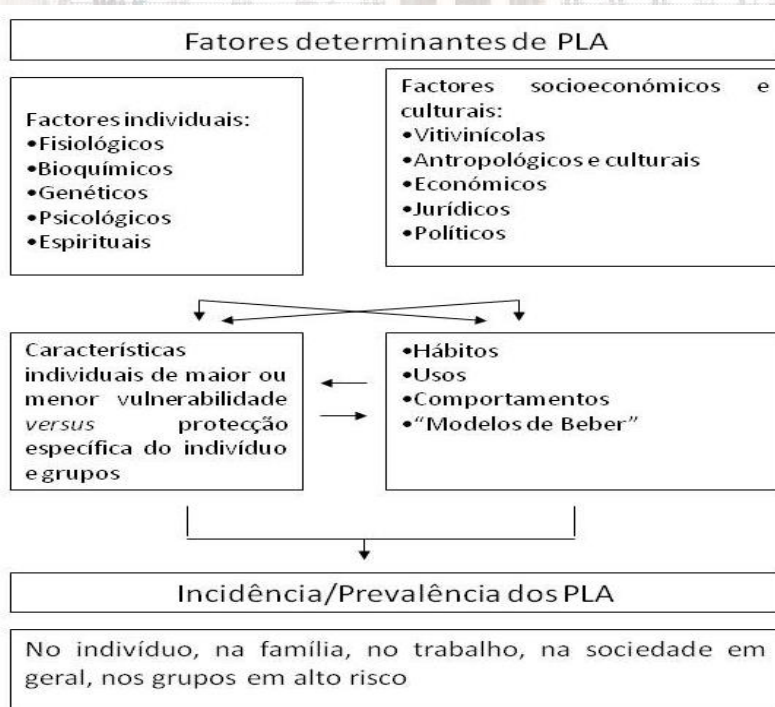
superiores à população jovem portuguesa geral (Carapinha et al., 2016). Estes dados refletem a relação entre consumo de álcool e criminalidade, fortalecendo a ideia de que o álcool é um potenciador de comportamentos violentos e irracionais.

Em outro campo, Bruto da Costa (2016) referia que os estudos nacionais da pobreza não têm conseguido englobar todas as dimensões do fenómeno, centralizando a dimensão económica, não nos permitindo assim retirar ilações sobre a possível relação entre pobreza e álcool. Contudo alguns estudos nacionais sobre o perfil dos consumidores de bebidas alcoólicas têm vindo a verificar que cerca de metade ou mais de metade, se encontravam em situação de desemprego ou precariedade (Torres, 2015; Cunha e Sousa, 2017).

Apesar de ser evidente a necessidade de estudos mais aprofundados sobre estas relações, de alguma forma, mesmo com as poucas investigações existentes, é possível constatar que o álcool está presente, direta ou indiretamente, como causa ou consequência, cruzando-se ou entrecruzando-se em diferentes problemas sociais, não sendo, de todo, nem um processo linear e estático, nem um problema simples e absoluto.

A multiplicidade de fatores determinantes do alcoolismo demonstra essa mesma complexidade, estando mais associados às condições económicas, culturais e sociais, do que propriamente à saúde do indivíduo (George, 2011; WHO, 2016). Assim sendo, para que possamos ter uma melhor compreensão e intervenção no alcoolismo não podemos considerá-los isoladamente, mas integrar uma visão multi e interfactorial (Esquema 1).

Esquema 1 – Modelo multifactorial na abordagem dos PLA



Fonte: Cartwright e Shaw, 1978 adaptado por Mercês de Mello et al., 2001

3. NOTAS CONCLUSIVAS

A percepção do alcoolismo foi-se modificando ao longo dos tempos e o que era considerado um problema individual, causado pelo indivíduo que consumia e atingia apenas o próprio, ampliou-se para a esfera pública e social; as suas causas e consequências são agora também sociais e as suas formas de resolução exigem a atuação dos grupos e da sociedade, podendo por isso ser encarado como um verdadeiro problema social (Moya, 2000).

Em Portugal, apesar de existir esse reconhecimento coletivo e fundamentado, permanece um elevado número de consumidores, bebendo cada vez mais, atingindo a sociedade portuguesa com as consequências desse consumo, nas suas diversas dimensões. De facto, beber bebidas alcoólicas, no nosso país, é considerado um comportamento cultural dito normal, tradicionalmente aceite e divulgado e incentivado pelos *media*, sob a influência de grupos políticos e económicos.

Encontramos pois diferentes discursos sobre a definição, causas, consequências e soluções do alcoolismo, consoante os interesses de cada grupo, que interferem com a sua sistematização, compreensão e resolução.

Muitos são os atores que procuram combater esta problemática, como médicos, professores, assistentes sociais, políticos, entre outros. No entanto, a maioria é também consumidora e por isso mesmo permissiva, o que poderá dificultar o reconhecimento do problema e interferir negativamente na atuação profissional.

As instituições sociais não estão assim consciencializadas, nem preparadas para intervir no alcoolismo, nomeadamente no diagnóstico precoce, na motivação para tratamento e na recuperação e acompanhamento do doente e sua família. E as instituições especializadas (de tratamento), com as sucessivas e constantes alterações legislativas (Despacho Normativo n.º 51/2008; DL 124/2011; DL 17/2012; DL 22/2012), perderam o seu espaço de atuação ao nível da prevenção, investigação, formação e articulação dos serviços, viram reduzidos os seus recursos humanos e materiais e manifestam ainda hoje uma indefinição do modelo organizacional e terapêutico.

A multidimensionalidade do alcoolismo exige que as estratégias de intervenção se dirijam não só à população alvo, mas a toda a sociedade em geral, com especial enfoque na consciencialização dos PLA e nas pessoas que rodeiam o indivíduo consumidor (WHO, 2014). Só uma abordagem sistémica e holística possibilitará assim uma resposta mais eficaz e adequada.

Se problemas complexos são aqueles que não reúnem consenso na explicação e solução do problema, apresentando obstáculos na definição do foco, do tempo e dos recursos necessários para o resolver (Chapman, 2004 cit in Marques, 2017), podemos então afirmar que o alcoolismo congrega todas estas características, sendo um problema social, real e complexo em Portugal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adès, J. & Lejoyeux, M. (1997). *Comportamentos Alcoólicos e seu tratamento*. 2ª Ed., Lisboa: CLIMEPSI.
- Almeida, Mónia Vieira de (2009). *Violência Conjugal e Álcool: (in)existência de uma relação causal?* (Dissertação de Mestrado em Medicina Legal e Ciências Forenses). Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Alvarez, Dora (2015). *Avaliação da atividade das Comissões de Proteção das Crianças e Jovens*. Lisboa: CNPDPCJ.
- Anderson, Peter & June, Baumberg (2006). *Alcohol in Europe - Report for the European Commission*. Consultado a 28 de novembro de 2016. Disponível em https://ec.europa.eu/health/archive/ph_determinants/life_style/alcohol/documents/alcohol_europe_en.pdf
- APAV (2015). *Estatísticas APAV – relatório anual 2015*. Lisboa: APAV.
- Balsa, Casimiro; Vital, Clara e Urbano, Cláudia (2017). *IV Inquérito Nacional ao Consumo de Substâncias Psicoativas na População Geral, Portugal 2016/17*. Lisboa: SICAD.
- Breda, João (2000a). Bebidas alcoólicas em jovens escolares: um estudo sobre consumos, conhecimentos e atitudes. *Boletim do CRAMLMM*, ano IV, 6-8.
- Breda, João (2000b). Álcool, Jovens e Publicidade - implicações para a prevenção. *Boletim do CRAMLMM*, ano IV (10), 13-16.
- Bruto da Costa, Alfredo (2016). Prefácio. In Diogo, Fernando; Castro, Alexandra e Perista, Pedro (orgs.), *Pobreza e exclusão social em Portugal - contextos, transformações e estudos*. Vila Nova de Famalicão: Humus.
- Cabral, L.; Farate, C. e Duarte, J. (2007). Representações Sociais sobre o Álcool em Estudantes do Ensino Superior. *Revista Referência*, II.ª Série, nº 4, 69-80.
- Calado, Vasco & Lavado, Elsa (2014). *Consumo e Representações Sociais do Álcool – Inquérito ao público jovem presente no Rock in Rio Lisboa 2010/2014*. Lisboa: SICAD.
- Carapinha, L.; Guerreiro, C., Ribeiro, C. e Ferreira, L. (2016). *Inquérito sobre Comportamentos Aditivos em Jovens Internados em Centros Educativos 2015*. Lisboa: SICAD.
- Carvalho, Ana Catarina & Leal, Isabel Pereira (2006). Construção e validação de uma escala de representações sociais do consumo de álcool e drogas em adolescentes. *Psicologia, Saúde & Doenças*, 7 (2), 287-297.
- Cunha e Sousa, Lurdes Patrícia da (2017). *Estigmatização Percebida por Pessoas com Desordens relacionadas com Substâncias* (Dissertação de Mestrado Integrado em Psicologia). Universidade do Minho, Braga.
- DGRSP (2015). *Relatório estatístico anual*. Lisboa: DGRSP.

- Duarte, Zélia Teixeira; Barrias, José; Moreira, Rui (1993). Influências históricas e culturais nos padrões de consumo em Portugal. *Boletim do Centro Regional de Alcoologia do Porto*, Ano III (9), 3-4.
- Feijão, Fernanda (2015). ECATD_CAD/2015 (ESPAD_Portugal/2015) - Estudos sobre o consumo de álcool, tabaco, droga e outros comportamentos aditivos e dependências/2015. Lisboa: SICAD.
- Edwards, G; Marshall, J.E.; Cook, C.C.H. (1999). *O Tratamento do Alcoolismo, Um Guia para Profissionais de Saúde*, 3.ª Edição, Porto Alegre: ARTMED
- Fonte, Aníbal (2013, outubro). *Literatura Cinzenta dos Problemas Ligados ao Álcool – teses e dissertações*. Apresentada na XXI Jornada da Sociedade Portuguesa de Alcoologia, Lisboa.
- George, Francisco (2011). *Sobre Determinantes da Saúde*. Consultado a 13 de novembro de 2017. Disponível em <https://www.dgs.pt/ficheiros-de-upload-2013/publicacoes-de-francisco-george-sobre-determinantes-da-saude-pdf.aspx>.
- INE (2014). *Inquérito Nacional de Saúde 2014*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2015). *Causas de morte 2013*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Jodelet, Denise (Org.) (2001). *As Representações Sociais*. Rio de Janeiro: EDUERJ.
- Leite, R; Silva, P.; Breda, J.; Frazão, H. e Pinto, A. (1998). Consumo de bebidas alcoólicas em estudantes da faculdade de farmácia da universidade de Coimbra. *Boletim do Centro Regional de Alcoologia de Coimbra*, Ano II (6),14-16.
- Marques, Rui (2017). *Problemas sociais complexos e governação integrada* (Tese de Doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações. Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa, Lisboa
- Mercês de Mello, M^ª Lucília; Barrias, José & Breda, João (2001). *Álcool e Problemas Ligados ao Álcool em Portugal*. Lisboa: Direção-Geral da Saúde
- Ministério da Administração Interna - MAI (2016). *Violência Doméstica – 2015. Relatório Anual de Monitorização*. Lisboa: SGMAI.
- Moscovici, Serge (2012). *A psicanálise, sua imagem e seu público*. Petrópolis: Vozes.
- Moya, Josefa (2000). La construcción del alcoholismo como un problema social: lecciones desde la experiencia del trabajo social. *Revista de Treball Social*, nº 159, 45-63
- Neves, Delma Pessanha (2004). Alcoolismo: acusação ou diagnóstico?. *Cadernos de Saúde Pública*, 20 (1), 7-36
- Patrício, Luís (2014). Políticas e Dependências. Álcool e (De)mais Drogas em Portugal 30 anos depois. Lisboa: Nova Vega.
- Observatório de Segurança Rodoviária (2015). *Ano de 2015 – Sinistralidade Rodoviária: vítimas no local*. Lisboa: ANSR
- Pereira, Orlindo & Pires, Jorge (2006). Representações sociais do alcoolismo e da toxicod dependência no meio laboral português. *Revista Salud y Drogas*, vol 6 (1), 27-46.

Pinto, Augusto (2000). Epidemiologia dos problemas relacionados com o álcool em Portugal. In Porto, Armando, *Álcool e Aparelho Digestivo* (9-26). Lisboa: Permanyer Portugal.

Rodrigues, Ana Patrícia Cardoso (2015). *Consumo de Bebidas Alcoólicas e Falsos Conceitos - Questões de Género numa População que Recorre aos Serviços da Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados em Peso da Régua* (Dissertação de Mestrado em Psicologia Clínica e da Saúde). Universidade Fernando Pessoa, Porto.

SICAD (2015). *Relatório Anual, A situação do país em matéria de álcool*. Lisboa: SICAD.

SICAD (2016). *Relatório Anual, A situação do país em matéria de álcool*. Lisboa: SICAD.

SICAD (2017). *Comportamentos Aditivos aos 18 anos - Inquérito aos Jovens Participantes no Dia da Defesa Nacional*. Lisboa: SICAD.

Silva, L. F. (2001). A Família: Modelos, Desenvolvimento e Contextos. In Silva, Luísa Ferreira (Org.), *Ação Social na Área da Família* (53-99). Lisboa: Universidade Aberta.

Siqueira, Marluce Miguel de (2004). Debate sobre o artigo de Delma Pessanha Neves, *Cadernos de Saúde Pública*, 20 (1), 7-36

Torres, A. (coord.) (2015). *Inquérito Nacional sobre Comportamentos Aditivos em Meio Prisional, Relatório Final*. Lisboa: CIEG/ISCSP - ULisboa.

WHO (2004). *Global Status Report on Alcohol*. Consultado a 30 de março de 2017. Disponível em http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_status_report_2004_overview.pdf

WHO (2014). *Global Status Report on Alcohol and Health*. Consultado a 28 de novembro de 2016. Disponível em http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/en/

WHO (2016). *World Health Statistics*. Consultado a 28 de novembro de 2016. Disponível em http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2016/en/

34. Migraciones y capitalismo: el caso del refugiados africanos en Israel

Efraim Davidi¹¹⁷

Abstract: In January 2018, Israeli Prime Minister Benjamin Netanyahu announced that African refugees had three months to vacate the country. Ongoing crises and dire insecurity in sub-Saharan Africa had led to an increase in asylum seekers travelling through Egypt into Israel, 90 per cent originating from Eritrea and Sudan at the time. Describing African refugees numbering around 30,000 in early 2018 as "infiltrators", Netanyahu delivered an ultimatum: Africans could accept a one-time payment for relocating to another African country, or they could spend the rest of their lives in jail. However, the mandated mass deportations never materialized amid mass protests, the African refugees and asylum seekers stay in Israel, but in a very difficult situation as an exploited work force in an advanced capitalist country. Asylum seekers are one of the weakest groups of workers in Israel, who established a special fund comprised of an employer's deposit of 20 percent from workers' salaries. The claim is that these funds will be handed to the asylum seekers when they leave Israel. The goal is to drive the asylum seekers into poverty in order to push them out of Israel. Thus, the asylum seekers are deprived of one-fifth of their salary. Moreover, due to structural problems in the procedure established by Israel for the receipt of this money, to date most asylum seekers who have left Israel have done so without receiving the money deposited in the fund.

Keywords: African refugees, Israel, Capitalism, Class oppression, Discrimination

De acuerdo con organizaciones por los derechos del hombre en Israel, en ese país residen 29.600 habitantes africanos provenientes de Sudan y Eritrea. Pese a que en varias ocasiones el gobierno trató de expulsarlos, ha reconocido que no es posible devolverlos a sus países de origen ya que no puede garantizar sus vidas y libertad. Con todo, no ha reconocido el carácter de refugiados a estos residentes, privándolos de muchos de sus derechos y hasta agravando su precaria situación. Hasta hoy día, se han presentado 16.149 pedidos para que reconozca su status de refugiado, pero solo 14 de ellos (13 eriteros y un sudanes) lo han recibido, tal como establecen las reglas de las Naciones Unidas. Pese a todo tipo de prohibiciones, formales y no formales, en su gran mayoría, los habitantes africanos residen en Tel-Aviv y sus suburbios.

¹¹⁷ Departamento de Trabajo Social, Universidad Ben-Gurion del Negev, Beer-Sheva, Israel, edavid@bgu.ac.il.

La ciudad de Tel-Aviv, denominada oficialmente Tel-Aviv-Yafo o Tel-Aviv-Jaffa (1), es la segunda mayor ciudad de Israel con una población estimada de 432.900 habitantes (2). Tiene una superficie de más de 51 km² y está situada en la costa de Israel. Se trata de la mayor y más poblada ciudad en el área metropolitana denominada Gush Dan, donde residen 3.850.000 personas.

Tel Aviv, establecida en julio de 1906, fue fundada oficialmente el segundo día de de la fiesta judía de Pascua (*Pesaj*) en 1909, en las afueras de la antigua ciudad portuaria arabe-palestina de Jaffa (denominada en arabe *lafa* y en hebreo *lafo*) durante el Imperio Otomano. El crecimiento de Tel Aviv hizo que pronto superara a Jaffa en población; finalmente, ambas ciudades se fusionaron en un solo municipio en 1950 por decisión gubernamental, dos años después de la creación del Estado de Israel. En realidad, Jaffa fue anexada a Tel-Aviv luego que la mayor parte de su población arabe fuera expulsada o se convirtiera en refugiada durante la *Nakba* (3)

Si bien Jerusalem es oficialmente la capital de Israel (4), Tel-Aviv es el centro de la economía capitalista israelí, el hogar de la Bolsa de Comercio (Tel Aviv Stock Exchange – TASE), y de muchas oficinas financieras, bancarias y de empresas, centros de investigación y desarrollo en altas tecnologías.

También está considerada la capital cultural israelí debido a su carácter cosmopolita y moderno y un importante centro de artes escénicas. Alberga la Universidad de Tel-Aviv y sus playas, cafés, tiendas de lujo y estilo de vida secular la han convertido en un popular destino turístico. Tel Aviv es una de las ciudades más caras en el Medio Oriente y siempre figura entre las 20 ciudades más caras del mundo. De acuerdo a las estadísticas municipales de 2017 (5) los habitantes de Tel-Aviv son mayoritariamente de origen judío (401.500), pero también árabes-musulmanes (16.200), árabes-cristianos (3.400) y "otros" (22.800). Casi el 10 por ciento de la población de Tel-Aviv no es judía y su número aumenta constantemente. Entre los "otros" se encuentran un gran número de trabajadores "legales" o "ilegales" (6) refugiados y solicitantes de asilo de origen africano que llegaron a Israel desde fines de los 90 y hasta estos días. Probablemente las estadísticas oficiales municipales, no reflejan exactamente el número de "otros" en la ciudad y su peso demográfico real.

La diferenciación geográfica-clasista en Tel-Aviv es muy clara y está establecida por el eje que transcurre de norte a sur. El norte es rico y cuando más se desciende en la geografía local, la ciudad se transforma en más pobre y proletaria. En el sur: Jaffa y sus barrios colindantes, especialmente Shjumat Hatikva (en castellano: "El barrio de la esperanza", establecido por judíos de origen yemenita en los años 30 del siglo pasado) y la zona allende a la Terminal de Buses, donde residen las poblaciones más pobres de la ciudad. Son estos judíos originarios de los países árabes ("*mizrajim*" u "orientales"), refugiados, trabajadores extranjeros y asilados de Asia y África. Las referencias religiosas establecen que casi 4 mil residentes de Tel-Aviv son "cristianos no árabes" y otros 17.600 "sin afiliación religiosa claramente establecida" (7).

Pero las estadísticas oficiales en este caso, tanto municipales como estatales, son de poco fiar. De acuerdo a una oficina establecida por la Municipalidad de Tel-Aviv, llamada Mesila (8) en la ciudad residen mas de 60.000 ciudadanos extranjeros, trabajadores emigrados, refugiados y asilados, mayoritariamente de Africa y de Asia, y una minoria de latinoamericanos. "Es esta una comunidad en crisis permanente y que vive en la extrema pobreza" (9).

De Sudan y de Eritrea, de Nigeria y de Etiopia

De donde provienen estos africanos residentes en Tel-Aviv? De acuerdo a las organizaciones israelies de ayuda a los refugiados (sobre las mismas, ver anexo), en Tel-Aviv se establecieron ciudadanos de Eritrea, Sudan (particularmente de la region de Darfur) (10), Etiopia, Costa de Marfil y Nigeria. La lista fue establecida a partir de la cantidad de los llegados de cada pais africano en orden decreciente. Mas del 80% son hombres y la gran mayoria jovenes de hasta 30 anos de edad. Pero tambien infantes y adolescentes, particularmente eritreos y darfuries.

Los africanos se establecieron particularmente en Tel-Aviv, debido a la amplia oferta de trabajo, pero tambien en las ciudades de Eilat (frente al Mar Rojo), Arad (en el desierto del Negev), Ashdod (el puerto mas grande de Israel) y Jerusalem. Pero indudablemente es Tel-Aviv el lugar privilegiado para el establecimiento de los africanos en Israel. Aunque el costo de la vida es mas caro que en otros lugares, las oportunidades para poder cambiar trabajo en caso de necesidad son mayores. Lo que otorga al trabajador una mayor posibilidad de "negociar" su salario en las particulares y humillantes condiciones de la politica oficial israeli frente a los refugiados africanos.

En un principio la llegada de eritreos y sudaneses fue "tolerada", a pesar que pasaban las fronteras por via ilegal e indocumentados (11) y esto debido a que durante 2004 y 2005 la economia israeli estaba avida de mano de obra, particularmente barata, que en los EE.UU se denominan "las 3 D": *Dirty, Dangerous and Difficult* (sucias, peligrosas y dificiles). Pero la demanda de trabajadores incentivo la llegada de mas refugiados e inmigrantes y el gobierno opto por encarcelar a los llegados. De acuerdo a un documento emitido por el Centro de Estudios e Investigacion de la Knesset (el parlamento israeli) durante el 2006 fueron detenidas 1.000 personas "por entrada ilegal a Israel", en el 2007 fueron 5.000, en 2008 mas de 8.700, en 2009 mas de 5.000 y miles mas desde ese ano y hasta el 2013, donde Israel erigio un obstaculo mayor que impide el ingreso, parecido al existente entre los Estados Unidos y Mexico (12). De acuerdo a las estimaciones de organismos de ayuda israelies, cerca de 30 mil de los llegados provienen de Eritrea y de Sudan y 10 mil migrantes de otros paises africanos.

Para alojar a los miles y miles de presos se construyeron dos carceles en el desierto del Negev: Saharonim y Jolot. La primera es una carcel corriente, la segunda de "regimen abierto", es decir los presidiarios pueden ausentarse entre la manana y el atardecer. Pero debido a la gran distancia a transcurrir en el desierto y el alto costo del transporte publico, pocos son aquellos que pueden utilizar esta ventaja. En estos "centros de internamiento" (como se los denomina oficialmente) hay refugiados

que aguardaron por años su libertad (13). Debido a las luchas entabladas, tanto públicas como legales, por organismos de derechos humanos estas han sido cerradas.

Esta práctica de encarcelamiento junto a las "repatriaciones" a África, son recurrentemente criticados por jueces, organismos de solidaridad y la prensa. Las "repatriaciones" son verdaderas acciones de expulsión a países africanos terceros (que no sean Sudán del Sur, Eritrea o Etiopía) junto al pago de una suma de compensación de algunos miles de dólares por familia. Testimonios publicados por la prensa israelí revelaron que la mayoría de los "repatriados" viven en la extrema pobreza y son nuevamente indocumentados en su nuevo destino.

Las provocaciones de la extrema derecha

El hecho de que la gran mayoría de los llegados hayan huido del hambre, guerras civiles o dictaduras no llevó al gobierno israelí de derechas a adoptar una política indulgente o de ayuda. Por el contrario, los ministros y hasta el propio Primer Ministro Benjamin Netanyahu, utilizan habitualmente la verbosidad racista y discriminatoria contra la minoría nacional árabe-palestina en Israel o la izquierda local, también los refugiados fueron blanco de las iras gubernamentales.

El 23 de mayo del 2012, una manifestación con la participación de cientos de personas se realizó en el barrio Shjunat Hatikva (14) por los entonces diputados del derechista partido Likud: Miri Regev (15) y Dany Danon (16). Durante la demostración fueron atacados tiendas de refugiados, habitantes de tez negra (entre ellos israelíes-judíos de origen etíope) y autos. Las consignas enarboladas fueron "Expulsen a los infiltrados", "El sur de Tel-Aviv se convirtió en un campo de refugiados" y "Ayer atacaron a mi hija, mañana puede ser la suya". La entonces diputada Regev declaró en esa oportunidad que "los refugiados son un cáncer en el seno de la nación".

Pese a las continuas acusaciones gubernamentales y de ciertos medios de prensa "que la mayoría de los robos y los actos de violencia en el sur de Tel-Aviv son protagonizados por eritreos y sudaneses", los datos policiales revelan otra realidad. En un debate parlamentario sobre el tema, la policía indicó que estadísticamente, los refugiados participan menos que otros grupos en acciones fuera de la ley (17). En la sesión explicó Sigal Rozen directora de Hotline for Refugees and Migrants "es cierto que hay refugiados que delinquen, pero su número es mucho menor en un 70% de las medias registradas. Que podemos esperar de este grupo humano que el gobierno les niega el derecho al trabajo y ni siquiera está dispuesto a concederles el status de refugiados? Ellos también tienen que comer".

Rozen apuntó a uno de los mayores obstáculos que registran los demandantes de asilo y refugiados en Israel: no hay esfuerzos oficiales para regularizar su situación (18). La gran mayoría han presentado sus demandas, pero no fueron estudiadas. Esto a pesar de que Israel fue uno de los países más activos, en 1951, para que las Naciones Unidas adoptaran una Convención Internacional para la defensa de los refugiados, como resultado del Holocausto perpetrado por Alemania Nazi.

Y como legalmente no son refugiados, los africanos residentes en Israel, estan en una especie de limbo juridico: no pueden trabajar, no pueden viajar a otros paises y no quieren volver a sus patrias. Y mas complicada es aun la situacion de los ninos nacidos en Israel de padres refugiados africanos, ya que contrariamente a la norma existente en la mayoria del mundo, no se le otorga la nacionalidad israeli a todo nacido en esa tierra.

Para poder regularizar su situacion los refugiados deben inscribirse en el Ministerio del Interior cada tres meses y se le entrega una "visa temporaria", que puede habilitar a su portador a trabajar para su sustento. Pero el gobierno limito las posibilidades de trabajo en ciertas regiones. Tel-Aviv esta fuera de las mismas. Teoricamente, tampoco pueden vivir en esa ciudad, pero muchos no acatan esta reglamentacion. Otros habitan en las ciudades lindantes: Petaj Tikva o Bat-lam pero... trabajan en Tel-Aviv.

En Petaj Tikva los refugiados tampoco fueron recibidos por las autoridades locales. El intendente de la ciudad (231 mil habitantes), Itzik Brawerman, escribio en Facebook "Si es necesario apelare al uso de la fuerza para impedir la entrada de los refugiados" (19) Incluso amenazo con cortar la corriente electrica en los apartamentos donde habitan los africanos. Una demanda a la justicia de la Asociacion por los Derechos Humanos de Israel impidio que lo llevara a cabo.

Es de senalar que en Tel-Aviv, la municipalidad se comporta de otra manera. Tal como escribimos creo un organismo llamado "Mesila" que otorga ayuda humanitaria y legal, orientacion vocacional, busqueda de vivienda, servicios de salud y de educacion a los trabajadores extranjeros en general y a los refugiados en particular.

El alcalde laborista de la ciudad, Ron Juldai, ya en diciembre del 2011 exigió al Primer Ministro recursos para poder afrontar las carencias de los refugiados. Pese a no haber recibido ningun ayuda, dispuso otorgar educacion gratuita (hasta los 18 anos), jardines de infantes y salud en las escuelas y hospitales municipales. Ninguna otra ciudad en Israel tomo esta medidas. De acuerdo a las estimaciones del Ministerio de Salud Publica, en Tel-Aviv viven cerca de 3,300 ninos (hasta la edad de 12 anos) que nacieron en la ciudad en el seno de parejas de refugiados (20)

El contricante de Juldai (21), el diputado comunista Dov Khenin, residente en esa ciudad, encabezó muchas manifestaciones por los derechos de los refugiados y contra su expulsion. El algunas de ellas participaron miles de pobladores, junto a organizaciones por los refugiados (ver anexo), militantes anti-racistas y residentes de origen africano.

Los refugiados tambien se organizan a traves de lugares de culto religioso (cristianos de diversas sensibilidades, mezquitas) que funcionan en comercios en desuso o apartamentos particulares. Solo los cristianos coptos de Eritea y de Etiopia poseen en Israel iglesias establecidas hace ya centurias. Tambien se reunen comunitariamente con el apoyo de organizaciones solidarias israelies.

Sin olvidar que existen iniciativas individuales, como jardines de infantes apoyados por la municipalidad con maestras jardineras de origen africano y participacion politica activa, especialmente en los medios opositores eritreos, que incluso realizan frecuentes manifestaciones frente a la embajada de su pais en Ramat-Gan (ciudad conlidante con Tel-Aviv). Manifestaciones de refugiados y militantes solidarios se realizan tambien frente a la representacion de ACNUR (La Agencia de la ONU para los Refugiados) en Tel-Aviv o en lugares centricos de la misma ciudad.

En enero de 2018, el Premier Netanyahu anuncio que los refugiados africanos tienen "tres meses para abandonar el pais". Este anuncio desato una ola de protestas, que incluyo la movilizacion de decenas de miles de israelies anti-racistas, que impido la expulsion.

Mano de obra explotada

La penuria de mano de obra existente en Israel, donde durante el ultimo decenio se registro una baja tasa de desempleo, hizo que el mercado de trabajo se abriera ante los refugiados africanos. Pero tal como expresara anteriormente, todos estan ocupados en los escalones mas bajos del empleo asalariado urbano. Esto, independientemente del nivel de capacitacion laboral que tienen o de sus estudios anteriormente realizados. De acuerdo a las estimaciones mas de 500 de ellos llegaron a Israel con estudios terciarios. Actualmente solo 35 refugiados esta cursando estudios academicos y otros 15 los han finalizado. Asimismo otros seis estan estudiando cursos de capacitacion en tecnologias avanzadas en instituciones privadas (22).

Frente la imposibilidad de efectizar medidas que limiten o impidan el trabajo asalariado de los refugiados africanos, el gobierno impulso la legislacion de la "Ley del Deposito" (Jok HaPicadon) en mayo del 2017. De acuerdo la misma, todo empleador de un trabajador eritreo o sudanes debe deducir el 20% de su salario y depositarlo en un fondo estatal. Esta suma sera reintegrada al trabajador en momento que abandone el territorio israeli para "garantizar su reinsercion economica y social" en sus pais de origen.

En los hechos, no existen los mecanismos que controlan que los recortes salariales realizados por los patrones hayan sido efectivamente depositados. Peor aun, en los pocos casos registrados de trabajadores que abandonaron Israel y exigieron el reintegro de los aportes, no los han recibido. Evidentemente es este otro metodo empleado por agencias estatales para tratar de lograr su expulsion, uno-a-uno, sin mayores protestas publicas.

Debido a que las legislacion laboral en Israel prohíbe la discriminacion salarial de refugiados, indocumentados, trabajadores palestinos o inmigrantes; esta ley otorga a los patrones una "rebaja" que redunde en sus beneficio de una quinta parte del salario de los refugiados. Este sueldo ronda generalmente el salario minimo, vital y movil existente en Israel, alrededor de los 5.300 shekels (1,500 dolares). O sea que el empleador de apodera, ilegalmente pero bajo el amparo de la ley, de unos 300

dolares por mes y por trabajador. De acuerdo a las estimaciones, en el fondo estatal no han sido depositados 700 millones de shekels (200 millones de dolares) de los aportes de los asalariados, que han ido a parar a los bolsillos patronales (23)

Es de senalar, que en su gran mayoría estos trabajadores no tienen proteccion sindical. La Confederacion de Trabajadores (Histadrut) bajo hegemonia laborista se nego durante un decenio a incluirlos en sus filas, bajo pretexto que son "ilegales". Los militantes comunistas en la Central Obrera iniciaron una campana de afiliacion, pero deberion emprendender un recurso legal para que sean reconocidos como miembros plenos en los sindicatos

Sin lugar a dudas, la fragil situacion de los refugiados africanos en Israel logro "proletarizarlos" y transformarlos en una capa de trabajadores doblemente explotados: los patrones con la ayuda del Estado logra expoliar una parte de sus salarios y su condicion de "no refugiados y no ciudadanos" ("infiltrados" en el lenguaje oficial) los debila aun mas.

Notas:

1/ La "Ley de Ingreso a Israel" especifica quien tiene derecho a entrar legalmente a Israel. En lo que respecta a trabajadores extranjeros, solo aquellos que poseen un "permiso de trabajo" estan habilitados a entrar al pais. Son estos "legales". Los ilegales son aquellos que llegaron por cualquier via (como turistas o estudiantes) y se afincaron para trabajar.

2/ Statistical Bureau of Israel (2017), **Statistical Yearbook 2016**, Jerusalem, p. 231.

3/ Nakba es un término en arabe (النكبة) que significa "catástrofe" o "desastre", utilizado para designar al éxodo palestino (الهجرة الفلسطينية) de 1948 con la creacion del Estado de Israel.

4/ En diciembre de 1949, el gobierno declaro a Jerusalem como capital del Estado de Israel. Pero ningun pais reconocio, hasta hoy dia, este status.

5/ Tel-Aviv Municipality (2019), **Statistical Yearbook 2017-18**, Tel-Aviv, p. 61.

6/ Ibid. 76 y 77.

7/ Ibid. 86.

8/ De acuerdo al sitio web de la Municipalidad de Tel-Aviv:

<https://www.tel-aviv.gov.il/Residents/HealthAndSocial/Pages/Mesila.aspx>

9/ "Mesila" en el sitio web de la Municipalidad de Tel-Aviv (en hebreo):

<https://www.tel-aviv.gov.il/Residents/HealthAndSocial/Pages/Mesila.aspx>

10/ Darfur es una region en el oeste de Sudan de una extension de casi 500 mil km² (en comparacion el territorio cubano es una quinta parte del darfuri) y una poblacion estimada en 8 millones de seres humanos que pertencen a varias etnias y hablan mayoritariamente fur o arabe. En este ultimo idioma Darfur significa "tierra (*dar*) de los fur", una etnia mayoritaria. Desde 2003 esta provincia sudanesa es el marco de una guerra fraticida que ha costado la vida a mas de 500 mil personas.

11/ El paso fue costoso, tanto materialmente, como física y mentalmente. Muchos refugiados fueron torturados, violados y extorsionados. Ver reporte (en ingles):

<http://hotline.org.il/en/new-testimonies-from-the-torture-camps-in-sinai-reveal-that-the-phenomenon-continues/>

12/ Natan G. (2014) *Hatipul Bamistanenim beGvul Mitzraim* ("El trato a los infiltrados en la frontera con Egipto"), Centro de Estudios e Investigacion de la Knesset, Jerusalem. Pag. 3 (en hebreo)

13/ Ver mas detalles en el informe: *Forgotten in Prison* realizado por "The Hotline for Refugees and Migrants" y publicado en diciembre del 2016 (en ingles):

<http://hotline.org.il/wp-content/uploads/2016/12/forgotteninprison.pdf>

14/ La noticia publicada por el sitio YNET en hebreo sobre el hecho lleva por titulo "Manifestacion en Tel-Aviv: extranjeros fueron atacados":

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4233445,00.html>

15/ Miriam "Miri" Regev es la actual ministro de Cultura y Deporte y desde 2008 diputada por el Likud. Ex general de brigada del ejercito israeli, su utimo cargo fue "Censor en Jefe". En Israel se implanto la censura militar a los medios de comunicacion con la creacion del Estado en 1948.

16/ Danny Danon es el actual embajador israeli en las Naciones Unidas. Fue diputado del Likud desde 2008, ministro de Tecnologia y Ciencias y vice-ministro de Defensa.

17/ Amplia noticia publicada por YNET, 19 de marzo del 2012:

<http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-4204802,00.html>

18/ La Agencia de la ONU para los Refugiados publico en el 2011 un claro manual de criterios y disposiciones para determinar la condicion de refugiados:

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8983>

19/ "Haaretz", 9 de febrero del 2017.

20/ Moshe, N. (2016) *She'iat Mistanenim beDrom Tel-Aviv* (Infiltrados residentes en Tel-Aviv) Centro de Estudios e Investigacion de la Knesset, Jerusalem. Pag. 7 (en hebreo)

21/ Ron Juldai es alcalde de Tel-Aviv, ininterrumpidamente desde 1998. En el 2008, el diputado comunista Dov Khenin creo la coalicion local "Ir LeKulanu" (Una ciudad para todos) y recibio mas del 37% de los votos.

22/ "The Marker", 4 de agosto del 2019.

23/ "Calcalist", 5 de mayo del 2019.

Anexo: Quien es quien en las organizaciones de ayuda a los refugiados africanos en Tel-Aviv

Asociacion por los derechos humanos en Israel: Formada en 1982, se ocupa de ayuda legal, lobby parlamentario, educacion y actividad publica. Sobre sus actividades en relacion a migrantes y refugiados (en ingles):

<http://www.acri.org.il/en/category/democracy-and-civil-liberties/refugees-and-asylum-seekers/>

<http://www.acri.org.il/en/category/democracy-and-civil-liberties/migrant-workers/>

ASSAF (Asociación de ayuda para los refugiados y solicitantes de asilo en Israel): Fundada en 2007 por voluntarios se ocupa de defender los derechos de los refugiados frente a las autoridades israelíes. Incluyendo ayuda legal y médica. Particularmente con los miles de eritreos y sudaneses que fueron víctimas de torturas, extorsión y explotación sexual en la península de Sinaí (Egipto), en su largo camino hacia Israel. También ha creado un centro juvenil constituido por jóvenes de "primera" y "segunda" generación (estos últimos: nacidos en Israel). Ayuda a la creación de grupos de mujeres para la integración laboral y la comercialización de artesanías. Posee un sitio en hebreo e inglés:

<http://assaf.org.il/en/>

ARDC - African Refugee Development Center (Centro de Refugiados Africanos por el Desarrollo). Fundada en 2004 por un refugiado político etíope y con la incorporación de otros refugiados y voluntarios locales se transformó en una organización africano-israelí que se ocupa del desarrollo comunitario de los refugiados en Israel, particularmente etíopes, sudaneses y eritreos. Sitio en inglés:

<https://www.ardc-israel.org/> **enter**

HaMoked LePlitim uleMehagrim (The Hotline for Refugees and Migrants): Asociación sin fines de lucro creada en 1998 por un grupo de voluntarios en Tel-Aviv. Se ocupa de ayuda individual y comunitaria, legal y política. Sitio en inglés: <http://hotline.org.il/en/main/>

Rofim LeSjuiot Adam (Médicos por los derechos del hombre): Organización no-gubernamental creada en 1998 por un grupo de médicos, enfermeros y psicólogos que presta ayuda a palestinos en los territorios ocupados, presos palestinos en cárceles israelíes, presos comunes, trabajadores extranjeros y refugiados. Posee una clínica gratuita, basada en voluntariado de los equipos médicos y donaciones, en Jaffa. Es de señalar que existen en el sur de Tel-Aviv dos clínicas que dan atención gratuita a refugiados, una municipal y otra establecida por el Sindicato de Médicos.

Sobre la labor de "Médicos por los derechos del hombre" con los refugiados, ver sitio en inglés: <http://www.phr.org.il/en/department/migrants-and-refugees/>

Kav LaOved (Línea para los trabajadores): Esta asociación fue creada en 1991 para ayudar a los trabajadores palestinos de los territorios ocupados en todo lo que concierne a sus derechos laborales. Con el tiempo, y la ayuda de voluntarios que hablan diversos idiomas, se fue diversificando y se ocupó de migrantes "legales" e "ilegales" de Asia, África y América Latina; refugiados, exiliados y víctimas de explotación sexual. Difunde materiales sobre derechos legales y laborales en varias lenguas: hebreo, árabe, inglés, castellano, francés, tailandés, amhárico, tigrina, rumano, tagalo (filipino) y chino y posee un sitio internet en hebreo, árabe, inglés y amharico. Posee varios locales en diversas ciudades de Israel y el central en el sur de Tel-Aviv. Sitio en inglés: <http://www.kavlaoved.org.il/en/>

Elifelet – Ciudadanos por los derechos de los hijos de refugiados, creada por voluntarios israelíes en Tel-Aviv. Sitio en hebreo: <https://www.elifelet.org/>

Existen otras iniciativas dignas de mencionar: **Marak Levinsky** (La sopa de Levinsky) sita en el parque del sur de Tel-Aviv que lleva ese nombre, es una olla popular que se instala de noche y ofrece comida gratuita desde 2012. Se imparten también cursos de hebreo (<https://www.facebook.com/soup4lewiniski/>). **Sifriat Gan Levinsky** (La biblioteca del parque Levinsky), centro cultural y biblioteca de préstamo gratuito que posee miles de volúmenes en inglés, francés, árabe, tigrino, chino, amharico y otros idiomas. Realiza actividades culturales, de formación cultural y para niños. Funciona desde 2009 (<http://thegardenlibrary.org/>). **Studentim Lema'an Plitim** (Estudiantes solidarios con los refugiados), organización de apoyo y solidaridad que tiene grupos activos en todas las universidades (<https://he-il.facebook.com/students4refugees/>). **Hagar uMiriam** (Hagar y Miriam): ayuda a jóvenes madres refugiadas de África, durante el embarazo, parto, post-parto y primeros meses de vida (<http://www.britolam.org/hagar-and-miriam/>)



35. Discourses and social self-representation of the elderly about old age

Jacqueline Marques¹¹⁸

Mónica Teixeira¹¹⁹

Nuno Pires¹²⁰

400

Abstract: The aim of this paper was to know and compare the social representations that different elderly have about aging and old age, in different institutional contexts.

This is an exploratory, descriptive study with a qualitative research approach. The use of Social Representation Theory seeks to understand the interpretations and meanings that groups and subjects have about social objects, with a focus on knowledge built into the daily lives of social groups – the common sense. Based on the concept of social representation we conducted a study that aims to understand the self representation of a group of 46 elderly people who attend 3 different social responses: Day Care, Residential Structure for the Elderly and Home Care Service. Subsequently, the answers were grouped into categories and analyzed using the Thematic Content Analysis method.

According to the results of the study it was found that most of these elderly people perceive their own aging in a negative way, attributing it feelings such as loneliness, sadness and suffering. Nevertheless, positive representations of old age were also identified through the evocation of words such as wisdom and experience. It was found that most elderly considered family and health as the most important organizing elements on their representation of quality of life. It is important to broaden the studies on the representations that older people have on aging and in what it is to be old, increasing the knowledge and understanding about this process in order to adapt and improve the social intervention.

Keywords: old age, social intervention, social representations

Resumo: O objetivo deste trabalho foi conhecer e comparar as representações sociais que diferentes idosos têm sobre o envelhecimento e a velhice, em diferentes contextos institucionais.

Trata-se de um estudo exploratório, descritivo, com abordagem de investigação qualitativa. O uso da Teoria das Representações Sociais procura compreender as interpretações e os sentidos que os grupos e sujeitos têm sobre objetos sociais, com o enfoque no saber construído no quotidiano dos grupos sociais – o senso comum. Tendo por base o conceito de representação social realizámos um estudo

¹¹⁸ Universidade de Coimbra (FPCE) e Instituto Superior de Serviço Social do Porto, jacymarques@gmail.com;

¹¹⁹ Departamento de Educação e Psicologia Universidade de Aveiro, monicateixeira1974@gmail.com;

¹²⁰ Instituto Superior de Serviço Social do Porto, nuno.pires@issp.pt.

que pretende compreender a autorrepresentação de um grupo de 46 idosos que frequentam 3 respostas sociais distintas: centro de dia, estrutura residencial para idosos e serviço de apoio domiciliário. As respostas dadas foram agrupadas em categorias e analisadas através do método de Análise de Conteúdo Temática.

De acordo com os resultados do estudo constatou-se que a maioria destes idosos percebe o seu próprio envelhecimento de forma negativa, atribuindo sentimentos como solidão, tristeza e sofrimento. Não obstante, foram também identificadas representações positivas da velhice, através da evocação de palavras como sabedoria e experiência. Verificou-se que a maioria dos idosos considerava a família e a saúde como elementos organizadores da representação da qualidade de vida. Considera-se importante alargar os estudos sobre as representações que os idosos têm sobre o envelhecimento e o que é ser velho, para aumentar o conhecimento e compreensão acerca deste processo e, desse modo, adaptar e melhorar a intervenção social.

Introdução

Os avanços biotecnológicos e as melhorias das condições de vida têm sido apontados como possíveis responsáveis do aumento da longevidade humana (Aguiar, Camargo, & Bousfield, 2018; Daniel, Caetano, Monteiro, & Amaral, 2016). As condições enunciadas associadas à diminuição da natalidade, têm provocado modificações ao nível do perfil sociodemográfico, traduzindo-se numa população cada vez mais velha (Miguel, 2014). Estas transformações suscitam mudanças culturais que obrigam a questionar os pressupostos vigentes sobre o que é ser velho. Surge assim a necessidade de pensar e compreender o envelhecimento de forma inovadora, o que poderá conduzir a novas significações sociais e, conseqüentemente, a uma renovação da identidade do idoso (Miguel, 2014; Moura, 2016). A análise do envelhecimento deve ter em linha de conta, não só o nível individual, mas também, uma perspetiva social. De fato, o envelhecimento emerge como um fenómeno social multidimensional, influenciado por fatores biológicos, psicológicos, sociais e culturais, sendo caracterizado por uma grande heterogeneidade inter-individual (Aguiar et al., 2018; Daniel, Antunes, & Amaral, 2015; Miguel, 2014; Moura, 2016). Este pressuposto, realça o carácter idiossincrásico do envelhecimento, sugerindo que cada pessoa envelhece e encara a velhice à sua maneira. Culturalmente, existe uma ambivalência acerca das imagens do envelhecimento e da velhice, podendo ser identificados dois polos: um negativo, que vincula a velhice ao declínio, às perdas e às doenças e um positivo, que assume a possibilidade de o desenvolvimento ocorrer ao longo de todo o ciclo de vida (Daniel et al., 2015; Miguel, 2014; Torres, Camargo, Bousfield, & Silva, 2015). Evidencia-se assim, a necessidade de compreender como é que os idosos percebem e vivem a velhice.

Neste alinhamento, o presente estudo tem como objetivo identificar e comparar as representações sociais de diferentes idosos apoiados por diferentes respostas sociais. De forma a concretizar o

objetivo proposto, recorreremos à Teoria das Representações Sociais (Moscovici, 2005), a qual permite elucidar, interpretar e explicar as representações dos participantes, em relação ao envelhecimento.

As Representações Sociais da Velhice

Segundo Moscovici (2005) as representações sociais são teorias que ajudam as pessoas a compreender a sua realidade, através da atribuição de um significado. O autor considera que as representações sociais têm uma dupla função: criar grelhas de interpretação da realidade que facilitam o ajustamento das pessoas ao contexto envolvente e gerar códigos referenciais comuns acerca de determinados fenómenos, o que diminui a ambiguidade da comunicação acerca dos objetos sociais em questão. Assim, as representações sociais são um conjunto de conceitos, afirmações e explicações que permitem aos grupos sociais conhecer e partilhar as crenças e opiniões dos seus elementos acerca dos factos do quotidiano. Este saber prático faculta um sentido aos acontecimentos, auxilia na compreensão do ambiente e dos factos e orienta as ações individuais (Daniel et al., 2016). Esta teoria realça a ideia do conhecimento do dia-a-dia como um produto da interação dialética entre o indivíduo e a sociedade, enaltecendo o carácter subjetivo da realidade social.

Nas sociedades contemporâneas assiste-se a um crescente interesse em relação ao envelhecimento. Em face das mudanças sociais, em que há um apelo e um destaque para a demonstração de experiências de envelhecimento bem-sucedidas, observa-se uma mudança na visão e linguagem sobre este fenómeno, através do uso de expressões positivas, que realçam os ganhos adquiridos neste processo. Na investigação sobre as representações sociais do envelhecimento, começa a ser frequente encontrar uma associação entre o envelhecimento e ganhos subjetivos como maturidade, autonomia, experiência, sabedoria, entre outros (Daniel et al., 2016; Fernández-ballesteros, Robine, Walker, & Kalache, 2013; Schulze, 2011; Torres et al., 2015).

No entanto, este novo paradigma ainda não está verdadeiramente implementado. Na maioria dos estudos, apesar dessa visão positiva poder surgir, continua a prevalecer uma representação da velhice associada a atributos negativos como inatividade, desânimo, degradação física e doenças, tristeza, solidão e morte (Daniel et al., 2015; Freitas, Queiroz, & Sousa, 2010; Wright-bevans & Murray, 2018). Esta representação gerontofóbica sugere uma negação do desenvolvimento nas idades mais velhas e influenciam uma visão depreciativa do idoso sobre si e sobre a sua velhice (Martins & Rodrigues, 2004).

Metodologia

Trata-se de um estudo exploratório, descritivo, seguindo uma abordagem qualitativa.

Com o intuito de alcançar os objetivos propostos, os dados foram recolhidos através de uma entrevista estruturada, construída pelos autores do estudo. A entrevista foi constituída por questões sociodemográficas e questões norteadoras da temática em questão, que contemplaram dados

subjetivos acerca dos significados, crenças e valores dos participantes acerca da velhice. A estrutura da entrevista, organiza as representações da velhice em 3 temas: Imagem da velhice (O que é para si a velhice? e Numa palavra o que a velhice o faz lembrar?), Limitações e potencialidades da velhice (Para si qual a principal vantagem de ser velho? e Para si qual a principal desvantagem de ser velho?) e Qualidade de vida (O que é para si a qualidade de vida na velhice?).

Num contato prévio, foram apresentados aos participantes os objetivos da pesquisa e procedimentos de recolha dos dados. Após aceitarem participar no estudo, assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido e, de seguida, foi realizada a entrevista individual com duração média de 20 minutos.

As informações obtidas através das entrevistas foram analisadas de acordo com a técnica de Análise de Conteúdo Temática de Poirier, Clapier-Valladon e Raubaut (1999). Esta análise tem como objetivo compreender o sentido do discurso, bem como o seu conteúdo, as suas manifestações e significações. No processo de análise de conteúdo os dados foram inicialmente agrupados em categorias de forma dedutiva, através da interpretação das respostas. Estas categorias foram depois classificadas e agrupadas de forma indutiva, mediante o significado subjacente a cada unidade de texto.

Participaram no estudo 46 idosos de 3 respostas sociais distintas: 17 idosos de Centro de Dia (CD), 14 idosos de Estrutura Residencial para Pessoas Idosas (ERPI) e 15 idosos de Serviço de Apoio Domiciliário (SAD). Os critérios de inclusão foram: aceitar participar no estudo e ausência de deterioração cognitiva. A escolha das instituições prendeu-se com a acessibilidade dos investigadores às mesmas.

Resultados

No que concerne às características sociodemográficas dos participantes: grupo CD formado por 17 idosos com idades entre 64 e 95 anos, dos quais 13 (76,5%) são mulheres; grupo ERPI constituído por 14 idosos com idades entre 70 e 95 anos, sendo 8 (51,8%) mulheres; grupo SAD composto por 15 idosos com idades entre 70 e 95 anos, com 9 (56,3%) homens, o que contraria a tendência dos anteriores, sugerindo uma dificuldade dos idosos do sexo masculino em realizar atividades de vida diária, habitualmente desempenhadas pelas suas esposas/companheiras. Na amostra total constatou-se que a média de idades é de 83 anos e que é predominantemente do sexo feminino, seguindo a tendência nacional de feminização da população idosa.

Quanto às habilitações literárias, o grau máximo de escolaridade foi curso profissional (1), seguido de 2º ciclo (3), 1º ciclo completo (13), 1º ciclo incompleto (19) e a não frequência de qualquer ciclo de estudo (10). Este facto vai de encontro aos resultados dos Censos de 2011 de que 46% das pessoas com 65 ou mais anos não possuem grau de ensino.

Em relação à profissão, 41,3%, 19 idosos, são trabalhadores rurais, o que poderá ser devido o facto de habitarem numa zona geográfica caracterizada pela ruralidade.

De seguida, apresentamos os resultados acerca das representações sociais, obtidos com a análise das entrevistas.

O tema “imagem da velhice”, foi objetivado através das questões “O que é para si a velhice? e “Numa palavra o que a velhice o faz lembrar?”.

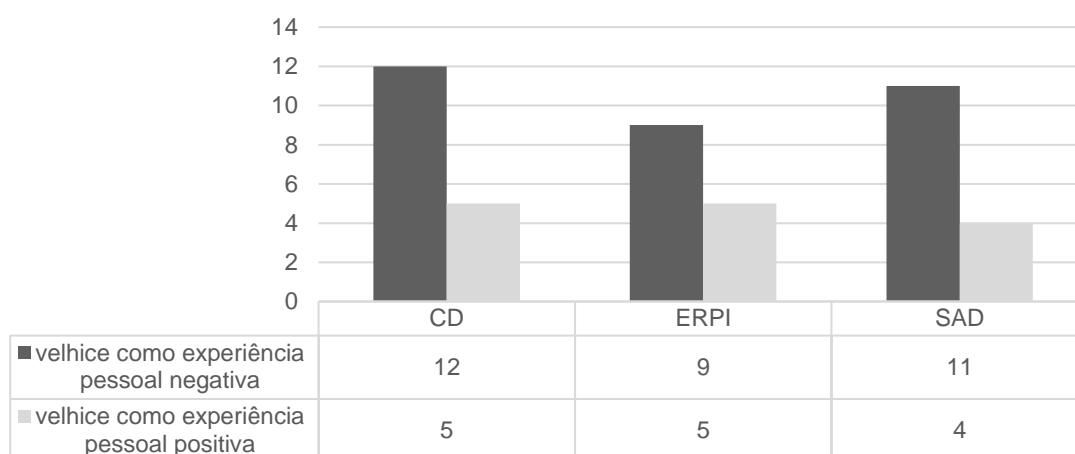
No primeiro tema, a imagem da velhice, questionamos os idosos sobre “o que é para si a velhice? e pedimos-lhes uma palavra para descrever a velhice.

A maioria dos idosos do CD - 12 idosos - possui uma representação negativa da velhice associada à perda e a tristeza - “É triste ser velho” (Ecd5); “É um pesadelo porque a velhice me tirou tudo o que tinha de melhor”(Ecd10). Apenas 5 idosos descreveram a velhice como sendo positiva, relacionando-a com sentimentos de alegria - “A velhice é estar mais livre de tempo” (Ecd4); “É estar em paz...” (Ecd8).

Na ERPI a maioria dos (9) apresentam uma representação negativa da sua situação de velhice, sentindo-a como incapacidade e tristeza – “não consigo fazer nada” (Eerpi10), “a velhice é uma tristeza” (Eerpi4). Os restantes 5 idosos descreveram a velhice como sendo positiva, sentindo que ela lhes trouxe paz (1), experiência (3) e longevidade (1). No SAD a maioria dos idosos (11) descreveram a sua experiência de velhice como sendo algo negativo associado a incapacidade/impossibilidade em 6 idosos (“a velhice é um atraso porque perdi o que conseguia fazer sozinha”, Esad9; “queremos fazer as coisas e não conseguimos”, Esad12; “é não ter a mesma capacidade, é uma limitação”, Esad11) a tristeza em 4 idosos (“é uma tristeza, com a morte do meu marido, com quedas, com dores”, Esad1; “a velhice é uma tristeza em todos os sentidos, Esad3) e a negação (1 idoso). Os restantes 4 idosos não descreveram propriamente a velhice como sendo algo positivo mas apresentaram essa fase da vida como algo natural e inevitável - “é um processo natural, progressivo e irreversível, é preciso lidar com isto com muita paciência” (Esad7), “é a idade que a gente tem, temos que aceitar os anos” (Esad8).

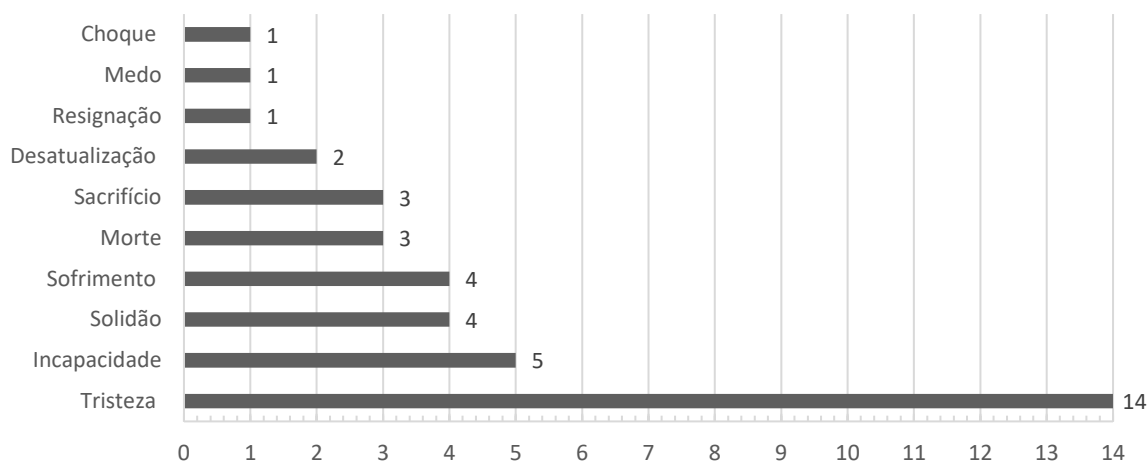
De um modo geral, verificamos que dos 46 idosos entrevistados a maioria – 32 idosos, 69,6% - possuem uma auto-representação negativa do que é ser velho e da sua experiência. Apenas 14 idosos (30,4%) descreveu essa experiência como positiva, embora muitos desses idosos acabam por utilizar, em questões posteriores, palavras com conotação negativa para descreverem o que é a velhice.

Gráfico n.º 1. Percepção da sua experiência de velhice



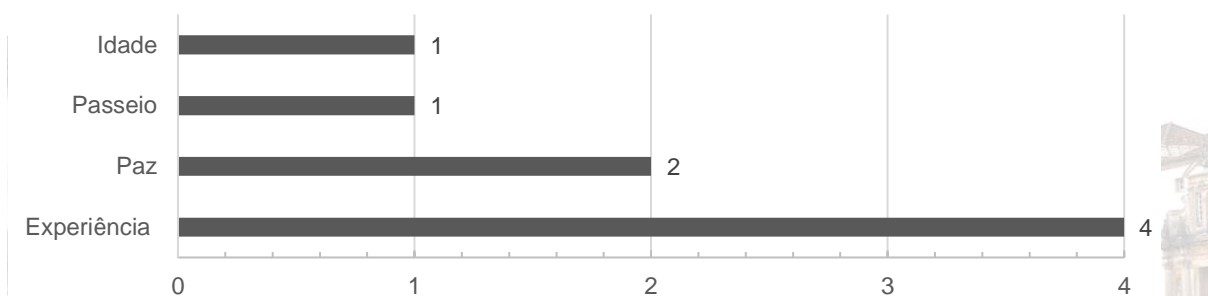
A palavra que os idosos de CD associaram a velhice foram, na maioria (12 idosos), palavras com conotações negativas, como sejam: solidão (4), tristeza (3), sofrimento (2), incapacidade, medo e morte (1 em cada). Os restantes 5 idosos atribuíram palavras com uma conotação positiva, nomeadamente: experiência (3) e paz (2). Na ERPI a totalidade (14) dos idosos apresentaram palavras com conotações negativas: tristeza (6), incapacidade (3), sofrimento (2), desatualização (2) e resignação (1). Os 5 idosos que tinham descrito o ser velho como sendo paz e sabedoria apresentaram como palavra descritiva da velhice sinónimos de impedimento e desatualização, associando a velhice as incapacidades que sentem quer do ponto de vista físico, quer intelectual. No SAD as palavras com conotação negativas foram as utilizadas pela maioria dos idosos – 12 idosos – para descrever a velhice surgindo palavras como: tristeza (5), morte (2), sacrifício (3) incapacidade e choque (1 em cada). Os restantes 3 idosos apresentaram palavras como experiência, passeio e idade para descrever a velhice. Numa análise transversal das 3 respostas sociais verificamos que palavras com conotação negativa foram as mais usadas para descrever a velhice - 38 idosos, 82,6%- nomeadamente: tristeza (14), incapacidade (5), solidão (4), sofrimento (4), morte (3), sacrifício (3), desatualização (2), resignação (1), medo (1) e choque (1).

Grafico n.º 2. Palavra para descrever velhice - conotação negativa



A ligação entre a velhice e uma palavra com conotação positiva foi apenas apresentada por 8 idosos (17,4%) no total dos idosos das 3 respostas sociais. A palavra mais utilizada por estes idosos foi experiência (4), seguida de paz (2), passeio (1) e idade (1).

Grafico n.º 3. Palavra que descreve velhice - conotação positiva



O segundo tema, limitações e potencialidades da velhice, foi concretizado pelas questões “Para si qual a principal vantagem de ser velho?” e “Para si qual a principal desvantagem de ser velho?”.

No que se refere às limitações de ser velho, 30,4% (14 idosos) não atribuiu qualquer vantagem associada à velhice. No grupo CD, 5 idosos consideraram-na um processo desagradável e negativo. No grupo ERPI, 8 idosos não identificaram qualquer vantagem na velhice e 1 idoso referiu não saber. No grupo SAD apenas 1 idoso não conseguiu deslumbrar qualquer vantagem na velhice.

Contrariamente ao tema anterior, a maioria dos idosos (69,6%, 32 idosos) identificaram vantagens na velhice. As vantagens reportadas em 12 idosos do grupo CD foram ter tempo livre (3), acompanhar a família (4), ter companhia e conviver (2), ter um conjunto de experiências e recordações do tempo vivido (2) e ter descontos (1). No grupo ERPI, 5 idosos realçaram o repouso (não trabalha), ter companhia e conviver, ter experiências e recordações, ter alegria e ter descontos (1 em cada). No grupo SAD, 14 idosos destacaram a possibilidade de acompanhar a família o seu desenvolvimento (filhos e netos) (7), ter tempo livre (3), ter experiências e recordações (3) e possuir património (1).

Consideramos que a representação sobre a vantagem do envelhecimento poderá estar interligada com a resposta social que frequenta e que, por princípio, relaciona-se com a autonomia e/ou apoio familiar que o idoso possui. Assim, na ERPI, onde encontramos os idosos com maior grau de dependência surge o maior número de resposta que negam qualquer benefício ligado à velhice e, pelo contrário, no SAD, com idosos que na maioria possuem uma retaguarda familiar presente quase diariamente verificamos uma constância em considerar que o acompanhamento dos filhos e netos são a maior vantagem desta fase da sua vida. Este acompanhamento familiar foi também destacado pelos idosos do CD que, como sabemos, permanecem no seu domicílio deslocando-se à instituição apenas durante o dia. A questão do tempo livre foi apenas salientada pelos idosos que frequentam o CD e o SAD, talvez por possuírem maior autonomia e, por isso, a possibilidade de exercer atividades nesse tempo. Já a importância e vantagem de nesta fase da vida conviver e estar na companhia de outros foi salientada apenas pelos idosos que frequentam o CD e a ERPI uma vez que os idosos de SAD não têm como hábito o desenvolvimento de atividades conjuntas com outros idosos (sendo o seu convívio centrado na família).

Em relação às desvantagens da velhice, as respostas foram muito semelhantes nos 3 grupos da nossa amostra. Cerca de 47,8% (22 idosos) assinalaram a limitação/ dependência física como a desvantagem mais marcante na velhice. No grupo CD, 8 idosos afirmaram “já não conseguir tomar banho sozinha” (Ecd5), “querer andar e não poder por falta de força nas pernas” (Ecd2); “estar incapacitada, não ter força...” (Ecd13). No grupo ERPI, 7 idosos responderam “a pessoa quer mexer-se e não pode, quer trabalhar e não pode” (Eerpi6), “não posso fazer aquilo que fazia” (Eerpi14), “não poder fazer quase nada sozinho” (Eerpi2). No grupo SAD, 7 idosos afirmaram “para mim é não ter a capacidade de fazer coisas que antes fazia. Não tenho força” (Esad6), “a perna já não tem a mesma força, canso-me rápido” (Esad8), “não poder andar, ter os ossos cansados” (Esad12).

De seguida, os problemas de saúde foram os mais destacados (12 idosos, 26,1%). No grupo CD, 6 idosos enunciaram “ter dores na coluna e pescoço e complicações a nível de bexiga e intestinos” (Ecd8); grupo ERPI, 2 responderam “ter problemas de saúde”. No grupo SAD, 4 idosos declaram “perda de visão e audição, ter dores” (Esad5), “aparecimento de doenças” (Esad7), “ter dores nos ossos e joelhos” (Esad10).

As alterações de humor surgem em 6 idosos (13%) da nossa amostra: 1 idoso no grupo CD refere “aborreço-me com mais facilidade” (Ecd12); 3 idosos no grupo ERPI salientam “estar triste” (Eerpi9 e 10), “não estar bem, não sentir bem por estar triste” (Eerpi11) e no grupo SAD, 2 idosos destacam “não ter vontade de fazer nada” (Esad3), “muitas vezes não estar bem-disposta, ficar triste” (Esad15).

Por fim, aparecem as limitações cognitivas, com destaque para o esquecimento (5 idosos, 10,9%): grupo CD, 2 idosos alegam “esquecimento, sentir a cabeça estranha...” (Ecd8); grupo ERPI, 1 idoso alega “esquecimento” e grupo SAD, 2 idosos testemunham “temos dificuldades em compreender”

(Esad2), “esquecemo-nos das coisas e a cabeça já não é o que era”(Esad4). Apenas 1 idoso (2,2%), do grupo ERPI, considerou não existir qualquer desvantagem.

O terceiro tema, Qualidade de vida, foi efetivado pela questão “O que é para si a qualidade de vida na velhice?”. As respostas de 20 idosos (8 do grupo CD, 7 do ERPI e 5 do SAD) realçam uma associação a qualidade de vida e elementos de sociabilização e estabelecimento de vínculos: “Ter companhia, apoio e afeto”. Elementos de saúde foram enunciados por 18 idosos (8 do grupo CD, 4 do ERPI e 6 do SAD): “Receber cuidados de saúde e outros cuidados, como alimentação, higiene, etc.”. Outros elementos elencados foram: “Ter autonomia” (3 idosos do grupo CD, 2 do ERPI e 1 do SAD); “Ter dinheiro” (3 idosos (1 grupo CD e 1 do SAD); “Ser respeitado” (1 idoso do grupo SAD.. Somente 1 idoso do grupo ERPI afirmou “Não existe qualquer qualidade de vida na velhice”.

Esta diversidade de repostas demonstra o carácter polissémico do conceito de qualidade de vida e reflete os conhecimentos, experiências e valores individuais e coletivos. Tendo em conta esta subjetividade os autores Coutinho, Franken e Ramos (2007) consideram que muitas vezes a qualidade de vida não é um reflexo das condições objetivas da vida, mas sim da avaliação que cada um faz dessas condições. Nesse sentido, na avaliação dos idosos entrevistados verificamos que a maioria deu importância a elementos subjetivos e não materiais, como o afeto, a companhia e, simultaneamente, a questões objetivos como a saúde e acesso aos cuidados médicos.

Conclusão

Tanto na perceção sobre o que é a velhice como na atribuição de uma palavra que caracterizasse a mesma, a maioria dos idosos demonstrou possuir uma representação negativa da velhice. Poderão ser várias as explicações para este fenómeno:

i) o facto de a maioria dos idosos entrevistados possuírem uma idade avançada, situado em média nos 80 anos, na quarta idade. Para Baltese Smith (citado em Caldas, 2007, p.165) “a quarta idade é a forma mais radical das limitações biológica”, já que está relacionada com o envelhecimento sem manutenção das capacidades funcionais. Esta situação traz consigo o aumento de períodos de incapacidade e a maior incidência de doenças não transmissíveis. A pluripatologia é um dos problemas associados ao envelhecimento, como nos recorda Machado (2009, p.128) os idosos em Portugal têm “(...) em média 5,6 patologias e consome sete medicamentos por dia entre prescritos, naturais ou não convencionais”. Esta situação poderá explicar a perceção negativa da velhice e a incidência nas respostas que colocam a dependência e os problemas de saúde como principal limitação do envelhecimento. Estas conclusões vão ao encontro das diversas pesquisas existentes, onde as limitações e declínio físico surgem como as principais perdas associadas ao envelhecimento (Costa e Campos, 2009; Sousa e Cerqueira, 2005; Torres et al., 2015).

ii) o conhecido sentimento de perda - perda de autonomia, do trabalho, dos amigos, do companheiro/a, etc.- associada ao envelhecimento, principalmente nesta quarta idade. Como refere Bosi (1983, p.37) “o velho sente-se um indivíduo diminuído, que luta para continuar a ser homem. O coeficiente de adversidade de coisas cresce: as escadas ficam mais duras de subir, as distâncias mais longas a percorrer”;

ii) a interiorização das imagens negativas existentes nos contextos sociais. A imagem de apatia, tristeza e inutilidade pode ser corroborada nos diferentes estudos no qual se associa o envelhecimento com o sentido de perdas das relações e laços familiares e capacidade de trabalho (Costa e Campos, 2009; Martins et al., 2009).

Esta (auto)desvalorização pode ter efeitos perversos ao nível da saúde, dos desempenhos cognitivos e comportamentais do idoso, traduzindo-se, por exemplo, por um aumento dos níveis de depressão e diminuição da autoestima (Marques, 2011). A revisão de Warmoth, Tarrant, Abraham e Lang (2016) corrobora esta ideia, pois encontraram na literatura sobre envelhecimento estudos que relacionam percepções negativas do envelhecimento com piores estados de saúde e de funcionamento, por exemplo, ao nível do bem-estar e qualidade de vida, memória e desempenho cognitivo, desempenho físico e fisiológico e mortalidade.

Embora em minoria, não podemos deixar de realçar a imagem positiva da velhice apresentada, associada à experiência e sabedoria, indo ao encontro dos resultados sobre as representações sociais do envelhecimento dos estudos de Teixeira et al (2007). Os idosos com percepções positivas sobre o envelhecimento, satisfeitos e com uma atitude positiva em relação a esta fase da vida, têm uma maior probabilidade de apresentar uma melhor condição psicológica do que idosos com percepções negativas. Desta forma, a compreensão e percepção das vivências do envelhecimento poderão ser um bom preditor da condição de saúde do idoso, da sua capacidade de ajustamento às mudanças associadas a esta fase e de uma maior satisfação com a vida (Mohammadpour, Sadeghmoghadam, Shareinia, Jahani, & Amiri, 2018).

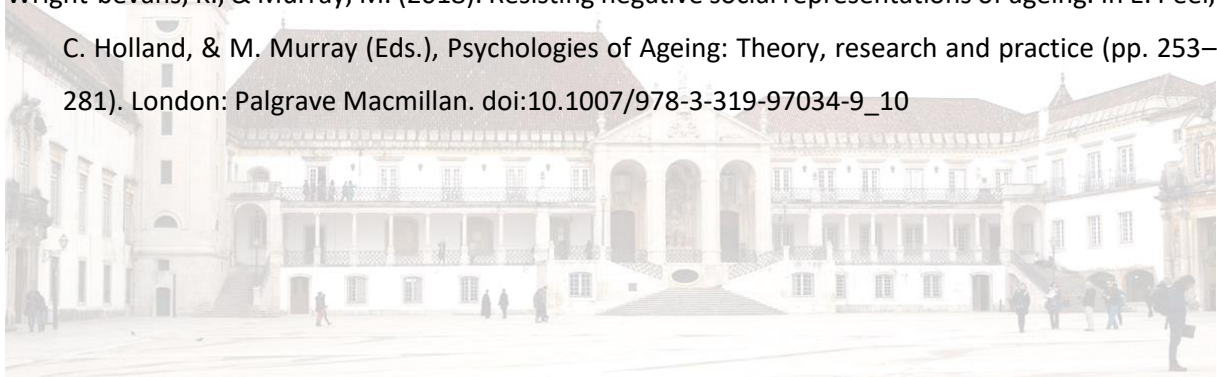
Apesar de algumas tentativas para apaziguar e suavizar o impacto que a palavra velho e velhice, permanece na atualidade percepções que incentivam e contribuem a propagação de estereótipos e preconceitos.

Embora este estudo seja limitativo e, por isso, não permita elaborar considerações generalistas, deixa pistas sobre a necessidade de revisão da compreensão social da velhice e das intervenções sociais a elas associadas. Acreditamos que ouvindo os idosos e compreendendo os reais significados da sua idade e das vivências associadas, poderemos construir melhores práticas de intervenção gerontológicas, adaptadas às necessidades daquela pessoa em particular.

Bibliografia

- Aguiar, A., Camargo, B. V., & Bousfield, A. B. da S. (2018). Envelhecimento e prática de rejuvenescimento: Estudo de representações sociais. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 38(3), 494–506. doi:10.1590/1982-37030004492017
- Bosi, E. (1983). *Memória e sociedade: lembranças de velhos*, 2ª ed. São Paulo: T.A. Queiroz editor.
- Caldas, C.P. (2007). “Quarta idade: a nova fronteira da Gerontologia”. In Netto, Matheus Papaléo. *Tratado de gerontologia*. 2. ed. São Paulo: Atheneu. Cap. 12. pp. 163-173.
- Costa, F.G; Campos, P.F. (2009). “Representações sociais da velhice, exclusão e praticas institucionais”. In *Revista Eletrônica de Psicologia e Políticas Públicas Vol.1 N°1*. pp.101-113.
- Daniel, F., Antunes, A., & Amaral, I. (2015). Representações sociais da velhice. *Análise Psicológica*, 3, 291–301. Doi:10.14417/ap.972
- Daniel, F., Caetano, E., Monteiro, R., & Amaral, I. (2016). Representações sociais do envelhecimento ativo num olhar genderizado. *Análise Psicológica*, 4, 353–364. doi:10.14417/ap.1020
- Fernández-ballesteros, R., Robine, J. M., Walker, A., & Kalache, A. (2013). Active Aging: A Global Goal. *Current Gerontology and Geriatrics Research*, 2013, 1–4. Doi:10.1155/2013/298012
- Freitas, M. C. de, Queiroz, T. A., & Sousa, J. A. V. de. (2010). The meaning of old age and the aging experience of in the elderly. *Revista Da Escola de Enfermagem USP*, 44(2), 403–408. doi:10.1590/s0080-62342010000200024
- Machado, M.C. (2009). Envelhecimento e políticas de saúde. Fundação Calouste Gulbenkian (org). *O tempo da vida*. Cascais: Príncipeia. pp. 125-133.
- Marques, S. (2011). *Discriminação da terceira idade*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Martins, C. R. M., Camargo, B. V., & Biasus, F. (2009). Representações sociais do idoso e da velhice de diferentes faixas etárias. *Universitas Psychologica*, 8(3). pp. 831-847.
- Martins, R. & Rodrigues, M. (2004). Estereótipos sobre Idosos: uma representação social gerontofóbica. *Millenium Revista do ISPV*, N.º 29, 249-254. [Consultado em 30/09/2019]. Disponível na internet em URL: <http://www.ipv.pt/millenium/Millenium29/32.pdf>.
- Miguel, I. (2014). Envelhecimento e desenvolvimento psicológico: Entre mitos e factos. In H. A. da Luz & I. Miguel (Eds.), *Gerontologia Social: Perspetivas de Análise e Intervenção* (pp. 52–67). Coimbra: Instituto Superior Bissaya Barreto.
- Mohammadpour, A., Sadeghmoghadam, L., Shareinia, H., Jahani2, S., & Amiri, F. (2018). Investigating the role of perception of aging and associated factors in death anxiety among the elderly. *Clinical Interventions in Aging*, (13), 405–410. Doi:10.2147/CIA.S150697
- Moscovici, S. (2005). *Representações sociais: investigações em psicologia social*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Moura, A. (2016). Pensar e compreender o envelhecimento. In A. Moura (Ed.), *Novas competências para compreender novas exigências no cuidar* (pp. 37-44). Vila Nova Gaia: Euedito.

- Poirier, J; Clapier-Valladon, S; Raubaut, P. (1999). *Histórias de Vida. Teoria e Prática*. Oeiras: Celta.
- Schulze, C. M. N. (2011). Social representations of ageing shared by different age groups. *Temas Em Psicologia*, 19(1), 43–57.
- Soares, C., Marques, A. M., Silva, M. G., Cerqueira, A. F., Bonança, Í., & Argüello, P. (2014). Are social representations of positive aging really effective? The aging process through the eyes of elderly people. *Journal of Spatial and Organizational Dynamics*, 2(2), 41–54.
- Sousa, L; Cerqueira, M. (2005). “As imagens da velhice e, diferentes grupos etários: um estudo exploratório na população portuguesa”. In *Kairós*, v.8, n.2, pp.189-206.
- Teixeira, M.V. et al (2007). “Envelhecimento e Rejuvenescimento: um estudo de representação social”. In *Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia*. V. 10, n.1, pp. 49-71.
- Torres, T. D. L., Camargo, B. V., Bousfield, A. B., & Silva, A. O. (2015). Representações sociais e crenças normativas sobre envelhecimento. *Ciência & Saúde Coletiva*, 20(12), 3621–3630. doi:10.1590/1413-812320152012.01042015
- Warmoth, K., Tarrant, M., Abraham, C., & Lang, I. A. (2016). Older adults’ perceptions of ageing and their health and functioning: a systematic review of observational studies. *Psychology, Health & Medicine*, 21(5), 531–550. doi:10.1080/13548506.2015.1096946
- Wright-bevans, K., & Murray, M. (2018). Resisting negative social representations of ageing. In E. Peel, C. Holland, & M. Murray (Eds.), *Psychologies of Ageing: Theory, research and practice* (pp. 253–281). London: Palgrave Macmillan. doi:10.1007/978-3-319-97034-9_10



36. Robots, lies and misinformation in Venezuela. Identifying automated Twitter profiles of the Telesur and Vtv media

Rodrigo Oliveira Silva¹²¹

412

Abstract: This article seeks to understand, in part, modus operandi of the proliferation of fake news practices through the Venezuelan media, in particular the use of bots. In this work, we used a set of techniques, known in academia as "digital methods", where we use big data extraction and visualization of large information networks. In this sense, the research focused on Twitter, considering that this social network has a more open API for developers and data scientist and real time data collection (streaming). With a data set of over 3 million profiles and 6,400 tweets from the teleSUR and VTV media following the March 8, 2019 "blackout" that left part of the country powerless, and through scripts and algorithms In Python, the results revealed not only the use of automated profiles in both media, but the exact number of fake followers. In this regard, the use of new digital methods contributes to a greater incentive of these practices among researchers. The strongest point of this research was to relate the content extracted from tweets to automated user profiles, in order to understand the influence of users in the dissemination of new items, through their own script that could be refined by other researchers and data scientists working with digital research methods.

Keywords: Fakenews, Politics, Venezuela, Twitter, Digital Methods

1. Introduction

On March 8, 2019 Venezuela awakens in the darkness. The current Venezuelan President Nicolás Maduro accused the United States, via twitter, of having a cyber assault was planned the largest hydroelectric dam in that country (Maduro, 2019). However, technicians have stated that Venezuela's energy system, which is impossible to attack in this way, because the system was built before the advent of the internet (Gomes, 2019).

Otherwise, self-proclaimed interim president Juan Guaidó attributed the situation to corruption and disastrous administration by this phenomenon (Phillips, 2019).

And while we still don't know the real reason for the power cuts in Venezuela, we can say in the midst of this scenario: Someone is lying and making use of social networks for this.

¹²¹ Universidade de Lisboa, ISCSP-ULisboa, sayhello@thedataminer.org.

Some people use networks to search for information (da Silva & Neto, 2019), while failing to differentiate between true and false content (Al-Rawi, Groshek, & Zhang, 2019). In addition, we have the automated profiles, bots, which are mechanical robots that interact with the physical world, [...] which produce and reproduce content on social networks (Ruediger et al., 2018). Influencing people's point of view through social networks like Facebook and Twitter

These bots are sometimes tasked with increasing the value of likes on a given page, inflating a debate, or even sharing fakenews - news articles that are intentionally and verifiably fake, and could mislead readers (Allcott & Gentzkow, 2017, p. 213).

And at this juncture, Venezuela's major media end up increasing the audience they already had off the internet, with their profiles within social networks. This is from VTV and teleSUR.

VTV, as the Venezuelan television station is known, was the first installed television channel to be broadcast in Venezuela. Nationalized in 1976, its shareholders today are the Venezuelan Development Corporation and the Venezuelan Telephone Company (VTV, 2019). TeleSUR is a multi-state television network (Venezuela, Bolivia, Cuba, Nicaragua and Uruguay), designed by former Venezuelan President Hugo Chaves (teleSUR, 2019).

In social networks, even considering that teleSUR and VTV own their official profiles. In the comment boxes we have a free universe for manifestations of various kinds of political positions.

2. Literature revision

Researchers have been making use of large data gathering - big data - associated with visualizing data across networks made in Gephi. "Mapping" and debating, what we will contemplate in the following paragraphs is a set of recent researches that cover the particularities of fakenews in the field of politics, in different depths and places. However, always inserted the digital social networking platforms.

An analysis of the hashtag #BlackLivesMatter (Stewart, Arif, & Starbird, 2018) showed that the debates are organized by thinking bias:

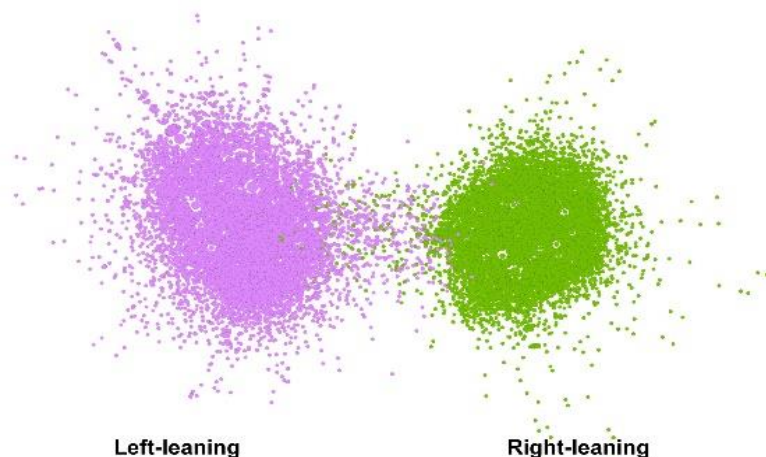


Fig. 1 Retweet network with two large communities.

Running the Force Atlas 2 algorithm (Jacomy, Venturini, Heymann, & Bastian, 2014), which identifies communities through the Gephi tool (Bastian, Heymann, & Jacomy, 2009), researchers distributed 248,719 tweets from 160,217 profiles where the terms "BlackLivesMatter", "BlueLivesMatter" and "AllLivesMatter" appear in two large communities.

The use of this technique, as we will see in more detail in our methodological chapter, is understood as a "visual exploration of the network". This type of network is used to explore and make sense of large and complex related data sets (Venturini, Jacomy, Bounegru, & Gray, 2018).

In this same perspective Nechai & Goncharov (2017) explored the map of Russian political predilections during the anti-corruption demonstrations in March 2017 on Twitter. More than 45,000 tweets analyzed that mapped the political polarization of that country.

According to the article (idem, 2017), although the actions of Russian politicians appear to be moderate, there was a huge diversity of values shared by users in discussions on social networks.

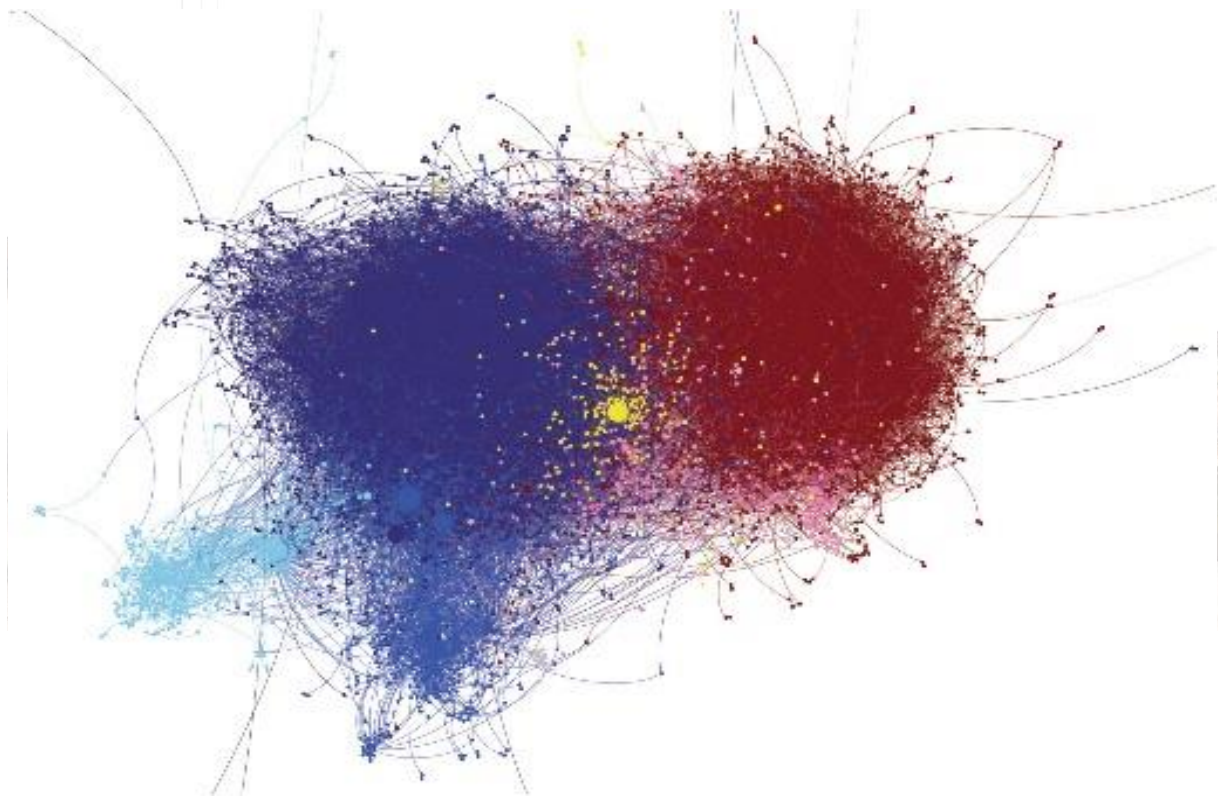


Fig. 2 Blue (and bluish) color means anti-government; red (and reddish) means pro-government; yellow - neutral color.

Research such as those described in this chapter become more and more frequent as elections approach or there are conflicts that somehow involve the political sphere. Investigating changes in real world behaviors through their relationships in the virtual world (Hutchinson, 2017).

As we will see later, what we will propose in this research is not this complete statistics about bots and fake profiles in each of the Venezuelan media, be it big, small, public or independent. But identify

whether or not there is and, later, what is the speech of these fake / automated profiles discussing with users and influencing them.

To identify these fake bots / profiles you need to look at their content, links, followers and network (Arnaudo, 2017). According to Arnaudo (2017), little interaction with real profiles, low followers can identify a possible fake or automated profile. Thus, user accounts that publish in excess in a short period of time may point to some automation process, which is one of the main features of bots (Krombholz, Merkl, & Weippl, 2012).

Although many fake profiles post superficialities, simulating the digital activity of a real profile, content playback (such as shares and retweets of other profiles) is visible. And while Facebook allows dating a post where a profile can build a complete timeline of years of network presence, this can be easily identifiable (Ramalingam & Chinnaiah, 2018), just pay attention to the account creation date, for example.

2. Methods

Some clues have been provided throughout this introduction and state of the art so that we can now reach this point of systematization. Through the new digital methods, it is proposed to identify the use of bots among the followers of VTV and teleSUR on Twitter, relating them with the advent of fakenews. This will require:

- a) Check if bots are used by VTV and teleSUR media on Twitter;
- b) Verify, via a data network, whether the VTV and teleSUR media are connected through the interaction of their followers;

2. 1. Digital Methods

The Internet, besides being seen as a large information base, determines an essential condition of the new information society: the abundance of all data types (Manovich, 2002). In this sense, defining the research objects presupposes defining among the various methodologies.

In the new digital methods, according to Richard Rogers (2013a) it is important to reflect on the particularities of digital platforms and not just to adjust the instruments coming from other fields of research, thus rethinking the practical uses of academic research. But capture and analyze hyperlinks, tags, search results, archived sites, social networking profiles, and other digital objects (Rogers, 2013, p. 367) based on knowledge and use of online tools.

When conducting research using new digital methods, the question arises: how to collect data? The answer is data collection via the Application Programming Interface (API), which by its name says, is a programming interface for web pages. application (Alves, 2016, p. 74).

The term is designed to define an infrastructure that supports design and specific applications that allows third parties to incorporate these applications into these environments (Facebook, 2019). In practice the API is a way of making public and accessible information not so visible.

Knowing how to work with APIs makes data extraction a lot easier, but on the other hand, APIs reflect platform business policies and set a number of limitations on research (Alves, 2018, p. 208). In most cases, APIs with relevant data establish specific credentials for each developer, who must sign up, accept the legal terms of use and comply with the platform's privacy policy. In this way, the platform privacy policy documentation and terms become the fundamental parts of accessing an API.

2.2 Identifying Automated Profiles

In this context, we will investigate the accounts of the followers of Venezuela's two largest media on Twitter: Telesur and Vtv. To do so, we designed a system from the public APIs of Twitter and Botometer. This consists of calculating, from random sampling, the probability of each follower being an automated profile.

Botometer (OSoMe, 2019) is an algorithm that was developed in collaboration by the Indiana University Network Science Institute (IUNI) and the Center for Complex Networks and Systems Research (CNetS) to classify a particular profile as a bot or real profile, based on previously classified examples (OSoMe, 2019). When the algorithm checks a profile by ID, a call is made using the Twitter API and answered to the Botometer API based on characteristics such as account profile, friends, social network structure, and activity patterns. (Varol, Ferrara, Davis, Menczer, & Flammini, 2017).

3. Applying the Method

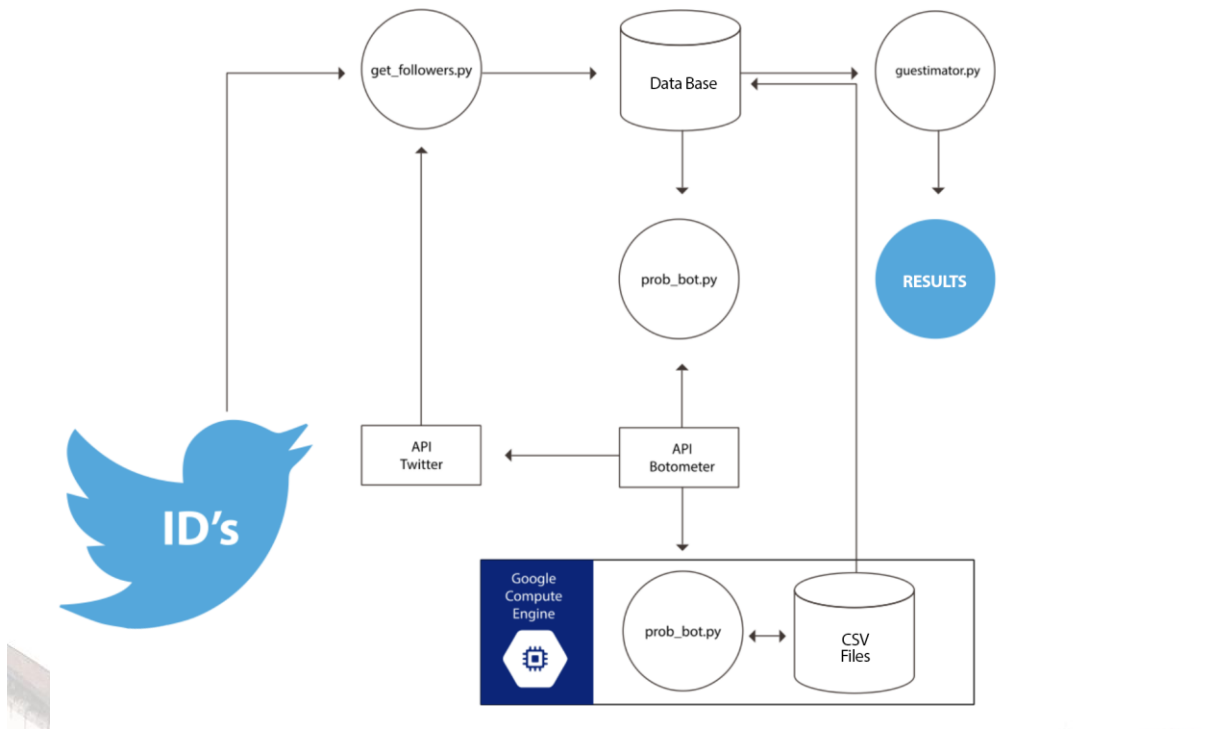
What we will see from now on is a universe of related pages, starting with Vtv (official government channel) and Telesur (one of Venezuela's largest private channels). Enabling the creation of a mapping and pointing, with the help of digital methods, who are the dominant voices of this universe and how they act.

Through the website TweeterID (Hess, 2019) the extraction reference of the following pages was identified:

NOME	ID	URL
VTV	118864905	https://twitter.com/VTVcanal8
TELESUR	45013575	https://twitter.com/telesurtv

Fig. 3 Media IDs.

Based on the Twitter and Botometer APIs, we have created a procedure for extracting users who follow Vtv and Telesur profiles and then calculate which of these can be an automated profile. This



system can be viewed below:

Fig. 4 Research workflow.

These Python files were made available through GitHub¹²² and were used in a study that analyzed the followers of Brazil's presidential candidates from 2018 (Lago & Massaro, 2018).

4. Results

The first approach used in the tests and to obtain the first samples was to use again a local computer that executes the calls and records the follower score in the MySQL database.

To streamline the process, we changed the script to run in multiple processes, improving efficiency and speed, and opted to use CSV files limited to 100,000 users for each profile, and run the Python script on Google Compute Engine (Google, 2019), distributed on 20 virtual machines. We obtained:

	teleSUR TV	VTV CANAL 8
Followers	1662222	1578727
Sample	11546	31610

¹²² <https://github.com/internetlab-br/Twitter-Bots>

Sample for 1% margin	9549	9546
Average	32.05245420094013%	39.19520644404494%
	+/- 0.8199755426946691%	+/- 0.4969009779125952%
IC	519153.131402661, 546412.7591332413	610940.5969363073, 626630.0167394476

Fig. 5 Results.

With a database of over one and a half million followers extracted from Python commands and stored in a MySQL database, and through samples of nearly ten thousand profiles, we discovered the estimated number of automated profiles that follow both Vtv channel as the Telesur channel. The chart below allows a simple comparison:

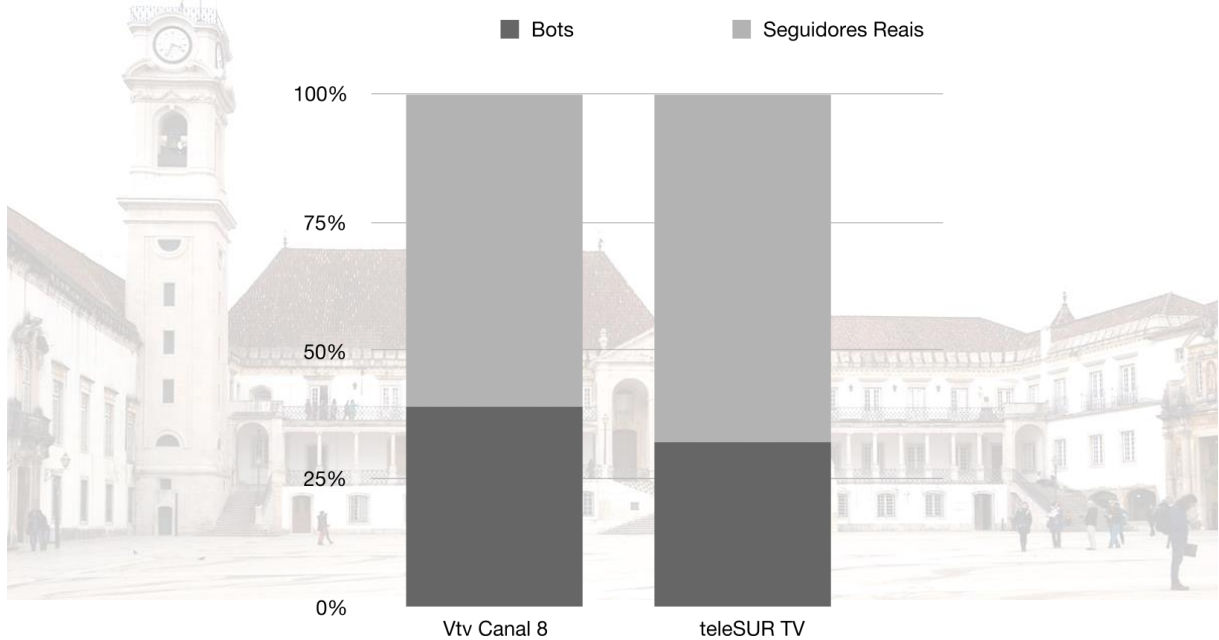


Fig. 6 Percentage / Ratio bots X actual followers.

5. Connection through followers

Given the collected data, using the Gephi tool, an algorithm (force atlas 2) and a metric (modularity) were performed that allowed the creation of a network. Where we can see that while the media are not directly connected, their followers fulfill the bridging function between the media:

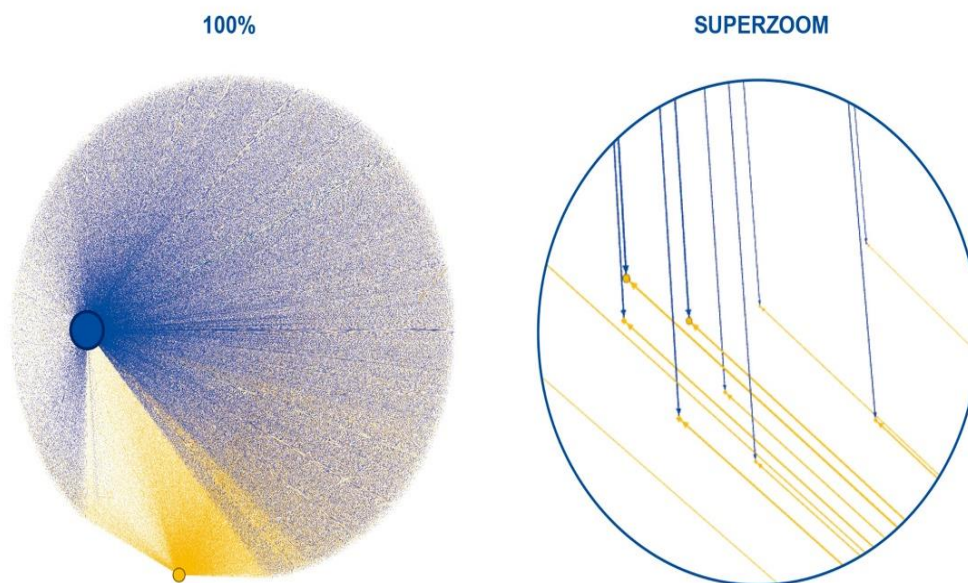


Fig 7 Twitter users structure made with Gephi software composed by the followers of the analyzed media. Blue color for Telesur; yellow for Vtv.

6. Conclusion

This process lasted 4 days because the Twitter API only allows 5000 followers to get every 15 minutes. In total, 6478006 followers were obtained from a total of 6 profiles. Importantly, this number is not the exact sum of all followers of these profiles, as calls to the Twitter API are subject to network instabilities, so some followers may not have been downloaded.

To obtain the scores, we selected only two profiles: teleSURtv and VTVcanal8. In addition, we limited the sample to 100000 followers per profile. This decision was taken to favor time. Because obtaining the scores of each profile is a very lengthy process.

For each profile, one by one, an API call was made to Botometer. Since each profile needs to go through the API call individually, and each call answers on average within 300ms, and we have 200000 profiles, we have an idea of how long this process takes.

Importantly, not all profiles will score at the end of the process because Botometer API calls are subject to network instabilities, and accounts that have no posts are not parsed.

Importantly, although Botometer has a hit rate of around 86% (<https://aaai.org/ocs/index.php/ICWSM/ICWSM17/paper/view/15587/14817>), it was not used here to rank individual accounts and yes to get estimates of the automated follower population for a specific account.

Robots are fundamental elements of the internet, helping users from "always". On the other hand, when used to automate accounts non-transparently, they can offer misinformation to a large number of people, making any topic a network topic, leveraging content in an orchestrated manner.

By inflating audiences, robots increase a profile's relevance and reliability. Even more so, when this profile belongs to a media in an electoral period or of political instability in a country, such as Venezuela.

Not only are we using bots, but how many are bots from the two main Twitter accounts in the current context of Venezuela: a civil war for the governance of the country, supported not only by “military power” but by social networks.

The use of Python programming language, through well-written, clearly written, organized and understandable source code, contributes to a greater encouragement of these practices among researchers. The highlight of this research was to relate content extracted from tweets to automated user profiles, in order to understand the influence of robots on the spread of fakenews. However, it is clear that the closer the events are to data extraction, the better the contribution to the search results.

There are many interests at stake, and apparently none of them have to do with democracy. The fall of Nicolás Maduro seems to be easy, especially if we look at the political forces interested in it. Hard to imagine, it is a democratic future for Venezuela.

References:

- Acosta, H. G., Cerioli, L. G., & Roberto, W. M. (2014). A Nova Esquerda no Poder da América Latina. *RIPE | Relações Internacionais para Educadores*, 1, 81–107. Recuperado de <https://www.ufrgs.br/ripe/wp-content/uploads/2016/03/Edição-2014-Discutindo-América-Latina-Desafios-e-Possibilidades.pdf#page=81>
- Allcott, H., & Gentzkow, M. (2017). Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), 211–236.
- Al-Rawi, A., Groshek, J., & Zhang, L. (2019). What the fake? Assessing the extent of networked political spamming and bots in the propagation of #fakenews on Twitter. *Online Information Review*, 43(1), 53–71. <https://doi.org/10.1108/OIR-02-2018-0065>
- Alves, M. (2016). Abordagens da Coleta de Dados nas Mídias Sociais. In M. Stabile & T. Silva (Orgs.), *Monitoramento e Pesquisa em Mídias Sociais - Metodologias Aplicações e Inovações* (1º ed, p. 67–84). Recuperado de <https://www.ibpad.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Monitoramento-e-pesquisa-em-midias-sociais.pdf>
- Alves, M. (2018). Mapeamento das Fanpages Políticas no Facebook. In *Estudando cultura e comunicação com mídias sociais*. Brasília: IBPAD.
- Aos Fatos. (2019, abril 11). Todas as declarações de Bolsonaro, checadas. Recuperado 19 de abril de 2019, de Aos Fatos website: <https://aosfatos.org/todas-as-declara%C3%A7%C3%B5es-de-bolsonaro/>

- Barbosa, A., & Salgueiro, C. (2017). Construção e Desconstrução de Lideranças Políticas na América Latina Pelos Veículos na Indústria Jornalística: Collor e Chávez na Revista Veja. *40º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*. Apresentado em Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, Curitiba. Recuperado de <http://portalintercom.org.br/anais/nacional2017/resumos/R12-1387-2.pdf>
- Barros, P. S. (2006). Chávez e Petróleo: Uma Análise da Nova Política Econômica Venezuelana. *Cadernos Prolam/USP*, 5(9), 209–237. Recuperado de <http://www.periodicos.usp.br/prolam/article/download/81813/85117>
- Bastos, J., & Obregón, M. (2018). Venezuela em Crise: O Que Mudou com Maduro? *Revista de Derecho y Cambio Social*, (52), 1–16. Recuperado de https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/VENEZUELA_EM_CRISE.pdf
- BBC. (2017, julho 31). *Venezuela's constituent assembly explained*. Recuperado de <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-40704184>
- BBC. (2018, outubro 22). O que levou a Venezuela ao colapso econômico e à maior crise de sua história. Recuperado 28 de abril de 2019, de G1 website: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/22/o-que-levou-a-venezuela-ao-colapso-economico-e-a-maior-crise-de-sua-historia.ghtml>
- BBC. (2019, fevereiro 8). *O que se sabe sobre os caminhões com comida que Maduro não deixa entrar na Venezuela*. Recuperado de <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47169643>
- Bounegru, L., Gray, J., Venturini, T., & Mauri, M. (2018). *A Field Guide to 'Fake News' and Other Information Disorders* (1º ed). Recuperado de <http://fakenews.publicdatalab.org>
- Cannon, B. (2004). Venezuela, April 2002: Coup or Popular Rebellion? The Myth of a United Venezuela. *Bulletin of Latin American Research*, 23(3), 285–302. <https://doi.org/10.1111/j.0261-3050.2004.00109.x>
- Conti, P. (2019, maio 27). Workbench - Data platform for journalists. Recuperado 27 de maio de 2019, de Workbench website: <http://workbenchdata.com/>
- da Silva, C. B., & Neto, E. M. R. (2019). As Redes Sociais como Fonte de Informação e Estudo: Um Plantão Tira Dúvidas a partir de um Grupo de Whatsapp. *Encontro de Extensão, Docência e Iniciação Científica (EEDIC)*, 4(1).
- Daniel, V. C. Z., Jaqueira, M. M., & Martins, F. J. (2015). Mobilizações Urbanas Latino-Americanas, e o direito de ir e vir: Caracazo e as revoltas de junho de 2013 no Brasil. *Anais das IV Jornadas Internacionais de Problemas Latino-Americanos*. Apresentado em Lutas, Experiências e Debates na América Latina: Anais das IV Jornadas Internacionais de Problemas LatinoAmericanos- I, Foz do Iguaçu. Recuperado de <https://dspace.unila.edu.br/123456789/1671>

de Lima, C. M., & Junior, M. T. (2006). Hugo Chávez através da revista Veja. A construção de um vilão. *Ameríndia-História, cultura e outros combates.*, 1(1), 11. Recuperado de <http://www.periodicos.ufc.br/amerindia/article/view/1384>

Delgado, R. G. M. (2019). Sistemas políticos y quiebre del bipartidismo. Análisis histórico comparado entre Uruguay y Venezuela. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, (20), 1–9. <http://dx.doi.org/10.32870/cl.v0i20.7341>

Facebook. (2019, abril 20). Facebook for Developers. Recuperado 20 de abril de 2019, de Facebook for Developers website: <https://developers.facebook.com/>

Folha de São Paulo. (2018, outubro 11). Inflação na Venezuela ultrapassa 1.000.000% em 12 meses pela primeira vez - 11/12/2018 - Mundo - Folha. Recuperado 28 de abril de 2019, de <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/12/inflacao-na-venezuela-ultrapassa-1000000-em-12-meses-pela-primeira-vez.shtml>

Folha Online. (2002). Folha Online - Especial - 2002 - Venezuela. Recuperado 28 de abril de 2019, de https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/venezuela/hugo_chavez-cronologia_politica.shtml

G1. (2013, abril 15). Herdeiro de Chávez, Maduro é Eleito na Venezuela; Rival não Reconhece. Recuperado 28 de abril de 2019, de Morte de Hugo Chávez website: <http://g1.globo.com/mundo/hugo-chavez/noticia/2013/04/herdeiro-politico-de-chavez-maduro-e-eleito-presidente-da-venezuela.html>

García-Guadilla, M. P. (2019). Dilemas del Ecosocialismo Post-Neoliberal y Resistencia de Los Movimientos Sociales Frente al Modelo Neo-Extractivista en Venezuela. *ENCUENTROS LATINOAMERICANOS (Segunda Época) ENCLAT ISSN 1688-437X*, 8(2), 3–47.

Gaúcha ZH. (2019, março 26). Novo apagão atinge grande parte da Venezuela | GaúchaZH. Recuperado 19 de abril de 2019, de Gaúcha ZH website: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/mundo/noticia/2019/03/novo-apagao-atinge-grande-parte-da-venezuela-cjtp3jzh700e301prla4mival.html>

GitHub. (2019, abril 19). The world's leading software development platform · GitHub. Recuperado 19 de abril de 2019, de The world's leading software development platform · GitHub website: <https://github.com/>

Gomes, J. F. (2019, março 10). Venezuela. Nicolás Maduro atribui apagão a ataques informáticos e incêndio em estação elétrica. Recuperado 19 de abril de 2019, de Observador website: <https://observador.pt/2019/03/10/venezuela-nicolas-maduro-atribui-apagao-a-ataques-informaticos-e-incendio-em-estacao-eletrica/>

Google. (2019, maio 26). Compute Engine: IaaS | Compute Engine. Recuperado 26 de maio de 2019, de Google Cloud website: <https://cloud.google.com/compute/?hl=pt-br>

- Gott, R. (2011). *Hugo Chávez and the Bolivarian revolution*. Verso Books.
- Grassetti, J., & Prego, M. F. (2017). *Think tanks, intelectuales y derechas: El rol de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) en Venezuela y Argentina (2015-2017)*.
- Gruzd, A. (2016). Netlytic - social media text and social networks analyzer. Recuperado 27 de maio de 2019, de Netlytic - social media text and social networks analyzer website: <https://netlytic.org/>
- Harnecker, M. (2003). Militares venezuelanos : peculiaridades que deteminam seu compromisso junto ao povo. *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)*. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20111026113702/militve.pdf>
- Hess, J. F. and D. (2019, maio 26). TweeterID - Twitter ID and username converter. Recuperado 26 de maio de 2019, de TweeterID - Twitter ID and username converter website: <https://tweeterid.com>
- Hitner, V. (2012). O esgotamento do modelo puntofijista e a ascensão de Chávez. *Revista Espaço Acadêmico*, 12(137), 45–54.
- IOM. (2019, abril 28). International Organization for Migration. Recuperado 28 de abril de 2019, de International Organization for Migration website: <https://www.iom.int/>
- Lago, L., & Massaro, M. (2018). *Bot ou Não: Quem Segue os Candidatos a Presidente?* Recuperado de INTERNETLAB Pesquisa em Direito e Tecnologia website: <http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2018/07/Relat%C3%B3rio-Bots-ou-n%C3%A3o.pdf>
- Lusa, A. (2019, março 9). Governo Venezuelano diz que vai provar à ONU Envolvimento dos EUA no Apagão. Recuperado 19 de abril de 2019, de Observador website: <https://observador.pt/2019/03/09/governo-venezuelano-diz-que-vai-provar-a-onu-envolvimento-dos-eua-no-apagao/>
- Maduro, N. (2019, março 9). Hoy, cuando el imperio de los EE.UU., en su desespero por echarle mano a nuestros recursos naturales, intensifica sus brutales agresiones contra la Patria, nos plantamos con firmeza para defender nuestra tierra y gritar con fuerza: ¡Yankee Go Home! ¡Somos Antiimperialistas!pic.twitter.com/eGeU3qHZqB [Tweet]. Recuperado 19 de abril de 2019, de @NicolasMaduro website: <https://twitter.com/NicolasMaduro/status/1104432249246830592>
- Manovich, L. (2002). *The Language of New Media* (1st MIT Press pbk. ed). Cambridge, Mass: MIT Press.
- Marres, N., & Weltevrede, E. (2013). Scraping the Social?: Issues in live social research. *Journal of Cultural Economy*, 6(3), 313–335. <https://doi.org/10.1080/17530350.2013.772070>
- Maya, M. L. (2003). The Venezuelan “Caracazo” of 1989: Popular Protest and Institutional Weakness. *Journal of Latin American Studies*, 35(1), 117–137. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3875580>
- Meza, A. (2016, outubro 7). Venezuela anuncia que Leopoldo López será acusado por 43 mortes. Recuperado 28 de abril de 2019, de EL PAÍS website: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/06/internacional/1475735544_853102.html

- Nogara, T. S., & Wobeto, V. L. (2019). Implicações da Crise Migratória Venezuelana para as Políticas Brasileiras de Segurança e Defesa: Perspectivas para o Equacionamento de Conflitos. *Espaço Aberto*, 9(1), 23–42.
- OSoMe. (2019, maio 26). Botometer. Recuperado 26 de maio de 2019, de Botometer by OSoMe website: <https://botometer.iuni.iu.edu>
- Pedraja, R. D. L. (2016). *Free Trade and Social Conflict in Colombia, Peru and Venezuela: Confronting U.s. Capitalism 2000-2016*. Jefferson, North Carolina: McFarland.
- Phillips, T. (2019, março 8). Venezuela: huge power outage leaves much of country in the dark. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/2019/mar/07/venezuela-hit-by-major-power-outage>
- Rogers, R. (2013). *Digital Methods*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Rogers, R. (2019). *Doing Digital Methods* (1º ed). Recuperado de <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/doing-digital-methods/book261134>
- Ruediger, M. A., Liguori Filho, C. A., Santos, E. F., Santos, G. K., Salvador, J. P. F., Karolczak, R. M., ... Silveira, V. D. (2018). *Bots e o Direito Eleitoral Brasileiro: Eleições 2018* [EPub book]. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10438/26227>
- Santos, F. N. Z. P., & Vasconcelos, T. M. (2016). Venezuelanos no Brasil: da crise econômica para a crise política e midiática. *XVI Simpósio Regional de História – Saberes e práticas científicas*. Apresentado em Saberes e Práticas Científicas, Rio de Janeiro. Recuperado de http://encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/42/1465525214_ARQUIVO_VenezuelanosnoBrasil-dacriseeconomicaparaacrisepoliticaemidiatica.pdf
- teleSUR. (2019, junho 9). Acerca | teleSUR. Recuperado 9 de junho de 2019, de <https://www.telesurtv.net/pages/sobrenosotros.html>
- Twitter. (2019, março 9). #sinluz [Hashtag]. Recuperado 19 de abril de 2019, de #sinluz website: <https://twitter.com/hashtag/sinluz>
- Valente, L., & Santoro, M. (2007). A Diplomacia Midiática do Governo Hugo Chávez. *Carta Internacional*, 2(1). Recuperado de <http://cartainternacional.abri.emnuvens.com.br/Carta/article/view/410/164>
- Varol, O., Ferrara, E., Davis, C. A., Menczer, F., & Flammini, A. (2017). Online Human-Bot Interactions: Detection, Estimation, and Characterization. *arXiv:1703.03107 [cs]*. Apresentado em Eleventh international AAAI conference on web and social media. Recuperado de <http://arxiv.org/abs/1703.03107>
- VTV. (2019, junho 9). Así SOMOS. Recuperado 9 de junho de 2019, de Venezolana de Televisión website: <http://vtv.gob.ve/asi-somos/>

Yang, K., Varol, O., Davis, C. A., Ferrara, E., Flammini, A., & Menczer, F. (2019). Arming the Public with Artificial Intelligence to Counter Social Bots. *Human Behavior and Emerging Technologies*, 1(1), 48–61. <https://doi.org/10.1002/hbe2.115>



37. Exploring the discourses inherent in Social Work methods of intervention: Restorative Practice in the UK

Karen D. Roscoe¹²³

426

Abstract: This paper applies a textual analysis to accounts of social care/work practitioners involved in a study which explored the use of Restorative Practice (RP) in children and families social work. Utilising Critical Discourse Analysis (CDA), it analyses how these ideas were consumed in occupational culture by exploring three discourse topics. The accounts of respondents are viewed here as texts and include any form of written, visual or spoken language. Texts are produced (created) and consumed (received and interpreted) in our everyday social and cultural interactions (known as discursive practices).

Discourse is that linguistic output, which is produced by human beings when they meet, chat, work and communicate in everyday interactions (Yates, 2006). Parker (1998) suggests that the way in which we talk and interact produces the objects of our knowledge and the practice (action) that is informed by that knowledge. Containing sets of statements that bring social objects into being, discourses themselves become accustomed sets of practices which are continuously recreated in patterns of communication (known as discursive practices) (Mumby and Stohl, 1991). As noted by Fairclough (1992) discourse structures, constructs and constitutes our perceptions of reality and the power behind the discourse here is understood as hegemonic.

Key Words: Restorative, Style, Genre, Critical Discourse Analysis, Culture.

Restorative Practice & Children and Families social work.

This paper begins by drawing on earlier definitions of the term restorative justice which has its roots in the justice system in New Zealand (Consedine, 1995). Viewed as a social movement in the 21st century by Robert and Vos, (2007), Marshall (1996) illustrated this form of practice as a process whereby all the parties with a stake in a particular offence come together to resolve collectively how to deal with the aftermath of the offence and its implications for the future. Throughout the 20th century, much attention had been devoted to creating a culture in which citizens engage in non-coercive decision-making processes (Fullinwider, 1999). These ideals were based on the notion of the civil society influenced by Scottish Enlightenment philosophers such as Adam Ferguson and Adam Smith (Baker, 2002). In moving away from hierarchal forms of knowledge in which decisions were

¹²³ University of Wolverhampton, k.roscoe@wlv.ac.uk.

dictated, there was a steer towards involving children and families in decision making processes. As a result, RP draws on methods such as 'Family Group Conferencing' as a means in which to promote this style of participation (Merkel-Holguin, 2003).

According to Robert and Vos (2007) 'community' in RP/justice was originally developed in 1973 as part of a much larger project on deinstitutionalization and community-based services. Here, there is a concerted attempt to help children and families understand that their actions not only impact upon a person but is also considered to negatively impact on the broader community in which they live. The community itself is also considered a victim. This form of practice is considered an effective alternative to the 'traditional' punitive approach (van Alphen, 2014). Strongly rooted in systems theory, the notion of social responsibility draws on a systemic approach by assuming that any incident that happens in a community is a part of that community.

In the context of this research, we might replace the use of the word 'offence' with notions of conflict, relationship breakdowns or any aspects of problems which implicates the need for social work intervention. Restorative 'practice' as opposed to 'justice' in today's language is understood as 'social responsibility'. Richards (2010) and Phoenix and Kelly (2013) pinpoint how RP is framed in a language of 'responsibilising' representing the goals of the state. This is a succinct point, given Braithwaite's (1995p. 7) early choice of language when explaining what RP entailed. It was described as 'a process that 'empowers' families and sharpens family's responsibilities. This can be identified in policy discourse, for example, In England and Wales, the introduction to the report published by the Independent Commission on Antisocial Behaviour (2010) uses language like individuals need to 'face up to the consequences of their actions and accept responsibility for them' These ways of talking promote messages about what forms of behaviour are considered acceptable. The philosophical principles of restorative justice have married well with the responsabilisation agenda and welfare regimes in the UK (Gray, 2009) because RP emphasises the acknowledgement by the young person/family of the harm done to themselves, others and the wider community.

Context of the Research

The research was conducted in partnership with a Local Authority in England, UK in 2018-19 where the organisation had implemented an intensive training program of RP to all staff within their authority as part of a wider cultural change. Ethical approval was gained from two processes, both the University and external Research Governance Framework of the Local Authority. The evaluation set out to explore how well RP was being digested, applied and implemented within children and families within four service areas. This paper draws on focus group data as part of the study only - purposeful to analysing discursive practices (as styles and genres) within social work.

Participants were invited to be involved in this study and this included family support workers, team managers, social workers and school liaison officers. The information was disseminated via the local authority, but respondents who 'opted in' communicated this directly to the researcher. Confidentiality was carefully maintained and adhered to as a result of the employment status of each participant.

Data collection was conducted through focus groups initially (n=6) as the first phase (across the four service areas of Transitions, Child Protection, Early Intervention and Intensive Service) an additional 16 separate individual interviews (n=4) were conducted by the author/researcher across four service areas. A separate focus group was undertaken with team managers across the services for the purposes of the original aims and objectives of the study in partnership with the authority. In this case, where there were only minimal participants, a further focus group was undertaken. Practitioners ranged from being in their first year of social work qualified status to being very experienced social workers with over 40 years' experience, as well as unqualified family support workers in the team identified as 'Intensive Family Services'. This paper explores three Discourse Topics (DT1) from focus groups only and applies each of these to genres within social work discourse for the purposes of applying CDA

- 1) **Structure for Practice**
- 2) **The Facilitator**
- 3) **Solution Circles**

Methodology

The transcripts as 'texts', fully recorded and transcribed, draw on theories that view language as constructing our social realities and identities.

'One of the main tasks of discourse analysis is to 'disarticulate' the texts (language) of everyday life as a way of 'disrupting common sense' about the naturalness or inevitability of identities, values and concepts, thus showing the workings of power and material interests in the most seemingly innocent of texts' (MacLure, 2003, p.9).

In order to explore discursive practices of respondents, the researcher looks for 'styles' and 'genres' that can be found in the text. The 'war on terror' is an example of a genre that can be found in political speeches, the news, films and forms of communication which reinforce discrimination such as 'islamophobia' (Mayr, 2008). Genres then are characterised as sets of conventions and beliefs that influence ways of talking or behaving in all cultures. To all intents and purposes, genres can be understood in CDA as a way of 'acting' and behaving in discourse and are understood as a means of disseminating specific discourses and ideologies (Machin and Mayr, 2012).

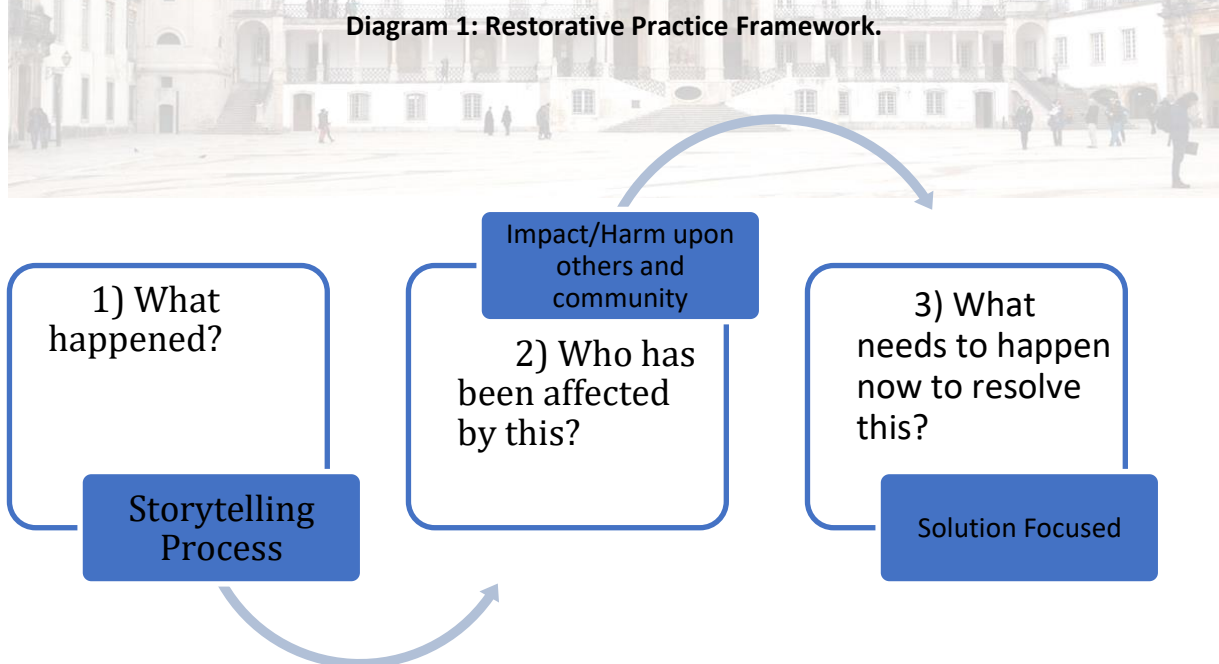
The social context is conceptualised by unpacking discourse through the three levels of analysis with the first level called the micro-analysis. This involves a systematic and detailed textual analysis and the other two layers (discursive and social practices) are understood in CDA as the meso and macro level analysis. Each text will also signify relational, experiential and expressive values of the social actor (speaker).

- Relational values refer to social relations and relationships, whereby the listener seeks insights into power, tension, conflict and harmony in the interactive arena depicted in text.
- Expressive values depict the ways in which a social actor evaluates the subjects within a text and, in doing so, reveals aspects of identity (self, others, objects) referred to in the text.
- Experiential values represent knowledge and beliefs that reflect an individual's own world view in the social and cultural world that they are a part of (Fairclough, 2001).

For a full discussion on the methodology and its usefulness for social work, please refer to Roscoe and Pithouse 2018; Roscoe 2019 cited in Webb 2019, pp. 194-205.

DT1: Structure for Practice

In this research, the word choices in the texts below represent the ideas and knowledge (as key concepts) that were deployed by practitioners who utilised RP techniques and methods. The respondents below are recounting a framework to work with children and families of which includes: 1) The story telling processes, 2) Identification of the harm caused and to whom and 3) What needs to happen now to restore the harm. See diagram 1:



Adapted from: (McCold, P., & Wachtel, T. (2002). pp. 110-142)

Word choices in the texts below represent knowledge formations and result in different ways of interacting/practising in occupational cultures (Mumby and Stohl, 1991). These words represent the cognitive map of practitioners and how they are making sense of RP (Fairclough, 2005). Not only does this illustrate how these practitioners were assimilating these ideas, but demonstrates how the three stage model had helped and aided practitioners not to 'drift' in practice. That is, it had provided a framework that enabled them to reconcile the processes, skills and focus of their intervention with children and families using RP concepts.

*It's been a bit of a safety net. If you feel like you're **going off track** (FG2)*

*I've used the model as a framework, **as the foundation**, if you like, and then maybe just a slight adjustment (FG2).*

***It gives you that framework**, that permission to perhaps practice in a way that comes naturally to you that you can then reflect on afterwards and go, oh yeah that was restorative (FG1).*

*It's like a start, beginning an end - beginning, middle and end, and it's just - again **it's about structure and making it easy for yourself** because you can make things complicated yourself can't you (FG6).*

Genre: While on one level basic and uncomplicated, the choice of words here denotes a more mainstream sense of the occupational mission in social work attached with Local Authority practice. Such formulations do implicitly reveal something of the discursive dominance of needing a framework and clear process to 'keep on track' in children and families social work. This was a common theme throughout the focus groups, revealing how 'going off track' was considered a negative aspect of social work practice in children and families. This type of metaphor is referred to as a 'rhetorical trope' in CDA and understood as figurative language. Figurative language constitutes a rhetorical code and understanding this code is part of what it means to be a member of the culture in which it is employed. Often used to generate 'imagery' with connotations over and above any 'literal' meaning, this rhetorical trope is offering us a way of saying 'this is (or is like) that'. They often accompany the use of 'hyperbole' which is a form of speech that is exaggerated in the text for the purpose of attempts at persuasion.

The texts revealed how practitioners had made sense of this knowledge in the social and cultural world that they were a part of (Fairclough, 2001). The need not to drift is implicitly seen as 'best practice' (relational values). Set against the ideological backdrop of performance management and 'outcomes', these texts have an intertextual dimension. Thus, performance management systems for integrating and managing organisational goals and employee performance has been carefully implemented in this Local Authority designed to achieve continuous improvements in the delivery of local services.

DT2: The Facilitator

The accounts below demonstrate how word and verb choices reflect the preferred way of interacting (genre) in social work. CDA draws upon Halliday's (1978) notion of functional grammar, whereby 'material verbs' are understood to represent 'action' and 'interaction' and uncover who does what to whom in the text.

*In a meeting we would probably have in the past been you will do this, you must **do this**, if you don't, you go to court. Whereas now, those meetings are well, hold on a minute, **the school will have their say, the parent will have their say and I will have my say**. From that, we'll see where we are so that we can come to a resolution in some way. Whereas before that wouldn't have happened. (FG4).*

*In terms of having to use the skills, it's quite simple because **you 'ask' the questions**, then you **leave it for them to speak**. So it's a bit - it's **easier** (FG3).*

*It's very easy to get drawn into this crisis and then it's like oh. But when you **'stand back'** and you can use that okay, what's going on, what needs to happen, you realise it's not - it's not as big a crisis and it's kind of **working then with that family to say what do we do** (FG6).*

Here the texts signify the expressive values as they depict the ways in which a social actor evaluates children and families within a text and in doing so, reveals aspects of their identity (self, others, objects).

The word choices above, alongside the verbs do imply a meaning and set of interactions in the social worker relationship. A facilitative approach is portrayed here as the preferred style as we see the emphasis upon practitioners to **'leave it for them to speak'**. Here there is the increasing view that social workers must pay specific attention to the role and needs of parents and families. This is also reflected in talk surrounding notions of 'parenting workshops' and 'parenting orders' (introduced by the UK Ministry of Justice, the Youth Justice Board and the Department for Children, Schools and Families in 2004). These ideas in children services now shape the way that practitioners think, as well as what and how 'good' intervention is conceived. For example, prevention and early intervention have dominated children's services in reports surrounding evidence-based practice. However White and Stoneman (2012) make a cautionary point, by restricting our attention to what works and 'outcomes', we can fall into the idea that all social problems in children and family's lives are objective conditions for which a rational solution can be found.

RP does foster less 'punitive' or authoritarian genres and styles (identities) when working in children and families social work and these principles align themselves to preferred forms of (inter-) acting in social work in the way of anti-oppressive practice.

Genre: In CDA the analyst locates how these align (or not) to wider social work discourses (e.g., administrative-welfare, therapeutic-individualistic, radical/community) (Roscoe and Pithouse 2018). It can be argued here that RP is a style that emphasises both the 'administrative-welfare' and the

'therapeutic-individualistic'. Local Authority social work and the popularity of RP reflects wider ideology and social practices surrounding young people and parents because they have featured prominently in policy discourse in the UK and wider. Children and families are viewed as responsible decision makers (Gray, 2005p. 938), a key emphasis of neo-liberal governance and the risk management agenda.

RP was also viewed as quicker as a result of this process by managers and practitioners involved in this study. For example:

*Well they're quicker, they're **more focused** [practitioners]. There's more emphasis placed on the work being able to be analytical about their findings and share that. We're moving forward, probably it's **picked the pace up a little bit for some workers whose cases will drift.** (FG1).*

*I could take you down to facts and figures because I could say - I could show you the **amount of school attendance that has increased by those pupils who we have had those types of meetings with.** (FG4).*

*Now there's more reflective practice going on because you're able to **keep it structured** (FG5)*

Genre: The above texts echo the dominance of the 'administrative-welfare' genre (Roscoe and Pithouse 2018) which is favoured and circulated in Local Authority occupational cultures across the UK. One crucial presupposition of critical discourse analysis is understanding the nature of social power and dominance. Once we have such an insight, we may begin to formulate ideas about how discourse contributes to the reproduction and consumption of certain ideas over others. Hence, CDA also needs to focus on the discursive strategies that legitimate control or naturalise the social order (Fairclough 2001). Here the concept of hegemony, and its associated concepts of consensus is useful in the acceptance of discourse and its role in the management of the mind. This suggests how the dominance of certain ideas over others is organised and institutionalised in certain ways. The social dominance of groups is not merely enacted individually but is endorsed by other group members and sanctioned by organisations, laws and policies. These organisations have a special role in planning, decision-making and control over the relations and processes of the enactment of specific forms of intervention.

DT3: Solution circles

Solution circles were almost always welcomed across most service areas, for example, the accounts below illustrate this succinctly:

*'I just think it's **a good reflective tool** and to go through a caseload, your case. **If you've got a case that you need to discuss**' (FG4).*

But I really feel that they changed everyone's outlook on reflective practice, it really has. It's more concise. So, where we've been discussing the whole case for an hour and maybe get two solutions out, we're doing a solution circle in eight minutes and workers are coming up with 14 concise solutions (FG4).

These accounts evidenced the importance and value of peer learning and dialogue as well as sharing the problem in solution focused ways as opposed to diagnosing a problem. The use of solution circles in occupational culture as a form of cultural change can be seen here. Pithouse (1988) early research titled 'Telling the Case: Occupational Narrative in a Social Work Office' focused solely upon case talk and explored and analysed how social workers in a local authority discussed their cases (individual clients). In both Pithouse (1988) and Riemann's (2005) later studies, the case talk account provided by social workers in occupational cultures were found to contain an implicit diagnosis of problems as well as justification for decision making. Hence social workers' narratives encapsulated forms of lay theorising, rather than drawing on or demonstrating explicit theorising.

Genre: Learning organisations recognise how practitioners can develop certain truths or facts in practice which are more akin to 'lay theorising' in occupational culture. Scourfield and Pithouse (2006) used the term 'lay theorising' to represent what type of theorising that takes place in children and families social work. These researchers, amongst others, have found that these institutionalised ways of talking consist more of common-sense assumptions that are drawn from wider culture and social ideas rather than evidenced based approaches. However, solution circles challenge these ingrained and institutionalised ways of taking and interacting (discourses). It is important to note, that not all teams welcomed solution circles and preferred the casework genre/story telling process. One individual felt this was a more successful way in which to reflect (FG1).

*We used to have reflective practice meetings and **you'd take a case, you'd describe it, you'd talk about the issues and usually it's a case that you're struggling with and then the whole team sort of spends time helping unpick and suggest things, since restorative practice we don't do that, now we do solution circles (FG1)***

The text above echoes discourses of the 'case talk' genre, but the implementation of RP here is marginalising this order of discourse in this local authority practice within children and families.

Discussion

Critical discourse analytic approaches reveal the role of discourse in the social construction of organisational identities and their associated practices. The language we employ to describe of organisational life cannot be separated from the discursive fields of which it is an integral part. In order to research organisational change here, one needed to engage with the texts as discursively constructed objects. Discourse analysis allows the researcher to identify and analyse the key

discourses by which the organisational change is formulated and articulated as well as how particular discourses go on to shape and influence the attitudes and behaviour of organisational members (Alvesson and Karreman, 2000). Here, throughout the focus groups and interviews, organisational members had consumed and were reproducing alternative discourses in practice and were based upon RP principles. Presented here in three discourse topics only: 'Structure', 'The Facilitator' and 'Solution Circles', these illustrated how practitioners' found alternative meaning to their roles and identities (styles) in practice. The emergence of alternative meaning occurs when alternative discourses are subverted or marginalised altogether. As Fairclough (2001) explains, the power to control discourse is seen as the power to sustain discursive practices with ideological investment practices. Language then is principle means by which institutions create a coherence sense of reality and these frame social workers sense of who they as well as how the children and families are constructed (Mumby and Clair, 1997). Signifying professional power in interactional situations, the language used by practitioners can often be persuasive. By using subtle forms of persuasion, the person on the receiving end of social work intervention is encouraged to create a set of alternative and desired identities (Suoninen and Jokinen, 2005).

Reflecting wider orders of discourses centred upon moral pedagogy and the administrative- welfare style, RP sits well with the Local Authority functionalist genre. That is, the focus of the practitioner here is one of maintenance of society, crisis management, 'problem families' and restoring equilibrium. This paradigm for practice is based on behavioural and psycho-social theories (Howe, 1980) and reflects wider political discourses about vulnerable families. This is well documented to date but the order of discourse paints a picture that families are no longer judged to be struggling in the face of adversity (a presumption that arguably informed the UK 1989 Children Act). Instead they are presented as failing to exercise good judgement or making 'poor choices' (for example, to live in violent relationships). To conclude here, families are ascribed to the agency discourses which are considered necessary to change their situation.

This research has employed CDA as a research strategy in order to understand organisational identities within social work (as styles and genres) by drawing on CDA tools for analysis. The use of language (verbs, Vocabulary and Rhetoric) in the texts demonstrated how RP was being consumed and implemented. In doing so, this paper has explored the discursive genres deployed and located these within their wider social, historical and ideological contexts. Here we have seen a recontextualisation of practice discourses legitimatised and initiated by the local authority and CDA takes a critical theoretical perspective on discursive practices which centres its concerns with the hegemonic rise of specific discourses and practices over others.

References

- Alvesson, M., & Kärreman, D. (2000). Varieties of discourse: On the study of organizations through discourse analysis. *Human Relations*, 53(9), 1125-1149.
- Baker, G. (2002). *Civil society and democratic theory*. London: Routledge.
- Braithwaite, J. (1995). Resolving Crime In The Community: Restorative Justice Reforms In New Zealand And Australia. In C. Martin (Ed.), *Resolving Crime In The Community: Mediation in Criminal Justice* (pp. 5-10). London: Institute for the study and treatment of delinquency and the London Victim-Offender Mediation Network
- Considine, J. (1995). *Restorative Justice: Healing the Effects of Crime*. New Zealand: Ploughshares Publications.
- Cunneen, C., & Goldson, B. (2015). Restorative justice? A critical analysis. In B. Goldson & J. Muncie (Eds.), *Youth, crime and justice* (2nd ed., pp. 137–156). London: Sage.
- Fairclough, N. (2001). *Language and Power*. Harlow: Pearson Education.
- Fullinwider, R. K. (Ed.). (1999). *Civil society, democracy, and civic renewal*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Gray, P. (2009). The political economy of risk and the new governance of youth crime. *Punishment & Society*, vol 11 no.4 pp443-458.
- Halliday, MAK, (1978). *Language as a social semiotic: The social interpretation of language and meaning*, London: Edward Arnold.
- McCold, P., & Wachtel, T. (2002). 'Restorative justice theory validation'. In E. Weitekamp and H.-J. Kerner (Eds.), *Restorative Justice: Theoretical Foundations* (pp. 110-142). Devon, UK: Willan Publishing.
- Machin, D. and Mayr, A. (2012). *How to Do Critical Discourse Analysis*. London: Sage.
- MacLure M. (2003). *Discourse in educational and social research*, Milton Keynes, Open University Press.
- Mayr, A. (2008). *Language and power. An introduction to institutional discourse*. London: continuum.
- McCold, P., & Wachtel, T. (2002). Restorative justice theory validation. In E. G. M. Weitekamp, & H.-J. Kerner (Eds.), *Restorative justice: Theoretical foundations* (pp. 110-142). Devon, UK: Willan.
- Mumby, D. K. and Clair, R. P. (1997) 'Organizational discourse'. In van Dijk, T. A. (ed.). *Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction*. (pp. 181-205). London: Sage.
- Mumby, D.K. and Stohl, C. (1991). Power and discourse in organisation studies: Absence and the dialectic of control, *Discourse and Society*, Vol. 2, pp. 313-332.
- Merkel-Holguin, L. (Ed.). (2003). 'Promising results, potential new directions: International FGDM research and evaluation in child welfare' [Special issue]. *Protecting Children*, 18, pp 1–2.

- Richards, K. (2014) "Blurred Lines: Re-considering the concept of 'diversion' in Youth Justice Systems in Australia", *Youth Justice*, 14(2), pp.122-139.
- Parker, I. (1998). *Social Constructionism, Discourse and Realism*. London: Sage.
- Phoenix, J and Kelly, L (2013). 'You Have To Do It For Yourself' Responsibilisation and Youth Justice, *British Journal of Criminology*, 53(3): 419-437.
- Pithouse, A. (1985). Poor visibility: Case talk and collegial assessment in a social work office, *Work and Occupations*, Vol. 12, No. 1, pp. 77-89.
- Roberts, D. (2002). *Shattered bonds: The color of child welfare*. New York: Basic Books.
- Roscoe, K.D. and Pithouse, A. (2018). Discourse, identity and socialisation: a textual analysis of the 'accounts' of student social workers, *Critical and Radical Social Work*, Print ISSN 2049 8608 • Online ISSN 2049 8675.
- Roscoe, K. D. (2019). Critical Discourse Analysis and Social Work in Wedd, S. 2019 *Routledge handbook to Critical Social Work*, Taylor and Francis, London, pp. 194-205.
- Suoninen E and Jokinen A (2005). Persuasion in social work interviewing. *Qualitative Social Work* 4: 469–487.
- Yates, SJ, (2006). Social interaction: editors' introduction, in M Wetherall, S Taylor and S Yates (eds) *Discourse theory and practice: A reader*, London: Sage, pp 82–92.
- Scourfeld, J, Pithouse, A, (2006). Lay and professional knowledge in social work: reflections from ethnographic research in a child protection team, *European Journal of Social Work*, 9, 3, 323–37.
- Riemann, G. (2005). Trying to make sense of cases: Features and problems of social workers case discussions, *Qualitative Social Work*, Vol. 4, No. 4, pp. 413-430.
- Van Alphen, M, (2014). Restorative Practices: A Systemic Approach to Support Social Responsibility, *Systems Research and Behavioural Science*, 32, 2, pp 190-196.
- White, J., & Stoneman, L. (2012). Thinking and doing prevention: A critical analysis of contemporary youth crime and suicide prevention discourses. *Child and Youth Services*, 33(2), 104-126.

38. Participation and empowerment in social work – reality or endangered ideal?

Jaroslav Štastná¹²⁴

Abstract: The current social work stress the participation and empowerment of the individual clients, families, target groups and communities as the most important principals. These approaches are firmly rooted in critical theory, humanistic and psycho-environmental psychology, theory of participatory democracy and the concept of social capital. There are many examples in social work that present the practical application of these theories. For example: narrative approaches in case work, with groups and also communities; recovery concepts; involvement of community in the process of community planning, etc. However, these practices are often threatened by the formal management and the related bureaucracy which emphasize economic criteria that are presented as the expert and efficient know-how. Moreover, there are pressing tendencies of quantification and monetization of social intervention impacts that, in fact, often go against the participatory principles. But the historical research shows that the evaluation of social interventions is not a neutral technique focused on an already existing and independent reality, but that the way of measurement and evaluation itself creates this reality. Unfortunately, most participatory approaches are bringing such values which are not easy to quantify and measure and are not transferable into language of financial efficiency. The paper presents both theoretical principles and discuss the obstacles to implement participatory approaches.

Keywords: participation; empowerment; community; social capital; narrative and recovery concepts

Introduction

Few expressions have become so familiar and generally accepted in social work as the „participation“ and „empowerment“. In contemporary social work, we may not find an area where there is a lack of emphasis on the application of these elements in the process of social work with clients, families, groups or entire communities. At the same time, we expect that by participating they will increase their chances of improving the unfavourable situation, achieve desired competences and reduce the power asymmetry between them and the social institutions. And we believe that the sustainability of the acquired good status will be achieved in the final. Our beliefs are based on a more broadly verified

¹²⁴ Department of pastoral and social work, Protestant Theological Faculty, Charles University, Prague, Czech Republic, stastna@etf.cuni.cz and Department of social work, Faculty of Arts, Charles University, Prague, Czech Republic, jaroslava.stastna@ff.cuni.cz.

assumption that the active participation of people in solving their problems creates strong emotional and binding respect for the results of work, a stronger interest in compliance with agreed rules and achieved objectives, and also strengthen relations between active participants themselves. Participation in contributes to the acquisition of competences, skills, abilities and habits that lead to the strengthening of self-esteem, to the consciousness that problems can be solved and that there is no reason to be passive and to surrender of the alleged fate. The blending of the concept of participation and empowerment becomes logical, visible, and in practice of social work we usually find both approaches simultaneously represented.

1. Theoretical roots of the concept of empowerment and participation

The promotion of a participatory and empowered approach in helping professions can be traced to the 80is of the last century. This was a continuation of the promotion of ideas in social sciences and humanities, which appeared in several theoretical streams.

Firstly, let us name *a general critical theory* that can be briefly summarized as an intellectual effort to raise the visibility of power structures that create long-term systems and forms of the oppression of whole groups of people (Hrubec, 2014). In the practice of social work, the application of a critical theory means departure from the prevailing functionalist theory that emphasizes the social functioning and social order that people should seek and should try to adapt (Mills, 1968). Within functionalist theory, the helping professions are considered to be effective tools that incorporate groups of people into the social order, and supervise the desirable conformity of people. On the contrary, the critical theory brings a strong questions about the legitimacy of the functionalist model of the social world and thematizes the position of groups of people, which we now call fragile, vulnerable, disadvantaged, socially weak, culturally different, sometimes stigmatising "non-adaptable". More specifically, in the last half century, people with disabilities, women, ethnic minorities, seniors, homeless people and very poor people have become visible. Later, issues of sexual minorities, migrants, victims of crime and violence, abused children, etc were opened. Critical social work raises a question that is unpleasant for the anticipated social harmony of functionalist theory: What if social expectations and social norms are tyrannizing for some groups and ignoring the essential features of their lives?

It should be noted that social work has been in a difficult and sensitive situation since its beginnings at the break of the 19/20th century. Some sociologists (Keller, 2018) point out that social work as a social discipline is actually a white middle class project, which puts and effort to instill or convey middle class values to those people who are not middle classes. At this point, we are already seeing the dilemma faced by social workers: how to avoid oppressive and insensitive behaviour to certain target groups of social work, which is one of the main wrongs in social work, while making changes in their social behaviour that are de facto considered to be a middle class live style?

The second anchoring, which draws on a participatory and empowered approach, is represented by *psychological theories and socio-environmental approaches*. In social work, the application of these theories are not usually associated with specific methods or phases of the process of social work with clients, it is a multidimensional approach (Kubalčíková, 2013). But already the very participation of people-clients in the various stages of the case work, practising of supporting ways of communication, conducting interviews and the use of creative ways of expression as a tool of understanding of life (Gjuričová; Kubička, 2009) means moving away from quasi-objective administrative approaches; in them, we see the terrain for systemic dominance of institutions over individual lives. A kind of imaginary highlight of the clients' participation in the process of social work is their increasing share of decision making.

The third theoretical root, which draws on the application of an empowerment and participatory approach, is the *concept of participative democracy* (Dahl, 2015), in particular the *concept of social capital and the civil community* (Putnam, 2000). In his famous book, "Bowling Alone", Putnam argues in favour of community involvement in areas of public interest as safeguards against the dictates of power, and which at the same time the contributes to stable democracy. In his metaphorically titled book, he warns of such society, which leads to the isolation of its members in their private and only closely group-created worlds. In such case, people leave the existence of a fair democratic society in the hands of a narrow power elite.

At first glance, it may seem that political theories are far too distant from the commonly practiced social work. However, let us recall that the last decade has brought emphasis on the application of community, that is participative approaches, in solving social problems in localities. For example transforming institutional care into the form of community centres, developing local forms of social economy, the development of theory and practice of the concept of "recovery", etc. It is a priori expected to link social topics with other spheres of life in localities, and mainly the involvement of local actors, including citizens, in a way of at least basic loyalty to the overall operation of local social work. Indeed, even the well-known "ladder" of the intensity of clients' participation in decision-making is a model in which the author Arnstein (1969) clearly captures the multiplicity of the actual participation of clients of social work. The eight positions are sorted from rather non-participations to achieving real influence. (1) manipulation; (2) therapy; (3) informing; (4) consultation; (5) involvement; (6) partnerships; (7) delegation of power; (8) civil control (Arnstein in Kubalčíková, 2013).

2. Applying participative approaches in the practice of social work – several perspectives

Among the many examples that could be mentioned, I will focus on the application of participation and empowerment at the methodological level, i.s. methods used in social work. The individual techniques will not be discussed because their enumeration itself with a brief annotation would surely

fill a comprehensive monograph. There are three examples of methodological approaches, namely those which go beyond the application of only a narrowly defined social work.

Case work is an area in which we have been observing continuous development and increase of methods of participation and empowerment over the last three decades, and in which we can also see a blending of multiple disciplines: besides social work it is psychology, sociology, anthropology, medicine, law, etc. From the already well-established approaches, the *narrative approaches* are among the more and more frequently implemented. The effects of narrative methods have gradually expanded from the individual case work into areas of social work with groups and communities. Narrative methods aim to support the retelling of stories of people, groups and communities in a way that opens up a space for a new understanding of the situation and the opportunity to change. When applying these methods, the battery of various techniques with different procedures are used. The choice and way of application is decided by the appropriate psychotherapist or other specialist who has undergone professional training. Riessman (2008) distinguishes between thematic and structural narrative analysis, where thematic analysis focuses mainly on what is said, while structural analysis more on how it is said. It is typical to use narrative approaches when working with children, adolescents, traumatized adults, in self-help groups. A few years ago, successful attempts were made to open these methods when working with groups of homeless women (Narativ, 2016), these methods seem to have been already adopted as a common part of social work in some Community Centers (KC Žitná, 2019).

It is a shame that there are no more visible attempts in the field of social work to retell the stories of entire local communities that have undergone degradation and decay in recent decades. Together with the transformation of economic life, social structure, social relations and the tune of sites were also transformed and changed. These places - left without technical assistance - hardly find energy and resources to reflect their recent history and to create a new vision of their existence. In this case, community social work faces the limits that are given by the narrow definition of social work and social services, which do not embrace working with the local community as a whole. The elaboration of this narrative methods and techniques in the field of social community work becomes a conceptual challenge, coupled with the redefinition of social work and social services and their financing.

Recently, more successful experiments have been registered in the area of *planning the development of municipalities using the techniques of participatory planning*, which includes the creation of a new vision of the site (Partnership Foundation, 2004; New Economics Foundation, 2002; Wates, 1999). Working with memory and the story of the place is an essential part of setting up a new vision. These methods are used by both witnesses and those who can reproduce the story or otherwise convey it to other people. Exceptionally successful are projects aimed at children and young people, for example

the project Disappeared Neighbours, organized in the Czech Republic under the methodical direction of the Jewish Museum in Prague.

As a second example, I introduce the "*recovery method*". This concept set on a steep rise at the 80ies of the last century, although the history of mental health care refers to its basic principles already in the first half of the 20th century. The model is based on several premises: a) the client is in the role of an expert of his/her life, the expert is a facilitator of sources of recovery, b) the structure of communication is horizontal, c) there is a necessary confidence in the ability of the individual to achieve full recovery. In general, the emphasis is placed on d) a peer support and e) community relationships. In the last decade, *social recovery methods* have been applied, for example, when working with homeless people. In the UK there is a *network of "Recovery College"* - Schools of Recovery (Mungos, 2019), which are based on the understanding that learning can be a transformative experience. Courses, seminars, workshops are organized and attended by clients, experts and the public. Unlike classical educational institutions, the primary objective is not to get a professional qualification, but the College is creating a supportive learning environment that opens up new opportunities for people by entering *new social roles*: course manager, administrator, lecturer, facilitator, student, etc. A socially healing space and a community with a horizontal arrangement of interpersonal links are being created, with a real opportunity to engage in operations of the organization in all aspects. Thus, people overcome the roles of clients of social services or other stigmatized roles, for example: mentally handicapped, lonely, homeless, lost, unsuccessful (losers) etc. As a third method, I will introduce, is a *participatory planning*, in the Czech social work having the most obvious representation in the form of *community planning of social services*. It is one of the models of community work in which an important condition of the planning process is such that needs and objectives are determined by those living in the local community. The process cannot take place without active participation of three parties: regional public administration, social service providers and users. Citizens themselves can actively participate in decision-making processes in the field of social services. Community planning and ongoing monitoring goes hand in hand with the aim of municipal government to improve the quality of life of people in the region. Assuming that the process is not only formal, this is a significant shift in the application of participatory democracy.

3. Normative ideal of participations versus reality

The history of social work shows a gradual increase in the application of participative methods. This was often a process in which these ideas were confronted with a rooted notion of an exclusive role of experts in making changes in lives of clients, groups, communities. Today, it is already argued that most of the experts working in social work (but not in all the helping professions!) have not been able to take more humble opinions on how to implement their expert competencies when working with

target groups. Unfortunately, we see a somewhat vague picture in promoting community approaches in localities where there is a conflict with hierarchical structures of public administration and, above all, conflict with strong interest groups pursuing their private interests. Let us take a random practice of commenting on the construction legislation, the area of privatization of the once communal housing with the unfortunate social consequences, the existence of overpriced and poor quality hostels for poor people, etc.

But the performance of social work is now being hinting to another form of expert prejudices. This is a *formal managerism and bureaucracy*, which are presented as an expert and effective know-how to manage diverse areas of social work and social services. They are manifested by a massive economization, the pursuit of quantitative evaluation and expression of reality in money, which, however, are mistreated and mitigating *the qualitative nature of social work*. The current trend of quantification and monetisation of social and other impacts is perceived, above all, in the non-profit sector. Social workers complain of an additional pressure resulting from bureaucracy, the application of market mechanisms that claim to represent the alleged objectivity and universality of quantitative measurement (Salamon, 2003). The new evaluation methods were overwhelmingly taken from the commercial sector. For non-profit organizations, to cope with this pressure, networks of consultants, professional courses, etc. were developed. It is inevitable that the process of evaluating and using different evaluation methods is becoming an arena for promoting special group interests and creates „new“professionals. But historical research confirms (Barman, 2007) that the evaluation is not a neutral technique focused on an already existing and independent reality, but that the way of measurement and evaluation itself creates this reality. An open or hidden competition for financial spources is taken place.

The key issue of the current debate on the efficiency evaluation remains that, unlike commercial organisations, a clear and broadly shared picture of *what is a success* cannot be defined in the field of social work. The profitable sector responds to the question of its effectiveness by a clear *category of measurable financial profit*. A similar question of how good the social sector is in creating public good and decent life for clients of social work, is much more complex, not transferable to financial efficiency. Any effort to objectively evaluate the impact of social interventions is related to this dilemma. And even more in the cases of social interventions which are linked to application of a participatory approach and the effort to strengthen and empower the target groups of social work.

4. Conclusive Notes

As argued in this text, the application of the ideal of participation and empowerment of clients, groups and communities is enshrined in broader cultural values. It is part of the development of humanistic, democratic and critical thinking. The defence of these values is one of the most important tasks that

will help helping professions, even in situations where there are pressures to reduce the participative elements of social work in the name of alleged financial efficiency.

References

- Barman, E. (2007). What is the Bottom Line for Nonprofit Organizations? A History of Measurement in the British Voluntary Sector. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 18. 101-115. 10.1007/s11266-007-9039-3.
- Dahl, R. (2015). *On Democracy*. Yale University Press
- Gjuričová, Š; Kubička, J. (2009). *Rodinná terapie, Systemické a narativní přístupy*. Prague: Grada.
- Hrubec, M. (2014). *Kritická teorie společnosti*. Prague: Filosofia.
- Interpretace místního dědictví*. (2004). Brno: Nadace Partnerství.
- Komunitní centrum Žitná, 2019. [online], [accessed 2019-05-20]. <https://programmari.cz/komunitni-centrum-zitna/aktivity-komunitniho-centra/>.
- Keller, J. (2018). Paper read at the conference European Dimension in Social Work Education and Practice, Ostrava University, Czech Republic, 24.9.2018 .
- Kubalčíková, K. (2013). Participativní přístup. In: *Encyklopedie sociální práce*, Matoušek Oldřich a kol. Prague: Portál, 106-108.
- Mills, C. W. (1968). *Sociologická imaginace*. Prague: Mladá fronta.
- Mungos, 2019. [online], [accessed 2019-05-05]. <https://www.mungos.org/our-services/recovery-college/> .
- Narativ, (2016), Ostrava.[online], [accessed 2019-05-25]. <http://narativ.cz/horizonty>.
- Participacia funguje* (2002). New Economics Foundation. Slovak translation Kultúra o.s
- Putnam, R. D. (2001). *Bowling Alone*. Simon & Schuster UK.
- Salamon, L. (2003). *The Resilient Sector*. Washington DC: Brookings Institute Press.
- Riessman, C., Kohler, C. (2008). *Narrative methods for the human sciences*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Wates, N. (1999). *Akční plánování*. Brno: Nadace Partnerství.

39. Continuing education in times of retrocession of rights: some elements about the Brazilian reality

Cristina Kologeski Fraga¹²⁵

Cristina Pinto Albuquerque¹²⁶

444

Abstract: The purpose of this proposal is to discuss in a broad sense issues associated with the specificity and competence building of social workers in the academic context, as well as their adequacy to their professional practice. For this purpose, preliminary results will be presented of an investigation carried out in Portugal and in Brazil on the reality of undergraduate/baccalaureate training in Social Work. In this context, we will focus on some findings of the ongoing research on the continuing education of social workers from the Social Service courses of the Federal University of Santa Maria UFSM - Brazil. Methodologically, it is configured as an analytical and critical study, of the quanti-qualitative type, inspired by the critical dialectics method. The study problematizes the continuing education of Brazilian social workers in times of retrocession of rights, mainly the contingency of resources in Brazilian university education, which is not only a paradox but also a challenge for professionals in view of the constant demands of the labor market. This requires constant investments in formal training processes to meet the requirements, in a competitive context that demands a multipurpose worker who is eager to learn. On the other hand, Brazil is currently experiencing a moment of retrocession of rights since the beginning of Bolsonaro's administration. The reduction of resources in Brazilian universities, for example, creates a climate of insecurity. This debate is relevant in this very adverse context of setbacks of democratic spaces, of resource cuts in the area of education, against the spaces of continuing training that are so necessary to all workers, with emphasis in this study, to social workers.

Keywords: Continuing Education; Social Workers; Labor Market; Rights.

Introdução

O estudo problematiza a realidade da formação continuada das/os assistentes sociais brasileiras/os em tempos de retrocesso de direitos, principalmente trabalhistas e de contingenciamento de recursos na educação universitária, o que se coloca não só como um paradoxo, mas como um desafio aos

¹²⁵ Universidade Federal de Santa Maria, Líder no Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Violência e Serviço Social (Nepevis); Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação (FPCE) da Universidade de Coimbra, Portugal, ckfraga@hotmail.com;

¹²⁶ Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20) da Universidade de Coimbra, crisalbuquerque@fpce.uc.pt.

profissionais em vista das constantes exigências do mercado de trabalho. Nosso pressuposto sustenta-se na perspectiva de que a formação continuada é condição essencial ao processo de aprimoramento ao longo da trajetória profissional, contudo não suficiente para o pleno exercício profissional do assistente social garantida pela formação inicial de qualidade. Sendo assim, nossa análise nesse espaço, foca-se nas respostas obtidas por meio de um questionário via *google drive* que interroga os/as egressos/as da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), no Brasil, a respeito do que pensam sobre sua formação de graduação em Serviço Social e qual a relação sobre sua inserção no mercado de trabalho ou em processos de formação continuada, além de traçar um perfil desses participantes. Isso porque as determinações atuais do mundo do trabalho exigem dos profissionais das diferentes áreas uma constante busca por aprimoramento profissional.

Além disso, a realidade do mercado de trabalho brasileiro requer dos profissionais constantes investimentos em processos formativos para enfrentar as exigências, num contexto competitivo que demanda um trabalhador polivalente e multifuncional, em contraposição, o papel da Universidade é formar para além das demandas do mercado, atentando-se para uma formação crítica e emancipatória. Por outro lado, o Brasil, atualmente vive um momento nefasto com o início do governo de Bolsonaro em janeiro de 2019. A intitulada nova previdência é baseada em princípios que fragilizam a solidariedade social, direito este constitucional que garante às pessoas a proteção social e direciona parte da população ao assistencialismo precário e de baixo custo. A reforma proposta pelo atual governo vai induzir inseguranças nas futuras perspectivas de aposentadoria, à medida que desconstitucionaliza regras estabelecidas na constituição como o aumento da idade mínima.

Em síntese, a economia que o governo pretende ter em um curto período de uma década está baseada unicamente na redução dos benefícios de todas/os brasileiras/os, especialmente aquelas/es dos estratos mais baixos da população. Ademais, o contingenciamento de recursos nas universidades brasileiras cria um clima de insegurança na comunidade acadêmica em virtude dos cortes orçamentários.

Esse debate é relevante num contexto tão adverso de retrocessos dos espaços democráticos brasileiros, de cortes de recursos na área da educação, de redução de direitos da classe trabalhadora com a proposição da nova previdência atentando contra os espaços de formação continuada tão necessária as/aos trabalhadoras/es, com destaque nesse espaço, as/os assistentes sociais. Nesse sentido, lançamos algumas interrogações: como formar de maneira equilibrada profissionais que tenham competências para se inserir e permanecer no mercado de trabalho, sem com isso deixarem de pensar crítica e propositivamente em seu papel na sociedade? Como propugnar um futuro profissional se o contexto usurpa os direitos da classe trabalhadora? Precisamos discutir nossas atribuições e competências no Serviço Social? Eis algumas questões que se colocam mais como pontos de reflexão do que como respostas no presente artigo.

Referencial Teórico

O momento político atual brasileiro tem colocado muitas incertezas e temores à sociedade democrática e aos direitos sociais, principalmente os trabalhistas. Dessa forma, é imprescindível uma reflexão crítica permanente sobre o quadro político, econômico e social que se coloca, assim como o significado da formação continuada e seu papel aos trabalhadores, em específico, aos assistentes sociais.

Fagnani (2019) em entrevista concedida ao IHU On-Line (Instituto Humanitas Unisinos) critica de maneira ferrenha a Reforma da Previdência pretendida pela equipe econômica do presidente Bolsonaro. Assevera o economista que o sistema se tornará ainda mais excludente, tendo em vista que um contingente maior de trabalhadores não conseguirá cumprir os requisitos mínimos para requerer a aposentadoria. Ressalta que, em meio à precarização, ela desmontará a Seguridade, liquidará a ideia de que a aposentadoria é um direito e obrigará os poucos privilegiados a recorrerem a planos privados. Efetivamente está em curso um novo modelo de sociedade que acaba com os avanços previstos na Constituição Federal de 1988. Fagnani, como outros pesquisadores, alertam para os perigos do desmonte da seguridade social para os trabalhadores e, por que não referir, à sociedade brasileira, que se tornará ainda mais desigual com consequências danosas para todas/os.

Antunes (2018) na obra *O Privilégio da Servidão: o novo proletariado de Serviços na era digital*, ressalta que em pleno século XXI, mais do que nunca, bilhões de homens e mulheres dependem de sua força de trabalho para sobreviver e, em contrapartida, encontram situações instáveis, precárias, ou estão desempregadas. O que é pior ainda, ao mesmo tempo que se amplia o contingente de trabalhadores, há uma redução imensa dos empregos, além do que “[...] aqueles que se mantém empregados presenciam a corrosão dos seus direitos sociais e a erosão de suas conquistas históricas, consequências da lógica destrutiva do capital [...]” (ANTUNES, 2018, p. 25).

Em relação a educação, segundo o site G1, numa reportagem de Tenente e Figueiredo (2019), o Ministério da Educação (MEC) bloqueou, no final de abril do corrente ano, uma parte do orçamento das 63 universidades e dos 38 institutos federais de ensino do Brasil. O corte, segundo o governo, foi aplicado sobre gastos não obrigatórios, como água, luz, terceirizados, obras, equipamentos e realização de pesquisas. Despesas obrigatórias, como assistência estudantil e pagamento de salários e aposentadorias, não foram afetadas. Segundo a mesma fonte, no total, considerando todas as universidades, o corte é de R\$ 1,7 bilhão, o que representa 24,84% dos gastos não obrigatórios (chamados de discricionários) e 3,43% do orçamento total das federais.

Conforme Tenente e Figueiredo (2019), o MEC teria anunciado que a medida foi tomada porque a arrecadação de impostos está menor do que o previsto, e o dinheiro pode voltar às universidades caso ela suba. Elucida ainda a reportagem que esse bloqueio de verbas denominado “contingenciamento”,

atinge todos os ministérios. O contingenciamento refere-se ao bloqueio, por parte do governo, à execução de parte do orçamento por causa da previsão de não ter receita suficiente.

Em tempos de corrosão de direitos sociais, de contingenciamento de recursos nas universidades federais, de redução de empregos e uma massa imensa de desempregados, propõe-se uma abordagem sobre a formação continuada dos/as assistentes sociais brasileiros/as. Contexto esse sombrio que é vivenciado por todos/as trabalhadores/as, instituições, população usuária que é assombrada cotidianamente pela usurpação dos direitos sociais conquistados à custa de uma incansável luta de muitos anos.

Para tanto, partimos de uma abordagem que se contrapõe, segundo Antunes e Pinto (2017, p. 104): “[...] a ‘educação’ instrumental do século XXI, desenhada pelos capitais em sua forma mais destrutiva [...]” e que almeja ser desenvolvida numa perspectiva humanista e crítica, que deve singularizar as Ciências Sociais, Humanas e Aplicadas, como é o caso do Serviço Social.

No Serviço Social brasileiro, a Política de Educação Permanente do conjunto Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), é um marco de uma elaboração coletiva dessa categoria profissional. Segundo Nascimento e Oliveira (2016), a educação defendida pelo Serviço Social, aporta-se na perspectiva social crítica, e nos princípios fundamentais éticos que preconizam a formação e o exercício profissional em Serviço Social, que além de constituir-se instrumentos legais e formais, imprimem a direção da categoria e, portanto, reafirmam seu projeto ético-político construído coletivamente nas últimas décadas.

Além disso, as mesmas autoras sinalizam a educação permanente como uma estratégia possível para se pensar uma formação crítica. Isso sem desconsiderar os desafios postos a materialização da educação permanente, seja pelos diversos conceitos antagônicos dos termos e sentidos atribuídos a essa na produção do conhecimento, seja pelas circunstâncias sócio históricas de transformações do mundo do trabalho e educação, e as condições objetivas e subjetivas da formação e do exercício profissional.

Nessa perspectiva, defendemos a formação continuada como um meio para uma aprendizagem crítica e reflexiva e que se coloca como uma possibilidade para se chegar à educação permanente. Deve assim, estar imersa no cotidiano e nas organizações como uma exigência que se coloca aos contextos profissionais, responsáveis pela formação de profissionais ética, científica e socialmente responsáveis, conscientes e potenciadores de sociedades mais justas e inclusivas.

Ademais, aliada a importância da educação permanente, faz-se necessária uma postura investigativa da/o assistente social, pois o Código de Ética dessa/e prevê como um dos seus princípios fundamentais o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva de competência profissional.

Problema-Objetivos

Em relação ao problema, indaga-se: como o ensino em Serviço Social de qualidade pode influenciar na formação continuada de egressas/os dos cursos de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Maria/ Rio Grande do Sul/Brasil e da Universidade de Coimbra, Portugal? Para responder a essa questão, delimitou-se como objetivo central analisar a relação entre o ensino de qualidade dos cursos de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Maria e da Universidade de Coimbra, Portugal e sua busca pela formação continuada, com vistas a contribuir com o aprimoramento desses espaços de formação acadêmica. Nos objetivos específicos, buscou-se caracterizar o perfil das/os assistentes sociais egressas/os dos cursos de Serviço Social da UFSM e da Universidade de Coimbra formadas/os a partir de 2010 e identificar os espaços de formação continuada preenchidos/conquistados pelos assistentes sociais egressas/os desses cursos de Serviço Social.

Neste artigo, porém, a proposta visa discutir em sentido amplo as questões associadas à especificidade da formação continuada de assistentes sociais no espaço acadêmico brasileiro, bem como a sua adequação ao seu exercício profissional. Para o efeito, proceder-se-á à apresentação de resultados preliminares do estudo focando neste espaço, apenas o Brasil, deixando para outra oportunidade, divulgar a pesquisa que futuramente será realizada em Portugal.

Metodologia

A coleta de dados inicial da pesquisa foi executada no primeiro semestre de 2019, na Universidade Federal de Santa Maria, interior do Rio Grande do Sul, Brasil. Caracteriza-se como sendo um estudo analítico-crítico, do tipo quanti-qualitativo, inspirado no método crítico-dialético. Conforme Kosik, é o método revolucionário de transformação da realidade: “A dialética é o pensamento crítico que se propõe a compreender a “coisa em si” e sistematicamente se pergunta como é possível chegar à compreensão da realidade” (KOSIK, 1995, p. 20). Para o autor, é necessário ter nitidez de que a realidade não se apresenta à primeira vista de forma aparente, pois esse seria o mundo da pseudoconcreticidade.

Nessa linha, Konder (2014) ressalta que uma das características essenciais da dialética é o espírito crítico e autocrítico. Assim, foi analisada a relação entre a formação profissional dos/das egressos/as dos cursos de Serviço Social da UFSM e sua repercussão na inserção desses profissionais na formação continuada, com vistas a contribuir com o aprimoramento e qualidade desses espaços de formação acadêmica.

Dessa forma, inspiradas na perspectiva crítico-dialética, estivemos atentas aos procedimentos metodológicos do estudo buscando articular as particularidades da pesquisa à totalidade e historicidade, conforme segue. Em uma primeira fase do estudo foi realizada uma análise documental do universo da/os assistentes formadas/os pela UFSM/Brasil e, posteriormente, foram contatadas/os

via e-mail para convidá-las/os a participar do questionário no *google drive* contendo questões abertas, fechadas e de múltipla escolha.

A análise quantitativa foi realizada por meio de análise estatística, sendo que as informações coletadas foram organizadas para que pudessem evidenciar informações relevantes, em termos objetivos da pesquisa, passando pela distribuição de frequências (BARBETTA, 2006).

O material organizado foi submetido a um estudo aprofundado com base nos referenciais teóricos e relacionados com a totalidade social em que estão inseridos, ou seja, captar a realidade da formação profissional e sua relação com a educação continuada dessas/os assistentes sociais no contexto brasileiro.

Resultados Preliminares

O curso de Serviço Social da UFSM foi criado no ano de 2009, procedente do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)¹²⁷ e recebeu sua primeira turma em 2010/2. Trata-se, deste modo, de um curso recente, tendo-se em vista que conta com apenas cinco turmas formadas. Além disso, em 2013, conquistou um Departamento de Serviço Social (DSS), possui em seu quadro 09 docentes e 04 técnicos administrativos, sendo desses, duas assistentes sociais e dois secretários, respectivamente do Curso de Serviço Social e do Departamento de Serviço Social.

A localização da UFSM situa-se no interior do sul do Brasil, no Rio Grande do Sul, e foi somente após mais de 60 anos de história da área nesse estado, em 2006, que foi inaugurado o primeiro Curso de Serviço Social público e gratuito em São Borja, interior do solo gaúcho. Nessa esteira, em 2010/1 a Universidade Federal do Rio Grande do Sul também criou o curso de Serviço Social na capital gaúcha, no segundo semestre, a UFSM inaugura o terceiro curso de Serviço Social público e gratuito.

A pesquisa documental junto a secretaria do curso disponibilizou acesso via correio eletrônico das/os egressas/os de Serviço Social/bacharelado. Em termos de contingente, o curso já formou 161 (cento e sessenta e um) bacharéis e bacharelas em Serviço Social. Destes/as, um faleceu, permanecendo um total de 160 profissionais. Desta forma, enviamos para o endereço eletrônico desses/as egressas/os o questionário do *google drive*. O retorno obtido foi de um total de 82 respondentes, isto é, uma significativa adesão de mais de 50% da população pesquisada.

O perfil das/os participantes revelou que a identidade de gênero segue uma tendência histórica no Serviço Social, isto é, 82% identificaram-se como feminina e 18% masculina; com idade predominante de 26 a 30 anos - 37%, de 31 a 35 e de 21 a 25 anos, ambas com 16% e dos 36 a 40 anos - 13%. A

¹²⁷ Instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.

raça/cor foi branca - 70%, parda -17%, preta - 9% e amarela - 4% e com orientação sexual heterossexual - 89%, homossexual - 5% e bissexual - 5%. O estado civil, solteira/o - 54%, união estável - 22%, casada/o - 21% e divorciado - 2% e mora com companheiro/a - 1%; 46% - natural de Santa Maria e o restante de cidades diversas do estado. No momento da pesquisa, 58% - residia em Santa Maria e 42% - em outro município, 62% não possuía filhos e 38% possuía.

Em termos comparativos, podemos acessar a pesquisa “Assistentes sociais no Brasil: elementos para o estudo do perfil profissional”, realizada em 2004 pelo CFESS em convênio com a Universidade Federal de Alagoas, o perfil do/a assistente social brasileiro/a era de 97% mulheres, com apenas 3% de homens, as idades prevaleceram entre 35 a 44 anos - 38%, 25 a 34 anos - 30% e 45 a 59 anos - 25%; de Religião Católica - 68%, Protestante - 13% e Espírita Kardecista - 10% e nenhuma - 8%. A etnia foi de branca -72% e negra - 2%.

Mais recente, a pesquisa organizada pelo Departamento Sindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), com dados retirados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), nominada “Quem são os assistentes sociais no Brasil?”, mostrou que em 2013, os/as assistentes sociais ocupados/as constituía-se de 78% de mulheres. A idade média desses/as era de 38,9 anos, sendo de 30 a 39 anos - 34%. Sobre a etnia, observamos um aumento significativo de negros/as comparando com a pesquisa realizada pelo CFESS em 2004, o percentual, em 2013, era de 45% de negros/as.

Retornando a nossa pesquisa, a visão político-ideológico destacou-se como sendo de esquerda - 63%, centro-esquerda -11%, com igual percentual também apareceu nenhuma, 7% - não soube identificar, de direita - 1% e centro - 2%. Essa questão pode ser melhor compreendida a partir de Bobbio (1995), segundo esse, em sociedades modernas e democráticas existe uma diversidade maior de grupos políticos e não somente duas ideias contrapostas como a direita e a esquerda. O que ocorre nessas sociedades é uma maior capacidade de aceitação de opiniões concorrentes entre si, estas que podem se desenrolar por meio do que o autor cunhou de “movimento de dança”, já que, por vezes unem-se, noutras separam, algumas vezes se contrapõem.

Sendo assim, quando abordamos posições de esquerda ou de direita, não podemos resumi-las em apenas pensamentos ideológicos, pois também se tratam de programas contrapostos que abrangem ações políticas que visam determinado direcionamento para os problemas da sociedade. Além disso, “[...] entre a direita inicial e a esquerda final, se colocam posições intermediárias que ocupam espaço central entre os dois extremos” (Ibid., p. 53).

Nesse aspecto que percebemos o alcance do projeto ético-político¹²⁸ do Serviço Social brasileiro, esse que assume um compromisso, conforme o código de ética da profissão (CFESS, 2012), com uma nova ordem societária, sem qualquer tipo de exploração, que busca a divisão de forma igualitária das riquezas socialmente produzidas, a participação política da população e está alinhado com projetos sócio estatais de esquerda, justamente por essas especificidades.

A opção por um projeto político de direita, para a categoria, culmina em um regresso de todas as lutas que transformaram essa profissão, da benesse para a garantia de direitos. Além disso, não separamos nosso posicionamento pessoal na atuação profissional, que numa perspectiva de direita, contrapõem-se a lei de regulamentação e a todos os documentos norteadores das/os assistentes sociais, como está acontecendo atualmente no governo brasileiro, um governo de extrema direita como o de Bolsonaro que incita o ódio, a violência e desmantela direitos sociais da população.

O exercício profissional da/o assistente social cotidiano envolve projetos individuais ou coletivos e tomada de decisões, ou seja, é político. Também não podemos esquecer que vivemos em uma sociedade de classes, sendo assim, o envolvimento desses projetos está conectado as implicações econômicas e políticas oriundas das disputas entre as classes sociais, por isso os projetos profissionais são também projetos políticos (TEIXEIRA; BRAZ, 2009).

Em relação a inserção no mercado de trabalho, a maioria referiu positivamente -66%, enquanto 34% não estava. Contudo, ao serem questionados se estavam inseridos no Serviço Social, 57% disse que não, enquanto 43% afirmou estar inserido. Dos que se encontravam inseridos no mercado de trabalho, quando perguntados sobre a renda líquida em salários mínimos¹²⁹, 48% - de 3 a 4, de 1 a 2 - 32% e apenas 3% - mais de 05 salários mínimos. No que tange a formação continuada, 45% referiu estar cursando ou ter cursado especialização; 23% - participação em eventos; 7% Mestrado; 2% Doutorado e 4% não tinha realizado nenhum tipo de capacitação ou formação profissional continuada. As maiores dificuldades que identificaram no mercado de trabalho referente ao preparo profissional em Serviço Social estavam relacionadas em 60% - a realidade do desemprego estrutural e 55% - a retração do mercado de trabalho de assistentes sociais.

Estar preparada/o para o mercado de trabalho é essencial para obtenção do sucesso na carreira, esse preparo está associado a satisfação das/dos egressas/os a qualidade da formação e do ensino de

¹²⁸ O projeto ético-político (PEP) brasileiro possui como pilares básicos o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais/ Resolução CFESS nº273/93 de 13 de março de 1993 (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 1993), a Lei de Regulamentação da profissão/ Lei nº 8.662/9, de 7 de junho de 1993 e as diretrizes curriculares do curso de Serviço Social, esse último pilar possui como nortes básicos expressos nos documentos: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL, 1996; DIRETRIZES..., 1997. Sobre o projeto ético-político é interessante consultar, dentre outros: TEIXEIRA, J. Barata; BRAZ, M. O projeto ético- político do Serviço Social. In: **CFESS; ABEPPS**. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, 2009.

¹²⁹ Nota explicativa - No ano de 2019, o salário mínimo da/o trabalhador/a brasileiro/a é de 998,00 reais.

graduação, sobre a primeira, 58% referiram qualidade satisfatória e 38% de excelente qualidade. Já a qualidade do ensino em Serviço social foi vista como sendo de qualidade satisfatória, 52% e de excelente qualidade, 37%. Finalmente, algumas opiniões elucidativas sobre formação continuada que egressas/os escreveram nos questionários: *“Necessitamos de formação urgente em nível de especialização e mestrado na UFSM”*. Solicitações por: *“Ofertar capacitações/educação continuada aos egressos do curso. Sinto falta das discussões do meio acadêmico”*. Satisfação em cursar Serviço Social: *“Sou uma pessoa mais feliz por ter conseguido acessar um curso de graduação noturno que me proporcionou uma formação de qualidade. Com isso, me tornei uma profissional em processo de busca constante pela formação permanente, pois o desejo e a necessidade de constante conhecimento estão mais acesos que nunca”*. Os depoimentos destas/es profissionais nos impulsionam a acreditar no exercício profissional em Serviço Social e nos encorajam a buscar aprimoramento constante.

Notas Conclusivas

O perfil desvelado pela pesquisa é de mulheres, jovens, na faixa de 21 a 35 anos de idade, heterossexual, solteiras, inseridas no mercado de trabalho, não necessariamente como assistentes sociais, percebendo uma renda de até 04 salários mínimos e com uma visão político-ideológica de esquerda, o que reforça o comprometimento da profissão de assistente social com a classe trabalhadora, por ser, sobretudo, pertencente a essa e por prestar serviços a essa. Além disso, 77% já cursou ou está fazendo algum tipo de formação continuada o que reforça a perspectiva de uma formação que não cessa na conclusão do curso de graduação e que remete a preocupação ética com a qualidade dos serviços prestados à população usuária, mesmo que diante de um contexto tão devastador de direitos da classe trabalhadora e tão usurpador de sonhos e perspectivas profissionais. É mister, portanto, frisar que analisamos a formação continuada no Brasil num contexto de retrocesso de direitos e, por isso, mais do que nunca é necessário reafirmar o projeto ético-político da categoria, resistir e lutar para colocar em prática os princípios do código de ética profissional. Documento esse que se mostra cada vez mais atual e válido para o enfrentamento da conjuntura de desmontes das políticas sociais e de atentados aos direitos de toda a classe trabalhadora.

O Código de Ética não só baliza as ações das/dos assistentes sociais, como também orienta o seu dever ser. Em tempos de desmonte das políticas sociais e dos nossos direitos enquanto categoria profissional e classe trabalhadora, o Código de Ética é instrumento de luta.

É com base no código de ética e no direcionamento ético-político que nós, assistentes sociais, lutaremos contra os ataques conservadores e reacionários. Em tempos de ódio, violência e barbárie, precisamos demonstrar inquietação, inconformismo e rebeldia diante de qualquer injustiça, preconceito, discriminação. Ao balizarmos nossa atuação profissional no Código de Ética, optamos por um lado, que é o da classe trabalhadora. Além disso e também por isso, precisamos estar cientes que

a formação básica de graduação serve como um suporte para darmos início a nossa trajetória profissional, porém não é pronta e acabada, por isso, é imprescindível que a chama pela busca da formação continuada mantenha-se acesa para garantirmos a qualidade dos serviços que prestamos à população usuária.

Referências

- ANTUNES, R. O Privilégio da Servidão: O novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.
- ANTUNES, R.; PINTO, G. A. A fábrica da educação: da especialização taylorista à flexibilização toyotista. São Paulo: Cortez, 2017.
- BARBETTA, P. A. Estatística Aplicada às Ciências Sociais. - 6ª. Ed. Florianópolis: UFSC, 2006.
- BOBBIO, N. **Direita e Esquerda**: razões e significados de uma distinção política. – 3ª. Ed.- São Paulo: UNESP, 2011.
- BRASIL. Decreto Nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 09 jan. 2017.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (org.). **Assistentes Sociais no Brasil**: elementos para o estudo do perfil profissional. Brasília: CFESS, 2005.
- _____. **Política de educação permanente do conjunto CFESS-CRESS**. Brasília-DF: CFESS, 2012.
- _____. **Código de Ética profissional dos assistentes sociais**. 9ª. Ed. Brasília/DF: CFESS, 2011.
- DIEESE. CUT. **Quem são os assistentes sociais brasileiros?** Disponível em:>https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwiSga2S94XXAhVMk5AKHQrdC30QFgg_MAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.fenas.org.br%2Fdownloads.php%3F%3D63&usg=AOvVaw2mFl8-G6H5Ae2eAsneDTho<. Acesso em: 10 out 2017.
- FAGNANI, E. Previdência: Fagnani dissecou a proposta Bolsonaro. **Outras mídias**, 26 fev. 2019. Entrevista concedida ao IHU On-Line (Instituto Humanitas Unisinos). Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/previdencia-fagnani-disseca-a-proposta-bolsonaro/>. Acesso em: 05 ago. 2019.
- KONDER, L. **O que é Dialética**. 28ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2014 (Coleção Primeiros Passos; 23).
- KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 6. reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- TENENTE, L.; FIGUEIREDO, P. Entenda o corte de verba das universidades federais e saiba como são os orçamentos das 10 maiores. **G1**, 15 maio de 2019. Disponível em:

<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/05/15/entenda-o-corte-de-verba-das-universidades-federais-e-saiba-como-sao-os-orcamentos-das-10-maiores.ghtml>. Acesso em 08 agosto de 2019.

TEIXEIRA, J. Barata; BRAZ, M. O projeto ético- político do Serviço Social. In: **CFESS; ABEPSS**. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, 2009.



40. Serviço Social, Design e Suicídio: Intervenção e Inovação em Prevenção

Edson Marques Oliveira¹³⁰

Abstract: This article aims to present, at first, a theoretical reflection of the possible and necessary dialogue between two Social Work and Design and Social Design of Services in a specific way. In a second moment, the presentation of an experiment of the application of this theoretical construction in order to show that it is possible to make social innovation in the field of public policies, specifically with regard to the theme, suicide prevention and emotional distress. In the first part This was accomplished through a literature search and specialized text analysis. With the object of study, the analysis of creative and innovative solutions to complex problems. Highlighting its importance to the field of public and social policies and services. The second part, we emphasize the importance of this theoretical and methodological interaction, and presenting its application in a field of increasing problematic, complexity and global public interest to be urgently faced today, that is, the increase in suicide rates. We seek to show that there are concrete possibilities for social innovation in the creation of prevention strategies through the proposed dialogue between Social Work and Social Services Design. To make this clearer, we present a case study of Project Garra -V from a university extension practice. The results of both the theoretical, methodological and case study dialogue of its practical application proved promisingly feasible, promising and of vital importance for its large-scale application in other complex demands in the field of policy management and effective contribution to democratic processes and humanization of public and social services and policies.

Keywords: Social Innovation, Social Work, Social Design, Suicide, Public Policy

Resumo: O presente artigo objetiva apresentar, num primeiro momento, uma reflexão teórica do diálogo possível e necessário entre duas áreas, o Serviço Social e o Design de forma geral e o Design Social de Serviços de forma específica. Num segundo momento, a apresentação de um experimento da aplicação dessa construção teórica com a finalidade de mostrar que é possível fazer inovação social no campo de políticas públicas, em específico junto ao tema, prevenção ao suicídio e sofrimento emocional. Na primeira parte isso foi realizado através de uma pesquisa bibliográfica e de análise de textos especializados. Tendo como objeto de estudo, a análise de soluções criativas e inovadoras para problemas complexos. Destacando sua importância para o campo das políticas e serviços públicos e

¹³⁰ Universidade Estadual do Oeste do Paraná, campus de Toledo-Paraná-Brasil, coacholiveira@hotmail.com.

sociais. A segunda parte, ressaltamos a importância dessa interação teórica e metodológica, e apresentando sua aplicação num campo de crescente problemática, complexidade e de interesse público global para ser enfrentamento com urgência na atualidade, ou seja, o aumento dos índices de casos de suicídio. Procuramos mostrar que existem possibilidades concretas de inovação social na criação de estratégias de prevenção através do diálogo proposto entre Serviço Social e o Design de Serviços Sociais. Para isso ficar mais claro apresentamos um estudo de caso do Projeto Garra V a partir de uma prática de extensão universitária. Os resultados tanto do diálogo teórico, metodológico e estudo de caso de sua aplicação prática, se mostrou promissor factível, promissor e de importância vital para sua aplicação em larga escala em outras demandas complexas no campo da gestão das políticas e contribuição efetiva para o processo democrático e humanização dos serviços e políticas públicos e sociais.

Palavras-chave: Inovação Social; Serviço Social; Design Social; Suicídio; Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

O resgate histórico do Serviço Social como profissão e como ciência é amplo e profundo, são mais de 100 anos no mundo e mais de 80 anos no Brasil. Mesmo que não seja aprofundado aqui, é preciso destacar que tanto quanto outras áreas do saber humano, o Serviço Social enfrenta grandes desafios, principalmente em relação a apreender criticamente a realidade e contexto do século XXI, bem como, saber intervir e dar respostas efetivas as velhas e novas demandas. Nesse sentido o objetivo do presente artigo, considerando a proposta do tema central do evento, é contribuir para a reflexão, discussão e proposição dois aspectos fundamentais: a) a possibilidade do dialogo teórico e metodológico entre o Serviço Social e o Design Social de Serviços, b) apresentar um exemplo de aplicação desse dialogo como busca de inovação social para prevenção no campo de políticas de saúde mental, notadamente prevenção ao suicídio. Finalizando com considerações sobre os dois pontos.

MARCO TEORICO

Ao estudar o conceito e evolução do Design, verifica-se que existem muitas similitudes, entre o Serviço Social, principalmente numa lógica da busca de valores como justiça e enfrentamento das consequências do mercado e da cultura do hiperconsumo (Lipovetsky,2007). No caso do Design, buscando uma centralidade nas reais necessidades dos seres humanos (Magico, 2016, p.17). Logo, partimos da hipótese de que é possível estabelecer conexões e convergências de aprendizados mútuos entre Serviço Social e Design, Design Social e de Design Serviços Públicos. O que no caso do Serviço Social Brasileiro se tem apontando a necessária Reforma de modo a se retomar a centralidade de sua ação junto ao ser humano, o que na realidade Brasileira a muito tempo se afastou.

Serviço Social: da caridade à profissionalização e cientificidade.

Em 2016, foi comemorado no Brasil, os 80 anos da existência do Serviço Social. E no ano de 2017 foi os 100 anos do clássico Diagnóstico Social de Mary Ellen Richmond, (Richmond,1977) a primeira grande obra que traz a proposta de fundar uma nova ciência e uma nova profissão, o Serviço Social, que até então era considerado uma atividade de ajuda e caridade. Um estudo recente (Oliveira, 2017) faz um levantamento sobre a importância do pensamento de Mary Richmond na atualidade, e surpreendeu ao constatar que em vários países da Europa e mesmo aqui da América Latina, existe um repensar sobre as bases do Serviço Social, como faz Aranda (2003), que lança luzes renovadas sobre aspectos que até então, pelo menos aqui no Brasil, eram desconhecidos. Por exemplo, sobre a crítica em que a abordagem richmoniana seria puramente funcionalista e demasiadamente psicológica e até psicanalista, mas que na verdade, e segundo Aranda (2003), a fonte principal de Richmond foi o interacionismo simbólico. Tendo como principal autor pragmático e teórico interacionista-simbólico filósofo e psicólogo social George H. Mead, que no segundo livro de maior importância de Mary Richmond (1922), “O que é o Serviço Social de Casos”, a mesma faz menção explícita da admiração e reconhecimento da influência desse autor em de suas ideias, tanto no primeiro como no segundo livro. Qual a importância desse fato histórico?: a) primeiro seria entender que, mesmo depois de 100 anos, essa abordagem, bem ao contrário de ser reiterativa, ou individualista no sentido de fragmentar a compreensão e intervenção junto à situação apresentada pelos sujeitos, a mesma entende que a realidade social não se impõe aos indivíduos ou grupos, ou seja, não há um determinismo histórico ou fatalismo socialmente determinado, pois as relações são permanentemente modeladas e reconstruídas pelos atores ao longo e no interior de processos de interação; b) que essa visão e perspectiva, formulada a mais de 100 anos por Richmond é atual recorrente no campo dos estudos que requerem maior compreensão a intervenção principalmente no entendimento de questões como laços sociais, cooperação, solidariedade, mostrando a vitalidade das ideias de Richmond e novas aplicações (Dugué, 2009 e Chopart, 2000, Barriga, Alonso,2011); c) um terceiro ponto, é lembrar que essa natureza interventiva leva a entender que o Serviço Social tem uma peculiaridade em construir conhecimento, conhecer pra intervir na realidade. Nisso o conceito de Design contribui significativamente.

Design: de uma atividade para o mercado à uma ação centrada no ser humano, inovação social e sustentabilidade.

O Design como disciplina apresenta vários desdobramentos em seu desenvolvimento histórico. É uma atividade profissional que surge em meio a evolução do sistema de produção capitalista (Cardoso, 2016). Inicialmente o Design era voltado para o aprimoramento do desenho industrial com centralidade na adequação dos produtos para consumo. Destaca-se que o Design tem várias

aplicações, em várias áreas da vida humana, é comum vermos expressões como Design de interiores, Design de Modo, Design Gráfico, Design Arquitetônico, entre outras. Mas atual o Design apresenta, mesmo nessas áreas como o Design Social e de Serviços, uma forte influência e perspectiva crítica de não só anteder a lógica de mercado. Principalmente pela influência do pensamento de Victor Papanek, publicitário que em 1971 lança o livro “Design for the Real World” (design para o mundo real, que segundo Cardoso (2016, p18). Esse livro tinha por intenção conclamar os designers a sair do ar condicionado de seus escritórios envidraçados e olhar à sua volta, projetando soluções para o mundo real, que se desintegra em fome e miséria, conflitos raciais e protestos políticos, guerras civis e lutas de independência, guerras quentes e Guerra Fria [...]. Na atualidade esse novo paradigma do Design vem afetando grande parte de novos seguimentos. Em especial a proposta do Design Social e o Design para Inovação Social e Sustentabilidade (Manzini, 2008), e principalmente para a área de serviços como propõe Stickdorn e Schneider (2014). Logo, na atualidade, o Design procura propiciar uma conexão interna entre arte e técnica e uma atitude engenhosa e habilidosa e integrativa de valores da vida, da sustentabilidade e do bem-estar. Valorizando mais o atendimento as reais necessidades dos seres humanos, do que criando ilusões estéticas, numa visão de co-criação e participação de todos para a projeção de soluções criativas e inovadoras e que de fato criem mudanças e transformações no mundo real e no viver cotidiano das pessoas. O que pode ser feito pelo método de Design Thinking.

Design Thinking como método e modelo de aceleração de inovação.

O Design Thinking (DT) surge da proposta de uma empresa privada, a IDEO, empresa norte-americano de Design, criada e desenvolvida por Tim Brown, para esse autor, DT tem uma especificidade, a saber: “O Design Thinking começa com habilidades que os designers têm aprendido ao longo de várias décadas na busca por estabelecer a correspondência entre as necessidades humanas com os recursos técnicos disponíveis considerando as restrições práticas dos negócios. Ao integrar o desejável do pondo de vista humano ao tecnológico e economicamente viável, os designers têm conseguido criar os produtos (processos, serviços e estratégias) que usufruímos hoje.” (BROWN, 2010) ” em grande medida esse método procura alterar o modo de pensar a busca por soluções de problemas, substituído o trabalho individual, restritos a gabinetes e escritórios e ampliando o *locus* de pesquisa e elaboração de projetos, já não mais individual e deslocado do mundo real, mas centrado nas reais necessidades do ser humano, tendo como principal elemento a participação ativa do mesmo, proclamando e agindo assim, num processo de co-criação de produtos e serviços. Nesse sentido o DT catalisa o processo de colaboração, a unificação do pensamento divergente e convergente, da indução, dedução e abdução (intuição), valorizando tanto o individual como o coletivo, buscando sempre a inovação com co-criação, participação efetiva do público de interesse, analisando de forma sistêmica todas as possibilidades possíveis e mais adequadas para atingir os seus objetivos e resolver os problemas. Logo,

os pilares do DT são: a) centralidade no ser humano e suas necessidades, b) orientado para a ação, inovação e transformação e c) orientado para a colaboração. O que leva a prática e exercício de habilidades fundamentais: 1) ouvir, 2) criar e 3) entregar. O processo metodológico está relacionado a uma série de fases e etapas, mas que necessariamente não seguem uma ordem liberar, mas sistêmica e de complexidade. Que podem ser resumidos nos seguintes processos: a) imersão: pesquisa profunda e clareamento do problema a ser resolvido, b) ideação: criação de várias possibilidades de solução do problema, c) prototipação: testes e experimentos das soluções, busca de detecção de erros e melhoria das ações a serem executadas, d) execução: implantação, monitoramento e avaliação das ações escolhidas, prototipadas para resolução dos problemas estudados. Desta forma, o TD procura encontrar soluções que centram os esforços de modo colaborativo, participativo e coletivo, dando atenção a uma visão sistêmica, holística tanto do ser humano (emoções, cognição, estética, bem-estar, etc) como da realidade em que vive esse ser humano, ou seja o seu meio ambiente (sociedade, cultura, valores, hábitos) com isso estimula os processos de empatia e da colaboração do outro na busca das soluções possíveis, viáveis e adequadas as reais necessidades dos usuários e clientes. Em síntese o DT, é a forma de pensar dos Designers de modo estratégico na gestão de projetos na área de Design aplica em vários seguimentos e atividades específicas que estão extrapolando o campo das empresas privadas e da lógica de mercado, destaque para o Design de Serviços e Design Social.

Design de Serviços e Design Social

O Design Social é uma nova área do Design que está em crescimento, Margolin e Margolin (2004), o que tem levado a busca de modelos e estratégias. Nisso é possível ver que essa lógica do Design Social é voltada para: a) produtos (artefatos), b) inovação (criação e co-criação tanto de produtos e serviços) e c) gerenciamentos de projetos e serviços, ou de arranjos estratégicos para o campo social tanto para empresas como para governos. Nos demais campos, inovação, tanto de serviços como de gerenciamento e estratégias, podemos destacar algumas contribuições. A principal delas está na reflexão crítica quanto ao modelo de produção e consumo do atual sistema, e do conceito de inovação, já não só para o mercado, mas também para uma consciência crítica voltada para uma perspectiva de Design articulação de uma produção sustentável, a exemplo do Design para a Inovação Social, segundo Manzini (2008, p. 61) seria: “mudanças no modo como indivíduos ou comunidades agem para resolver seus problemas ou criar novas oportunidades”. [grifo nosso] Com base nessa proposição e entendimento de Design para Inovação Social, Pereira, Engler e Martins (2015, p.39), concluem que “[...] design sustentável tem como objetivo desenvolver projetos sustentáveis, não almejando o fim da produção de bens, sem consumo de nenhuma espécie, mas apoiando o desenvolvimento de bens no ponto de vista de uma nova ótica de consumo, sem exageros, sem destruição de reservas naturais, sem acúmulo de resíduos e poluição. Tem surgido propostas adaptando a lógica do Design e Inovação

Social, destaque para a proposição de Murray, Grice e Mulgan (2010), que visa uma ação sistematizada que possa produzir impactos sistêmicos, envolvendo interesses organizacionais, mas sobretudo as necessidades humanas, projetando inovação no campo social. Resumidamente pode ser apresentado em seis etapas: 1) Inspirações 2) Propostas 3) Prototipagem 4) Sustentando 5) Difundindo 6) Mudança Sistêmica.

Design de serviços e design de serviços públicos

O Design de serviços, segundo Stickdorn e Schneider (2014), propõe transformar as relações sociais, melhorar a qualidade de vida das pessoas e seu bem-estar. E esse seguimento do Design também é fruto dos impactos e reordenamentos dos processos produtivos recentes e mais aprofundados nessa última década. Onde uma das primeiras constatações é o crescimento e importância da área de serviços. Desde de o final da década de 1980 (Calabria et.all, 2011), cresce a participação da área de serviços na composição do PIB, tanto de países desenvolvidos como em desenvolvimento, cerca de 60% em média, sendo que em alguns países esse impacto é acima dos 60%, como EUA (77,0%), Japão (68,0%) e Coreia do Sul (60,0%). Nesse segmento o Design de Serviços se preocupa como os serviços são desenhados, formulados, ou seja, o Design compreende que hoje, e em grande parte, a maioria dos serviços geram um desgaste do tecido social, pela escassez, pela pobreza, desigualdade e miséria crescente, e isso precisa ser tratado com inovação e criatividade e uma consciência crítica. Assim propõe trocar a lógica de projetar serviços só para o lucro e elevar a uma nova visão e patamar de projetar serviços e negócios com atenção no ser humano, de forma empática, impactando de forma sistêmica a qualidade dos serviços, principalmente na área pública e comunitária, que é outro desdobramento nessa área que vamos dar maior atenção. Cabe ressaltar que Design de serviços, é entendido como: “[...] uma abordagem interdisciplinar que combina diferentes métodos e ferramentas oriundos de diversas disciplinas. Trata-se de uma nova forma de pensar [...] é uma abordagem em constate evolução.” (Stickdorn , Schneider, 2014, p. 31). Se preocupa em gerar serviços que produzam uma experiência satisfatória, nesse sentido serviços é considerado como um conjunto de interações entre as pessoas. O que leva a dar importância para elementos como: i) empatia, ii) equilíbrio entre a natureza, pessoas e organizações, iii) potencializa e valoriza os sujeitos como atores do processo. O que leva a considerar que os serviços devem atender ao desejo e necessidade das pessoas, observando: a) usabilidade, b) prazer, c) utilidade, que precisa inevitavelmente considerar o estudo profundo do ser humano em suas dimensões de: a) sentido, b) valores, b) hábitos, c) emoções, d) contexto vivencial. Logo, projetar serviços que atendam às necessidades da sociedade efetivamente. Sendo que o modo de operacionalizar esse processo, ou seja a metodologia, segue em grande medida a mesma perspectiva do Design Thinking, como mostra Stickdorn e Schneider (2016), o Design Thinking aplicado aos serviços deve apresentar cinco princípios fundamentais: 1) centrado no usuário, 2)

cocriativo, 3) sequencial, 4) evidente e 5) holístico. Segue a proposta que esses princípios são operacionalizados numa sequência metodológica, (não necessariamente linear, mas de forma sistêmica), de criação e cocriação projetiva do serviços, a saber: a) exploração, b) criação, c) reflexão e d) implementação. Essa lógica, esse cuidado e centralidade no ser humano, é uma das maiores revoluções para o campo dos serviços públicos que carecem de maior clareza teórica e conceitual, mas que já mostram sinais prósperos, a exemplo do estudo de aplicação da lógica do Design no campo de um serviço público de saúde, mais precisamente numa Unidade Básica de Saúde (UBS) do SUS (Sistema Único de Saúde), em específico quanto aos serviços para pacientes diabéticos, onde a pesquisadora conclui: As atividades de codesign presentes no método possibilitaram que a rede de valor envolvida no cuidado com a saúde do diabético compartilhasse seus conhecimento e encontrasse um caminho para a evolução do serviço [...] Nesse fluxo o diabético deixa de procurar o posto apenas para casos de doença e passa a frequentá-lo para monitorar a sua saúde. (Freire, 2016, p.22) [grifo nosso]. É inegável a contribuição do Design Thinking no campo dos serviços públicos, e principalmente os serviços sociais, onde se pode constatar outra contribuição impar do diálogo e convergência entre o Serviço Social e o Design Social e para Inovação Social, e o desejo de construção e entendimento de ações críticas para o enfrentamento das desigualdades, e dos processos de dominação que impedem o construir alternativas efetivas.

Suicídio, complexidade e gravidade.

A saúde mental é um problema global, que afeta trabalhadores, produção, jovens e a população de modo geral. Entre esses problemas está o suicídio. No mundo, segundo dados da Organização Mundial da Saúde, são mais de 800 mil pessoas que perdem sua vida dessa forma, são jovens entre 15 e 29 anos, sendo a maior parte do sexo masculino, cerca de 70%. No Brasil o suicídio é a terceira causa de morte entre os homens e a oitava entre as mulheres. De 2011 a 2015 houve um crescimento desses casos, passando de 5,3% a 5,7% respectivamente. Destes casos 69% são de tentativas de mulheres, e 31% de execução de homens. No Paraná segundo estudo de Rosa et. all (2017), o Estado apresentou taxa de mortalidade por suicídio (8,4 óbitos por 100.000 habitantes) superior à taxa nacional (5,7 óbitos por 100.000 habitantes) no período entre 1996 a 2000 e 2009-2012. Na região Oeste, Toledo é a cidade com maior número de casos de auto violência, segundo último relatório da 20ª Regional da Saúde mostra que de 306 casos do sexo masculino na região Oeste, 121 são de Toledo e de 664 casos 344 são de mulheres, 74,8%, são mais de 43 casos entre 15 a 29 anos, e cerca de 48 casos de idosos. Mais alarmante são os casos de consumação do suicídio, 134 casos entre os homens, 81% e 42 casos entre as mulheres, 19%. No campo universitário esse indicie é alarmante o suicídio é a segunda maior causa de mortes entre os universitários (Teruel; Martínez; León,2014). O que torna essa população um

grupo de risco e vulnerabilidade social. É um problema que atinge toda sociedade e principalmente aos jovens.

OBJETIVO – PROBLEMA

É possível o diálogo entre Serviço Social e o Design Social de Serviços com a finalidade de gerar aceleração em inovação social, encontrar e propor soluções criativas e eficazes para problemas complexos? Como inovar em propostas da ideação suicida e do sofrimento emocional.

METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de estudo teórico, análise bibliográfica e de estudo de caso de experimento de aplicabilidade conceitual do diálogo entre Serviço Social e Design de Serviços Sociais junto a temática inovação social em prevenção ao suicídio e sofrimento emocional.

RESULTADOS

Estudo de caso de aplicação do diálogo entre o Serviço Social e de Design Social.

O projeto GARRA – V (Grupo de Apoio para Reação Rápida pela Vida), surge de uma primeira experiência de uma atividade de Coaching Universitário, que teve como objetivo, ajudar os estudantes a se concentrarem mais, focarem em seus projetos de vida pessoal e profissional, além de integrar com outras pessoas e ser um ponto de referência para as pessoas acometidas pelos fatores possíveis de levar aos processos de depressão, ansiedade e pensamentos de suicídio. Com essa experiência, surge o desejo e sonho de ampliar esse projeto, tanto para estudantes, como para profissionais e cidadãos comuns, principalmente pelo alto índice de suicídios e crises de pânico, depressão e ansiedade, que afetam a todos. Realizamos um workshop de Design Thinking de inovação social para prevenção a saúde mental para criar um serviço em rede que forneça de forma rápida e eficaz o apoio e orientação, bem como, prevenção de situações de suicídio e de uma mentalidade de “valorização da vida” e sustentabilidade humana, questão central desse grupo de trabalho. Para tanto foram desenvolvidas atividades de aplicação do método de Design Thinking, a saber: A) Compreender, B) Projetar, C) Prototipar, D) Implementação. Cada fase foi sendo produzindo informações e conhecimentos objetivos concretos sobre o problema em foco: “Como criar ações inovadoras de prevenção e atendimento a questão do suicídio”. Após a aplicação das fases e das técnicas obtivemos os seguintes resultados: a) definição do real problema da causa e do aumento do suicídio: **“As pessoas não estão sabendo viver na realidade do mundo presente”**; b) a solução mais adequada é: i) criar grupos de apoio em vários espaços, ii) treinar facilitadores para esses grupos, iii) treinar profissionais e a população para saber manejar as situações de risco e vulnerabilidade a ideação suicida e sofrimento emocional, e criar uma rede de colaboradores denominada de Amigos Girassol, ou amissões, iv) criação

de um APP para acessar os grupos e os Amissões podendo buscar ajuda e apoio. No momento (outubro de 2019) estamos em fase de aplicação do projeto piloto, com duas unidades ativas, uma num município de Quatro Pontes-PR e uma na Uniãoeste, campos de Toledo, com a finalidade de buscar recursos, parcerias para sua reaplicação em larga escala. Mesmo nessa fase de piloto, já é possível perceber os resultados que mostram ser um projeto promissor, a ideia se mostra inovadora, visto que quase não se tem ações especificadamente de prevenção nessa área tão complexa.

Considerações finais.

Inicialmente objetivamos uma reflexão sobre dois pontos e seus respectivos resultados: **1) em relação ao diálogo entre Design e do Serviço Social:** a) pela busca de uma sociedade diferente da que está posta, b) que isso deve ser feito tendo a centralidade das ações com o foco no ser humano e suas reais necessidades; c) que a aplicação tanto do Design Thinking como da intervenção do Serviço Social, é estabelecer e fortalecer os laços coletivos, a cocriação de projetos e serviços que atendam as pessoas e não aos interesses de sistemas; d) que esses projetos e serviços, tenham a qualidade merecida e de direito para todos, principalmente os serviços públicos tendo com premissa do acesso e usufruto dos direitos mas com participação e co-responsabilidade dos clientes, usuários e cidadãos, e) maior humanização da gestão dos serviços, pautada na empatia e na colaboração e cocriação dos projetos. **2) o estudo de caso,** evidência a possibilidade concreta desse diálogo e de sua aplicabilidade ao campo das políticas e serviços públicos, bem como, da importância da inovação social, busca de soluções criativas para problemas complexos. Por fim, tais elementos e constatações podem animar e motivar novas pesquisas e conexões confluentes e colaboração e aprendizados mútuos entre Serviço Social e Design. E quem saber seja possível sinalizar que os assistentes sociais, numa visão atualizada, podem ser considerados como Designers das Relações Sociais para o Bem-Estar, Qualidade de Vida e Sustentabilidade Humana.

REFERÊNCIAS

- ARANDA, Miguel Miranda. Pragmatismo, Interaccionismo simbólico y Trabajo Social. De cómo la caridad y la filantropía se hicieron científicas. Tarragona, Espanha: UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI Departament d'Antropologia, Filosofia i Treball Social, 2003 (tese de doutorado)
- BARRIGA MUÑOZ, Lourdes, MARTÍNEZ ALONSO, María Ángeles. Mary Richmond en la perspectiva del Trabajo Social en España. Cuadernos de Trabajo Social, 2011, disponível em http://dx.doi.org/10.5209/rev_CUTS.2011.v24.36862 acesso em 23 de março de 2017
- CALABRIA, Paulo ; BERNARDES (et.al) Inovação em Ciência de Serviços no Brasil: Implicações para uma Agenda de Pesquisa in Anais do IX Ciclo de Debates. São Paulo: PUC, 2014

BROWN, Tim. Design Thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias.

Tradução de Cristina Yamagami. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010

CARDOSO, Rafael. Design para um mundo complexo. São Paulo: Ubu Editora, 2016

CHOPARTE, Jean-Noël (org.). Os novos desafios do Trabalho Social: dinâmicas de um campo profissional. Porto, Portugal: Ed. Porto, 2000

DOUGUÉ, Elisabeth. Estruturação do campo profissional e circulação de saberes: o exemplo do Trabalho social na França. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, volume 6, número 24, dezembro de 2009, p. 217- 234

FREIRE, Karine de Mello. Design para serviços: uma intervenção em uma Unidade Básica de Saúde do Sistema único de Saúde Brasileiro. Estudos em Design, Revista Online. Rio de Janeiro, v.24, número 2, 2016

LIPOVETSKY, Guilles. A felicidade paradoxal. São Paulo: Cia das Letras, 2007

MEGICO, Victor Falasca. Prefácio – revoluções, in MEGICO, Victor Falasca (org.) A Revolução do Design: conexões para o século XXI. São Paulo: Ed. Gente, 2016

MAGOLIN, Victor e MAGOLIN, Sylvia. Um “Modelo Social” de Design: questões de prática e pesquisa. Revista Design em Foco. Julho e Dezembro, ano e vol 1, número 001, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, Brasil, 2004

MANZINI, E. (org.). Design para a Inovação Social e Sustentabilidade: Comunidades Criativas, Organizações Colaborativas e Novas Redes Projetuais. Rio de Janeiro: e-Papers, 2008.

OLIVEIRA, Edson Marques. O pensamento de Mary Ellen Richmond: atualização e pertinência para o Serviço Social do século XXI. Rio de Janeiro: Cadernos CBCIS, 2017 (no prelo)

STICKDORN, Marc e SCHNEIDER, Jakob. Isto é Design Thinking de Serviços: fundamentos, ferramentas, casos. Porto Alegre: Bookman, 2014

RICHMOND, M. E. Caso Social Individual. Prólogo de Natalio Kisnerman. Buenos Aires: Humanitas, 1977.

41. The concept of evaluation in social services policies: an approach from the Spanish autonomic legislative framework

Carmen Arenas-Carbellido¹³¹

465

Abstract: Background and objectives: Spanish legislation on social services can be classified into three different phases. Since its origins in 1982 (Law 6/1982 on Social Services of the Autonomous Community of the Basque Country) till 2019 (Law 3/2019, of Inclusive Social Services of the Valencia Community). Phases are justified by different reasons like improve social services conceptualization, improve its development and organization, etc. The analysis of Astray, de Lucas, Guillén & Pérez (2004) shows that this conceptualization is not so, and the privatization of the management of social services is observed, even about their ownership. It shows that of social-democratic theses are being replaced by other more neoliberal ones.

It remains to be seen what concept of evaluation of public policies they consider, what purpose such evaluation has and whether they serve to promote the participation of users and other stakeholders in order to advance the practice of democracy.

Method: qualitative approach, based on a classical social science approach such as the documentary analysis of legal texts. Current Social Services laws have been analyzed taking concepts extracted from the scientific literature: scope, usefulness, access, participation, method and initiative:

Results: The work brings out the concept of evaluation that underlies the social services legislation in Spain. It notices terminological confusion around evaluation itself, as well as majority of those definitions are instrumental and oriented towards management and decision-making of politicians and administrators. It marks a narrow line of participation related to social politics. The new laws set up better conditions for it.

Keywords: Evaluation, social services, democracy.

Introduction

Spanish Social Services legislation has demonstrated its dynamism. Since 1982 till nowadays, 44 laws have been published, included 8 modification laws.

The study of the legal body has been divided into three waves. A first one in which it appears expressly that social services are a public system. While second generation calls define their object as an

¹³¹ International University of la Rioja (UNIR), carmen.arenas@unir.net.

integrated or mixed system, in which public action is no longer the main one and private action gains space (Roldan & García, 2006). Not substantial differences were found related to social services' concept by Astray, Lucas, Guillén & Pérez, (2004). Third-generation calls are characterized by highlighting the subjective citizens right to such attention (Vilá, 2009).

Phases are justified by different reasons like improve social services conceptualization, improve its development and organization, etc. The analysis of Astray, de Lucas, Guillén & Pérez (2004) shows that this conceptualization is not so, and the privatization of the management of social services is observed, even about their ownership. It could show that concepts are defined according with the hegemony ideology and serves their purposes.

The evaluation of public policies can be a tool for making decisions. As well as a mechanism for dialogue and interlocution, providing the voice of all those affected by it, social change, accountability, etc. An effective way to develop democracy. Also, the evaluation of public policies may remain in more endemic positions, depending on evaluation universalization degree, the object, the evaluation models used, accessibility of evaluation reports and its utility. The different approaches should be expected depending on the definition used in the current Spanish legal framework.

Theoretical framework

An approach to the evaluation in Spain.

The evaluation of programs and public policies seems to have aroused few interest in Spain (Fernandez-Ballesteros, 1996; Furubo, Rist & Sandahl, 2002). Most of the works concentrate on both the level of definition and cataloguing according to the classic criteria (when, who, why and for what purpose). Until 1980 and 1990 there has not been an enough body of documents on evaluation written in Spanish, be they translations or own elaborations (Ligero, 2010).

Fernandez-Ballesteros (1996) describes social services' evaluation like a rare internal activity. Most of the evaluation reports are reduced to a collection of descriptive data on both the type of users and the type of service provided. "The social services write more about how programs should be evaluated than the experiences and concrete results of their application" (p.238).

In the last decade of the twentieth century, the evaluation gained momentum thanks to the publication of its own materials, the impulse of the European Union (Muñoz, Pérez, Muñoz & Sánchez, 2013; Pazos, 1996) and the profound renewal of the Public Administration. However, it is not until the turn of the century that the evaluation begins to develop increasingly and sustainably, as the publications of some authors show (Bustelo 2006; Fernandez-Ramírez & Reboloso 2006; Pazos & Zapico 2002). Comas (2008) claims a rhetorical position of the evaluation, there is more talked than practices.

Evaluation: Definitions and dimensions.

The literature shows a large production of evaluation definitions, with different degree of consensus. This variety comes mainly from the differences between its scope and usefulness.

The first trend defines the evaluation as an instrumental way oriented to decision-making in the political or governmental sphere. Its scope is established in the limits of the intervention evaluated. It is located at the end of the planning cycle. The evaluation is presented like a rational vision of decision making (Rossi & Freeman, 1982; Weiss, 1998).

A second trend raises evaluation as something inherent in the social construction process, which serves to know reality, perceive social problems and improve society. It gives a broader and more deliberative character, which goes beyond the intervention and questions the society, the State and the political ideology that supports it (Comas, 2008; Solarte, 2002).

Among the debates about evaluation (Solarte, 2004, Gómez-Serra, 2004), the ones that are most linked to the evaluation concept and its development have been collected: the epistemological and axiological dimension.

Epistemological Dimension.

The evaluation as a scientific method is embedded in epistemology and ontology through different paradigms. They offer a certain belief, vision and attitude towards reality. Which produces different approaches to their knowledge as well as different methodological and technical developments. Different paradigms not only produce different evaluation models, as we will see below, but also affects the different uses and roles. The evaluation can feed the political debate, by showing the actions and power structures (Wholey, 1972 in Solarte, 2003).

The Stufflebeam and Shinkfield's evaluation models classification (2007) show four big categories. In pseudo-evaluation category, authors included models that present invalid or incomplete findings. In the second category, they incorporate two large groups: question-oriented and method-oriented models. It is both the most extensive category and the greatest internal variety. The third category is development-oriented and accountability models. The fourth category is defense-based models, or the social agenda are aimed at transforming society through program evaluation.

Axiological Dimension.

Determining the merit or value of something forces us to previously define what we understand by social welfare, by quality of life, by justice, etc. These definitions will be different depending on the stakeholders and their strategic positions.

When evaluation objective is to determine merit or value on a certain state action, the choice of both evaluation criteria and research methods are more complex and decisive. The evaluation could play

different kind of roles depending on the evaluation's object, who performs the assignment, who receives it, the methodology developed, the evaluation report communication plan, etc. (Solarte, 2002).

Problem and objective

The concept of evaluation of programs and public policies is not identified in Spanish social services legislation. So, its potentialities and limitations are unknown. This paper aims to bring out the concept of evaluation that underlies the legal texts of reference for social services policies in the seventeen autonomous communities in Spain.

Method

Qualitative approach was developed to analyze legal texts.

Criteria inclusions are:

- Current social services laws in Spain.
- The word evaluation is in the text.

Criteria exclusion is:

- Legal modifications that are related to a part of the existing laws.

Selected laws have been analyzed considering the follows concepts:

- Scope. Defined as the amplitude of the object of evaluation.
- Utility. Defined as the ultimate purpose for which the evaluation is carried out
- Access. As the ease with which citizens can know the results of the evaluation.
- Participation. As the degree of cooccurrence and dialogue with the citizens.
- Method. Understood as the model proposed for the development of the commission.
- Initiative. As the attribution of responsibility and decision to carry out the evaluation commission.

Results

The findings are showed in Table 1 below.

The term evaluation in Social Services laws.

The first review offers two preliminary results. The term evaluation does not appear in the Balearic autonomous law; hence it is excluded from the study.

Many of the laws (12 of 16 laws) also use the term evaluation with other meanings not related to the evaluation of programs and policies. The evaluation term appears also related to the diagnostic or integral assessment of social services users, or case monitoring.

Art. 5 f) Personalized and comprehensive attention: the performance of the public social services system should focus on the social well-being of its users, carrying out social intervention through the integral evaluation of their needs and with full respect for their dignity and their rights. Asturias Social Services Law, Act 1/2003.

The scope.

The scope appears in all laws (16 of 16 laws). It is a limited scope to the programming and intervention that is realized from the social services.

Art. 29 b) (...) as well as evaluating the degree of fulfilment of the objectives, effectiveness and efficiency of said general plans and programs. Catalonia Social Services Law, ACT 12/2007.

Utility.

Utility appears in many laws (10/16). It usually refers to the classic purposes of evaluation: accountability, improvement and illumination of future actions. Several laws specially indicate the monitoring of services provided by private initiative. The terms such as quality assessment, homologation and official recognition are used.

Art. 75. 3. The contracts that private initiative entities conclude with the Administration must stipulate the functions of control, monitoring and evaluation of their execution. The Administration must especially ensure the guarantee of quality and minimum standards of service provision. Catalonia Social Services Law, ACT 12/2007.

Method.

Methods appear in most laws (14/16). Different degrees of detail are observed, from the mere naming of evaluation mechanisms with a general reference to quality of people's life as criteria; to a more detailed breakdown with distinction of models (results, systemic, accreditation) and the selection of both classical and innovative indicators. Classical indicators such as effectiveness, efficiency, and newer ones such as sustainability, empowerment, autonomy, both gender and functional diversity impact, social and territorial cohesion, etc. included in the most recent legislative developments.

Preamble. (...) However, they are joined by the accreditation and evaluation of Centers and services, which are new instruments that respond to the concern for the management of social services according to quality criteria. Cantabria Rights and Social Services Law, Act 2/2007.

Art. 80 2. It will also develop a set of indicators to monitor and evaluate the continuous improvement of quality through the results achieved in terms of empowerment of people, guarantee of rights, autonomy, quality of life, satisfaction, social welfare, equality between men and women, efficiency, quality of employment, social and territorial cohesion and

sustainability of the Andalusian Public System of Social Services. Andalusian Social Services Law, Act, 9/20016.

Among the evaluation models, quality accreditation stands out. In some texts, evaluation and quality are expressed as if they were two different realities.

Art. 4 o) Evaluation and quality: evaluation systems will be established to guarantee the quality and accreditation of social services based on the concept of people's quality of life. Galician Social Services Law, Act, 13/2008.

Initiative.

Many of the texts collect information about the initiative in the evaluation (13/16). All of them agree that it is Administration' competence. Several legislations also consider other institutions and organizations in their evaluation committee. They are an advisory committees.

Art.3 a) Public responsibility: in the promotion, planning, coordination, control, execution and evaluation of social services to respond to identified needs, through objective analysis, in accordance with criteria of equity and social justice. Madrid Social Services Law, Act 11/2003.

Participation.

Most laws provide for the participation of users (14/16) Madrid is not considered as such, as it is only found in the preamble.

There are differences in the participation development degree. All shows their interest and access to it both individually and collectively are considered. The most recent laws are more detailed and give a broad participation scope. It includes the definition and improvement of public policies, decision making and effective participation processes.

Art. 25 (j) Participation: The Public Administrations shall act under the principle of the effective participation of citizens in decision-making and in the development and evaluation of social policies. They must to pay special attention to the most vulnerable population, such as are minors, the elderly and all those who have difficulties in asserting their actions and opinions. Andalusian Social Services Law, Act, 9/20016.

Accessibility.

The access to evaluation results is only included by a minority of legislations (5/16). Two of them establish free access for all citizens. Other two determine that the results will be exposed via public body (Legislative Assemblies, Observatory). Another one specifies more the aims (innovation, formation, etc.) than the way to promote accessibility.

Art. 26. d) d) Establish a system of rigorous evaluation, control and monitoring of all the programs provided for in the Strategic Plan. The evaluation shall be carried out annually and shall give rise to a public report that shall be available to local entities, users and the general public. Navarre Social Service Law, Act, 15/2006.

Discussion

The finding that one of the 17 Spanish social services laws does not include the term evaluation as well as others laws refer to it as a novel initiative in 2007, seems consistent with poor development detected (Furubo, Rist & Sandahl, 2002) and its sustained growth from the turn of the century (Bustelo 2006; Fernandez-Ramírez & Reboloso 2006; Pazos & Zapico 2002).

The duplicity of meanings given to the word evaluation seems to illustrate the traditional tension in both the conformation and evolution of social services. The confrontation between psychological and socio-structural tendencies have come to configure what we understand today as social services (Roldan & García, 2006).

According to the concepts used in the analysis. It is noted that many laws do not contain information about all points. The most frequent criteria are scope, participation and method. The access to evaluation reports by citizens is the least frequent. The newest laws appear most complete and detailed. It could be the continuous and sustainable interest developed by scholars and practitioners since last decade of the twentieth century.

The scope and utility of the legislative framework is narrow, it is limited to programs and policies. The scope seems agree with the first terminological trend. It is presented as a rational activity for decision-making. It limits their political aspects by not considering both the object of evaluation and the stakeholders more broadly. In that way, several evaluation key functions could be missing evaluation as both social learning tool and as a tool for validating the social and ideological system. Evaluation could promote democratic power management through knowledge, mediation, recognition and dialogue. It can also offer realistic visions of the democratic system itself and its institutions. As well as expressing the benefits and weaknesses of the dominant ideological system. (Solarte, 2002).

The methods referred to in the laws are presented unevenly. The more detailed ones would correspond in the Stefflebeam & Shinkfiel classification to the second group with evaluation models orientated by questions or methods and to the third group orientated towards development and accountability. Quality accreditation is the most prominent.

Second group is characterized by their instrumental essence. It is oriented to politicians and managers decision-making. It is also limited scope. The main difference among all is due to methodology, more interpretative models offer also limited scope but greater than the others (Stefflebeam & Shinkfiel, 2007).

The third category is development-oriented and accountability models. All approaches emphasize program improvement, providing consumers with information for in-depth knowledge of institutions and their programs. These methods also belong to the instrumental level of decision making. With these models, users and public opinion are informed and can make their own decisions in this regard and not just politicians and managers. Although for that to happen, the evaluation must be linked to a communication strategy that makes it accessible to all citizens (Stefflebeam & Shinkfiel, 2007).

The main criticism of accreditation models is that certification bodies tend to emphasize inputs and processes rather than outcomes. In addition, the self-assessment processes and visits used in accreditation may offer many opportunities for falsification (Stefflebeam & Shinkfiel, 2007).

Accreditation models also appears as an incomplete model for improvement of public management. Improvement requires various evaluation levels: macro level of compliance with democratic commitments, second level of ministries and / or intersectoral and the third level of each of the ministries (Solarte, 2002). Familiar accreditation models do not meet those needs. Hence, it looks like another evaluation role is limited by the chosen method.

The Public Administration has the responsibility to ask for the evaluation, so it will be the one that will establish the assignment, the object, the scope, the level of participation, the purpose, the dissemination, etc. Hence, the evaluation could be reduced to a government instrument. Although it is true that many of the legislations include the participation of users, only the most recent ones establish the channels of communication and its scope. It opens the possibility of developing different evaluations models as based on social support and the social agenda. Even the full development of evaluation roles.

The inequal access to evaluation results hinders both the effective citizens participation and decision making. It also limits evaluation roles. Publicly debated evaluations can have impact on the validation of government actions, if there is no free access to evaluation findings or debate, it loses all its potential as a government policy tool (Solarte, 2002).

Conclusive notes.

The evaluation of programs and social services policies has been late in comparison with the international context. It has been strongly mediated by evaluation development in Spain.

Despite the differences found, the laws studied present a definition of evaluation of instrumental character oriented to the decision making of politicians and managers. The evaluation findings do not usually exceed the level of the evaluated social services managers. Even the scope is also limited to the social services program. Such a narrow definition limits the possibilities of shared social construction. It makes it difficult to meet, recognize and mediate the stakeholders, in identifying both the needs and use of resources. The narrow evaluation concept limits the democracy development.

The existing concept also restricts evaluation roles. It is mainly focus on accountability and performance monitoring at a basic level. Key roles as: citizenship education and social participation, social learning tool, tool of responsibility in a community, improvement of public management, political tool for government, and validation tool of the social and ideological system are limited or missing.

Interesting to note that new laws compared with the oldest, present more detailed information about evaluation. They show a broader scope and define more and better levels of all citizens participation. It shows the consolidation of evaluation practices in Spain and could promote democracy development.

Findings suggests the following proposals:

- Preventing confusion, a consensus about terminology is needed. The term appreciate could be used for people assessment and they evolution during social support. The term evaluation could be reserve for programs and politics.
- Increasing evaluation training of professionals, hence, they could be more aware of limitations, potentialities and evaluation consequences.
- Increasing evaluation's critical mass to develop society from the reinforcement of the democratic mechanisms.

Note: Legal text quotations was free translated by author.

Table 1. Spanish Social Services Laws, evaluation concept approach.

Law	Scope	Utility	Method	Initiative	Participati on	Accessib ility	Other definition s
Andalucia n Social Services Law, Act 9/20016.	Art.3.4 Art.28.20 ^a Art.48.7.	Art.25.e) Art.8.20 ^a Art.33.k) Art.40.3 Art..4. Art.57.3.a) Art.75.2. Art.76.1. Art.81.d) Art.81.2.3 . Art.13.2.	Art.24.7 Art.25.e) Art.33.g).j) Art.61.e) Art.78.1.d)g) Art.80.2.3. Art.81.d) Final dispositio n.26.	Art.25.e) Art.32.5. Art.33.g) Art.44.1 Art.81.d) Art.82.2.	Art.9.b) Art.14.1. Art.21 Art.22.1. Art.25.j) Art.63.c)	Art.10.g) Art.25.m) n) Art.27.2,3 Art. 8.8 ^a Art.31.d) Art.35.c) Art.44.2.b) Art.45.3 Art.46.2.e) Art.47.2.a)	

Law	Scope	Utility	Method	Initiative	Participation	Accessibility	Other definitions
		Final dispositio n.12					
Aragon Management of Social Action Law, Act 4/1987.	Art.3.e) Art.38.3.b)	Art.31.	Art.15	Art.23	Art.15 Art.3. e) Art.23.a) Art.38 b)		Art.21
Asturian Social Services Law, Act 1/2003.	Art.5 i)		Art.5.j)		Art.5.i)		Art.5.f) Art.13 b).d) Art.22. Art.23.
Basque Country Social Services Law, Act. 12/2008.	Art.24.1. Art.33.6. Art.35.3 Art.37.d) Art.76 Art. 7.3 a)	Art.44.d) Art.48.3.b) Art.76. a) Transition al provision 5	Explanato ry memoran dum Art.5.4. Art.24.1. Art.35.3. Art.76. Art.77.3.a) .b) Transition al provision 5.	Art.77.3. a)	Art.8.a) Art.35.3. Art.40.5. Art.41.6. Art.42.7. Art.47.1.	Art.48.3. b)	Art.7.f) Art.8.c) Art.9.i) Art.19.1.2. Art.44.d)
Castilla- La Mancha Social Services Law, Act. 14/2010.	Art.6.2.i) Art.26.7. Art.44.4.f) Art.58.f)	Art.6.2.i) Art.43.3	Art.6.2.i).j) Art.11.5. Art.23 e) Art.26.7 Art.43.3. Art.44.4 f) Art.45.2.d) Art.58.f)	Art.31.1. Art.44.5. Art.58.e) .f) Art.72.1 Art.75	Art.7.3.e) Art.10.4.b) Art.11.3 f) Art.68.1 Art.72.1	Art.44.5	Art.15 e).h) Art.19 d) Art.23.2.e) Art.31.1. Art.36. b) Art.37.1.a) .b)

Law	Scope	Utility	Method	Initiative	Participation	Accessibility	Other definitions
			Art.75.2. Art.76. Art.77.1.2.				Art.10.4.
Castilla y León Social Services Law. Act. 16/2010.	Art.31.5.f) Art.47.2.k) Art.71.1. Art.73.1 a).i) Art.1001.1.	Art.73.3 Final Provision 2	Art.7 n) Art.7 k) Art.11.m) Art.48.6.i) Art.51. Art.71.1.	Art.47.2. Art.48.6.i)) Art.71.1. Art.72.2. Art.73 i)	Explanatory memorandum Art.7 k) Art.11 m).ñ) Art.56.b) Art.101.1. Art.105.2.	Art.72.2. Art.73.2.	
Canary Islands Social Services Law, Act 9/1987.	Art.1.i)				Art.1.i)		
Cantabria Rights and Social Services Law. Act 2/2007	Art.20.3. Art.58.i) Art.65.3. Art.81.3. Art.82.1.	Art.14.a) Art.58.i) Art.92.1.l)	Preamble Art.5.1.n) Art.21.f) Art.69.h) Art.81.1. Art.81.3. Art.82.1.	Art.14.a) Art.17.a) Art.20.3 Art.58.i) Art.69.h) Art.82.1.	Preamble Art.5.1.n) Art.71.1 Art.71.1 Art.83.2.		Art.17.d) Art.27.1 A).2º.3º Art.54.1. Art.83.2.
Catalonia Social Services Law, Act, 12/2007.	Art.19.g) Art.29.a).b) .e).i) Art.37.5.c) Transitional provision 4	Preamble Art.75.3. Art.81.1.	Art.5 c).p) Art.29.b) Art.36.f) Art.40.2. Art.84.2. Art.85.3.e)	Preamble e Art.5 c) Art.29 a).b).i) Art.36.f) Art.40.2. Art.84.2.	Art.5.e) Art.9.b) Art.25.4. Art.37.2. Art.40.2. Art.45.6. Art.46.3. Art.56.1. Art.81.2. Art.84.3.		Art.17 f) Art.19 g)

Law	Scope	Utility	Method	Initiative	Participation	Accessibility	Other definitions
					Transitory Provision 2.		
Extremadura Social Services Law, Act 5/1987.	Art.24.4.1.						
Galician Social Services Law. Act 13 /2008.	Art.4.g) Art.47.2.d)		Art.4.o) Art.47.2.d) Art.50.c) Art.59.h	Art.28.2. Art.40.3 a) Art.59 h)	Art.40.3.a)).e)		Art.4 g) Art.25.2 Art.80.e) Art.81.f)
Madrid Social Services Law, 11/2003.	Art.9.a Art.33.a) Art.50.d) Art.72.f)	Preamble	Art.45.m) Art.50.d) Art.72.f)	Art.3.a)	Preamble		Art.65.1.2. Art.66.1. Art.74.1. Final provision2
Murcia Social Services System Law, Act 3/2003.	Art.7.1.c) Art. 0.2.c) Art.22.g)		Art.20.2.c)	Art.22.g)			
Navarra Social Services Law. 15/2006	Preamble Art.5 k) Art.15.3. Art.26.d) Art.46.1 Art.66.2	Preamble Art.68.3. Art.79.1. Art.83.3. Art. 6.l)	Preamble Art.5.k) Art.15.3. Art.66.2. Art.73.2. Art.83.2. Art. 82.2	Art.68.3.	Preamble Art.54. Art.63 d)	Art.8.c) Art.26 d)	Art.8 c)
Rioja Social Services Law. Act 7/2009	Art.26.	Art.26. Art.57.2.	Preamble Art.28.g) Art.55.b) Art.57.2.	Art.28.g) Art.57.2.	Art.9.f) Art.33.e) Art.49.1.	Art.57.3.	Art.7.g) Art.12.b)

Law	Scope	Utility	Method	Initiative	Participation	Accessibility	Other definitions
Valencian Inclusive Social Services Law. Act 3/2019	Preamble Art.4.e) Art.42.1 Art. 44.7 Art.109.1. Art. 20.d) Art.124. Art.128.d)	Preamble Art.25.9. Art.28 i) Art.43.3. Art.44.7. Art.46.2. Art.84.5. Art.110.7. Art.116. 5. Transition al provision 10.	Preamble Art.3 d) Art.28.1.m) Art.44.2.e) Art.116.1. b) Art.116.5 Art.116. 5. Art.123.1 Art.123.2	Preamble e) Art.28.1.l) .n) Art.34.3. Art.121. 2. Art.125. 1. Art.125. 3. Art.126. Art.128. d)	Art.12.c). d) Art.13.d).f) Art.84.1. Art.87.h) Art.94.1. Art.100.1. Art.101.3. 4 Transition al provision 9	Art.125. d) Art.17.2.c) Art.18.d) Art.19.c) Art.36.c) Art.68.2 Art.68.5 Art.75.3 Art.77.4 Art.78.3.c) Art.81.2. Art.118. Art.125.2. a).b)	Art.10.h) Art.11 b) Art.17.1.a) g) Art.17.2.c) Art.18.d) Art.19.c) Art.36.c) Art.68.2 Art.68.5 Art.75.3 Art.77.4 Art.78.3.c) Art.81.2. Art.118. Art.125.2. a).b)

Source: prepared by the author

References

- Arias, A., Lucas, F., Guillen, E.& Pérez, D. (2004). La definición de los servicios sociales en las leyes de servicios sociales de “primera” y “segunda” generación en España (The definition of social services in the “first” and “second” generation social services laws in Spain). *Portularia*. 4, 507-514.
- Bustelo, M. (2006). The potential role of standards and guidelines in the development of an evaluation culture in Spain. *Evaluation*. 12, 437-453.
- Comas, D (2008). *Manual de evaluación para políticas, planes, programas y actividades de juventud* (Evaluation manual for youth policies, plans, programmes and activities). Madrid: INJUVE
- Fernández-Ballesteros, R. (ed) (1996). *Evaluación de programas: una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud* (Programme evaluation: a practical guide in the social, educational and health fields). Madrid: Síntesis.
- Fernández-Ramírez, B., & Reboloso, E. (2006). Evaluation in Spain: Concepts, contexts, and networks. *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 5, 134-152.
- Furubo, J-E. Rist, R. Sandahl, R. (2002). *International Atlas of Evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers.

- Gómez-Serra, M. (2004) Evaluación de los servicios sociales (Social services evaluation). Barcelona: Gedisa.
- Ligero, J. (2010). Evaluation and Limitation of Social Interventions: The Case of Spain. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*. 14, 68-84.
- Muñoz, A., Pérez, A., Muñoz, A. & Sánchez, C. (2013). La evaluación de políticas públicas: una creciente necesidad en la Unión Europea (The evaluation of public policies: a growing need in the European Union). *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*. 1, 1-30. Recovered by <http://revistas.uned.es/index.php/REPPP/article/view/10776>
- Pazos, M. (1996): La evaluación de programas en la Administración Pública Española: El estado de la cuestión (The evaluation of programs in the Spanish Public Administration: The state of the question). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Pazos, M., & Zapico, E. (2002). Program evaluation in Spain: taking off at the edge of the twenty-first century? *International atlas of evaluation* (pp.291-306). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Roldan, E. & García, T. (2006) Políticas de servicios sociales (Social services policies). Madrid: Síntesis.
- Rossi, P. y Freeman, H. (1982) *Evaluation – A Systematic Approach*. USA: SAGE Publications. 2da edition.
- Solarte, L. (oct. 2002). La evaluación de programas sociales en el estado liberal (The evaluation of social programs in the liberal state). In VII International CLAD Congress on State Reform and Public Administration. Held in Lisbon.
- Solarte, L. (2003). La evaluación social en el estado liberal (The evaluation of social programs in the liberal state). In *Ad Minister Universidad EAFIT*. Medellín 2, 41-60. Recovered from (<http://www.google.es/url?sa=f&rct=j&url=http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/administer/article/download/682/606&q=La+evaluaci%C3%B3n+social+en+el+estado+liberal&ei=7gHIUMW6No3piwLy04D4DQ&usg=AFQjCNGeOV00GNAIlg8W9F-hK07pkVAq5IA>)
- Solarte (2004). *Las Evaluaciones de Políticas Públicas en el Estado Liberal (Public Policy Assessments in the Liberal State)*. Cali: Universidad del Valle.
- Stufflebeam, D & Shinkfield, A. (2007) *Evaluation, Theory, Models an Applications*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Vilá, A. (2009). Tendencias de la nueva legislación de servicios sociales (Trends in the new social services legislation) *European Antipowerty Network Spain*. Recovered from http://www.tercersector.cat/sites/www.tercersector.cat/files/eapn_legislacio_serveis_socials.pdf
- Weiss, C. (1998). *Evaluation*. New Jersey: Prentice-Hall.

42. Under Pressure: The Case of Social Workers in Social Services in the Arab Sector in Israel

Amit Zriker¹³²

Anat Freund¹³³

Fathi Abu-Younnis¹³⁴

479

Abstract: Social workers in the Arab sector in Israel are committed to their profession and their clients, as are most social workers in the Israel. However, Arab social workers have an additional commitment, which is a political commitment to mayors. This commitment is characterized by political pressures, and even an actual interference of mayors in social workers' work. This interference could harm social workers' ability to make decisions according to their professional values. As a result, the social workers could find themselves in a conflict between professional values and political demands.

This study examined the links between professional commitment and political commitment, mayors' interference, mayors' leadership styles and organizational commitment, among 178 social workers employed in social services department in the Arab local authorities.

Findings show that there is a negative correlation between social workers' political commitment and their professional commitment. We also found positive correlations between professional commitment and organizational commitment and mayors' formative leadership style. Findings indicate that social workers in social services in the Arab local authorities are exposed to multiple pressures: Professional demands, clients' demands, and political pressures. The research recommendations are to form a professional leadership, which distinguishes between mayors and social workers, in order to allow the latter to perform their tasks according to professional considerations. These conclusions are even more important considering that fact that the sample was comprised of Arab social workers in Israel, as they represent a specific minority group in Israel, and thus have unique characteristics and commitments.

Keywords: Professional commitment; organizational commitment; political commitment to the mayor; cultural aspects of social services; transformational leadership

¹³² Bar-Ilan University, School of Social Work

¹³³ University of Haifa, School of Social Work

¹³⁴ Municipality of Sakhnin, Department of Social Services

1. Introduction

Many countries are facing demographic changes, that could include value conflict. In this context, social workers could also experience this sort of dilemma, as they try to mitigate cultural and professional values. In the current study, we assumed that Arab social workers in Israel are experiencing an internal conflict between their ethnic and traditional values as belonging to the Arab sub-group in Israel on the one hand, and their identity as professional social workers obligated the profession's core values.

In the local authorities in Israel, there are two distinct levels: the political and the professional ones. Between these two, there is a constant structural tension (Drory & Vigoda-Gadot, 2010). In welfare services, social workers are expected to be committed to their professional values. However, they are also expected to show commitment to the mayor who, in many cases, is the one who appointed them in the first place (Zeedan, 2018). Social services in Israel are governed by Western and liberal values (Arikan & Bloom, 2015), such as individualism and human rights (Jenson, 2017; Park et al., 2015). However, in approaching cultural minorities, there are many dilemmas concerning the accommodation of these values (Nadan et al., 2018; Zehavi, 2012; Zehavi & Breznitz, 2019), since on the one hand – social workers seek to provide an accountable and professional service to their clients, and on the other hand – they are obligated to respect traditional and cultural values, even when these values contradict professional ones (Band-Winterstein & Freund, 2018). Hence, the importance of the current study is based on its ability to explain the leverages and barriers of professional commitment to allow access to social services for minority groups.

1.1 Social Services in the Arab Society in Israel

The Arab society in Israel constitutes 21% of the general society and is comprised of several religious groups (83% Muslims, 9% Christians, 8% Druze) (CBS, 2018). The Arab society is quite conservative and religious, but it is currently experiencing many modernization processes, one result of which is a greater use of social services (Al-Krenawi & Graham, 2011; Ayalon et al., 2015). In the past 25 years, personal welfare services in the Arab sector's local authorities have undergone vast changes. Up until 1992, the welfare services in most Arab settlements were provided through five welfare departments, under the auspices of the Ministry of Labor and Welfare in Israel. In the 1990s, social services department were established in all Arab local authorities, and today there are a total of 84 departments. In this process, Arab social workers began acquiring academic education in the social work profession, after which they began working in these departments (Zoabi & Savaya, 2011).

1.2 Political Commitment to the Head of the Local Authority

The municipal elections period is a unique and intensive period, during which candidates strive for votes. After this period, they put pressure on professional officials to immediately put into action personal and public demands that will ultimately contribute to the political body, but whose values to professionals are much lower, and may even conflict with professional values, such as equal opportunity (Zoabi & Savaya, 2011). In the Arab sector in Israel, this complexity is especially prominent, as the power of the local authority is considered as a measure of strength, as a prestige of the clan (Hamullah), and as a main source of employment, since local authorities have ample resources (Ghanem & Mustafa, 2011).

Considering this phenomenon, voters develop expectations about granting personal favors, such as job appointments and services. These expectations are then laid upon the doorstep of the elected local authority mayor, but it is the professional that must actually carry out these actions. This is the basic source of the immense structural tension between the two local government levels (Zeedan et al., 2017). One way to reduce this tension is to strengthen the professional body, by raising the awareness of the political level of the importance of efficient and organized work. The present study focuses on the attitudes of social workers employed in social welfare services in Arab local authorities and examines them in light of the unique characteristics of public administration authorities in the Arab sector in Israel.

1.3 The Involvement of Mayors in the Professional Work of Arab Social Workers

In many Arab local authorities, the mayor is the one who hires social workers and other professionals, and not direct managers in the organizational hierarchy, such as human resources managers (Zeedan et al., 2017). Hence, social workers are required to maintain a direct contact with mayors, and this could lead to a moral conflict. This conflict is further exacerbated when mayors demand social workers to take certain actions, such as acting in favor of a certain family or in granting material benefits. Even though there is a certain level of awareness about that phenomenon, there are no studies to date that have directly examined mayors' involvement in the work of social workers in local authorities. Therefore, our first hypothesis is: Mayor's involvement in social workers' work will be negatively correlated to the latter professional commitment.

1.4 Professional Commitment

Professional commitment is the relative prominence of professionals' attitudes regarding their profession, as expressed in their thoughts, ideas, and feelings (Giffords, 2009). An employee with high professional commitment tends to base his work on professional ethics, report good relations with colleagues, and tends to be more effective at work (Weng & McElroy, 2012). Therefore, we

hypothesize that professional commitment will be negatively correlated to social workers' political commitment to the mayor. This is since professional commitment is led by consistent and universal principles, e.g. social justice and equal opportunity (Freund et al., 2013), while political commitment to the mayor depends on the mayor himself, and the level of pressure he exerts. Thus, we propose the second hypothesis: Social workers' political commitment to the mayor will be negatively correlated to their professional commitment.

1.5 Leadership

Leadership is usually defined as motivating people to carry out long-term tasks, by finding ways to motivate them to pursuit goals with a minimal use of force (Gentry et al., 2011). Leadership is also defined as the ability to lead others towards a common goal.

According to Avolio and colleagues (1999), there are three main styles of leadership: (a) transactional Leadership, in which the leader establishes a “motivational transaction” with his or her subordinates and creates awareness of the relationship between effort and remuneration; (b) transformational Leadership, in which the leader has an emotional influence on his or her subordinates; (c) Laissez-Faire leadership style - characterized by the avoidance of taking a stance and in not making decisions (Hafford-Letchfield & Lawler, 2010). Tafvelin and colleagues (2014) found that social workers' performance and their professional commitment are strongly influenced by workplace environment and their perceptions of their supervisors' leadership style. In addition, it was found that a transformational leadership style leads to the most positive results. Considering these findings, we hypothesize that the perception of mayors as transformational leaders will be correlated with social workers' professional commitment.

1.6 Organizational Commitment

Organizational commitment is defined as the relative prominence of the individual's identification with his organization (Rai, 2012). This commitment includes active inter-relationships with the organization, and when the employee feels more committed to the organization, he will strive more for the good of the organization (Lee & Steers, 2017). Allen and Meyer (1996) presented two major types of organizational commitment: (a) Continuance Organizational Commitment, which describes a profit-loss consideration between the employee and the organization; (b) Affective Organizational Commitment - the employee's intrinsic belief in the organization's values and goals.

According to these definitions, employees with high levels of affective organizational commitment will keep working in the organization because they feel they belong to it, while employees with continuance organizational commitment will stay in the organization because they feel it is

worthwhile. Thus, we propose the fourth hypothesis: Affective organizational commitment will be positively correlated to social workers' professional commitment.

2. Method

2.1 Sampling Procedure

The study participants were Arab social workers employed in 25 social welfare departments, randomly chosen from 84 social welfare departments in the Arab sector. After receiving authorization from the managers, questionnaires were sent to each department. A total of 178 completed questionnaires were returned. It is important to note that the participants who completed the questionnaires were frontline workers and did not hold any administrative-level positions (team leaders, instructors and managers).

2.2 Measures

Professional Commitment. This variable was measured using the questionnaire developed by Allen and Meyer (1990). The questionnaire had 18 items, for example: "The profession is important to my self-image" ($\alpha=.94$, Freund & Zriker, 2016). In the current study, the questionnaire's reliability was high, $\alpha=.81$.

Political Commitment to the Mayor. This variable was measured by a 9-item questionnaire (Kacmar et al., 2011). Sample item: "Here, promotion is determined by the personal preference of the managers, and not according to performance". The reliability for this questionnaire was $\alpha=.69$.

Leadership. This variable was measured using the Multi-Factor Leadership Questionnaire (MLQ), which includes the three dimensions mentioned above (transactional leadership, transformational leadership and laissez-faire leadership). The reliability of this questionnaire was $\alpha=.95$.

Organizational Commitment. In order to measure organizational commitment, we used the questionnaire developed by Allen and Meyer (1990), which was based on six items ($\alpha=.87$). Sample item: "I am willing to invest great efforts in order to help the organization succeed". In the current study, $\alpha=.84$.

Mayor's Involvement. This variable was measured in our study using four items. Sample item: "The mayor usually interferes in decisions related to providing families with material aid". In the current study, $\alpha=.79$.

Socio-Demographic Variables. In the current study, we combined a number of socio-demographic variables such as: gender, age, marital status, education, country of birth, years of experience in the social work profession, number of years at work/in the organization, job scope (full/part time position), tenure, and political activism.

3. Results

Most participants were women (79%), married (86%), 78% had a B.A. degree, and 22% had an M.A. degree. A total of 62% of the sample held part-time positions and only 38% held full-time positions. According to Table 1, there was no significant correlation between mayor's involvement and professional commitment ($r=-.11$, n.s.). This finding refutes Hypothesis 1. It is interesting to note that the variable "mayor's involvement" was correlated to other variables, such as the strong, positive and significant relationship between it and participants' political commitment to the mayor ($r=.75$, $p<.01$). Table 1 also shows that a significant negative correlation, albeit somewhat weak, exists between political commitment to the mayor and commitment to the profession ($r=-.16$, $p<.05$). This finding supports Hypothesis 2. In addition, it was found that a mid-range positive, and significant correlation was found between transformational leadership and professional commitment ($r=.30$, $p<.01$). This finding supports Hypothesis 3. Finally, a strong, positive and significant correlation was found between professional commitment and affective organizational commitment ($r=.47$, $p<.01$). This finding supports Hypothesis 4.

Table 1: Pearson Correlations of Study Variables (n=178)

	Professional Experience	Organizational Experience	Years in Current Role	Political Commitment to the Mayor	Mayor's Leadership Score	Affective Organizational Commitment	Professional Commitment
Organizational Experience	<u>0.88**</u>						
Years in Current Role	<u>0.86**</u>	<u>0.98**</u>					
Political Commitment to the Mayor	<u>-0.15*</u>	-0.14	-0.19				
Mayor's Leadership Score	-0.02	-0.12	0.18	<u>0.18*</u>			
Affective Organizational Commitment	0.02	-0.06	0.43	<u>0.27**</u>	<u>0.62**</u>		
Professional Commitment	-0.06	-0.09	0.41	<u>-0.16*</u>	<u>0.30**</u>	<u>0.47**</u>	
Mayor's Involvement	<u>-0.24**</u>	<u>-0.21**</u>	0.01	<u>0.75**</u>	<u>-0.25**</u>	<u>-0.21**</u>	-0.11

* $p<0.05$; ** $p<0.01$

Table 2 presents a hierarchical regression that predicts professional commitment. In the first model, we entered socio-demographic variables, organizational variables and two attitudinal variables: political commitment to the mayor and affective organizational commitment. In the second model, we entered socio-demographic variables, organizational variables and two attitudinal variables: leadership style and level of mayor's involvement. In the third model, we entered all of the research variables.

Table 2: Hierarchical Regression to the Prediction of Professional Commitment

Variables	Model 1 Beta (t)	Model 2 Beta (t)	Model 3 Beta (t)
Socio-Demographic Variables	0.11 (0.90)	0.00 (-0.02)	0.13 (0.87)
Gender	0.00 (-0.06)	0.00 (0.11)	0.01 (-0.06)
Organizational Experience	0.21 (2.01)*	0.22 (2.01)*	0.10 (1.98)*
Scope of Employment	-0.01 (-0.06)	-0.02 (-0.08)	0.20 (-0.06)
Tenure	0.09 (0.89)	0.06 (0.54)	0.11 (0.87)
Type of Local Authority	0.08 (1.50)	0.12 (2.10)*	0.06 (1.48)
District of Local Authority	0.11 (0.90)	0.00 (-0.02)	0.13 (0.87)
Political Commitment to the Mayor	0.02 (0.10)		0.25 (0.15)
Affective Organizational Commitment	0.32 (4.36)***		0.39 (3.41)***
Mayor's Leadership Score		0.3 (2.57)*	0.14 (0.05)
Mayor's Involvement		0.03 (0.36)	0.11 (-0.10)
Adjusted R ²	0.18	0.10	0.17
F	3.31***	2.18*	2.78***

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$

Model 1 predicted social workers' professional commitment by socio-demographic, organizational, and two attitudinal variables (political commitment to the mayor and affective organizational commitment). The model was significant [$F_{(12,121)}=3.31$, $p<.001$]. This model predicted 18% of the variance in the professional commitment variable. Model 2 predicted social workers' professional commitment by socio-demographic, organizational, and two attitudinal variables (leadership style and mayor's level of involvement). The model was significant [$F_{(12,122)}=2.18$, $p<.05$], but predicted only 10% of the variance of professional commitment. Model 3 predicted social workers' professional commitment by combining all study variables. The model was significant [$F_{(12,122)}=2.78$, $p<.001$], and predicted 17% of the variance for the professional commitment variable. The two variables that were found to be significant in the model were job scope and affective organizational commitment.

4. Conclusive Notes

The current study showed that social workers' commitment to the mayor often tends to clash with their professional commitment. This is because social workers need to work according to a system of professional values (Giffords, 2009), which could collide with the values of hegemony presented by the mayor (Zeedan et al., 2017). It is important to note that the social worker herself often belongs to the same traditional society-clan; this may present a contradiction between her professional beliefs and her personal and familial beliefs. Thus, the social worker may perceive her role as beyond that of being an agent of social change; she must be especially creative in order to help her clients, who might not be from the same clan. In cases where there is a lack of agreement between the social worker and the mayor regarding the provision of aid to a certain family, conflicts may arise, which have a negative influence on the social worker herself, the organization in which she is employed, and the client who is seeking help. Therefore, it is important to add the gender aspect to the mix, as most social workers are women, and most mayors are men (Ghanem & Mustafa, 2011). Furthermore, the work of female social workers employed in Arab local authorities is especially complex, and greatly influenced by the patriarchal values of the organizational culture of the Arab sector's public government.

In the Arab society, there is a blurring of the borders between the political level and the professional level; the mayor tends to directly and unexpectedly interfere in the professional work of professionals from different departments in the local authority, including the work of social workers employed in the social services departments (Zoabi & Savaya, 2011). In addition, in many cases, it is the mayor who directly appoints the social workers, and they continue to work in the same organizational sphere. There is usually an expectation that managers will support their subordinates (Kossek et al., 2011); however, if the department manager or employees do not belong to the same clan as the mayor, this will prove difficult (Azaiza, 2013). These cases may leave employees in a situation where they do not receive the support of the system. At the same time, it is important to note that in the current study, no relationship was found between mayor's interference in the work of social workers and professional commitment. The relationship between these two variables has not been previously examined, especially not among Arab local authority employees in Israel. Therefore, it is not possible to rely on the professional literature to explain this finding, and we can only hypothesize about it. It is possible that the mayor's de-facto interference does not have a negative influence on social workers' professional commitment, but influences other psychological aspects at work, such as tendency to leave the job, low job satisfaction, etc. It is to be hoped that the current study will be a first attempt at examining the relationship between social workers' commitment to the mayor and their commitment to the profession.

Examining this issue can reveal the relationship between the current study and other studies that examined the subject in other Western cultures in the world; that is, the ways in which traditional

practices fit in with Western values that characterize the entire country (McCloud, 2018). We hope the study findings will help develop awareness among social workers in the Arab local authorities regarding their commitment to the mayor, and the influence of this commitment on their professional commitment and activities.

The current study's findings are in contrast to other study findings that found a negative relationship between the organizational and professional commitment, presumably because the investment of personal resources in one's personal, professional development comes at the expense of investing resources in the organization (Carmeli & Freund, 2002). This contradiction may be understood by explaining that in the current study, we only examined affective organizational commitment; therefore, it is possible that the positive relationship we found is not valid in regard to organizational commitment of another type, for example, organizational continuance commitment (which focuses on utilitarian considerations from the worker's point of view). From here, it is possible that only affective organizational commitment is in line with the commitment the worker feels towards her profession.

In the present study, an additional relationship was found between the mayor's transformational leadership style and social workers' professional commitment: the more the participants' felt their mayor was a transformational leader, the higher their professional commitment was. This finding is in line with those of other studies, which defined a transformational leader as having moral goals that lead his or her subordinates to higher levels of acceptance and awareness about positive values such as liberty, freedom, justice, and self-realization, and therefore, it is positively related to social workers' professional commitment (Tafvelin et al., 2014). This being the case, the correlation between transformational leadership and professional commitment is the institution and ethics. Both transformational leadership and professional commitment are based on strengthening ethical and values-related aspects, and transformational leadership has a tendency to influence professional commitment. However, no positive relationship was found between the other two types of leadership (transactional leadership and laissez-faire leadership) and social workers' professional commitment.

According to the calculated regression models used to predict social workers' professional commitment, a pattern may be clearly identified, for all of the calculated models – job scope and affective organizational commitment were significant predicting factors of professional commitment. In other words, the main predicting factor (job scope) is an organizational factor, directly influenced in Arab society by the mayor's decisions – meaning: the mayor has the power/authority to allocate job positions, expand them, and terminate them, etc., according to his or her political considerations and without taking practical or professional considerations into account (Zeedan et al., 2017). When social workers or managers do not support the mayor's political attitudes, there is an increasing risk that human resources will not be managed according to professional considerations and clients' needs (Azaiza, 2013). In contrast to the political aspect is the professional aspect, upon which the Ministry of

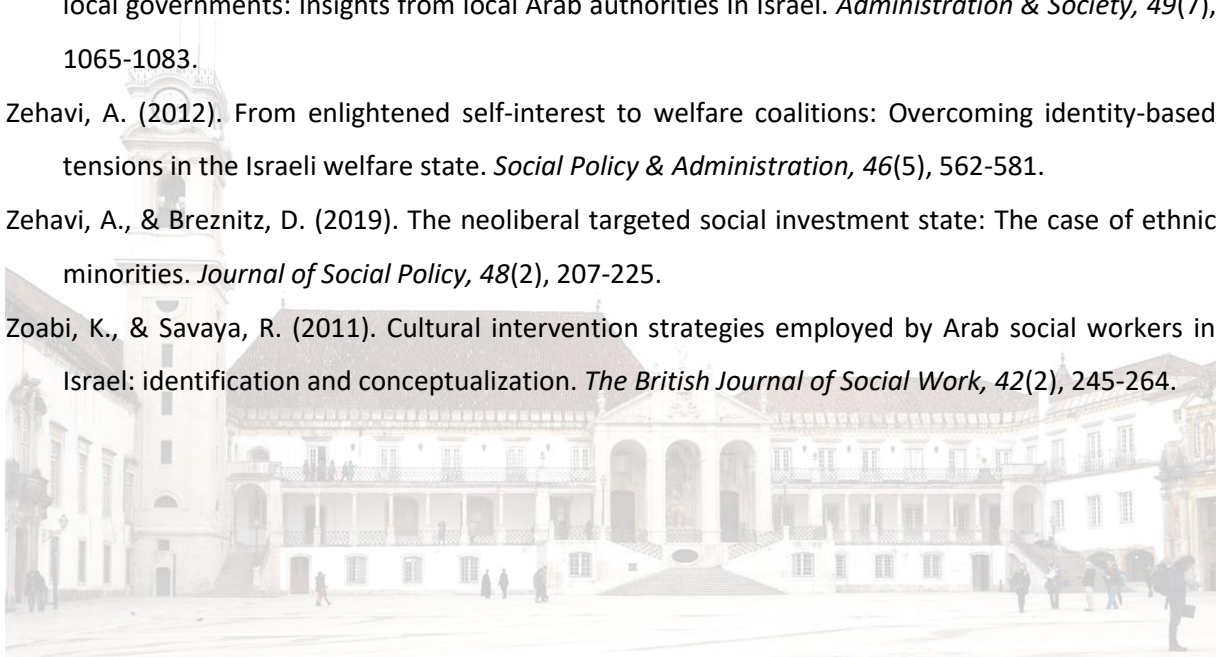
Welfare and Social Services are based. The Ministry has the power and the obligation to represent the professional aspect, to ensure it will be carried out through careful supervision and management on a professional level and by allocating resources for the benefit of social workers' employment.

References

- Al-Krenawi, A., & Graham, J.R. (2011). Mental health help-seeking among Arab university students in Israel, differentiated by religion. *Mental Health, Religion & Culture, 14*(2), 157-167.
- Allen, N.J., & Meyer, J.P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational Psychology, 63*(1), 1-18.
- Allen, N.J., & Meyer, J.P. (1996). Affective, continuance, and normative commitment to the organization: An examination of construct validity. *Journal of Vocational Behavior, 49*(3), 252-276.
- Arikan, G., & Bloom, P.B.N. (2015). Social values and cross-national differences in attitudes towards welfare. *Political Studies, 63*(2), 431-448.
- Avolio, B.J., Bass, B.M., & Jung, D.I. (1999). Re-examining the components of transformational and transactional leadership using the Multifactor Leadership. *Journal of Occupational & Organizational Psychology, 72*(4), 441-462.
- Ayalon, L., Karkabi, K., Bleichman, I., Fleischmann, S., & Goldfracht, M. (2015). Between modern and traditional values: Informal mental health help-seeking attitudes according to Israeli Arab women, primary care patients and their providers. *International Journal of Social Psychiatry, 61*(4), 386-393.
- Azaiza, F. (2013). Processes of conservation and change in Arab society in Israel: Implications for the health and welfare of the Arab population. *International Journal of Social Welfare, 22*(1), 15-24.
- Band-Winterstein, T., & Freund, A. (2018). Walking between the raindrops": Intimate partner violence in the ultra-Orthodox society in Israel from social workers' perspective. *Journal of Interpersonal Violence, 33*(19), 3001-3024.
- Carmeli, A., & Freund, A. (2002). The relationship between work and workplace attitudes and perceived external prestige. *Corporate Reputation Review, 5*(1), 51-68.
- Central Bureau of Statistics (2018). *Annual statistical review of Israel*. Jerusalem, Israel: CBS (in Hebrew).
- Drory, A., & Vigoda-Gadot, E. (2010). Organizational politics and human resource management: A typology and the Israeli experience. *Human Resource Management Review, 20*(3), 194-202.
- Freund, A., & Zriker, A. (2016). Past-time activity or a life-time activity? Commitment to the profession of novice social workers and the relations to organizational sector, role ambiguity, and attachment style. *Society & Welfare, 36*(3), 307-330 (in Hebrew).

- Freund, A., Blit-Cohen, E., Cohen, A., & Dehan, N. (2013). Professional commitment in novice social work students: Socio-demographic characteristics, motives and perceptions of the profession. *Social Work Education, 32*(7), 867-887.
- Gentry, W.A., Griggs, T.L., Deal, J.J., Mondore, S.P., & Cox, B.D. (2011). A comparison of generational differences in endorsement of leadership practices with actual leadership skill level. *Consulting Psychology Journal: Practice & Research, 63*(1), 39-49.
- Ghanem, A.A., & Mustafa, M. (2011). The Palestinians in Israel: The challenge of the indigenous group politics in the 'Jewish state'. *Journal of Muslim Minority Affairs, 31*(2), 177-196.
- Giffords, E.D. (2009). An examination of organizational commitment and professional commitment and the relationship to work environment, demographic and organizational factors. *Journal of Social Work, 9*(4), 386-404.
- Hafford-Letchfield, T., & Lawler, J. (2012). Reshaping leadership and management: The emperor's new clothes. *Social Work & Social Sciences Review, 14*(1), 5-8.
- Jenson, J. (2017). Modernising the European social paradigm: Social investments and social entrepreneurs. *Journal of Social Policy, 46*(1), 31-47.
- Kacmar, K.M., Bachrach, D.G., Harris, K.J., & Zivnuska, S. (2011). Fostering good citizenship through ethical leadership: Exploring the moderating role of gender and organizational politics. *Journal of Applied Psychology, 96*(3), 633-642.
- Kossek, E.E., Pichler, S., Bodner, T., & Hammer, L.B. (2011). Workplace social support and work-family conflict: A meta-analysis clarifying the influence of general and work-family-specific supervisor and organizational support. *Personnel Psychology, 64*(2), 289-313.
- Lee, T.W., & Steers, R.M. (2017). Facilitating effective performance appraisals: The role of employee commitment and organizational climate. In: F. Landy, S. Zedeck, & J. Cleveland (Eds.), *Performance measurement and theory* (pp. 75-93). New York, NY: Routledge.
- McCloud, D.G. (2018). *Southeast Asia: Tradition and modernity in the contemporary world*. New York, NY: Routledge.
- Nadan, Y., Roer-Strier, D., Gemara, N., Engdau-Vanda, S., & Tener, D. (2018). In the eyes of the beholder: Parental and professional value mismatch in child risk and protection in two communities in Israel. *International Journal of Psychology, 53*(2), 23-33.
- Park, H., Joo, J., Quiroz, B., & Greenfield, P.M. (2015). Sociodemographic factors influence cultural values: Comparing European American with Korean mothers and children in three settings - rural Korea, urban Korea, and Los Angeles. *Journal of Cross-Cultural Psychology, 46*(9), 1131-1149.
- Rai, G.S. (2012). Organizational commitment among long-term care staff. *Administration in Social Work, 36*(1), 53-66.

- Tafvelin, S., Hyvönen, U., & Westerberg, K. (2014). Transformational leadership in the social work context: The importance of leader continuity and co-worker support. *The British Journal of Social Work, 44*(4), 886-904.
- Vigoda-Gadot, E., & Meisler, G. (2010). Emotions in management and the management of emotions: The impact of emotional intelligence and organizational politics on public sector employees. *Public Administration Review, 70*(1), 72-86.
- Weng, Q., & McElroy, J.C. (2012). Organizational career growth, affective occupational commitment and turnover intentions. *Journal of Vocational Behavior, 80*(2), 256-265.
- Zeedan, R. (2018). Predicting the vote in kinship-based municipal elections: The case of Arab cities in Israel. *Journal of Muslim Minority Affairs, 38*(1), 87-102.
- Zeedan, R., Vigoda-Gadot, E., & Ben-Artzi, Y. (2017). Causes of (and solutions for?) financial crises in local governments: Insights from local Arab authorities In Israel. *Administration & Society, 49*(7), 1065-1083.
- Zehavi, A. (2012). From enlightened self-interest to welfare coalitions: Overcoming identity-based tensions in the Israeli welfare state. *Social Policy & Administration, 46*(5), 562-581.
- Zehavi, A., & Breznitz, D. (2019). The neoliberal targeted social investment state: The case of ethnic minorities. *Journal of Social Policy, 48*(2), 207-225.
- Zoabi, K., & Savaya, R. (2011). Cultural intervention strategies employed by Arab social workers in Israel: identification and conceptualization. *The British Journal of Social Work, 42*(2), 245-264.



43. Transsexuality and social policy: current, directions and social emancipation

Joana Brinca¹³⁵

Ricardo Ferreira de Almeida¹³⁶

Nídia Menezes¹³⁷

Ana Branca Carvalho¹³⁸

491

Abstract: The phenomenon of sex or change is a subsidiary of claims made by groups involved in the process: on the one hand medical knowledge, represented by psychiatrists, endocrinologists, surgeons, among other actors with close scientific ties, and on the other, homosexual rights activists, transsexuals and bisexuals. Among them subtle differences persist and a set of problems intrinsic to gender demarcation persist: the transsexual, one who seeks to make transmutations of bodily symbols manifested in a specific corporality, associated with particular habitus and the emission of carnal communications, is stripped of a culture of vision and division. In this sense, the transsexual question must be analysed with attention, in order to correctly weigh social and citizen rights. Using the same formulas to perceive different problems is an error of methodological, ethnocentric and naturalizing approximation. In this sense, and considering that transsexuals seem to be unprotected against a gay culture, credited in public action and in the meantime depathologized, and in the face of medical knowledge, which insists on the perspective that transsexuality is a pathology measurable in clinical and medical terms and shows fearful of moving forward to a sex-change operation whose error could be dramatic within the national health system, this paper aims to describe the set of social policies directed to this group

Keywords: Social policy; transsexualism; health care; sociology; social work.

Resumo: O fenómeno da ou mudança de sexo é subsidiário de reivindicações exercidas por grupos implicados no processo: de um lado o saber médico, representado por psiquiatras, endocrinologistas, cirurgiões, entre outros atores com laços científicos de proximidade, e do outro os ativistas dos direitos homossexuais, transexuais e bissexuais. Entre eles subsistem diferenças subtis e persiste um conjunto de problemas intrínsecos à demarcação de género: o transexual, aquele que procura fazer transmutações de símbolos corporais manifestados numa corporalidade específica, associados a

¹³⁵ ESTGL – Instituto Politécnico de Viseu, jbrinca@estgl.ipv.pt;

¹³⁶ ESTGL – Instituto Politécnico de Viseu, ralmeida@estgl.ipv.pt;

¹³⁷ ESTGL – Instituto Politécnico de Viseu, nmenezes@estgl.ipv.pt;

¹³⁸ ESTGL – Instituto Politécnico de Viseu. acarvalho@estgl.ipv.pt.

habitus particulares e emissão de comunicações carnais, encontra-se despojado de uma cultura de visão e divisão. Neste sentido, a questão transexual deve ser analisada com particular atenção, para sopesar corretamente os direitos sociais e do cidadão. Usar as mesmas fórmulas para perceber problemas distintos é um erro de aproximação metodológica, etnocêntrico e naturalizador.

Neste sentido, e considerando que os transexuais parecem estar desprotegidos face a uma cultura gay, creditada em ação pública e entretanto despatologizada, e face ao saber médico, que insiste na perspetiva que a transexualidade é uma patologia mensurável em termos clínicos e médicos e se mostra receoso em avançar para uma operação de mudança de sexo, cujo erro poderia ser dramático no âmbito do sistema nacional de saúde, este texto visa descrever o conjunto de políticas sociais direcionadas a este grupo.

Palavras chave: Política social; transexualidade; saúde; sociologia; serviço social

Introdução

Inúmeras culturas recorrem a técnicas cirúrgicas para alargar lábios, furar as orelhas, dar um outro aspeto à face, ao peito ou às ancas, recorrendo a tecnologias mais ou menos avançadas. De igual modo, o desenvolvimento da prática cirúrgica, que foi construindo o seu espaço no seio da instituição médica, muitas vezes como auxiliar da cura, premente, por necessidade de afirmação da subjetividade que se manifesta no corpo, ou combatida, pela naturalização do corpo e dos processos degenerativos, facilitou, por influxo das tecnologias, a manipulação total do corpo. É neste contexto que, recorrendo à análise documental assente na hipótese que os dilemas experimentados pelos transexuais assentam na ausência de cultura somática que adjudica um uso legítimo e congruente ao corpo, observaremos a transexualidade enquanto exemplo de um curso tecnológico que favorece a manifestação integral do self; de seguida, discutiremos as tensões observadas em vários quadros institucionais relativo às questões de género, nomeadamente a medicina, a psiquiatria e o ativismo social; posteriormente, exploraremos as linhas de conflito entre as partes consideradas.

1. Manipulação cirúrgica dos corpos e desejo: um quadro histórico e teórico

O conhecimento da matéria humana tornou-se viável a partir do momento em que a manipulação de cadáveres humanos substituiu a extrapolação estribada na dissecação de corpos de animais: o saber anatómico era uma projeção de evidências empíricas sem filtragem científica, e estacionou algum tempo, até que os diferentes órgãos fossem examinados e descritos com a máxima precisão (Wooton, 2017, p. 238). É durante o Renascimento que a ciência médica procura incorporar todo o espólio de saber acumulado, demonstrada descritivamente por via de um trabalho de produção de

correspondências entre corpo e a natureza. Assim, recuperando os ensinamentos de Galeno¹³⁹ (120-200 d.C.), ainda que este combine dimensões do “pensamento científico, racionalidade metafísica e restos de crenças mágicas” (Gil, 1980, p. 122), em função da herança Aristotélica onde estão presentes os quatro elementos, o saber especulativo escolástico foi trocado pela procura anatómica preocupada em “submeter a explicação à prova” (Gil, 1980, p. 123), em observar e explicar. Por outro lado, a forma como se articula o conhecimento científico, confiando aos especialistas, e o uso que dele se faz, transformado em prática cultural e que legitima uma intervenção específica no corpo, concebeu um conjunto de dinâmicas corretivas praticáveis a partir do século XIX¹⁴⁰.

Neste período assinala-se a descoberta e a utilização generalizada de produtos químicos na prática médica, a ampliação do conhecimento anatómico e patológico, a evolução dos cuidados assépticos e o uso de anestesia local, fatores que favoreceram o incremento das cirurgias, tornando-as mais seguras. A distinção entre “reconstrução”, função médica reportada aos casos de reparação e correção de deformações, e “estética”, ocupada em remover os excessos, surge então e remete cada uma das partes para uma técnica específica. Já no período limítrofe às duas guerras mundiais, a cirurgia plástica projeta-se na tarefa reconstrutiva dos mutilados, lidando com problemas como a destruição de tecidos dérmicos provenientes de esfacelamentos ou queimaduras, até que um cirurgião inglês, Harold Gillies, enceta um trabalho sistemático na frente de batalha com uma equipa que viria a ser formada para os respetivos trabalhos cirúrgicos. Estes consistiam na extração de tecidos de outras partes do corpo não afetadas para aplicação do género enxertivo nos sítios afetados, a exemplo da autoplastia sugerida por Blandin no século XIX. Por fim, deve ser lembrado que a primeira operação de mudança de sexo ocorreu no início do século XX, descrito em livro e filme¹⁴¹, sujeitando Einar Mogens a um conjunto de tratamentos que conduziram à sua morte, em 1933.

¹³⁹ As obras de Galeno relacionam-se com as explicações hipocráticas, que possuem uma base filosófica iniciada em Alcmeon (535 a.C.) com a sua caracterização da saúde enquanto um complexo sistema de equilíbrios, por sua vez intimamente ligada às proporções matemáticas de Pitágoras e aos quatro elementos expressos na doutrina de Empédocles (492-432 a.C.). Hipócrates, filho de um praticante da “arte de Asclépio”, entende que a vida é mantida pelo equilíbrio dos quatro humores: Sangue, Fleuma, Bília Amarela e Bília Negra, procedentes do Coração, Cérebro, Fígado e Baço, respetivamente. Para a História, ficaria esta teoria ligada a Aristóteles, que sempre a defendeu e reproduziu.

¹⁴⁰ A intervenção cirúrgica é referida em 6 dos 72 do Corpus Hippocraticum; as legiões romanas possuíam um cirurgião nas suas hostes; Abulcassis dedicou-se ao estudo da obra de um sábio bizantino, Paul d'Egine, e principalmente do seu livro relativo à cirurgia, reiterando a obrigatoriedade de conhecimento da anatomia; no século XIII o frei dominicano Theodorico de Lucca escrevia sobre cuidados anestésicos pré-cirúrgicos e Salicetti dizia preferir a faca à cauterização árabe; a Cirurgia Magna, de Guy de Chauliac (1300-1370), tornou-se um manual padrão de cirurgia medieval; no século XVIII, Gaspar Tagliacozzi reparava feridas faciais e reconstruía narizes com a pele do braço do paciente e, em Portugal, Amato Lusitano corrige uma malformação peniana infantil. Por fim, é apenas com Friederich Dieffenbach, considerado o pai da cirurgia plástica, que se distingue “função médica”, referindo-se a todos os casos que envolvam reparação e correção de deformações, de “função estética”.

¹⁴¹ A Rapariga Dinamarquesa é uma obra de David Ebershoff que serviu de mote para o filme homónimo, realizado por Tom Hooper e com Eddie Redmayne no lugar de Einar Mogens / Lili Elbe.

Os cirurgiões plásticos transportaram o mal do interior para o exterior do corpo, ganhando progressivamente a periferia, o limite da pele para aí desempenharem a sua tarefa terapêutica. É de terapia que se trata, pois, e segundo alguns cirurgiões plásticos, uma estética corporal dentro dos cânones culturais do “ideal de beleza”, embora artificialmente manipulada, representa uma mais-valia para a prossecução da saúde mental - o exterior culturalizado determina o interior igualmente culturalizado. O invisível, na mão dos especialistas, transforma-se em algo visível, percecionado pelo “doente”, mediador e alvo de intervenção, não estigmatizado socialmente, mas valorizado dentro de um sistema particular de hierarquização social.

2. Diálogos disciplinares, gestão de corpos e desejo

A preocupação com a imagem pessoal e sua administração, faz com que se recorra a técnicas cirúrgicas e não cirúrgicas dedicadas à necessidade de embelezamento superficial ou de transformação profunda. Se o uso dos cosméticos naturais remonta ao neolítico, a cirurgia plástica com propósitos reconstrutivos e estéticos torna-se viável num contexto normativo fundamentado numa ordem cultural global e narrativa científica que adjudica idoneidade à intervenção técnica. A relação que o indivíduo estabelece com o seu corpo enquadra-se nos parâmetros da avaliação contínua do presente biológico que sonha transcender a delapidação por via do uso do grande conhecimento da ciência médica, exemplo de um modelo de racionalidade científica instalado. O que se constata é que “o conhecimento do conhecimento científico”, explicado pela penetração desta racionalidade operativa no mundo das relações sociais, justifica muitas decisões, como a mudança de sexo.

Até 2013 a transexualidade era considerada uma doença do foro mental, por vinculação do transtorno de género a uma patologia. Na recente proposta de atualização da classificação internacional das doenças (Organização Mundial de Saúde, 2019), que remete para o cuidado dos pacientes em organismos de saúde públicos, a incongruência de género – dissociação entre género designado biologicamente e género experimentado socialmente – é retirada do campo das doenças mentais, sintonizando-se com o DSM V, que indica a mesma necessidade de diferenciar sexo de género e classifica a disforia de género como “termo descritivo geral (que se refere) ao descontentamento afetivo/cognitivo com o género atribuído” (American Psychiatric Association, 2013, p. 541). A mesma publicação clarifica que transgénero se refere a um espectro de indivíduos que “transitória ou persistentemente se identificam com um género diferente do seu género natal” e que transexual é aquele indivíduo que passou por um processo de transição social de um género para o outro, e em alguns casos “envolve também a transição somática através de tratamento hormonal sexual cruzado e cirurgia genital” (American Psychiatric Association, 2013, p. 542).

Segundo a legislação portuguesa, quando se inicia um processo cirúrgico de redesignação de género, que a partir de 2018 dispensa a obrigação de maioridade com relatório médico mas requer a

demonstração da aptidão cognitiva do interessado, este deve estar apoiado em relatórios médicos previstos no artigo 77 do código deontológico (Ordem dos Médicos, 1981, p. 10), nomeadamente dos foros da psiquiatria, da endocrinologia e da sexologia clínica. De forma idêntica, o pedido de alteração de sexo no registo civil é uma parte de todo o procedimento de mudança de identidade, normalizado desde 2011. Para trás ficaram as etapas que levaram a este processo, iniciadas com a despistagem realizada pelo médico de família, o diagnóstico e sua confirmação em consultas de especialidade, o tratamento hormonal, a prova de vida real e a aprovação das cirurgias pela Ordem dos Médicos. Soma-se a este apoio o conjunto de serviços públicos disponibilizados, que vão das instituições particulares de solidariedade social (IPSS), como a ILGA (Intervenção Lésbica, Gay, Bissexual, Trans e Intersexo), a Casa Qui ou a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV), até às consultas de sexologia na Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa e as linhas telefónicas de apoio aos interessados. Por este lado, não se pode dizer que os cidadãos são desamparados pelos serviços públicos e pelo estado.

Porém, o processo histórico que levou a atual situação foi atravessado por um conjunto de tensões, subsidiárias das reivindicações por parte de grupos de pressão implicados: o grupo do saber médico, representado por psiquiatras, endocrinologistas, cirurgiões, entre outros actores com laços científicos de proximidade, e grupo dos ativistas dos direitos homossexuais, transexuais e bissexuais. Entre eles subsistem diferenças subtis e persiste um conjunto de problemas intrínsecos à demarcação de género: o transexual, aquele que procura fazer transmutações de símbolos corporais manifestados numa corporalidade específica, associados a habitus particulares e emissão de comunicações carnis, encontra-se despojado de uma cultura de visão e divisão. Neste sentido, a questão deve ser analisada com particular atenção. Usar as mesmas fórmulas para perceber problemas distintos é um erro de aproximação metodológica, etnocêntrico e naturalizador.

3. Visão e divisão

A tensão entre os transexuais, que resolveram a reivindicação da despatologização da função transformativa, e o saber médico, que em alguns casos opera sobre um mapa cognitivo naturalizador das diferenças de género e não as entende como construção cultural, denotando alguma rigidez e fraco esforço para entrar em diálogo com o património conceptual das ciências sociais, é latente. Porém, persiste um etnocentrismo superficial. Providos de uma cultura de afirmação e demarcação mais sólida e satisfatoriamente implantada, a comunidade homossexual entra em fricção com a comunidade transexual por estes últimos provocarem um problema de lógica na construção da sexualidade. Após a desconstrução da normatividade heterossexual, recebendo o auxílio de ativistas sociais e autoras feministas, não negligenciando o reconhecido trabalho de pesquisa e a secular construção teórica de autores do campo das ciências sociais, verifica-se que os homossexuais não

possuem ferramentas culturais que lhes permitam entender uma outra alteridade sexual julgando, paradoxalmente, a sexualidade de uma forma dicotómica e estabelecida sobre dois termos que penalizam: homossexual e heterossexual.

Ser transexual é habitar numa terra de ninguém e o saber médico, patente no discurso, por exemplo, dos urologistas, reforça a sobreposição entre uma genitália particular e o seu uso normativizado, segundo um padrão heterossexual ou mesmo homossexual. Existe apenas mudança de sexo, não de género, classificam. Os transexuais parecem desamparados face a uma cultura gay dominante, creditada em ação pública e despatologizada há quase trinta anos, e face a algum saber médico, que insiste na perspetiva que a transexualidade é uma patologia mensurável em termos clínicos e ainda demonstra receio em avançar para uma operação de mudança de sexo, cujo erro poderia ser dramático no âmbito do sistema nacional de saúde: há casos registados de arrependimento pós-operação cirúrgica de redefinição de género, é oneroso para o serviço público, que assume integralmente as despesas e envolve equipas de cirurgiões, de psiquiatria, de endocrinologia, de ginecologia, de urologia e de anestesia, além de contar com uma unidade de referência dedicada de competência multidisciplinar, a Unidade Reconstructiva Génito-Urinária e Sexual (URGUS) do Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, além de idêntico serviço no Hospital de São João, no Porto.

Mudar de sexo é profano, para o mesmo saber médico que despatologizou a homossexualidade e para a cultura gay que não inclui a mudança de sexo na marcação homossexual, que se serve de um corpo para definir uma sexualidade, como acontece em outras circunstâncias com os heterossexuais. Tal como em atividades que exigem do corpo uma marcação objetiva em consonância com as prescrições orientadoras das práticas individuais, somatizando a cultura e sancionando comportamentos divergentes, também a cultura gay naturaliza a função objetiva da sua sexualidade após desnaturalizar a abordagem dicotómica da sexualidade e, enquanto coletivo que legitima práticas individuais na gestão dos corpos, impõe esse comportamento. A transexualidade implica a desencorporação e encorporação no normativamente idealizado pela sociedade, utilizando a nova genitália que confere legitimidade ao desejo: a uma desvinculação biológica sucede uma vinculação cultural. Contudo, na sua globalidade e em casos muito específicos, o discurso transexual é povoado de inúmeras incertezas.

3.1. Tensões corporais

Há quem não pretenda avançar para a redesignação e se sinta confortável com a indefinição de género, reiterando que o facto de possuir uma genitália específica não signifique uma marcação nesses termos. Da mesma forma, há quem procure operar redefinições das classificações linguísticas, por considerar que os conceitos excluem e estigmatizam. Por fim, há quem rejeite liminarmente que a decisão de resolução do transtorno de identidade sexual fique ao critério do saber médico. Se Foucault (Foucault, 1984) assinala o aparecimento de uma moral autocentrada no indivíduo que lhe permitiu refletir sobre

a condição moral, julgamos que atualmente este se afigura como elemento chave de um complexo operativo que alia biologia, reflexividade e técnica para se produzir a si próprio como imagem mais congruente da sua individualidade. É assim evidente a proclamação da sua dualidade com presença simultânea nos campos da natureza e da cultura: natureza, porque uma série de discursos o fizeram crer neste tipo de aparente exterioridade do próprio corpo, facultando-lhe uma epistemologia que sustenta a sua expressividade, sendo esta súpula do segundo termo, a cultura, que, todavia, não se extingue por aqui.

A cultura, enquanto sistema de conhecimento, como diz Leach (Leach, 1992), ou de comunicação, segundo Hall (Hall, 1994) ou Bourdieu (Bourdieu, 1994), possui ramificações que se dirigem a um mosaico de opções legitimadoras da tarefa, tornando-se mais efetivas com uma globalização de referentes culturais apoiadas numa rede de infraestruturas sociais que propiciam um comportamento cultural: os grupos da causa homossexual, bissexual e transgénero estão ativos à escala planetária. As relações entre corpo e tecnologia, aquelas que interessam tratar, são suficientes para evocar um conjunto de problemas disciplinares e metodológicos que têm provado ser focos de ansiedade no olhar tutelar das ciências sociais.

4. Conclusões

Ao contrário da cirurgia plástica estética, mediante a qual se procura vencer a idade transcendendo a sua delapidação, no caso da transexualidade que envolve reconfiguração do género, procura ultrapassar-se o corpo utilizando tecnologias dirigidas à emancipação pessoal. É este o ponto referencial da discussão, a busca da individualidade congruente. Todavia, sem uma narrativa estável que permita reivindicar um procedimento, em confronto com as culturas heterossexual e homossexual e com o saber médico-cirúrgico, todo ele povoado de tensões e instabilidades técnicas que receia as intervenções diretas na carne e arrasta este temor às subdisciplinas de suporte, os transexuais sofrem as agruras do desejo de serem indivíduos. Neste sentido, é importante trazer estes assuntos ao debate porque a sociologia deve possuir, como Durkheim reivindicava, um cariz de justiça social.

Bibliografia

- American Psychiatric Association. (2013). Manual de diagnóstico e estatística das perturbações mentais DSM 5. Lisboa: Climepsi Editores.
- Bourdieu, P. (1994). O Poder Simbólico. Lisboa: Difel.
- D'Allaines, C. (1988). História da Cirurgia. Porto: Rés Editora.
- Featherstone, M., Hepworth, M., & Turner, B. (1991). The Body : Social Process and Cultural Theory. London: Sage Publications.
- Foucault, M. (1984). L'Usage des Plaisirs. Paris: Éditions Gallimard.

Gil, J. (1980). *Metamorfoses do Corpo*. Lisboa: Edições A Regra do Jogo.

Gilman, S. (1999). *Making the Body Beautiful : A Cultural History of Aesthetic Surgery*. New Jersey: Princeton University Press.

Habermas, J. (1997). *Técnica e Ciência como «Ideologia»*. Lisboa: Edições 70.

Hall, E. T. (1994). *A Linguagem Silenciosa*. Lisboa: Relógio d'Água, Lisboa.

Laqueur, T. (1990). *Making Sex - Body and Gender from the Greeks to Freud*,. England: Harvard University Press.

Leach, E. (1992). *Cultura e Comunicação*. Lisboa: Edições Setenta.

Mitz, V. (1995). *A Cirurgia Estética*. Lisboa: Instituto Piaget.

Ordem dos Médicos. (Junho de 1981). *Código Deontológico da Ordem dos Médicos*. *Revista da Ordem dos Médicos*(6), pp. 1-20.

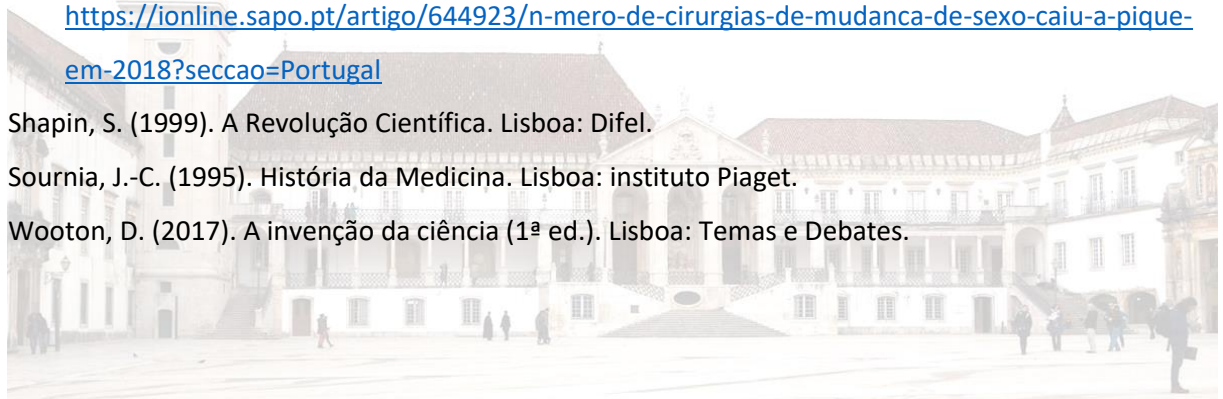
Organização Mundial de Saúde. (2 de Outubro de 2019). *Classificação Internacional de Doenças (CID 11)*. Obtido de [icd.who.int:](https://icd.who.int/) <https://icd.who.int/browse11/l-m/en#/http%3a%2f%2fid.who.int%2fcd%2fentity%2f411470068>

Santos, C. D., & Sobral, C. (3 de Fevereiro de 2019). *Número de cirurgias de mudança de sexo caiu a pique em 2018*. Obtido em 7 de 10 de 2019, de *Jornal I Online*: <https://ionline.sapo.pt/artigo/644923/n-mero-de-cirurgias-de-mudanca-de-sexo-caiu-a-pique-em-2018?seccao=Portugal>

Shapin, S. (1999). *A Revolução Científica*. Lisboa: Difel.

Sournia, J.-C. (1995). *História da Medicina*. Lisboa: instituto Piaget.

Wooton, D. (2017). *A invenção da ciência (1ª ed.)*. Lisboa: Temas e Debates.



44. Implications in the bureaucratic treatment of the evaluation in the academic and professional routine of social workers

Fátima Valéria Ferreira de Souza¹⁴²

499

Abstract: Social assistance is one of the social worker's main areas of professional intervention. As a non-contributory public policy, it integrates the scope of social protection as one of the social security policies. The materialization of this right, reassuring “social minimums” to those in need, is a complex and contradictory field of social policies. The Unified Social Assistance System (SUAS) offers services and benefits in all Brazilian cities. The expansion of SUAS requires a rigorous evaluation and monitoring system. Whether due to the rationalizing logic that seeks greater control of public spending, or to improve the planning and management of services. As a professional, with higher education in this field, the social worker integrates the various teams and becomes responsible for social assistance surveillance. This text indicates that, regardless of the scope of SUAS, social assistance policies have been peripherally approached by academia. In Social Work, the critical approach has superimposed the technical-operative teachings necessary to the operationalization of the system, resulting in unprepared professionals with conservative practices, performed in a bureaucratized manner.

Keywords: social assistance; social worker; evaluation; monitoring

Resumo: A assistência social é uma das mais vastas áreas de intervenção profissional do assistente social. Como política pública, não contributiva, integra o escopo da proteção social como uma das políticas de seguridade social. A materialização deste direito, provendo “mínimos sociais” a quem necessitar, situa-se no complexo e contraditório campo das políticas sociais. O Sistema Único da Assistência Social (SUAS) possui equipamentos que ofertam serviços e benefícios em todos os municípios brasileiros. A expansão do SUAS exige um rigoroso sistema de avaliação e monitoramento. Seja em função da lógica racionalizadora, que busca maior controle dos gastos públicos, seja para aprimorar o planejamento e a gestão dos serviços. Como profissional com formação superior em maior número nesta política o assistente social integra as diversas equipes sendo, até mesmo, responsável pela vigilância socioassistencial. Este texto sinaliza que, independente da abrangência do SUAS, a política de assistência social tem sido abordada de maneira periférica pela academia. No Serviço Social, a abordagem crítica tem sobreposto os ensinamentos técnicos-operativos necessários para a

¹⁴² Universidade Federal do Rio de Janeiro, pesquisadora no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Bolsista PDE/CNPq fatimavaléria.souza@gmail.com.

operacionalização do sistema, resultando em profissionais despreparados com práticas conservadoras, realizadas de maneira burocratizada.

Palavras-chave: assistência social; serviço social; avaliação; monitoramento

Introdução

No Brasil é a partir da Constituição de 1988 que o direito à assistência social é inserido nas atribuições legais da proteção estatal. Da inserção na carta Constitucional à primeira regulamentação na Lei nº. 8.723 de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), foram necessários mais cinco anos de luta, já sinalizando que este direito não se concretizaria de maneira tão fácil. A assistência aos mais pobres e vulneráveis tem a marca do trato assistencialista sendo confundida com benesse, caridade, favor.

Se a constituição do Estado democrático de direitos implica necessariamente no alargamento do escopo da proteção social assegurada pelo Estado, no Brasil o Estado-providência nasce mínimo. Em uma sociedade na qual, em 1987, metade da população ocupada não contribuía para a previdência social, o campo da proteção social é reduzido a uma proposta de seguridade social ancorada em três políticas, com tratos e acessos diferenciados: A saúde, política verdadeiramente assegurada como direito universal; a previdência social, política contributiva que, por natureza, já exclui parte significativa da sociedade brasileira e; a assistência social “a quem dela necessitar”, designada a “provê os mínimos sociais” (Lei 8.742, de 1993, Art. 1º). Mesmo assim, a partir de 1988, o Brasil estruturou políticas sociais e alguns programas estratégicos que contribuíram para ampliar o escopo da proteção social com foco nos mais pobres, especialmente de 2003 a 2014.

A aprovação da LOAS estabelece as primeiras regras para que a assistência social chegue à população como um direito, viabilizado por meio de serviços, benefícios, programas e projetos. Esse direito ainda mantém os traços da desigual sociedade brasileira, que historicamente designa aos pobres ações fragmentadas e minimalistas. Fruto da conjuntura política da época, a letra da lei carrega as marcas das contradições que condicionam o acesso aos direitos à comprovação das necessidades e a assistência social não foge a esses infortúnios.

Sem definir o que abrange tais “mínimos sociais”, a LOAS nasce com as marcas da subalternidade, que ainda reproduz a lógica “para pobres pouco basta”. Assim, do rompimento com parâmetros do favor e da caridade passa-se à lógica do mínimo necessário à sobrevivência. Se a comprovação vexatória de necessidade é vedada (Artigo 4º, inciso III), em princípio, alargando o direito à assistência social a quem dele necessitar, para acesso aos benefícios o critério de renda tem sido definidor¹⁴³. Com contradições

¹⁴³ O Benefício de Prestação Continuada (BPC) assegura a renda de um salário mínimo, ao idoso, a partir dos 65 anos, ou à pessoa com deficiência, cuja renda per capita familiar seja inferior a ¼ do salário mínimo. Disponível em: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/mds-pra-voce/carta-de-servicos/usuario/assistencia-social/bpc>

presentes na própria lei, resultado de um Estado marcado por fortes desigualdades sociais, é preciso situar a LOAS como uma importante conquista, a partir da qual foi possível estruturar o Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

A começar com o debate sobre a política de assistência social, uma das maiores áreas de intervenção profissional do assistente social no Brasil, este texto sinaliza que, independente de esta ser hoje uma política consolidada, com equipamentos que ofertam serviços em todo o território brasileiro, como política pública ainda não foi inserida de maneira adequada nos currículos acadêmicos, nem mesmo das profissões a ela referenciadas. A ausência deste debate tem implicações no planejamento e gestão desta política e impacta sobremaneira a execução e a avaliação dos serviços. Inicialmente, situamos o direito à assistência social no Brasil. Direito marcado pela contradição de ofertar mínimos sociais, com a abrangente cobertura a partir de 2005, com a organização do SUAS. Dentro dos limites da administração pública, que passa a exigir maiores controles nos gastos públicos, o planejamento governamental ganha centralidade nos processos de gestão, não sendo diferente na assistência social. A seguir, o texto aborda os processos de avaliação e monitoramento do SUAS. A proposta não é realizar uma abordagem conceitual sobre avaliação e monitoramento. Parte de sua importância na assistência social para sinalizar que o despreparo dos recursos humanos tem afetado os processos de planejamento e gestão das políticas públicas. Por fim, a partir da análise da formação do assistente social, profissional com grau superior em maior número na operacionalização do SUAS, discute-se o papel da academia na qualificação de gestores e técnicos atuantes nesta política.

Nossa análise está baseada em mais de vinte anos de docência no curso de Serviço Social e na recente experiência na coordenação da primeira fase do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS), que no estado do Rio de Janeiro ofertou 57 turmas e capacitou mais de dois mil profissionais em três cursos: Introdução para o provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais do SUAS e implementação de ações do Plano Brasil sem Miséria (37 turmas); Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS (10 turmas) e; Atualização em Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS (10 turmas) (Souza, 2018, pp 27 – 50). Os cursos, cuja participação era restrita a gestores e técnicos, operadores do SUAS, com formação superior, revelou que a grande maioria dos participantes desconhecia questões elementares sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). No curso de Atualização em Indicadores, preferencialmente destinado aos responsáveis pelo setor de vigilância socioassistencial (operadores dos sistemas de avaliação e monitoramento) o estranhamento com a produção de indicadores e o cruzamento e análises de dados chamou a atenção dos professores. Como sistema público, que oferta serviços e benefícios a milhares de usuários em todos os municípios brasileiros, o descompasso entre formação e prática profissional tem contribuído para o emergir de rotinas burocratizadas orientadas por valores conservadores que,

por vezes, ferem a ética profissional. Reconhecer a responsabilidade da universidade neste processo é um importante passo para reaproximar teoria e prática profissional.

A assistência social, um direito em (des)construção.

No próximo dia 07 de dezembro a LOAS completará 26 anos. Da regulamentação do texto Constitucional à aprovação da atual Política Nacional de Assistência Social, em 2004, e a posterior normatização do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)¹⁴⁴ muitos têm sido os avanços, mas também constantes são os ataques (com destaque aos cortes orçamentários nos últimos anos) fazendo do SUAS um sistema inconcluso e em permanente construção. Como realidade em todo o Brasil, ofertando serviços e benefícios às pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, é preciso situá-lo a partir da dualidade assistência x contenção, compreendendo-o nos limites das contradições inerentes ao sistema capitalista. Dados do extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) revelam que em 2016 mais de 10 mil equipamentos públicos já estavam em funcionamento. Além da rede pública, o SUAS contava com mais de 15 mil entidades privadas que integram a rede de prestação de serviços socioassistenciais, e envolvia quase 600 mil profissionais, sendo, na ocasião, 272 mil na gestão pública (ASCOM/MDS, 2016).

A abrangência dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), presente em praticamente todos os municípios, é significativa. Esses equipamentos, que ofertam serviços de proteção social básica, são considerados a porta de entrada para o SUAS. Por eles passam diariamente milhares de usuários com as mais variadas demandas (e. g. alimentação, moradia, violência, desemprego, conflitos familiares, situação de rua, dependência química, trabalho infantil, situações de abandono e desproteção). Se a chegada aos equipamentos, em princípio, tem origem em demandas fora do alcance da assistência social, definidas pela ausência no acesso às demais políticas públicas, nos processos de recepção e acolhida demandas para a assistência social são detectadas e encaminhadas aos serviços socioassistenciais. Conhecer a realidade social, situar as demandas nos marcos da questão social (Iamamoto, 2000, pp 27-42) é o ponto de partida para a intervenção profissional nesta área.

Consolidar um sistema público de assistência social exigiu uma engenhosa articulação política, financeira e ideológica. Como política marcada pelo viés da caridade e do favor, atravessada pelo assistencialismo, pela prática do imprevisto e do voluntariado, a profissionalização das equipes técnicas se fazia urgente e necessária. Como política pública, cuja principal ferramenta é o recurso humano, imprimir maior qualidade na prestação dos serviços implica necessariamente em qualificar melhor os

¹⁴⁴ A Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica do SUAS estão disponíveis em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/politica-nacional-de-assistencia-social-pnas2004-norma-operacional-basica-nobsuas/>

profissionais. Movimento neste sentido foi dado com a aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS em 2006 (NOB-SUAS/RH) (MDS, 2005). Esta normativa, ao tornar obrigatória a presença de profissionais com formação superior na gestão e prestação dos serviços, deu um passo importante no rompimento com a prática do voluntariado, com o histórico que na assistência basta disponibilidade e boa vontade. Os primeiros profissionais a serem reconhecidos como essenciais para a assistência social, com presença obrigatória em determinados serviços e equipamentos, foram os assistentes sociais e os psicólogos. À medida que a implantação do sistema avançava, crescia a discussão em torno de quais categorias profissionais deveriam compor as equipes de referência do SUAS. Em 2011 dez categorias foram reconhecidas. Em 2014, também os profissionais com ensino fundamental e médio são valorizados.

Ciente que a qualidade dos serviços não depende exclusivamente dos profissionais, envolve opções políticas, recursos econômicos e, também, capacidade de gestão, a prática cotidiana tem revelado, a despeito dos avanços e dos esforços em referenciar equipes, certo despreparo dos profissionais não só para a execução dos serviços, bem como para as metodologias de planejamento e gestão (considerando aqui as exceções). A isto se acrescentam: i) o processo de modernização do Estado brasileiro, no sentido de imprimir maior racionalidade técnica à prestação dos serviços, exigindo dos profissionais rotinas burocráticas e administrativas para as quais não foram preparados; ii) ser o SUAS um sistema relativamente novo, em permanente construção; iii) a grande rotatividade dos trabalhadores na assistência social; iv) mas, sobretudo, ao pouco trato que a academia dispensa a esta política.

Mesmo considerando que o Brasil não vivenciou a experiência da construção de um Estado de bem-estar, tal como alguns países europeus, é inegável que a partir da Constituição de 1988 o campo da proteção social é alargado com a implementação de serviços públicos em diversas áreas. A lógica federativa, que assegura a descentralização na organização das políticas públicas, com a prestação de determinados serviços pelos municípios, ampliou de maneira considerável o número de profissionais envolvidos. No entanto, “a forte expansão do funcionalismo municipal nesses trinta anos (...) não parece ter sido acompanhada, de modo geral, de esforços igualmente abrangentes de formação e capacitação nos conteúdos, práticas e protocolos requeridos por esse conjunto amplo e complexo de políticas sociais (Januzzi, in Souza, 2018, p. 80).

Integrante da seguridade social, com um sistema descentralizado implantado em todos os estados e municípios e com um orçamento que embora não seja vinculado constitucionalmente passou de R\$ 11,5 bilhões, em 2002, para R\$ 56,6 bilhões, em 2012 (de R\$ 1,7 bilhão para R\$ 5,8 bilhões, sem

contabilizar os recursos para as ações de transferência de renda) (“Caderno SUAS VI”, 2013, p.14)¹⁴⁵, a operacionalização do SUAS mobiliza mais de 600 mil profissionais em equipes multidisciplinares. Era de se esperar maior inserção desta política pública nos currículos acadêmicos. O Trabalho de Conclusão de Curso de Assis (2018), que analisou, na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), os currículos de graduação das profissões referenciadas no SUAS (Serviço Social, Psicologia, Direito, Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Pedagogia, Ciências Sociais e Terapia Ocupacional), é elucidativo, por ser a UFRJ uma das melhores universidades do Brasil. A universidade, que ainda se mantém elitizada, não incorporou a assistência social como política pública em sua grade curricular. Talvez, pela posição periférica que a assistência social historicamente ocupou no cenário político, sendo vinculada aos pobres e associada ao assistencialismo. Quiçá porque no Brasil a concepção de seguridade social não vigorou e cada uma das três políticas caminha de forma independente e desarticulada, sendo a assistência social ainda considerada “a prima pobre” da seguridade social. Talvez, ainda, porque, no geral, os salários na área não sejam atraentes. Da ausência da temática ao trato superficial, essa pesquisa nos leva a supor que os alunos não vêm obtendo conhecimentos teóricos-metodológicos e técnicos-operacionais que lhes permitam uma futura inserção qualificada nessa área.

Decerto que a universidade produz inúmeras pesquisas e análises sobre temas inerentes à assistência social (e.g. pobreza, violência, trabalho infantil, idoso), desenvolve pesquisas sobre os programas de transferência de renda, principalmente sobre o Programa Bolsa Família. Nossas observações apontam que tais pesquisas concentram-se nas críticas, não avançam em contribuições para os problemas apontados. Se o trato teórico conceitual é ainda focado na recuperação histórica, disciplinas que abordem os procedimentos técnico operativos do SUAS são ainda mais raras.

Avaliação e monitoramento no SUAS

A despeito do trato acadêmico, a assistência social apresenta desempenho surpreendente, com crescimento orçamentário (há que considerar a grande diferença orçamentária entre serviços e benefícios) e importantes avanços normativos que têm permitido a expansão do SUAS. Decerto que os avanços ainda estão longe de assegurar esse direito “a quem dele necessitar”. Nosso Estado democrático de direito é mediatizado por propostas minimalistas e racionalizadoras da agenda neoliberal que exigem maior controle e gestão dos gastos públicos. Cotidianamente além de as equipes

¹⁴⁵ A opção por apresentar dados de 2012 não é aleatória. Serve para demonstrar que faz tempo que a assistência social merece mais atenção da academia. Dados mais recentes podem ser observados no Censo Suas de 2017. Disponível em:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202017.pdf>

vivenciarem o dilema de aplicar critérios seletivos que, em última instância, resultam na negação do direito, parte das rotinas tem sido ocupada com relatórios de monitoramento e avaliação.

Para além do reconhecimento da necessidade de se estabelecer padrões nacionais no atendimento à população, com serviços padronizados que, respeitadas as diferenças regionais e territoriais, tenham a mesma identidade em todos os recantos do Brasil, fortalecendo o reconhecimento da assistência social como direito público reclamável, também há o entendimento que não se faz política pública sem informações qualificadas. Planejamento e gestão são partes da mesma moeda, sendo necessário melhorar os sistemas de coleta de dados, para subsidiar o planejamento e, conseqüentemente a gestão e execução e dos serviços.

Conhecer quem são os usuários da assistência social e as principais demandas, implica em conhecer o território onde vivem, as relações familiares e comunitárias, mas, também, requer conhecimento das próprias equipes, dos serviços prestados em cada um dos equipamentos públicos ou privados onde os serviços socioassistenciais são ofertados à população. Tal levantamento não mais poderia ser feito a base do improvisado, do “achismo”. Englobando, dentre outras, a realização de estudos, diagnósticos, a organização da busca ativa, o monitoramento e a avaliação dos serviços e benefícios, a vigilância socioassistencial é inserida como um dos objetivos da assistência social, na Lei nº 12.435, de 2011, que altera a LOAS.

Discordando que a vigilância socioassistencial seja objetivo da assistência social. É ação transversal que subsidia a proteção social e a defesa de direitos, interessa-nos aqui, demarcar que, a partir de então, a coleta de informações é solicitada de maneira mais regular. Em âmbito federal, diversos mecanismos de monitoramento e avaliação foram padronizados com a criação de alguns sistemas¹⁴⁶ (e.g. CadSUAS Registro Mensal de Atendimentos (RMA), Censo-SUAS), com coletas de informações alimentadas pelos municípios. Além dos sistemas próprios da assistência social, há sistemas que fornecem dados aos municípios para subsidiar a elaboração de diagnósticos, levantamento de demandas, aprimorar os serviços, enfim, que permitem melhor conhecimento do território (CECAD, com dados do Cadastro Único, Identificação de Municípios em Vulnerabilidade [IDV]) a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos [MOPS], um portal que reúne e organiza informações de diferentes fontes, acerca das oportunidades de inclusão produtiva). Em síntese, com a criação dos sistemas o monitoramento e a avaliação passam a integrar as rotinas e a fazer parte dos processos de trabalho dos profissionais responsáveis pelo setor, nas três esferas de governo. Para “analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” (Lei nº 12.435, de 2011), o setor de vigilância

¹⁴⁶ No Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social (Rede SUAS) podem ser consultados todos os sistemas vigentes na assistência social. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/sistemas-de-informacao-da-rede-suas>

socioassistencial necessita de profissionais com algum conhecimento no campo de monitoramento e avaliação. Ainda que não adiante ter especialistas em monitoramento e avaliação, ou mesmo técnicos com expertise na área da tecnologia da informação (TI), bons operadores de sistemas, sem conhecimento aprofundado da PNAS. O preenchimento burocratizado dos formulários resulta em baixo potencial de mudanças para melhoria dos serviços sociais. De acordo com Januzzi,

(...) as lacunas de formação e o pouco domínio de conceitos e técnicas no campo de monitoramento e avaliação, na comunidade de gestores, acabam trazendo problemas na especificação destas atividades no governo. Isso leva às conhecidas frustrações com resultados tão ansiosamente esperados e aos questionamentos sobre a utilidade dos estudos (2011, p. 254).

Assistência social e Serviço Social

Não cabe aqui discutir os processos de avaliação e monitoramento, nosso objetivo é ressaltar que a defasagem entre os avanços, principalmente no ponto de vista da gestão, e a formação acadêmica dos profissionais referenciados no SUAS têm impacto no monitoramento e avaliação, com consequências para a prestação dos serviços. Com maior número de profissionais de nível superior nesta política, percebemos que, do ponto de vista da formação profissional, o Serviço Social tem se voltado mais para as críticas, sem dúvidas pertinentes, mas negligenciado as questões técnicas operacionais, tendo por resultado trabalhadores despreparados para atuar tanto na execução, quanto na gestão do SUAS.

Tomando por base o currículo da Escola de Serviço Social da UFRJ, a única disciplina obrigatória, “Política de Assistência Social”, tem a carga horária de apenas 30 horas. Com vários campos de estágio profissional na área da assistência social, um aprofundamento da temática só é possível quando há o interesse de docentes em propor disciplinas optativas ou projetos de extensão. Sem desconsiderar o conjunto de disciplinas que discutem a prática profissional, cabe salientar que nesta política o assistente social, juntamente com o psicólogo, é o profissional que obrigatoriamente compõem as equipes técnicas nos três níveis de proteção (Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade, Proteção Social Especial de Alta Complexidade), o que deixa a responsabilidade do Serviço Social ainda maior. Decerto que no currículo há disciplinas que buscam subsidiar a intervenção profissional (Técnicas de Intervenção Social, Planejamento e Projetos, Avaliação e Monitoramento), o que salientamos é que tais disciplinas precisam ter maior interação com a PNAS. A necessidade de estudos aprofundados sobre o SUAS torna-se mais premente pela interface que tem hoje com demais áreas de atuação profissional do assistente social (e. g. saúde, infância e adolescência, sistema sócio jurídico; habitação e, também, com as ações de inclusão produtiva). Independente da área de atuação a avaliação e o monitoramento integram os processos de trabalho do assistente social.

Em tempos em que a assistência social, assegurada como direito, está sob forte ameaça, com a conjugação do crescimento de propostas minimalistas do Estado, com o retorno de práticas conservadoras, é mister defendê-la como direito constitucional. Como profissão interventiva o Serviço Social está diante de um grande dilema. O protagonismo alcançado na operacionalização do SUAS tem também revelado que práticas conservadoras desafiam o Projeto Ético Político profissional recolocando a velha lógica que “na prática a teoria é outra”. Para enfrentar essa realidade o Serviço Social precisa ir além da crítica e compreender a assistência social nos marcos das contradições inerentes às políticas sociais na sociedade capitalista. Como importante espaço de atuação profissional, defendê-la como direito representa, também, a manutenção de postos de trabalho e a academia não pode mais ignorar essa questão.

Análises conclusivas

Se na esfera federal o Ministério responsável pela pasta tem condições de compor uma equipe com profissionais capacitados para implementar os procedimentos de monitoramento e avaliação dos serviços e benefícios do SUAS, infelizmente essa não é uma realidade que se replica aos estados e municípios. Os quatro anos na coordenação do Capacitasuas no Estado do Rio de Janeiro nos permitiram constatar que nem mesmo o estado cumpre as normativas referentes à composição das equipes técnicas, até mesmo do setor de vigilância socioassistencial. Os avanços normativos esbarram em dificuldades políticas e orçamentárias, nas precárias condições de trabalho as quais estão submetidos os trabalhadores do SUAS, mas, também, retratam o despreparo das equipes, por exemplo, para trabalhar com a produção, levantamento e análises de indicadores sociais. Registrar as informações de maneira burocrática é desconhecer as ferramentas como mecanismos de aprimoramento da gestão e consequentemente do atendimento à população. É conhecido que o preenchimento dos formulários toma tempo das equipes. Tempo que não pode ser visto como perdido, mas como estratégico para melhor conhecer os serviços, os usuários, as equipes, enfim, a dinâmica de funcionamento do SUAS. Considerando que informação é poder, o assistente social tem nas dinâmicas de avaliação e monitoramento instrumentos privilegiados de conhecimento da realidade social. A forma como cada profissional se utiliza desse arsenal é uma escolha que não pode ser condicionada por motivações pessoais. Capacitá-los é função da universidade que se quer plural e democrática.

Referências

ASCOM/MDS. (2016, maio 5). Implantação do Suas reforçou profissionalização na assistência social [Notícia]. Recuperado 7 de outubro de 2019, de MINISTÉRIO DA CIDADANIA Secretaria Especial do Desenvolvimento Social website: <http://mds.gov.br/area-de->

[imprensa/noticias/2016/maio/implantacao-do-suas-reforcou-profissionalizacao-na-assistencia-social](#)

Assis, M. C. (2018). *A capacitação de trabalhadores do SUAS e a UFRJ: Uma análise de currículos acadêmicos dos cursos de formação das categorias profissionais estabelecidas para atuação nas equipes de gestão do SUAS* (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

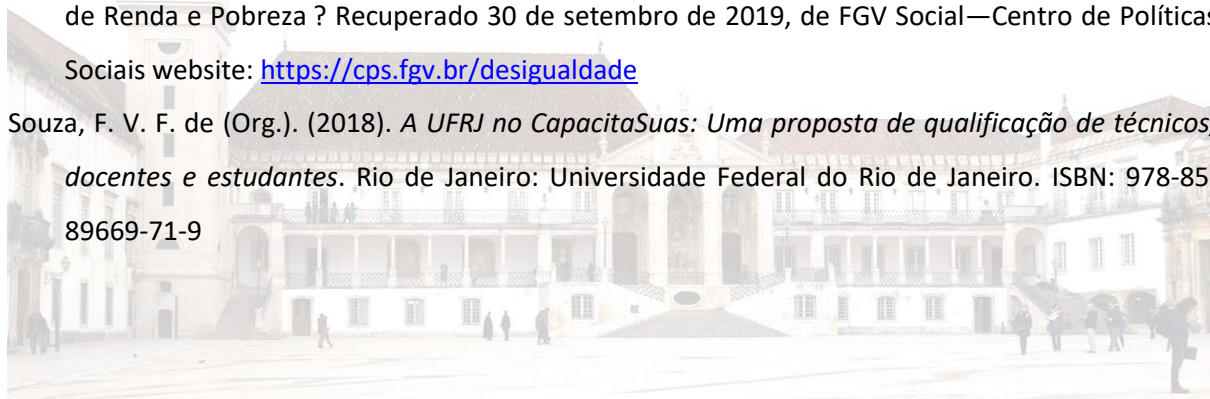
Iamamoto, M. V. (2000). *O serviço social na contemporaneidade: Trabalho e formação profissional* (3ª ed). São Paulo: Cortez Editora.

Jannuzzi, P. de M. (2011). Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, 0(36). Recuperado de <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228>

MDS. (2005). Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 – Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Recuperado 6 de setembro de 2019, de Acervo Social website: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/politica-nacional-de-assistencia-social-pnas2004-norma-operacional-basica-nobsuas/>

Neri, M. (2019, agosto 15). A Escalada da Desigualdade—Qual foi o Impacto da Crise sobre Distribuição de Renda e Pobreza ? Recuperado 30 de setembro de 2019, de FGV Social—Centro de Políticas Sociais website: <https://cps.fgv.br/desigualdade>

Souza, F. V. F. de (Org.). (2018). *A UFRJ no CapitaSuas: Uma proposta de qualificação de técnicos, docentes e estudantes*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. ISBN: 978-85-89669-71-9



45. Professional Work in National Contexts: the case of Asian Social Work

Ian Shaw¹⁴⁷

509

Abstract: Most social work literature starts from democratic forms in the West. In Asia (after Bertrand), distinctions can be made between liberal democracies, fragile democracies, soft and hard authoritarian states, and state socialism. Following collaborative work in the last three years with colleagues in ten SE Asia and East Asia countries, I will consider five questions regarding social work in those ten countries. First, should social work be seen as part of a modernizing agenda? Second, how far has research contributed to the field in terms of three questions - research in, theorizing from and knowledge for Asia? Third, I will consider the significance of patterns and developments regarding migration, family and citizenship as illustrative instances of cultural and social regimes and programs – themes of central significance for social work. Fourth, I ask what we may conclude regarding social work education. Finally, I briefly ask whether and how it is possible to speak of an Asian model of social work education and practice.

Keywords: regime, Asia, governmentality

Introduction

Most social work literature starts from democratic forms in the West. In Asia, distinctions can be made between liberal democracies, fragile democracies, soft and hard authoritarian states, and state socialism. Following collaborative work with colleagues in ten Southeast Asia and East Asia countries, I will consider five questions regarding social work in those countries. These are countries where social work education and training programmes are relatively well established. First, should social work be seen as part of a modernizing or globalising agenda? Second, I will consider the significance of patterns and developments regarding migration, family and citizenship as illustrative instances of cultural and social regimes and programs – themes of central significance for social work.

Third, I briefly ask whether and how it is possible to speak of an Asian model of social work education and practice. In what ways is social work shaped by the fact that it exists in countries in southeast or east Asia? There are several elements to this question, and I will illustrate these from Singapore.

¹⁴⁷ S R Nathan Professor of Social Work, National University of Singapore, ian.shaw@york.ac.uk.

1. As some have claimed, do people within Asian cultures think holistically rather than (by contrast with the West) analytically?¹⁴⁸
2. Are there ways in which a Confucian heritage exercises an ongoing formative influence on social welfare thinking and practice? Lee Kuan Yew, the first prime minister of Singapore, remarked that 'Confucianism helped in two ways: it instilled, one, a willingness to place the needs of the nation or the society above oneself and, two, the habit of seeking a consensus.' He inferred that 'Western-style welfare states are not only economically too expensive for Asian states to copy but also culturally inappropriate in that they foster laziness and dependency' (White and Goodman, 1998: 8–9, 11). This may be seen as leading to a social contract between state and people. In Singapore numerous government organizations have been established. All 'served the dual purpose of enhancing development while increasing the regime's political control. The government established a form of social contract by which Singaporeans were willing to accept less political freedom in exchange for rapid socio-economic development' (Bertrand, 2013: 111).
3. Are there characteristic forms of the state that have consequent influences on social work? For example, it has been argued that, compared with welfare states, in Singapore the state 'subscribes to the principle of co-payment by both state and citizens, together with self-reliance on the part of citizens' rather than a welfare state model' (Tan, 2015: 38).
4. Social work sometimes has been seen as having a 'nation building' role? In what ways might this be *helpful* or *unhelpful*?

Asian diversity

An apparent difficulty with general arguments of this kind is that important elements of diversity tend to be downplayed. For example, notwithstanding the size and influence of China and Chinese migration and language, there is no one common language or cultural heritage across Southeast and East Asia. There are several major religions, the past involvement of several colonial powers, and very different political regimes.

In addition, the argument tends to give insufficient weight to social and political change. Even since 1945 there have been often significant changes. Taking variations in political organisation, new nationalisms emerged as imperial power faded. There was a growth of communism around working class power and collectivisation, alongside pressures for democracy and capitalism. It is necessary to distinguish between countries whose path has been marked by capitalism and economic growth from state-socialist countries, authoritarian governments, and democracies. But even this is too broad.

¹⁴⁸ I am conscious that the contrast in contemporary social work literature is more often framed as between the Global North and the Global South. However, I find the language of 'East'/'West' more helpful in the context of the argument in this paper.

There are state socialist countries (China and Vietnam), 'soft' authoritarian countries¹⁴⁹ (Singapore, Malaysia, Hong Kong, and Thailand), liberal democracies (Taiwan, South Korea and Japan) and 'fragile' democracies (Philippines and Indonesia).

But the existence of change immediately makes such distinctions risky. There have been economic shifts in Vietnam, introducing some market-friendly policies, although the 'state socialism' grouping remains stable. Malaysia is now less clear following the over-turning of the government through the 2018 national elections. Thailand is a difficult case, where democracy has been in advance and retreat over several decades. At the present time national elections have nominally shifted the country back from military rule to democracy, but commentators express concern late in 2019 that '(t)he Thai military used the 24 March 2019 election to embed itself even more deeply in governance. Though there is now a functioning parliament, the democratisation achieved after 1992 has been wound back' (Raymond, 2019). The power of the military elite always conditions the extent to which democracy takes hold and how far a civil society is possible. For these reasons I describe the political form as one of authoritarian government, although military rule is not the same as a one-party state. There also is debate about Japanese democracy, where the government sometimes is seen as keeping power through elites.¹⁵⁰

It also is important to recognise the range of inspirations for nationhood in Southeast and East Asia, which can broadly be seen as communism, nationalism and liberalism. Within this, some of the countries have known times of major change. Social work programmes may have been first established under one kind of economic/political regime but have transitioned gradually or very suddenly into a very different form, consequent for example on political shifts, demographic changes or inward/outward migration.

Finally, notwithstanding the force of critiques of colonialism and post-colonialism, the influence of different colonial powers in social work terms has not always been similar. France, the USA, the UK, the Netherlands and Portugal all played a role. Japan also exercised colonial rule for a period. Welfare in each of these powers varied during the period of empire. The extent to which social work services manifest continuity or discontinuity with colonial periods is not simple. In addition, where present Western influences *are* evident they are likely to stem more from the USA than from the original colonial power.

¹⁴⁹ The implied distinction between 'soft' and 'hard' authoritarianism is made by Bertrand, as is the distinction between liberal and fragile democracies, although I have modified his terms.

¹⁵⁰ We should add the fairly straightforward point that political similarities do not necessarily entail harmony. The tensions between China and Vietnam over, for example, the South China Sea, and those between Japan and South Korea over matters such as the legacy of the Second World War and what are euphemistically known as 'comfort women' are but two examples. Enduring difficulties of this kind make collaboration between social work communities in politically comparable countries uneasy.

A Note about Globalization

The complex question of the nature and prevalence of globalization falls beyond this paper. However, it appears that social work writing has tended to be too broad-brush. Midgley argues that 'Globalization is not a neat, linear process but involves complex and volatile forces that produce divergent and paradoxical results' (Midgley, 2004: 18) that also yields 'the paradoxical coexistence of unprecedented prosperity and widespread deprivation.' 'The coexistence of global integration and global fragmentation, and of modernity and post-modernity, is a paradox of the global era that has not been adequately debated' (p. 20). Geopolitically, Giddens remarks, in an oft-made argument of apparent paradox, 'the world is becoming more polycentric' (Giddens, 2002: xxiii) and 'a more profound effect of globalisation is to produce greater local diversity, not homogeneity' (p. xxiv). Hence globalization, it seems, 'does not inevitably involve cultural homogenization' (Midgley, 2004: 21). 'Local nationalisms spring up as a response to globalising tendencies' such as the weakening of old nation states (Giddens, 2002: 13). Local identities get renewed and corporate power 'can easily be exaggerated' (p. xxv). Here we have a central irony of globalisation.

So, is Asian social work holistic?

The International Federation of Social Workers, in its Global Definition of Social Work, speaking of a 'core mandate' of social development, says that 'It is based on *holistic* biopsychosocial, spiritual assessments and interventions that transcend the micro-macro divide, incorporating multiple system levels and inter-sectorial and inter-professional collaboration, aimed at sustainable development' (emphasis added).¹⁵¹

The expansion of the definition subsequently seems to understand 'holistic' as entailing 'incorporating into a coherent whole the micro-macro, personal-political dimension of intervention.' The IFSW allows that the 'holistic focus of social work is universal, but the priorities of social work practice will vary from one country to the next, and from time to time depending on historical, cultural, political and socio-economic conditions.'

However, they insist that "*Amplifications on national and/or regional levels shall not interfere with the meaning of the elements of the definition and with the spirit of the whole definition*" (emphasis original). Hence, any national or regional interpretations must not change the meaning of the 'elements' or conflict with the 'spirit' of the definition.

Incidentally, the IFSW emphasis on holistic social work is intended to encompass all social work across nations, regions and cultures, and seems to run counter to any case for a distinctively Asian stance on

¹⁵¹ The quotations are drawn from www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/

such an approach. Indeed, a search of *The British Journal of Social Work* suggests a pervasive valuing of anything ‘holistic.’ The term appears almost 600 times in this predominantly West-oriented journal.¹⁵² By comparison it appears just 77 times in the *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, only twice as part of a title.

The following quotations provide contextualization for some uses of the term ‘holistic’ (emphases added):

‘The migration strategy should ... consider all types of migration, including non-employment channels such as students, tourists, and noncitizen family members. These different streams affect each other, and should be evaluated holistically when considering how to use migration to fill shortages’ (Testaverde, et al. 2017: 272).

‘There is no hard and fast rule for approving cases. We make our assessments holistically... [Medical social workers] must understand the illnesses that patients face, how it affects their family, and assess the kind of pain they are experiencing’ (Lim Yan Ming, 2014: 18).

‘Holistic social work is striving to get the broadest possible understanding of the client’s situation and what is creating the problems. The work is then directed towards preventing and redressing these problems’ (Hutchinson and Oltedl, 2014:6)

‘Social work students’ exposure to humanistic approaches such as General Education and vocational subjects is helpful to the holistic development of social work students’ (Shek, 2017: 3)

There appear to be two meanings given to the term. First, ‘taking everything into consideration in an integrated way.’ Thus on migration in the region – a central challenge for social work – we are urged to ‘consider all types of migration’ and take account of how ‘different streams affect each other.’ Similarly, a western source ((Hutchinson and Oltedl, 2014) explains the term as requiring practitioners ‘to get the broadest possible understanding of the client’s situation.’ Speaking candidly, this is a rather straightforward and uncontroversial position. Indeed, who ever would suggest we should do otherwise?

The second sense takes us back to our starting point – that Asian cultures think holistically rather than analytically (how Western cultures think). *Holistic* thinking involves understanding a system by sensing its large-scale patterns. *Analytic* thinking involves understanding a system by thinking about its parts and how they work together to produce larger-scale effects. This seems to be the argument made by Shek who links it to ‘humanistic approaches’ and to the general development of social work students.¹⁵³

¹⁵² On this question of orientations of the journal see Jobling and Shaw, forthcoming.

¹⁵³ Lim Yan Ming’s statement is interesting in that she seems to be setting holistic practice over against any algorithmic and rule-led practice.

Conclusions and Practice Directions

Holistic thinking and practice – from the whole to the part – can be helpful. But in Chinese culture there also is a widely respected Confucian precept to ‘improve upon yourself first, then manage your family, then govern your state; that is the only way to bring justice and virtue to the world’ (修身, 齐家, 治国, 平天下). Perhaps strangely, it is easier to locate arguments for oriental holism in *western* social work writing than from within Southeast or East Asia.¹⁵⁴

There is much national variety as we have seen. So, as two respected writers conclude, ‘It is misleading to think of one homogenous over-arching “East Asian Welfare Model” common to Japan, Taiwan, Singapore, South Korea and Hong Kong’ (White and Goodman, 1998: 5).

However, ideas of how and why social work varies in significant ways across nations and regions remain deeply important. One writer has tackled this question in relation to Europe regarding a *European* model for social work (Lorenz, 2008). Thus, while ‘holistic’ social work is not the whole or even the most important part of the story, this should not lead us to conclude that distinctions between orient and occident are unnecessary. There are several social work challenges that have a distinctive form across Southeast and East Asia. These include:

- Migration and patterns of population movement.
- The demographic challenges of ageing
- Fertility trends
- Social change as it bears on traditional and shifting family patterns, especially for women and children.
- Citizenship¹⁵⁵

To develop just one example, China’s migrant workers pose an illuminating case study. An increasing number of rural peasants have been migrating to work as *nongmingong* (migrant laborers) in urban China in recent decades. Many *nongmingong* anticipate that working in cities will help them realize upward socioeconomic mobility - higher income for themselves and their families, the acquisition of skills and education – and escape from a monotonous rural life.

But in reality, they must abandon established social networks, endure long working hours and insecure employment, and tolerate overcrowded and unsanitary living conditions. When *nongmingong* move to cities they are required to pay an expensive mental health vulnerabilities’ fee. Alternatively, they

¹⁵⁴ There are important questions regarding positive and negative orientalism that are relevant to this issue. Western discourses about Asia ‘function in effect as a new, positive form of ...“Orientalism”’ (White and Goodman, 1998: 5). White and Goodman conclude ‘in all East Asian societies there have been – and remain – subtle and complex interactions between negative and positive evaluations of their own and Western social values’ (p. 13). With Patricia O’Neill I have discussed this question in Shaw and Own (2020), Chapter One.

¹⁵⁵ I have written about each of these in Shaw and Ow (2020), Chapter Three.

can work as illegal migrant workers and risk facing further exploitation by employers. Both options create financial, occupational and mental health vulnerabilities among the migrant population.

Nongmingong experience occupational discrimination compared to local urban workers. They often encounter restrictions on occupational mobility, lower earnings, higher unemployment risks, absences of sick pay and higher risks of arbitrary salary cuts. This discrimination causes or exacerbates poor mental wellbeing among *nongmingong*. Poor living conditions, social isolation, loss of family contact, exploitation and the discrepancy between the expectation and the reality of working conditions in China's cities are all positively associated with the level of mental strain, diagnosis of mood and mental disorders, and rates of self-harm among rural–urban migrants in China.

Nongmingong face negative appraisal and social discrimination at work, including segregation and a lack of social support, and on a routine basis score more poorly on self-reported psychometric tests. Higher degrees of social stress, acculturation stress and a lack of upward mobility opportunities have all been found to jeopardize migrant workers' mental wellbeing.¹⁵⁶

So, what ought we to think about the opening question? I suggest there are three kinds of question that need distinguishing:

1. Is social work intrinsically different in Asia – or parts thereof – compared to the West? I have suggested that arguments of this kind – much favoured in the West – often appear weak and under-developed.
2. Is social work in Asia – or parts thereof – different in substantive focus from social work elsewhere in the world and in the West in particular? I have suggested that, for the present at least, this is where social work attention should be directed. I have raised the question whether corresponding arguments can be applied to social work in Europe.
3. Given that social work is located very differently in relation to society from one country to another – and more generally comparing the West with e.g. Asia – how does this shape or determine for good or ill social work?

Focusing on these questions will lead almost immediately to a range of further questions that, once again, may result in reworking of conventional social work analysis and critique. These include matters of colonialism, post-colonialism, the significance of war for social welfare, a re-historicising of social work thinking, the relationship between social work and the social sciences, and the demands of understanding the role of China in 21st Century social work and social welfare.¹⁵⁷

¹⁵⁶ I am heavily indebted to the analysis given by Hung (2018). The postings to the East Asia Forum are a major resource of information and analysis that frequently have challenging implications for social work, albeit little noticed by social work practitioners or scholars.

¹⁵⁷ I am working on aspects of these questions in a ongoing research project regarding the development of social work in Singapore from the end of Japanese occupation in 1945 to compete independence in 1965.

References

- Giddens, A. 2002. *Runaway World*. London: Profile Books.
- Hung, J. 2018. 'Urban paradise actually purgatory for China's migrant workers.' <http://www.eastasiaforum.org/2018/09/13/urban-paradise-actually-purgatory-for-chinas-migrant-workers/>
- Hutchinson, G. S and Olstedal, S. 2014. *Five Theories in Social Work*. Oslo: Universitetsforlaget. https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/141851/Hutchinson_GS.pdf
- Jobling, H. and Shaw, I. Forthcoming. 'The worlds of social work writing.' *European Journal of Social Work*. <https://doi.org/10.1080/13691457.2019.1688258>
- Lim, Yan Ming 2014. *Welfare Politics on the Streets: The Case of Medical Social Workers*. School of Humanities and Social Sciences: Nanyang Technological University. Unpublished student thesis.
- Lorenz, W. 2008. 'Towards a European model of social work'. *Australian Social Work* 61 (1): 7-24.
- Midgley, J. 2004 'The complexities of globalization: challenges to social work.' In Tan, Ngoh-Tiong and Rowlands, A. Eds *Social Work Around the World III*. Berne: International Federation of Social Workers. Pp 13-29
- Midgley, J. 2004 'The complexities of globalization: challenges to social work.' In Tan, Ngoh-Tiong and Rowlands, A. Eds *Social Work Around the World III*. Berne: International Federation of Social Workers. Pp 13-29
- Bertrand, J. 2013. *Political Change in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Raymond, G. 2019. 'Thailand's military-proxy government remains fragile.' https://www.eastasiaforum.org/2019/12/31/thailands-military-proxy-government-remains-fragile/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter2020-01-05
- Shek, D. T. L. 2017. 'Editorial: a snapshot of social work in the Asia-Pacific region.' *British Journal of Social Work*. 47 (1): 1-8.
- Tan, E.S. 2015. *Class and Social Orientations: Key Findings from the Social Stratification Survey 2011*. IPS Exchange Series #4. Institute of Policy Studies: National University of Singapore.
- Testaverde, M., Moroz, H., Hollweg, C. H. and Schmillen, A. 2017. *Migrating to Opportunity: Overcoming Barriers to Labor Mobility in Southeast Asia*. Washington C.: The World Bank.
- White, G. and Goodman, R. 1998. 'Welfare orientalism and the search for an East Asian welfare model.' In R. Goodman, G. White and Huck-ju Kwon (Eds). *Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model*. London: Routledge.

46.Active Labour Market Policies in the New Social Order: Impacts on the personal and professional life course of citizens-recipients

Vanessa Nunes¹⁵⁸

Clara Cruz Santos¹⁵⁹

517

Abstract: The restructuring of the Welfare State and public policies implies a paradigm shift - a new social order - that goes beyond the society of risk. The impact of the 4th Industrial Revolution on the labour market, have, consequently affected a significant number of Portuguese as worldwide population. Through an analysis of interviews with middle managers (Employment Center Directors) and technicians of The Professional Job and Training Institute (IEFP), it is questioned to what extent the current Active Labour Market Policies (ALMP) will be able to respond to new social demands and what impact they have on personal and professional life courses of citizen-recipients. It also focus on the ambiguous character of the ALMP, since if, on the one hand they try to combat and mitigate the effects "produced" by changes in the labour market, it may, on the other hand, "produce" more social exclusion. The reading of the answers indicates a new vision (of the goals) of these policies, enhancing the discretionary character of their application, insofar as they assume a more social function of inclusion than of active search of employment. In this sense, we argue that there is a gap between its initial objectives and its implementation, taking into account the discretion of the technicians. Here we assume another vision of ALMP in the game of exclusion and social inclusion and discuss the role of technicians in the implementation of public policies.

Keywords: Active Labour Work Policies, Occupational Measures, Welfare State, Social Exclusion, Social Inclusion.

Resumo: A reorganização do Estado Social e das políticas públicas implica uma alteração de paradigma – uma nova ordem social – que ultrapassa a sociedade de risco. O impacto da 4ª Revolução Industrial no mercado de trabalho, afeta, conseqüentemente, um número significativo da população portuguesa e mundial. Através da análise das entrevistas realizadas junto de dirigentes intermédios (diretores dos Centro de Emprego) e técnicos dos serviços do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP),

¹⁵⁸ Universidade de Coimbra e Universidade Católica Portuguesa, vanessa.crit@gmail.com;

¹⁵⁹ Universidade de Coimbra, clarasantos@fpce.uc.pt.

questiona-se em que medida as atuais Políticas Ativas de Emprego (PAE) poderão dar resposta às novas exigências sociais e qual o impacto que estas possuem no percurso pessoal e profissional dos cidadãos-utilizadores. Coloca-se também o foco no carácter ambíguo das PAE, visto que se por um lado tentam combater e mitigar os efeitos “produzidos” pelas alterações no mercado de trabalho, podem, por outro lado, “produzir” mais exclusão social. A leitura das respostas indica uma nova visão (dos objetivos) destas políticas, realçando o carácter discricionário da aplicação das mesmas, na medida em que assumem mais uma função social de inclusão do que de procura ativa de emprego. Neste sentido, defendemos que existe um desfasamento entre os seus objetivos iniciais e a sua implementação, tendo em conta o poder discricionário dos técnicos. Assume-se aqui uma outra visão das PAE no jogo da exclusão e inclusão social e debate-se o papel dos técnicos na implementação de políticas públicas.

Palavras-chaves: Políticas Ativas de Emprego, Medidas Ocupacionais, Estado Social, Inclusão e exclusão social

Introdução

A transição da primeira para a segunda modernidade introduziu uma série de mudanças, desafios e riscos que implicam a adaptação dos Estados a uma nova realidade. As transformações que ocorreram a nível do mercado de trabalho (económicos), da estrutura familiar (sociais) e da organização do Estado (políticos) – “novos riscos sociais” – tiveram impacto na vida das pessoas e na organização da sociedade, principalmente ao nível do emprego, o que leva a um aumento de camadas da população em situação de vulnerabilidade social e com muitas dificuldades em integrar o mercado de trabalho (Santos e Nunes, 2017).

O surgimento dos “novos riscos sociais” colocaram à prova o “velho” Estado-providência que apresenta dificuldades em dar resposta às exigências de um mundo globalizado. Procuram-se, atualmente, novas formas de combater e mitigar novos e “velhos” riscos sociais pautados pela hegemonia das políticas neoliberais defensoras da retração do Estado em prol de um Estado mínimo com a exigência de políticas de contenção orçamental com vista à “sustentabilidade da despesa pública” estatal (Martins, 2015).

Desde a década de 90 que assistimos a um novo paradigma da ação pública muito focalizado na ideia de um “Estado Social Ativo. Isto é, um novo modo de regulação estatal assente na centralidade das políticas de ativação, por oposição a um Estado social passivo, no qual as políticas asseguram a defesa dos direitos sociais sobre a forma de assistência e indemnização, de modo a compensar os desequilíbrios provocados pelo sistema político e económico (Martins, 2015; Hespanha, 2008).

O Estado social ativo assume uma lógica de ativação dos indivíduos, responsabilizando-os pelas suas decisões e trajetórias de vida, individualizando as respostas face aos riscos sociais (Beck, 2015) e

tornando-os autónomos, colocando em relevo direitos e deveres. Os indivíduos só beneficiam dos direitos sociais (apoios do Estado) se cumprirem os deveres impostos pelo Estado. É um sistema normalizador e controlador das ações dos vários agentes sociais (nos quais se incluem os cidadãos que recorrem aos sistemas de proteção, Dubois, 2007)). O *modus operandi* de regulação estatal centra-se no desenvolvimento/investimento do capital humano e social, numa lógica de educação e formação ao longo da vida para capacitar os indivíduos a serem mais ativos no seu percurso de vida e destarte com capacidades para lidar, de forma individualizada, com os vários riscos sociais que surgem ao longo das suas vidas, minimizando o papel do Estado.

Contudo, nem todos os indivíduos têm um capital cognitivo e social que lhes permita esta “ativação”. De facto, muitos dos cidadãos que recorrem (ou a quem são impostas as medidas de ativação) não possuem os mecanismos necessários que lhes permitam a compreensão destas políticas e medidas sociais e consequentemente a sua integração eficaz. A paradoxalidade entre a narrativa política e os resultados obtidos contribuem para uma nova geração de incluídos/excluídos. De facto, sendo a finalidade última dos modelos de ativação individual, a emancipação e integração funcional dos/as cidadão/ãs, em situação de maior vulnerabilidade face ao mercado de trabalho, o que temos vindo a observar é um agravamento das desigualdades sociais com a exclusão de franjas populacionais.

Em 2019, assistimos a um agravamento social, económico e político pela emergência de “novos riscos sociais” associados à 4ª Revolução Industrial (RI), que se pauta por rápidas e abruptas transformações nos mais variados domínios da sociedade¹⁶⁰. De acordo com Klaus Schwab (2016.),

“estamos a bordo de uma revolução tecnológica que transformará fundamentalmente a forma como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos. Em sua escala, alcance e complexidade, a transformação será diferente de qualquer coisa que o ser humano tenha experimentado antes.”

A nível político, verificamos perda da hegemonia dos valores democráticos ocidentais, em prol dos valores vigentes nos países detentores do poder económico. Assistimos a um novo quadro político que se afasta cada vez mais dos princípios democráticos, privilegiando os discursos do medo, da insegurança, dos nacionalismos, populismos, da ideologia da não ideologia e da individualização. Existe

¹⁶⁰ Dos vários novos riscos sociais associados à 4ª RI, podemos destacar os seguintes: aumento da importância do mundo digital; acesso a um maior número de informação, mas que muitas vezes se transforma em contrainformação; rápidas transformações que exigem uma adaptação constante, o surgimento de novas profissões associadas às novas tecnologias mas que não geram postos de trabalho colocando em causa sustentabilidade das sociedades humanas; transferência e concentração do poder económico para países em que os direitos democráticos e humanos não são assegurados, como é o caso da China e Índia; alterações climáticas (e a discussão pública das ações a serem tomadas para mitigar a ação humana sobre os recursos do planeta, que obrigatoriamente passa por uma mudança do paradigma no que diz respeito ao consumo); alterações demográficas drásticas (aumento da esperança média de vida, envelhecimento populacional, diminuição da natalidade no mundo Ocidental, mas por outro lado o planeta terra nunca foi tão povoado como é atualmente, criando desequilíbrios demográficos, sociais e económicos), alterações profundas na sustentabilidade dos Estados-Nação, entre outros.

uma *encenação do risco* (Beck, 2015), emolada por dados e factos falsos, que legitima discursos e práticas (políticas e medidas) dos atores políticos contrários aos valores democráticos europeus.

Este cenário transporta-nos para uma nova ordem social que já extrapassa a sociedade de risco, a qual designamos de sociedade da pós-verdade em que aliado ao sentimento de risco se adiciona a indiferença perante os discursos políticos e as práticas sociais que não correspondendo a verdades factuais, deixam espaço para a interpretação flexível das políticas e para a individualização da ação social (Santos & Nunes, 2019). A “pós-verdade” encontrava-se alocada: a) ao discurso político “irreal”¹⁶¹ dos governantes nacionais, europeus e mundiais; b) o aumento de poder das redes sociais em prol da manipulação da opinião pública e c) a desvalorização de valores sociais constituintes de uma sociedade democrática como a liberdade e a dignidade (idem).

Este novo quadro político, económico e social tem impactos nas formas de governança, ao nível das políticas públicas e da intervenção social.

Tendo em conta todas estas transformações, a União Europeia, em 2017, proclamou o [European Pillar of Social Rights](#)¹⁶², onde define 20 princípios e direitos essenciais para um funcionamento justo e eficaz dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social no séc. XXI. A Comissária Europeia para o Emprego, os Assuntos Sociais, as Competências e Mobilidade dos Trabalhadores, Marianne Thyssen sublinha:

"In a changing world of work, we cannot just expect people to get ready for and adapt to change. We, as policy makers, must also adapt our social institutions, our rulebooks and education systems to support people, so that people can be confident about their future, and the future of their children, also in the new world of work." (2019¹⁶³)

As Políticas Ativas de Emprego (PAE)¹⁶⁴ e a Individualização do Risco

A OCDE (2013) considera que as PAE

"incluem todas as despesas sociais (que não sejam despesas de educação) destinadas a melhorar as perspetivas dos beneficiários no que toca a encontrar emprego remunerado ou a aumentar de outro modo a sua capacidade de auferir um rendimento".

Esta categoria inclui despesas com administração e serviços públicos de emprego, formação orientada para o mercado de trabalho, programas especiais para jovens quando estes transitam da escola para o mundo do trabalho, programas do mercado de trabalho que criem ou promovam o emprego para desempregados ou outras pessoas (excluindo jovens e pessoas com deficiência) e programas especiais

¹⁶¹ Irreal porque não corresponde à realidade.

¹⁶² Para mais informações, consultar: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1226&langId=en>
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&eventsId=1386&furtherEvents=yes&langId=en>

¹⁶⁴ Também poderão ser chamadas de Políticas Ativas do Mercado de Trabalho (PAMT), tradução mais literal de Active Labour Market Policies (ALMP).

para pessoas com deficiência. Nesta senda, o Decreto-lei nº 132/99, de 21 de Abril define as políticas públicas de emprego em Portugal como:

“um instrumento de garantia do direito ao trabalho que tem por objetivo a prevenção e resolução dos problemas de emprego, incluindo a melhoria da qualidade do emprego, a promoção do pleno emprego e combate ao desemprego no quadro do desenvolvimento socioeconómico, no sentido de melhorar os níveis de bem-estar da população”.

O Estado assegura, por esta via, um conjunto de mecanismos de proteção social face aos riscos de exclusão e vulnerabilidade social, onde aqueles que não possuem trabalho se configuram como os que mais “internalizam os contextos e as consequências de precariedade social e económica”. A intervenção do Estado passa por criar medidas legislativas (proteção ao emprego e ao desemprego), por transferências monetárias (subsídios de desemprego e rendimento social de inserção) e pela disponibilização de serviços de apoio ao emprego e de formação profissional.

As políticas ativas são um instrumento central na atuação do Estado no mercado de trabalho e, nesse sentido, conforme refere o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2016), devem estar em sintonia com os diferentes objetivos dessa atuação: combate ao desemprego, qualificação dos recursos humanos, inserção de desempregados e promoção da qualidade e estabilidade do emprego. De acordo com a Comissão Europeia (2017, p.1), o principal objetivo das PAE “é aumentar as oportunidades de emprego para aqueles que o procuram e melhorar a adequação entre os postos de trabalho (vagas) e os trabalhadores (ou seja, os desempregados)”. Neste sentido, as políticas ativas de emprego procuram dotar os desempregados de qualificações e competências que permitam integrá-los e inserir no mercado de trabalho. Traduzem-se na formação profissional, nas medidas de apoio de criação de emprego e de procura de emprego, mas também incluem outras formas de intervenção que promovem diretamente o emprego.

O Decreto-Lei n.º 13/2015, de 26 de janeiro, lei-quadro de Emprego, estabelece os programas gerais de política de emprego, nomeadamente: (a) programa de apoio à contratação, destinado a promover a contratação de desempregados; (b) programa de apoio ao empreendedorismo, destinado a promover a criação do próprio emprego ou da própria empresa; (c) programa de apoio à integração, destinado a complementar e desenvolver as competências dos destinatários, de forma a melhorar o seu perfil de empregabilidade, através de formação e experiência prática em contexto laboral; (d) programa de apoio à inserção¹⁶⁵, destinado a promover a empregabilidade dos destinatários, preservando e melhorando as suas competências socioprofissionais, através da manutenção do contacto com o mercado de trabalho, e a apoiar atividades socialmente úteis que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas.

¹⁶⁵ Os CEI e CEI+ estão integrados nos programas de apoio à inserção.

O elenco de medidas ativas de emprego que estão ou estiveram em vigor em Portugal nos últimos anos é muito diversificado, tendo sofrido constantes alterações e estando sob a influência das políticas da União Europeia (Hespanha e Caleiras, 2017), o que resulta na sua volatilidade. Atualmente, as medidas ativas de emprego enquadram-se na lógica e nos objetivos do Portugal 2020

Objeto e Objetivos do Estudo

O objeto de estudo centra-se na análise crítica sobre o impacto que as políticas ativas podem (ou não) possuir em produzir mudanças significativas e substantivas na vida dos indivíduos, capacitando-os para enfrentar os desafios da sociedade atual. Partindo da análise das medidas ocupacionais CEI e CEI+, medidas ativas com grande peso financeiro e com um número significativo de beneficiários, pretendemos compreender quais as transformações percebidas pelos seus utilizadores (as) na sua trajetória pessoal e profissional, nomeadamente de que forma potencia a real reintegração do(a) cidadão(ã) no mercado de trabalho formal. À perspetiva dos utilizadores das medidas ocupacionais acresce a perspetiva dos agentes institucionais relevantes nesta matéria. O cruzamento das perspetivas dos diversos atores intervenientes proporcionará uma leitura mais rica em termos de análise da realidade social.

Este estudo revela-se pertinente uma vez que as avaliações das medidas e políticas públicas em Portugal, e não só¹⁶⁶, são escassas e pouco aprofundadas, focando-se essencialmente em dados quantitativos, mas esquecendo os aspetos qualitativos que poderão evidenciar os impactos pouco visíveis destas medidas nos percursos de vida dos seus utilizadores, os quais raramente são chamados ouvidos.¹⁶⁷

Procedimentos e Métodos

A investigação tem um cariz qualitativo, seguindo uma lógica abductiva (Blaikie, 2000), uma vez que tentaremos através das narrativas dos atores inquiridos, (entrevistas semiestruturadas), compreender as lógicas, ideias, perceções e experiências dos mesmos. Os significados destas narrativas são

¹⁶⁶ A Comissão Europeia (2017) defende que as PAE deverão ser objeto de monitorização e avaliação sistemática.

¹⁶⁷ O IEFP faz a monitorização das medidas ocupacionais em Portugal, mas são escassos os estudos em profundidade sobre as políticas ativas de emprego em Portugal e em concretos destas medidas. A execução do Programa Ocupacional (antes dos Contratos Emprego-Inserção) foi acompanhada pelo IEFP no âmbito do Sistema de Observação Permanente dos processos de integração no mercado de trabalho dos trabalhadores abrangidos por medidas de emprego e formação. Este acompanhamento consistiu num inquérito anual, que era enviado via postal, a uma amostra de utilizadores dos programas ocupacionais, três meses após a conclusão da medida. Estes inquéritos recolhiam informação acerca das **características dos participantes** (género, nível de escolaridade e região de residência), **situação face ao mercado de trabalho** antes e após 3 meses da conclusão da medida (distinguindo entre os que estão empregados, os que foram contratados pela mesma entidade em que decorreu a medida e os que permanecem desempregados ou foram colocados num novo programa ocupacional), **grau de satisfação** do participante com a medida, **motivos** para a frequência do programa e o **tempo** que decorreu entre o início da situação de desemprego e a colocação na medida.

O IEFP, com base na informação recolhida, produziu anualmente um relatório sobre os processos de integração no mercado de trabalho dos utentes que participaram em Programas Ocupacionais.

intersubjetivas, uma vez que os diferentes atores de um grupo ou sociedade partilham significados e interpretações comuns que são mantidos pela interação entre esses atores. Simultaneamente, recorreremos à análise documental de documentos oficiais nacionais e internacionais. Desta forma, o estudo segue o seguinte quadro-metodológico.

Quadro 1 - Quadro Lógico-Metodológico

Macro	Meso	Micro
<p>Estado Social/Políticas Públicas Políticas Ativas de Emprego/ Desemprego/Emprego</p> <p>Emancipação/regulação</p> <p>Exclusão/Inclusão Social</p>	<p>Serviço Social e Políticas Públicas</p> <p>A dimensão política do Serviço Social: Influência do e no Serviço Social nas/das Políticas públicas</p> <p>A importância do poder discricionário dos assistentes sociais (<i>street level bureaucrats</i>) na implementação das PPA</p>	<p>Perceções e significados das trajetórias de vida dos utilizadores das medidas dos atores socialmente relevantes</p> <p>Os impactos objetivos, subjetivos e substantivos das políticas ativas de emprego nas trajetórias pessoais e profissionais dos utilizadores</p>
<p><u>Fontes:</u> Análise Documental e dados estatísticos de entidades oficiais nacionais e internacionais e de outros estudos produzidos pela comunidade científica;</p> <p>Entrevistas semiestruturadas a agentes institucionais relevantes nesta matéria</p>	<p><u>Fontes:</u> Análise Documental e Entrevistas semiestruturadas a assistentes sociais</p>	<p><u>Fontes:</u> Análise Documental, Dados Estatísticos e Entrevistas semiestruturadas Utilizadores das medidas ativas de emprego e a agentes institucionais relevantes nesta matéria</p>

A recolha dos dados realizou-se entre Fevereiro e Dezembro de 2019, nos Centros de Emprego do Distrito de Coimbra¹⁶⁸, após autorização prévia do IEFP, aos seguintes atores sociais:

- 2 Diretoras e subdiretora;
- 4 técnicos de emprego

¹⁶⁸ Atualmente, existem 3 Centros (Coimbra; Figueira da Foz e Pinhal Interior Norte, que aglutinou o Centro de Emprego de Arganil e Lousã), contudo, após diversas tentativas de contacto, apenas foi possível trabalhar com dois dos Centro – Figueira da Foz e Pinhal Norte Interior.

- 1 técnico de Gabinete de Inserção Social/Assistente Social
- 2 técnicos de um Gabinete de Inserção Social na qualidade de instituição de acolhimento;
- 3 Diretores técnicos de IPSS's (assistentes sociais) – Instituições de Acolhimento;
- 13 Utilizadores das medidas CEI (8) e CEI+ (4 + 1 CEI+Deficiência)

Após a realização das entrevistas aos diretores, estes indicaram os técnicos que deveríamos entrevistar, mediante critério de antiguidade e maior conhecimento sobre as medidas. Posteriormente, estes técnicos agilizaram os contactos com os utilizadores das medidas e com as instituições de acolhimento. Neste artigo apenas serão apresentados alguns resultados preliminares das entrevistas realizadas a dirigentes intermédios e técnicos dos Centros de Emprego.

Resultados preliminares e discussão

Percurso Circulares Oscilatórios Viciados

Encontrámos dois percursos de integração dos cidadãos nas medidas que são, igualmente, complementares. Observou-se, de forma preliminar, utilizadores das PAE que percorreram trajetórias de instabilidade laboral e/ou de precariedade até serem inseridos nas medidas. Observámos, igualmente, cidadãos que integram de forma estrutural e continuamente estas medidas, pulando de medida em medida, sem serem realmente integrados no mercado de trabalho. Estes cidadãos muitas vezes têm percursos circulares, sem hipóteses de seguirem caminhos integradores. Apesar dos programas ocupacionais proporcionarem aos indivíduos uma ocupação socialmente útil e possibilitar o contacto com o mercado de emprego, são, em narrativa política, apenas situações temporárias e transitórias. No entanto, os utilizadores continuam percorrendo trajetórias de emprego oscilantes entre o trabalho precário, as medidas e o desemprego, entrando num ciclo vicioso. Neste sentido, e verificando-se que se tratam de medidas temporárias, se os utilizadores destes programas não conseguirem integrar-se no mercado normal de trabalho, voltam à situação inicial em que se encontravam – a de desempregado, ou voltam às medidas, principalmente no caso dos CEI's+, o que poderá significar que os indivíduos percorrem uma “trajetória de emprego em carrossel” (Diogo, 2010). Apesar, de que de acordo com o art.º 7, nº 4 a 6, da Portaria nº 20-B/2014, de 30 de janeiro, os beneficiários não podem ser afetos a projetos sucessivos, isto é celebrar novo contrato no prazo de 90 dias consecutivos contados a partir do termo do contrato anterior, promovidos pela mesma entidade no âmbito de novos contratos celebrados na sequência de novas candidaturas. Um novo contrato com a mesma entidade e beneficiário só é admitida quando não existe outra alternativa em termos de processo de inserção.

Potencialização da inclusão e exclusão social

Os percursos circulares e oscilantes visíveis, especialmente, pelos CEI+, demonstram a incapacidade de os beneficiários usufruírem realmente da sua real finalidade, o que, em último caso, reforçam, paradoxalmente, a sua condição de exclusão num contínuo processo de marginalização em relação ao mercado regular de trabalho (Hespanha e Caleiras, 2017b). Este aspeto potencia a criação de um mercado secundário/paralelo de trabalho temporário e pouco integrador - Mercado de transição profissional (Pedroso *et al.*, 2005).

Por outro lado, pode potenciar maior exclusão do mercado de trabalho pelo seu carácter punitivo e impositivo, uma vez que só recebe ajuda quem cumpre com o que o Estado “impõe”, condicionando assim o acesso a benefícios sociais (Hespanha e Matos, 2000).

Elementos que vão de encontro com os objetivos da medida

Todos os indivíduos entrevistados referem que os contratos Emprego-Inserção apresentam vantagens para os cidadãos-utilizadores, conforme previsto, nomeadamente: Contacto com o mercado de trabalho; Aumento /Aquisição de competências profissionais, pessoais e sociais; Combate ao isolamento e solidão; aumenta a autoestima; Aumento do rendimento em alguns casos; Oportunidade para dar a conhecer o seu trabalho, bem como aumentar a sua rede de contactos.

A nível local permite o combate aos problemas sociais e de emprego num contextos de fraca oferta de emprego, isolamento geográfico integrando populações com baixas qualificações escolares e profissionais, com situações multiproblemáticas.

Em muitos casos, é única medida onde é possível “encaixar” uma franja da população cada vez maior.

As Instituições de Acolhimento: Os serviços públicos, autarquias e IPSS's

A grande maioria das medidas ocupacionais são realizadas em autarquias ou em IPSS's, sobretudo ligadas à intervenção com idosos. Estas organizações aderem a estas medidas por razões económicas que as impossibilitam de contratar recursos humanos para os seus quadros, ou para reduzir os custos, mas também por motivos de inclusão social de elementos mais vulneráveis da comunidade local. Estas medidas também são atrativas pela simplicidade administrativa, rapidez da resposta (15 dias úteis) e custos reduzidos (Pedroso, 2005)

Se por um lado, as IPSS acabam por contratar muitas das pessoas que realizaram estas medidas com sucesso na instituição, sendo considerado como um “período experimental”, por outro lado, esta contratação assume contornos mais complicados quando a medida é realizada nas autarquias ou serviços públicos, uma vez que terá que abrir um concurso público. Isto é, os elementos prevaricadores do sistema são os mesmos que o regulamentam. Isto é, organizações pertencentes à Administração Central.

Um aspeto interessante, mas contraditório, referido por diferentes atores sociais dos serviços público de emprego, é a integração no sector público dos CEI e CEI+ através do Programa de Regularização Extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública (2017). Esta questão coloca algumas dúvidas, uma vez que ao serem integrados através deste programa, o Estado assume que os utilizadores destas medidas são trabalhadores e ocupam um posto de trabalho.

A execução financeira das medidas vs os efeitos ao nível da empregabilidade

O número de estágios e de medidas ocupacionais não diferem muito a nível nacional, contudo, estas últimas apresentam um menor peso no orçamento anual. E apresentam uma fraca taxa de empregabilidade/Inserção no Mercado Regular de Trabalho, especialmente, os CEI+. De forma geral, também ajudam à arquitetura estatística dos sucessivos governos para reduzir os números do desemprego.

Desfasamento entre a formulação da medida, aplicação das medidas e as reais necessidades dos beneficiários

As medidas ativas para desempregados em Portugal refletem um desfasamento entre o discurso (moldado pelas diretrizes da EU) e as reais necessidades sociais, e uma prática muito retraída, existe um “notório afastamento entre o que está instituído e a sua aplicação prática” (Hespanha, 2008, p. 14). Os diferentes entrevistados reconhecem que muitas vezes existem enviesamentos, contornando legalmente a filosofia das medidas de forma a beneficiar as entidades de acolhimento, mas também os próprios beneficiários: não ocupação de posto de trabalho; não gozarem dos mesmos direitos em relação aos outros trabalhadores (sem direito a férias, descontos para a Segurança Social, rendimentos diferentes para o mesmo trabalho, realização dos trabalhos que os outros trabalhadores não querem fazer, etc), entre outros. A aplicação criativa destas medidas, por parte dos técnicos de emprego, poderá também assumir contornos mitigadores de exclusão social, acima de tudo quando direcionada para beneficiários que não se “encaixam” entre qualquer outra medida ou que dificilmente conseguem integrar o mercado regular de trabalho.

Por outro lado, estas medidas acabam por produzir distorções no funcionamento dos mercados de trabalho locais, conforme aponta uma das técnicas de um GIP, uma vez que as próprias instituições de acolhimento, neste caso a autarquia, protela a permanência dos “bons trabalhadores”, mediante sucessivos CEI+, o que faz com que as empresas tenham dificuldade em encontrar pessoas qualificadas para os seus quadros.

O papel do burocrata de nível de rua na implementação das medidas

O poder discricionário dos técnicos de emprego permite colmatar e mitigar problemas ou situações que não foram equacionados na fase da formulação da medida (conhecedores dos territórios e populações), mas, simultaneamente torna-a permeável a enviesamentos políticos e ideológicos através do sistema de valores do próprio burocrata da linha da frente.

“As ideologias burocráticas (menores custos para os serviços, menos exposição dos serviços à crítica dos sectores mais influentes da sociedade) e as ideologias profissionais (baseadas na cidadania social ou na benevolência dos poderes públicos; nos direitos ou nos favores; na solidariedade ou no paternalismo) revelam-se fortíssimos fatores de distorção dos objetivos das políticas na fase da sua aplicação” (Hespanha, 2008, p.7)

527

Notas conclusivas

Os resultados preliminares colocam em relevo o desfasamento entre a conceção e a implementação das medidas Contrato Emprego-Inserção, que poderá ter dois eixos de análise completamente distintos:

1. **Distorção negativas para os beneficiários** - Utilização indevida das medidas, em prol do Estado, instituições públicas e privadas por razões de ordem económica (Por ex. redução dos números do desemprego, na impossibilidade de contratar para preencher um real posto de trabalho, diminuição de encargos com os trabalhadores, entre outros)
2. **Distorções em prol dos beneficiários** – perante a desadequação das PAE às novas exigências, e a impossibilidade de muitos cidadãos não se encaixarem nas ofertas disponibilizadas, os técnicos e serviços tendem a utilizar as medidas ocupacionais de forma criativa para mitigar o desemprego e as consequências associadas a este a nível local.

Concluindo, a aparente desadequação das medidas às novas exigências do mercado e aos novos riscos gerados pela 4ª Revolução Industrial, conduz a que os técnicos de emprego, através do seu poder discricionário, tenham que criar soluções criativas dentro do quadro normativo das PAE, para que sejam “encaixados” o maior número de pessoas que nunca conseguirão ter as competências exigidas para a integração no mercado regular de trabalho. Neste sentido, consideramos que as PAE, nomeadamente as medidas ocupacionais, deverão ser reequacionadas colocando a tónica na sua componente mais de apoio social do que de ativação para o emprego.

Bibliografia

- Beck, U. (2015). *Sociedade de Risco Mundial: em busca da segurança perdida*. Lisboa: Edições 70.
- Comissão Europeia (2017). *Políticas Ativas do Mercado de Trabalho, semestre europeu – ficha temática*.

Hespanha, P. e Caleiras, J. (2017a). O Labirinto das políticas de emprego. In Silva, M.C.; Hespanha, P. e Caldas, J.C. (Coords.). *Trabalho e Políticas de Emprego*. Coimbra: Actual Editora.

Hespanha, P. e Caleiras, J. (2017b). As políticas de emprego em Portugal e os sentidos das mudanças. *Le Monde Diplomatique*, edição portuguesa, 1/3/2017, disponível em <http://saladeimprensa.ces.uc.pt/index.php?col=opinioao&id=16362#.XfDPBfzgrIU>

Hespanha, P. (2008). Políticas Sociais: Novas Abordagens, Novos Desafios. *Revista de Ciências Sociais*. 39, 1, Universidade Federal do Ceará, pp. 5-15.

Hespanha, P. (coord.), Caleiras, J., Pessoa, S., Pacheco, V. (2007). É o (des) emprego fonte de pobreza? *O impacto do desemprego e do mau emprego na pobreza e exclusão social do distrito de Coimbra*. Coimbra: Rede Europeia Anti-Pobreza.

OCDE (2013) *Relatórios Económicos da OCDE: Brasil 2018*. Comité de Revisão Económica e de Desenvolvimento da OCDE. OCDE: Brasil © OECD2018.

Pedroso, P.; Ferreira, A.; Dornelas, A.; Estanque, E.; Centeno, M.; Novo, A. e Henriques M. (2005). *Acesso ao emprego e mercado de trabalho: formulação de políticas públicas no horizonte de 2013 - Relatório Final*. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Disponível em https://www.academia.edu/1097837/Acesso_ao_Emprego_e_Mercado_de_Trabalho_formula%C3%A7%C3%A3o_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_no_horizonte_de_2013

Santos, C. e Nunes, C. (2018). The New Social Order: Post-Truth and Discretionary Social Intervention. *European Journal of Social Sciences*, Vol 1, nº 3, pp. 61-65. DOI Reference: 10.26417/ejss.v1i3.p61-65.

Santos, C. e Nunes, C. (2017). Políticas ativas de emprego na sociedade de risco: emancipação ou regulação?. *Serviço Social & Saúde*, vol.15, nº 2 (22), pp. 201-218. DOI Reference: <https://doi.org/10.20396/sss.v15i2.8648117>.

Schwab, K. (2016). *A Quarta Revolução Industrial*. São Paulo: Editora Edipro.

47. Decline of universalism and the strengthening of individualism: reflection on the policies and practices of integration of migrants and refugees

Paula Sousa¹⁶⁹

José Luís Almeida¹⁷⁰

529

Abstract: According to credible statistics, the number of forced migrants worldwide exceeds 65 million and is expected to continue to increase, causing strong pressure in receiving and impacting host societies, generating an exponential growth of ideas and values that are not pluralistic and intolerant of diversity and 'foreign'. This article intends to make a critical reflection on the policies and practices of social integration of migrants and refugees based on universalistic anti-differentialist conceptions. It is thus urgent to recover perspectives of analysis that allow us to explain and understand these emerging trends in modern Western societies of progressive weakening of 'universalist' ideas and values and the intensification of 'individualism'. In this way, we begin with a problematization of 'universalism' as an ideological device of national states committed to policies of social integration in nation-society. Within this 'universalism' is distinguished two versions, the differentialist and the antidifferentialist, emphasizing that it was predominant the 'antidifferentialist universalism' promoted by integration policies aimed at homogeneity in favor of harmony and social cohesion. However, in the current scenario of weakening of the social regulatory state, able to govern the social order, we see the decline of universalism and the return of communities in a logic of closure and defense.

Keywords: Migrants; Refugees; Diversity; Social integration; Universalism; Communities.

Resumo: De acordo com estatísticas credíveis, o número de migrantes forçados em todo o mundo ultrapassa os 65 milhões e prevê-se que continue a aumentar, causando uma forte pressão nos Estados que os recebem e impactando nas sociedades de acolhimento, gerando um crescimento exponencial de ideias e valores não pluralistas e intolerantes à diversidade e ao 'estrangeiro'. Este artigo pretende efetuar uma reflexão crítica acerca das políticas e práticas de integração social de migrantes e refugiados baseadas em concepções universalistas anti-diferencialistas. Torna-se, assim, premente recuperarmos perspetivas de análise que nos permitam explicar e compreender estas tendências emergentes nas modernas sociedades ocidentais, de progressivo enfraquecimento de ideias e valores 'universalistas' e recrudescimento do 'individualismo'. Deste modo, parte-se de uma problematização

¹⁶⁹ Universidade de Trás os Montes e Alto Douro, paulasousa@utad.pt;

¹⁷⁰ Universidade de Trás os Montes e Alto Douro, joseluis@utad.pt.

do 'universalismo' como dispositivo ideológico dos Estados nacionais comprometidos com políticas de integração social na sociedade-nação. Dentro deste 'universalismo' é distinguido duas versões, a diferencialista e a antidiferencialista, salientando-se que foi dominante o 'universalismo antidiferencialista' veiculado por políticas de integração visando a homogeneidade em prol da harmonia e coesão social. Todavia, no atual cenário de enfraquecimento do Estado social regulador, capaz de governar a ordem social, assiste-se ao declínio do universalismo e ao regresso das comunidades numa lógica de fechamento e defesa.

Palavras-Chave: Migrantes; Refugiados; Diversidade; Integração social; Universalismo; Comunidades.

Introdução

Vivemos num mundo global, onde o que acontece numa parte do globo afeta a todos e como tal precisamos de uma abordagem que tenha em consideração a diversidade cultural e pluralidade de valores que as pessoas têm, reconhecendo que estes são construídos e como tal é reconhecido a natureza modificável dos valores. De facto, os valores mudam em resposta aos contextos e tais mudanças ocorrem devido a forças externas sociais, políticas, culturais e económicas.

Na atualidade recente, assistimos perplexos ao declínio de valores que muitos tomavam por adquiridos e inalienáveis, assentes numa pluralidade de valores que abraça a diversidade e celebra a diferença. Este declínio está bem patente em recentes acontecimentos que abalaram fortemente os pilares de certos países no que diz respeito à política e sistema de valores partidários da diversidade, tolerância, solidariedade e integração.

O 'Brexit', uma abreviação de "British exit", referendo que ditou a saída do Reino Unido da União Europeia em 2016, é um acontecimento não só de enorme relevância política e económica mas sobretudo do que representa em termos civilizacionais de uma sociedade assente em valores de União e Integração. O discurso populista e nacionalista dos defensores do 'Brexit', muito centrado numa retórica xenófoba de alarmismo e ameaça dos imigrantes, refugiados e terroristas, conseguiu convencer milhões de pessoas a seguir uma via isolacionista de fechamento de fronteiras e hostis à multiculturalidade. Este recrudescimento contra o multiculturalismo foi já alvo de estudos em Inglaterra e Hasan (2010) refere no seu livro 'Multiculturalismo: algumas verdades inconvenientes' que este tem sido alvo de forte criticismo devido a alguns mal-entendidos, que são usados por certas forças políticas e media.

Alguns estudos têm procurado respostas para esta opção pelo voto à intolerância, nomeadamente a nível Europeu, concluindo que esta atitude de intolerância não tem crescido mais em países com pior distribuição de renda, mais desemprego ou maior criminalidade (Tostes, 2009). Aliás, o fenómeno da nova extrema-direita e o 'voto intolerante' em partidos políticos que suportam agendas não pluralistas

(Tostes, 2009) não se circunscreve à Europa e emergiu oficialmente nos Estados Unidos da América, em 2010, através do movimento intitulado “Direita Alternativa” / “Alternative Right” (também conhecida por Alt-Right), uma ideologia de direita que se apresenta como alternativa ao conservadorismo americano, e que tem vindo a ganhar espaço e poder político. O discurso populista, nacionalista e intolerante, que se contrapõe aos valores do pluralismo e diversidade, tem conquistado apoiantes em números avassaladores.

Importa salientar que esta tendência de subida acentuada deste movimento político, que alguns apelidam de “direita ideológica” (Pereira, 1989) por se caracterizar por suas narrativas conservadoras e populistas se globalizou e se tem manifestado nomeadamente nos Estados Unidos com o movimento populista “alt-right” que apoiou fervorosamente a campanha de Donald Trump para Presidente e exultou com a sua vitória . Aliás, a expansão da direita conservadora nos Estados Unidos é magnificamente retratada no livro de Hochschild (2016), escrito após ter realizado uma jornada pelo sul dos Estados Unidos, procurando dar uma visão compreensiva dos deserdados do sonho Americano, relegados pela máquina governamental e como tal sentindo-se como “estranhos na sua própria terra” (Hochschild, 2016). Esse sentimento de banidos do sistema, menosprezados e esquecidos, é politicamente aproveitado pelos movimentos e interesses económicos da direita através de uma retórica populista e conservadora que persuade as pessoas comuns a abraçar uma agenda política enganadora (Hochschild, 2016: 14).

Se, efetivamente, de acordo com Tostes (2009), a estrutura e conjuntura económica não são determinantes na explicação para o crescimento exponencial de ideias e valores não pluralistas e intolerantes à diversidade, é necessário recuperarmos ângulos de análise que nos permitam explicar e compreender estas tendências emergentes nas modernas sociedades ocidentais. Um desses ângulos de análise a recuperar é a perspectiva de que o paradigma da modernidade provocou fortes contradições entre o princípio da emancipação (que aponta para a igualdade de oportunidades e a inclusão social) e o princípio da regulação (que aponta para a gestão dos processos de desigualdade e de exclusão) (Santos, 1995).

Este ângulo de análise abrange também a estrutura de valores universalistas que se procurou impor nas sociedades modernas e os mecanismos sociopolíticos que permitiram controlar e conter alguns processos e manifestações da desigualdade e exclusão. De ressaltar que a pertença a um mesmo conjunto social foi construída na base de uma ideologia universalista, cuja coesão se encontra ameaçada face ao declínio do universalismo e à crescente individualização, esta última considerada por Bauman (2001), como um marco axiomático da modernidade líquida.

Universalismo como dispositivo ideológico

O paradigma da modernidade tem provocado grandes contradições entre o princípio da emancipação e o princípio da regulação (Santos, 1995). E é no princípio da emancipação que a igualdade de oportunidades adquire voz e participação na luta contra a desigualdade e a exclusão. Como refere Santos (1995) a desigualdade e a exclusão constituem dois sistemas diferentes, pois enquanto a primeira aponta para a integração subordinada a outra aponta para o princípio da exclusão (estar fora, na margem), embora ambas se incluam no princípio da regulação, o qual tem predominado sobre o princípio da emancipação.

Efetivamente, a regulação social da modernidade capitalista estabeleceu certos mecanismos que permitiram controlar ou manter dentro de certos limites os processos e manifestações da desigualdade e exclusão.

Mecanismos que, pelo menos, impedem que se caia com demasiada frequência na desigualdade extrema ou na exclusão extrema. Estes mecanismos visam uma gestão controlada do sistema de desigualdade e de exclusão, e, nessa medida, apontam para a emancipação possível dentro do capitalismo (Santos, 1999: 5).

A luta contra a desigualdade e exclusão contava não apenas com mecanismos mais ou menos sofisticados, como é o caso do Estado de Bem-Estar e toda a panóplia de instrumentos criados, como assentava em dispositivos ideológicos que reforçavam e legitimavam indelevelmente os mecanismos de regulação social. Um dos mais poderosos dispositivos ideológicos criados é o ‘universalismo’, uma forma de caracterização essencialista que postula critérios abstratos de normalização, e que segundo Santos assumiu duas formas:

O universalismo antidiferencialista que opera pela negação das diferenças e o universalismo diferencialista que opera pela absolutização das diferenças. [...] Se o primeiro universalismo inferioriza pelo excesso de semelhança, o segundo inferioriza pelo excesso de diferença (Santos, 1999: 6). [itálico adicionado]

Assim, segundo Santos (1995), o principal dispositivo ideológico de luta contra a desigualdade e a exclusão foi a expansão do universalismo, quer na vertente “anti-diferencialista” quer na vertente “diferencialista”.

Portanto, por um lado temos o universalismo “diferencialista” que assenta numa dinâmica da política de identidade fundamentalista, onde o cultivo da diferença tende a restringir em fronteiras rígidas as pessoas, atuando numa lógica da reprodução, isto é, mantendo inalteráveis estilos e práticas sócio-culturais. Aliás, esta absolutização das diferenças tem como consequência social o “enclausuramento” dos próprios indivíduos, podendo conduzir a “comunitarismos totalitários”. Importa referir que Touraine alerta para este regresso em força das comunidades, “que nos impõe os seus mandamentos (...) sempre autoritárias” (p5). Por outro lado, temos o “universalismo anti-diferencialista” que

constituiu a modalidade predominante de regulação social do moderno Estado Capitalista e onde a diferença era vista como um obstáculo à integração social, e portanto deveria ser alvo de intervenção social, mas que não deixa de constituir uma “integração subordinada”, como é o caso dos Imigrantes e das Mulheres (Santos, 1995).

No caso dos Imigrantes estes, regra geral, pautam a sua integração numa sociedade e cultura diferente segundo uma lógica de acolhimento, isto é, transportam a sua cultura de origem, procurando preservá-la e mantê-la viva. Todavia, este acolhimento é feito segundo uma lógica de tolerância (Wieviorka, 1999), ou seja, desde que se confinem aos espaços privados e não colidam com as regras da sociedade acolhedora, além dos descendentes serem compelidos a frequentar instituições ideológicas e ressocializadoras, como é o caso da escola pública, impelidos frequentemente para programas de re-educação para a cidadania universalista. Quanto às Mulheres, à medida que os direitos de cidadania foram-lhe sendo atribuídos, a par da sua progressiva entrada no mercado de trabalho, estas foram passando do sistema de exclusão para o da desigualdade, ou seja, foram integradas pelo trabalho, mas continuam a ser discriminadas nos salários, nas oportunidades de acesso a postos de trabalho, no progresso na carreira profissional, pela ausência de políticas de conciliação trabalho-família, pela persistência de atitudes discriminatórias com base em estereótipos sociais de género, etc.

Portanto, pode-se afirmar que nos modernos Estados ocidentais dominou a ideologia do «universalismo antidiferencialista», onde a negação dos particularismos, das especificidades culturais, das identidades vinculadas a esferas culturais, regionais, étnicas, raciais ou religiosas é assim feita em nome de uma alegada cidadania política e desse modo,

A gestão da exclusão dá-se, pois, por via da assimilação prosseguida por uma ampla política cultural orientada para a homogeneização e a homogeneidade. A homogeneidade começa desde logo na assimilação linguística, não só porque a língua nacional é, pelo menos, a língua veicular, como também porque a perda da memória linguística acarreta a perda da memória cultural (Santos, 1999: 17).

Segundo Touraine, durante muito tempo impôs-se a ideia de que a integração na sociedade exigia uma forte integração nacional. A nação surgia assim, como “uma forma política de sociedade moderna [...] onde declinam as pertenças particulares locais, étnicas ou religiosas” (Touraine, 1999: 193). Este modelo nacional-democrático impôs frequentemente, “em nome do progresso e da lei, as mesmas regras e formas de vida a todos. O que era etiquetado como arcaico, marginal ou minoritário foi proibido, recalcado, inferiorizado” (Touraine, 1999: 193). E, se este modelo da sociedade nacional teve o mérito de formar um sujeito político nacional-democrático, inversamente teve o ónus da mitigação da diversidade cultural pela imposição desse universalismo. Para Touraine, este modelo da sociedade nacional, com as suas qualidades e defeitos, encontra-se em declínio progressivo e é por isso que falamos hoje de multiculturalismo, refere este autor (1999; 2009).

Terminando, este universalismo, quer na versão diferencialista ou anti-diferencialista, encontra-se atualmente desgastado, mas foi (e continua sendo) um dispositivo ideológico dos Estados modernos capitalistas de luta contra a desigualdade e exclusão social (Santos, 1995) mas que, longe de enfrentar radicalmente a exclusão, se limitam a geri-la de modo a que ela se mantenha dentro de níveis socialmente suportáveis. Contudo, tais políticas e práticas de integração universalistas entraram em crise e são cada vez mais denunciados os efeitos nulos ou perversos das políticas e programas levados a cabo por um exército de trabalhadores sociais com a missão de manter estável e sob controlo os desfiliaados (Castel, 1998). Mas, como salienta Castel, o que se cristaliza na periferia da estrutura social inscreve-se numa dinâmica social global e, portanto,

A questão social se põe explicitamente às margens da vida social, mas questiona o conjunto da sociedade. Há uma espécie de efeito bumerang pelo qual os problemas, suscitados pelas populações que fracassaram nas fronteiras de uma formação social, retornam para o seu centro (Castel, 1998: 34). Deste modo, vulneráveis e desfiliaados pertencem todos a um mesmo conjunto, cuja unidade é cada vez mais problemática.

Mecanismos de gestão controlada da diferença e da desigualdade

O modelo de regulação social dominante, assente no “universalismo anti-diferencialista” tem como preocupação fundamental manter a coesão social numa sociedade atravessada pelos sistemas de desigualdade e de exclusão, encontrando no Estado de Bem Estar e nas Políticas Educativas os principais mecanismos de gestão da desigualdade e exclusão. Todavia, são as profundas contradições internas destes dois mecanismos que conduzem ao seu questionamento e crise na gestão controlada da desigualdade e dos processos de exclusão.

Por um lado, temos um Estado de Bem-Estar, cuja grande falência reside no facto de não ter conseguido cumprir a meta da integração social global, nomeadamente a integração pelo trabalho (assente na ideia de uma sociedade de pleno emprego), o qual se tornou inacessível para um cada vez maior número de pessoas, assistindo-se a uma permanência do desemprego em massas, estrutural e à flexibilização e precarização da relação laboral. Aliás, segundo Gorz (1988) a sociedade moderna instaurou uma nova ordem, onde o trabalho era encarado como fundamento da coesão social e, portanto, determinante na integração social. De facto, o trabalho moderno visto como o grande integrador e até mesmo como criador do laço social perde progressivamente esse estatuto e o surgimento de determinados grupos categorizados como “working poor” constituem uma evidência que obriga a repensar as novas condicionantes sociais da exclusão social.

Uma outra contradição radica na própria natureza dicotómica da modernidade, precisamente entre o princípio da regulação e o da emancipação, ou seja, entre a gestão do sistema de desigualdades e exclusão e a promoção ativa da igualdade e o respeito e valorização da diferença nos processos de

inclusão social. De referir ainda que, segundo Wieviorka, o facto do modelo europeu de proteção social se encontrar debilitado, tem conduzido na Europa ao “triunfo dos nacionalismos culturais, das políticas de identidade, que apelam a crenças e a heranças culturais e que levam à recusa da diversidade e da comunicação” (1999:12).

Portanto, se as instituições tradicionais vêm perdendo a sua capacidade de regulação e de integração social tal deve-se fundamentalmente à dissociação da economia e da cultura e ao conseqüente agravamento da ‘questão social’, na qual se acentua a discriminação dos mais vulneráveis e aqueles apontados como diferentes.

Falência da gestão pública do social e do individual

O enfraquecimento dos Estados na gestão controlada das relações sociais e individuais provoca um vazio de regulação social e individual e tal faz “pesar sobre cada um de nós uma dificuldade crescente de definir a nossa personalidade que, com efeito, perde irremediavelmente toda a unidade à medida que deixa de ser um conjunto coerente de papéis sociais” (Touraine, 1999:6).

Segundo Touraine (1999), o que designávamos de política, a gestão dos assuntos sociais da nação, decompôs-se e hoje em dia a governação da sociedade é ofuscada pela busca da eficácia do sistema económico-financeiro, enquanto a gestão do social enfraquece e é remetida para os privados, a referida sociedade civil que, entregue a si própria, deve organizar-se livremente e restabelecer os elos sociais fragmentados. A questão que se coloca é a seguinte: “Como poderemos falar ainda de cidadania e de democracia representativa quando os eleitos olham para o mercado mundial e os eleitores para a sua vida privada?” (Touraine, 1999: 6). Dito de outro modo, o ‘individualismo’ dos interesses particulares carece de forças mediadoras entre o indivíduo e a humanidade, capazes de gerir a ordem social, que é sempre dominada pelo interesse privado, pelas tradições, pelos privilégios e pelo irracionalismo.

Neste cenário de enfraquecimento do Estado social regulador, o “individualismo universalista” deixa assim de ser o fundamento da ordem política, ordem da liberdade, única capaz de governar a ordem social. Neste cenário, como afirma Touraine (1999:7), uma parte de nós mesmos, “privada de um espaço público onde se formariam e se aplicariam normas sociais, fecha-se quer no hedonismo quer na procura de pertenças imediatamente vividas” e daí o revivalismo das comunidades.

Declínio do Universalismo e Regresso das Comunidades

Vivemos numa sociedade mundializada que invade por todos os lados a vida privada e pública de um cada vez maior número de pessoas, despertando um sentido de incerteza e impotência face às mudanças constantes e imprevisíveis. Como refere Touraine, “em vastas partes do mundo, os controlos sociais e culturais estabelecidos pelos Estados, pelas Igrejas, pelas famílias ou pelas escolas,

enfraquecem, e a fronteira entre o normal e o patológico, o permitido e o proibido perde a sua nitidez” (1999: 9).

O mundo globalizado, económica, financeira e até culturalmente, assim como a disseminação dos avanços tecnológicos a uma escala planetária permitiu a emergência de estruturas e redes sociais que tornaram o planeta numa aldeia global, onde uma vasta população está conectada em rede, trocando ideias, informações, emoções, desejos, aspirações, medos, etc.

Acontecimentos societais e políticos são potenciados por esta nova era, como é o caso da ‘primavera árabe’ no mundo Islâmico, onde as populações insatisfeitas encontraram nas plataformas digitais uma oportunidade de partilha, união de aspirações democráticas e luta pela liberdade, por direitos cívicos e humanos. Contudo, esta conectividade mundial não nos torna mais próximos uns dos outros, no sentido em que não estamos, hoje, mais aptos a comunicar entre nós, sobretudo se o que nos separa são crenças, tradições, religiões, costumes, etc. Ou seja, embora vivamos num mundo onde a cultura de massa penetra cada vez mais no espaço privado, tal não se reflete numa maior abertura ao Outro, à diferença, bem pelo contrário, perante esta invasão da cultura de massa, assiste-se a um crescente aumento das ‘comunidades’, essas entidades que simbolizam uma certa pureza e homogeneidade, que fornecem uma aparente segurança num mundo cada vez mais incerto e complexo.

O regresso das comunidades traz consigo o apelo à homogeneidade, à pureza, à unidade, e a comunicação é substituída pela guerra entre aqueles que oferecem sacrifícios a deuses diferentes, que apelam a tradições estranhas ou opostas umas às outras e que, por vezes, até se consideram biologicamente diferentes dos outros e superiores a eles. (Touraine, 1999: 11).

O regresso das comunidades constitui assim uma ameaça a uma Humanidade mundializada e una, assente no reconhecimento mútuo de uma humanidade intrínseca a cada um e na abertura ao diálogo que crie plataformas de entendimento e convivência pacífica. Para Touraine está em falta essa capacidade de comunicação,

Vivemos juntos, mas simultaneamente fundidos e separados, como na «multidão solitária» evocada por David Riesman, e cada vez menos capazes de comunicação. (ibid.: 15) (...) Como posso eu comunicar com outros e viver com eles? Como podemos combinar as nossas diferenças com a unidade de uma vida coletiva? (ibid.:16)

A tolerância pode ser institucionalizada e permitir a coexistência, mas não assegura o fundamental, que é a comunicação. Para Michel Wieviorka (1999) a tolerância, embora não negando os particularismos, remete-os para os espaços privados, admitindo uma coexistência paralela, desde que não colida com as regras dominantes do Estado. De facto, podemos até reconhecer a presença de culturas diferentes da nossa, respeitar valores e costumes e até querer saber mais sobre eles, mas tal não nos permite comunicar com elas, isto é, viver na mesma sociedade que elas.

Antes de formular uma concepção da justiça ou da liberdade, tomemos consciência que, sob os nossos olhos, se decompõe a imagem de uma sociedade construída e gerida por um projeto político, por instituições e por agências de socialização. A política social-democrata, o Estado-providência, ou até as políticas económicas inspiradas por Keynes, deram expressões concretas notáveis do triunfo do pensamento político nas práticas sociais; mas todos eles estão em decadência ou em decomposição (Touraine, 1999: 21).

A realidade dos nossos dias é a das mudanças torrenciais, das inovações, dos mercados e das redes que se antecipam cada vez mais às leis, às regulações institucionais e aos movimentos coletivos. Neste mundo em movimento acelerado, o lugar que outrora era ocupado pelas instituições é substituído agora pelas estratégias das grandes organizações financeiras e estruturas técnicas e mediáticas.

Está em declínio acentuado a crença numa ordem política e soluções institucionais que possam travar ou inverter certas forças dominantes, sem rosto, nem paradeiro fixo, que impõem a lógica de mercado e a crença na incapacidade de serem contestadas ou ameaçadas por quem quer que seja. E se as instituições,

(...) perderam a sua capacidade de regulação e de integração, que força pode agora aproximar e combinar uma economia transnacional e interesses infranacionais? E como essa força já não pode ser diretamente institucional, como podemos reconstruir, a partir dela, mecanismos de regulação da vida social? (Touraine, 1999: 21).

Referencias

Bresser Pereira, L.C. (1989). Ideologias económicas e democracia no Brasil. *Estudos Avançados*, 3 (6), 46-63. Doi: 10.1590/S0103-40141989000200004

Bauman, Z. (2001). *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar

Bauman, Z. (1998) *O mal-estar da Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Gorz, A. (1988) *As Metamorfoses do Trabalho – crítica da razão económica*. Annablume edições.

Hochschild, A.R. (2016). *Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right*. New York: The New Press.

Kadushin, G., & Egan, M. (1997). Educating students for a changing health care environment: An examination of health care practice course content. *Health & Social Work*, 22 (3), 211 -222.

Pappas, T.S. (2016). The Specter Haunting Europe: Distinguishing Liberal Democracy's Challengers. *Journal of Democracy*, 27 (4), 22 -36. Doi: 10.1353/jod.2016.0059

Santos, B. S. (1995) *A construção multicultural da igualdade e da diferença*. Palestra proferida no VII Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado no Instituto de Filosofia e de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de J, de 4 a 6 de Setembro de 1995 (texto policopiado).

- Saunders, J.A., Haskins, M., & Vasquez, M. (2015). Cultural competence: A journey to na elusive goal. *Journal of Social Work Education*, 51 (1), 19-34. doi: 10.1080/10437797.2015.977124
- Sousa, P. & Almeida, J.L. (2016). Culturally sensitive social work: Promoting cultural competence. *European Journal of Social Work*, 19 (3-4), 537-555. Doi: 10.1080/13691457.2015.1126559
- Tostes, A. P. (2009). Razões da intolerância na Europa integrada. *Dados*, 52 (2), 335-376.
- Touraine, A. (1999). *Iguais e Diferentes – poderemos viver juntos?* Petrópolis: Vozes.
- Wieviorka, M. (1999). Será que o multiculturalismo é a resposta? *Educação, Sociedade e Culturas*, (12), 7-46.



48. #PrayFor (insert tragedy here): Mapping Interactivity throughout the use of hashtags on Facebook and Instagram – the case of the Manchester Attack (22nd may 2017)

Rodrigo Oliveira Silva¹⁷¹

539

Abstract: The usage of the #PrayFor hashtag on social networks has turned into a trend/universal response to terrorism/horror events all over the world, but especially in the “West”. Throughout the last year, in 2017, Europe saw happening at least fifty-seven terrorist attacks. The Manchester attack (UK), on the 22nd of May, happened at the concert of the pop singer Ariana Grande. The suicidal-bombing attack killed 22 people, and injured more than 59. As with other tragedies, the Manchester attack was also motive for the usage of the #PrayFor hashtag. This usage can connect, presumably, billions of people around the world and make them interact through social networks. The main objective of this paper is to identify and understand the way the #PrayForManchester hashtag mobilized interactivity on Facebook and Instagram at the time of the tragedy. This will be measured and mapped through Gephi, a digital research methodological tool, by responding to information on how a network, it is possible to determine the weight of a given content as well as its relevance within the network and the speed of interactivity between one content and another. This methodology, although not so recent, is not yet so popular, but may be part of the life of many researchers in the future.

Keywords: hashtag, Gephi, Interactivity, Social Networks, Terrorism.

1. Introduction

The first time #PrayFor hashtag appeared and was used within social networks was in March 2011, when an earthquake with 9.0 of magnitude hit the Peninsula of Tohoku, Japan (Murthy, 2013). Hashtags regarding the event were created and used with extreme efficiency on Twitter (Tucker, 2011; Murthy, 2013) being re-tweeted countless times during and after the tragedy. As Tamura and Fukuda pointed out, “the re-tweet (...) system facilitate[d] rapid sharing of other participant’s messages with all of one’s followers, resulting in an exponential proliferation of information” (2011, p. 1652). As information circulated, the hashtags also gained prominence and gathered people worldwide under the same banner within cyberspace. One of those hashtags was, as hinted before, #PrayForJapan.

¹⁷¹ Universidade de Lisboa, ISCSP-ULisboa, sayhello@thedataminer.org.

According to the journalist Tanya Sychinsky on an article for The Washington Post (2016), that same hashtag is ranked 8 (in 10) of the most used hashtags of all time on Twitter, having been shared 4.000.000 times.

The social impact of the hashtag was so great that, in time, it started to be adapted to other tragic events in different world contexts. After the terrorist attack in Paris, France (Rubin & Peltier, 2017) the Canadian singer Justin Bieber was one of the first Twitter biggest influencers to share the hashtag #PrayForParis. As so, #PrayFor is now a hashtag applicable to everything bad – just, “(insert tragedy here)”. At the same time, the hashtags – who originated from Twitter (Caliandro, 2016) – are now widespread on other social networks, such as Facebook and Instagram, reaching many more users than before. In this way, #PrayFor turned out to be the norm and a tendency at the same time. The hashtag can be understood as a form to connect people all over the world. It can, presumably, make people interact in moments when fear and the sense of permanent impotence are socially present. When something like this happens, the use of hashtags may, in theory, give people a global voice and, if so, is something achievable for everyone. But, as said by Margolin (2016), #PrayFor is raising concern about the way the “expression is substituting (...) real action”.

Another notable point about #PrayFor is the lack of representativeness of other world contexts, which were also target of terrorist attacks on the last years. For example, when in November 2015 #PrayForParis was listed as a global trend topic, the city of Beirut, Lebanon, was also attacked by ISIS. As the two events were close from each other, the “Western” mass media (newspapers, television, etc.) and the globalized internet (websites, social networks, blogs, etc.) gave worldwide attention to Paris in despite of Beirut. It is arguable the reasons why this happens over, and over, again. Firstly, the “Western” media tends to focus mainly on Westernized national contexts (Chang, 1998) (Hardy, 2010). Also, the media has a voice so powerful that can easily shape our world views and opinions (Kraidy, 2002; Campbell, 2010; Kosicki, 2006). Secondly, we can suppose that, as claimed by Edward Said (2004) there is still a prominent constructed concept about the “other” – the “non-western”, different from “us”. That is an idea that still socially resonates, and which was controversially explored by Samuel P. Huntington (Huntington, 2003). So, when something tragic happens away from the “West”, usually it tends to be not so visible (Golan, 2008; Harvey, 2012). It occurs within the media, and it can be also seen by the social engaging through #PrayFor (Barnard, 2016). This contextual, conceptual and ontological discrepancy is controversial as it reiterates a constructed difference between the “West” and the “East” – or, more ironically, the “West and the Rest” (Ferguson, 2011). It can also be perceived by the way #PrayFor hashtag is used depending on the context where the tragedies occur.

Having this disclaimer in mind, #PrayForManchester consisted in one of the last #PrayFor hashtags related to terrorism events in Europe. The hashtag has also been used on other situations – like #PrayForJapan or #PrayForPortugal, who dealt with natural disasters – but it has been more evidently

used when terrorist acts occur. Though, in 2017, occurred at least fifty-seven terrorist attacks in Europe – perpetrated by ISIS, “Lone Wolves”, European separatist movements, etc. – not all were equally covered by the “traditional media” or even by the internet. But that was not the case with the Manchester attack. The event had a major coverage by the “Western” media, and was probably one of the most visible occurrences of the last year. Like with the Le Bataclan attack in Paris, this one was also during a moment of complete leisure: a musical event. Also, as the American singer Ariana Grande’s an idol amongst young people, the Manchester attack dealt with the predetermined death and injuring of children. In total, there were 22 deaths and more than 59 people injured (Smith & Chan, 2017). It had a major world response. Several hashtags were created at the time regarding the event, being #PrayForManchester one of the most used. It was a trend topic on Instagram, Twitter and Facebook. In this paper we will ask: how far can we see how the hashtag #PrayForManchester has mobilized interactivity on Facebook and Instagram? To do so, it’ll be necessary to:

1. Map the use of #PrayForManchester hashtag on Facebook and Instagram, through groups, pages, links and events that appeared online after the attack;
2. Identify, measure and analyze the interactivity caused by the #PrayForManchester hashtag on Facebook and Instagram through content analysis: posts with more interactivity and exploration of correlations of tag mentions.

Based on the authors Bucy and Tao (2007), and Jensen (2008), we focus on the concept of interactivity. Complementing the theoretical back-bone of this research, the analysis will be based on digital methods of researching (extraction, manipulation and visualization of data) of the hashtag #PrayForManchester through interaction on Facebook and Instagram. It’ll be used and applied a combination of digital media tools: Netvizz (version 1.42) for the extraction of data, and Gephi for the visualization and analysis of that same data. Data collection tools like Netvizz, are applications who access the API (Application Programming Interface). Version 1.42 of Netvizz allows us to extract data from groups, pages, places and events through a script that can obtain up to 1000 results directly from the API. Gephi organizes it, and puts up a data visualization map.

The data from #PrayForManchester hashtag was extracted on the 30th of May 2017, 02:25 p.m. Eight days after the Manchester attack.

2. Interactivity

Based on the premise that interactivity is an inherent practice that produces/creates social relations (Goffman, 1990), some authors are analysing it based upon the technological characteristics of the devices where interaction can be present. According to McMillan (McMillan, 2002), interactivity has three core dimensions.

But there are also those, like Rafaeli and Sudweeks (2006), that claims that it is the human being who interacts with the devices. As so, interaction is, more or less, interactive, resulting in a conceptualization that places interactivity as a variable feature and related to the process of communication settings.

Adding the McMillan dimensions (2002) to the findings of Rafaeli and Sudweeks (2006), we can see that interactivity can lead to sociability. It helps to explain how groups – especially Computer Mediated Communication (CMC) groups – can relate. But in the popular use of the term, according to Jensen (2008), it does not seem positive to differentiate interactivity from, for example, interactive media. Not that this is, at all, surprising. This kind of concepts often end up diluted by popular usage. With the exponential growth of “interactive technologies” – such as video recorders, cell phones, smartphones appliances, computers and multimedia centres, among others – the term has reached a pick of common usage. Nonetheless, the key concept is still the same, which means that interactivity can be defined as the degree in which a communication technology can create a mediated environment, in which participants can communicate with each other. That is not different from what Bucy and Tao (2007) says, whom considers interactivity as technological attributes that enables reciprocal communication and information exchange. It enables interaction between communication technologies and users, which is the principle for measuring interaction and interactivity in any system:

We conceptualize interactivity as technological attributes of mediated environments that enable reciprocal communication or information exchange, which afford interaction between communication technology and users, or between users through technology (Bucy & Tao, 2007, p. 647).

In this sense, communication between users provides the evidence to classify and measure the degree of interactivity, which is one of the main principles to make an analysis through any application of data extraction. But even with the most advanced system, there are zones with more interactivity than another. There are large, more interactive nodes (which enable a more detailed analysis), but are less active subsystems at the same network. And, while accessing APIs only allows for a raw data collection, applications – such as Gephi – allows us to organize them, create clusters of interactions, and distance them from one another.

It may seem clearer and faster to measure interactivity when analyzing a graph generated by specific software, but interactivity studies, as said by Bucy and Tao (2007), should not dismiss the “traditional approaches” – like interviews, questionnaires, etc. – to research interactivity mediated phenomena. In other words, these online extracting data tools are just mechanisms that help us to interpret the information. Nonetheless, the great development of these instruments of data/information gathering of interactivity are becoming more efficient and complex.

While the task of gathering all available and necessary data comes to the researcher as rather raw and, sometimes, confusing, there are data visualization software that can manage the information to a more comprehensible way. Gephi has a number of tools that quickly organize the information into images and, efficiently, helps the researcher's work in the presentation of all the data. The analysis is made easily understandable, as graphical and precise representations are generated.

Due to the limitations of the APIs provided by the platforms, the data extraction have some variations according to the media here analyzed. We collected different types of data from Facebook, especially from pages, groups and events regarding the Manchester Attack – hashtags only work indirectly on Facebook. Regarding Instagram, we collected data from different hashtags, but giving prominence to #PrayFor and #PrayForManchester. Within this accessible universe, we extracted textual content from publications and comments, as well data regarding likes, comments, shares and reactions.

2. Facebook

After the bombing of Manchester, apparently 65 pages were created on Facebook having the hashtag #PrayForManchester present in the name. However, 55.38% of those have less than 10 likes; and 27.69% have less 100 likes. The remaining 16.93% comprises pages that have between 101 and 527 likes. But, analyzing the pages solely by the number of likes is superficial and says little about their content. The page which is at the top category ranking for its number of likes has only 8 talking_about_count; while a page with only 26 likes has 196 talking_about_count¹⁷². This can be explained by the fact that the page with the highest number of likes it's from a religious organization that is not directly related to the Manchester Attack; so, as to say, that it wasn't created because of the tragedy, it already existed and already had its own likes. It was a coincidence that the page was named PrayLoveManchester¹⁷³. But the contents of the page are mainly composed by hyperlinks, which does not favor the interactivity among its audience.

That page was categorized at the Religion category, one of the twenty found by Netvizz tool. Of the 10 pages with the greatest interaction among users, 80% were in the Community category and all of them comprise a talking_about_count between 103 and 635. However, not all pages contain content/information related directly to the attack, just 61%. 7.5% of the pages are only interested in selling shirts regarding the attack.

At the same time, 14 public events were created on Facebook. Of these, 28.57% had invited people to attend, but did not have a single confirmation. 42.85% had between 1 and 100 people confirmed. Only 4 events, 28.57%, had a confirmed number of people between 100 and 760. Netvizz data extraction

¹⁷² <https://www.facebook.com/Pray-For-Manchester-176157816246397/> (Consulted on June 18, 2017 [still operational]).

¹⁷³ <https://www.facebook.com/PrayLoveManchester/> (Consulted on June 18, 2017 [still operational]).

did not provide event URLs for content analysis, neither for the 24 groups created. Regarding those groups, 33.33% were closed and required approval from a moderator in order to have access to the content. There are data about the number of participants on those groups, but there is no data about the publications or even the interactivity.

The page that comprises the largest number of `talking_about_count`, and clearly related to the attack, demonstrates a commercial intent¹⁷⁴. Upon entering the page, we could see a publication affixed to the top that publicizes the sale of a shirt with the “official logo” of the tragedy¹⁷⁵. Regarding engagement, 70% of the posts on that page with more user interactivity were images, 15% external links, 14% videos and, only 1%, statuses.

Technically, engagement is measured by the sum of reactions, sharing and comments. However, the page comprising the largest number of `talking_about_count` – 94.38% – does not have a single comment. You can see through data visualization that the publication with more interaction is a photo link, with direct interaction from many users. Force Atlas 2 algorithm was used in this visualization made with Gephi (see fig. 1). Although photography publications are distant from each other, this is the type of publication where we could find most of user interactivity. We can see an expressive number of reactions and publication shares.

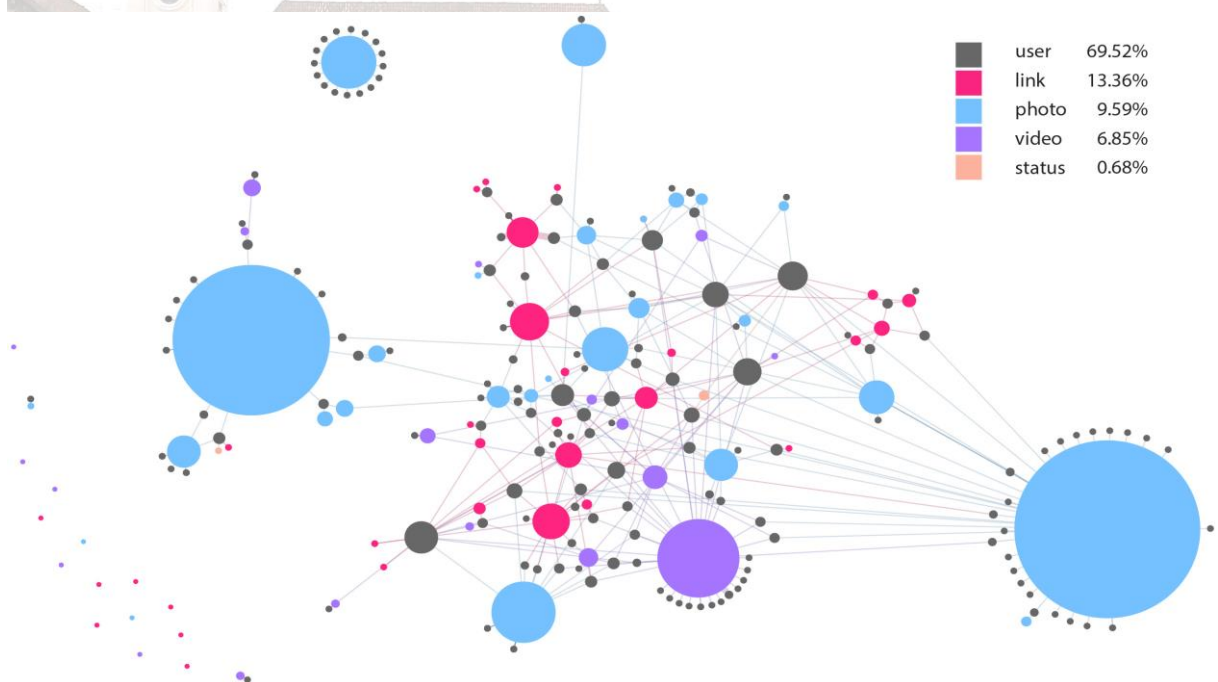


Fig 1. On that page, notice that type of photography posts are shared a lot – but they don’t have dialog between them.

¹⁷⁴<https://www.facebook.com/PrayformanchesterOfficial/> (Consulted on June 20, 2017 [not available by now]).

¹⁷⁵<https://www.facebook.com/PrayformanchesterOfficial/photos/a.1143526655790767.1073741828.1143506865792746/1144757379001028/?type=3&theater> (Consulted on June 20, 2017 [not available by now]).

In this data visualization, for a better understanding and interpretation, a scale (5/200) was used in the nodes with engagement as parameter. Visibly, users interact more in posts where there are images and then videos and links. It has not been identified expressive clusters of communities among users, only specific posts with a lot of interaction where there is media and practically null interactivity when it is just status.

3. Instagram

More recently, Instagram has made available new tools from the social network for data analysis purposes, of all publications and followers – such as age, location, gender and *hashtags* co-relation. 7750 images of 4078 users have been posted with the #PrayForManchester hashtag during and one week after the attack. Of those images, 89.79% do not have any filter, 54.33% do not have any comment, 45.40% have from 0 to 100 comments. Solely 0.27% have more than 100 comments. A slice of 2.3%, which includes users who used #PrayForManchester *hashtag*, are users who supposedly use *hashtags* only to gather followers. Those users had their profiles verified and, apparently, they are not “real people” – which means that they consist on fake profiles. Those users have used #PrayForManchester *hashtag* between 10 and 188 times. However, this type of user profiles can probably be more, since 20.5% of users who used the *hashtag* between 2 and 9 times didn’t had their profile examined.

It was also been verified 5943 *hashtags* related to #PrayForManchester *hashtag*. Among the 50 *hashtags* that occupy the top of the list, a great majority of 43% are from users who aim to exchange likes (#like4like) and followings, 39% of *hashtags* are related to the singer Ariana Grande, 14% are related to artists from the pop scene were Grande’s act, and only 4% are related to the attack of Manchester (see fig. 2). However, 2.69% of the *hashtags* starts with #PrayFor and are directly related to #PrayForManchester *hashtag*.

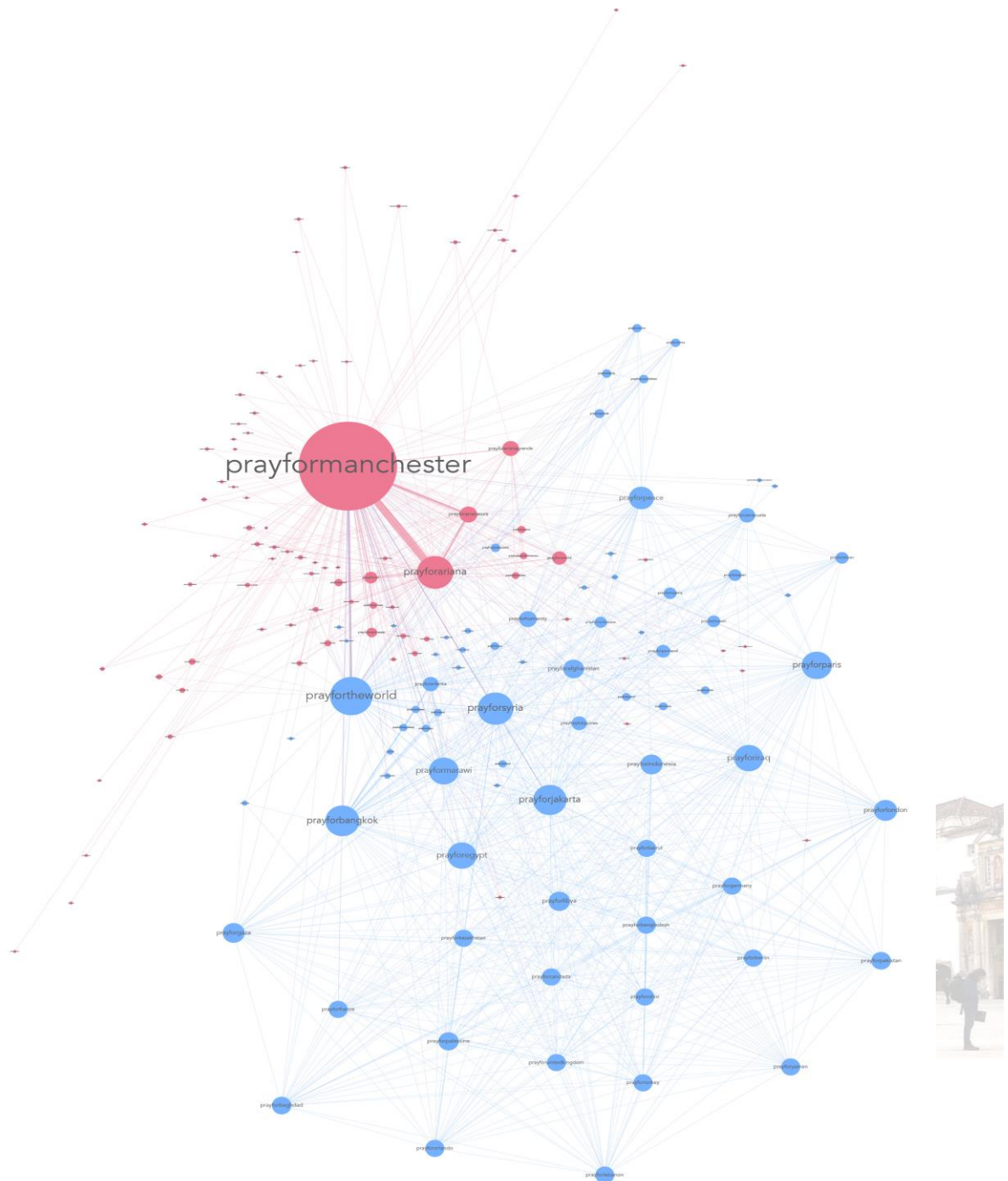


Fig 2. Hashtags networks.

In this network, composed of 160 nodes and 992 edges, it is visible that this is composed of 2 large communities. To achieve this result, we performed the modularity algorithm, which identifies groups 1 and force atlas 2 to identify where there is more interaction. We can see that in these 2 large groups, the first one (closest to the hashtag #prayformanchester) has a lot of interaction with the hashtags #prayforarian, #prayforarianators, #prayforarianagrande and more distant in the other large groups,

hashtags like #prayforsyria, #prayfortheworld, #prayforbangkok, #prayforjakarta, #prayforegypt, #prayforgermany and other terrorism-related hashtags.

4. Conclusion

During the period of this research, which comprises the extraction of data and its posterior analysis (21/05/2017 until 07/07/2017), there were also attacks in Kabul, Iraq, London, UK, Melbourne, Australia, Tehran, Iran and Ouagadougou, Burkina Faso. The attack in Kabul had more deaths than the sum of the other three attacks but there was no highlight about the event in western traditional media, as well on social networks. Instead, the events in London and Melbourne were highly mediatized. Tehran was also, apparently, “undermined” by the latter. Theoretically, a *hashtag* can lead users to discuss global problems – like the ones we are talking about – but the mass media and general opinion induces us to think that the most devastating terrorism attacks occur in the “West”. It takes away the focus from other contexts, like the Middle East and Africa. And, although we mentioned just this four attacks on the beginning of our conclusion for a comparative stake, there are similar events happening every single day. Nonetheless, most doesn’t reach our sphere of engagement and interaction. So, as most of those events are “invisible” for a lot, the *hashtags* regarding to the latter usually are not that expressive.

Social media drives users to share, give likes, and interact, as it is the case with the #PrayFor hashtag. However, as we could see, it does not make a real social difference afterwards. It sure gives a sense that you are participating in something bigger from a far, and socially engaging to the expectations of your own social network. Sometimes, things and acts are just – if we can appropriate the expression from Marcus Banks and Jay Ruby (2011) – “made to be seen”. And it also happens on the cyberspace domain (Ryan & Xenos, 2011; Nadkarni & Hofmann, 2012; Agger, 2015).

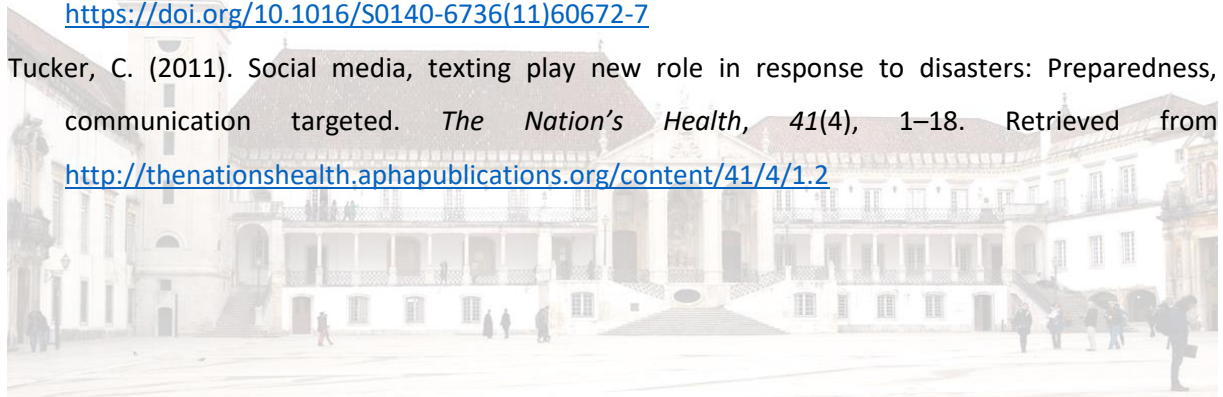
There have been considerable and significant interactions related to the *hashtag* #PrayForManchester? The answer will be yes. But, have those interactions opened dialogue for in-depth discussions on the subject? Probably not. From the analysis of the graphs, it was confirmed that interactivity is greater on photo contents, videos and external links; but, inexpressive on statuses posts. We could also perceive that the *hashtag* was used, by some, to sell “merchandise” regarding the attack – like t-shirts or “souvenirs”. At the same time, many used the *hashtag* to get followers on Instagram. On Facebook, application developers created plugins to change users profile photos to the flag colours of the country where the tragedy occurred. The universe in analysis allowed us to get an idea of how a *hashtag* can be useful to understand people engagement and interaction regarding the subject of terrorism attacks especially on the “West”, and how they use it for different – and sometimes personal – purposes.

References

- Agger, B. (2015). *Oversharing: Presentations of Self in the Internet Age* (2nd ed.). <https://doi.org/10.4324/9781315732282>
- Banks, M., & Ruby, J. (Eds.). (2011). *Made to be seen: Perspectives on the history of visual anthropology*. Chicago ; London: University of Chicago Press.
- Barnard, A. (2016, May 6). After Attacks on Muslims, Many Ask: Where Is the Outpouring? Retrieved 26 July 2019, from The New York Times website: <https://www.nytimes.com/2016/07/06/world/europe/muslims-baghdad-dhaka-istanbul-terror.html? r=0>
- Bastian, M., Heymann, S., & Jacomy, M. (2009). Gephi: An Open Source Software for Exploring and Manipulating Networks. *Unpublished*. <https://doi.org/10.13140/2.1.1341.1520>
- Branstetter, G. (2015, October 2). After [insert tragedy here], it's time to get serious about gun control. Retrieved 27 July 2019, from The Daily Dot website: <https://www.dailydot.com/via/gun-control-debate-mad-libs/>
- Bucy, E. P., & Tao, C.-C. (2007). The Mediated Moderation Model of Interactivity. *Media Psychology*, 9(3), 647–672. <https://doi.org/10.1080/15213260701283269>
- Caliandro, A. (2016). *Qualitative Research in Digital Environments: A Research Toolkit* (1st ed.). <https://doi.org/10.4324/9781315642161>
- Campbell, A. M. (2010). Screening Culture: Is Western Media to Blame for “Tainting” Traditional Third World Values? *Pell Scholars and Senior Theses*, (57), 1–21. Retrieved from http://digitalcommons.salve.edu/pell_theses/57
- Chang, T.-K. (1998). All Countries Not Created Equal to Be News: World System and International Communication. *Communication Research*, 25(5), 528–563. <https://doi.org/10.1177/009365098025005004>
- Ferguson, N. (2011). *Civilization: The West and the rest* (1st American ed). New York: Penguin Press.
- Galetti, M., & Costa-Pereira, R. (2017). Scientists need social media influencers. *Science*, 357(6354), 880.2-881. <https://doi.org/10.1126/science.aao1990>
- Goffman, E. (1990). *The presentation of self in everyday life* (Repr). London: Penguin.
- Golan, G. J. (2008). Where in the World Is Africa?: Predicting Coverage of Africa by US Television Networks. *International Communication Gazette*, 70(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/1748048507084577>
- Hardy, J. (2010). *Western Media Systems* (1st ed.). <https://doi.org/10.4324/9780203869048>
- Harvey, N. (2012, September 1). Why do some conflicts get more media coverage than others? Retrieved 26 July 2019, from New Internationalist website: <https://newint.org/features/2012/09/01/media-war-coverage>

- Horiuchi, N. (2011). Japan post-earthquake. *Nature Photonics*, 5(9), 508–509. <https://doi.org/10.1038/nphoton.2011.212>
- Huntington, S. P. (2003). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York, NY: Simon & Schuster.
- Jacomy, M., Venturini, T., Heymann, S., & Bastian, M. (2014). ForceAtlas2, a Continuous Graph Layout Algorithm for Handy Network Visualization Designed for the Gephi Software. *PLoS ONE*, 9(6), e98679. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0098679>
- Jensen, J. F. (2008). The concept of interactivity -- revisited: Four new typologies for a new media landscape. *Proceeding of the 1st International Conference on Designing Interactive User Experiences for TV and Video - Uxtv '08*, 129. <https://doi.org/10.1145/1453805.1453831>
- Karouny, M., & Bassam, L. (2015, December 11). Two suicide bombers hit Hezbollah bastion in Lebanon, 43 killed. Retrieved 26 July 2019, from Reuters website: <https://www.reuters.com/article/us-syria-crisis-hezbollah-blast/two-suicide-bombers-hit-hezbollah-bastion-in-lebanon-43-killed-idUSKCN0T121P20151112>
- Kosicki, G. M. (2006). Maxwell McCombs. *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*. Cambridge, UK: Polity Press. 2004. 184 pp. \$54.95 (cloth); \$26.95 (paper). *Public Opinion Quarterly*, 70(1), 124–127. <https://doi.org/10.1093/poq/nfj003>
- Kraidy, M. M. (2002). Globalization of culture through the media. *Encyclopedia of Communication and Information*, 2, 359–363. Retrieved from http://repository.upenn.edu/asc_papers/325
- Margolin, D. (2016, July 18). Another tragedy, another #PrayFor, but what does it really say about who cares for whom? Retrieved 26 July 2019, from The Conversation website: <http://theconversation.com/another-tragedy-another-prayfor-but-what-does-it-really-say-about-who-cares-for-whom-62588>
- McMillan, S. J. (2002). Exploring Models of Interactivity from Multiple Research Traditions: Users, Documents, and Systems. In L. A. Lievrouw & S. Livingstone, *Handbook of New Media: Social Shaping and Consequences of ICTs* (pp. 163–182). <https://doi.org/10.4135/9781848608245.n13>
- Murthy, D. (2013). *Twitter: Social communication in the Twitter age* (1st ed.). Cambridge: Polity.
- Nadkarni, A., & Hofmann, S. G. (2012). Why do people use Facebook? *Personality and Individual Differences*, 52(3), 243–249. <https://doi.org/10.1016/j.paid.2011.11.007>
- Rafaeli, S., & Sudweeks, F. (2006). Networked Interactivity. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 2(4), 0–0. <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.1997.tb00201.x>
- Rieder, B. (2013). Studying Facebook via data extraction: The Netvizz application. *Proceedings of the 5th Annual ACM Web Science Conference on - WebSci '13*, 346–355. <https://doi.org/10.1145/2464464.2464475>

- Rubin, A. J., & Peltier, E. (2017, November 13). The Paris Attacks, 2 Years Later: Quiet Remembrance and Lasting Impact. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2017/11/13/world/europe/paris-november-2015.html>
- Ryan, T., & Xenos, S. (2011). Who uses Facebook? An investigation into the relationship between the Big Five, shyness, narcissism, loneliness, and Facebook usage. *Computers in Human Behavior*, 27(5), 1658–1664. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2011.02.004>
- Said, E. W. (2004). *Orientalismo: Representações ocidentais do Oriente* (1st ed.). Retrieved from <http://hdl.handle.net/10316.1/2556>
- Sichynsky, T. (2016, March 21). These 10 Twitter hashtags changed the way we talk about social issues. *Washington Post*. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/news/the-switch/wp/2016/03/21/these-are-the-10-most-influential-hashtags-in-honor-of-twitters-birthday/>
- Smith, R., & Chan, S. (2017, May 22). Ariana Grande Manchester Concert Ends in Explosion, Panic and Death. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2017/05/22/world/europe/ariana-grande-manchester-police.html>
- Tamura, Y., & Fukuda, K. (2011). Earthquake in Japan. *The Lancet*, 377(9778), 1652. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(11\)60672-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(11)60672-7)
- Tucker, C. (2011). Social media, texting play new role in response to disasters: Preparedness, communication targeted. *The Nation's Health*, 41(4), 1–18. Retrieved from <http://thenationshealth.aphapublications.org/content/41/4/1.2>



49. Práticas democráticas no Brasil: ações extensionistas como dispositivos para o desenvolvimento regional e local

Jairo da Luz Oliveira¹⁷⁶

Mariane Rodrigues Volz de Aguiar¹⁷⁷

Sheila Kocourek¹⁷⁸

551

Resumo: Os Institutos Federais no Brasil enquadram-se como uma política pública educacional comprometida com a transformação e difusão de conhecimentos, capazes de modificar a vida social e estabelecer uma interação mais direta entre o setor público e a sociedade. A extensão apresenta-se como uma fundamental estratégia para os Institutos Federais, com o objetivo de integrar e articular a instituição, atores sociais e comunidade em busca do desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito da região de atuação e abrangência. Diante disso, este estudo buscou analisar como as atividades extensionistas do Instituto Federal Farroupilha (IFFAR) vêm contribuindo para o desenvolvimento local e regional, a partir das demandas apresentadas pelo Conselho Regional de Desenvolvimento COREDE Vale do Jaguarí. Para tanto, realizou-se uma pesquisa de caráter qualitativo, utilizando como método a pesquisa bibliográfica e documental, aplicada aos documentos institucionais do IFFAR e do COREDE Vale do Jaguarí. Os resultados indicaram que existem lacunas em relação ao nível de interação do IFFAR e o COREDE Vale do Jaguarí e constatou-se a necessidade de aperfeiçoamento dos projetos de extensão. Da mesma forma, identificou-se uma carência de compreensão dos atores sociais em relação ao seu papel de representação social e a importância da atuação efetiva dos representantes das instituições de ensino no COREDE para o alinhamento das estratégias institucionais e a promoção do desenvolvimento local e regional. A partir desses resultados, propõe-se às instituições uma série de ações voltadas para a interação institucional e identificação das demandas sociais; o aprimoramento dos projetos de extensão; e a consciência do papel de representação social junto ao conselho Regional de Desenvolvimento.

Palavras-chave: Extensão; Desenvolvimento Regional; Controle Social.

The extension actions of the farroupilha federal institute as a regional development device

Abstract: The Federal Institutes in Brazil are framed as an educational public policy committed to the transformation and diffusion of knowledge, capable of modifying social life and establishing a more direct interaction between the public sector and society. The extension is presented as a fundamental

¹⁷⁶ Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul/ Brasil, jairooliveira.ufsm@gmail.com

¹⁷⁷ Instituto Federal Farroupilha/Brasil, marianeaguiarmra@gmail.com

¹⁷⁸ Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul/ Brasil, sheilakocourek@gmail.com.

strategy for the Federal Institutes, with the objective of integrating and articulating the institution, social actors and the community in search of socioeconomic and cultural development within the scope of operation and coverage. Given this, this study sought to analyze how the extension activities of the Federal Institute Farroupilha - IFFAR have been contributing to local and regional development from the demands presented by the COREDE Vale do Jaguari Regional Development Council. Therefore, a qualitative research was carried out, using as a method the bibliographic and documentary research, applied to the institutional documents of IFFAR and COREDE Vale do Jaguari. The results indicated that there are gaps in relation to the interaction level of IFFAR and COREDE Vale do Jaguari and the need for improvement of extension projects was noted. Likewise, a lack of understanding of the social actors regarding their role of social representation and the importance of the effective performance of the representatives of the educational institutions in COREDE were identified for the alignment of institutional strategies and the promotion of local and regional development. . From these results we propose to the institutions a series of actions focused on institutional interaction and identification of social demands; the improvement of extension projects; and awareness of the role of social representation with the Regional Development Council.

Keywords: Extension Projects; Regional Development; Social Control.

1. INTRODUÇÃO

Os Institutos Federais são instituições de educação profissional as quais atuam no ensino médio, técnico, superior e de pós-graduação. Estes contam com uma estrutura pluricurricular e multicampi e estão distribuídos em todos os estados do Brasil. Nos termos do Art. 2º da Lei 11.892/2008, os Institutos Federais são especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas.

O presente estudo tem por objetivo principal analisar como as atividades extensionistas do Instituto Federal Farroupilha vêm contribuindo para o desenvolvimento local e regional, a partir das demandas apresentadas pelo COREDE Vale do Jaguari. Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, de caráter descritivo e com análise qualitativa dos dados, a partir do método de análise indicado por Yin (2016).

Primeiramente, analisou-se os documentos institucionais norteadores do IFFAR e do COREDE Vale do Jaguari, buscando elementos de convergência e divergência entre os registros. Posteriormente, o foco de análise passou a ser os projetos de extensão do IFFAR, realizados no período de 2014 a 2017 nos *Campi* de Jaguari e São Vicente do Sul. Esta avaliação tinha o intuito de diagnosticar como esses projetos de extensão foram elaborados, se estavam em consonância com as estratégias institucionais do IFFAR e se atenderam as demandas sociais do COREDE Vale do Jaguari, apontadas através de seu

Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) e atas e documentos de registro das reuniões protagonizadas pela organização da sociedade civil e governamental.

2. DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A academia traz diferentes concepções sobre desenvolvimento, com enfoques voltados ao âmbito local, regional e territorial, mas que apresentam aspectos em comum e que, por vezes, estão inter-relacionados ao analisar, sob uma perspectiva macro, o desenvolvimento. Dallabrida (2017, p. 88) destaca três elementos comuns nessas definições: “ (i) refere-se a um processo de mudança estrutural localizado; (ii) remete uma responsabilidade fundamental à sociedade regional; (iii) inclui a dinamização socioeconômica associada à melhoria da qualidade de vida da população”. Dessa forma, a escolha teórica pelo tema desenvolvimento regional parte da definição apontada por Boisier (2001, p. 7) que define desenvolvimento regional como “um processo de mudança estrutural localizada (num âmbito territorial chamado ‘região’) associada a um processo permanente de progresso da própria região, da comunidade ou sociedade local e de cada indivíduo membro de tal comunidade e habitante de tal território” (tradução nossa). Diante disso, a opção de utilizar o conceito de desenvolvimento regional para este estudo se afirma na condição de analisar o papel de duas instituições que estão inseridas nesse contexto regional, o COREDE Vale do Jaguarí como espaço de representação dos atores locais, e o IFFAR como instituição de ensino com o propósito de desenvolvimento regional a partir da formação em diversos níveis.

Ao se propor discutir o papel das instituições de ensino no desenvolvimento regional, a autora Chiarello (2015) refere-se à noção de espaço e região e ao grau de interação dessas instituições com os segmentos da sociedade. Esse entendimento remete à compreensão de capital social que se desenvolve neste espaço, no mesmo sentido em que, ao trazer a compreensão sobre o papel da universidade, considerando-o “determinante no desenvolvimento regional na medida em que as relações estabelecidas entre os agentes – universidades, empresas, sociedade civil – promovem o desenvolvimento” (CHIARELLO, 2015 p. 241). Reforça-se a tese de que a interação entre instituições de ensino, sociedade, empresas e o Estado é de fundamental importância para a promoção do desenvolvimento, seja de uma região, de um estado ou de uma nação.

Para compreender a importância da existência de conselhos regionais e sua atuação efetiva como espaço de controle social, articulação representativa e de desenvolvimento regional, faz-se necessário entender que a gestão pública, voltada à administração gerencial, para se tornar eficaz, depende de um processo de descentralização. No mesmo sentido, uma das principais qualidades que devem ser percebidas como essenciais nesse processo de descentralização democrática é a capacidade de governança territorial atribuída a esses conselhos, a fim de que a atuação seja voltada à gestão social do território que representam.

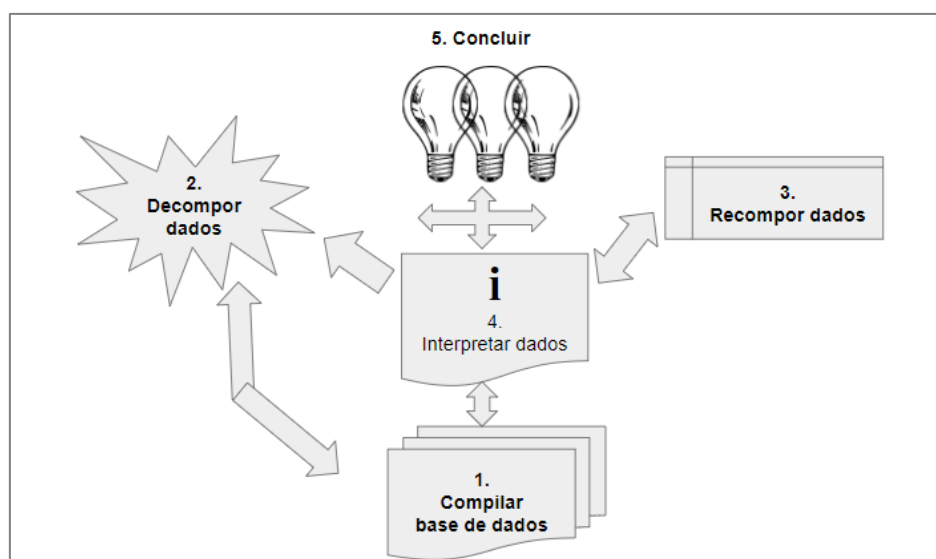
Como visto, Chiarello evidencia a importância do papel da sociedade nesses conselhos deliberativos, mas entende que a compreensão política e cidadã desse papel social deve ser constantemente trabalhada para que os conselhos não sejam desvirtuados de seu objetivo principal: desenvolvimento local e regional a partir do contexto social. Outro aspecto apontado por Bandeira (2011) diz respeito as dificuldades na atuação dos COREDEs referem-se ao excessivo número de mudanças procedimentais na forma de participação da população nas decisões de alocação de recursos, o que gera a descontinuidade da articulação entre os COREDEs e o Estado.

3. PERCURSO METODOLÓGICO

O estudo é norteado pela abordagem de pesquisa qualitativa, utilizando como método a pesquisa bibliográfica e documental. Yin (2016) afirma que por meio da pesquisa qualitativa é possível realizar estudos aprofundados sobre uma ampla variedade de tópicos, oferecendo maior liberdade na seleção de temas de interesse. A delimitação do universo de estudos aplica-se ao Instituto Federal Farroupilha, nos *Campi* localizados geograficamente na região do COREDE Vale do Jaguari, compreendidos como sendo os *Campi* de Jaguari e São Vicente do Sul, por considerar que estes representam na região a possibilidade de ensino técnico e tecnológico, públicos e gratuitos. Como recorte temporal, considera-se o período de vigência do Plano de Desenvolvimento Institucional do IFFAR, que compreende o interstício de 2014 a 2018, entendendo que os resultados deste estudo poderão contribuir com a formulação de estratégias para articulação da instituição com os segmentos sociais, no intuito de fomentar ações e projetos de extensão que visam o desenvolvimento regional.

No que se refere às possibilidades para organização e análise de dados, considera-se que na pesquisa qualitativa existem diferentes técnicas. Na visão de Yin (2016), independente da orientação adotada, a análise qualitativa segue um ciclo de cinco fases, sendo elas: i) compilar; ii) decompor; iii) recompor (e arranjar); iv) interpretar; v) concluir. Diante de tais aspectos, a presente pesquisa, primeiramente, conta com uma revisão bibliográfica que estabelece as principais categorias de análise do tema central deste estudo, que trata do desenvolvimento regional. Posteriormente, a pesquisa foi conduzida pela análise documental, utilizando a análise do modelo teórico proposto por Yin (2016). A análise documental foi atribuída aos seguintes documentos: o Plano de Desenvolvimento Institucional do IFFar; o Plano Estratégico de Desenvolvimento do COREDE Vale do Jaguari; as Atas das reuniões realizadas pelo COREDE Vale do Jaguari; e os Projetos de Extensão realizados pelos *Campi* Jaguari e São Vicente do Sul. A Figura 1 demonstra as cinco fases da análise, segundo o modelo teórico de Yin (2016) que será utilizado neste estudo. A figura sugere que a análise ocorreu de uma maneira não linear e sequencial, mas devido as setas bidirecionais, pode transitar entre uma fase e outra.

Figura 1 - Cinco fases de análise qualitativa e suas interações



Fonte: Adaptado de Yin (2016, p. 159)

Os instrumentos utilizados para análise e coleta de dados seguiram um roteiro de elementos a serem estabelecidos e investigados para que não se perca o ponto norteador da pesquisa.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise e discussão dos resultados apresenta-se organizada a partir de três aspectos. O primeiro estabelece o cruzamento entre os documentos institucionais norteadores das instituições representadas no estudo, sendo o PDI do IFFAR e o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) do COREDE Vale do Jaguari. A partir da abordagem metodológica e detalhamento dos documentos é possível identificar os aspectos de convergência entre os planos. A segunda e terceira etapa de análise utilizam como base os projetos de extensão executados pelo IFFAR nos *Campi* Jaguari e São Vicente do Sul, no período de 2014 a 2017. Na segunda etapa foi analisado se esses projetos estiveram em consonância com o PDI do IFFAR, bem como de acordo com os elementos teóricos que definem desenvolvimento regional, e na terceira etapa os projetos foram classificados conforme as demandas sociais apontadas pela comunidade, sendo considerado por base o PED do COREDE Vale do Jaguari.

4.1 Análise comparativa entre o PDI do IFFAR e do PED do COREDE Vale do Jaguari

Adotando a fase metodológica de recomposição, a partir da identificação dos principais elementos de cada documento, são apresentados os aspectos convergentes e divergentes entre o PDI do IFFAR e o PED do COREDE Vale do Jaguari. A partir da decomposição do PDI do IFFAR, constatou-se que Política de Extensão do IFFAR possui nove objetivos estratégicos voltados para a comunidade externa. O PED do COREDE Vale do Jaguari, por sua vez, organiza-se em cinco dimensões: ambiental, social, infraestrutura e gestão pública, econômica e institucional. Ao confrontar esses dois documentos,

observa-se que Política de Extensão do IFFAR, através de seus objetivos estratégicos, estratégias e diretrizes, está relacionada a quatro das cinco dimensões previstas no PED do COREDE Vale do Jaguari. Na **dimensão ambiental**, o PDI do IFFAR busca criar condições para a participação crítica e inserção da instituição nos projetos de desenvolvimento sustentável, prevendo a implantação de incubadoras sociais que levem em conta, além de aspectos relacionados às potencialidades e peculiaridades regionais, o foco na sustentabilidade. Já o PED do COREDE Vale do Jaguari associa suas estratégias, diretrizes e projetos à ações de preservação dos recursos naturais, uso e manejo adequado de agrotóxicos, bem como o incentivo à geração de energias renováveis.

A **dimensão social** se apresenta no PDI do IFFAR por meio da extensão, como um sistema aberto à sociedade, buscando atender a demandas postas nessa categoria, no mesmo sentido em que apresenta objetivos voltados para a proposição de projetos que buscam a valorização histórica e cultural da região, a promoção do desenvolvimento sustentável e o estímulo ao esporte e lazer. No PED do COREDE Vale do Jaguari, a dimensão social está relacionada à promoção de melhores condições sociais e de renda à população, com diretrizes voltadas para a diminuição da criminalidade, qualificação da segurança pública, melhoria e ampliação da saúde, a qualificação da educação e promoção de projetos e espaços voltados ao esporte, cultura e lazer.

Na **dimensão econômica**, os documentos apresentam maior similaridade, pois ambos apostam no empreendedorismo como ferramenta de desenvolvimento. O PDI do IFFAR indica objetivos estratégicos voltados para fortalecer o empreendedorismo, por meio de projetos que promovam o desenvolvimento dos arranjos produtivos locais. No mesmo sentido, o PED do COREDE Vale do Jaguari busca por meio do empreendedorismo, inovação, agregação de valor e diversificação da produção, melhorar a competitividade econômica da região.

Na **dimensão institucional**, o PDI do IFFAR busca atuar a partir de estudos e diagnósticos que apontam as principais demandas regionais, buscando valorizar projetos de pesquisa e extensão que atuam de forma interinstitucional. Essa relação é vista nas diretrizes do PED do COREDE Vale do Jaguari dessa dimensão, que acrescenta tópicos na formação de lideranças locais, setoriais e regionais, por meio da governança regional. A interinstitucionalidade das ações depende, primeiro, da compreensão dos atores sociais sobre o seu papel de representação e de gestão social, como já é apresentado no referencial, em que se traz o conceito de gestão social, segundo Tenório (2011), voltado para a descentralização e participação cidadã, por meio da gerência dos espaços públicos e dos arranjos institucionais, de forma participativa, em que o processo decisório é exercido pelos diferentes atores envolvidos. Diante de tais considerações, é possível identificar que, apesar de ocorrer convergência entre algumas estratégias do PDI do IFFAR e do PED do COREDE Vale do Jaguari, ainda existem diversas lacunas que podem ser exploradas. Entretanto, é importante considerar que o PDI do IFFAR representa o planejamento de toda a instituição, atualmente composta por 12 unidades – considerando um

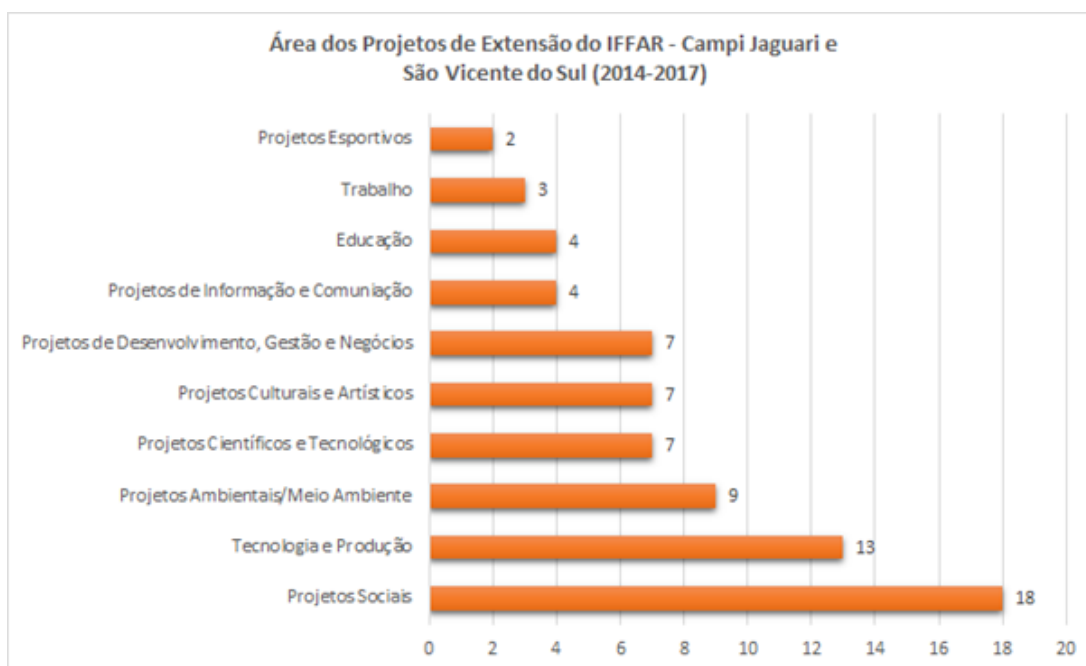
campus avançado e a Reitoria – e está presente em oito regiões delimitadas por COREDE's. Dessa forma, é provável que peculiaridades regionais não estejam dispostas neste documento, pois o nível de planejamento é macro institucional.

4.2 Análise dos projetos de extensão do IFFAR - *Campi* Jaguari e São Vicente do Sul

Os projetos de extensão desenvolvidos pelos *Campi* passaram pelas cinco fases de análise proposta por Yin (2016) – compilação, decomposição, recomposição, interpretação e conclusão. A fase de compilação incluiu a coleta dos dados, em que os projetos realizados nos anos de 2014 e 2015 foram obtidos junto às Coordenações de Extensão dos *Campi* e os projetos realizados nos anos de 2016 e 2017 foram extraídos do Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA). Iniciou-se, então, a fase de decomposição e recomposição dos dados, na qual, a partir da leitura dos projetos as informações decompostas em uma planilha, foi atribuído um código para cada projeto e foram extraídas informações a respeito do público-alvo, área e linha temática. Após a fase de recomposição, passou-se para a interpretação dos projetos quanto às questões norteadoras, elaboradas a fim de identificar os aspectos relacionados ao desenvolvimento regional esses projetos atendem. A avaliação dos projetos em relação a cada questão norteadora foi retomada diversas vezes, a fim de criar um padrão de análise que não prejudicasse os projetos em avaliação. Por fim, a conclusão contempla a demonstração gráfica e de quadros, que serão vistos na sequência, que ilustram os resultados obtidos na análise e possibilitaram identificar como o IFFAR vem atuando, junto ao COREDE Vale do Jaguari, nos projetos de extensão e nas demandas apontadas por este conselho.

Iniciando pela classificação em relação às áreas e linhas temáticas dos projetos de extensão, estas são determinadas no Edital de Cadastro das Ações de Extensão e seguem as orientações do FORPROEXT. O Gráfico 1, a seguir, demonstra as áreas dos projetos submetidos e executados pelo IFFAR nos *Campi* Jaguari e São Vicente do Sul, no período de 2014 a 2017.

Gráfico 1 - Área dos Projetos de Extensão do IFFAR - *Campi* Jaguari e São Vicente do Sul (2014-2017).



Fonte: elaborado pela autora, 2019.

No Gráfico 1 é possível observar que os projetos de extensão dos *Campi* Jaguari e São Vicente do Sul concentram-se principalmente na área de projetos sociais (18), de tecnologia e produção (13) e meio ambiente (09). Já as linhas temáticas que mais aparecem nos documentos relacionam-se à tecnologia e produção, desenvolvimento rural, divulgação científica e tecnológica, meio ambiente e desenvolvimento regional, as quais somam 30 projetos realizados no período de análise.

Outro dado importante analisado indica que, dos 74 projetos de extensão executados pelos *Campi* Jaguari e São Vicente do Sul no período de 2014 a 2017, 53 receberam fomento institucional, por meio de editais específicos para a concessão de bolsas e/ou apoio financeiro aos projetos, enquanto 21 projetos foram executados sem o aporte de recursos financeiros da instituição. Entretanto, uma das dificuldades em determinar a classificação de cada projeto esteve associada ao fato de que vários projetos se destinaram a públicos distintos, a exemplo de um mesmo projeto ter como público-alvo “gestores públicos, instituições não governamentais, servidores públicos, grupos organizados e associações (rural e urbano)” ou outro ser destinado a “educandos de escolas públicas e crianças e adolescente em situação de vulnerabilidade e com necessidades educacionais especiais”.

Tabela 1 - Resultado da análise dos 74 projetos de extensão em relação aos aspectos teóricos sobre o desenvolvimento.

(continua)

Questão norteadora de análise	SIM	NÃO
i) O projeto destina-se ao desenvolvimento de ações que reflitam em possibilidades de aumento de renda, através da relação trabalho-renda?	30	44
ii) Os resultados esperados com o projeto relacionam-se a questões de ordem política, sendo estas compreendidas através da responsabilidade do Estado, por meio de proposições de políticas públicas? (educação, segurança, saúde...)	19	55
iii) O projeto relaciona-se ao desenvolvimento ou melhoria das necessidades de cunho humano e social? (saúde, educação, transporte, alimentação, lazer...) Qual(is)?	54	20
iv) O projeto contempla a participação da sociedade na sua ação no controle social, bem como na construção de políticas interventivas?	16	58

(conclusão)

Questão norteadora de análise	SIM	NÃO
v) O projeto apresenta perspectivas de distribuição de renda junto ao público contemplado?	2	72
vi) O projeto destina-se a ações que fomentam o empreendedorismo local ou regional?	22	52
vii) O projeto contempla em suas ações ou espera contribuir com o desenvolvimento tecnológico?	17	57
viii) O projeto objetiva ou apresenta ações que reflitam na produção e difusão de conhecimentos, visando proporcionar o desenvolvimento socioeconômico sustentável em âmbito local e regional?	59	15
ix) O projeto contempla ações e atividades que possam dar visibilidade à organização da vida social e cotidiana dos sujeitos envolvidos no território que ocupam?	19	55

Fonte: elaborada pela autora, 2019.

É possível afirmar que os projetos de extensão desenvolvidos pelo IFFAR, nos *Campi* Jaguari e São Vicente do Sul atenderam somente as categorias teóricas de política, humana e social apresentadas

pelos autores. Ao observar que a maioria dos projetos realizados se relacionou aos aspectos de desenvolvimento ou melhoria das necessidades de cunho humano e social, sustenta-se o conceito sobre desenvolvimento apontado por Oliveira (2002, p. 40). O autor afirma que “o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social”, conquistado a partir do aumento das condições sociais e de renda, transformadas para satisfazer necessidades de saúde, educação, habitação, entre outras.

4.3 Relação entre os projetos de extensão do IFFAR e as demandas sociais do Plano Estratégico de Desenvolvimento do COREDE Vale do Jaguari.

A análise dos projetos de extensão em relação ao Plano Estratégico de Desenvolvimento do COREDE Vale do Jaguari tem por objetivo identificar como as demandas contidas no documento de planejamento do COREDE estão sendo acolhidas pelo IFFAR. Diante disso, após o desdobramento do PED do COREDE Vale do Jaguari, foi possível identificar em quais diretrizes e projetos estratégicos os projetos e extensão do IFFAR dos *Campi* Jaguari e São Vicente do Sul podem estar inseridos. Constatou-se que dos 74 projetos analisados, apenas dois fizeram referência ao Plano Estratégico de Desenvolvimento do COREDE Vale do Jaguari. A utilização do PED como referência para a elaboração de uma proposta de projeto de extensão demonstra o real interesse em colaborar com a região, no sentido de identificar suas demandas e adequá-las com a capacidade intelectual disponível na instituição para o seu desenvolvimento. Entretanto, dos 72 projetos realizados e que não fizeram referência ao plano estratégico de desenvolvimento da região, 21 não obtiveram relação com as diretrizes e projetos estratégicos. Isto implica em afirmar que esses projetos não atenderam a uma demanda coletiva voltada para o desenvolvimento da região.

Dentre os projetos que tiveram algum tipo de relação identificada com as diretrizes e os projetos estratégicos da Carteira de Projetos do COREDE Vale do Jaguari, a maior parte se concentrou na dimensão econômica. Com o total de 26 projetos relacionados, dos quais 19 estavam associados a quarta diretriz econômica, que consiste em “ampliar o desenvolvimento a partir da inovação tecnológica, de pesquisas, de negócios inovadores, da formação de arranjos produtivos, do empreendedorismo e da qualificação da mão-de-obra”. Nas diretrizes da dimensão social do PED foi possível enquadrar 20 projetos de extensão dentre o total analisado no período. Destes, oito foram associados à diretriz social, responsável por “proporcionar projetos e ações que visem a redução da pobreza, inclusão e assistência social”.

Na dimensão ambiental foram identificados seis projetos de extensão relacionados às diretrizes dessa área. Os projetos foram classificados igualmente em três diretrizes ambientais, sendo elas: promover a preservação dos recursos e das belezas naturais; viabilizar o manejo adequado de agrotóxicos na produção; e reduzir a carga de resíduos jogados no meio ambiente e estimulando correto manejo, uso

e reuso dos mesmos. Por último, na dimensão institucional do PED, foi possível relacionar cinco projetos de extensão realizados no período de análise, dentre os quais, quatro estiveram associados à diretriz institucional, que visa “alavancar as relações interinstitucionais locais e regionais”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa perspectiva buscou-se refletir sobre a importância das práticas democráticas e seu significado no âmbito educacional. O estudo almejou discutir o papel da Política de Extensão do Instituto Federal Farroupilha para o desenvolvimento regional, a partir das demandas sociais advindas da comunidade, por meio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Delimitou-se a região do COREDE Vale do Jaguari, como universo de estudo. Para o desenvolvimento da pesquisa optou-se por realizar uma análise documental, a partir dos documentos institucionais do IFFAR e do COREDE Vale do Jaguari, a fim de identificar quais aspectos relacionados ao desenvolvimento regional estão presentes nas estratégias dessas instituições.

A partir da análise dos resultados, apontou-se que existem lacunas em relação ao nível de interação entre o IFFAR e o COREDE Vale do Jaguari. Constatou-se a necessidade de aperfeiçoamento dos projetos de extensão executados pelos *Campi Jaguari* e São Vicente do Sul, no sentido de identificar a origem da demanda e relacioná-la às estratégias institucionais indicadas no PDI do IFFAR e no PED do COREDE Vale do Jaguari. Do mesmo modo, identificou-se que existe uma carência de compreensão dos atores sociais, estes ocupantes de assentos de representação no COREDE Vale do Jaguari, em relação ao seu papel de representação social e a importância da atuação efetiva dos representantes das instituições de ensino no COREDE para o alinhamento das estratégias institucionais e a promoção do desenvolvimento regional.

Dessa forma, como proposta de intervenção às instituições analisadas, foram sugeridas ações que incluem o aprimoramento dos mecanismos de cadastro e seleção dos projetos de extensão; a aproximação dos gestores da área de extensão, dos *Campi Jaguari* e São Vicente do Sul, junto ao COREDE Vale do Jaguari; o aperfeiçoamento dos mecanismos existentes para o levantamento de demandas, como as reuniões do COREDE, assim como a criação de outras estratégias para definir as necessidades em nível local.

REFERÊNCIAS

- ALLEBRANDT, S. L. et al. (2011). Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. Cad. EBAPE.BR. 9(3), 914-945.
- BANDEIRA, P. S. (2011) Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os Coredes do Rio Grande do Sul. In: DALLABRIDA, V. R. (org.). Governança territorial e desenvolvimento:

descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond.

BOISIER, S. DESARROLLO (LOCAL): ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO? In: Madoery, Vázquez-Barquero, A. 2001 Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Homo Sapiens, Rosario, Argentina.

CHIARELLO, I. S. (2015) A universidade e seu papel no desenvolvimento regional: contribuições do PROESDE. Revista Extensão em Foco. 3(1), 240-257.

DALLABRIDA, V. R. (2017) Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização político-administrativa. Rio de Janeiro: Garamond.

FURTADO, C. (1961) Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

TENÓRIO, F. G. (2011). Descentralização político-administrativa, gestão social e participação cidadã. In: DALLABRIDA, V. R. (org.). Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. p. 73-93. Rio de Janeiro: Garamond.

YIN, R. K. (2016). Pesquisa qualitativa do início ao fim. Porto Alegre: Penso.



50. Factors Associated With Help-Seeking among People of the Haredi Faith-based Community

Anat Freund¹⁷⁹

Elad Baruchin, M.S.W.¹⁸⁰

563

Abstract: Over the course of the State of Israel's existence, Haredi society has exhibited unprecedented growth rates. As in any society, there are Haredi individuals who require help in times of need. For any person, seeking psychological help is not easy, but a prior condition for psychological assistance is a readiness to seek help. The goal of this study was to examine the degree of readiness to seek professional psychological assistance in Haredi society. Literature shows that members of Haredi society refrain from openly seeking help, due to the stigma attached to doing so, more than members of other segments of Israeli society, who do not perceive it so much as something that should be concealed. The present study intends to directly examine the position of Haredi society and seeking professional psychological help.

The study encompassed 146 Haredi participants, who were directly requested to complete a position questionnaire based on four sub-questionnaires covering four subjects: readiness to seek psychological help; degree of community, family, social and rabbinical support; mental health beliefs; and demographics.

Findings show that the readiness to seek professional help is viewed as a need that does not conflict with either the society's religious views or its religious leaders, such as the Rabbi. Furthermore, we found a gender difference in seeking psychological help.

A thorough examination of the findings shows that Haredi society not only does not consider seeking professional psychological help as a threat, but actually considers it a necessity which does not contradict Haredi society's existing networks of support and its religious precepts. Clearly, a distinction is made between being Haredi and seeking psychological help. The need for professional psychological help, even from a secular practitioner, is not perceived as contradicting the religious-Haredi position. It appears that despite the risk of ideological conflict between therapeutic theories and religious ideology, members of Haredi society consider psychological help as a neutral field, similar to medicine, towards which religion is indifferent. Just as a Haredi person would visit a physician, so also will she seek professional psychological help in cases of mental anguish.

Keywords: Seeking psychological help; Haredi society; Cultural beliefs; Health beliefs; Faith-based community

¹⁷⁹ University of Haifa, School of Social Work

¹⁸⁰ University of Haifa, School of Social Work

Introduction

The “Haredi” or “Ultra-Orthodox Jewish (UOJ)” population is a unique group characterized by an ideology of living in accordance with observance of *Mitzvoth* and studying the *Torah* (Jewish religious commandments). According to the Central Bureau of Statistics in Israel (2017), the proportion of the Haredi population within the general population in Israel is about 9%. This group is a closed, separatist society with laws that differ from those of the surrounding secular society (Freund & Band-Winterstein, 2013).

The process of seeking professional psychological help is a complicated one for any individual. The decision to seek psychological help is an important one, which can greatly affect the seeker’s quality of life. It is a complex decision that requires one’s acknowledgement of his own difficulties as well as faith in his ability to receive help and create change (Corrigan & Rusch, 2002). As a rule, research dealing with the decision to seek professional psychological help is extensive and well based; however, it lacks an undifferentiated reference to such decisions in differentiated minority groups. The Haredi society is still a differentiated minority group within Israeli society, even though it is becoming more central and is perceived as a growing society – as regards both size and influence (Band-Winterstein & Freund, 2015). In the context of these shifts, the rationale of this paper is to examine the readiness of Haredi people to seek psychological help, in order to offer culturally-sensitive interventions for this unique group. More specifically, we will examine the factors affecting the readiness to seek psychological help, emphasizing the effect of informal factors, such as social support, the Rabbis’ standing, health beliefs and demographics.

Theoretical Framework

Seeking for Help. In order to deal with unavoidable difficulties and stress, an individual develops ways of responding to crises throughout his life. His choice of response will depend on physical, psychological, societal and economic factors that could impact his decision. The request for help can be addressed to relatives, neighbors, friends, religious authorities or professional help (Freund & Band-Winterstein, 2013). Four conditions must exist in order for an individual to be willing to seek help: (1) Acknowledgement of the need; there is a problem that he cannot solve on his own; (2) Readiness to expose himself in front of another; (3) Readiness to allow another individual to exert a certain level of control over his life; (4) Readiness and desire to change (Keith-Lucas, 1972).

Many impediments may hinder the troubled individual, preventing him from seeking professional help. Firstly, he must acknowledge that his situation is problematic and requires assistance; as long as he does not acknowledge this, he will not seek help (Lee, 1996). Secondly, he must overcome the shame barrier and the damage to his self-image; as the threat to his self-image grows more severe, the individual is less likely to seek psychological help. In contrast with impediments that prevent seeking

psychological help, there are main motives that bring about requests for help and integration in therapy, including: accumulating a series of struggles and failures in different fields, and increasing feelings of shame and guilt.

Health Beliefs and Readiness to Seek Professional Psychological Help. In the early 50s, the Health Beliefs Model (HBM) was developed and successfully used to advance preventive action and test the response to seeking public education programs. At the base of the model is the definition that health beliefs are a system of cognitive concepts and positions that influence healthy behavior (Becker et al., 1977). The current research model relies on Becker's (1974) Health Beliefs Model, in which the impediments that can predict the reluctance to willingly seek psychological help can be identified, as well as the factors that encourage seeking professional psychological help in the Haredi society. The Haredi individual has a unique beliefs system in regards to his psychological health. Sometimes, he believes that he can cure and deal with his psychological problems on his own, sometimes he will turn to the Rabbi or a close figure from his community, and other times he will turn to his belief that God will provide regarding his psychological difficulties. The current research attempts to examine the connection between these three health beliefs and the level of readiness to seek professional psychological help in the Haredi society.

Haredi Society Characteristics. It is customary to use the term "Haredi" to describe a group characterized by an ideology of living in accordance with observance of mitzvot and studying the Torah, while fully observing all Halachic laws. This group can be identified as a closed, separatist society with laws that vary from the surrounding secular society; a society in which the individual's role is to overcome his personal desires, since self-gratification is a problem that one must overcome (Freund & Band-Winterstein, 2013). This society is characterized by separatism from the secular environment, whilst attempting to solve most conflicts within the context of the Haredi society, except for extreme cases. A unique characteristic of the Haredi society is the Rabbinical authority at the center of the social construct. Despite the conservative characteristics of the Haredi society, signs of change are obvious, and find expression in new phenomena and exposure to phenomena that used to be hidden. The Haredi society is dependent on the secular society, especially regarding issues where they lack internal resources, such as the ability to deal with psychological health, domestic violence, addictions, etc. (Baum, 2007).

Readiness to Seek Psychological Help in the Haredi Society as a Mediating Community. The Haredi society is ambivalent towards seeking psychological help. On the one hand, they use state services when needed, but on the other, they show suspiciousness, and at times even hostility, toward the

services provided by those who object to their religiousness and cultural background (Popovsky, 2010). The Haredi society's tendency to avoid self-exposure in therapy is sometimes explained by the premise that this society is not individual-centered (Freund & Band-Winterstein, 2013). In the Haredi society, the collective perspective is more central than the individual perspective, which sees the individual at the center. As a result, this perspective contrasts with psychological therapy, which focuses on helping the individual. Furthermore, studies indicate that most people who require psychological help prefer to initially turn to an informal support system first, and only after this initial attempt, to professionals. In regard to social support in collectivist communities, like the Haredi society, a higher level of family support has been found when dealing with the pressures of daily life, as well as more social support (Malach-Pines & Zaidman, 2003).

Gender and Readiness to Seek Psychological Help. Gender is one of the main socio-demographic factors predicting readiness to seek help. In general, women seek help more than men, and from formal help sources, in particular (Clement et al., 2015). These differences are mostly the result of the varying socialization processes between men and women. Gender roles are expressed, among other ways, in the fact that seeking help and dependency are traditionally linked to the woman's role; therefore, differences in help-seeking patterns reflect a self-fulfilling social expectation (Gavranidou & Rosner, 2003). It is possible that the stereotypical factor will affect the difference between women and men's seeking of psychological help in the Haredi society.

Objectives. The Haredi society includes various groups that differ according to their unique dynamics. The common division is comprised of three sub-groups: Hassidim, Lithuanians and Sephardic. Hypothesis 1 proposes that differences will be found among the sub-groups of the Haredi society in regards to readiness to seek professional psychological help and the level of existing support in each sub-group.

The level of support given to an individual influences his level of need to seek professional psychological help. In the Haredi society, it is common to receive help and support from the community. Such support can come from family, friends, as well as the organized society to which the individual belongs (Malach-Pines & Zaidman, 2003). Despite this extensive support network, it is known that a readiness to seek professional psychological help exists in the Haredi society (Edelstein et al., 2016). Thus, Hypothesis 2 is - community support provides a partial and significant answer in fulfilling the needs of society members. The Haredi society possesses a developed level of community support and aid organizations, so that seeking the help of the informal systems satisfies many needs (Lazar & Bjorck, 2016). Community support, obtained by being associated with an organized society

involved in its citizens' private lives, can influence the readiness to seek help. Hypothesis 3 proposes: as community support increases, readiness to seek psychological help also increases.

This research attempts to examine whether various support contradict each other (Baum, 2007). This is all based on the understanding that the Rabbi has great weight in regards to readiness to seek professional psychological help. Thus, Hypothesis 4 proposes: as Rabbinical support increases, readiness to seek psychological help also increases.

In the general society, we know that women are more willing to seek help than men. One of the factors of such a difference is that seeking help and dependency are traditionally linked to the woman's role (Gavranidou & Rosner, 2003). In the inherently traditional Haredi society, it is reasonable to assume that such differences exist, and are even more significant than in the secular society. Thus, Hypothesis 5 proposes: differences will be found between men and women regarding their level of readiness to seek professional psychological help in the Haredi society as well.

In the Haredi society, couples get married and start a family when they are young. They usually meet by way of match-making (Shiduch), and so have no in-depth knowledge of one another before the marriage. In addition, domestic peace is a core value in the Haredi family. Thus, Hypothesis 6 proposes: differences will be found between married men and women and non-married men and women regarding their level of readiness to seek professional psychological help.

Health beliefs and the concept of impediments express the subject's belief in his ability to cure himself and the notion that he does not require external help. Sometimes, the individual believes he can cure and deal with his psychological problems on his own; other times, he will turn to a Rabbi or another close figure from his community, while still other times he will turn to his faith in God and the belief that religion will provide for his psychological difficulties. Thus, Hypothesis 7 proposes: the higher the level of health beliefs and the concept of impediments are, the lower the level of readiness to seek help will be.

Methodology

Sample. 146 subjects agreed to take part in the research and complete the questionnaire. Subjects were sampled in a purposeful convenience sample, in different and random areas of Israel, so that the proportion of the subjects' residential areas in the sample is similar to the residential areas of the Haredi population in Israel. Moreover, the sample was divided according to the sub-populations that exist in the Haredi society, and then further divided into three main sectors: Hassidim, Lithuanians and Sephardic.

Research Tools. The research tool is a closed position questionnaire. All answers are on a 1-5-point Likert scale, where 1 = Highly Disagree and 5 = Highly Agree. In addition, the participants were asked to answer a demographic questionnaire.

Questionnaire on Readiness to Seek Psychological Help: The tool examines the individual's readiness to seek help, and is based on a previous questionnaire (Keith-Lucas, 1972) that includes 25 items. The index that examines readiness to seek psychological help is compatible with the main phenomenon this paper attempts to examine ($\alpha=0.827$).

Family, Society, and Rabbinical Support Questionnaire: The tool examines the individual's level of environ-psychological support. The questionnaire was developed in order to test the subject's support system in emotional, psychological and social fields (Zimet et al., 1988). The original questionnaire includes 12 self-reported items, divided into three groups and referring to three sources of support: family, friends and significant others. In the current research, two items have been added and several changes have been made that are appropriate for the types of support that exist in the Haredi society. The tool was found to be highly credible, $\alpha = 0.85-0.91$ for all three support components.

Health Beliefs and Mental Blocks Concept Questionnaire: The measuring tool is based on the Health Beliefs Model, which tests behaviors and positions that prevent the seeking of therapy or treatment that is meant to promote health. The health beliefs questionnaire has been translated into Hebrew from the Champion questionnaire (1999). The questionnaire has 19 items that examine the statements' level of correctness according to the subject (Azaiza & Cohen, 2006), in which the measuring tool's reliability ranged between 0.87 and 0.92.

For the purpose of the current paper, the items were divided into three fields: general health beliefs, i.e., statements describing the individual's general perception that his psychological health depends on his belief, 4 items: ($\alpha=0.574$); health beliefs when turning to a Rabbi, 4 items: ($\alpha=0.605$); and health beliefs that rely on religion, 12 items: ($\alpha=0.804$). The questionnaire's reliability for the 20 items is $\alpha=0.806$.

Demographic Questionnaire: This questionnaire was specifically constructed for this paper, and addresses the following data about subjects: age, gender, marital status, education, social association, occupational status, economic status, and area of residence.

Results

Table 1 displays correlations between research variables. It can be seen that there are positive and significant correlations between all support variables.

Table 1: Correlations Matrix of Study Variables (N=146)

	Readiness to Seek Psychological Help	Rabbinical Support	Community Support	Social Support	Family Support	General Health Beliefs	Health Beliefs that Rely on Religion
Rabbinical Support	0.205**	--	--	--	--	--	--
Community Support	0.364**	0.513**	--	--	--	--	--
Social Support	0.282**	0.365**	0.607**	--	--	--	--
Family Support	0.334**	0.252**	0.691**	0.530**	--	--	--
General Health Beliefs	-0.522**	-0.158	-0.302**	-0.36**	-0.304**	--	--
Health Beliefs that Rely on Religion	-0.139	0.217**	0.111	-0.054	0.091	0.053	--
Health Beliefs when Turning to a Rabbi	-0.056	0.246**	0.317**	0.128	0.263	-0.059	0.606**

p<0.01** p<0.05*

The following correlations are clearly significant and robust: between society and family support (r=0.69, p<0.01); between society and social support (r=0.61, p<0.01); between social and family support (r=0.53, p<0.01); and between society and Rabbinical support (r=0.51, p<0.01).

Table 2 displays the differences regarding readiness to seek professional psychological health, divided between men and women.

Table 2: t-Test for the Examination of Differences between Men and Women in their Readiness to Seek Psychological Help in the Haredi Society (N=142)

Variable Values	Sample	Mean	Standard Deviation	t-Test Value
	N	M	SD	
Men	77	3.74	0.52	-4.26***
Women	65	4.12	0.52	

***p<0.001

Table 2 indicates that in order to examine differences between men and women regarding their level of readiness to seek psychological help, a t-test was computed for the independent variables and a significant difference was found to exist between men and women [t(140)=-4.262, p<0.001].

Table 3 displays differences in regards to the level of social support, divided into relevant sub-groups in the Haredi society: Hassidim, Lithuanians and Sephardic.

Table 3: ANOVA Test for the Examination of Differences between Three Haredi Sub-Groups in their Readiness to Seek Psychological Help (N=142)

Variable Values	Sample	Mean	Standard Deviation	F Value
	N	M	SD	
Hassidic	37	3.76	1.04	7.20**
Lithuanian	54	4.31	0.67	
Sephardic	51	3.73	0.94	

**p<0.01

It can be seen that there is a significant difference between Lithuanians (M=4.315, SD=0.668), whose level of social support is higher than that of the Hassidim (M=3.761, SD=1.044) and Sephardic (M=3.725, SD=0.937) (p<0.01) populations.

Table 4 displays married and non-married individuals' level of readiness to seek professional psychological help.

Table 4: t-Test for the Examination of Differences between Married and Non-Married Haredi Individuals in their Readiness to Seek Psychological Help (N=142)

Variable Values	Sample N	Mean M	Standard Deviation SD	t-Test Value
Married	107	4.02	0.47	3.74**
Non-Married	35	3.58	0.64	

***p<0.001

The findings show that married individuals exhibit a higher level of readiness to seek professional psychological help (M=4.023, SD=0.474) than non-married individuals (M=3.584, SD=0.64).

Table 5 displays a hierarchical regression for predicting the level of readiness to seek professional psychological help. In order to examine the influencing factors, a hierarchical regression test was prepared in 4 models on four groups of variables: (1) Demographic variables; (2) Sub-Group; (3) Support Variables; (4) Various Health Beliefs.

Table 5: Multiple Hierarchical Regression for Predicting Readiness to Seek Psychological Help by Demographic Variables, Group, Supports and Various Health Beliefs (N=142)

Variables	Model 1 B (t)	Model 2 B (t)	Model 3 B (t)	Model 4 B (t)
Demographic Variables				
Gender	0.268 (3.174)**	0.265 (3.394)**	0.148 (1.954)	0.192 (2.515)*
Age	-0.014 (-0.166)	-0.059 (-0.736)	-0.015 (-0.194)	-0.050 (-0.667)
Education Level	0.078 (0.923)	0.034 (0.438)	0.076 (1.005)	0.021 (0.279)
Marital Status	0.255 (2.578)**	0.278 (3.177)**	0.221 (2.676)**	0.225 (2.769)**
Group Variables				
Haredi Sub-Group	-0.045 (-0.556)		-0.015 (-0.218)	
Support Variables				
Rabbinical Support	0.031 (0.366)		0.068 (0.825)	
Community Support	0.144 (1.171)		0.180 (1.543)	
Social Support	0.147 (1.597)		0.020 (0.222)	
Family Support	0.146 (1.384)		0.124 (1.267)	

Various Health Beliefs

Health Beliefs that Rely on Religion	-0.063 (-0.704)	-0.028 (-0.314)		
Health Beliefs when Turning to a Rabbi	-0.024 (-0.275)	-0.157 (-1.734)		
General Health Beliefs	-0.449 6.234)***	(- 4.799)***	-0.353	(-

Models Summary

R²	0.195	0.342	0.387	0.471
Adjusted R²	0.165	0.301	0.354	0.419
F	6.415***	8.312***	11.551***	9.061***

***p<0.001; **p<0.01; *p<0.05

Model 4 included all four variable groups, and was found significant [$F(12,122)=9.06$, $p<0.001$]. An analysis of the model shows that three factors were able to predict 41.9% of the variance of the readiness to seek professional psychological help in the Haredi society. The analysis showed that, in addition to gender and family status, general health beliefs is a factor that predicts readiness to seek professional help.

Conclusive Notes

The findings of this paper reinforce the need to understand that the Haredi population is more complex than what was previously thought, even in the context of the level of support and readiness to seek professional psychological help. Future studies should examine the differences between small, and more differentiated, sub-groups, which more accurately reflect the current distribution within the Haredi society. It is possible that such further divisions will also lead to more significant results in the context of seeking psychological therapy. In contrast with these findings, the current research found positive correlations between the various levels of support and readiness to seek psychological help (Sand & Miyazaki, 2000). It seems that the Haredi society separates family, society and even Rabbinical types of support from professional psychological help. Thus, it is possible to conclude that the professional role of psychological help in the Haredi society - help that comes together with the support of the family and the surrounding environment/community - has great importance in providing “the missing part” inside the support networks existing within the Haredi society.

The literature shows that gender differences have far-reaching implications in various fields of life, whereby this research examines such differences in relation to seeking psychological help (Topkaya, 2014). It appears that the “gender” differences in seeking professional psychological help crosses the

“sector” boundaries, so that the Haredi society is no different than the secular society in reference to gender differences and the readiness to seek psychological help. The only gender-based difference was found in the level of religiousness, where Haredi women were more religious than Haredi men. No studies have been performed examining the impact of the level of religiousness on the readiness to seek professional psychological help; however, the stigma is that religious ideology is in contradiction to professional psychological help (Siordia, 2016).

The findings show that there is a significant difference in the readiness to seek professional psychological help between married and non-married individuals. Despite the shifts that the Haredi society has experienced in recent years, the customary way of forming a relationship is via match-making (Siordia, 2016). A negative association related to psychological problems in the family could prevent family members from finding a good match. Thus, it is reasonable that Haredi singles fear seeking professional psychological help, since it will create a negative impression regarding their character, which may harm their future marriage prospects. On the other hand, married couples no longer need fear this negative label; in fact, married couples seeking professional psychological help in order to preserve their marriage would not be labeled in the same negative manner.

Due to the Rabbis’ difficulty in dealing with the divorce phenomena, the coping of a couple who wish to divorce is more complicated. In addition, the general health beliefs variable had a significant influence on seeking psychological help and wellbeing. Rabbis have changed their attitudes towards social workers, and now encourage professional psychological help, if necessary, and even take part in the therapeutic process (Band-Winterstein & Freund, 2015).

In conclusion, the paper indicates the high state of readiness of Haredi individuals to seek professional psychological help. These findings oblige policymakers to examine whether there are enough professional therapists providing this service to the Haredi society. Moreover, there is a need to examine the extent to which the overall policy of existing professional psychological help is accessible to the Haredi society. Especially at a time when Israeli society is busy with the issue of equal burden, which requires the Haredi society to share the national burden, it is important to also understand the personal needs of the Haredi society, and find an appropriate way to make professional psychological help accessible to those who need it in the Haredi society.

References

- Azaiza, F., & Cohen, M. (2006). Health beliefs and rates of breast cancer screening among Arab women. *Journal of Women’s Health, 15*(5), 520-530.
- Band-Winterstein, T., & Freund, A. (2015). Is it enough to "speak Haredi"? Cultural sensitivity in social workers encountering Jewish ultra-Orthodox clients in Israel. *British Journal of Social Work, 45*, 968-987.

- Baum, N. (2007) 'It's not only cultural differences: Comparison of Jewish Israeli social work students' thoughts and feelings about treating Jewish Ultra-Orthodox and Palestinian Israeli clients'. *International Journal of Intercultural Relations*, 31, 575-589.
- Becker, M.H. (1974). The health belief model and sick role behavior. *Health Education Monographs*, 2(4), 409-419.
- Becker, M.H., Maiman, L.A., Kirscht, J.P., Haefner, D.P., & Drachman, R.H. (1977). The health belief model and prediction of dietary compliance: A field experiment. *Journal of Health & Social Behavior*, 18, 348-366.
- Champion, V.L. (1999). Revised susceptibility, benefits, and barriers scale for mammography screening. *Research in Nursing & Health*, 22, 341-348.
- Clement, S., Schauman, O., Graham, T., Maggioni, F., Evans-Lacko, S., Bezborodovs, N., ... & Thornicroft, G. (2015). What is the impact of mental health-related stigma on help-seeking? A systematic review of quantitative and qualitative studies. *Psychological Medicine*, 45(1), 11-27.
- Corrigan, P.W., & Rusch, N. (2002). Mental illness stereotypes and service use: Do people avoid treatment because of stigma? *Psychiatric Rehabilitation Skills*, 6, 312-334.
- Edelstein, O.E., Band-Winterstein, T., & Bachner, Y.G. (2016). The meaning of burden of care in a faith-based community: the case of ultra-Orthodox Jews (UOJ). *Aging & Mental Health*, 1-11.
- Freund, A., & Band-Winterstein, T. (2013). Between tradition and modernity: Social work related change processes in the Jewish ultra-Orthodox society in Israel. *International Journal of Intercultural Relations*, 37, 422-433.
- Freund, A., & Band-Winterstein, T. (2016). Cultural psychiatry: A spotlight on the experience of clinical social workers' encounter with Jewish ultra-orthodox mental health clients. *Community Mental Health Journal*. doi: 10.1007/s10597-016-0056-9
- Gavranidou, M., & Rosner, R. (2003). The weaker sex? Gender and post-traumatic stress disorder. *Depression & Anxiety*, 17(3), 130-139.
- Keith-Lucas, A. (1972). *Giving and taking help*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Lazar, A., & Bjorck, J.P. (2016). Gender differences in the structure and perception of religious support in a religious Jewish sample. *Psychology of Religion & Spirituality*, 8(3), 235-243.
- Lee, M.Y. (1996). A constructivist approach to the help-seeking process of clients: A response to cultural diversity. *Clinical Social Work Journal*, 24, 187-202.
- Malach-Pines, A., & Zaidman, N. (2003). Israeli Jews and Arabs similarities and differences scales. *Journal of Clinical Psychology*, 60(1), 11-27.
- Popovsky, M.A. (2010). Special issues in the care of Ultra-Orthodox Jewish psychiatric in-patients. *Transcultural Psychiatry*, 47, 647-672.

Sand, G., & Miyazaki, A.D. (2000). The impact of social support on salesperson burnout Components. *Psychology & Marketing*, 17(1), 13-26.

Schnall, E. (2006). Multicultural counseling and the Orthodox Jew. *Journal of Counseling & Development*, 84, 276-282.

Siordia, C. (2016). On the relationship between gender roles attitudes, religious ideology and familism in a sample of adults in the United States. *Journal of International Women's Studies*, 17(4), 229-244.

Topkaya, N. (2014). Gender, self-stigma, and public stigma in predicting attitudes toward psychological help-seeking. *Educational Sciences: Theory & Practice*, 14(2), 480-487.

Zimet, G.D., Dahlem, N.W., Zimet, S.G., & Farley, G.K. (1988). The multidimensional scale of perceived social support. *Journal of Personality Assessment*, 52(1), 30-41.



51. A Coordenação entre Serviços de apoio social para Crianças e Famílias no espaço europeu

Rita Pratas¹⁸¹

Joana Guerra¹⁸²

Catarina Leitão¹⁸³

Clara Barata¹⁸⁴

576

Abstract: The complexity and interdependence of issues that affect children and families in socially vulnerable situations suggest an integrated approach, intersectoral cooperation and investment in local governance. Interagency working has been recognized as an opportunity for the development of policies and practices intended to reduce social and educational inequalities.

Based on a descriptive and exploratory study, with a qualitative and cross-sectional nature, this article aims to describe the state, facilitating factors, barriers, and impacts of inter-agency coordination of services for culturally and linguistically diverse children and families.

Heads of services, coordinators and local government representatives were identified as key-informants in the local services system. Considering all the participating countries, 61 key-informants were interviewed. The interviews were conducted in nine European countries: the Czech Republic, Germany, Greece, Italy, the Netherlands, Norway, Poland, Portugal, and the United Kingdom.

The overall goal of this article is to provide recommendations for future policies and practices in the field of inter-agency coordination to reduce social and educational inequalities in Europe. However, the development of policies needs to be adapted to the context in which inter-agency working occurs, considering the specificity of the political, economic, social and cultural systems and the contextual and organizational reality that frames and / or motivates interagency work.

Keywords: Local Governance; Coordination; Social Support; Children and families

INTRODUÇÃO

A implementação de políticas sociais visa a resolução de problemas reconhecidos publicamente, desenvolve-se em vários níveis de ação e confere a participação de diferentes tipos de atores - governantes, administração pública, grupos de interesse, organismos privados, cidadãos, - que agem

¹⁸¹ Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, ritaipratas@gmail.com

¹⁸² Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra

¹⁸³ Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra

¹⁸⁴ Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra

em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos (Araújo, 2017; Howlett & Cashore, 2014; Knoepfel, 2011).

Este artigo enquadra-se no modelo de governança local, composto por um sistema de negociação que envolve a cooperação entre atores públicos e privados na produção e execução de políticas públicas (Pülzl & Treib, 2007).

O estado regulador do século XX encetou uma mudança fundamental na agenda e no foco das políticas públicas (Majone, 1994). A instalação do neoliberalismo trouxe como efeito a descaracterização do Estado de Bem-Estar e, por conseguinte, uma retórica centrada na privatização e na expansão do mercado (Guerra, 2016; Streeck, 2013). Neste contexto, o Estado readaptou os seus meios e modelos de intervenção, desencadeando metodologias de ação, que lhe permitiram gerir uma ação pública seletiva, personalizada e de maior proximidade aos cidadãos (Albuquerque & Luz, 2016). Destarte, a contratualização de serviços com agências privadas, que substituíram o Estado no cumprimento das suas funções sociais, contribuiu para a liberalizaram de alguns aspetos da administração e gestão pública (Clarke & Newman, 1997; Polanyi, 2012; Krupavičius et al., 2013; Pollitt, 2013). Esta mudança foi acompanhada pela respetiva renovação legislativa, que passou a enquadrar a atuação do setor privado lucrativo e não lucrativo na implementação e execução de serviços decorrentes de medidas de política pública no geral e das políticas sociais em particular (Krupavičius et al., 2013; Haia e Harrop, 2016).

A mercantilização dos serviços de apoio social resultou num novo tipo de fragmentação do Estado de Bem-Estar que deu frutos, considerando que foi acompanhada por uma narrativa defensora da necessidade de modernização dos serviços públicos, e pelas vantagens de uma governança multi-ator considerada particularmente relevante para o tratamento de problemas com especial complexidade. Estes problemas são considerados multifacetados, com causas subjacentes complexas e sem solução clara, como é o exemplo do insucesso escolar de crianças provenientes de contextos sociofamiliares desfavorecidos (Bogdanor, 2005; Green & Clarke 2016; Haynes, 2015). Para resolver problemas complexos, os subsistemas de ação política não podem ser controlados apenas pelos atores estatais; pelo contrário, devem fundamentar-se numa arquitetura de interação entre atores públicos e privados e ao nível local (Adam & Kriesi, 2007).

Atualmente, a política europeia incentiva os Estados a desenvolverem estratégias sólidas de governança local e multi-ator para a promoção da educação inclusiva e para o apoio a crianças e famílias em situação de vulnerabilidade social (Barnes, 2017; Burns e Köster, 2016; PNUD, 2007). Estas orientações fundamentam-se em dois argumentos centrais: primeiro devido ao facto de os governos locais estarem em contexto de maior proximidade face às populações e à identificação das suas necessidades, razão pela qual podem providenciar uma resposta mais adequada e ajustada à

realidade; e, depois, porque dispõem de maior motivação para formular uma ação frutífera com vista a obter o máximo de recursos públicos e a canalizar verbas e meios para manter a sua intervenção.

O processo de implementação de políticas envolve a criação de um sistema de oferta de serviços no qual várias agências estão envolvidas direta ou indiretamente, podendo ocorrer diferentes tipos de arranjos institucionais entre atores públicos, não estatais e privados (Rahmat, 2015).

De acordo com o modelo de implementação de políticas “de cima para baixo”, o processo político ignora os diferentes níveis de tomada de decisão e a diversidade de atores envolvidos, estabelecendo uma relação linear, que começa com uma decisão tomada pelo governo central que através de uma “cadeia de comando” cria a capacidade de coordenar e controlar o processo de implementação de políticas (Fischer et al, 2007; Pülzl & Treib, 2007; Knoepfel, 2011).

Em lógica antagónica, a abordagem “de baixo para cima” tem como objetivo fornecer uma descrição empírica sobre as interações e estratégias de solução de problemas dos atores envolvidos na oferta de serviços (Fischer et al, 2007; Lipsky, 2010). Esta abordagem de baixo para cima valoriza o conhecimento do contexto local, colocando o foco nos atores locais que planeiam e implementam os programas governamentais. A perspetiva *bottom-up* propõe estratégias flexíveis e adaptáveis às dificuldades locais e fatores contextuais, não obstante a que possam suscitar algumas preocupações quando o governo aloca para o setor privado algumas funções ou serviços que geralmente são objetivos centrais dirigidos pelo Estado (Donahue & Zeckhauser, 2006; Verma, 2016).

Atualmente, a tendência aponta para as abordagens híbridas que congregam as potencialidades das duas abordagens precedentemente descritas: os governos centrais ou regionais mantêm o controlo e a tomada de decisões políticas, por exemplo sobre direitos universais, mas permitem que as organizações não governamentais possam participar não só na execução das medidas, mas também na sua reconcetualização (Howlett & Cashore, 2014; Pülzl & Treib, 2007). Em traços gerais, a abordagem híbrida relaciona a direção central do Estado com a autonomia local.

A coordenação entre serviços envolve processos políticos e institucionais tendo se verificado que a colaboração entre organizações públicas, privadas/ do terceiro setor reforça o desenvolvimento de políticas sociais destinadas à capacitação dos indivíduos e à melhoria do capital humano (Borosch, Kuhlmann & Blum, 2016). Admitindo que os governos europeus se aliançaram no sentido de minimizar as desigualdades existentes através do nível de governo mais próximo dos cidadãos, o trabalho interinstitucional é uma expressão da natureza multidimensional dos problemas (Stoer & Rodrigues, 1998).

Face ao exposto e atendendo a que a governança local e a formulação de políticas de proximidade têm ganho combustão no território europeu, importa concetualizar o estado atual do trabalho de coordenação entre serviços de atuação local para apoiar crianças e famílias em situação de vulnerabilidade social.

A edificação do presente artigo propõe um exercício analítico sintetizador dos dados recolhidos em nove países europeus, para, a partir daí, providenciar um conjunto de recomendações ao desenho de futuras políticas e ações práticas no âmbito da coordenação entre serviços, de molde a minimizar a desigualdade e a exclusão social e educacional.

Metodologia

O estudo, doravante descrito, prospecta a compreensão da capacidade que os nove países em análise demonstram para o desenvolvimento da governança integrada, atendendo a que se verifica uma crescente e mais expressiva participação dos atores locais de natureza não estatal e de, também por essa razão, se entender que o papel do Estado tem de se revestir de novas estratégias de coordenação, monitorização e trabalho em rede.

Com vista à prossecução do objetivo delineado, foi efetivado um estudo descritivo e exploratório, de natureza qualitativa e transversal, no qual foram concretizadas entrevistas semiestruturadas com chefes e coordenadores de serviços locais de ação social e educação e representantes do governo local de países europeus. Com a concretização das referidas entrevistas procurou-se ilustrar a realidade referente ao estado da coordenação entre serviços destinados a crianças e famílias, elencar os fatores facilitadores e obstrutores ao desenvolvimento da colaboração entre serviços e identificar os impactos relativamente à coordenação entre serviços.

Para a execução das entrevistas semiestruturadas foi construído um guião de entrevista, que resulta de um trabalho prévio de revisão da literatura sobre governança local e coordenação interagências, desenvolvido, anteriormente, no âmbito do projeto ISOTIS, focando-se nos fatores facilitadores e obstrutores ao trabalho interagências.

Acrescente-se que, para a execução do estudo, foram garantidos os procedimentos éticos e a confidencialidade dos dados cedidos pelos entrevistados.

Amostra

A amostra incluiu 61 participantes de nove países europeus – Alemanha, Grécia, Holanda, Itália, Noruega, Polónia, Portugal, Reino Unido e República Checa. Do role de entrevistados fazem parte decisores políticos e coordenadores de serviços, considerados informadores de excelência acerca do trabalho interinstitucional desenvolvido entre serviços destinados ao apoio e acompanhamento de crianças, famílias e comunidades em situação de vulnerabilidade social.

Para a seleção dos participantes no estudo, foram tidos em conta quatro critérios, os quais podiam ser: representante do governo nacional/ regional/ local, coordenador de serviços ou de projetos de apoio social e educativo; desempenhar um papel de relevo nos domínios político, estratégico e operacional ou participar nas decisões políticas, de planeamento ou prestação de serviços;

supervisionar ou gerir recursos humanos e materiais; ter conhecimento dos serviços destinados a apoiar populações com origem em países pouco desenvolvidos, minorias culturais de origem turca ou norte-africana e famílias pertencentes à comunidade cigana.

A construção da amostra atendeu a que fossem representados os nove países, supra identificados, tendo sido entrevistados 61 participantes no total. O número de participantes por país variou entre os quatro e os dez entrevistados: Alemanha (n = 6), Grécia (n = 7), Holanda (n = 6), Itália (n = 10), Noruega (n = 4), Polónia (n = 6), Portugal (n = 6), Reino Unido (n = 7) e República Checa (n = 9).

A situação profissional dos entrevistados mostrou-se bastante diversificada, contudo devidamente enquadrada nos requisitos de seleção da amostra. A maior parte dos participantes são diretores de escolas (n = 45) seguindo-se os autarcas (n = 6) e assessores de serviços públicos e privados (n = 10). A área de formação dos participantes é bastante diversificada: Gestão (n = 38); Serviço Social (n = 5); Pedagogia (n = 9); Administração Pública (n = 5); Economia (n = 3); Psicologia (n = 1).

No que respeita ao tipo de organização nas quais os participantes desempenhavam funções profissionais, estas englobam: serviços públicos (n = 19), serviços sociais (n = 10), serviços de apoio à infância (n = 6), serviços de autoridade local (n = 6), serviços de educação (n = 8), centros comunitários (n = 4), programas de voluntariado ou organizações humanitárias (n = 2), Organismo do governo central (n = 2). Mais se acrescente que a média de anos de desempenho da atual situação profissional é de 8 anos, oscilando entre os 1 e os 30 anos.

No que respeita às habilitações literárias, os participantes são detentores do grau Doutoramento (n=1), Mestrado (n = 22), Licenciatura (n = 11) e Ensino Secundário (n = 2).

Resultados

Da análise comparativa e sumativa dos relatórios nacionais resulta que existem alguns elementos que lhes são comuns em relação à implementação do modelo de trabalho através da coordenação entre serviços. Assim, todos os países fazem referência à existência de enquadramento legal para a ação interinstitucional (Constituição, Lei ou Decretos), bem como todos assumem “responsabilidades descentralizadas”, remetendo para um quadro de governança vertical e horizontal, com entidades de diferentes níveis e naturezas.

Não obstante a procura de descentralização e partilha de responsabilidades com diferentes tipos de atores, em todos os países, o Governo central continua a assumir um papel preponderante, no sentido em que lhe cumpre a monitorização, coordenação e financiamento dos diferentes agentes de ação local.

A função financiadora do Estado é comum em todos os países, que dependem diretamente do orçamento por este disponibilizado, pese embora alguns países disponham de verbas suplementares

de âmbito regional ou local. Apense-se que a monitorização não é ação exclusiva do Estado, uma vez que existem também autoridades regionais e locais com igual função de acompanhamento e avaliação. Todos os países têm vindo a assistir ao reforço do papel das organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos na aplicação de medidas de inclusão social e educativa e, neste sentido, o trabalho entre serviços fora já experienciado de forma permanente e/ou transitória em todos os países.

Neste cenário e atendendo a que têm vindo a aumentar as entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, prestadoras de serviços públicos, os Governos têm vindo a estreitar a partilha de responsabilidades sociais e educacionais com os serviços locais.

Apesar dos diferentes ritmos e níveis de descentralização, os países têm vindo a lidar com uma crescente interação entre setores públicos e privados no desenho e implementação das políticas, com a complexidade dos problemas sociais, com o aumento das organizações não-governamentais e com novas linhas de financiamento a nível local, regional, nacional e transnacional.

a) Fatores facilitadores e barreiras ao trabalho de coordenação entre serviços

Em conformidade com os dados recolhidos nos nove países, foi possível proceder a uma elencagem dos fatores facilitadores ao trabalho entre serviços consoante a menção pelos entrevistados dos países participantes. Após a análise exaustiva das entrevistas concretizadas, foi possível identificar 25 fatores facilitadores ao trabalho de coordenação entre serviços, 14 dos quais repetidos em cinco ou mais dos países em apreciação, e 21 fatores considerados obstrutores, dos quais 7 foram mencionadas por cinco ou mais países.

Para uma apropriação clara e objetiva dos resultados obtidos, apresentar-se-á, subsequentemente, uma elencagem dos principais fatores identificados pelos países participantes, mencionados com maior frequência pelos entrevistados.

O apoio político ao nível do governo central constitui-se como facilitador de financiamento, condições e recursos adequados aos serviços, mas a mudança política e as limitações para o desenvolvimento e inovação constituem barreiras, associadas a esta tipologia *top-down*, uma vez que o Estado pode deixar pouca flexibilidade para decisões no nível local;

A proximidade produz o conhecimento no terreno das necessidades e consequente empoderamento social dos serviços, pese embora possam assim levantar-se preocupações pelo facto do Governo transferir para o setor privado assuntos que são sua responsabilidade;

A Recetividade dos profissionais, o envolvimento do Terceiro Setor e a confiança entre parceiros: entendida como fundamental para o trabalho entre serviços, a resistência dos serviços/ profissionais ao trabalho sinérgico e coordenado, e a falta de interesse e confiança entre parceiros é mencionada como fator que obsta ao trabalho entre serviços. De igual forma, reconhece-se o papel do Terceiro Setor que, muitas das vezes não dispendo de recursos suficientes para suprir as necessidades locais,

são conhecedores privilegiados das necessidades locais, com possibilidade de ação direta no terreno. Os países destacam, ainda, as relações pessoais, reuniões informais e a comunicação ágil como formas de agilizar o trabalho entre serviços, uma vez que as relações pessoais entre profissionais concorrem para a transparência e mais fácil partilha de informações, pese embora, com a rotatividade de profissionais, não assevere a continuidade do trabalho interinstitucional.

A partilha de valores, planeamento e objetivos e compromisso entre serviços é entendido como fator facilitador ao trabalho entre serviços, no entanto, é condicionada pelas diferentes políticas, abordagens, regulamentos e valores que divergem entre serviços/ profissionais. A eficácia das parcerias está dependente do compromisso dos diferentes agentes e poderia ser favorecida com atividades conjuntas como reuniões e formações.

A clareza dos papéis e funções e a comunicação entre serviços e profissionais é, segundo a maioria os países participantes, obstruída pela fraca/insuficiente comunicação e pela incerteza sobre quem lidera que, assim, comprometem a eficácia da ação concertada. É, segundo estes, necessária a ação de estruturas formais/ claras para o trabalho em rede.

O financiamento é fulcral para a sustentabilidade financeira e recursiva, uma vez que, oito países destacam a incerteza/ redução do financiamento e os problemas no recrutamento e rotatividade do pessoal como barreiras ao trabalho entre serviços. A instabilidade do pessoal dificulta a criação de compromisso, razão pela qual se considera a continuidade fundamental para a construção de parcerias sustentáveis. Apense-se a competição por recursos financeiros como igualmente obstrutora ao trabalho entre serviços.

O desenvolvimento profissional, formação conjunta e aprendizagem entre profissionais: apesar defenderem o desenvolvimento e aprendizagem entre profissionais, dois dos países mencionaram a questão da falta de conhecimento e formação dos profissionais como fator que condiciona o trabalho entre serviços. Os momentos conjuntos entre profissionais e serviços, como reuniões regulares, podem potencializar o trabalho entre estes.

A avaliação de necessidades e resultados ao trabalho entre serviços foi mencionada, simultaneamente enquanto fator potencializador do trabalho entre serviços e como ação em falta para três dos países participantes. Compreende-se que a identificação das necessidades pode providenciar fundamento para desenvolver e melhorar o trabalho entre serviços e que a troca de experiências entre profissionais é relevante neste âmbito.

Outros fatores facilitadores: foi destacada a questão da partilha de informações entre serviços/ profissionais como facilitador ao trabalho interinstitucional no sentido em que, por exemplo, pode evitar a concessão e solicitação de informação repetida às famílias. Concordantemente, os países identificaram como obstáculo a restrição à partilha de informações, pese embora seja reconhecida a necessidade de regulamentar a proteção de dados.

Os países, com diferentes níveis de menção, destacam ainda como fatores promotores favoráveis ao trabalho entre serviços os fatores sequentemente listados: serviços de consultadoria e/ou especialistas no trabalho interinstitucional; a localização próxima dos serviços; a sensibilidade cultural; o foco na prevenção.

Por contraponto, identificam os obstáculos culturais e as diferentes percepções sobre educação formal entre profissionais e pais como barreiras ao trabalho entre serviços.

b) Impacto do trabalho de coordenação entre serviços

Admitindo a fraca ou praticamente inexistente avaliação e monitorização do trabalho entre serviços (com exceção, por exemplo, do número de famílias abrangidas pelos serviços), foi necessário proceder à análise dos impactos referidos pelos entrevistados, sendo que, por razão de organização, a apresentação dos impactos obedecerá a uma divisão em dois grupos: impactos nos serviços e impactos nas famílias e crianças.

No caso dos impactos do trabalho interinstitucional nos próprios serviços, foram encontrados 19 impactos, 8 desses repetidos por cinco ou mais dos países em análise. Por sua vez, os impactos sob as famílias e crianças somam 7, dos quais apenas 2 foram repetidos por cinco ou mais países.

Referentemente aos impactos do trabalho interinstitucional nos serviços, de forma consensual, a coordenação e encaminhamento mais eficazes para problemas familiares complexos, a maior eficiência e menor duplicação de serviços e serviços melhores/ mais especializados foram verificados como impactos do trabalho interinstitucional.

Os países reconheceram que o trabalho coordenado entre serviços pode promover uma economização dos recursos e reduzir os esforços providenciados pelos diferentes serviços. As questões comunicacionais foram igualmente destacadas tendo-se verificado uma melhoria na comunicação entre serviços e profissionais e com as famílias.

O trabalho interinstitucional, ao abrigo do estudo efetuado, evidenciou respostas e serviços mais inovadores, munindo os profissionais e instituições de maior flexibilidade na reação/ resposta às falhas do serviço. Note-se, ainda, que os países participantes destacam o desenvolvimento profissional, uma maior satisfação dos profissionais e das equipas e o maior alcance dos serviços e abrangência dos grupos-alvo, com serviços mais acessíveis, menos estigmatizantes e com maior adequação cultural e sensibilidade.

No que concerne aos efeitos negativos, a Inglaterra menciona a perda de identidade das organizações e dos grupos de profissionais, como impacto do trabalho coordenado entre serviços para as próprias instituições.

Foram ainda identificados, como impactos nos serviços: um maior foco na prevenção e na prática baseada em evidências, a criação de novos serviços e a continuidade entre os serviços de educação para a 1ª infância e o 1º ciclo.

No que respeita aos efeitos sob as famílias, verifica-se que, pelo facto de estas terem de articular com menor número de serviços/ profissionais, o stress reduz por razão de haver maior acessibilidade. Em sentido concordante, a satisfação das famílias aumenta e o suporte para famílias com múltiplas problemáticas é tendencialmente mais ágil (6).

Apense-se que se denota uma redução das desigualdades e o conseqüente aumento da inclusão, bem como diminuem as situações de isolamento social das famílias. O maior acolhimento, pelos serviços, para famílias culturalmente diversas é evidenciado por dois países, fortificando a conclusão de que sensibilidade cultural não apareceu como uma dimensão comum. Referir, ainda, que foi verificada uma transição mais suave das instituições de 1ª infância para a escola.

Por fim, importa destacar que a Holanda mencionou, como impacto, as perceções negativas dos pais em relação aos serviços, especificamente de que os seus filhos fossem retirados do agregado familiar por estabelecerem contacto com as instituições.

Não foi identificado nenhum impacto específico no que diz respeito aos impactos diretos sob as crianças.

Conclusões e Recomendações

As entidades locais, independentemente da sua natureza pública, privada e/ou sem fins lucrativos, têm vindo a fortificar o seu papel, tornando-se elementos-chave na execução das medidas de proteção social.

No quadro europeu, - especificamente, dos nove países em análise – os Governos têm cada vez mais corresponsabilizado os atores privados (com ou sem fins lucrativos) daqueles que são os seus deveres sociais. Entenda-se, face ao exposto, que o Estado “confia” à sociedade civil a materialização de alguns dos seus compromissos, definidos constitucionalmente, adotando uma postura fiscalizadora e injetando os recursos necessários ao seu funcionamento.

Face às conclusões obtidas com a concretização do estudo supra descrito, é possível apresentar um conjunto de recomendações aptas a potenciar e contribuir para uma maior eficiência e desempenho do trabalho de colaboração entre os serviços locais, cuja população-alvo engloba crianças e famílias cultural e linguisticamente diversas.

Neste sentido, sugere-se que a avaliação das necessidades seja aferida em consonância com a perspetiva dos profissionais locais, decisores políticos e das famílias e que seja materializado o envolvimento dos usuários no desenho e implementação dos serviços integrados. Pretende-se, com

tal, um real ajustamento entre as necessidades, capacidades e disponibilidade das famílias no projeto definido para si.

Mais se acrescente que é fulcral reconhecer as características do contexto, onde decorrerá a ação concertada entre serviços, no sentido de adaptar as políticas e as práticas às idiossincrasias do território. Reconhece-se a abordagem *bottom-up* como indicador da relevância dos serviços, em função das necessidades específicas do território. Não obstante, cumpre-se como relevante a existência de suporte político e organizacional, em lógica *top-down*, com vista a providenciar sustentabilidade financeira e recursiva (nomeadamente recursos humanos) e uma adequada gestão de tempo e atividade.

Considere-se, ainda, que as parcerias intersectoriais podem constituir uma forma de melhoria na definição das necessidades relevantes, bem como uma clara definição dos papéis atribuídos aos serviços e profissionais envolvidos.

Importa não só que os serviços e os profissionais vejam os seus papéis objetivamente definidos, como também se assumam recetivos e comprometidos para empreender atividades conjuntas (formação, reuniões, entre outros). Neste sentido, assumir-se-á como estratégia positiva, o reforço do nível de especialização dos profissionais e serviços integrados na coordenação a nível nacional e subnacional do governo.

De molde a agilizar o trabalho entre diferentes serviços, sugere-se o desenvolvimento de acordos formais referentes à partilha de informações acerca das famílias, atendendo à política de proteção de dados vigente. A aposta numa forma de partilha de informação mais eficiente tenderá a promover uma coordenação mais eficaz e a edificação de uma linguagem referencial comum.

A monitorização e supervisão devem, igualmente, ser tidas como um exercício regular e oportunidade de melhoramento, por via da introdução de informação para discussão, análise e tomada de decisão.

Devem, neste sentido, desenhar e aplicar-se planos de monitorização e diagnósticos participativos para promoção de mudanças na forma de trabalho entre os serviços. Apense-se, ainda, que os resultados do trabalho coordenado entre serviços devem, também, merecer uma monitorização e avaliação com o intuito de ser pensado em conformidade com a realidade verificada.

Por fim, recomenda-se uma apropriação mais eficaz e eficiente das novas tecnologias como forma aberta de coordenação, na qual é possível identificar e definir conjuntamente os objetivos e metas a atingir em prol do bem-estar das famílias.

Os autores agradecem o financiamento do Programa de Investigação & Inovação Horizonte 2020 da União Europeia sob o contrato de subvenção nº 727069 (ISOTIS).

Bibliografia

- Atkinson, M., Jones, M., & Lamont, E. (2007). Multi-agency working and its implications for practice: a review of the literature. Reading: Centre for British Teachers.
- Barnes, J., Crociani, S., Daniel, S., Feyer, F., Giudici, C., Guerra, J. C., ... Zachrisson H. D. (2018). Comprehensive review of the literature on inter-agency working with young children, incorporating findings from case studies of good practice in inter-agency working with young children and their families within Europe. ISOTIS [Report]. Retirado de: <http://www.isotis.org/resources/publications/isotis-publications>.
- Borosch, N; Kuhlmann, J; Blum, S. (2016). Opening up opportunities and risks? Retrenchement, activation and targeting as main trends of recent welfare state reforms across Europe. In Schubert, K;
- Comissão Europeia. (2016). Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Davidson, G., Bunting, L. & Webb, M.L. (2012). Families experiencing multiple adversities: a review of the international literature. Belfast, UK: Barnardo's Northern Ireland.
- Donahue, J., & Zeckhauser, R.(2006). Public-Private Collaboration. In Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin (eds.), The Oxford Handbook of Public Policy (pp. 496-525). Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F; Miller, G; Sidney, M. (Eds.) (2007). Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. Florida: CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Guerra, J.; Leitão, C.; Barata, C.; Anders, Y.; Barnes, J.; Barzaghi, A.; ... Zachrisson, H. (2019). Interview Study of Service Providers and Coordinators on Inter-Agency Coordination for Children and Families. Policies and practices in nine European countries. Coimbra: ISOTIS, (156 páginas). Sumário executivo disponível em: http://www.isotis.org/wp-content/uploads/2019/03/ISOTIS_D6.3-INTERVIEW-STUDY-OF-SERVICE-PROVIDERS-ON-INTER-AGENCY-COORDINATION_ESummary.pdf
- Guerra, J. (2016). Políticas de Saúde em Tempo de Crise(s). In Albuquerque, C & Luz, H. Políticas Sociais em tempos de crise. Perspetivas, tendências e questões críticas. Lisboa: Pactor.
- Pülzl, H; Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. In Fischer, F; Miller, G; Sidney, M. (Eds.) (2007). Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. Florida: CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Statham, J. (2011). Working together for children. A review of international evidence on interagency working, to inform development of Children's Services Committees in Ireland. Dublin, Ireland: Department of Child and Youth Affairs, Government Publications.
- Stoer, S; Rodrigues, F. (1998). Entre Parceria e Partenariado. Oeiras: Celta.

- Stubbs, P. (2005). Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe. *Southeast European Politics*, 6(2), 66-87.
- Streeck, W. (2013). *Tempo comprado. A crise adiada do capitalismo democrático*. Coimbra: Conjuntura Atual Editora.
- Vargas-Barón, E. (2016). Policy planning for early childhood care and education: 2000–2014. *Prospects*, 46(1), 15-38.
- Verma, M. (2016). Role of the State in Partnerships with the Private Sector. *Journal of Development Policy and Practice*, 1 (1), 53-70. DOI: <https://doi.org/10.1177/2455133315613229>



The Challenges of Democracy: Making Society in Times of Individualization

Sustainability of Contemporary Democracies

Will democracy and capitalism be able to continue to coexist in a near future? Does capitalism as a producer of inequalities, has the capacity of coexisting with democracy which is based on ideas of equality and social rights?

Democratic and Capitalist State cannot respond to the class conflicts without questioning the logic of capital reproduction. The ideological force of neoliberalism, in the last few decades, has promoted the triumph of the individualistic principle of hierarchy and the selection over the egalitarian principle of democracy, a victory that as Piketty points out, has been sinking with the financial crisis that has spread since 2008's.

A neoliberal crisis has fostered a neoliberal management of the crisis itself, increasing the inequalities. A neoliberal strategy that does not seem only to privatize and to reduce the state intervention, but that places a overvalued "individual autonomy" dependent on the Rule of Law's destruction. In addition, it stimulates an anti-system speech that attacks parliaments and political forces, as well as a xenophobic feeling, which is used as an electoral weapon, through a clear appeal and manipulation of the nationalistic feeling.

Despite the differences and diversity between the world's countries, the rise of the extreme right is a common reality. Even though it is known that capitalist globalization allows the mass production of an "identity panic" (Bensaïd), creator of extreme nationalist movements, how can we explain the increasing growth of this movements? We also know that economic crisis and the loss of economic power of populations and countries enhance this nationalist perception, but how can we explain this phenomenon in countries like Switzerland and Austria? How can we understand that in the 21st Century a repressive ideology that cultivates violence, police brutality and promotes intolerance is legitimized and accepted?

The thematic session Sustainability of Contemporary Democracies aims to discuss and reflect about this topic in the following sub-themes:

- a. Pluralism, individualism and Peace Construction
- b. Development, Involvement and Social Cohesion
- c. Innovation and Social Alternatives

52. Knowledge and culture: ability to build appropriate knowledge to intervene in the public field

Hélia Bracons¹⁸⁵

589

Abstract: Cultural diversity raises an opening to each other and to life together in difference. The other is closer in an increasingly small. And diversity represents a powerful factor of human innovation and creativity. In the current context of globalization and economic globalization is indispensable to find a better balance between unity and diversity in the management of public space, the world level at the local level. In this sense, it is therefore urgent to create character and form specific skills that enable the development of a set of actions to raise awareness of the professionals of the social intervention for the knowledge and practice of diversity, in particular the elaboration of analysis one whose intercession brought instruments of greater relevance in their daily practices, in their behaviour and in your work ethic when in context with people and culturally distinct groups. The main objective of this paper is to reflect on the construction of cultural competence of social workers working with people of various cultures. The data were collected as part of the doctorate in social work, through focused interviews the social assistants working with different people. The main results show that, on the one hand, cultural competence is present in the intervention of professionals, through positive interaction, care, in the deal, in the form of communication, adapting the language for the other to understand and, by the other hand, the intervention is targeted at taking into account the specificities and differences of people and families social workers.

Keywords: social work; cultural diversity; cultural competence

Resumo: A diversidade cultural suscita uma abertura ao Outro e à vida em conjunto na diferença. O Outro está cada vez mais próximo num mundo cada vez mais pequeno. E a diversidade representa um poderoso factor de inovação e criatividade humana. No contexto actual de mundialização e globalização económica é indispensável procurar um melhor equilíbrio entre unidade e diversidade na gestão do espaço público, do nível mundial ao nível local. Neste sentido, tem, portanto, carácter de urgência criar e formar competências específicas que permitam o desenvolvimento de um conjunto de acções de sensibilização dos profissionais da intervenção social para o conhecimento e prática da diversidade, nomeadamente a elaboração de instrumentos de análise propiciadora de uma maior

¹⁸⁵ Instituto de Serviço Social. Universidade Lusófona de Lisboa, helia.bracons@gmail.com.

pertinência nas suas práticas quotidianas, nos seus comportamentos e na sua ética profissional quando em contexto com pessoas e grupos culturalmente distintos. O objetivo principal deste trabalho é refletir sobre a construção da competência cultural dos assistentes sociais no trabalho com pessoas de culturas várias.

Os dados foram recolhidos, no âmbito do doutoramento em serviço social, através de entrevistas focalizadas a assistentes sociais que trabalham com pessoas diferentes culturalmente. Os principais resultados permitem verificar que, por um lado, a competência cultural está presente na intervenção dos profissionais, através da interação positiva, no cuidado, no trato, na forma de comunicar, adequando a linguagem para que o outro entenda e, por outro lado, a intervenção é direcionada tendo em conta as especificidades e diferenças das pessoas e famílias que os assistentes sociais acompanham.

Palavras-chave: serviço social; diversidade cultural; competência cultural

Introdução

Este trabalho surge no âmbito do Doutoramento em Serviço Social apresentado em 2017 e permitiu aprofundar o conhecimento sobre os pressupostos, as características e as implicações de um conceito novo – o de competência cultural - e a sua relevância para o Serviço Social.

O Serviço Social é uma profissão das sociedades modernas, as quais são cada vez mais globalizadas e plurais em que a diversidade é porventura a característica mais distintiva.

O espaço público torna-se cada vez mais diferenciado e também fonte de enriquecimento humano. Mas com o reforço da visibilidade da diferença, tornaram-se, também, mais evidentes as ruturas, as exclusões, as vulnerabilidades que crescem, ao aumento, (com a globalização) das desigualdades sociais.

A questão da alteridade é, sem dúvida, a questão chave no mundo em que vivemos e a sociedade portuguesa não é exceção.

Dos desafios da imigração e sua integração, à proliferação de grupos de distintas orientações culturais (das opções religiosas aos estilos de vida), e ao drama dos refugiados, tudo afirma de forma explícita que esta questão é a questão de hoje.

Tudo isto faz, então, com que seja imperativo para o assistente social tornar-se competente, na compreensão, na intervenção e na procura de soluções para os problemas advenientes de uma realidade gradualmente mais diversa, e por aí, também, mais complexa.

A competência cultural pode ser definida, segundo Bennett, (2008: 97) como “um conjunto de capacidades e características cognitivas, afetivas e comportamentais, individualmente situadas que

possibilitam uma interação eficaz e apropriada numa diversidade de contextos culturais”, de modo a que a ação dos Assistentes Sociais cumpra plenamente os seus objetivos.

1. O estudo definiu como objeto de investigação: compreender se as dimensões culturais estão presentes nas preocupações dos Assistentes Sociais e, nomeadamente, se sentem necessária uma nova competência específica - a competência cultural – que facilite a intervenção e a interação com pessoas e grupos de diferentes orientações culturais. Assim procurou-se (como objetivos):

1º identificar os conhecimentos que os profissionais de Serviço Social têm acerca da problemática da diferença e dos conceitos que esta envolve;

2º compreender o entendimento e a sensibilidade organizacional das instituições em presença;

3º conhecer eventuais motivações, potencialidades e constrangimentos de uma formação especializada.

Atendendo aos objetivos enunciados, sentiu-se a necessidade de trabalhar os seguintes eixos teóricos de análise: cultura, diversidade cultural, interculturalidade e competência cultural.

A literatura disponível mostra claramente que, salvo raríssimas exceções, o conceito de competência cultural no Serviço Social é um conceito que se difunde a partir da 1ª década deste século XXI.

As contribuições mais significativas tiveram lugar, por um lado, nos Estados Unidos com (Deardoff, 2009; Bennett, 2008; Fantini, 2009; Shuldberg, 2005; Chin, 2003; Lum, 2007; Boyle & Springer, 2001; Lieberman, 2004) e, por outro, em França com (Cohen-Emerique, 2011; Verbunt, 2009; Camilleri, 2000; Guilamine, 2007; Jovelin, 2002; Clanet, 1993).

Em Portugal, nenhuma pesquisa, desta natureza, pôde ser encontrada numa perspetiva do Serviço Social.

Metodologicamente o estudo apoiou-se no paradigma qualitativo e compreensivo. Ou seja, na opção epistemológica e metodológica que consiste em considerar os fenómenos sociais e humanos dotados de sentido, podendo ser compreendidos através de um esforço específico que depende simultaneamente da natureza dos fenómenos e da natureza do investigador.

Como técnica principal de pesquisa, adotámos a entrevista de guião focalizada (tendo como referência Merton, Fiske e Kendall, 1990; Moreira, 2007), a qual, embora permitindo um centramento das questões consideradas mais relevantes, concede flexibilidade e abertura ao entrevistado (no que se aproxima da desejável, não estruturação da abordagem qualitativa).

Por sua vez, a escolha do universo de pesquisa, recaiu no conjunto de assistentes sociais que trabalham no Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social Integrado do Concelho de Loures, num total de 21 profissionais.

A opção por este universo deveu-se essencialmente a três grandes razões: 1º a presença de uma muito significativa diversidade cultural na área deste Concelho; 2º a relação de proximidade dos profissionais

de Serviço Social com a população; 3º e a familiaridade com este terreno, decorrente de no passado ter exercido funções em Loures, como Assistente Social.

Refira-se, ainda, que, para além das 21 entrevistas, o próprio trabalho de campo proporcionou oportunidades de contacto com outros profissionais consideradas vozes autorizadas, que em conversas mais livres puderam fornecer dados, sugestões e interrogações dignas de registo e inclusão no nosso trabalho.

Quanto, enfim, à análise dos dados, optou-se pela técnica de análise de conteúdo clássica conjugada com as nossas próprias observações e interpretações, do terreno e seus atores, procurando sempre contextualizar e validar os conteúdos, no quadro de uma moldura teórica explicativa.

2. Quanto aos resultados, primeiro, no que diz respeito à investigação teórica ficou claro que, nos interesses dos investigadores em Serviço Social – a nível internacional – ganhou um relevo crescente a atenção à diferença. E isto compreende-se. Diferença entendida, em sentido exógeno, correspondendo às particularidades nacionais e/ou étnicas, também num sentido endógeno, referente a uma qualquer especificidade de grupo (seja física, de crença ou de estilo de vida) presente numa sociedade.

Esta questão cultural, abordada desde Gurvich, e Simmel ou também pela Escola de Chicago, marca as nossas sociedades contemporâneas ‘fragmentadas’, como refere Wiewiorka (2002).

Às preocupações teóricas e competências estudadas e praticadas pelos assistentes sociais veio somar-se, assim, um conceito novo, o de competência cultural, cuja relevância ficou demonstrada por autores, como já referido.

Em Portugal, como se disse, a pesquisa sobre a produção teórica revelou que esta problemática não tem sido verdadeiramente trabalhada, no âmbito do Serviço Social.

E, no entanto, a competência cultural afigura-se indispensável, por um lado, para a análise da sociedade portuguesa de hoje em geral (uma sociedade que se quer e se afirma livre, diversa e tolerante), e, por outro, para a compreensão das ações, anseios e problemas das pessoas e grupos alvos do estudo e de intervenção dos Assistentes Sociais.

Quanto, por sua vez, aos resultados da investigação empírica refira-se em primeiro lugar, as dimensões constituintes do conceito – tal como as noções de cultura, diversidade cultural, multiculturalidade, interculturalidade – estão presentes nos discursos e nas preocupações dos assistentes sociais.

A cultura é a forma como as pessoas entendem, é como as pessoas fazem, têm a sua própria vivência no dia-a-dia, como se relacionam com os outros e a cultura, acaba por ser essa identidade que as pessoas têm relativamente aos outros e aos serviços. (AS 13).

Cultura são diversas formas de estar, pensar, sentir, desejar, atribuir significados. Portanto... é um aspecto concreto da vida quotidiana. Isto tem que ver com a forma de estar, sentir, pensar, dirigir entre vários membros que se consolidam, que se constroem entre si. São aspectos centrais que motivam e dirigem a vida de um certo grupo e isto, chama-se cultura. (AS 21).

O discurso dos entrevistados reflete não só a riqueza da diversidade presente no território em estudo, como também a importância do seu conhecimento, para uma melhor compreensão e uma melhor intervenção, mais adequada e eficaz no terreno, permitindo ultrapassar eventuais preconceitos, estereótipos, mitos e possibilitando assim uma melhor expressão pública da diferença.

Neste concelho, existe muita diversidade cultural, porque são pessoas que vêm de outros países, vários continentes, mas também, porque existe a forma de estar de cada um. (AS 12).

O concelho de Loures para além de ser privilegiado, acho que consegue respeitar as religiões, as diferentes culturas, as práticas culturais, a prática religiosa, por acaso, é rica nesse aspecto. (AS 14).

Mais ainda, os assistentes sociais evidenciam uma plena consciência de que é preciso aperfeiçoar o conhecimento das dimensões em questão, de modo a que, a sua intervenção possa não só ir ao encontro das necessidades das populações, como consiga promover direitos e expectativas, através de um ganho de abertura, de entendimento recíproco e de capacidade de negociação.

Em termos de intervenção tento negociar com o utente o que vou fazer, nunca faço nada sem ele saber. É sempre feito com a família e isso leva a que conheça a cultura, porque há culturas que, em termos de resposta alimentar, há pessoas que podem ir buscar a alimentação à cantina, há outras culturas que dizem que preferem os alimentos frescos para cozinhar, de acordo com aquilo que eles comem. E é isso que nós temos que perceber, a resposta não é igual para todos. (AS 1).

Para poder trabalhar com as pessoas, temos que as conhecer, conhecer individualmente, conhecer o sítio onde elas estão integradas, conhecer a nível do trabalho, conhecer a nível da sua vida anterior, porque as pessoas não chegaram agora, não nasceram agora. Nós temos que ter esta competência, é fundamental. Em termos de competências, temos que as ir adquirindo e, temos que nos ir adaptando conforme a nossa temática, onde estamos inseridos, conforme a população, porque a população é dinâmica, não é uma coisa estática, as pessoas não são estáticas, as pessoas vão-se valorizando, vão-se modificando pela lei natural da vida, porque vão- se enriquecendo a elas próprias e em termos culturais também e, então, nós temos que ter essa competência, sempre de valorizar e de modificar e de ter uma sede de aquisição de conhecimentos. (AS 1).

Temos que nos adequar realmente, porque cada cultura é uma cultura e tem as suas vivências e nós temos que tentar respeitar ao máximo as vivências deles, embora às vezes seja complicado, porque as políticas sociais aqui, com que nós mexemos, não são adequadas (...) A política é igual para todos e é feita à base da cultura portuguesa. E eles é que têm de se adaptar e ajustar à nossa cultura e aos nossos valores e, às vezes, é complicado. (AS 18).

Os costumes das pessoas e da população que nós atendemos são muito diversificados, para mim, as questões culturais, estão acima de tudo, tentamos respeitar. A diversidade, para mim faz todo o sentido e é uma riqueza enorme para nós enquanto profissionais, e eu tenho essa oportunidade. (AS 19).

Os conhecimentos que os profissionais detêm sobre as particularidades culturais e especificidades das pessoas e grupos, é usualmente obtido de diversas formas: é feita através dos próprios, no atendimento direto com os utentes. É também através da visita domiciliária realizada pelos profissionais que estes recolhem informação relevante, mas igualmente, através de leituras e pesquisas pessoais, leituras de relatórios de estagiários, mas muito na interação informal quotidiana com colegas e no contacto com associações locais do concelho. Tudo revertido, afinal, uma dinâmica reflexiva, para o enriquecimento pessoal e do próprio Serviço do Atendimento Integrado.

O conhecimento mais a fundo realmente vamos tendo, no dia-a-dia, com o contacto directo com estas famílias, porque estas famílias vêm a nós, quer queiramos quer não, nós temos um conhecimento muito mais aprofundado com a nossa experiência diária e depois com elas. Uma coisa é nós lermos determinada coisa, outra coisa é nós termos ali as famílias conosco e termos esse conhecimento. (AS 18).

Procuro esforçar-me por entender e por me fazer entender à outra pessoa. Procuro que a pessoa traga alguém da comunidade que ela conheça com quem esteja à vontade e confie para ajudar na tradução. (AS 12).

Eu até fui aprender a falar crioulo e hoje falo crioulo no atendimento, quando é preciso; e eu ter uma namorada que é de origem cabo-verdiana, naturalmente como deve compreender, quando são os encontros lá em casa dela, portanto eu próprio vindo de uma escola pública num território como este, as colegas eram miudinhas, era tudo em crioulo, portanto eu aprendi (...) eu tive essa necessidade, então eu fui aprender. (AS 21).

Este conhecimento e esta predisposição é favorecida pelo ambiente institucional. Na verdade, os Assistentes Sociais referem que, quer o Município, quer as Juntas de Freguesia, quer algumas IPSS denotam uma clara preocupação com as especificidades culturais da sua população, nomeadamente

através de criação e implementação de programas, projetos e ações diversas de sensibilização e de apoio social. Para os profissionais entrevistados, as instituições, fazem um esforço notório no sentido de criar uma dinâmica cultural própria, preocupando-se com a integração, no sentido mais abrangente, na comunidade, existindo, em seu entender, abertura institucional para o desenvolvimento de novas iniciativas específicas.

Muitas vezes temos que encontrar os interlocutores na comunidade (...) muitas das vezes, estas comunidades também têm os seus próprios recursos, até porque normalmente as pessoas já nos conhecem. Há uma base de confiança, mas as pessoas muitas das vezes já conhecem, e também são uma mais-valia neste processo. (AS 8).

Nós trabalhamos na comunidade, trabalhamos no terreno, trabalhamos com todo tipo de população. É uma instituição que, de facto, está de braços abertos, voltada para a comunidade, para a cooperação e para a parceria. A parceria é um conceito chave muito importante, portanto estamos assim virados, com os braços abertos, tentando chegar a todo o lado e receber naturalmente todas as pessoas e cumprindo os objectivos da nossa Constituição, que é não discriminar pela raça, cor, género e orientação sexual, portanto estamos todos aqui de braços abertos. (AS 21).

Todavia, embora haja preocupação institucional no sentido de os profissionais terem conhecimentos sobre as realidades culturais com quem trabalham, alguns dos assistentes sociais salientam que o conhecimento sobre estas questões e a reflexão superveniente é obtido e elaborado pelos próprios que estão no terreno. Do mesmo modo, não existe também espaços de formação específica. É certo que existem as reuniões semanais do Atendimento Integrado onde estão presentes os Coordenadores, todos os Técnicos por zonas e onde são apresentadas e expostas as situações e dúvidas e são refletidas as problemáticas levantadas. Todavia, a reflexão sobre questões relacionadas com a diferença e diversidade, não são, porém, aqui abordadas, surgindo apenas em momentos de comunicação informal entre colegas ou no contacto de proximidade com associações e grupos locais.

A única coisa que nós fazemos é reunião semanal entre várias técnicas, em que vamos debatendo algumas situações, as situações mais prioritárias que acontecem na nossa semana, ou que estamos preocupadas, ou que precisamos de ajuda para saber trabalhar, ou saber lidar, porque é para isso que servem as reuniões, porque às vezes a pessoa está tão focada num caminho, que as vezes não vê os outros e estas reuniões servem para isso. (AS 17).

Agora nós temos espaços de debate, agora no âmbito do Atendimento Integrado, para falar mais sobre questões a outros níveis e poderia também ser interessante incluir estas questões

da *culturalidade* (...) alguns temas que achamos que são importantes podem vir a ser incluídos. (AS 11).

O imediatismo nas respostas sociais a que o profissional tem de atender, sobrepõe-se praticamente à reflexão coletiva. A falta de tempo devido ao excesso de trabalho, resultante ao aumento de utentes do AI com necessidades sociais básicas e urgentes e ao facto das rotinas administrativas serem demasiado complexas e demoradas, não deixam tempo ao profissional para estar com as pessoas e conhecer as especificidades culturais e sua influência nos seus problemas e expectativas, ou seja, para se poder fazer um trabalho de descoberta sobre o Outro que permita tratar diferente o que é diferente e, daí ser unanimemente sentido a necessidade de supervisão e sobretudo de um trabalho de reflexão de grupo, onde sejam analisadas e debatidas a relação com os diferentes utentes, atitudes, conhecimentos que se tornam necessárias a uma melhor comunicação e intervenção. A grande maioria dos entrevistados defendem, ainda, a necessidade de formação especializada sobre as especificidades culturais da população.

(...) Porque o imediatismo se tem sobreposto à reflexão e ao pensar, como é que estamos a fazer e como é que devíamos fazer. Caímos aqui num...vazio... Num vazio reflexivo completo... o importante era reflectirmos a nível interno sobre nós próprios, sobre os nossos preconceitos, sobre a nossa relação, a nossa prática e o nosso sentir, o nosso trabalho na relação com os nossos utentes...E o que acontece é que uma pessoa fica aqui e depois não temos nenhum trabalho de supervisão. É porque se criou um vazio no coração e o imediatismo sobrepõe-se. (AS 3).

Formação propriamente a esse nível [cultural], não. Mas os técnicos a nível de formação exterior são livres de ir, nunca houve qualquer obstáculo a esse nível. Se nós achamos que há uma formação, quer a nível da cultura ou de outro tipo de formação, que nós queiramos ir, a instituição dá-nos total abertura para ir a qualquer formação, não nos limita a nível de dias de formação. Dar aqui, não, isso propriamente não há. (AS 18).

Na ótica dos assistentes sociais, as instituições não refletem ainda a multiculturalidade evidente no seu território. Porque nos serviços, a presença da diferença (que afinal é uma realidade na população) não se verifica de forma deliberada e a um nível técnico qualificado. O que a acontecer (como acontece noutros países) em que é obrigatório a integração de membros das diferentes comunidades) se traduziria num ganho precioso de conhecimentos e numa qualidade acrescida na relação com a população em geral e com os utentes em particular.

Eu sei que noutros países há uma diversidade maior, mas também já há uma sensibilidade dos próprios serviços, instituições de colocarem e admitirem funcionários de outros ambientes, de outras culturas, porque isso também permite uma proximidade depois aos utentes. (AS 2).

Existem sim, existem africanos e portugueses. Temos cozinheiras africanas, temos pessoas também com as crianças, monitoras auxiliares africanas. Indianas não, tivemos estágios de indianos, mas a trabalhar não temos cá indianos, mas africanos temos. O apoio domiciliário também já teve e tem africanos. (AS 18).

3. Concluindo, o presente estudo permitiu colocar mais em evidência a importância de uma abordagem das questões culturais nos diversos contextos onde os Assistentes Sociais estão mergulhados.

Apela à fundamental formação específica sobre a cultura das pessoas e dos grupos alvo com quem trabalham, bem como à formação contínua no âmbito da competência cultural.

Investir na (re)construção de novos olhares sobre o Mundo, sobre as interações sociais e culturais e sobre as práticas profissionais é imprescindível para uma intervenção mais direcionada e focalizada no essencial, na pessoa e na sua singularidade para uma convivência e uma interação mais positiva. Torna-se, portanto, fundamental investir na criação de condições que permitam aos profissionais aceder a ferramentas que possibilitem exercer novas formas de comunicar e de lidar com pessoas de culturas diferentes. Familiarizar-se com novos saberes, atitudes e culturas diferenciadas implica, afinal, uma atitude de abertura, de reciprocidade e de sensibilidade.

Os profissionais, na intervenção social com pessoas e famílias com especificidades culturais diversificadas (Bracons e Rosalina, 2015: 236), conhecendo as características principais dos grupos culturais, suas especificidades e vulnerabilidades, bem como alguns aspectos da sua organização, poderão ter, enquanto grupo, uma intervenção mais integrada, implicando novos desafios, novos conhecimentos, novas habilidades e novas competências dos assistentes sociais.

Referências

- Benett, J. M. (2008), "Transforming Training: Designing Programs for Culture Learning", in M. Moodian, Contemporary Leadership and Intercultural Competence, Thousand Oaks: Sage, 95-110.
- Boyle David P; Springer Alyson (2001), Toward a Cultural Competence Measure for Social Work with Specific Populations, Journal of Ethnic & Cultural Diversity in Social Work, 9:3-4, 53-71, DOI: 10.1300/J051v09n03_03
- Bracons, H. (2019), Conhecer para intervir: competência cultural no Serviço Social. Lisboa: Editorial Cáritas.
- Bracons, H.; Rosalina, A. (2015), Serviço Social com Famílias Imigrantes. In Carvalho, Maria Irene (ed), Serviço Social com Famílias (pp. 225-237), Lisboa: Pactor.

Camilleri, C. ; (2000), *Choc de Cultures : Concepts et Enjeux Pratiques de L'interculturel*, Paris: L'Harmattan.

Chin, J. (2003), "Multicultural Competencies in Managed Health Care", in D. Pope-Davis, H. Coleman, W. Liu, & R. Toporek (Eds.), *Handbook of Multicultural Competencies in Counseling & Psychology*. (pp. 347-365). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc. doi: <http://dx.doi.org/10.4135/9781452231693.n22>

Clanet, C. (1993), *L'Interculturel*, Paris: Presses Univ. de Mirail.

Cohen-Émérique, M. (2015), *Pour une Approche Interculturelle en Travail Social*, Paris: Presses de L'EHESP.

Deardoff, D. (ed) (2009), *The Sage Handbook of Intercultural Competence*, Thousand Oaks, CA: Sage.

Fantini, A. (2009), "Assessing Intercultural Competence", in Deardorff, Darla, *The Sage Handbook of Intercultural Competence*, Los Angeles, London, Nova Delhi, Singapore, Washington DC: Sage Publications, pp.456-476.

Guilamine, F. (2006), *Le Travail Social face au Racisme*, Rennes: ENSP.

Jovelin, E. (2002), *Le Travail Social face à L'Interculturalité: Comprendre la Difference dans les Pratiques d'Accompagnement Social*, Paris: L'Harmattan.

Lieberman, A; Lester, C. (2004), *Social Work Practice with a Difference*, Nova Iorque: McGraw-Hill.

Lum, D. (2007), *Culturally Competent Practice: a framework for understanding diverse groups and justice issues*, Pacific Gove, CA: Books/Cole.

Merton, Fiske e Kendall (1990) *The Focused Interview – A Manual of Problems and Procedures*, Nova Iorque: The Free Press/Macmillan (2.ª ed.). [1956].

Moreira, C. D. (2007), *Teoria e Prática da Investigação Social*, Lisboa: ISCSP, UTL.

Schuldberg, J. (2005), *The Challenge of Cross-Cultural Competency in Social Work: Experiences of Southeast Asian Refugees in the United States*; <http://www.mellenpress.com/mellenpress.cfm?bookid=6322&pc=9>

Tessier, S. (2019), *L' Interculturalité dans le quotidien professionnel*, Paris : L'Hamattan.

Verbunt, G. (2009), *La Question Interculturelle dans le Travail Social*, Paris: La Découverte.

Wieviorka, M. (2002), *A Diferença*; Lisboa: Fenda Edições. [2001].

53. Brazil at the present time – Reflecting advances and setbacks in the relationship between State and Feminist and LGBTI Movements

Rita Freitas¹⁸⁶

Rafaella Musmanno¹⁸⁷

Ana Beatriz Furtado¹⁸⁸

599

Abstract: This text was constructed from research activities, but also from an activist perspective that characterizes our practice. The idea of the "ecology of knowledge" in the perspective of Boaventura Santos follows this history, where we are also subjects. In Brazil, the current situation contributes to the strengthening of fascist, authoritarian, misogynist, racist and phobic LGBT practices. The 1990s and 2000s brought advances in the acquisition of human and social rights. The dialogue between the State and the Social Movements becomes effective, albeit slowly. But progress is unquestionable, especially in the construction of public policies and mechanisms of social control. The women's movement (especially in the area of reproductive health and violence) has engaged in productive dialogue with the state since the 1980s. In relation to the LGBTI+ movement, we also find evidence of a dialogue - though not in the same proportion as feminists and women - especially from the advances in the AIDS epidemic, as well as, recently, with specific policies and institutions for this public. Advances have occurred and pointed to a possible political efficacy when these dialogues are established and democratic practices can then be constructed. The current moment has brought a setback, with the closing of councils, commissions and the emptying of policies. In this text, we make considerations about this period, analyzing how these relations are becoming effective and how they affect the rights acquired by this public.

Keywords: feminisms; LGBTI+; social policy and human rights

Resumo: Este texto nasce das atividades de pesquisa, mas também de uma perspectiva ativista que caracteriza nossa prática. A ideia de uma "ecologia dos saberes", no entendimento proposto por Boaventura Santos acompanha essa história na qual somos também sujeitos. O recrudescimento do mundo atual vem trazendo um cotidiano de crises e do aumento da desigualdade social. No Brasil, a atual conjuntura aponta para o fortalecimento de práticas fascistas, autoritárias, misóginas, racistas e

¹⁸⁶ Universidade Federal Fluminense, ritacsfreitas@uol.com.br;

¹⁸⁷ Universidade Federal Fluminense, rmusmanno@id.uff.br;

¹⁸⁸ Universidade Federal Fluminense, biaquiuroga@gmail.com.

LGBTifóbicas. Os anos 1990 e 2000 trouxeram avanços que diz respeito a aquisição dos direitos humanos e sociais. O diálogo entre Estado e Movimentos Sociais se efetivou, ainda que de forma lenta. Mas é inquestionável o avanço, especialmente na construção de políticas públicas e mecanismos de controle social. O movimento de mulheres (especialmente na área da saúde reprodutiva e na de violência) efetivou diálogo produtivo com o Estado, desde os anos 1980. Em relação ao movimento LGBTI+ também encontramos indícios de um diálogo - embora não na mesma proporção dos movimentos feministas/mulheres - especialmente a partir dos avanços da epidemia da AIDS, bem como recentemente com políticas e instituições específicas para esse público. Avanços aconteceram e apontaram para uma possível eficácia das políticas quando esses diálogos se estabelecem e práticas democráticas podem ser, então, construídas. A atualidade vem trazendo retrocessos, com o fechamento de conselhos, comitês e o esvaziamento das políticas. Nesse texto, tecemos considerações acerca desse período, analisando o modo como essas relações vem se efetivando e o modo como impacta nos direitos adquiridos por esse público.

Palavras-chaves: feminismos, LGBTI+; política social e direitos humanos

Brasil na atualidade - Refletindo avanços e retrocessos na relação Estado e Movimentos Feministas e LGBTI

O presente é um instante fugidio, entrincheirado entre o passado e o futuro, enquanto o futuro, sendo infinito, permite imaginar as mais radiosas expectativas quando confrontadas com as experiências do presente. [...] Ao contrário do futuro da sociedade, o futuro dos indivíduos é concebido como limitado pela duração da sua vida. [...] O caráter limitado do futuro individual obriga a cuidar dele, aqui e agora.

(Dicionário das Crises e das Alternativas, 2012)

Este texto nasce das atividades de pesquisa, mas também de uma perspectiva ativista que caracteriza nossa prática (Santos, 2006; Freitas e Barros, 2018). Portanto, partimos de um ponto de vista situado, recusando uma suposta objetividade do conhecimento: ocidental, produzido por homens brancos das classes dominantes. A ideia de uma "ecologia dos saberes", no entendimento proposto por Boaventura Santos (2007) acompanha essa história na qual somos também sujeitos. A ecologia de saberes tem como pressuposto o necessário reconhecimento da pluralidade de conhecimentos e de práticas sociais existentes e, portanto, não vinculado apenas à ciência moderna ou ao seu templo de conhecimento, a universidade. A importância de se trabalhar com esse conceito foi por nós apreendida a partir do

contato com movimentos sociais, diversos sujeitos com os quais fomos aprendendo e construindo saberes.

O recrudescimento do mundo atual vem trazendo um cotidiano de crises e do aumento da desigualdade social. No Brasil, a atual conjuntura aponta para o fortalecimento de práticas fascistas, autoritárias, misóginas, racistas e LGBTfóbicas. Os anos 1990 e 2000 trouxeram avanços que diz respeito a aquisição dos direitos humanos e sociais. O diálogo entre Estado e Movimentos Sociais se efetivou, ainda que de forma lenta. O movimento de mulheres (especialmente na área da saúde reprodutiva e na de violência) efetivou diálogo produtivo com o Estado, desde os anos 1980. Em relação ao movimento LGBTI+ também encontramos indícios de um diálogo - embora não na mesma proporção dos movimentos feministas/mulheres - especialmente a partir dos avanços da epidemia da AIDS, bem como recentemente com políticas e instituições específicas para esse público. Avanços aconteceram e apontaram para uma possível eficácia das políticas quando esses diálogos se estabelecem e práticas democráticas podem ser, então, construídas. A possibilidade da democracia aparece para nós como também uma possibilidade de ampliação de práticas cidadãs e, portanto, como o fortalecimento de uma cidadania ampla.

Desde o final do século passado, assistimos uma importante mobilização de movimentos sociais. A década de 1980, considerada em algumas leituras, como a década perdida, foi em nossa opinião uma década riquíssima em movimentações sociais que levaram ao fim da ditadura militar brasileira, em 1985, bem como o fortalecimento dos movimentos sociais de diversos matizes: entre estes, os movimentos feministas e LGBTI+. Na verdade, pululavam movimentos de diversos segmentos: movimento de mulheres/feministas, movimentos homossexuais (que mais tarde adotou a sigla LGBTI, visando dar visibilidade as diversas identidades possíveis), movimento negro, movimento de crianças e adolescentes, de profissionais da saúde, e de trabalhadores.

Ainda que hoje, esses avanços estejam sofrendo retrocessos, é inegável as melhorias obtidas e, neste sentido, o diálogo com o Estado foi um elemento fundante desse processo – para o bem e para o mal. Para Castells (1999, p. 278):

“A habilidade, ou inabilidade, dos movimentos sociais feministas e de afirmação da identidade sexual para institucionalizar seus valores dependerá, essencialmente, de suas relações com o Estado, sempre o último refúgio do patriarcalismo ao longo da História. No entanto, as fortes exigências dos movimentos sociais, seus ataques às instituições de dominação em suas próprias raízes, ocorrem exatamente no momento em que o próprio Estado se encontra envolvido em uma crise estrutural desencadeada pela contradição entre a globalização do seu futuro e a identificação do seu passado”.

Um dos principais sujeitos nesse processo (no sentido proposto por Alain Tourraine, 1992) foram os movimentos feministas/mulheres e LGBTI+. Esse texto se dedica a pensar esses diálogos, uma vez que a atualidade vem trazendo retrocessos, com o fechamento de conselhos, comitês e o esvaziamento das políticas. Nesse texto, tecemos considerações acerca desse período, analisando o modo como essas relações vêm se efetivando e o modo como impacta nos direitos e na cidadania – e, portanto, na construção de uma sociedade democrática. Iniciaremos fazendo um breve panorama dessa história na sociedade brasileira.

Panorama dos movimentos – mulheres/feministas e lgbti

Foi no final dos anos de 1970 e início dos anos 1980 que o movimento de mulheres e feministas deslançaram no Brasil¹⁸⁹. Campanhas como “Quem ama não mata” ganharam visibilidade e trouxeram o espaço doméstico para o centro de discussões. Desde o século passado, o movimento de mulheres dialoga com o Estado na construção de políticas de proteção às mulheres. Na área da saúde, marco nesse sentido foi a criação do PAISM, Programa de Atenção Integral à Saúde das Mulheres, em 1983. Com todas as reflexões e críticas que vieram depois não podemos negar a importância deste programa que ao menos em sua fala veiculava a preocupação com a saúde das mulheres para além do aspecto materno infantil. As revisões desse programa desembocaram no PAISMCA e na Política da Saúde das Mulheres; bem como, em função das reivindicações do movimento negro, na Política de Saúde das População Negra um item se refere exatamente à saúde das mulheres negras (Delfino, 2019).

Em relação à violência contra as mulheres, tivemos a iniciativa pioneira das Delegacias Especiais de Atendimento às Mulheres – DEAMs em 1985, culminando com a aprovação da Lei Maria da Penha¹⁹⁰ em 2006 (que tipifica a violência doméstica contra mulheres). Até a criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), em 2003 (no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva), a política de proteção à mulher vítima de violência era centrada nas DEAMs e Casas-Abrigos. O advento da SPM deu um novo impulso a essa problemática com a proposta de criação de uma Rede de Atendimento e a criação de novos serviços. Nessa temática, importante dimensão foi também a aprovação da Lei do Femicídio¹⁹¹ e da Importunação Sexual¹⁹².

¹⁸⁹ Sem negar toda uma história anterior, vamos nos concentrar aqui na movimentação de final do século passado.

¹⁹⁰ Esta lei foi iniciativa de um consórcio de ONGs feministas (Advocaci, Agende, Cepia, Cfemea, Cladem e Themis), responsável pela elaboração do anteprojeto que foi entregue à SPM e discutido com a sociedade civil antes de ser encaminhada ao Congresso Nacional.

¹⁹¹ Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015.

¹⁹² Lei nº 13.718, de 24 de setembro de 2018.

Além disso, a existência de conselhos nacional e estaduais fez com que essa problemática ganhasse terreno e fosse estabelecido um diálogo com o Estado brasileiro. Tivemos a realização de Conferências Nacionais e Planos Nacionais de Políticas para Mulheres¹⁹³. Contudo, na atualidade, tais conquistas estão sendo paulatinamente minadas, haja vista o desmonte da SPM e sua vinculação ao Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos.

O movimento de mulheres teve seu interior revolvido a partir do feminismo negro, da organização das lésbicas, bem como de mulheres com deficiência, possibilitando a pluralidade e a discussão acerca da interseccionalidade, que falaremos melhor adiante. O que importa reter aqui é a importância das feministas negras apontando as diferenças de demandas entre as diversas mulheres e assinalando a impossibilidade de uma ideia universal de mulheres. Ou seja, a diferença existe e é importante – por mais que também possa ser perigosa para a construção de lutas comuns¹⁹⁴.

Mas é importante destacar também o impacto do feminismo acadêmico, especialmente com o advento dos estudos de gênero na academia. Nesse sentido, a academia vem construindo importante patamar de discussão e de avanços nos estudos de mulheres, de gênero e também acerca das sexualidades e do movimento LGBTI+. Reconhecemos ser este um espaço fundamental para o fortalecimento dessa área de estudos e de práticas sociais.

No que se refere ao movimento LGBTI, este movimento vem desde seu início, lutando contra o padrão heterossexista¹⁹⁵ imposto pela sociedade. Através destes movimentos, lésbicas e gays, travestis e transgêneros, setores da sociedade até então considerados à margem, travaram uma luta na conquista de visibilidade e legitimidade. No Brasil, as primeiras organizações do movimento homossexual - posteriormente denominado movimento LGBT - começam a surgir a partir da década de 1970 (FACHINNI, 2009). Isso significa dizer, que a partir da mobilização política desses atores sociais, a questão da homossexualidade se torna pública, marcando uma transição da clandestinidade à luta pelo reconhecimento desses sujeitos como cidadãos de direitos.

A partir dos anos 1990, o foco principal do movimento passou a ser a luta contra a Aids. Nesse sentido, o então movimento gay protagonizou práticas protecionistas a nível primário, demandando do Estado e conquistando importante política de enfrentamento à AIDS. Para além dessa discussão, os grupos passaram a debater assuntos como a questão da discriminação religiosa contra gays e lésbicas, a violência contra homossexuais, a legalização da união homoafetiva, etc. É na década de 1990 que

¹⁹³ Que tem como corolário, o estabelecimento das conferências estaduais e municipais e seus respectivos planos.

¹⁹⁴ Cf., neste sentido, Pierucci (1990).

¹⁹⁵ Welzer-Lang (2001, p.467) define o heterossexismo como “a promoção incessante, pelas instituições e/ou indivíduos, da superioridade da heterossexualidade e da subordinação simulada da homossexualidade.”.

ocorre a retirada da homossexualidade do Catálogo Internacional de Doenças (CID)¹⁹⁶. Recentemente, na busca por dar visibilidade à violência praticada contra a população LGBTI+, havia sido criado o Programa Brasil sem Homofobia¹⁹⁷ - que está sendo desmantelado pelo atual governo. Alguns avanços, contudo, foram possíveis, como na questão do nome social, a possibilidade de adoção e da união estável.

Democracia, Movimentos Sociais e Cidadania – Avanços e Recuos

No Brasil, segundo Holston (2013, p. 22), teria se desenvolvido "uma cidadania que administra as diferenças sociais legalizando-as de maneira que legitimam e reproduzem a desigualdade". Ou seja, temos uma cidadania que privilegia e hierarquiza, pois a cidadania brasileira se caracterizaria, também, pela sobrevivência de um "regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas". Ou seja, o que o autor referencia aqui é a constituição de uma cidadania fundada na diferenciação entre os sujeitos e não na equiparação. Essa cidadania diferencia em termos de classe, mas também lida diferencialmente com as dimensões de gênero, raça, propriedade, ocupação e poderíamos dizer também de geração.

Ainda segundo este autor, o acesso ao consumo, especialmente pós o período Lula (2003-2010), trouxe impactos para indivíduos que não estavam acostumados a se ver como consumidores. Esse aprendizado e esse acesso teriam possibilitado, em sua interpretação, o confronto entre duas cidadanias no Brasil: a entrincheirada (a cidadania diferenciada e hegemônica) e uma cidadania que chamou de insurgente.

"Embora continuem a sustentar o regime de cidadania diferenciada, esses elementos representam também as condições de sua subversão, na medida em que os pobres urbanos garantiram seu direito à cidade, adquirindo direitos políticos, tornando-se donos de imóveis, usando a lei a seu favor, criando novas esferas públicas de participação e se transformando em consumidores modernos. (...) Essa insurgência local transformou, por sua vez, a democratização nacional" (2013, p. 34).

¹⁹⁶ Fachinni (2009, p. 140) destaca que "até 1993, o movimento aparece descrito predominantemente como MHB (movimento homossexual brasileiro); depois de 1993, como MGL (movimento de gays e lésbicas); após 1995, aparece primeiramente como um movimento GLT (gays, lésbicas e travestis) e, posteriormente, a partir de 1999, figura também como um movimento GLBT – de gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros, passando pelas variantes GLTB ou LGBT, a partir de hierarquizações e estratégias de visibilização dos segmentos. Em 2005, o XII Encontro Brasileiro de Gays, Lésbicas e Transgêneros aprova o uso de GLBT, incluindo oficialmente o "B" de bissexuais à sigla utilizada pelo movimento e convencionando que o "T" refere-se a travestis, transexuais e transgêneros. Em 2008, nova mudança ocorre a partir da Conferência Nacional GLBT: não sem alguma polêmica, aprova-se o uso da sigla LGBT para a denominação do movimento, o que se justificaria pela necessidade de aumentar a visibilidade do segmento de lésbicas."

¹⁹⁷Ver: Leite (2014).

Podemos aproximar essas reflexões também das experienciadas vivenciada pelos sujeitos desses movimentos que nos referimos – que vivenciaram um aprendizado sem igual de construção da cidadania. Por outro lado, segundo o autor – e que também concordamos –, as elites brasileiras vêm respondendo com uma repressão implacável à mobilização das pessoas. A elite brasileira é compromissada com uma cidadania diferenciada e autoritária; não com a democracia. E que não quer abrir mão de seus privilégios. Assim, neste momento, o que assistimos é a tensão e conflito entre dois tipos de cidadania: uma dominante e outra dominada (uma identidade legitimada e uma identidade de projeto – se nos atermos aos termos de Casttels, 1999).

O que nos importa registrar nessa interpretação é o fato de que novos espaços de participação foram criados e ocupados. O modo como os diversos movimentos tomaram às ruas no Brasil no final do século passado é proporcional ao modo como as elites foram elaborando respostas cerceadoras. O advento do liberalismo nos anos 1990 começa uma “freada” nesse processo. Mas que não impediu totalmente os avanços. A movimentação narrada dá conta minimamente desse processo e mostra que os anos 2000 apesar de difíceis também trouxe modificações para a sociedade, especialmente sua face mais pobre. Foram nessas organizações que surgiram os novos espaços de participação. Podemos dizer que foi também nos movimentos e oficinas, nas linhas da vida, nas conversas e no apoio mútuo que esses espaços e essa participação se deram também para mulheres e população LGBTI+. E desde 2013, essa ofensiva vem se fortalecendo levando ao impeachment da presidenta Dilma e em 2018, a eleição de Jair Bolsonaro para a presidência¹⁹⁸ - com grande apoio das camadas médias.

Queremos pensar aqui como Holston (2013) que as mobilizações dos anos 1970, 1980 e 1990 foram um aprendizado de cidadania e de democracia ao possibilitar a vivência de relações diferenciadas. Enfim, se trabalharmos com a noção de cidadania insurgente proposta por esse autor, esta deve ser vista como um processo. Uma cidadania que deve dar conta das diferenças, uma cidadania ativa (Giddens, 1993) que começa a ser construída nos espaços micros e que não pode ser encapsulada em nenhuma perspectiva universalista. A afirmação de Wallerstein (2007), de que não é que não possa haver valores universais, mas sim que estamos longe ainda de saber valores seriam esses é convidativa, mas perigosa: o universalismo europeu é uma força ainda muito presente e tem como este mesmo autor aponta, o universo acadêmico como seu último grande guardião. Mas como vida é contradição, este mesmo espaço pode também ser – como vem sendo ao longo do tempo – importante elemento

¹⁹⁸ "A desigualdade persiste de maneira palpável nas relações sociais do Brasil não só pelo fato de os privilegiados insistirem em manter seus direitos de tratamento especial. Persiste também porque continua a estruturar os hábitos corporificados e as práticas espaciais do cotidiano" (Holston, 2013, p. 357). Exemplo, neste sentido, é a persistência dos elevadores sociais e de serviço, bem como dos grandes condomínios fechados para manter a segurança (em função da violência social), mas também mantém longe os indesejáveis que agora querem também ser cidadão. Paradoxo perverso da democratização no Brasil: aumento da violência injusta, corrupção e impunidade exatamente no momento de enraizamento da democracia (Holston, 2013).

na construção de saberes diferenciados¹⁹⁹. Nesse sentido, o feminismo foi importante elemento para fomentar rupturas acadêmicas. A entrada dos estudos de mulheres e de gênero (como também os caudatários dos movimentos LGBTI e movimento negro) trouxeram fôlego novo à academia.

A “provocação” das feministas negras aos movimentos feministas trouxe à tona a dimensão da interseccionalidade. Esta deve ser entendida como uma relação não hierarquizada entre diversas categorias como gênero, classe, raça-etnia, sexualidade, geração e necessidades especiais: “a interseccionalidade é uma proposta para ‘levar em conta as múltiplas fontes da identidade’, embora não tenha a pretensão de ‘propor uma nova teoria globalizante da identidade’” (Hirata, 2014, p. 63). Os primeiros estudos datam dos anos 90 e 2000 e trazem uma crítica radical ao feminismo branco, de classe média, heteronormativo. A fala de Patricia Collins (2015) é taxativa para este entendimento: “eu vivo todos os dias como uma mulher afro-americana – uma experiência específica de raça/gênero. E não estou sozinha. Todas/os têm uma identidade específica de raça/gênero/classe”.

Uma definição que nos é cara é a da Association for Women’s Rights in Development: interseccionalidade enquanto “ferramenta de análise, militância e desenvolvimento de políticas que considera a discriminação múltipla e que nos ajuda a compreender o impacto de diferentes eixos identitários no acesso a direitos e oportunidades” (AWID, 2004: 1-2). A interseccionalidade, é assim, uma ferramenta política (como qualquer saber) e uma forma de combater múltiplas opressões. É nesse sentido que Patricia Hill Collins (2015) considera a interseccionalidade ao mesmo tempo um “projeto de conhecimento” e uma arma política. Ela diz respeito às “condições sociais de produção de conhecimentos” e à questão da justiça social. Devemos a um aluno uma definição de cidadania como o desejo de existir plenamente²⁰⁰. Quando pensamos em cidadania, queremos resgatar que esta deve ser interseccional. A construção de práticas democráticas e cidadãs necessita conviver com o desejo, com a sexualidade, com as diferenças, com as intimidades.

Portanto, algumas premissas de análise se fazem presente: negar dicotomias; negar hierarquizações e reconhecer que uma categoria pode ter primazia num determinado tempo e lugar (Collins, 2015). É verdade, como aponta Collins, que diferentes experiências de opressão criam problemas de relacionamento, mas a construção da empatia pode atuar como elemento aglutinador para nos organizarmos em torno de casos comuns: o que nos une? um inimigo comum? uma causa comum?

Em toda parte, estão emergindo identidades culturais que não são fixas, mas que estão suspensas, em transição entre diferentes posições; como relembra Bauman (2005). Tais identidades são produtos dos cruzamentos e misturas culturais, cada vez mais comuns num mundo globalizado. Para este autor, a

¹⁹⁹ Cf. acerca da relação cidadania e universalismos, Santos (1997).

²⁰⁰ O doutorando Glauber Lucas Ceará Silva.

identidade é algo a ser inventado e não descoberto. Podemos pensar o mesmo para a cidadania e a democracia.

Como afirma Touraine (1992, p. 240), vivemos na modernidade: “a questão está em saber se como condenados às galés ou como viajantes que partem com as suas bagagens, levados por uma esperança, ao mesmo tempo que conscientes das inevitáveis rupturas”. Ou, utilizando os termos de Bauman (1999), como vagabundos ou turistas. Para Touraine, falar apenas da racionalização oculta a “outra metade” da modernidade: a emergência de sujeitos humanos – no que isso implica em liberdade e também como criação (p. 244).

Não cabe neste texto aprofundar a discussão deste autor, mas apenas reforçar a importância que deposita no indivíduo, mais precisamente no agente; aquele que não age em conformidade com o lugar que ocupa na organização social, mas que busca o meio material, e sobretudo social no qual está situado²⁰¹. Apreciamos sua frase de que “os êxitos da ação técnica não devem fazer esquecer a criatividade do ser humano” (p. 244). Para este autor, o “drama da modernidade” seria o fato de que esta teria se desenvolvido lutando contra metade de si porque acreditou que para triunfar a ciência seria preciso renunciar à ideia de sujeito (Touraine, 1992). Para este, o que melhor definiria a modernidade não é nem a técnica, nem o individualismo crescente; mas exatamente a exigência de liberdade e a luta contra tudo que queira transformar o ser humano em instrumento.

Touraine não dissocia democracia e a prática cidadã e dá um destaque especial aos movimentos sociais. Para o autor, o sujeito constrói-se através da luta contra os aparelhos e do respeito pelo outro como sujeito²⁰². O movimento social seria

A ação coletiva de defesa do sujeito contra o poder do comércio, da empresa e do Estado. Sem esta passagem ao movimento social, o sujeito corre o risco de se dissolver na individualidade; sem este recurso a um princípio não social de ação na vida social, a ideia de movimento social cai na tentação alienante de se conformar com o sentido da história. Não há sujeito sem envolvimento social, não há movimento social sem apelo à liberdade e à responsabilidade do sujeito (1992, 338).

Concluindo essa seção, é importante resgatar que democracia não pode conviver com desigualdade e necessita respeitar a diversidade da cultura e a unidade da condição humana (Touraine, 1992). A ocupação das ruas, dos espaços, do Estado é fundamental ao avançar das práticas democráticas e para

²⁰¹ Não é a toa que assim se refere aos movimentos de mulheres: “Uma transformação importante é o novo papel das mulheres nestes novos movimentos sociais, onde elas constituem a maioria dos participantes ativos e aos quais trazem temas culturais e sociais, um apelo à defesa do sujeito que encontrara nas ações coletivas pela contracepção e o direito ao aborto a sua expressão mais consciente e mais organizada” (Touraine, 1992, p.293).

²⁰² “A resposta concreta, que este livro traz, é que a razão e o Sujeito, que podem, com efeito, tornar-se estranhos ou hostis entre si, podem também unir-se, e que o agente desta união é o movimento social, isto é, a transformação da defesa pessoal e cultural do Sujeito em ação coletiva dirigida contra o poder que submete a razão aos seus interesses (442).

o crescimento da cidadania: é impossível a escolha entre a defesa das instituições democráticas e a exigência de participação popular; há que se combinar as duas:

Da mesma forma que não há democracia sem diminuição das distâncias e das barreiras sociais, sem alargamento do mundo da decisão, não pode existir democracia sem aproximação entre a ética da responsabilidade e a ética da convicção, sem o ultrapassar das fronteiras traçadas entre a razão instrumental, a liberdade e pessoal e as heranças culturais, sem a reconciliação entre passado e futuro (Touraine, 1992, p. 380).

E, como também afirma este autor, não pode haver democracia sem que se ponha em xeque o domínio exercido sobre as mulheres, a população LGBTI, os jovens, os velhos, os pobres e as nações ameaçadas pela decomposição e pela proletarização.

Considerações finais

Começamos essas considerações citando Carole Pateman (2010, p. 30): “tem sido mais fácil concretizar reformas jurídicas e políticas – embora ainda haja um longo caminho a percorrer em termos globais – do que mudanças nas práticas sociais, nas crenças e atitudes e nas concepções de masculinidade e feminilidade”. Por isso, os estudos de gênero e das sexualidades preocupam tanto aqueles que estão no poder.

O Brasil ainda tem um alto índice de feminicídios (especialmente de mulheres negras) e é um dos países que mais mata homossexuais e pessoas trans. É necessário o aprofundamento constante desses movimentos e do diálogo entre esses sujeitos - e das identidades que representam - para que não tenhamos um retrocesso²⁰³.

Citando novamente Hosltton (2013), é importante, primeiro, a compreensão da cidadania como questão central, não colateral da democracia; e segundo, que “os processos e as práticas que definem a cidadania são inerentemente disjuntivos”; não são cumulativos, lineares ou distribuídos homogeneamente entre os cidadãos, “mas sempre uma mistura de elementos progressivos e regressivos, desequilibrados, heterogêneos e corrosivos”. Ou seja, este é um terreno instável, ainda que vital.

Hoje, vivemos tempos difíceis, tal como já falava Bertold Brechet. Mas caminhar é preciso. Na “Folha Ilustrada²⁰⁴” Dodô Azevedo faz uma resenha acerca do livro “O corpo encantado das ruas”, de autoria de Luiz Antônio Simas. Segundo ele, “a literatura brasileira das últimas décadas parece cheia de autores que têm medo de sair na rua. De cruzar a cidade. Andar de transporte público. Beber em botecos.

²⁰³ O advento de movimentos como o Movimento Escola sem Partido e a pregação de gênero como ideologia, ou o retorno da discussão acerca da cura gay, são sinais drásticos do modo como a elite vem se organizando e resistindo ao avanço de forças mais libertárias. Ver Lobo (2019).

²⁰⁴ <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/09/o-corpo-encantado-das-ruas-e-esperanca-em-tempos-de-colera.shtml>. Acessado em 30/09/2019.

Conversar com gente da mesma cor de Machado de Assis. Passar à noite por encruzilhadas.” E é o medo que alimenta o fascismo, a violência. Assim, podemos concluir, repetindo Dodô Azevedo: “Em tempos de cólera, pessimismo e letargia são características pequeno-burguesas. Os subúrbios, acostumados porque forjados na ira do mundo, reagem.” É hora de irmos às ruas.

Referências

Bauman, Zygmunt. **Globalização**: as conseqüências humanas, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

Bauman, Zygmunt. **Identidade**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

Castells, Manuel. **O Poder da Identidade**, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

Collins, Patricia Hil. “Em direção a uma nova visão: raça, classe e gênero como categorias de análise e conexão”, **Reflexões e práticas de transformação feminista** (org. Renata Moreno), SOF (Coleção Cadernos Sempre Viva), 2015.

Delfino. Cristiane Cordeiro da Silva. ATENÇÃO INTEGRAL À SAUDE DA MULHER: um olhar sobre processo interseccional de gênero e raça. **Dissertação de Mestrado**. Programa de Política Social, UFF, 2019.

Fachinni, Regina. **Sopa de letrinhas?** Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 1990. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

Freitas, Rita e Barros, Nivia. “Universidade e produção de conhecimentos – tecendo redes de combate à violência de gênero”. **Estudos de Gênero**: diversidade de olhares num mundo global (org. Anália Torres, Dália Costa), ISCSP-UL, Lisboa, 2018.

Giddens, Anthony. **Transformações na intimidade**: sexualidade, amor e erotismo nas sociedades modernas, São Paulo: Editora da UNESP, 1993.

Hirata, H. “Gênero, classe e raça – Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais”. **Revista Tempo Social**, USP, v. 26, n. 1, 2014.

Holston, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil, São Paulo: Cia das Letras, 2013.

Leite, Vanessa. “Impróprio para menores?” Adolescentes e diversidade sexual e de gênero nas políticas públicas brasileiras contemporâneas. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva. UERJ, 2014.

Lobo, Carla Marina Neto das Neves. MULHERES PROFESSORAS E A INTERSECCIONALIDADE INTERDISCIPLINAR E TRANSVERSAL NA PRÁTICA DOCENTE. **Tese de doutorado**. Programa de Política Social, UFF, 2019.

Pateman, Carole. 2010. “Garantir a cidadania das mulheres: A indiferença e outros obstáculos”, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 89.

Pierucci, Antônio Flávio. “Ciladas da Diferença”. **Revista Tempo Social**; USP, S. Paulo, volume 1, 1990.

Santos, Ana Cristina. “Entre a academia e o activismo: Sociologia, estudos queer e movimento LGBT em Portugal”, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 76 | 2006.

Santos, Boaventura de Sousa. “Por uma concepção multicultural dos direitos humanos”, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 48, junho de 1997.

Santos, Boaventura de Sousa. 2007. “Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes”, **Revista Novos Estudos**, n. 79.

Touraine, Alain. **Crítica da Modernidade**, Lisboa: Instituto Piaget, 1992.

Wallerstein, Immanuel. **O universalismo europeu: a retórica do poder**, São Paulo: Boitempo, 2007.

Welzer-Lang, Daniel. “A construção do masculino: dominação das mulheres e homofobias”, **Revista Estudos Feministas**, ano 9, n. 2, 2001.



Posters

- ❖ Democratic practices in brazil: extensionist actions as devices for local regional development – Jairo da Luz Oliveira, Mariane Rodrigues de Aguiar and Sheila Kocourek.
- ❖ The Capability Approach: a human development perspective on social justice – Michel S.L. Tirions, Collin den Braber and Jeroen Gradener
- ❖ People Management in a Shelter Home – Marital Violence – Mónica Carvalho
- ❖ The Haredi Collectivist Faith-Based Community: Seeking out Professional Psychological Help – Anat Freund and Elad Baruchin
- ❖ Implementação da Metodologia de Cuidado *Humanitude* em ERPI: Contributo para o sistema organizacional – Carolina Fonseca, Helena Reis Amaro da Luz and Rosa Cândida Melo
- ❖ Circular Economy and Social Justice in Haiti under the Prism of Social Work. Case study of the Organization 'El Fuego del Sol-Haiti' – Niccolò Ghione and Helena Neves Almeida
- ❖ Ser-se pessoa (in)ativa em estruturas residenciais para idosos. O Serviço Social a favor da ativação e inclusão das pessoas idosas nas dinâmicas intrainstitucionais em contexto de ERPI – Ricardo da Silva Crispim and Helena Reis Amaro da Luz
- ❖ A Capacidade de Inclusão dos CLDS 3G – Marta Carolina Fonseca and Clara Cruz Santos
- ❖ Intervenções locais assentes em lógicas de governança. Entre a tradição e a inovação? – Cristiana Dias de Almeida and Cristina Pinto Albuquerque
- ❖ A organização da Categoria Profissional do Serviço Social: Génese e Contemporaneidade em Portugal – Gabriela Barbatti and Clara Cruz Santos
- ❖ O Desporto Universitário em Portugal e Itália. Papel do Desporto na Promoção da Igualdade e Integração Social – Rui Lacerda Magalhães and Helena Neves Almeida
- ❖ Dinâmicas de Vulnerabilização Económica e Desqualificação Social da Classe Média em Portugal – Catarina Vieira da Silva and Francisco Branco

- ❖ Humanização dos Cuidados de Saúde Hospitalar: o caso de atendimento de pessoas com deficiência grave e profunda em episódios nos serviços de urgência – Alexandra Machado and Francisco Branco
- ❖ Influência(s) do Managerialismo na Intervenção Profissional dos Assistentes Sociais – Beatriz Rosa and Helena Neves Almeida
- ❖ Desafios socioeconómicos de famílias de crianças com doença crónica – Margarida Garcez and Joana Vale Guerra
- ❖ A coordenação dos serviços para Crianças e Famílias no espaço europeu – Rita Pratas, Catarina Leitão, Clara Barata and Joana Vale Guerra
- ❖ Participação Cidadã Estudo de Caso do Orçamento Participativo do Município de Condeixa-a-Nova – Fernanda Vaz, Helena Neves Almeida and Álvaro Cidrais
- ❖ Políticas públicas de intervenção social e urbanística em contextos habitacionais municipais – Maria de Fátima Santos and Francisco Branco
- ❖ Contextos e Desafios teórico-práticos no agir profissional do Serviço Social com pessoas em fim de vida e sua família – Berta Jacinto and Helena Neves Almeida
- ❖ Assistente social e diretor técnico: complementaridade ou dualidade de funções no serviço de apoio domiciliário – Vânia Ferrão and Cristina Pinto Albuquerque



VIII INTERNATIONAL
CONFERENCE OF
SOCIOLOGY AND SOCIAL
WORK

The Challenges of
Democracy: Making
Society in Times of
Individualization

Scientific
Committee

University of Coimbra:

Clara Cruz Santos
Cristina Pinto Albuquerque
Francisco Nascimento Branco
Helena Neves Almeida
Helena Reis Amaro da Luz
Joana Guerra
Virgínia Ferreira

Higher Institute of Social Work, Oporto:

Alberto Reis
Berta Granja
Elsa Montenegro
Jacqueline Marques

University of Glasgow:

Ian Shawn

Steering Committee

Beatriz Rosa - FPCE, University of Coimbra
Berta Granja - Higher Institute of Social Work, Oporto
Clara Cruz Santos - FPCE, University of Coimbra
Cristiana Dias de Almeida - FPCE, University of Coimbra
Elsa Montenegro - Higher Institute of Social Work, Oporto
Helena Neves Almeida - FPCE, University of Coimbra
Helena Reis Amaro da Luz - FPCE, University of Coimbra
Jacqueline Marques - Higher Institute of Social Work, Oporto
Joana Guerra - FPCE, University of Coimbra
José Alberto dos Reis - Higher Institute of Social Work, Oporto
Vanessa Nunes - FPCE, University of Coimbra



sociolworkportugal@gmail.com



facebook.com/ICSSWPortugal/