



Escola de Sociologia e Políticas Públicas

**Da emancipação à cidadania social: Serviço Social e Assistência Social. Uma análise Portugal/Brasil**

Tatiane Lúcia Valduga

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de

Doutor em Serviço Social

Orientador:  
Doutor Jorge Manuel Leitão Ferreira, Professor Auxiliar  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2018

Da emancipação à cidadania social: Serviço Social e  
Assistência Social. Uma análise Portugal/Brasil  
Tatiane Lúcia Valduga

Dezembro,  
2018



**Da emancipação à cidadania social: Serviço Social e Assistência Social. Uma análise Portugal/Brasil**

Tatiane Lúcia Valduga

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de

Doutor em Serviço Social

Júri:

Doutor Luís Capucha, Diretor da Escola de Sociologia e Políticas Públicas - Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Portugal (Presidente)

Doutor Enrique Pastor Seller, Professor titular do Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad de Murcia, Espanha

Doutora Alcina Martins, Professora Associada do Instituto Superior Miguel Torga (ISMT), Coimbra, Portugal.

Doutora Carla Pinto, Professora Associada da Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais, Lisboa, Portugal.

Doutora Helena Belchior Rocha, Professora Auxiliar do Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Portugal

Doutor Jorge Manuel Leitão Ferreira, Professor Auxiliar do Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Portugal (Orientador)

Dezembro, 2018

A presente investigação está escrita em português do Brasil e contempla as normas da *American Psychological Association* (APA) (6ª edição).

## **Agradecimentos**

Para chegar até ao presente é importante referir que a elaboração desta tese passou por um processo repleto de reflexões, de questionamentos e ideias que permitiram a sua concretização. Destaco, embora diga-se que este é um processo solitário, que ao longo deste percurso o apoio de pessoas, serviços e instituições foram fundamentais para que se alcançasse o nosso objetivo: concluir a tese de Doutoramento em Serviço Social. Expresso nas linhas que se seguem os meus mais sinceros agradecimentos aos que participaram direta ou indiretamente nesta caminhada.

À Deus que permitiu tudo isto, sustentou-me e protegeu-me nesta trajetória.

Ao meu orientador, o professor Doutor Jorge Manuel Leitão Ferreira, que acreditou em mim e aconselhou-me a prosseguir para o doutoramento, ainda no mestrado. Obrigada por todo o aprendizado ao longo de todos esses anos, obrigada pelas orientações, pela parceria e por sempre ver muito além do que os meus olhos alcançavam. Sem dúvida que este foi o diferencial para que o presente estudo fosse concretizado. Muito obrigada por tudo, professor Jorge. Toda a minha gratidão.

À minha família que, apesar do Atlântico entre nós, me apoiou e me deu forças para que eu pudesse continuar firme neste propósito. Todo o meu amor e reconhecimento.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES-Brasil) pelo apoio a esta pesquisa. O apoio à pesquisa é fundamental para o desenvolvimento científico, social e económico de um país. Neste sentido, foi-me permitido a concretização desta etapa.

Ao corpo docente do Programa de Doutoramento em Serviço Social (ISCTE-IUL) que contribuíram direta ou indiretamente neste percurso. O meu muito obrigada a todos.

Ao Núcleo de Doutorandos em Serviço Social Latino América (NUDLA/ISCTE-IUL) que abriu portas e fortaleceu a minha caminhada no doutoramento. O NUDLA foi um grande diferencial neste percurso. A minha eterna gratidão ao professor Jorge, supervisor científico do Núcleo, por nos propor este desafio de criarmos o NUDLA e por todo o apoio desde 2015. Começamos poucos, mas hoje somos muitos. A todos os colegas que fazem e fizeram parte do NUDLA, a minha gratidão. “Nudlense” para sempre.

À Câmara Municipal de Lisboa, de uma forma especial, à coordenação do Programa BIP/ZIP e a todos os projetos que me receberam durante a pesquisa de campo.

À Prefeitura Municipal de Chapecó, Santa Catarina, Brasil, de uma forma especial, à equipa da Assistência Social e os CRAS. O meu muito obrigada a todos pela contribuição neste trabalho.

Às Assistentes Sociais e às Cidadãs, tanto de Portugal como do Brasil, que participaram deste estudo, o meu muito obrigada. Sem a vossa participação esta pesquisa não teria se realizado.

À professora Doutora Maria Júlia Cardoso, o meu especial agradecimento pelas conversas produtivas que tivemos nesta caminhada, desde o mestrado. Agradeço o seu apoio desde sempre. O meu coração está repleto de gratidão por tudo.

Aos funcionários/colaboradores do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES/ISCTE-IUL), especialmente à Sara Silva. Uma funcionária exemplar e de grande valia para todos os doutorandos. A Sara é um apoio imprescindível. Todo o meu reconhecimento e gratidão por todo o seu trabalho, Sara.

Cláudia Priscila Chupel dos Santos foste, sem dúvida, um grande referencial nesta caminhada. Foste a primeira parceira na produção científica. Vencemos muitos obstáculos juntas. Nasceu aqui uma parceria, mas também nasceu aqui uma grande amizade. Cláudia, toda a minha gratidão por tudo.

Às colegas e amigas Antonela de Jesus e Sandra Mendes o meu muito obrigada por fazerem parte desta trajetória. Convosco ampliei o conhecimento que transcendeu o universo científico e académico. A Antonela ensinou-me o quão importante é desenvolvermos a empatia, enquanto a Sandra ensinou-me a importância de nos mantermos resilientes. Antonela e Sandra, a minha gratidão por tudo, especialmente pela amizade que me fortaleceu ao longo do doutoramento. Levo-as no meu coração.

Catarina Vieira Ferreira, a ti toda a minha gratidão pela amizade sincera e pelo apoio emocional durante este percurso. A relação de amizade, que nasceu ainda no mestrado, em 2012, hoje está muito mais fortalecida. Obrigada pelo debate e reflexão que me proporcionaste. Meu reconhecimento e gratidão por tudo o que fizeste e fazes por mim.

À colega e amiga Rita Barata, sou grata pelo grande apoio incondicional. Sou grata a ti também por tornares os dias na universidade muito mais leves, suavizando a “ansiedade” com muitos risos e motivação.

A todos os amigos/colegas do doutoramento em Serviço Social, o meu muito obrigada. Foram pilares importantes durante esta trajetória. Espero que a vida nos presenteie com (re)encontros.

Aqui cabe ressaltar o apoio incondicional nesta trajetória das primas/irmãs. O meu muito obrigada, primas queridas, pelo vosso amor de sempre.

O mundo não devia ter fronteiras, talvez seja esta a razão de as transpormos. A Europa proporcionou-me tão belas amizades distribuídas pela Itália (Bassano del Grappa), Reino Unido (Londres) e Portugal (Lisboa). Cada ser, com todas as suas características, contribuiu para a Pessoa que me tornei hoje. Grazie a tutti/Thank you all/Obrigada a todos. “Os amigos são para toda a vida, ainda que não estejam conosco a vida inteira...” (Fabrício Carpinejar, poeta brasileiro). A todos os meus amigos, de ontem e de hoje, o meu muito obrigada, para sempre. Vós sois um frescor nesta vida cheia de desafios.

## **Resumo**

Esta investigação, “Da emancipação à cidadania social: Serviço Social e Assistência Social. Uma análise Portugal/Brasil”, centrou-se nas práticas emancipatórias e de cidadania social do Serviço Social, na Ação/Assistência Social, em Portugal e no Brasil, procurando elaborar um retrato das noções científicas dominantes sobre a temática em estudo. Apresentamos elementos que informam a prática do Serviço Social, considerando a participação do assistente social no domínio das políticas tanto centrais como locais. Teve como o objetivo geral realizar uma análise sobre as especificidades inerentes a cada contexto, identificando os aspectos convergentes e divergentes no que respeita à prática do Serviço Social.

O estudo orientou-se por uma metodologia qualitativa e interpretativa recorrendo à dimensão indutiva, com procedimento de pesquisa documental e recurso à análise de conteúdo aos documentos oficiais sobre o tema, de ambos os países. Utilizamos uma amostra não probabilística constituída por assistentes sociais que atuam no Programa Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) de Lisboa, em Portugal, e no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), do município de Chapecó, no Estado de Santa Catarina, no Brasil. Realizamos dois *focus group* com testemunhos de dez cidadãs sujeitas de intervenção, de ambos os países.

O estudo sistematiza o modelo de Serviço Social e de Assistência Social a partir das práticas emancipatórias e de cidadania social. Os resultados evidenciam o amplo reconhecimento da importância pelas assistentes sociais dos conceitos de emancipação e de cidadania, contudo, identifica-se a sua dificuldade de aplicação à prática, seja pelos desenhos das políticas sociais, seja pelo contexto capitalista. A cidadania e a emancipação marcham juntas no discurso profissional. Notou-se a relevância das políticas na intervenção nas comunidades vulneráveis em ambos os países, sobretudo no Brasil, mesmo com a identificação de algumas lacunas, porém a eficiência da intervenção do assistente social é melhor avaliada pelas cidadãs brasileiras.

**Palavras-Chave:** Política Social, Proteção Social, Ação Social, Assistência Social, Emancipação, Cidadania, Serviço Social.



## **Abstract**

This research, “From emancipation to social citizenship: Social Work and Social Assistance. A Portugal / Brazil analysis” focused on the emancipatory and social citizenship practices of Social Work, in Action/Social Assistance, in Portugal and in Brazil, we seek to elaborate a picture of the dominant scientific notions on the subject under study. We present elements that inform the practice of Social Work, considering the participation of the social worker in the field of both central and local policies. It has as the general objective to carry out an analysis on the specificities inherent to each context, identifying the convergent and divergent aspects regarding the practice of Social Work.

The study guided by a qualitative and interpretative methodology using the inductive dimension, with documentary research procedure and recourse to the content analysis of the official documents on the subject, from both countries. We used a non-probabilistic sample of social workers working in the Program for Priority Intervention Areas and Districts (BIP/ZIP) in Lisbon and in the Family Protection and Assistance Service (PAIF), in the municipality of Chapecó, in the State of Santa Catarina, Brazil. We carried out two focus groups with testimonies of ten citizens subject to intervention from both countries.

The study systematizes the model of Social Work and Social Assistance based on emancipatory practices and social citizenship. The results show the broad recognition of the importance of the concepts of emancipation and citizenship by social workers, but it is difficult to apply them to practice, either by the designs of social policies or by the capitalist context. Citizenship and emancipation march together in professional discourse. It was noted the relevance of policies in intervention in vulnerable communities in both countries, especially in Brazil, even with the identification of some gaps, but the efficiency of social worker intervention is better evaluated by Brazilian citizens.

**Key words:** Social Policy, Social Protection, Social Assistance, Emancipation, Citizenship, Social Work.



## ÍNDICE

<b>RESUMO</b> -----	v
<b>ABSTRACT</b> -----	vi
INDICE DE QUADROS -----	xii
INDICE DE GRÁFICOS -----	xiii
ÍNDICE DE FIGURAS-----	xiv
GLOSSÁRIO DE SIGLAS -----	xv
<b>INTRODUÇÃO</b> -----	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I – METODOLOGIA DA PESQUISA</b> -----	<b>9</b>
1.1 Campo Empírico -----	11
1.2 Método e Natureza do Estudo -----	14
1.3 Universo e Amostra -----	21
1.4 Técnicas de Recolha e Tratamento do Dados -----	24
1.5 Procedimentos da Pesquisa -----	28
<b>CAPÍTULO II – EMANCIPAÇÃO, CIDADANIA E SERVIÇO SOCIAL</b> -----	<b>31</b>
2.1 Serviço Social: fundamentos teóricos, éticos, princípios e valores e prática profissional -----	31
2.1.1 A Abordagem Eossocial aplicada ao Serviço Social -----	35
2.2 O Serviço Social e a cidadania: dimensões conceptuais -----	38
2.2.1 As Dimensões da Cidadania-----	44
2.3 As Dimensões da Emancipação -----	54
2.3.1 O <i>Empowerment</i> como processo para a emancipação -----	55
2.3.2 A Liberdade como dimensão da emancipação -----	59
2.3.3 A Responsabilidade como dimensão da emancipação -----	60
2.3.4 A Autonomia como dimensão da emancipação -----	61
2.3.5 A Consciência Crítica como dimensão da emancipação -----	62
2.3.6 A Participação como dimensão da emancipação -----	63
2.3.7 A Capacidade enquanto dimensão da emancipação -----	66
Conclusão do Capítulo -----	68
<b>CAPÍTULO III - PROTEÇÃO SOCIAL E AÇÃO/ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTUGAL E NO BRASIL</b> -----	<b>71</b>
3.1 A Proteção Social -----	71

3.2 A Assistência Social-----	78
3.3 A Proteção Social em Portugal -----	80
3.4 O Sistema de Segurança Social e a Ação Social em Portugal -----	91
3.5 A Proteção Social no Brasil -----	100
3.6 O Sistema de Seguridade Social e a Assistência Social no Brasil -----	107
3.7 Portugal e Brasil: Convergências e Divergências na Ação/Assistência Social -----	116
Conclusão do Capítulo -----	126

**CAPÍTULO IV – SERVIÇO SOCIAL, AÇÃO/ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS VULNERABILIDADES DAS COMUNIDADES EM PORTUGAL E NO BRASIL ----- 129**

4.1 Portugal e Brasil: principais elementos -----	129
4.1.1 Indicadores Sociais e Económicos -----	134
4.1.2 Desigualdades -----	135
4.1.3 Desemprego-----	137
4.1.4 Gasto Social -----	138
4.2 A pobreza e a vulnerabilidade -----	139
4.2.1 A pobreza e a vulnerabilidade social no Feminino-----	146
4.3 O caso Português-----	147
4.4 O caso Brasileiro-----	151
Conclusão do Capítulo -----	155

**CAPÍTULO V – RETRATO SOCIAL DAS UNIDADES TERRITORIAIS ESTUDADAS: PORTUGAL/BRASIL ----- 157**

5.1 Lisboa e Chapecó: os territórios da pesquisa -----	157
5.1.1 O município de Lisboa -----	157
5.1.2 O município de Chapecó -----	163
5.2 O Programa Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) em Lisboa -----	169
5.3 O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) em Chapecó -----	179
5.4 Análise do BIP/ZIP e do PAIF-----	188
Conclusão do Capítulo -----	191

**CAPÍTULO VI – O SERVIÇO SOCIAL EM PORTUGAL E NO BRASIL E OS MODELOS DE INTERVENÇÃO NA PROTEÇÃO/ASSISTÊNCIA SOCIAL ----- 193**

6.1 O Serviço Social em Portugal e no Brasil -----	193
6.1.1 O Serviço Social em Portugal -----	193
6.1.2 O Serviço Social no Brasil -----	199
6.2 O (s) modelo (s) de Serviço Social e de Assistência Social a partir das práticas	

emancipatórias e de cidadania social -----	204
6.3 Análise e discussão dos resultados das entrevistas aplicadas aos Assistentes Sociais do BIP/ZIP, em Portugal, e do PAIF, no Brasil -----	205
6.3.1 Caracterização dos(as) Assistentes Sociais-----	205
6.3.2 Motivações -----	209
6.4 Envolvimento Social das Entrevistadas: relacionado à profissão e/ou outros envolvimento cívicos e sociais-----	214
6.5 Enquadramento dos Saberes dos(as) Assistentes Sociais-----	217
6.5.1 Formação Pós-Graduada-----	217
6.5.2 Leituras e Autores de Referência do Serviço Social-----	220
6.6 Serviço Social-----	226
6.7 Rotina de Trabalho das Assistentes Sociais -----	231
6.8 Relação com os cidadãos -----	249
6.9 A Proteção Social na ótica das assistentes sociais portuguesas e brasileiras -----	255
6.10 Ação/Assistência Social na visão das assistentes sociais-----	263
6.11 Emancipação na ótica das assistentes sociais -----	272
6.11.1 O desenvolvimento da emancipação na prática profissional -----	280
6.12 A Cidadania-----	295
6.12.1 O desenvolvimento da cidadania na prática profissional-----	296
Conclusão do Capítulo -----	299
<b>CAPÍTULO VII - A VOZ DAS CIDADÃS -----</b>	<b>301</b>
7.1 Caracterização das Cidadãs -----	301
7.2 Proteção Social -----	303
7.3 Ação/Assistência Social -----	305
7.4 Serviço Social -----	312
7.5 Emancipação -----	315
7.6 Cidadania -----	319
Conclusão do Capítulo -----	322
<b>CONCLUSÕES -----</b>	<b>325</b>
<b>BIBLIOGRAFIA -----</b>	<b>343</b>
<b>ANEXOS -----</b>	<b>xiv</b>
Anexo 1- Desenho da Pesquisa -----	xv

Anexo 2 - Guião de entrevista semiestruturadas para as assistentes sociais -----	xvi
Anexo 3 - Quadro de Análise de Conteúdo das Entrevistas -----	xviii
Anexo 4 - Guião do Focus Group para as cidadãs -----	xix
Anexo 5 - Quadro de Análise de Conteúdo dos Focus Group -----	xxi
Anexo 6 - Quadro de caracterização sumária dos(as) assistentes sociais de Portugal -----	xxii
Anexo 7 - Quadro de caracterização sumária dos(as) assistentes sociais do Brasil -----	xxiii
Anexo 8 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Assistentes Sociais/Portugal -----	xxiv
Anexo 9 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Cidadãs/Portugal -----	xxvi
Anexo 10 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Assistentes Sociais/Brasil -----	xxviii
Anexo 11 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Cidadãs/Brasil -----	xxx

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1	Convergências das políticas entre os dois países -----	117
Quadro 2	As divergências das políticas de cada país -----	122
Quadro 3	Síntese dos Indicadores Económicos e Sociais entre Portugal e Brasil --	139
Quadro 4	Evolução da Taxa de Pobreza em Portugal -----	149
Quadro 5	Situação da Pobreza em Portugal -----	150
Quadro 6	Evolução da Linha de Pobreza no Brasil -----	153
Quadro 7	Evolução da Pobreza e da Pobreza Extrema no Brasil -----	154
Quadro 8	Situação da Pobreza no Brasil -----	155
Quadro 9	Estatística das Candidaturas de 2011 a 2016 -----	178
Quadro 10	Estatística dos Projetos BIP/ZIP de 2011 a 2016 -----	179
Quadro 11	Classificação dos municípios para compor as equipas de referência ----	180
Quadro 12	Classificação dos municípios e os números de CRAS -----	181
Quadro 13	Análise do Programa/Serviço -----	188
Quadro 14	Autores de referência do Serviço Social-----	224
Quadro 15	Desenvolvimento Teórico na Prática Profissional -----	247
Quadro 16	Caracterização das Participantes do <i>Focus group</i> /Portugal -----	301
Quadro 17	Caracterização das Participantes do <i>Focus group</i> /Brasil -----	302

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Género -----	205
Gráfico 2	Idade -----	206
Gráfico 3	Estado Cívil -----	206
Gráfico 4	Formação -----	207
Gráfico 5	Tempo de Formação -----	207
Gráfico 6	Tipo de Instituição -----	208
Gráfico 7	Tempo na Instituição -----	208



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	As Dimensões da Cidadania -----	44
Figura 2	As Dimensões da Emancipação -----	54
Figura 3	Sistema de Segurança Social Português -----	93
Figura 4	Sistema de Seguridade Social Brasileiro -----	108
Figura 5	A Divisão Territorial de Portugal -----	130
Figura 6	A Divisão Territorial do Brasil -----	132
Figura 7	Localização do Município de Lisboa -----	158
Figura 8	Organograma da DMHDL -----	160
Figura 9	Localização do Município de Chapecó -----	163
Figura 10	Organograma da SEASC -----	167
Figura 11	Os Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária -----	171
Figura 12	Mapa do município de Chapécó -----	181

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AROPE	At Risk of Poverty or Social Exclusion
BPC	Benefício de Prestação Contínua
BRICS	Inicial das cinco economias emergentes formadas por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAP	Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários
CEE	Comissão Económica para A Europa
CEPAL	Comissão Económica para a América Latina e o Caribe
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
EUROSTAT	Estatísticos da União Europeia
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICOR	Inquérito às Condições de Vida e Rendimento
IDG	Índice de Desigualdade de Género
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHAD	Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade
IDHG	Índice de Desenvolvimento Humano por Género
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INE	Instituto Nacional de Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
ISS	Instituto da Segurança Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MAC Social	Método Aberto de Coordenação para a Proteção Social e a Inclusão Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Programa de Atenção Integral às Famílias
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAI	Planos Nacionais de Ação para a Inclusão
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Relatório do Desenvolvimento Humano
PORDATA	Base de Dados Portugal Contemporâneo
PPA	Paridade de Poder Aquisitivo
PPC	Paridade do Poder de Compra
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RNB	Rendimento Nacional Bruto
RSI	Rendimento Social de Inserção
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TROIKA	Comité composto pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia.
EU	União Europeia



## INTRODUÇÃO

As medidas de austeridade, respostas dos Estados português e brasileiro, à crise do capitalismo, trouxeram como consequências para ambos: a redução das taxas de crescimento, aumento de desemprego, precarização do trabalho, redução salarial, entre outros efeitos que influenciaram a esfera social.

Pensar a Ação/Assistência Social, em Portugal e no Brasil, em contextos de crise económica, e como estes países têm respondido às mais variadas formas de manifestação da questão social, merece um aprofundamento. Ambos países convergem quanto à luta para cumprirem com as exigências impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, no âmbito dos programas de ajuste económico. Para além disso, Portugal, como membro da União Europeia (UE), assume uma responsabilidade acrescida no que se refere ao cumprimento das normas de convergência económica em vigor. Ao mesmo tempo, Portugal e Brasil, enfrentam as consequências de um tardio processo de desenvolvimento das suas políticas de proteção social. Esta conjuntura aproximada entre Brasil e Portugal incorre em debate. Mesmo com esta aproximação, as particularidades de ambos os países traçaram distintos projetos no campo social, com fortes repercussões no domínio do Serviço Social.

A influência internacional pesa no campo das políticas para os dois países. O Estado português tem procurado desenvolver políticas sociais em resposta aos problemas sociais, desde os anos 1990, sob a influência da União Europeia (UE), de acordo com o pensamento de cooperação, integração e coesão sociais. Já o Estado brasileiro vive um conflito, uma vez que a Constituição Federal, de 1988, aponta para o reconhecimento de direitos, porém este se vê “num contexto de ajustamento a nova ordem capitalista internacional” (Yazbek, 2008).

A luta contra a pobreza constitui um dos grandes desafios para as políticas de proteção social e sendo a pobreza “parte da experiência diária do trabalho dos assistentes sociais” (Yazbek 2010, p. 153) é necessário intervir e elaborar respostas profissionais qualificadas, com o objetivo de garantir a cidadania social.

A cidadania social, essencial ao Estado-providência (Mozzicafreddo, 1997), apresenta grande pertinência face ao contexto social e de risco provocado pelo capitalismo. Para além da

garantia do direito, as políticas de proteção social devem materializar ações que contribuam para a emancipação do indivíduo e do coletivo.

Nunca houve tanta riqueza e tanta capacidade de produzir bem-estar, nunca as “misérias do mundo” foram tão conhecidas pelas massas, nunca foi possível ultrapassar tantos limites que a natureza impôs ao homem, nunca o homem teve na sua mão tanta capacidade de escolha. Não obstante, a pobreza e a exclusão continuam a crescer, não apenas nos antípodas dos países mais ricos, mas no interior do seu próprio tecido social; os desequilíbrios entre os que têm em abundância e os que têm em escassez persistem e aumentam; a ideia de individualismo ganha novo vigor; 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, p. 49).

Com base nesta linha de pensamento, debates em torno das políticas sociais e das ações do Serviço Social ganham força dado que com o desenvolvimento do capitalismo e a retração cada vez maior do Estado, implicam novas necessidades, e constrangimentos para os assistentes sociais (Faleiros, 2009; Iamamoto, 2009; Amaro, 2015).

O Serviço Social “se encontra profundamente abalado e questionado pela chamada crise da modernidade” (Amaro, 2015, p. 50) e o “momento que vivemos é um momento pleno de desafios” (Iamamoto, 2009, p. 17). Perante esta realidade, considera-se fundamental promover a produção científica no domínio do Serviço Social, com o propósito de refletir e transformar a “estruturação do sistema de bem-estar social”, principalmente “na garantia dos direitos sociais” (Faleiros, 2009, p. 187). Pretende-se que os assistentes sociais se sintam encorajados a realizar pesquisas que subsidiem a formulação de políticas e de práticas profissionais inovadoras.

Importa sublinhar que o Serviço Social surgiu, enquanto profissão, como uma resposta dos grupos sociais dominantes à questão social a fim de manter o controlo social (Iamamoto & Carvalho, 1983). Para Iamamoto (2009) “o Serviço Social tem na questão social a base de sua fundação como especialização do trabalho” (Iamamoto, 2009, p. 27) e, de acordo com esta autora, “apreender a questão social é também captar as múltiplas formas de pressão social, de invenção e de re-invenção da vida construídas no cotidiano, pois é no presente que estão sendo recriadas formas novas de viver, que apontam um futuro que está sendo germinado” (Iamamoto, 2009, p. 28). Iamamoto (2009) convida a repensar a questão social, considerando que a mesma sofre profundas transformações com as “inflexões verificadas no padrão de acumulação”, nos dias de hoje (Iamamoto, 2009, p. 29).

De acordo com a IFSW (2014), é da competência dos assistentes sociais defender, desenvolver e promover os valores e princípios inerentes à intervenção. “Uma definição de Serviço Social só possui significado quando os assistentes sociais se comprometem, ativamente, com a sua visão e com a sua missão” (IFSW, 2014) e por assumirmos esta competência é que consideramos a concretização deste estudo de elevada pertinência.

Sendo o Serviço Social uma área de conhecimento promotora de cidadania, diante de alguns contextos, este deve refletir na questão da cidadania social e de como trabalhá-la junto à população.

A problemática da ação profissional, em particular no que respeita à realidade portuguesa e brasileira, enquanto objeto de reflexão e análise investigativa, reúne uma importante produção de conhecimento. Uma vez que a orientação atual para o Serviço Social internacional objetiva uma prática numa perspetiva emancipatória, como também de cidadania, surge a pergunta de partida: A Emancipação e a Cidadania Social são efetivadas através de políticas de Proteção Social/Assistência Social ou do modelo de Serviço Social?

A análise das práticas emancipatórias e de cidadania social do Serviço Social, na Ação/Assistência Social em comunidades vulneráveis potenciadoras de uma intervenção de integração social, constituiu o objeto de estudo desta investigação.

A necessidade de desenvolver esta investigação, com este objeto de estudo específico, nasceu precisamente das inquietações sentidas no âmbito da realização da pesquisa acerca do *empowerment* dos usuários do Programa Bolsa Família (PBF), no Brasil, finalizada em 2014<sup>1</sup>. Diante disso, observámos a pertinência do tema e a necessidade de acrescer e investigar algumas indagações, no entanto, agora em dois países, Portugal e Brasil. Além disso, em Portugal, verificamos que as práticas profissionais emancipatórias e de cidadania social do Serviço Social e da Ação/Assistência Social encontram-se pouco exploradas. Constatámos que a maior parte das teses académicas, que abordam algo sobre o tema, estão direcionadas para a área da saúde.

A seleção da análise, Portugal e Brasil, deveu-se a vários fatores. Considerámos pertinente apresentar, por um lado, um país europeu desenvolvido, mas que se encontra na atualidade em crise económica e, por outro, apresentar um país sul-americano, em desenvolvimento, o qual já foi colónia do primeiro. Além destes fatores históricos e socioeconómicos, refletir por e para

---

<sup>1</sup>“O *empowerment* dos beneficiários do bolsa família: uma análise sobre o *empowerment* das famílias na busca pela garantia da cidadania”, dissertação de Mestrado em Serviço Social realizada no ISCTE-IUL.

onde caminha a proteção social/assistência social é uma necessidade urgente, e um estudo que incide sobre duas realidades distintas pode contribuir para uma reflexão cientificamente sustentada em torno do avanço/ inovação das práticas profissionais, da incrementação das políticas sociais e do desenvolvimento das ciências sociais.

Perante as finalidades da profissão, os seus princípios e valores, esta investigação teve como objetivo geral sistematizar os modelos de Serviço Social e de Ação/Assistência Social a partir das práticas emancipatórias e de cidadania social. Diante disso, surgiu a necessidade de conceptualizar as dimensões de emancipação, proteção social e cidadania social, como também dimensionar as políticas de bem-estar social de Portugal e do Brasil. Uma vez que este estudo contemplou a realidade de dois países, tornou-se importante também relacionar as convergências e divergências existentes entre os sistemas de ação/assistência social do Brasil e Portugal. Nesta linha, considerámos pertinente ainda categorizar as práticas de Serviço Social fundamentadas no sistema de proteção social de cada país, evidenciando as orientações de emancipação e cidadania social. E, para finalizar os nossos objetivos, elaboramos uma matriz de indicadores de Serviço Social potenciadores de políticas de proteção e assistência social, a qual acreditamos ser um importante contributo para a prática profissional, assim como para futuros estudos.

Importa salientar que a presente investigação não apenas relacionou as ações realizadas nos dois países, mas também sistematizou os modelos de Assistência Social em Portugal e no Brasil, bem como verificou se estes criam dimensões para a emancipação sustentada das famílias e indivíduos. No âmbito do Serviço Social verificamos como este se posiciona diante das políticas sociais, já que é realizado um contrato social entre os cidadãos e o Estado.

Ao pensarmos nas ações da Ação Social em Portugal e da Assistência Social no Brasil, bem como do Serviço Social em ambos países, outras indagações surgiram e motivaram-nos ao estudo, como por exemplo: a diversidade conceptual<sup>2</sup> de políticas de proteção social e assistência social influencia o(s) modelo(s) de Serviço Social?; a política e a corrente económica dominante determinam as políticas de proteção social e/ou assistência social?; as políticas de proteção/assistência social fundamentadas em dimensões emancipatórias promovem a cidadania social ativa?; e o Serviço Social desenvolve práticas profissionais condicionadas pelas políticas de proteção/assistência social cujas consequências são visíveis no sistema de ação social?

---

<sup>2</sup> O termo usado no Brasil é “conceitual”.



Esta investigação é composta por sete capítulos. No Capítulo I apresentamos o processo metodológico que guiou esta investigação, nomeadamente o campo empírico e a sua descrição, as opções metodológicas, a escolha do universo e seleção da amostra e respetivas técnicas de recolha de informação, tratamento e análise dos dados, a questão ética na pesquisa, e o último ponto faz uma breve referência às limitações com que nos fomos confrontando neste estudo.

No Capítulo II promovemos uma reflexão sobre o Serviço Social numa perspectiva emancipatória e de cidadania social, mediante a releitura de conceitos, instituindo a interface entre os mesmos por meio de uma revisão da literatura, sem pretensão de concluir ou esgotar o assunto. O capítulo é organizado com o objetivo de elucidar itens relevantes sobre o universo do Serviço Social, da Cidadania e da Emancipação. Com base nas orientações do Serviço Social e nos objetivos deste estudo, apresentamos alguns resultados de uma revisão bibliográfica realizada sobre o Serviço Social. Posterior a isso, mostramos uma visão histórica-conceitual sobre o que é a cidadania e a apropriação desta conceção pelo Serviço Social através da aproximação com algumas produções significativas. Erguemos uma reflexão no âmbito da emancipação sustentada pela literatura teórica, que vai ao encontro dos objetivos deste estudo, com considerações a respeito da origem do conceito, as suas características e dimensões e a apropriação deste conceito pelo Serviço Social. Na presente reflexão, procuramos explicar a importância destes conceitos para a prática do Serviço Social na compreensão da sua ação desenvolvida para/com os cidadãos.

Levando em conta as particularidades de cada país e as influências externas, o presente estudo oferece, no Capítulo III, a perspectiva que define a Ação/Assistência Social no sistema de proteção social em Portugal e no Brasil. Faz também uma análise das políticas da Ação/Assistência Social dos dois países. Se propõe a apresentar elementos para informar a dimensão interventiva do Serviço Social, considerando a participação da profissão no domínio das políticas e os desafios do exercício profissional neste âmbito.

O Capítulo IV privilegia a contextualização e caracterização de ambos países, no que se refere aos aspetos geográficos, económicos, políticos e sociais. Para isso, usamos como referência os dados oficiais dos Estados em análise, da União Europeia e da América Latina, bem como outros dados de fontes reconhecidas universalmente. Neste capítulo também apresentamos uma análise sobre as vulnerabilidades (riscos sociais), principalmente no que diz respeito à

pobreza, que trazem desafios para as políticas de Ação/Assistência Social e para o Serviço Social de ambos os países.

No Capítulo V apresentamos um retrato das unidades territoriais estudadas, em Portugal e no Brasil, de forma a possibilitar a ampliação do conhecimento e a compreensão destas duas realidades. O Capítulo traz a caracterização dos Municípios de Lisboa, em Portugal, e de Chapecó, no Brasil, no que diz respeito aos aspetos geográficos, económicos, políticos e sociais. Usamos como referência dados oficiais dos municípios e dos Estados, dados da União Europeia e da América Latina, como também do Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD) de 2015. Descrevemos o Programa Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) do município de Lisboa, em Portugal e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), desenvolvido no município de Chapecó, no Brasil, uma vez que a pesquisa tem como seleção os dois programas mencionados. Após, apresentamos uma análise dos mesmos.

No Capítulo VI mostramos os aspetos históricos e de formação do Serviço Social em Portugal e no Brasil, e um enquadramento sobre o modelo de Serviço Social e de Assistência Social a partir das práticas emancipatórias e de cidadania social. Seguidamente abordamos as práticas do Serviço Social em comunidades vulneráveis e que integra a análise de conteúdo das entrevistas efetuadas as assistentes sociais que atuam na política de Ação/Assistência Social de Portugal e do Brasil.

No Capítulo VII abordamos as políticas de proteção/assistência social e as práticas do Serviço Social em comunidades vulneráveis na ótica das cidadãs usuárias da política de Ação/Assistência Social de Portugal e do Brasil. Neste apresentamos a análise de conteúdo dos dois *focus groups* realizados com as cidadãs.

Concluimos com a discussão dos resultados, à luz dos questionamentos levantados ao longo da pesquisa, quanto às práticas emancipatórias e de cidadania social do Serviço Social contemporâneo e apresentamos as principais considerações sobre o estudo, os contributos do Serviço Social, suas implicações e potencialidades.

Esta investigação apresenta um suporte teórico respaldado por diversos autores de referência nacional e internacional, nos temas analisados neste estudo, como por exemplo: Paulo Freire, Thomas Marshall, Gota Esping-Andersen, Pedro Hespanha, Jose António Pereirinha, Luís Capucha, Alcina Martins, Francisco Branco, Jorge Ferreira, Júlia Cardoso, Maria Irene Carvalho,

Carla Pinto, Maria Carmelita Yazbek, Marilda Iamamoto, Vicente de Paula Faleiros, Potyara Pereira, Ivanete Boschetti, entre outros.



## CAPÍTULO I - METODOLOGIA DA PESQUISA

*“Toda a investigação nasce de algum problema observado ou sentido”*  
(Cervo e Bervian, 1983: 25).

No capítulo inicial apresentamos as etapas da pesquisa, com a descrição do campo empírico, o método e a natureza da pesquisa, da escolha do campo empírico, do universo e da amostra, as técnicas de recolha e tratamentos de dados, como também os procedimentos metodológicos, que integra as limitações e a ética da pesquisa.

A fase exploratória implicou a estruturação de um projeto de pesquisa e dos procedimentos necessários para o trabalho de campo. Nesta linha de orientação, esta fase consistiu inicialmente na produção de um plano de pesquisa e dos procedimentos necessários para o trabalho de campo. Identificámos os objetivos da pesquisa e delimitamos o objeto, o qual foi desenvolvido nas vertentes teórica e empírica; colocamos as preposições que são definidas como indagações para seu encaminhamento; escolhemos e descrevemos os instrumentos de operacionalização do trabalho, bem como definimos o cronograma de ação e os procedimentos exploratórios da amostra.

Nesta etapa também desenvolvemos a pesquisa e análise documental (através da sistematização do conjunto de legislações de Portugal e do Brasil no domínio em estudo) e a pesquisa bibliográfica. Elaboramos um retrato das noções conceituais dominantes, através da construção de um quadro de autores de referência na área. A partir da exploração de diferentes pensamentos teóricos, identificámos os conceitos e ideias-chave para explicitar a problemática. Paralelo a isso, vimos nesta etapa a necessidade de realizar entrevistas exploratórias. Desta forma, foram entrevistados professores universitários do Serviço Social, de Portugal e do Brasil, bem como alguns assistentes sociais, técnicos e coordenadores de programa e projetos.

De acordo com Marconi & Lakatos (2010) o passo inicial da pesquisa científica concretiza-se através da pesquisa documental e da pesquisa bibliográfica. Na pesquisa documental, segundo as autoras, a recolha de dados fica restrita a documentos - escritos ou não - e se denomina de fontes primárias (documentos oficiais, como por exemplo leis e relatórios, e fontes estatísticas,

como por exemplo os Censos)<sup>3</sup>. A pesquisa bibliográfica, segundo Marconi & Lakatos (2010), integra fontes secundárias e abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema do estudo (como por exemplo: livros, revistas, jornais, teses, pesquisas, filmes, gravações, etc.)<sup>4</sup>. “A finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas” (Marconi & Lakatos, 2010, p. 166).

A definição do objeto de estudo e das opções metodológicas são considerados uma etapa crucial no encaminhamento da investigação que exige a reflexão sobre o problema da investigação, e as possibilidades de abordagem teórico-metodológicas para o que se deseja estudar. Dado que o objeto de estudo consiste na análise das práticas emancipatórias e de cidadania social do Serviço Social, no desenvolvimento da Assistência Social, em comunidades vulneráveis potenciadoras de uma intervenção de integração social, de acordo com Ferreira (2011b) no domínio da objetividade científica, o Serviço Social constrói o seu objeto a partir da dimensão subjetiva do problema ou da necessidade social.

Este foi o momento para identificar e sistematizar as práticas emancipatórias do Serviço Social, uma vez que a orientação atual do Serviço Social internacional objetiva uma prática nesta perspectiva, não apenas no que concerne à emancipação, como também à cidadania.

Para Fortin (2009) as questões de investigações são enunciadas interrogativos precisos que decorrem do objetivo e especificam os aspetos a estudar. As proposições, conforme expostas anteriormente, identificam as questões de investigação pelo que se considera que os resultados obtidos correspondem aprofundadamente a tais indagações.

Dando continuidade ao processo de investigação, deu-se lugar à realização da pesquisa de campo e à análise e tratamento do material empírico e documental.

Importa salientar que no desenvolvimento do presente trabalho de pesquisa surgiram diversas questões e algumas dificuldades e, neste sentido, tornou-se crucial a reflexão contínua e postura crítica do investigador para o enfrentamento efetivo dos obstáculos.

---

<sup>3</sup>Consultar Marconi & Lakatos (2010, p. 159-166) sobre Fontes de Documentos: Arquivos Públicos; Arquivos Particulares e Fontes Estatísticas, e sobre Tipos de Documentos: Escritos; Outros.

<sup>4</sup> Ver Marconi & Lakatos (2010, p. 166-169).

A investigação científica realizou-se através de um processo sistemático de pesquisa, mediante a aplicação de métodos e técnicas. Neste capítulo procuramos descrever as opções metodológicas que sustentaram a pesquisa empírica sobre o objeto de estudo.

## **1.1 Campo Empírico**

A pesquisa de campo é realizada com o objetivo de obtermos informações e/ou conhecimento acerca de um problema para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese que se queira comprovar ou ainda de descobrir novos fenómenos ou as relações entre eles (Marconi & Lakatos, 2010). Para Gil (2008) pode ser considerado um problema científico aquele que seja passível de verificação empírica. Com base nisso, procurámos, nesta investigação, verificar empiricamente e, desta forma, foram selecionadas duas comunidades (amostras), sendo uma em Portugal e outra no Brasil.

Em Portugal foram selecionados os intervenientes no Programa Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) do município de Lisboa, e no Brasil no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), do município de Chapecó, no Estado de Santa Catarina. A Câmara Municipal de Lisboa procura combater as problemáticas geradas pela pobreza e pela desigualdade com uma proposta inovadora de intervenção participada de apoio a projetos locais. A proposta de um programa para requalificação dos “bairros de intervenção prioritária” de Lisboa surge no âmbito dos objetivos do Programa Local de Habitação (PLH), aprovados pelos órgãos autárquicos no final de 2009<sup>5</sup>. O conceito de Bairro de Intervenção Prioritária foi trabalhado a partir da definição de “Bairro Crítico”<sup>6</sup>, em conjugação com a pesquisa de indicadores socioeconómicos, urbanísticos e ambientais. Evoluiu-se depois para uma definição que inclui, não apenas Bairros de Intervenção Prioritária (BIP), mas também Zonas de Intervenção Prioritária (ZIP).

Desta forma, os Bairros de Intervenção Prioritária (BIP) “são bairros onde se concentram carências sociais, casas degradadas ou falta de equipamentos e transportes e que por isso precisam de uma intervenção prioritária do Município” (Lisboa, 2010, p. 5)<sup>7</sup>. As “Zonas de

---

<sup>5</sup> De acordo com o Relatório da Metodologia de identificação e construção da carta dos BIP/ZIP, 2010.

<sup>6</sup> Resolução do Conselho de Ministros 142/2005 de 2 de agosto.

<sup>7</sup> Relatório da Metodologia de identificação e construção da carta dos BIP/ZIP, 2010.

Intervenção Prioritária” (ZIP) não reúnem características de “bairro”, mas evidenciam problemáticas semelhantes (Lisboa, 2010).

A delimitação de BIP/ZIP são as seguintes: Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU); Área Urbana de Génese Ilegal (AUGI); Bairros Municipais com problemáticas especiais (sob a responsabilidade da Gestão do Arrendamento Social em Bairros Municipais de Lisboa, GEBALIS); Zonas Remanescentes do Plano de Intervenção Médio Prazo (PIMP) e do Plano Especial de Realojamento (PER); Bairros com problemas graves pendentes, que pertenciam ao extinto Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL); Área de intervenção da Sociedade de Reabilitação Urbana Ocidental (SRU Ocidental); e a Área de intervenção do Programa Viver Marvila.

A área de incidência da atuação do programa BIP/ZIP concretizou-se através da delimitação de vários indicadores relevantes no sentido identificar as situações mais críticas nas dimensões socioeconómica, urbanística e ambiental. Isso permitiu a criação de um índice social e um índice urbano de forma composta, a qual sintetiza as ocorrências mais críticas nas dimensões socioeconómica e urbanística.

A metodologia deste programa privilegia a participação e envolvimento dos serviços e empresas municipais, das comissões permanentes da Assembleia Municipal de Habitação e Urbanismo, das juntas de freguesia e das associações de moradores dos bairros identificados. Este dinamiza parcerias com o objetivo de desenvolver diversas intervenções, ou seja, é um “instrumento de política pública municipal que visa dinamizar parcerias e pequenas intervenções locais de melhoria dos “habitats” abrangidos, através do apoio a projetos locais que contribuam para o reforço da coesão socio-territorial no município” (Câmara Municipal de Lisboa, 2015).

O BIP-ZIP “aposta na iniciativa dos moradores para que assumam o local onde vivem como seu e transformem meras casas e prédios em verdadeiros bairros” (Câmara Municipal de Lisboa, 2015).

Desde o seu início, o Programa Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) apresenta uma candidatura anual no sentido de renovar o financiamento. Todas as candidaturas devem ser apresentadas por uma parceria territorial composta por pelo menos duas entidades, sendo que uma delas deverá estar legalmente constituída. As entidades que participam em candidaturas poderão ser promotoras ou parceiras. As entidades promotoras celebram o protocolo



com a Câmara Municipal de Lisboa, recebem as verbas e são responsáveis pela gestão financeira do projeto e têm obrigatoriamente de estar legalmente constituídas. As entidades parceiras são associadas do projeto, mas não têm responsabilidade na gestão financeira do mesmo. As entidades, promotoras e/ou parceiras, não podem apresentar mais do que uma candidatura por território BIP/ZIP.

Este estudo tem como foco a Edição de 2015, ou seja, 37 projetos foram efetivamente aprovados pelo BIP/ZIP naquela edição. Diante disso, realizamos um levantamento junto dos projetos para apurar a intervenção ativa do Serviço Social. Após o levantamento, constatámos que em 20 projetos do BIP/ZIP a intervenção do Serviço Social não era propriamente requerida no desenvolvimento das atividades devido aos objetivos propostos pelos mesmos, contudo, algumas entidades promotoras destes projetos tinham integrados no seu quadro assistentes sociais. Destacamos que oito instituições/entidades não responderam ao estudo. Posteriormente, verificamos que a intervenção do Serviço Social se encontrava inserida em nove projetos. Estes foram os projetos analisados na presente investigação, em Portugal. No entanto, apenas quatro assistentes sociais apresentaram disponibilidade para participar no estudo.

No âmbito da autonomia o governo municipal de Chapecó, no Brasil, tem por objetivo assegurar “os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça” (Chapecó, Lei Orgânica, 1990). Desta forma, o Município assume a responsabilidade de executar, na área de sua circunscrição territorial, com recursos da seguridade social, consoante normas gerais federais, os programas de ação governamental na área de assistência social (Chapecó, Lei Orgânica, 1990, Art. 112). Além disso, o governo municipal garante, através de sua legislação, a universalidade no atendimento social, e assegura a proteção à família, maternidade, infância, adolescência, velhice e pessoas portadoras de deficiências (Chapecó, Lei Orgânica, 1990, Art. 113).

Chapecó pretende executar parte do que se propõe em lei, com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). O PAIF integra a rede de serviços de ação continuada da Assistência Social financiada pelo governo brasileiro e consiste no trabalho social com famílias<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Com os objetivos de, nomeadamente: a) Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida; b) Prevenir a rutura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas; c) Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades; d) Promover o acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção

O Serviço é direcionado aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Os CRAS são a porta de entrada para os serviços oferecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Chapecó (SEASC). O município possui sete CRAS, nomeadamente: o CRAS Cristo Rei, o CRAS Líder, o CRAS São Pedro, o CRAS Efapi, o CRAS Efapi Céu, o CRAS Seminário e o CRAS Marechal Bormann.

Para o desenvolvimento social os municípios deste estudo realizam as suas políticas de combate às vulnerabilidades sociais e é desta forma, que selecionamos o BIP/ZIP, em Lisboa, que tem entre os seus objetivos específicos procura fomentar a cidadania ativa, a capacidade de auto organização e a procura coletiva de soluções, através da participação da população, e o PAIF em Chapecó, que visa, entre outros, promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades, objetivos estes que vão ao encontro com as questões de emancipação e cidadania trabalhadas nesta pesquisa.

## **1.2 Método e Natureza do Estudo**

A análise das práticas emancipatórias e de cidadania social do Serviço Social, na Ação/Assistência Social em comunidades vulneráveis potenciadoras de uma intervenção de integração social, constitui o objeto de estudo desta investigação que tem como objetivo geral:

- Sistematizar o(s) modelo(s) de Serviço Social e de Assistência Social a partir das práticas emancipatórias e de cidadania social.

E como objetivos específicos:

- Conceptualizar as dimensões de emancipação, proteção social e cidadania social;
- Dimensionar as políticas de bem-estar social Portugal/Brasil;
- Relacionar as convergências e divergências entre os sistemas de assistência social do Brasil e Portugal;
- Categorizar as práticas de Serviço Social fundamentadas no sistema de proteção social de cada país, evidenciando as orientações de emancipação e cidadania social;

---

social de assistência social; e) Promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos; e f) Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais).

- Elaborar uma matriz de indicadores de Serviço Social potenciadores de políticas de proteção e assistência social.

Que dá lugar a um conjunto de proposições que se definem por indagações orientadoras da pesquisa, designadamente:

- A diversidade conceptual de políticas de proteção social e assistência social influencia o(s) modelo(s) de Serviço Social?
- A política e a corrente económica dominante determinam as políticas de proteção social e/ou assistência social?
- As políticas de proteção/assistência social fundamentadas em dimensões emancipatórias promovem a cidadania social ativa?
- O Serviço Social desenvolve práticas profissionais condicionadas pelas políticas de proteção/assistência social cujas consequências são visíveis no sistema de ação social?

A investigação científica realiza-se através de um processo sistemático de pesquisa, mediante a aplicação de métodos e técnicas.

Minayo (2011) afirma que a metodologia “é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade” (Minayo, 2011, p. 15). Desta forma, a autora acrescenta que fazem parte da metodologia a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (experiência, capacidade pessoal e sensibilidade). Para Minayo (2011), a metodologia vai além das técnicas. A mesma autora inclui as conceções teóricas da abordagem, “articulando-se com a teoria, com a realidade empírica e com os pensamentos sobre a realidade” (Minayo, 2011, p. 16).

A eleição da metodologia a ser utilizada na investigação social é um passo fulcral para a prática da investigação, e na própria construção do conhecimento científico. Assim, em consonância com os objetivos da presente pesquisa, privilegiamos no plano metodológico um estudo comparativo entre Portugal e Brasil, com natureza qualitativa, interpretativa e lógica indutiva.

A investigação apresenta uma análise comparativa entre a Política de Ação Social e a Política de Assistência Social, de Portugal e do Brasil, respetivamente.

Almond et al. (2001) defendem que “a análise comparativa é uma ferramenta poderosa e versátil” (Almond et al., 2001, p. 40-41), uma vez que

umenta a nossa capacidade de descrever e compreender as preocupações políticas e mudanças políticas em qualquer país, oferecendo conceitos e pontos de referência de uma perspectiva mais ampla. A abordagem comparativa também nos estimula a formar teorias gerais de relações políticas. Ela nos encoraja e nos permite testar nossas teorias políticas confrontando-as com as experiências de muitas instituições e contextos (Almond et al., 2001, p. 41).

Para os autores, o primeiro passo deste processo científico é a descrição e, para isso, segundo Almond et al. (2001), é necessário primeiramente definir os conceitos de forma clara, através de uma estrutura conceptual. Uma vez descritos os fenómenos políticos, conceptualmente fundamentados, a próxima tarefa é explicar esses fenómenos. E isso significa “identificar as relações entre eles” (Almond et al., 2001, p. 41).

Segundo Marconi & Lakatos (2010) o método comparativo ocupa-se da explicação dos fenómenos e “permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais” (Marconi & Lakatos, 2010, p. 89). Além disso, as autoras defendem que o uso deste método permite analisar elementos de uma estrutura, construir tipologias e “até certo ponto pode apontar vínculos causais, entre os factores presentes e ausentes” (Marconi & Lakatos, 2010, p. 89-90).

Para Ragin (1987) o que distingue a ciência social comparada é o uso de atributos de unidades macrossociais em declarações explicativas. Este uso especial está intimamente ligado a dois objetivos: explicar e interpretar a variação macrossocial. De acordo com o autor, a um nível muito geral, na abordagem comparativa o interesse reside em identificar as similitudes e as diferenças entre as unidades macrossociais. Este conhecimento, segundo o autor, “fornece a chave para entender, explicar, e interpretar diversos resultados e processos históricos e sua importância para os arranjos institucionais atuais” (Ragin, 1987, p. 6). Segundo o autor, as semelhanças e diferenças transociais (*cross-societal*), para muitos cientistas sociais, são a característica mais significativa do panorama social e, conseqüentemente, esses pesquisadores têm preferência para explicações que citam fenómenos macrossociais.

Com base nas orientações dos autores mencionados, a presente investigação procura descrever as políticas de Ação Social e Assistência Social, em Portugal e no Brasil, bem como elabora um paralelo de ambas as políticas. Contudo, apresentamos no Capítulo III os modelos de bem-estar social português e brasileiro, e a política de assistência social desenvolvida, demonstrando que ambos apresentam algumas características em comum, apesar das disparidades

geográficas e socioeconómicas, bem como a intervenção do Estado de Bem-estar, em particular. Nesta linha de pensamento, apresentamos sucintamente a evolução da proteção social e Ação/Assistência Social em Portugal e no Brasil, bem como a análise documental da legislação em vigor, com destaque aos objetivos, aos princípios, aos destinatários, à diretiva, à gestão, ao financiamento e ao provimento da Ação/Assistência Social, objetivando relacionar as convergências e divergências entre as políticas de Portugal e do Brasil. Considerou-se necessário descrever separadamente cada política, para posteriormente se fazer a ponte entre as diferenças de percepção nos respetivos países. Mostramos no Capítulo IV um conjunto de indicadores sobre Portugal e Brasil que privilegia a contextualização e caracterização de ambos os países, no que se refere aos aspetos geográficos, económicos, políticos e sociais, com o uso de dados oficiais<sup>9</sup>. Em seguida, apresentamos uma análise sobre as vulnerabilidades (riscos sociais), principalmente no que diz respeito a pobreza, que trazem alguns constrangimentos para as políticas de Ação/Assistência Social e para o Serviço Social de ambos os países. Assim sendo, os primeiros capítulos contribuem com elementos chaves para aprofundar outros aspetos que seguem no desenvolvimento dos demais capítulos da pesquisa, ao encontro dos objetivos delineados para o estudo.

Foi considerada a opinião das cidadãs usuárias dos serviços para analisar melhor as práticas dos profissionais, visto que elas são o seu público-alvo. Deste modo, a abordagem interpretativa na pesquisa conduz um interesse “no significado humano na vida social e na sua elucidação e exposição por parte do investigador” (Erickson, 1986, p. 119), isto é, procura entender o fenómeno através dos significados que os indivíduos atribuem a ele. Neste sentido, esta investigação baseia-se em dados de natureza qualitativa na perspetiva do assistente social e na perspetiva dos sujeitos de intervenção, sem excluir a do investigador.

Restrepo (2003) afirma que a investigação qualitativa estabelece um caminho produtivo para o conhecimento, a descoberta e a revalorização dos sujeitos histórico-sociais, sendo estes os edificadores da prática profissional do Serviço Social.

---

<sup>9</sup> Como informações do Instituto Nacional de Estatística (INE) e da Base de Dados Portugal Contemporâneo (PORDATA), no caso de Portugal, assim como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no caso do Brasil. Acrescenta-se a utilização de dados Estatísticos da União Europeia (EUROSTAT) e da Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Outros dados utilizados foram do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Contudo, para outros elementos económicos, políticos e sociais toma-se como base o Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD) de 2015, visto que estes são reconhecidos universalmente.

O objetivo da abordagem qualitativa, segundo Fortin (2009), “é descrever ou interpretar, mais do que avaliar” (Fortin, 2009, p. 22). “O investigador que utiliza o método de investigação qualitativa está preocupado com uma compreensão absoluta e ampla do fenómeno em estudo. Ele observa, descreve, interpreta e aprecia o meio e o fenómeno tal como se apresentam, sem procurar controlá-los” (Fortin, 2009, p. 22). Para a autora, nesta abordagem a importância primordial reside na compreensão do investigador e dos participantes no processo de investigação.

De acordo com Flick (2014), a pesquisa qualitativa tem relevância específica para o estudo das relações sociais e isso deve-se à “pluralização dos universos de vida”. “Esta pluralização exige, por parte dos pesquisadores sociais, uma nova sensibilidade ao estudo empírico das questões” (Flick, 2014, p. 12). Para o autor, a principal razão para o uso da pesquisa qualitativa deve-se ao facto de a questão de pesquisa requerer o uso desse tipo de abordagem.

Nosso conhecimento sobre este universo de vida é muito limitado para começar de uma hipótese para testar em nossa pesquisa. Em vez disso, precisamos de sensibilizar conceitos para explorar e compreender este universo de vida e o processo biográfico individual (e social) que levaram à situação atual de nossos participantes (Flick, 2014, p. 12).

Segundo Flick (2014), as principais características de uma pesquisa qualitativa são:

- Adequação de métodos e teorias (a escolha correta e apropriada dos métodos e teorias);
- Perspetivas dos participantes e sua diversidade (reconhecer as diferentes perspetivas);
- Reflexividade do pesquisador e da pesquisa (a reflexão é parte do processo da produção do conhecimento); e
- Variedade de abordagens e métodos na pesquisa qualitativa (várias abordagens teóricas e seus métodos caracterizam as discussões e a prática de pesquisa. Os pontos de vista subjetivos são um primeiro ponto de partida, uma segunda sequência de pesquisas estuda a formação e o curso das interações, enquanto uma terceira busca reconstruir as estruturas do campo social e o sentido latente das práticas) (Flick, 2014, p. 15-17).

De acordo com Guerra (2012) encontram-se, na investigação qualitativa, práticas de pesquisas diferenciadas, baseadas nos mais diversos paradigmas de interpretação sociológica - no entanto, nem sempre os fundamentos são manifestados - e de onde desdobram-se em diferentes formas de recolha, registo e tratamento do material (Guerra, 2012, p. 11).

Esta autora defende que as “análises compreensivas”<sup>10</sup> acolhem a concepção weberiana do sujeito que o “considera capaz de ter racionalidades próprias e comportamentos estratégicos que dão sentido às suas acções num contexto sempre em mudança provocada pela sua própria acção” (Guerra, 2012, p. 17). Por outras palavras, para Guerra (2012), tendo em conta o ponto de vista qualitativo, “considera-se que os sujeitos interpretam as situações, concebem estratégias e mobilizam os recursos e agem em função dessas interpretações” (Guerra, 2012, p. 17). A autora assegura ainda que no contexto do paradigma interpretativo,

o objecto de análise é formulado em termos de acção, acção essa que abrange o comportamento físico e os significados que lhe são atribuídos pelo actor e por aqueles que ele interage. No entanto, tradicionalmente, e do ponto de vista sociológico, o objecto da investigação social interpretativa é o significado desta acção (*meaning in action*), e não o comportamento em si próprio (Guerra, 2012, p. 17).

De acordo com Minayo (2011) a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares.

Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes. O universo da produção humana que pode ser resumido no mundo das relações, das representações e da intencionalidade e é objeto da pesquisa qualitativa dificilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos (Minayo, 2011, p. 21).

“Não há ciência sem o emprego de métodos científicos” (Marconi & Lakatos, 2010, p. 65). Para Marconi & Lakatos (2010) “o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros – traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista” (Marconi & Lakatos, 2010, p. 65).

---

<sup>10</sup>Em seu livro Guerra (2012) denomina “metodologias compreensivas ou indutivas” as metodologias baseadas em quadros de referências weberianos (as etnometodologias, o interacionismo, as teorias enraizadas, etc.) e de “lógico-dedutivas ou cartesianas” as metodologias que se baseiam de quadros de interpretação sistémicos ou funcionalistas. Para a autora, Max Weber não exclui conceitos e as representações coletivas. Além disso, ele busca aprofundar a lógica social de certas estruturas societais que funcionam como enquadramento das formas como os sujeitos interagem.

Gil (2008) assegura que os

métodos esclarecem acerca dos procedimentos lógicos que deverão ser seguidos no processo de investigação científica dos fatos da natureza e da sociedade. São, pois, métodos desenvolvidos a partir de elevado grau de abstração que possibilitam ao pesquisador decidir acerca do alcance de sua investigação, das regras de explicação dos fatos e da validade de suas generalizações (Gil, 2008, p. 9).

Esta pesquisa utiliza o método indutivo e este, conforme Gil (2008), “parte do particular e coloca a generalização como um produto posterior do trabalho de coleta de dados particulares” (Gil, 2008, p. 10). De acordo com o autor, na abordagem indutiva o conhecimento é fundamentado exclusivamente na experiência, sem levar em consideração os princípios preestabelecidos. “Nesse método, parte-se da observação de fatos ou fenômenos cujas causas se desejam conhecer. A seguir, procura-se compará-los com a finalidade de descobrir as relações existentes entre eles. Por fim, procede-se à generalização, com base, na relação verificada entre os fatos ou fenômenos” (Gil, 2008, p. 10-11).

Marconi & Lakatos (2010) asseguram que a indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas. Portanto, o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam. O argumento indutivo, segundo as autoras, fundamenta-se em premissas que conduzem às conclusões prováveis<sup>11</sup>. Além disso, tem o desígnio de ampliar o alcance dos conhecimentos<sup>12</sup>. Para Marconi & Lakatos (2010) a indução realiza-se em três etapas:

- 1) Observação dos fenômenos: nessa etapa observa-se os factos ou fenômenos e analisa-se com a finalidade de descobrir as causas de sua manifestação;
- 2) Descoberta da relação entre eles: procura-se, por intermédio da comparação, aproximar-se dos factos ou fenômenos, com a finalidade de descobrir a relação constante existente entre eles;
- 3) Generalização da relação: generaliza-se a relação encontrada na precedente, entre os fenômenos e factos semelhantes, muitos dos quais ainda não se observa (Marconi & Lakatos, 2010, p. 69).

---

<sup>11</sup> O método dedutivo, segundo as autoras, se fundamenta em premissas verdadeiras e estas levam a conclusões verdadeiras (Marconi & Lakatos, 2010, p. 68).

<sup>12</sup> Enquanto que o dedutivo tem o propósito de explicar o conteúdo das premissas (Marconi e Lakatos, 2010, p. 74).



Segundo Gil (2008), é crucial reconhecer a importância do método indutivo na constituição das ciências sociais, dado que este serviu

para que os estudiosos da sociedade abandonassem a postura especulativa e se inclinassem a adotar a observação como procedimento indispensável para atingir o conhecimento científico. Graças a seus influxos é que foram definidas técnicas de coleta de dados e elaborados os instrumentos capazes de mensurar os fenômenos sociais (Gil, 2008, p. 11)

Quanto à indução, Ferreira (2011a) menciona que esta assume um impacto na caracterização da investigação qualitativa, uma vez que “dá Voz aos sujeitos”. De acordo com Ferreira (2011b), em Serviço Social a construção do conhecimento passa essencialmente por um processo indutivo, por vezes baseado nos conhecimentos ontológicos do profissional.

A acção do assistente social não se fundamenta em intuições ou suposições sobre a leitura e diagnóstico do problema em análise/estudo, suporta-se no método que orienta a intervenção e ou a investigação que o mesmo desenvolve para compreender o problema real, levar o sujeito a tomar consciência do seu problema e a desenhar um plano de resposta ao mesmo (Ferreira, 2011b, p. 65).

### **1.3 Universo e Amostra**

Com o objetivo de identificar as práticas emancipatórias do Serviço Social, em países distintos como Portugal e Brasil, o foco da pesquisa tem dois universos de estudo, sendo o primeiro com os assistentes sociais/técnicos e o segundo, no território, com as cidadãs do serviço nas comunidades sociais vulneráveis.

Ao considerarmos o nosso referencial teórico que evidencia que as desigualdades económicas acometem com maior expressividade a vida das mulheres, tornando-as mais vulneráveis à pobreza (Pereirinha et. al, 2008), optamos por realizar este estudo com mulheres/cidadãs, uma vez que a amostra não se constitui por acaso, mas em função de características específicas que o investigador quer pesquisar (Guerra, 2012, p. 43).

A amostra foi constituída em Portugal e no Brasil. Quanto à característica da amostra em Portugal esta foi constituída através do Programa Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) do município de Lisboa, o qual é um instrumento de política pública municipal que visa a melhoria dos “*habitats*”, através de reforço da coesão sócio-territorial no município (Câmara Municipal de Lisboa, 2013).

O programa BIP/ZIP<sup>13</sup> “aposta na iniciativa dos moradores para que assumam o local onde vivem como seu e transformem meras casas e prédios em verdadeiros bairros” (Câmara Municipal de Lisboa, 2013, p. 11). Este mantém-se no quadro do Programa Local de Habitação (PLH) e visa dinamizar parcerias locais através de diversas intervenções.

No Brasil é através do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)<sup>14</sup>, um serviço nacional, que integra a proteção social básica e tem por finalidade desenvolver ações socioassistenciais<sup>15</sup> de prestação continuada, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)<sup>16</sup>.

É importante referir que a mulher tem um papel fulcral na intervenção da política de Assistência Social no Brasil. A esse respeito, Carloto & Mariano (2010) asseguram que “o centro é a família e a estratégia é a instrumentalização do papel da mulher/mãe por meio de suas responsabilidades na esfera privada (...)” (Carloto & Mariano, 2010, p. 458).

a mulher é o principal ator/atriz na política de assistência social, seja na gestão e execução, seja como beneficiária. Esse ponto de partida já é produto do padrão das relações de gênero, que orientam, de modo mais ou menos rígido, a conduta dos indivíduos e a ação estatal. A associação família – mulher é incorporada tanto entre as beneficiárias da política quanto nas instituições responsáveis pela política. Essa associação é tão “natural” que dispensa ser nomeada nos documentos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (Carloto & Mariano, 2010, p. 458-459)

São dois modelos de intervenção desenvolvidos em comunidades vulneráveis. O BIP/ZIP, em Lisboa, é um instrumento (programa) de política pública municipal, enquanto o PAIF é um serviço continuado que se encontra na rede de proteção social de assistência social, no Brasil. O público-alvo do PAIF são as famílias territorialmente referenciadas aos Centros de Referência de

---

<sup>13</sup> O Programa BIP/ZIP tem edições anuais.

<sup>14</sup> Em 2009, com a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o Programa de Atenção Integral à Família passou a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, mas preservou a sigla PAIF. Esta mudança de nomenclatura enfatiza o conceito de ação continuada, estabelecida em 2004, bem como corresponde ao previsto no Art. 23 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

<sup>15</sup> De acordo com a Lei brasileira, entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações estão voltadas para as necessidades básicas.

<sup>16</sup> O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (Brasil, 2011).

Assistência Social (CRAS). Porém, o público-alvo no BIP/ZIP é diverso, pois este será de acordo com cada projeto aprovado nas candidaturas.

Diante destas características, no presente estudo usámos uma amostra não probabilística constituída por 16 profissionais. No entanto, tratando-se de um estudo comparativo entre dois países é importante sublinhar que 12 assistentes sociais foram entrevistadas no Brasil, as quais integram os sete CRAS do Município de Chapecó, que desenvolvem o PAIF, e quatro assistentes sociais em Portugal, que integram os projetos financiados pelo BIP/ZIP, na Edição 2015/2016. Considerámos como requisito essencial para a seleção das entrevistadas estas serem assistentes sociais que integram os programas referidos. Das 16 entrevistadas uma tem como formação de base a licenciatura em Política Social<sup>17</sup>, esta profissional está inserida no mercado de trabalho português, as demais têm licenciatura em Serviço Social. Para dimensionar as práticas dos assistentes sociais, integram o estudo dez cidadãs, usuárias dos BIP/ZIPs de Lisboa e do PAIF de Chapecó, sendo cinco em Portugal e cinco no Brasil.

Relativamente à dimensão da amostra julga-se pertinente salientar que na metodologia qualitativa, “não é a definição de uma imensidade de sujeitos estatisticamente “representativos”, mas sim uma pequena dimensão de sujeitos “socialmente significativos” reportando-os à diversidade de culturas, opiniões, expectativas e à unidade do género humano” (Guerra, 2012).

No que diz respeito aos critérios estabelecidos quanto ao universo neste estudo foram: 1) modelos de intervenção social desenvolvidos em comunidades vulneráveis, um em Portugal e outro no Brasil; 2) a observação de objetivos voltados à emancipação e à cidadania 3) a acessibilidade aos dados e informações; 4) a aceitação das instituições e a disponibilidade tanto dos profissionais e como das cidadãs em participar da pesquisa.

Importa referir que a seleção do BIP/ZIP, em Lisboa, observa, sobretudo, os objetivos dos projetos inscritos, bem como a intervenção do Serviço Social no mesmo, uma vez que conforme a finalidade do projeto, é possível a ausência da intervenção do assistente social.

Relativamente à seleção da amostra, os critérios para elegibilidade estabelecidos neste estudo no que respeita aos assistentes sociais foram: 1) estarem desenvolvendo as suas práticas

---

<sup>17</sup> O Decreto-lei n.º 148/94 cria a carreira de técnico superior de serviço social, permitindo que para essa carreira transitassem os técnicos de Serviço Social titulares de diploma ou certificado reconhecido. Entretanto, o Decreto defende que profissionais habilitados com as licenciaturas em Serviço Social e em Política Social pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade Técnica de Lisboa reúnem condições idênticas às do pessoal abrangido pelo referido Decreto-lei n.º 296/91.

profissionais, no caso de Portugal, direta e/ou indiretamente, nos projetos selecionados pelo BIP/ZIP, edição 2015 e, no caso do Brasil, no PAIF; 2) a disponibilidade dos profissionais em participar do estudo; 3) não foi definida distribuição por género e idade. A seleção da amostra para a realização dos *focus groups* respeitou alguns critérios de inclusão, os quais foram: 1) género (feminino); 2) situação económica; 3) cidadãs, no caso de Portugal, integrantes nos projetos que foram selecionados pelo BIP/ZIP, edição 2015 e, no caso do Brasil, no PAIF; 4) a disponibilidade das cidadãs em participar do estudo; 5) não foi definido distribuição por idade, profissão, nível de escolarização ou outra segmentação.

#### **1.4 Técnicas de Recolha e Tratamento de Dados**

A interpretação do significado da experiência individual ou grupal é comumente obtida na pesquisa qualitativa pelo uso de técnicas particularmente flexíveis, tais como: entrevistas, história de vida, *focus group*, observação participante, etnografia e pesquisa documental. Nesta investigação as técnicas de recolha de dados consistem em entrevistas semiestruturadas, *focus group* e análise documental.

No presente estudo optamos pela realização de entrevistas, na medida em que é “um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social” (Marconi & Lakatos, 2010, p. 178). Nota-se que há diferentes tipos de entrevistas, seja padronizada ou estruturada, despadronizada ou não estruturada (Marconi & Lakatos, 2010, p. 179-180) e o que determina a escolha da mesma são os objetivos da pesquisa. Desta forma, o interesse em desenvolver nesta investigação as entrevistas semiestruturadas decorre em virtude de que “os pontos de vista dos entrevistados são mais prováveis de serem expressos em uma entrevista aberta que em uma entrevista padronizada ou em um questionário” (Flick, 2014, p. 207).

De acordo com Flick (2014), com a entrevista semiestruturada se reedifica as “teorias subjetivas”<sup>18</sup> dado que durante as entrevistas os conteúdos destas são reconstruídos. Para o autor, neste tipo de entrevista é possível obter respostas “com base no conhecimento que o entrevistado

---

<sup>18</sup> O termo teoria subjetiva refere-se ao facto de que os entrevistados possuem um “estoque complexo de conhecimento” sobre o tema em estudo. Este conhecimento inclui pressupostos que são explícitos e imediatos, e os entrevistados podem expressar espontaneamente ao responder a uma pergunta em aberto (Flick, 2014, p. 217).

tem imediatamente à mão”<sup>19</sup>, como também é possível “tornar mais explícito o conhecimento implícito dos entrevistados”<sup>20</sup> e ainda “responder às teorias e às relações que o entrevistado apresenta” objetivando “reexaminar criticamente essas noções à luz de alternativas concorrentes”<sup>21</sup> (Flick, 2014, p. 218-219).

Esta pesquisa utiliza como base um guião com perguntas abertas e fechadas predeterminadas numa ordem sistemática e consistente (Berg, 1998). Para Flick (2014) a vantagem de um guião é que este aumenta a comparabilidade dos dados o que significa um resultado mais estruturado.

As entrevistas semiestruturadas nesta investigação foram aplicadas aos assistentes sociais que atuam nos projetos financiados pelo BIP/ZIP de Lisboa, mais precisamente aos quatro profissionais que aceitaram participar no estudo. As entrevistas semiestruturadas também foram realizadas com os assistentes sociais que intervêm nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que integram o PAIF de Chapecó, sendo que 12 profissionais concordaram em participar. Estas têm como objetivo identificar e sistematizar as práticas emancipatórias dentro de cada política referenciada pelo Serviço Social.

Segundo Ferreira (2011b) é importante refletir no Serviço Social sobre “os sujeitos de atenção, reconhecendo-os como pessoas informadas e com conhecimentos mínimos na apreensão do real e das estruturas sociais de apoio e acção social” (Ferreira, 2011b, p. 67).

O estudo utilizou também como técnica de recolha de dados o *focus group*. Este foi estruturado com as cidadãs participantes no BIP/ZIP de Lisboa (cinco) e no PAIF de Chapecó (cinco).

Utiliza-se estes grupos de discussão com o objetivo de obter informações com mais profundidade (Morgan, 1998; Barbosa, 1999) e de dimensionar as práticas profissionais emancipatórias e de cidadania social do assistente social.

Para Morgan (1987; 1996) há três perspetivas no uso de *focus group* que se diferenciam quanto à centralidade desta técnica para vir a responder ao problema da pesquisa. A primeira perspetiva é a do *focus group* auto-suficiente (*self-contained*) que considera a técnica como

---

<sup>19</sup> Através das “questões abertas” (Flick, 2014, p. 218).

<sup>20</sup> Através de questões teóricas, orientadas por hipóteses. Estas são orientadas pela literatura científica sobre o tema ou baseiam-se nas pressuposições teóricas do pesquisador (Flick, 2014, p. 218).

<sup>21</sup> Com as “questões de confrontos” (Flick, 2014, p. 219).

principal fonte de dados, por revelar aspetos oriundos dos processos de interação grupal que não são facilmente acessíveis pela técnica de entrevista individual. Os dados obtidos são suficientes para dar resposta ao problema da pesquisa. A segunda perspetiva descreve o uso dos *focus group* como fonte preliminar de dados. Neste caso, os *focus group* atendem a finalidades exploratórias e servem para dar subsídios para a criação de itens de instrumentos (escalas, questionários, etc.) e para a realização de pré-testes. A terceira e última perspetiva é aquela que concebe a técnica como associada a outros métodos. Neste caso, os *focus group* são combinados a dois ou mais instrumentos de recolha de dados, com o objetivo da triangulação, ou seja, avaliar as possibilidades de se chegar a conclusões similares ou complementares partindo de um único objeto de estudo complexo.

Para Fern (2001) há duas orientações quanto ao uso de *focus group*: a primeira é teórica e tem como objetivo a produção de conhecimento científico e a segunda é prática assumindo como propósito a utilização dos dados em contextos específicos para a intervenção e tomada de decisões. Ambas as orientações podem se combinar em três modalidades: a) *focus group* exploratório, cujo enfoque é reunir informações significativas que permitam não só a familiarização com o tema, mas também a construção de modelos teóricos; b) clínicos, cuja ênfase é colocada no diagnóstico e intervenção terapêutica dos próprios participantes do grupo, muito usada na área de saúde em grupos de hipertensos, por exemplo; e c) vivenciais, cujo foco é o processo de aprendizagem grupal de uma equipa de trabalho, bastante usada na avaliação do impacto de programas do terceiro setor e na preparação de equipas multiprofissionais.

Com base nas classificações propostas por Morgan (1988;1996) e Fern (2001), os *focus group* neste caso foram considerados de duas formas:

- i. como técnica associada a outros métodos; por uso de outras estratégias de recolha de dados, como as entrevistas semiestruturadas e análise documental;
- ii. exploratórios com orientação teórica, pois pretende-se identificar os fatores associados, possibilitando uma melhor compreensão.

Na análise documental são examinados documentos e literatura centrada na análise das práticas emancipatórias e de cidadania social do Serviço Social e Assistência Social.

Quanto às técnicas de tratamento de dados foram aplicadas técnicas de análise qualitativa aos resultados gerados pelas entrevistas das assistentes sociais (Flick, 2014). Seguiu-se a proposta de análise de conteúdo descrita por Bardin (2014) e Guerra (2012).

A análise de conteúdo ou categorial visa descobrir o que está por trás de cada conteúdo exteriorizado pelas fontes da pesquisa (Bardin, 2014). De acordo com Bardin (2014), a análise de conteúdo é constituída por

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a realização de inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2014, p. 44).

A análise de conteúdo é importante não só porque descreve as situações, mas também porque interpreta o sentido do que foi dito (Guerra, 2012).

Numa primeira etapa procedemos à transcrição das entrevistas, o registo das mesmas transformamos em textos, os quais foram objeto de análise e de interpretação. Concluída esta etapa, seguidamente iniciamos as leituras sucessivas dos textos, com elaboração de anotações. Após este processo, foram elaboradas as sinopses das entrevistas, segundo a grelha de análise apresentada no anexo 03.

As sinopses das entrevistas permitiram a identificação e a organização das narrativas pelas respetivas categorias até ao momento de saturação de dados. Esta foi considerada uma etapa fulcral da análise de conteúdo uma vez que nos foi possível olhar para as realidades, práticas e perceções no âmbito dos objetivos a que se propôs o presente estudo. Numa fase inicial os discursos dos intervenientes de cada país foram analisados separadamente e, numa fase posterior, demos lugar a uma interpretação comparativa à luz das indagações da investigação. Este processo implica a consideração de todos os aspetos da investigação. Aqui serve-se da teoria e da prática profissional para fazer as inferências.

O estudo traz também como técnica de recolha de dados dois *focus group* estruturados com as cidadãs participantes nos BIP/ZIPs de Lisboa e no PAIF de Chapecó. Utilizamos estes grupos de discussão com o objetivo de dimensionar as práticas profissionais emancipatórias e de cidadania social do assistente social. No acompanhamento aos Programas, em Portugal e no Brasil, foram convidadas oficialmente entre sete a nove mulheres usuárias de cada programa para

a realização dos *focus groups* e no dia da realização apenas se apresentaram cinco mulheres, tanto em Portugal como no Brasil, totalizando uma participação de dez cidadãs.

Os dois *focus group* foram gravados com autorização das participantes. Na etapa seguinte, procedemos às transcrições dos mesmos, as quais também foram objeto de análise e de interpretação. Seguidamente a esta etapa, iniciamos as leituras, com elaboração de anotações. Após este processo, foram elaboradas as sinopses dos *focus groups* - os dados foram analisados por tópicos - segundo a grelha de análise apresentada no anexo 05.

## **1.5 Procedimentos da Pesquisa**

Para a análise documental o acesso às fontes concretizou-se através do acesso dos conteúdos disponibilizados em livros, revistas científicas, artigos, teses, etc., legislação, internet e outros. Esta é realizada através de um levantamento de leituras, de resumos dos livros, artigos e/ou outros materiais de apoio. Seguidamente, as informações são sistematizadas para fundamentar teoricamente os nossos objetivos.

As entrevistas semiestruturadas têm como base um guião com perguntas abertas e fechadas. Considera-se na construção do guião da entrevista a clarificação dos objetivos e dimensão de análise que a entrevista comporta (Guerra, 2012, p. 53).

Esta técnica foi aplicada aos assistentes sociais/técnicos que atuam no BPI/ZIP e no PAIF. Os profissionais foram contactados por intermédio da Câmara Municipal de Lisboa e da Prefeitura Municipal de Chapecó. As entrevistas foram gravadas e transcritas, respeitando os discursos.

Quanto ao *focus group* foram reunidas as condições para as destinatárias se posicionarem diante das temáticas expostas. Para isso, foram necessárias consultas nos territórios. Contámos com o apoio das coordenações locais no processo de seleção das participantes nos grupos, porém a definição final destas ficou sob nossa responsabilidade. Inicialmente foram identificados nove elementos, que atualmente beneficiam de diferentes políticas, no entanto, o *focus group* foi concretizado com a participação de cinco elementos uma vez que os restantes não compareceram. Sublinhe-se que a garantia da presença dos participantes foi um aspeto considerado no planeamento das atividades.



O guião para a discussão do *focus group* foi desenvolvido com o objetivo de estruturar as perguntas e tópicos que deveriam ser discutidos, mas com o cuidado para não limitar a discussão.

Para a realização dos grupos foram reservados espaços apropriados e de fácil acesso às participantes. As discussões foram gravadas, com o consentimento das mesmas, transcritas e/ou anotadas.

O conjunto de procedimentos adotados levou à compreensão e também à interpretação dos dados empíricos. Desta forma, foi possível articulá-los com a teoria, a qual fundamentou-se com as leituras teóricas realizadas e interpretativas (Minayo, 2013, p. 26-27).

Importa referir que, durante o desenvolvimento desta investigação, houve alguns constrangimentos. Logo no início, sentiu-se dificuldade em delimitar a pesquisa de campo no sentido de conseguir estabelecer contato e aprovação dos técnicos quanto à sua participação no estudo. Em Portugal, o desafio era contactar os 37 técnicos responsáveis pelos projetos da edição em análise (edição 2015/2016). Seguidamente, selecionar os projetos em que estavam inseridos os assistentes sociais e, desta forma, dar início às entrevistas com os referidos profissionais e aos *focus groups* com as cidadãs.

No Brasil, inicialmente a pesquisa foi pensada para ser desenvolvida junto ao Programa Cidade Saudável (PCS), na cidade de Campinas, no Estado de São Paulo, entretanto, devido à dificuldade em estabelecer contacto com o governo municipal de Campinas, fez-se necessário repensar e substituir o programa e o município. Após algumas leituras e realização de uma entrevista exploratória definiu-se pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Seguidamente estabelecemos contacto, via emails e telefonemas, e o município de Chapecó, no Estado de Santa Catarina, foi selecionado para a pesquisa.

A concretização da pesquisa de campo no Brasil contou com alguma dificuldade e requereu mais tempo para ser realizada do que em Portugal, pois foi fundamental cumprir com algumas burocracias devidamente justificadas, visto que esta investigação conta com o financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e, desta forma, foi imprescindível cumprir com o trâmite para se ter autorização e dar início ao trabalho empírico no país. Além disso, no Brasil, quando se trata de pesquisa com seres humanos, é indispensável cumprir com o procedimento adotado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), que se dá através da Plataforma Brasil, uma base unificada de registo de pesquisas.

A ética, no sentido amplo, “é a ciência da moral e a arte de dirigir a conduta” (Fortin, 2009, p. 114). De acordo com Babbie (1996), Fortin (2009) e Flick (2014), a questão ética é muito relevante na pesquisa científica. “Na persecução da aquisição dos conhecimentos, existe um limite que não deve ser ultrapassado: este limite refere-se ao respeito pela pessoa e à proteção do seu direito de viver livre e dignamente enquanto ser humano” (Fortin, 2009, p. 113)<sup>22</sup>.

Para Babbie (1996) numa investigação científico-social tem que se considerar os seguintes aspetos: a participação voluntária; não prejudicar os participantes; o anonimato e a confidencialidade; a identificação do investigador e o que se pretende estudar para os participantes do estudo; obrigação de dar a conhecer as deficiências do estudo aos leitores; o estudo (com ser humano) deve ser acompanhado por inspeção institucional (comissão de professores e outros); e um código de ética (Babbie, 1996, p. 606-618).

No que diz respeito aos aspetos abordados por Babbie (1996), importa sublinhar que esta investigação considera a ética, o respeito e a proteção devida aos seus participantes, garantindo os seus direitos. Este estudo privilegia a pesquisa de campo em Portugal e no Brasil, com assistentes sociais e usuárias dos serviços, orientando-se pela Comissão de Ética do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), pelos princípios éticos que constituem o Código de Conduta Ética da Investigação do ISCTE-IUL (Despacho n.º 086/2016), e no caso do Brasil pela Resolução CNS n.º 466/12 para área de Saúde e pela Resolução CNS n.º 510/16 para as áreas Social e Humana e Norma Operacional CNS n.º 001/2013. Desta forma, este estudo privilegiou a obtenção de consentimento informado aos participantes (conforme a orientação dos documentos de ambos os países), e que lhes garante total confidencialidade e anonimato, através de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)<sup>23</sup>, o qual enuncia as garantias dos direitos dos participantes desta pesquisa.

---

<sup>22</sup> Vide Capítulo 9 de Fortin (2009) para saber sobre as questões éticas na investigação científica e os direitos das pessoas que participam de pesquisas científicas.

<sup>23</sup>Os modelos encontram-se nos anexos, sendo um para os assistentes sociais e um para os participantes do *focus group*.

## **CAPÍTULO II – EMANCIPAÇÃO, CIDADANIA E SERVIÇO SOCIAL**

As bases e fundamentos do Serviço Social na atualidade incluem o desenvolvimento de uma prática profissional numa perspectiva emancipatória e uma ação voltada a promoção dos direitos humanos, da justiça económica, ambiental e social (IFSW, 2014), contribuindo, desse modo, para a construção de uma sociedade mais ética e justa. Os princípios mencionados são norteadores de projetos, planos de ação, diretrizes políticas e de desenvolvimento sustentável da sociedade, na promoção da emancipação coletiva, de indivíduos e ecologias e, assim, contestar as injustiças e as exclusões.

Para Faleiros (2006) a autonomia coletiva é um processo de união, direito e liberdade. Este autor acrescenta que a emancipação humana envolve um conjunto de ações, que implica reconhecimento de direitos iguais, como a efetivação e garantia desses direitos, tal como a possibilidade de reclamar estes direitos, de constituir-se em atores políticos, de afirmar identidades, de aglutinar forças de protesto, assim como de usar meios de pressão para forçar os dominantes a ceder. Esta prática social (comportamento social), na ótica de Faleiros, requer organização e enfrentamento nos diversos níveis local, regional, nacional e global.

De acordo com o autor, é fundamental, em todas esferas da vida, a efetivação do direito à liberdade, à participação, à democracia e à identidade. “Esta efetivação implica o direito à participação e ao compartilhamento das decisões do poder (voz e decisão), com multiplicação e articulação de instâncias de decisão” (Faleiros, 2006, p. 14).

A ação do assistente social consiste em promover mudanças sociais no seu campo de atuação, mesmo situada entre os instrumentos reguladores do Estado, as necessidades dos indivíduos/cidadãos e a sociedade.

Neste capítulo, promovemos uma reflexão no domínio do Serviço Social numa perspectiva emancipatória e de cidadania social, mediante a releitura de conceitos, instituindo a interface entre os mesmos por meio de uma revisão da literatura, sem pretensão de concluir ou esgotar o assunto. Procuramos explanar a importância destes conceitos para a prática do Serviço Social na compreensão da sua ação desenvolvida para/com os cidadãos.

### **2.1 Serviço Social: fundamentos teóricos, éticos, princípios e valores e prática profissional**

O Serviço Social surge como profissão enquanto resposta dos grupos sociais dominantes à questão social a fim de manter o controlo social (Iamamoto & Carvalho, 2011). Como profissão inscrita na divisão social do trabalho e situada no processo de reprodução das relações sociais (Iamamoto & Carvalho, 2011). Atua a partir dos paradoxos gerados pela produção capitalista, a obter assim as manifestações da questão social como objeto de intervenção profissional.

No quadro mundial a *International Federation of Social Workers* (IFSW, 2014) concebe o Serviço Social como uma profissão de intervenção e uma disciplina académica<sup>24</sup>.

Entretanto, importa referir que há outras propostas, o que expressa a diversidade de práticas e teorias em relação ao Serviço Social. Alguns países da América Latina (Argentina, Brasil, Chile República Dominicana, Paraguai, Porto Rico e Uruguai) propuseram, em 2012, que o Serviço Social se definisse como uma profissão que se insere no âmbito das relações entre sujeitos sociais e entre estes e o Estado nos diversos contextos sócios-históricos de atuação profissional. Desenvolve uma práxis social e um conjunto de ações de natureza socioeducativa, que incidem na reprodução material e social da vida, numa perspetiva de transformação social, comprometida com a democracia e com o enfrentamento das desigualdades sociais, fortalecendo a autonomia, a participação e o exercício da cidadania, na defesa e na conquista dos direitos humanos e da justiça social.

A defesa destes direitos são a motivação e um dos fundamentos do Serviço Social, como área de conhecimento que reconhece que os direitos humanos devem coexistir com a responsabilidade coletiva. Esta ideia baseia-se na crença de que os direitos humanos individuais só podem ser realizados se as pessoas assumirem a sua própria responsabilidade com o seu meio ambiente, bem como a importância da promoção de relações de reciprocidade no seio das comunidades. Um dos principais focos do Serviço Social reside na defesa dos direitos dos cidadãos a todos os níveis, facilitando o alcance de objetivos onde as pessoas assumem a responsabilidade pelo bem-estar do outro, compreendendo e respeitando a interdependência entre as pessoas e entre as pessoas e o seu meio ambiente.

---

<sup>24</sup> que promove o desenvolvimento e a mudança social, a coesão social, o *empowerment* e a promoção da Pessoa. Os princípios de justiça social, dos direitos humanos, da responsabilidade coletiva e do respeito pela diversidade são centrais ao Serviço Social. Sustentado nas teorias do serviço social, nas ciências sociais, nas humanidades e nos conhecimentos indígenas, o Serviço Social relaciona as pessoas com as estruturas sociais para responder aos desafios da vida e à melhoria do bem-estar social. Esta definição de Serviço Social pode ser ampliada ao nível nacional e/ou ao nível regional (IFSW, 2014).

O Serviço Social abrange os direitos fundamentais da primeira, da segunda e da terceira geração. Os direitos da primeira geração referem-se aos direitos civis e políticos, como a liberdade de expressão, de consciência e de liberdade contra a tortura e detenções arbitrárias; os de segunda geração referem-se aos direitos socioeconómicos e culturais, incluindo os direitos à educação, à saúde, à habitação e a línguas minoritárias; e os direitos de terceira geração centram-se no mundo natural, no direito à biodiversidade das espécies e da equidade intergeracional. Esses direitos reforçam-se mutuamente, são interdependentes e englobam os direitos individuais e coletivos, tendo em conta também determinados contextos em nome dos direitos culturais, os direitos de grupos minoritários, como mulheres e homossexuais, etc.

Ferreira (2014) assegura que por tradição, o assistente social desenvolve a sua intervenção baseada na relação de ajuda psicossocial personalizada, orientada por quatro ordens de valores, nomeadamente: os valores Humanistas que centram a sua atenção no Homem e no respeito de si mesmo; os valores Democráticos que desenvolvem as condições necessárias ao desenvolvimento da sua personalidade e a sua participação social e cívica na sociedade; os valores Políticos e os valores Económicos que promovem o princípio da subsidiariedade e da igualdade de oportunidades e de direitos sociais; e os valores educativos sustentados na dimensão científica do saber nos quais o profissional se apoia e fundamenta o seu plano de intervenção (Ferreira, 2014, p. 334).

A ética é uma componente indispensável da prática profissional do Serviço Social, dado que o assistente social deve identificar e aplicar normas de conduta ética. Mecanismos institucionais e legais modelam o seu corpo e configuração, como as leis que regulamentam a profissão, o currículo necessário para a formação profissional, o código de ética da profissão, entre outros dispositivos. De acordo com Ferreira (2014) o Serviço Social “tem os seus fundamentos científicos no quadro das ciências sociais e humanas e os seus fundamentos éticos nas questões dos direitos humanos, da dignidade humana, da justiça social e da autodeterminação do sujeito como pessoa/cidadão” (Ferreira, 2014, p. 332).

Ainda no domínio ético, Ferreira (2014) acrescenta que o profissional deve saber respeitar e usar na sua intervenção os princípios de singularidade, de liberdade e autodeterminação de cada cidadão, o respeito de intimidade e à vida privada do sujeito, a autonomia da pessoa, reconhecendo-lhe competências e capacidades, e de interdependência face aos direitos e deveres

que são reconhecidos a todo o Cidadão em sociedade. É também importante realçar a ética da responsabilidade social e a ética da comunicação.

Ferreira (2011a) profere que a ética deve evitar que a conduta profissional se transforme apenas numa declaração de boas intenções, mas sim que a conduta profissional assuma a sua responsabilidade cívica e política, com o objetivo da construção de propostas coletivas alternativas aos problemas sociais atuais (Ferreira, 2011a, p. 205).

O Serviço Social desenvolve o seu conhecimento científico com base em teorias provenientes de outras ciências humanas abrangendo, entre outros, o desenvolvimento comunitário, a pedagogia social, a gestão, a antropologia, a ecologia, a economia, a educação, a enfermagem, a psiquiatria, a psicologia, a saúde e a sociologia.

Pinto (2011) acrescenta que o conhecimento, em particular o conhecimento abstrato e científico, obtido por escolaridade e certificação, é tido como elemento fundamental das profissões. A autora refere que o conhecimento profissional (base da prática e das construções identitárias) não se condensa a um único modelo particular de conhecimento, este engloba, segundo a autora, todo o conhecimento numa dada sociedade, na qual os profissionais e os sujeitos de intervenção são agentes atuantes. A particularidade das teorias do Serviço Social tem o objetivo de serem aplicadas e serem emancipatórias. A maior parte da teoria do Serviço Social é produzida com os sujeitos de intervenção num processo dialógico, interativo e, logo, esclarecido por ambientes de prática específicos.

De acordo com Xavier & Miotto (2014), o conceito de prática profissional encontra-se inserido na prática social. Prática social é definida, pelos autores, com base em Baptista (2009), como uma categoria teórica, a qual possibilita compreender e explicitar a constituição e as expressões do ser social e a dinâmica social na qual este se insere. Desse modo, a prática profissional resulta da especialização do trabalho coletivo, definida pela divisão socio técnica do trabalho, e situando-se no campo de ação das relações sociais, com uma dimensão histórica demarcada, que se particulariza em diversos campos de trabalho vinculados ao todo social. As autoras reconhecem então que o Serviço Social, enquanto profissão inserida na divisão sociotécnica do trabalho, desenvolve uma prática profissional que encontra respaldo para atuar na sociedade.

### 2.1.1 A Abordagem Ecosocial aplicada ao Serviço Social

O papel das teorias no Serviço Social é o de orientar, procurar e construir conhecimentos conduzidos pelo pensamento crítico e reflexivo (Amaro, 2008, p. 3). Desta forma, a abordagem Ecosocial tem como objetivo a emancipação, a integração, a autonomia e a participação da pessoa e vem ao encontro dos objetivos desta investigação. Esta abordagem aplicada ao Serviço Social fornece um meio holístico de visualizar ambientes de vida para o aumento da participação no planeamento de políticas (Matthies, 1993, *citada por* Matthies, Närhi & Ward, 2001, p. 8).

Ao considerar que

O ambiente inclui os vários sistemas sociais onde as pessoas estão integradas e o ambiente natural, geográfico, que possui uma profunda influência sobre a vida das pessoas. A metodologia participativa defendida pelo Serviço Social reflete-se em "envolver as pessoas e as estruturas para enfrentar os desafios da vida e promover o bem-estar" (IFSW, 2014).

A perspetiva teórica dos sistemas (a abordagem dos ecossistemas) destaca a importância do ambiente social como uma chave para o crescimento e o bem-estar humano. Esta enfatiza a abordagem holística e sistémica. A abordagem holística é considerada pelos assistentes sociais para entender melhor os problemas, recursos e interconexões na relação entre ambiente de vida e bem-estar dos usuários do serviço (Närhi & Matthies, 2016)

De acordo com Närhi & Matthies (2016) a teoria dos sistemas foi influente no Serviço Social na década de 1970. Esta forneceu uma estrutura conceptual e diferenciou as ciências sociais, incluindo o Serviço Social, de outras disciplinas ao desenvolver a perspetiva teórica dos sistemas que enfatizava os relacionamentos e o ambiente social, porém sem considerar o ambiente biofísico (natureza).

Esta perspetiva teórica tem sido criticada nos debates Ecosociais porque tem ignorado o amplo ambiente de vida e a natureza. Por não tomar uma posição sobre as questões ambientais globais, o papel do Serviço Social ficaria restrito a ajudar as pessoas a se adaptarem ao seu ambiente atual e às mudanças nele. Dessa forma, a neutralidade desta perspetiva teórica é considerada como sendo a sua fraqueza (Närhi & Matthies, 2016).

Na perspetiva Ecosocial, o Serviço Social estrutural diz respeito às estruturas da sociedade e da economia e, acima de tudo, como a natureza e o meio ambiente físico se relacionam com o bem-estar social e os problemas sociais.

De acordo com Närhi & Matthies (2016) as raízes da principal dimensão da abordagem Ecosocial, a perspectiva Eco-crítica em Serviço Social, podem ser identificadas na crise ecológica da sociedade moderna e no movimento ecológico que vem adquirindo força a nível global, desde os anos 1970 e 1980. Segundo as autoras, a abordagem questiona o modelo e estilo de vida da totalidade da sociedade ocidental que persegue o crescimento económico e baseia-se na exploração dos recursos naturais e humanos, a fim de ganhar lucro financeiro.

Närhi & Matthies (2016) referem que para uma sociedade sustentável e socialmente justa precisa-se de mudanças estruturais, para além de mudanças individuais. O Serviço Social, segundo as autoras, precisa refletir sobre as suas próprias ações e o desenvolvimento da sociedade com base nos critérios do desenvolvimento sustentável.

Rocha (2015) refere que as potencialidades do modelo Ecosocial se encontram na combinação de conceitos sistémicos e de estrutura ecológica. De acordo com a autora esta abordagem holística é focada na interação entre as partes para formar o todo, uma teoria que serve de ponte entre profissionais de várias áreas disciplinares e de suporte para a prática no terreno.

Para Rocha (2015) o Serviço Social Ecosocial Sistémico emerge como modelo inovador na intervenção comunitária porque permite uma intervenção abrangente, holística, de carácter universal, unindo vários campos teóricos de pesquisa, orientando profissionais e investigadores para a importância de uma intervenção integrada e participativa a vários níveis, para abordagens multidimensionais das relações indivíduo-ambiente, envolvendo todos os atores e demonstrando a capacidade de transformação das sociedades humanas, que não são só capazes de compreender, mas capazes de “aprender a aprender”.

Segundo Rocha (2015) a “procura de um novo sentido para as comunidades humanas encontra-se nos direitos humanos, na cidadania, no respeito pelas minorias, na conservação da vida e da natureza, na defesa da liberdade e da responsabilidade individual” (Rocha, 2015, p. 329), o que justifica, para a autora, um “repensar da estratégia de intervenção do assistente social e da sua formação” (Rocha, 2015, p. 329). Além disso, para a autora, promover a transformação e a mudança social, promover o *empowerment* dos indivíduos, responder aos desafios das comunidades socialmente vulneráveis, num universo globalizado é um obstáculo a ser considerado.



Nesse sentido, Rocha (2015) defende o desenvolvimento local integrado e sustentável, uma vez que este

é um modo de promover o desenvolvimento social e humano, que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir as suas necessidades imediatas, descobrir e despertar as suas vocações locais e desenvolver as suas potencialidades específicas, no sentido de ser parte da solução, dando assim o seu contributo para a sustentabilidade ecológica das comunidades mais vulneráveis (Rocha, 2015, p. 336).

Para Rocha (2015) o desenvolvimento sustentável possibilita ações que levam também em consideração as gerações futuras, ao garantir a estas o direito de forma equitativa aos bens e aos serviços. Para além disso, este também permite, na ótica da autora, um sistema de relações culturais em que são valorizados e protegidos os aspetos positivos de culturas distintas.

A sustentabilidade Ecosocial é considerada por Rocha (2015) uma condição positiva por ser criada em conjunto com indivíduos, instituições e políticas socioambientais, pois se aliam, para além das características de sustentabilidade social, ao uso de recursos naturais que não seja maior do que a sua fonte natural; um sentido de responsabilidade da comunidade de base local para o uso e gestão dos seus recursos; um sistema de transmissão de consciência socioambiental de uma geração para as próximas, assim como o sentido de responsabilidade da comunidade para manutenção desse sistema (Rocha, 2015, p. 336).

Rocha (2015) considera que este modelo constitui uma contribuição para uma visão do Serviço Social que lhe atribui uma aplicabilidade prática e que se prova de grande relevância frente à realidade contemporânea, apelando a uma mudança paradigmática e a uma abertura das ciências sociais, cujo papel do Serviço Social deve cada vez mais ter um lugar. “O Ser Humano deve viver em harmonia com o meio ambiente, sendo este um processo vital para a transição ecológica, trata-se de uma relação simbiótica entre os indivíduos e o meio físico e social” (Rocha, 2015, p. 332).

Consideramos que o modelo Ecosocial constitui-se uma mais-valia para o desenvolvimento da prática profissional do Serviço Social, principalmente quando falamos na prevenção e no combate aos elementos que contribuem para as vulnerabilidades das comunidades e dos indivíduos, uma vez que este procura o fortalecimento dos ambientes saudáveis e potencialidades para uma qualidade de vida de forma sustentável.

## 2.2 O Serviço Social e a cidadania: dimensões conceptuais

“Fazer o bem” era a expressão que definia o Serviço Social inicialmente (Richmond, 1917, p. 37) uma ação voltada para a caridade, para o assistencialismo, uma ação/ajuda voluntária ao próximo. Contudo, as primeiras propostas para a criação de políticas sociais e o Serviço Social fizeram-se necessárias, devido ao agravamento da questão social no século XIX, como resposta do Estado para manter a “paz social” frente às reivindicações dos trabalhadores por melhores condições de vida. À medida que o capitalismo vai se fortalecendo, torna-se cada vez mais evidente a questão social e obriga um posicionamento da classe dominante (burguesia) - como a igreja Católica e o Estado - e assim ergue-se o Serviço Social com o objetivo de servir à classe dominante e, portanto, manter o controle e a ordem.

Podemos dizer que se há classe dominante significa que há classe oprimida. De acordo com Dominelli (2002) os humanos, ao formarem relacionamentos opressivos, “se envolvem em decisões estratégicas que excluem certos grupos ou indivíduos de aceder formal e legitimamente ao poder e aos recursos” (Dominelli, 2002, p. 8). Conforme a autora, essas relações de dominação consistem na desvalorização sistemática de atributos e contribuições daqueles considerados inferiores. Ao criar relacionamentos opressivos, assegura Dominelli (2002), o grupo governante recorre a mecanismos de normalização que promovem valores dominantes para impor uma gama de sistemas de controle social que visam restringir as atividades dos grupos subordinados deixando pouco espaço para a mudança.

Por outro lado, segundo Rezende (2009), foi no quadro gerado pelos conflitos e lutas sociais que emerge, entre os anos 1890 e 1898, o Serviço Social como profissão com caráter prático-interventivo, materializando-se num contexto de Consolidação do Estado de Direito e da fase em que o capitalismo passa a ser caracterizado monopólio. A especificidade do campo de ação interventiva do Serviço Social, conforme a autora, é definida pela junção dos valores e interesses representados nos três direitos de cidadania (civil, política e social) e esta materializa-se na ligação estabelecida entre as instituições prestadoras dos serviços sociais e os usuários que procuram o acesso a esses serviços. Deste modo, segundo Rezende (2009), o Serviço Social tem como objeto da sua ação a luta pelos direitos de cidadania no contexto dos conflitos gerados pela questão social, ou seja, o seu objeto de ação situa-se na operacionalização (nas dimensões

propositiva e executiva) dos direitos de cidadania por meio da ligação entre as instituições prestadoras do Serviço Social e os usuários.

Ao longo da sua trajetória, o Serviço Social procura romper com a perspectiva assistencialista, mesmo situado num contexto capitalista, e a concepção de cidadania tem sido uma das categorias mais usadas pelo Serviço Social, figurando ora como mediação, noutra instante como estratégia de ação, e noutra momento como princípio ético.

O Serviço Social é promotor de cidadania e, desta forma, deve refletir sobre esta e de como trabalhá-la junto à população. O conceito de cidadania tem evoluído e registado alargamentos ao longo dos tempos. Nos primórdios do capitalismo é encarada sob a perspectiva dos direitos civis e políticos. Posteriormente, e com os contributos de Marshall, o conceito é alargado aos direitos sociais e culturais. Passa ainda a considerar-se a interdependência entre as dimensões civil, política e social. Na atualidade, à noção de cidadania plena associa-se a ideia de participação e representação democrática.

O termo cidadania esteve sempre presente no discurso político, nas reflexões filosóficas, bem como nos estudos académicos. No entanto, vemos a necessidade de recuar no tempo e buscar a génese deste conceito, uma vez que a análise e debate sobre este assunto apresentam uma pertinência na atualidade face ao contexto social e político que vivenciamos hoje.

A cidadania tem origem no latim *civitas* que significa cidade. Para Aristóteles a sociedade, que se formou da reunião de várias aldeias, constitui a Cidade, e esta “tem a faculdade de se bastar a si mesma, sendo organizada não apenas para conservar a existência, mas também para buscar o bem-estar. Esta sociedade, portanto, também está nos desígnios da natureza, como todas as outras que são seus elementos” (Aristóteles, 2002).

Aristóteles assegura que o homem é naturalmente feito para a coletividade política.

(...) o homem é um animal cívico, mais social do que as abelhas e os outros animais que vivem juntos. A natureza, que nada faz em vão, concedeu apenas a ele o dom da palavra, que não devemos confundir com os sons da voz (...) temos a mais, senão o conhecimento desenvolvido, pelo menos o sentimento obscuro do bem e do mal, do útil e do nocivo, do justo e do injusto, objetos para a manifestação dos quais nos foi principalmente dado o órgão da fala. Este comércio da palavra é o laço de toda sociedade doméstica e civil (Aristóteles, 2002).

E acrescenta que

As sociedades domésticas e os indivíduos não são senão as partes integrantes da Cidade, todas subordinadas ao corpo inteiro, todas distintas por seus poderes e suas funções, e todas inúteis quando desarticuladas, semelhantes às mãos e aos pés que, uma vez separados do corpo, só conservam o nome e a aparência, sem a realidade, como uma mão de pedra. O mesmo ocorre com os membros da Cidade: nenhum pode bastar-se a si mesmo. Aquele que não precisa dos outros homens, ou não pode resolver-se a ficar com eles, ou é um deus, ou um bruto (Aristóteles, 2002).

Diante do exposto, então podemos dizer que cidadão é um indivíduo que vive na cidade? Para o filósofo o facto de residir numa cidade não faz do indivíduo um cidadão. Aristóteles afirma que o que constitui um cidadão “é o direito de voto nas Assembleias e de participação no exercício do poder público em sua pátria” (Aristóteles, 2002). Segundo o filósofo é sobretudo na democracia que encontramos o “cidadão”. Porém, Aristóteles lembra que em alguns Estados é possível não encontrarmos necessariamente o cidadão, uma vez que não há a participação do povo, onde tudo é decidido pelos governantes. Resumidamente, para Aristóteles é “cidadão aquele que, no país em que reside, é admitido na jurisdição e na deliberação” (Aristóteles, 2002). Portanto, é pela participação no poder público que o filósofo define o cidadão.

Gorczewski & Martin (2011) afirmam que, na Roma antiga, o cidadão consistia em “ser Romano, homem e livre, portanto com direitos do Estado e com deveres para com ele” (Gorczewski & Martin, 2011, p. 21).

Madec & Murard (1995) asseguram que a cidadania “é a pertença de um conjunto de indivíduos que nascem e permanecem livres e iguais em direitos”, tal como afirma a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789 (Madec & Murard, 1995, p. 79). Neste sentido, Gorczewski & Martin (2011) acrescentam que a cidadania indica um estatuto de pertença de um indivíduo a uma comunidade politicamente articulada e que lhe atribui um conjunto de direitos como também obrigações. Entretanto, os autores dizem que o conceito de cidadania tem origem na Grécia clássica que pressupunha, portanto, todas as implicações decorrentes de uma vida em sociedade (Gorczewski & Martin, 2011, p. 21).

Importante referir que a discussão da cidadania na sociedade capitalista relaciona-se com o modo de compreender as questões da igualdade e da desigualdade, assim como também a disputa de determinados grupos para participar no poder político e da riqueza social. A cidadania, na perspectiva liberal, está associada às lutas da burguesia, na esfera dos direitos civis (liberdade individual e regulação da vida privada), para controlar o Estado.

Marshall (1950) rompe com a concepção liberal de cidadania e reconhece a obrigatoriedade do Estado fornecer um mínimo de provisão social básica assegurando que o mercado por si só é incapaz de assegurar a todos o mínimo necessário à sobrevivência. Não se pode falar em cidadania sem citar Marshall (1950). Este propôs dividir em três partes a cidadania, ou seja, para o autor esta seria a junção dos elementos: civil, político e social. Conforme Marshall (1950), o “civil é composto dos direitos necessários para a liberdade individual, à liberdade da pessoa, à liberdade de expressão, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça” (Marshall, 1950, p. 10). O grande diferencial deste com relação aos outros dois é a sua defesa e afirmação de todos os direitos em termos de igualdade. Ele é representado pelos tribunais de justiça. O direito político “é o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um órgão investido de autoridade política ou como eleitor” (Marshall, 1950, p. 11). Quanto ao social, este autor afirma que é um conjunto de direitos que garantem um mínimo de bem-estar económico, e que assegura o direito de compartilhar ao máximo a herança social e de viver a vida de acordo com as normas vigentes na sociedade. E quando falamos de Cidadania Social, este autor diz que as instituições associadas a ela são o sistema educacional e os serviços sociais (Marshall, 1950, p. 11). Contudo, o autor julga que a desigualdade social é necessária e condena a desigualdade excessiva (Marshall, 1950).

Historicamente, segundo Marshall (1950), os direitos civis surgiram primeiro, antes da “*Reform Act*” de 1832<sup>25</sup>. Os direitos políticos surgiram depois, no século XIX, porém só foram reconhecidos em 1918. Foi somente no século XX que os direitos sociais alcançaram a igualdade de parceria com os outros dois elementos da cidadania (Marshall, 1950, p. 27-28).

Roberts (1997), ao analisar a obra de Marshall, faz algumas considerações. Conforme este autor, há dois lados: num encontra-se a igualdade humana essencial, implícita na condição de membro de pleno direito de uma comunidade, no caso a cidadania, e de outro lado a desigualdade social resultante das disparidades de poder e do funcionamento das economias de mercado. Roberts (1997) nota ainda que para Marshall a cidadania social é um meio poderoso e indispensável para atingir a integração social. O autor diz, baseado em Marshall, que esta cidadania traz benefícios também para as economias de mercado. Seguindo o raciocínio de Roberts com a criação de igualdade de oportunidades é possível reduzir as desigualdades sociais.

---

<sup>25</sup> Lei da Reforma de 1832.

Com base nas conclusões de Roberts, acerca da perspectiva de Marshall, sobre a questão da política social. A qual, segundo o autor, deve estar voltada para desenvolver o melhor uso das aptidões de todos os membros da sociedade. Roberts (1997) defende que a cidadania social depende da participação ativa de todos. Ainda segundo o autor a cidadania social depende das relações sociais e de um certo sentimento de identidade e obrigação comuns. Roberts garante que não é possível agir sozinho para obter serviços coletivos.

Historicamente, a cidadania moderna constituiu-se por etapas. Segundo Mozzicafreddo (1997), os direitos civis surgiram no século XVIII com o direito liberal; os direitos políticos surgiram no século XIX e os direitos sociais são conquistas do século XX.

De facto, os direitos de cidadania só podem efectivar-se legitimamente numa sociedade global se assumirem o desafio do multiculturalismo, ou seja, se forem definidos, não como direitos abstratos e universais, de acordo com a tradição ocidental, mas redefinidos a partir dos valores locais das diversas culturas. Assim, “o elemento social da cidadania não se refere à capacidade de executar os direitos de cidadania, mas às possibilidades de atribuição de recursos e capacidades necessárias ao exercício desses direitos” (Mozzicafreddo, 1997, p. 182).

Sposati (1998) entende que plenos direitos são os direitos extensivos a todos, independente de sua posição social. Villegas (2012) afirma que o pleno exercício da cidadania e as novas relações sociais que ela acarreta, trazem de novo para a arena política indivíduos que estavam excluídos ou marginalizados. De acordo com Yazbek (2010) o processo de construção de direitos não é apenas uma questão técnica, mas é essencialmente uma questão política, “lugar de contradições e resistência” (Yazbek, 2010, p. 154).

De acordo com Yazbek (2010) no conjunto da ação profissional, o assistente social é reconhecido como o profissional da ajuda, do auxílio, da assistência, da gestão de serviços sociais, desenvolvendo uma ação pedagógica, distribuindo recursos materiais, atestando carências, realizando triagens, conferindo méritos, orientando e esclarecendo a população quanto a seus direitos, aos serviços, aos benefícios disponíveis, administrando recursos institucionais, numa mediação da relação: Estado, instituição, classes subalternas (Yazbek, 2010, p. 14).

Segundo a autora, é o desvelamento dessa mediação que permite compreender os espaços contraditórios, onde o assistente social atua, e onde ocorrem muitas vezes o controlo e o enquadramento dos sujeitos. Neste sentido, Silva (1999) chama atenção para a necessidade do rigor na categorização da cidadania (clarificação do significado e direção política) no Serviço

Social, uma vez que é possível correr o risco de reforçar o Estado, repassando a conotação de uma cidadania passiva, em detrimento da organização popular. Ou, por outro lado, corre-se o risco de desresponsabilizar o Estado, o que pode implicar reforçar a proposta neoliberal do Estado Mínimo, repassando para a sociedade o cumprimento de atribuições sociais tradicionalmente assumidas pelo Estado (Silva, 1999, p. 77).

Para Faleiros (2006) o mercado capitalista estrutura condições desiguais que negam ou se opõem à igualdade formal estabelecida pelo direito. O autor assegura que os sujeitos se movem simultaneamente no mercado e na busca de direitos, mas nem sempre essa movimentação combina harmoniosamente.

No mercado capitalista as trocas são desiguais, baseadas no capital, na propriedade e nos ativos, com um processo de velocidades diferentes para os grupos socialmente detentores de poder e de riqueza e os não detentores de poder e riqueza, isto é, quanto mais riqueza há mais probabilidade de acumulação e de distanciamento entre segmentos, grupos e classes e mais concentração de poder e riqueza entre os dominantes (Faleiros, 2006, p. 5).

De acordo com o autor, no neoliberalismo a competitividade estaria vinculada a uma maior disciplina e baixa de salários dos trabalhadores e não à garantia de direitos. Faleiros (2006) assegura que inclusão em direitos, ao contrário do que propõe o neoliberalismo, contribui para maior produtividade, pois apresenta uma responsabilidade coletiva. “Não se deve, pois confundir competitividade com lucratividade, pois o que os mercados capitalistas buscam é ganhar vantagens e lucros, com maior taxa de exploração” (Faleiros, 2006, p. 1).

Sposati (1998) afirma que discutir mínimos de cidadania no contexto neoliberal é um grande desafio e exige remar contra a corrente neoconservadora que propõe a desmontagem da responsabilidade pública e social. Contudo, a autora afirma que é irremediavelmente necessário o comprometimento nesta resistência (Sposati, 1998, p. 198).

O assistente social é obrigado a intervir em todos os níveis da prática e a prestar atenção aos aspectos sociopolíticos do Serviço Social. Isso permite ter uma perspectiva holística sobre as necessidades das populações, assim como prover intervenções efetivas nos níveis macro, meso e micro, promover a igualdade de direitos e a justiça social, comprometer-se em ativismo social e, assim, promover a mudança social.

Ferreira (2011b) afirma que o

contexto da complexidade social em que mergulha a sociedade contemporânea confrontada com um quadro social de cidadania ativa, de desenvolvimento de competências, autonomia do sujeito e com políticas económicas de restrição da ação social, justificadas pela crise económica e financeira, exige ao assistente social a reorganização das práticas sociais sem perda de direitos sociais do cidadão em sociedade (Ferreira, 2011b, p. 102).

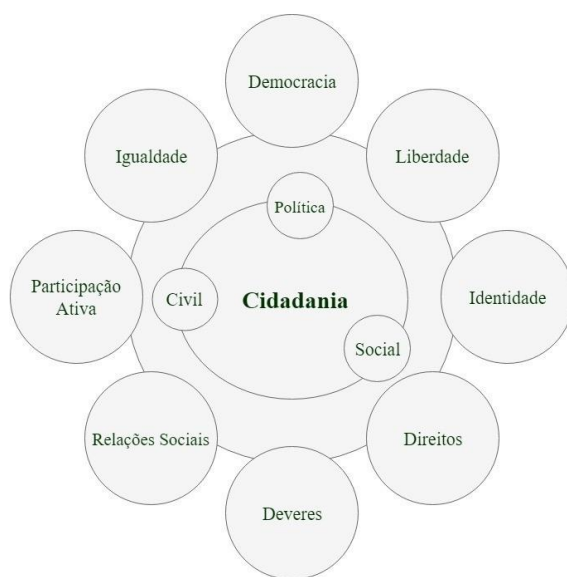
É importante ressaltar que as políticas têm impacto sobre o trabalho dos assistentes sociais e podem limitar a capacidade da profissão de promover a eficácia na prestação de serviços e na promoção da cidadania social. Portanto, é responsabilidade do assistente social atuar nas políticas (*policy practice*) integrando-as ao seu trabalho.

Faleiros (1991) convoca o Serviço Social a ampliar as alternativas de ação para a defesa da cidadania no sentido de articular o acesso ao direito com a decisão de exigí-lo e de participar das decisões que definem esses direitos (Faleiros, 1991, p. 115).

### 2.2.1 As Dimensões da Cidadania

Através da revisão da literatura, resumidamente, podemos dizer que as dimensões da cidadania incluem a democracia, a liberdade, igualdade, participação ativa, as relações sociais, direitos, deveres e identidade.

**Figura 1 – As Dimensões da Cidadania**



Fonte: Elaboração própria.



A emancipação social foi o “horizonte da cidadania na construção dos pactos dos direitos humanos na referência à defesa da dignidade da pessoa humana independente de credo, raça, cor, gênero, território, opção política ou sexual” (Faleiros, 2006, p. 6).

“O Serviço Social deve, em primeiro lugar, ser sobre emancipação” (Sewpaul et. al, 2015, p. 55). Nos últimos anos, uma característica que define o Serviço Social tem sido a preocupação com questões relacionadas com a emancipação. Relativamente às correntes emancipatórias, a participação e a garantia e a efetividade de direitos, implicam a prestação de serviços e condições de vida, com desenvolvimento pessoal seja qual for a diversidade (Faleiros, 2006).

As orientações para o Serviço Social na atualidade “incluem a promoção da mudança social, do desenvolvimento social, da coesão social, do *empowerment* e a liberdade, reforço da capacitação e da emancipação das pessoas” (IFSW, 2014). De acordo com a International Federation of Social Workers (IFSW), a prática do Serviço Social abrange uma diversidade de atividades nas quais devem ter destaque a perspectiva emancipatória.

Para uma prática emancipatória, cuja principal finalidade é a capacitação e autonomia das pessoas, é fundamental o desenvolvimento de uma consciência crítica através de uma reflexão sobre as causas estruturais de opressão e/ou privilégios (com base em critérios como a raça, classe, língua, religião, gênero, incapacidade, cultura e orientação sexual), e fomentar estratégias de ação que enfrentem os obstáculos pessoais e estruturais. Em compromisso com os mais desfavorecidos, a profissão luta contra a pobreza, para a liberação de todos os cidadãos em situação de opressão e de vulnerabilidade social, promovendo a inclusão e a coesão social (IFSW, 2014).

Sewpaul et al. (2015) afirma que o Serviço Social emancipatório é dirigido ao desenvolvimento da contra consciência das normas e práticas hegemônicas. Nesse sentido, um Serviço Social baseado na comunidade deve ser expropriado de seus legados coloniais e imbuído de significados coerentes com uma abordagem emancipatória que visa capacitação, consciencialização<sup>26</sup>, participação, como também o desenvolvimento ecológico (Sewpaul & Larsen, 2014). De acordo com Sewpaul et al. (2015) o Serviço Social emancipatório baseia-se na educação popular (Freire, 1970; 1973) com destaque aos papéis dos educadores e assistentes sociais como facilitadores para a mudança (Gramsci, 1989). Gramsci (1989) argumenta que, por causa da ideologia hegemônica, a mudança não poderia vir das massas, pelo menos não no início, exceto através da mediação de intelectuais. Assim, atribui-se, neste caso, aos assistentes sociais,

---

<sup>26</sup> O termo usado no Brasil é “conscientização”.

como intelectuais públicos que são, o importante papel de educação comunitária (Sewpaul & Larsen, 2014).

Um elemento fundamental da prática emancipatória é ajudar as pessoas a desenvolver uma maior compreensão do poder nas relações que podem impactar as suas vidas (Freire, 1970). De acordo com Tew (2006) é este o corpo de trabalho que forneceu os fundamentos teóricos para muitas formas de abordagens radicais ou estruturais do Serviço Social e para o desenvolvimento de práticas anti-discriminatórias ou anti-opressivas.

A prática do Serviço Social pode ser localizada entre uma matriz de definições concorrentes e conflitantes. Isso sugere a necessidade de revisitar entendimentos teóricos, se quisermos dar sentido às complexidades que envolvem a emancipação. Alcançar a emancipação dentro de uma sociedade oprimida e desigual não é tarefa fácil. Por sua vez, os assistentes sociais podem mobilizar as relações de cultura e poder para empoderar os usuários e a sociedade, com uma cultura de “poder cooperativo”.

Tonet (2013) argumenta que a emancipação humana somente é possível num outro sistema económico, que não o capitalista. Contudo, Silva (2013) afirma que a emancipação humana é algo complexo, mas é possível na medida em que o homem se torna historicamente um ser inteligente.

Se ele é capaz de construir obras de engenharia verdadeiramente fantásticas aos nossos olhos, descobrir leis da natureza e aplicar às ciências, também, se tiver disposição política, poderá construir engenharias sociais suficientes para construir novas relações sociais, nas quais a vida tenha mais sentido e significado, pelo ponto de vista da humanização (Silva, 2013).

Ao refletirmos o Serviço Social orientado à emancipação, caminhamos também para um processo de emancipação, ou seja, o exercício de buscarmos esclarecimentos sobre e para a prática profissional, considerando que o desenvolvimento do questionamento sobre o que se tem produzido a respeito, permite-nos quebrar algumas barreiras pré-estabelecidas e abrir a mente para o “nosso olhar” sobre o assunto e, deste modo, a nossa perspectiva é materializada no universo científico e profissional do Serviço Social de forma emancipatória.

O que significa Emancipação? Este termo é empregado com frequência, porém no senso comum pode apresentar algumas significações como liberdade, independência, autonomia, maioria, responsabilidade, etc. Emancipar significa libertar-nos dos grilhões da dominação histórica, masculina, cultural e política; para nos conectarmos conosco mesmo e com os outros

de forma autêntica; e examinar e reexaminar o nosso senso comum, pressupostos tomados por outros sobre nós mesmos, e o mundo ao nosso redor (Sewpaul et al., 2015). Ao concretizá-la, há uma libertação das restrições da sociedade, desenvolve-se a coragem moral para enfrentar e desafiar injustiças sociais e violações dos direitos humanos e amplia-se uma maior crença em “nós mesmos”. A noção da emancipação origina-se no direito romano (Beltrame, 2017), contudo, a ideia de emancipação tem sido discutida e debatida ao longo do século XX, principalmente pelos teóricos da Escola de Frankfurt.

A revisão de literatura mostra a complexidade sobre o conceito da emancipação. Com a finalidade de delimitar esta análise, optamos pela abordagem de autores com significativas referências no assunto e que venham a contribuir para a nossa análise. Esse recorte envolve pensadores que necessariamente não possuem o mesmo viés teórico, porém argumentar-se-á uma possível integração entre essas teorias com a intenção de convergir para a construção de uma fundamentação possível e coerente para uma prática emancipatória do Serviço Social, como também da assistência social.

A ideia de uma sociedade emancipada e esclarecida está presente no Iluminismo<sup>27</sup>. O filósofo alemão Immanuel Kant<sup>28</sup> foi um dos grandes pensadores da época. Para Kant a autonomia do indivíduo é um princípio importante, porque este, ao fazer um bom uso de sua própria racionalidade, pode superar a “menoridade” e construir um conhecimento científico, sem influências, a fim de quantificar a realidade.

Kant (2009) formulou o conceito de Iluminismo (*Aufklärung*)<sup>29</sup> como a “saída do homem da sua menoridade”<sup>30</sup>. E esta condição de menoridade, segundo o autor, tem como culpa o próprio homem. E a causa da menoridade, de acordo com Kant, não reside na falta de entendimento em si. Conforme o autor, esta se deve na falta de decisão e também de coragem de se servir do seu próprio entendimento sem uma orientação de outrem.

Para Kant, a autonomia do sujeito racional tem como condição superar a “menoridade”. No entanto, segundo o filósofo, o homem na sua individualidade tem dificuldade de superar a

---

<sup>27</sup> Movimento cultural da elite intelectual europeia do século XVIII.

<sup>28</sup> Mais precisamente no artigo “Resposta a pergunta: que é Iluminismo?” (*Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?*), de dezembro de 1783, publicado em 1784, tradução de Artur Morão.

<sup>29</sup> *Aufklärung*, esta palavra alemã pode significar esclarecimento e/ou iluminismo.

<sup>30</sup> Menoridade, segundo Kant, é a incapacidade de se servir do entendimento sem a orientação de outrem, ou seja, da incapacidade de usar o próprio entendimento.

menoridade pelas suas próprias forças, dado que esta se “tornou quase uma natureza”, e para o autor, o homem não está habituado ao “movimento livre” (Kant, 2009).

Desta forma, se para o sujeito individual é difícil superar a menoridade, para a coletividade não, de acordo com Kant. Uma vez que é possível que o “público a si mesmo se esclareça. Mais ainda, é quase inevitável, se para tal lhe for dada liberdade”. Portanto, percebe-se em Kant o Iluminismo enquanto uma proposta coletiva para uma comunidade livre, muito além de um desafio individual. Para Kant a liberdade é “fazer um uso público da sua razão<sup>31</sup> em todos os elementos” (Kant, 2009).

Para este pensador as atividades, os cargos e a religião são de âmbito privado, porém a comunidade seria o lugar do uso público da racionalidade. De acordo com o autor, cada ser humano enquanto cidadão (erudito) pode e deve dirigir-se à comunidade e manifestar o seu pensamento sobre os assuntos de interesse desta.

De acordo com a visão de Kant, no caso da emancipação, o indivíduo, na sua vida privada, é determinado por regras, mas em sociedade enquanto cidadão este é livre para fazer uso da sua própria razão e estender o seu pensamento crítico ao que for do interesse geral. A autonomia racional do sujeito é condição de possibilidade para que se estabeleça a moralidade. A emancipação racional do sujeito dentro de uma coletividade é condição de possibilidade de uma comunidade emancipada. O critério da racionalidade, portanto, deve estar presente tanto no indivíduo (moral) como na sociedade (política).

Segundo Kant, a autonomia da vontade “é aquela sua propriedade graças à qual ela é para si mesma a sua lei. O princípio da autonomia é, portanto: não escolher senão de modo a que as máximas da escolha estejam incluídas simultaneamente, no querer mesmo, como lei universal” (Kant, 2007, p. 85). A autonomia é o que constitui propriamente o sujeito racional do iluminismo, mas ela, por si só, não garante a emancipação humana, esta depende da vontade de toda uma coletividade, racionalmente esclarecida e livre para manifestar seu pensamento. A moralidade<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup>Por uso público da própria razão, Kant entende “aquele que qualquer um, enquanto erudito, dela faz perante o grande público do mundo letrado. O autor chama de “uso privado aquele que alguém pode fazer da sua razão num certo cargo público ou função a ele confiado”.

<sup>32</sup> A moralidade, de acordo com Kant (2007), é a relação das ações com a autonomia da vontade, isto é, com a legislação universal que as máximas da vontade devem tornar possível. A ação, capaz de subsistir com a autonomia da vontade, é permitida; a que não concorda com ela é proibida. A vontade, cujas máximas concordam necessariamente com as leis da autonomia, é uma vontade santa, isto é, absolutamente boa. A dependência de uma

depende da autonomia racional do sujeito, a emancipação depende de uma coletividade educada para o esclarecimento.

A emancipação humana, enquanto esclarecimento é, sobretudo em Kant, uma categoria política. A proposta do autor reflete apropriadamente a originalidade do projeto racional da modernidade. Uma vez que cabe ao ser humano estabelecer um projeto de sociedade, fundada nos princípios racionais.

Para Kant, não basta estabelecer os direitos individuais dos cidadãos, é necessário que a sociedade garanta o exercício público e racional desses mesmos cidadãos. A filosofia de Kant fundamenta muito bem o conhecimento e a ética a partir do sujeito racional e autônomo e também propõe a ideia de uma sociedade livre e emancipada, mas não chega a construir uma teoria da ação para se atingir coletivamente este ideal.

Posterior a Kant, Karl Marx abordou a questão da emancipação humana (ou social). Marx<sup>33</sup> aborda a questão da emancipação ainda em 1843 e o autor traz a emancipação na esfera política e humana. A emancipação humana de Marx destaca elementos sociais e políticos que Kant não desenvolveu. Para o autor a emancipação política e emancipação humana diferem devido à divisão entre sociedade civil e o Estado (burguês). Para Marx a sociedade civil seria o cenário da vida real, porém egoísta e o Estado, por outro lado, surge como uma esfera de vida coletiva, contudo ilusória.

O Estado político aperfeiçoado é, por natureza, a vida genérica do homem em oposição à sua vida material. Todos os pressupostos da vida egoísta continuam a existir na sociedade civil, fora da esfera política, como propriedade da sociedade civil. Onde o Estado político alcançou o pleno desenvolvimento, o homem leva uma dupla existência – celeste e terrestre, não só no pensamento, na consciência, mas também na realidade, na vida. Vive na comunidade política, em cujo seio é considerado como ser comunitário, e na sociedade civil, onde age como simples indivíduo privado, tratando os outros homens como meios, degradando-se a si mesmo em puro meio e tornando-se juguete de poderes estranhos. O Estado político, em relação à sociedade civil, é justamente tão espiritual quanto o céu em relação à terra. Persiste em idêntica oposição à sociedade civil, vence-a, tal como a religião supera a estreiteza do mundo profano; isto é, tem sempre de reconhecê-la de novo, de restabelecê-la, de permitir que por ela seja dominado. O homem, na sua realidade mais

---

vontade, não absolutamente boa, a respeito dos princípios da autonomia (a coação moral) é a obrigação. A necessidade objetiva de um ato, em virtude da obrigação, é o dever.

<sup>33</sup>Die Judenfrage, Braunschweig, 1843.

íntima, na sociedade civil, é um ser profano. Precisamente aqui, onde aparece a si mesmo e aos outros como indivíduo real, surge como fenómeno ilusório. Em contrapartida, no Estado, onde é olhado como ser genérico, o homem é o membro imaginário de uma soberania imaginária, despojado da sua vida real individual, dotado de universalidade irreal (Marx, 1989, p. 12-13).

Para Marx a emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade civil, indivíduo independente e egoísta e, por outro, o cidadão, a pessoa moral (Marx, 1989, p. 30).

Segundo Marx (1989) o Estado elimina, à sua maneira, as distinções estabelecidas por nascimento, posição social, educação e profissão, ao decretar que o nascimento, a posição social, a educação e a profissão são distinções não políticas, além de proclamar que todo o membro do povo é igual. No entanto, de acordo com Marx, o Estado permite que a propriedade privada, a educação e a profissão manifestem a sua natureza particular. Para Marx o “Estado é o intermediário entre o homem e a liberdade humana” (Marx, 1989, p. 11).

Na análise de Marx a emancipação humana deve ter um carácter coletivo, genérico, na vida real, ou seja, que a sociedade adote um carácter coletivo e coincida com a vida do Estado. Para o autor o homem individual deve assumir o cidadão abstrato e, como ser privado, utilizar as suas forças próprias como forças sociais, inserir-se na circulação da espécie no seu trabalho e nas suas relações.

A emancipação humana só será plena quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstrato; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, se tiver tornado um ser genérico; e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças (*forces propres*) como forças sociais, de maneira a nunca mais separar de si esta força social como força política (Marx, 1989, p. 30).

Para Marx a “emancipação social ou humana”, a preocupação do indivíduo por si mesmo, é expressa como responsabilidade para com a comunidade da qual ele faz parte. A igualdade é partilhada por todos na sociedade e, além disso, cada cidadão tem voz ativa. O Estado, politicamente emancipado, concede igualdade no governo e voz igualitária em questões de Estado para todos os cidadãos.

A emancipação inspirada pelo marxismo é caracterizada por duas dimensões. A luta de classes entre o proletariado e a classe capitalista deve ser tomada como uma forma radical de antagonismo político, que só pode ser resolvido numa negação total de um dos seus dois lados -

na famosa ditadura do proletariado. No entanto, esses dois lados antagônicos têm um terreno comum, que se encontra na produção material da vida social, nomeadamente no antagonismo fundamental entre as forças produtivas sociais e as circunstâncias de produção. Este terreno fecha simultaneamente a fenda rasgada entre as suas duas dimensões de emancipação.

Gramsci (1977) assegura que um movimento de emancipação só pode partir da auto-organização das massas, da sua autonomia, em oposição à classe dominante. Desse modo, isso contribui para uma reforma moral e intelectual, uma transformação cultural que supere e substitua a cultura da classe dominante.

Para o autor o Estado se constitui por um espaço contraditório, pois, ao mesmo tempo que garante direito, é coercivo e opressor. O Estado é a correlação de forças entre as classes sociais e pode ser um espaço de autodefesa do capitalismo e dos interesses da classe dominante, constituindo-se como um espaço contraditório que pode ser transformador ou conservador. Gramsci vê o Estado como um espaço de luta, de disputa de poder, de ideologia, observando a importância da educação na formação da cidadania.

Paulo Freire leva em consideração esta caminhada teórica, como também a caminhada humana em busca da emancipação. Freire, na sua obra, desenvolve uma teoria propositiva, ou seja, além de trazer conceitos, o autor estabelece estratégias e métodos de superação das contradições entre “opressores” e “oprimidos” na sociedade.

Este autor contribui para a nossa construção teórica sobre a emancipação e ajuda a entender as dimensões da emancipação numa perspectiva de libertação, de consciência, de autonomia e também de responsabilidade.

Para Freire, “ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão” (Freire, 1975, p. 37). Segundo o autor a ação política junto aos oprimidos tem de ser uma “ação cultural” para a liberdade. A ação libertadora, que se dá através da reflexão e da ação, na opinião do autor, é capaz de transformar a dependência do “oprimido” em independência do “opressor” (Freire, 1975, p. 74).

Contudo, para o autor, cabe ao oprimido substituir este “vazio”, com outro conteúdo, ou seja, com a sua autonomia e com a sua responsabilidade. Freire diz que a liberdade é uma conquista, não é uma doação e exige permanente busca, e esta só existe no ato responsável de quem a faz (Freire, 1975).

É com a autonomia, de acordo com Freire, que a liberdade vai preenchendo o “espaço” antes “habitado” pela dependência do opressor e esta “se funda na responsabilidade que vai sendo assumida” (Freire, 1996, p. 58). Além disso, a autonomia vai se constituindo na experiência de inúmeras decisões que vão sendo tomadas e esta deve estar centrada em experiências estimuladoras da decisão e da responsabilidade, vale dizer, segundo Freire, em experiências respeitadas da liberdade. Para o autor decidir significa romper e, para isso, é preciso correr risco (Freire, 1996).

Para Freire (1975) a luta pela libertação é o resultado da consciencialização. Segundo ele, até ao momento em que os oprimidos não tomem consciência das razões de seu estado de opressão estes são coniventes com o regime opressor. A consciencialização, na opinião do autor, possibilita inserir-se no processo histórico, como sujeito, evita fanatismos, e inscreve o sujeito na busca da sua afirmação. Além disso, a tomada de consciência abre o caminho à expressão das insatisfações sociais<sup>34</sup>. A consciencialização, segundo Freire, não é apenas conhecimento ou reconhecimento, mas opção, decisão, compromisso<sup>35</sup>.

Neste sentido, o processo de liberdade deve ser visto e sentido por ambas as partes (oprimido e opressor). A libertação do estado de opressão é uma ação social não podendo, portanto, acontecer isoladamente. Para Freire, o homem é um ser social e, por isso, a consciência e transformação do meio devem acontecer em sociedade.

Santos (2013) propõe uma nova teoria da emancipação social. De acordo com este autor, a emancipação deve ser pensada nos níveis: político, social, económico, cultural e epistemológico (Santos, 2013). Santos leva em consideração os aspetos sociais e políticos de uma emancipação, as condições de possibilidade emancipatória do sujeito, e a dimensão psicológica no processo de emancipação. Para este autor as ciências sociais vivem uma crise de confiança epistemológica. Santos defende um pós-modernismo de oposição, formulado na ideia de uma sociedade com problemas modernos – decorrentes da realização de uma prática não pautada nos valores de liberdade, igualdade e solidariedade – e para tal, segundo o autor, não se dispõe de soluções

---

<sup>34</sup>Weffort, Francisco C., em Educação e Política (Reflexões sociológicas sobre uma pedagogia da Liberdade), Paulo Freire (1969, p. 12).

<sup>35</sup>Fiori, Ernani M., em Prefácio, Paulo Freire (1969, p. 9).



modernas. É “daí que surge a necessidade de reinventar a emancipação social”<sup>36</sup> (Santos, 2004, p. 5).

Esta reconstrução teórica, proposta e defendida por Santos, destaca o princípio da comunidade no pilar da regulação social moderna e a racionalidade estético-expressiva no pilar da emancipação social moderna<sup>37</sup> – para Santos este princípio e esta racionalidade foram marginalizadas pelas concepções dominantes da modernidade. De acordo com o autor, tal reconstrução deve ser completada a partir das experiências das vítimas, dos grupos sociais que sofrem, com o que Santos chama de “exclusivismo epistemológico da ciência moderna, e com a redução das possibilidades emancipatórias da modernidade ocidental às tornadas possíveis pelo capitalismo moderno” (Santos, 2004).

O autor convida a aprender com o Sul<sup>38</sup> e com isso reinventar a emancipação social, transpondo a teoria crítica, produzida no Norte, e da práxis social e política que esta subscrevera (Santos, 2004). O processo de emancipação, para Santos (2004: 32), deve dispor de uma subjetividade protagonista de ações transformadoras e coletivas para a cidadania.

De acordo com Santos (2013) a teoria liberal “representa a total marginalização do princípio da comunidade” e enfatiza as liberdades individuais e a subjetividade. Além disso, a sociedade liberal é caracterizada em favor do princípio do mercado, o qual governa a sociedade civil (Santos, 2013, p. 192). Por outro lado, segundo Santos (2013), a proposta de Marx representa o oposto. Marx crítica radicalmente a democracia liberal, segundo Santos (2013), e contrapõe ao Estado liberal o conceito de classe operária<sup>39</sup>. Desta forma, o desenvolvimento das forças produtivas conduziria à proletarianização e à homogeneização total do trabalho, da vida e da consciencialização dos trabalhadores para uma “homogeneização emancipadora da subjectividade colectiva dos produtores directos” (Santos, 2013, p. 194). No entanto, o capitalismo não consciencializou a classe proletária como previra Marx. De acordo com Santos, o capitalismo não criou as condições necessárias de transição para o socialismo, uma vez que

---

<sup>36</sup>O pilar da emancipação é constituído por três lógicas de racionalidade: a racionalidade estético-expressiva da arte e da literatura; a racionalidade moral-prática da ética e do direito; e a racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da técnica (Santos, 2013, p. 83)

<sup>37</sup> O pilar da regulação é constituído pelo princípio do Estado, cuja articulação se deve principalmente a Hobbes; pelo princípio do mercado, dominante sobretudo na obra de Locke; e pelo princípio da comunidade, cuja formulação domina toda a filosofia política de Rousseau (Santos, 2013, p. 83).

<sup>38</sup> Santos entende o Sul como uma metáfora do sofrimento humano causado pelo capitalismo.

<sup>39</sup>Classe operária é uma subjetividade coletiva capaz de autoconsciência (a classe-para-si), que subsume em si as subjetividades individuais dos produtores diretos (Santos, 2013, p. 194).

“entregue a si próprio, o capitalismo não transita para nada senão para mais capitalismo” (Santos, 2013, p. 195).

Para o autor, o liberalismo capitalista excluiu a subjetividade e a cidadania do seu potencial emancipatório e por outro lado, na ótica do autor, o marxismo procurou construir a emancipação à custa da subjetividade e da cidadania, facto este que o levou a “sufragar o despotismo” (Santos, 2013, p. 195). Segundo Santos, a crítica de Marx à democracia liberal faz sentido, embora esta peque na alternativa que apresenta. Segundo Santos, o erro de Marx foi pensar que o capitalismo, por via do desenvolvimento tecnológico das forças produtivas, possibilitaria a transição para o socialismo. Conforme o autor, a equação entre o progresso tecnológico e o progresso social torna a proposta emancipadora de Marx “perversamente gêmea da regulação capitalista” (Santos, 2013, p. 195).

### 2.3 As Dimensões da Emancipação

O “universo” da emancipação perpassa a consciência crítica, a participação, capacidades, autonomia, a liberdade, a responsabilidade, o processo de *empowerment* e todas as suas dimensões, e pode ter dimensões individuais e coletivas.

**Figura 2 –As Dimensões da Emancipação**



Fonte: Elaboração própria.

### 2.3.1 O *Empowerment* como processo para a Emancipação

Segundo Baquero (2012) o *empowerment* é um conceito que tem raízes na Reforma Protestante de Lutero, no século XVI, onde a ideia estava relacionada com a noção de que a própria pessoa, ao ter o acesso aos escritos em alemão (língua materna), assume de forma independente a interpretação da bíblia. Contemporaneamente, assegura o autor, este expressa-se nas lutas pelos direitos civis, no movimento feminista e na ideologia da "ação social", presentes nas sociedades dos países desenvolvidos, na segunda metade do século XX. Nos anos 1970 esse conceito é influenciado pelos movimentos de autoajuda e nos 1980 pela psicologia comunitária. Na década de 1990 recebe o influxo de movimentos que buscam afirmar o direito da cidadania sobre distintas esferas da vida social, entre as quais a prática médica, a educação em saúde, a política, a justiça e a ação comunitária (Baquero, 2012).

Pinto (2011) assegura que o *empowerment* é ação, é práxis, tanto dos sistemas-cliente da intervenção social, como dos sistemas de intervenção - nomeadamente dos profissionais do trabalho social que procuram alcançar o *empowerment* dos clientes.

Para Gohn (2004) há dois tipos de processos de *empowerment* mais utilizados: um refere-se ao processo de mobilizações e práticas destinadas a promover e impulsionar grupos e comunidades - no sentido do seu crescimento, autonomia, melhora gradual e progressiva de suas vidas; e o outro refere-se à ações destinadas a promover a integração dos excluídos, carentes e indivíduos necessitados de bens elementares à sobrevivência, serviços públicos, atenção pessoal etc., nos sistemas precários, que não contribuem para organizá-los – porque os atendem individualmente, numa ciranda interminável de projetos de ações sociais assistenciais (Gohn, 2004, p. 23).

Horochovski & Meirelles (2007) apontam duas perspetivas de *empowerment*: a perspetiva neoliberal/neoconservadora e a perspetiva freireana, gramsciana e habermasiana. Para os autores, a primeira perspetiva vê o *empowerment* como o fortalecimento da esfera privada, deixando-se às associações e comunidades a resolução dos seus problemas. A segunda perspetiva trata o *empowerment* como reforço de um espaço público de transformação e emancipação dos grupos dominados e excluídos.

O que vem a ser *empowerment*? A palavra de língua inglesa tem origem no termo *power* (poder). Pinto (2011) desconstruiu o conceito de poder e de *empowerment* na sua tese doutoral e, de acordo com esta autora, são muitas “as questões que povoam o complexo domínio da conceptualização e análise do poder”. Contudo, é importante que se diga que não existe na literatura uma definição de poder que seja consensual, assim como de *empowerment*.

Bourdieu (1989) defende que nas relações sociais todos os indivíduos envolvidos não são unicamente passivos. Para o autor, não existem sujeitos totalmente carenciados de poder, nem sujeitos com poder absoluto. Quanto a esta questão Pinto (2011) acrescenta que

Esta conceção do poder é determinante para a intervenção social, e em particular para o Serviço Social crítico e para a abordagem de *empowerment*. É fundamental este entendimento de que os menos poderosos não são desprovidos de poder, que pelo contrário têm efetivamente poder, que deve ser mobilizado e utilizado (Pinto, 2011).

Gutiérrez (1990) refere-se explicitamente ao poder na definição do conceito de *empowerment*. Para a autora, o *empowerment* é visto como um processo de acréscimo de poder pessoal, interpessoal e político, de modo que os indivíduos possam agir no sentido de melhorarem as suas vidas (Gutiérrez, 1990, p. 149).

Herriger (2009) define o *empowerment* como a auto capacitação; fortalecimento do poder individual e de autonomia; e que se refere a processos biográficos em que as pessoas desenvolvem mais energia para ganho (o poder político; habilidades face as tensões da vida diária). O autor descreve o *empowerment* como um processo de solubilização, de coragem, e de capacitação, onde as pessoas em situações de discriminação ou de exclusão social tornam-se cientes do assunto, enfrentam o problema, desenvolvem as suas próprias forças, individual e coletiva, e aprendem a usar os recursos para uma vida autodeterminada. Este autor identificou duas leituras para o *empowerment*, sendo a primeira descrita como um processo de auto capacitação e auto apropriação das próprias forças. *Empowerment* refere-se aqui a um processo de auto início e autocontrolo de (re)produção de autodeterminação e autonomia na formação das suas próprias vidas. Esta definição enfatiza, assim, o aspeto da autoajuda e da auto-organização ativa. A segunda leitura enfatiza os aspetos de apoio e promoção da autodeterminação pelos profissionais, num processo de (re)estimular a aquisição de forças de autoformação, incentivar e apoiar o utente. *Empowerment* é nesse sentido acompanhar, apoiar o utente. Segundo o autor o processo de empoderamento tem um efeito a longo prazo. Este processo produz uma segurança

básica em termos de estilo de vida pessoal e inclusão social, as pessoas em causa podem ser a força motivacional para a mudança nas suas próprias trajetórias de vida.

Adams (2008) sustenta que o *empowerment* pode ser aplicado a indivíduos, grupos, organizações, comunidades e sistemas políticos. O autor refere que é a capacidade dos indivíduos, grupos e/ou as comunidades para ganharem o controlo sobre as suas circunstâncias, exercerem o poder e atingirem os seus próprios objetivos, e o processo pelo qual, individual ou coletivamente, são capazes de se ajudarem a si e aos outros para maximizar a sua qualidade de vida.

Neste sentido, Faleiros (1996) assegura que a intervenção em Serviço Social deve ter uma intencionalidade para o *empowerment* individual que forneça aos indivíduos ferramentas, capacidades e autonomia para interpretar e mudar a sua própria condição, que remeta para uma dimensão mais coletiva.

Ninacs (2003) assegura que o *empowerment* “trata-se de um encadeamento simultâneo de etapas das diferentes esferas, que em conjunto e em interação proporcionam a passagem de um estágio sem poder a um estágio no qual o indivíduo se torna capaz de agir de acordo com as suas próprias escolhas” (Ninacs, 2003, p. 23).

De acordo com este autor, a intervenção tem por base três tipos de *empowerment*: individual, organizacional e comunitário. O individual corresponde ao processo de apropriação do poder por uma pessoa ou grupo; o organizacional refere-se à apropriação do poder por uma organização, no seio da qual uma pessoa, grupo ou outra organização são empoderadas; e o comunitário corresponde à tomada em mãos pelo coletivo da comunidade do seu meio comunitário. Desta forma, a perspetiva do *empowerment* não pode ser utilizada apenas como forma de transferir a responsabilidade apenas para os indivíduos.

Segundo Ninacs (2003) o *empowerment* individual é sustentado por quatro esferas: participação, competências, autoestima e consciência crítica. O *empowerment* comunitário, de acordo com o autor, envolve quatro esferas: comunicação, capital comunitário, competências e participação. E quanto ao organizacional, o qual intermedeia o *empowerment* individual e o comunitário, por ser o contexto no qual o indivíduo e as comunidades entram em processo de *empowerment*, trabalha, em três esferas: reconhecimento, consciência crítica e participação.

A consciência crítica é uma dimensão importante do conceito de *empowerment*. Freire (1970) defende que as pessoas desenvolvem o seu poder com a percepção crítica da forma como existem no mundo. Segundo o autor a consciência crítica é a chave para a transformação social e deve ser desenvolvida ao longo do processo de *empowerment*, uma vez que na sua ausência, qualquer processo deste tipo poderá fracassar. Nesse sentido, o *empowerment* pode ser gerado de um processo de ação social no qual os indivíduos assumem o papel de protagonistas das suas vidas através da interação com outros indivíduos, produzindo assim um pensamento crítico da realidade em que vivem, a possibilitar a edificação de capacidades, tanto pessoal como social, e facilitando a transformação de relações sociais de poder (Baquero, 2012).

Baquero (2012) acrescenta que o *empowerment* envolve um processo de consciencialização, que segundo o autor, é “a passagem de um pensamento ingênuo para uma consciência crítica” (Baquero, 2012, p. 181). Para este autor, *empowerment*, enquanto categoria, perpassa noções de democracia, direitos humanos e participação, mas não se limita a estas. É mais do que trabalhar no nível conceptual, envolve o agir, implicando processos de reflexão sobre a ação, visando uma tomada de consciência a respeito de fatores de diferentes ordens – económica, política e cultural – que conformam a realidade, incidindo sobre o sujeito. Neste sentido, um processo de *empowerment* eficaz necessita envolver, tanto dimensões individuais, quanto coletivas.

Pinto (1998) assegura que o *empowerment* é um processo de reconhecimento, criação e utilização de recursos e de instrumentos pelos indivíduos, grupos e comunidades, em si mesmos e no meio envolvente, que se traduz num acréscimo de poder – psicológico, sócio-cultural, político e económico – que permite a estes sujeitos aumentar a eficácia do exercício da sua cidadania. Baquero (2012) acrescenta que o *empowerment* configura-se como um processo de ação coletiva que se dá na interação entre indivíduos, o qual envolve, necessariamente, um desequilíbrio nas relações de poder na sociedade.

Numa perspetiva emancipatória, Horochovski & Meirelles (2007) consideram que empoderar é o processo pelo qual indivíduos, organizações e comunidades angariam recursos que lhes permitam ter voz, visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão.

Como o acesso a esses recursos normalmente não é automático, ações estratégicas mais ou menos coordenadas são necessárias para sua obtenção. Ademais, como os sujeitos que se quer ver empoderados muitas vezes estão em desvantagem e dificilmente obtiveram os referidos recursos

espontaneamente, intervenções externas de indivíduos e organizações são necessárias, consubstanciadas em projetos de combate à exclusão, promoção de direitos e desenvolvimento, sobretudo em âmbito local e regional, mas com vistas à transformação das relações de poder de alcance nacional e global. Trata-se, portanto, da promoção de direitos de cidadania que propiciem, principalmente aos estratos de (Horochovski & Meirelles, 2007, p. 486)

“Empoderar-se é vislumbrar a efetiva busca da cidadania ativa e do exercício de luta pelos interesses comuns democráticos e humanos dos cidadãos” (Hermany & Costa, 2009, p. 85).

### **2.3.2 A Liberdade como dimensão da emancipação**

Quando falamos em emancipação uma das primeiras palavras que nos ocorre é “liberdade”. Mas o que significa “liberdade”? Rodrigues & Gondim (2012) referem que a liberdade é um conceito que gera discordâncias, sendo que, por exemplo, para Descartes, a liberdade é autonomia racional, já para Sartre, a consciência é a liberdade, é o nada.

A Declaração dos Direitos Humanos afirma que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”, entretanto, posterior a isso, a liberdade parece estar condicionada ao facto de onde ele encontra-se situado, condicionada a um conjunto de fatores internos e externos em que o indivíduo se sente “oprimido” (Freire, 1969, 1975, 1979).

Nas obras de Freire, o autor vê a liberdade associada à tomada de consciência da situação real em que o indivíduo se encontra. Freire enfatiza que há uma marcha para a liberdade dos que não se acomodam, não se afinam à sociedade, todavia a transformam e educam-se.

A ética concede ao Serviço Social um caminho orientador para a intervenção profissional, definida em prol da liberdade do ser social. A Declaração Internacional dos Princípios Éticos (IFWS) orienta os assistentes sociais a respeitar e promover o direito à liberdade de escolha e tomada de decisão do sujeito, independentemente dos seus valores e opções de vida, desde que não ameacem os direitos e interesses legítimos de terceiros.

### **2.3.3 A Responsabilidade como dimensão da emancipação**

Para Victor Hugo tudo quanto aumenta a liberdade, aumenta a responsabilidade<sup>40</sup>. Normando (2012) diz que a responsabilidade diz respeito à condição ou qualidade de alguém em ser responsável. É pressuposto que esse ser responsável, na opinião da autora, tenha capacidade de consciência quanto aos atos que pratica voluntariamente, ou seja, que consiga saber antes de agir as consequências da sua vontade.

Essa consciência dá ao agente responsável ou portador da responsabilidade a obrigação de reparar os danos causados a outros através da realização de seus atos. Daí a ideia de punibilidade ou culpabilidade do ponto de vista ético-jurídico, a capacidade de resposta do ponto de vista social ou simplesmente a ideia de autonomia para agir. Podemos vincular a responsabilidade aos nossos deveres ou obrigações quanto a uma situação ou a pessoas sob nossos cuidados ou sob nosso poder. É pressuposto que ajamos de maneira razoável e prudente, que ajamos de forma moralmente aceitável; que façamos conscientemente e por meio de nossa própria vontade algo que nos foi de alguma forma confiado por nós mesmos ou pelos outros. Isso leva a dicotomia entre o egoísmo ético e o respeito pelo interesse dos outros (Normando, 2012, p. 251).

A autora refere que é possível supor que quem tem responsabilidade é um agente e isso se deve porque este tem poder. Conforme Normando, este poder que gera a responsabilidade prospectivamente pelas possibilidades de cuidar das coisas e questões antes que os eventos ocorram; retrospectivamente porque tem a possibilidade de tratar dos efeitos e dos resultados de determinados eventos.

Normando (2012) traz a metáfora do coletivo enquanto pessoa ou da pessoa coletiva. Segundo a autora esta pode ser ilustrada por paradigmas comuns, tanto à responsabilidade individual, como à responsabilidade coletiva. Nesse sentido, a autora cita Jonas (2006) que assegura que o protótipo de toda a responsabilidade está na responsabilidade da pessoa para com a pessoa. Isso sugere a capacidade única de ser consciente dos seus deveres e assumi-los para si.

Na perspectiva da responsabilidade, Marx defende que a emancipação humana expressa como responsabilidade na preocupação do indivíduo por si mesmo para com a comunidade da qual ele faz parte.

Para Freire (1996) existe uma fusão entre a responsabilidade e a autonomia.

#### **2.3.4 A Autonomia como dimensão da emancipação**

---

<sup>40</sup> *Actes et paroles: Depuis l'exil, 1870-1876* - Volume 3 - Página xlii, Victor Hugo - M. Lévy, 1876.



Podemos entender no senso comum a “autonomia” como a capacidade de governar-se pelos próprios meios. O termo autonomia origina-se da composição do pronome reflexivo grego *autos* (próprio, a si mesmo) com o substantivo *nomos* (lei, norma, regra), exprimindo a capacidade de cada cidadão (ou cidade) se autogovernar, elaborar as suas leis e edificar os preceitos que orientam a sua ação (Pequeno, 2007).

Segundo Kant, a autonomia é a capacidade da vontade humana de se autodeterminar segundo uma legislação moral estabelecida por ela, livre de qualquer fator externo ou exógeno e com uma influência subjugante.

Sant’Ana (2009) refere a autonomia como a capacidade do sujeito compor as suas ações, por si mesmo, e com independência, sendo comum a expressão referir-se ao indivíduo, às instituições e à comunidade. Politicamente, a autora expõe que a autonomia se relaciona com a condição de autogoverno, podendo ser aplicada aos Estados e às instituições sociais, que têm o direito, mesmo se relativo, de determinar as suas próprias regras, frequentemente associada ao exercício da democracia em todas as esferas da vida social. Contudo, a autora lembra que a autonomia não se restringe ao exercício do poder político nas instituições e na organização social, estendendo-se também à subjetividade humana.

Pequeno (2007) trabalha a autonomia da subjetividade no universo da moralidade. Segundo o autor o agir, o sentir e o pensar não apenas definem o caráter próprio do ser sujeito, mas também delimitam os contornos e a amplitude da sua autonomia no mundo moral. Conforme o autor, no convívio social a amplitude da autonomia do sujeito depende de inúmeras variáveis, nomeadamente: as circunstâncias da ação, a motivação voluntária, a escolha consciente, a percepção sensorial, a decisão independente, o interesse e desejo de se inserir num mundo moralmente partilhado. “Sujeito, autonomia e moral são, pois, grandezas que se associam para tornar o homem condutor do seu próprio destino” (Pequeno, 2007, p. 196).

Segundo o autor, a moral é crucial e decisiva ao processo civilizatório. Pequeno (2007) assegura que a moral indica o que se deve fazer. E nesse sentido acrescenta que

Não há, pois, vida humana sem padrões normativos de comportamento. Impomos regras aos outros, mas também a nós mesmos, como forma de ampliar nossas chances de sobrevivência, maximizar prazeres e atenuar sofrimentos. Poder-se-ia, então, pensar a moral como uma segunda natureza construída sobre os pilares da nossa primeira natureza biológica (Pequeno, 2007, p. 196-197).

De acordo com a mesma fonte a definição moral para os indivíduos, muitas vezes, pode estar ligada ao modo como estes enfrentam ou fogem das disposições emocionais. Pequeno (2007) garante que as emoções, ou mesmo a ausência delas, regulam o modo de “ser-no-mundo-moral”. As emoções, associadas aos valores, induzem e traduzem o agir e o reagir do sujeito, na medida em que este responde a um desafio ou resolve um problema. Desse modo, conforme o autor, as emoções participam no processo de tomada de decisão e contribuem para o processo de autonomia.

A ligação entre afeto e conduta moral revela que, subjacente a uma emoção moral, podemos encontrar um princípio associando virtudes e sentimentos. Neste sentido, pode-se falar em emoção criadora do agir moral. Esse tipo de relação atesta, ainda, que as sensações se conjugam com as representações mentais para orientar o comportamento moral do sujeito e garantir, com isso, sua autonomia. Isto nos permite defender a existência de uma interação entre razão prática e emotividade em várias condutas de caráter moral. A ação moral estaria longe de ser a simples execução de um mandamento da razão (Pequeno, 2007, p. 201).

A relação entre sujeito, autonomia e moral deve preocupar-se com o racional nas ações normativas, uma vez que, segundo Pequeno, a sensibilidade emocional nem sempre se mostra capaz de satisfazer as exigências necessárias à compreensão das experiências morais. Assim como a comunicação entre motivação afetiva e atitude moral que nada expõe acerca do que significa uma ação justa e responsável. Desse modo, Pequeno (2007) conclui que é imprescindível ter em consideração a racionalidade nos processos de constituição da deliberação e da autonomia do sujeito moral, assim como as emoções, uma vez que “a autonomia do sujeito moral tornar-se-ia cega se se deixasse guiar apenas pelas emoções, porém, ela, certamente, seria vazia se conspurcasse totalmente do seu interior a influência decisiva de tais sensações” (Pequeno, 2007, p. 204).

### **2.3.5 A Consciência Crítica como dimensão da emancipação**

Freire (1986) refere que é preciso ser “capaz de, estando no mundo, saber-se nele”. E neste sentido, Freire (1986) garante que existem três estágios de consciência: a intransitiva ou mágica, a ingênua, e a crítica. A mágica é o primeiro estágio de consciência do ser humano, onde o indivíduo se distancia da realidade e se aproxima da captação mágica ou supersticiosa da

realidade. Esse ser apenas busca o compromisso. Quanto à ingênua é o segundo estágio de consciência do ser humano e caracteriza-se por uma visão superficial da realidade, não se aprofundando na casualidade dos factos. Já a crítica é o terceiro estágio de consciência do ser humano, e caracteriza-se por uma profundidade na análise dos problemas. O indivíduo procura soluções e transforma a sua realidade. Este indivíduo participa ativamente da sua história, ele compromete-se.

Para Freire (1979), somente os homens são capazes de agir conscientemente sobre a realidade objetivada. Para este autor a consciencialização consiste no desenvolvimento crítico da tomada de consciência. A consciencialização, para Freire, implica que se ultrapasse a esfera espontânea de apreensão da realidade, para chegar a uma esfera crítica na qual a realidade se dá como objeto cognoscível e na qual o homem assume uma posição epistemológica - que corresponde ao anseio de compreender e apoderar-se da realidade e, desta forma, atuar na sua transformação. E para isso Freire assegura que a consciencialização (ou consciência crítica) não pode existir fora da “práxis”, ou melhor, sem o ato ação-reflexão, ou seja, é a partir da articulação entre a prática e a reflexão que o processo de conscientizar caracteriza o homem como possuidor da capacidade de atuar e transformar a realidade. Freire (1970) defende que a consciência crítica é a chave para a transformação da realidade (humanizando-a) para humanizar o homem.

Baquero (2012) certifica que conscientizar (consciencializar) não significa manipular, conduzir o outro a pensar como eu penso; conscientizar é “tomar posse do real”, constituindo-se o olhar mais crítico possível da realidade; envolve um afastamento do real para poder objetivá-lo nas suas relações. O autor acrescenta que a consciencialização é “a passagem de um pensamento ingênuo para uma consciência crítica” (Baquero, 2012, p. 181).

### **2.3.6 A participação enquanto dimensão para a emancipação**

De acordo com Pinto (2011), tanto podemos tomar parte na vida social de forma autónoma ou de forma alienada. De acordo com esta autora a participação alienada, ou seja, a não consciencializada, não é positiva em termos de cidadania e de *empowerment*. O ideal, para Pinto, é a participação efetiva e ativa, enquanto ato de liberdade.

A democracia é vista como um dos principais locais de articulação do conceito de participação. De acordo com Lousao (2009)

a participação pode ser definida como o emprego político, por pessoas privadas, de sua liberdade. O conceito de participação baseia-se no caráter construtivo da democracia, nas suas funções de definição e implementação dos direitos e de inclusão social das populações. Essa compreensão busca valorizar um conceito amplo de democracia (como poder positivo de identificação de problemas e formulação de decisões) em oposição a um conceito restrito (como poder negativo de consentimento e contestação). A participação busca assim restituir a importância da democracia cidadã (*middle democracy*), em contraposição a um conceito de democracia baseado exclusivamente na ação governamental, na garantia de direitos civis e na sanção eleitoral periódica (Lousao, 2009, p. 29).

Para Bordenave (1995) a participação é o caminho natural para o homem manifestar a sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo. “Além disso, sua prática envolve satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais homens, autoexpressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros” (Bordenave, 1995, p. 16).

Segundo o autor a participação tem duas bases complementares: uma base *afetiva* e a outra base *instrumental*. A primeira seria de que participa-se porque sente-se o prazer em fazer coisas com outros; a segunda participa-se porque fazer coisas com os outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos (Bordenave, 1995).

O aspeto da participação é fundamental na definição de Townsend (1998) que explica o *empowerment* como um processo participativo de aprendizagem da crítica e da transformação de sentimentos, pensamentos e ações individuais, bem como da organização da sociedade, de modo a que o poder e recursos sejam partilhados equitativamente. *Empowerment* é um processo de transformação através da ação. Um processo pelo qual cada sujeito torna-se parte participante no seu destino individual e na comunidade de que faz parte, o que implica, quer um trabalho sobre si mesmo, quer com os outros. Neste sentido, o poder é entendido como uma capacidade de um sujeito de agir com os outros sujeitos, a mobilização das capacidades e recursos do cliente para um melhor funcionamento social, melhorar e aumentar a sua capacidade de lidar com os

problemas, capacitar para a ação e para a mudança, ajudar o cliente a refletir sobre os seus relacionamentos e ligações com o mundo e agir sobre elas (To, 2007).

Num processo de *empowerment* o interventor social não se impõe ao cliente, não impõe o seu saber, os seus recursos: liberta-os para o processo de mudança no qual é parceiro e não líder. Esta postura não assenta na passividade ou seguidismo por parte do interventor, mas na necessidade de respeito mútuo. Exige o envolvimento do cliente e a sua participação ativa. Uma participação não apenas no desenrolar de um projeto, mas desde o seu início. Esta postura exige mudanças em muitos aspetos verdadeiramente radicais no trabalho social. A participação é entendida como ação realizada no sentido de alcançar resultados desejados (Zimmerman, 2000).

Para Gohn (2004) é através da participação dos indivíduos e dos grupos sociais organizados que se faz uma sociedade democrática. Contudo, para esta autora, não se muda a sociedade apenas com a participação no plano local, micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação na sociedade.

É no plano local, especialmente num dado território, que se concentram as energias e forças sociais da comunidade, constituindo o poder local daquela região; no local onde ocorrem as experiências, ele é a fonte do verdadeiro capital social, aquele que nasce e se alimenta da solidariedade como valor humano. O local gera capital social quando gera autoconfiança nos indivíduos de uma localidade, para que superem suas dificuldades. Gera, junto com a solidariedade, coesão social, forças emancipatórias, fontes para mudanças e transformação social; É no território local que se localizam instituições importantes no cotidiano de vida da população, como as escolas, os postos de saúde etc. Mas o poder local de uma comunidade não existe a priori, tem que ser organizado, adensado em função de objetivos que respeitem as culturas e diversidades locais, que criem laços de pertencimento e identidade socio-cultural e política (Gohn, 2004, p. 24).

Segundo a autora a participação da sociedade civil na esfera pública não é para substituir o Estado, mas para lutar para que este cumpra seu dever: propiciar educação, saúde e demais serviços sociais com qualidade e para todos. Gohn (2004) diz que essa participação deve ser ativa e considerar a experiência de cada cidadão que nela se insere e não tratá-los como corpos amorfos a serem enquadrados em estruturas prévias, num modelo pragmatista.

Gohn (2004) diz que a importância da participação da sociedade civil faz-se não apenas para ocupar espaços antes dominados por representantes de interesses económicos, encravados no Estado e nos seus aparelhos. Conforme a autora faz-se para democratizar a gestão da coisa

pública, para inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas às questões de emergências, a partir do espólio de recursos miseráveis destinados às áreas sociais.

O conceito atual de participação, com capacidade de provocar mudanças, deriva da combinação entre os mecanismos da democracia representativa e da democracia participativa. Nessa perspectiva, trata-se de espaços não somente de inclusão e desigualdade mas, especialmente, de promoção da autonomia dos atores sociais (Costa & Vieira, 2013).

### **2.3.7 Capacidade enquanto dimensão da emancipação**

De acordo com Guenther & Rondini (2012) “aptidão”, geralmente, vem acompanhada do advérbio “para”, o que conduz para um campo de ação e que implica a noção de potencialidade - a “aptidão para línguas” é um exemplo. Já “competência” é um termo mais abrangente. Segundo os autores competência refere-se ao amplo universo de capacidades, intencional e diretamente treinadas em habilidades – como por exemplo, habilidades culinárias e habilidades de ensino.

Guenther & Rondini (2012) fazem referência a dois tipos de capacidade, a “capacidade natural” e a “capacidade adquirida”. A primeira é predisposta no plano genético e desenvolvida informalmente no cotidiano, enquanto a segunda é captada no ambiente e desenvolvida por ensino intencional, exercício e prática.

Marx (2004) caracteriza o homem como um ser natural vivo e ativo que, por um lado, é munido de forças naturais e vitais, e estas forças são como potencialidades e capacidades, como pulsões, contudo, por outro lado, assegura Marx, este é um ser que sofre, é dependente e limitado, é um ser vulnerável, carente de objetos externos indispensáveis para a exteriorização das suas forças essenciais. Deste modo, o autor distingue a “capacidade” da “necessidade”, este último é relacionado a objetos, como a comida, por exemplo, necessária para a efetivação da vida, enquanto “capacidade” refere-se às forças vitais expressas pela natureza do ser humano, como, por exemplo, a capacidade de estar bem nutrido. Marx (2004) acrescenta que o homem como ser corpóreo é um ser sensível, isto é, um ser padecente que necessita de objetos fora de si, objetos da sua sensibilidade. “O homem enquanto ser objetivo sensível é, por conseguinte, um padecedor, e,

porque é um ser que sente o seu tormento, um ser apaixonado. A paixão é a força humana essencial que caminha energicamente em direção ao seu objeto” (Marx, 2004, p. 128).

Sen (1993) argumenta que quando se trata de avaliações sociais e de desenho de políticas, o foco deve estar no que as pessoas são capazes de fazer e ser, na qualidade de vida e na remoção de obstáculos nas suas vidas para que elas tenham mais liberdade para viver o tipo de vida que, após reflexão, acham valiosa:

A abordagem de capacidade para a vantagem de uma pessoa está relacionada com a avaliação em termos de sua capacidade real de realizar vários funcionamentos valiosos como parte de vivo. A abordagem correspondente à vantagem social - para avaliação agregativa como bem como para a escolha de instituições e políticas - leva o conjunto de capacidades individuais constituindo uma parte indispensável e central da base informativa relevante de tal avaliação (Sen, 1993, p. 30).

Habilidades é um termo empregado para descrever competências treinadas, como por exemplo, a habilidade verbal, as habilidades culinárias, as habilidades sociais, as habilidades de ensino, e etc. De acordo com Guenther & Rondini (2012) é possível estender o sentido comum do termo, associado ao desempenho de uma ação concreta e física. Porém, esse termo é concernente a resultados de algo aprendido e/ou treinado, intencionalmente.

O termo habilidade não expressa facilmente a noção de conhecimento, um elemento necessário a situações mais complexas de aprendizagem. Se fosse possível definir capacidade natural em termos de habilidades, esse termo não se aplicaria mais a desempenho aprendido. Talvez seja possível entender o termo habilidades, em um conceito geral, incluindo dois componentes: conhecimento e habilidade, ou seja, fatos e ações. Nesse caso, seria possível aferir um elemento de capacidade natural (aptidão) e outro de capacidade treinada (competência), aceitando a inclusão do termo habilidade no conceito de dotação como capacidade natural expressa em desempenho treinado. Entretanto, aprofundando essa análise, esbarra-se na questão de que o conhecimento não é uma capacidade natural, mas também algo adquirido (Guenther & Rondini, 2012, p. 247).

Para as autoras, os termos dotação e talento apresentam exteriorizações notáveis de capacidade. De acordo com Guenther & Rondini (2012) dotação representa essencialmente "capacidade em potencial", o termo que expressa essa noção é a capacidade natural. No caso dos talentos, trata-se de capacidades desenvolvidas, que resultam de períodos intensos de aprendizado, treino e prática.

Ferreira (2011b) defende que a intervenção do assistente social tem como objetivo final “criar oportunidades para o desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas, para que cada cidadão possa exercer os seus poderes e responsabilidades individuais e sociais (Cidadania social activa/*empower*)” (Ferreira, 2011, p. 106).

## **Conclusão do Capítulo**

O ator social contemporâneo é visto por Pinto (2011) como um ator plural e largamente complexo, que precisa articular diferentes racionalidades de ação social, num enquadramento de dualidade estrutural da ação. A ação social acontece nas práticas sociais e nas estruturas sociais possibilitando margem de transformação aos sujeitos que agem, ao mesmo tempo que regulam essa ação. “Pela ação social se reproduz a sociedade, mas também se produz sociedade, novas configurações e novos agires” (Pinto, 2011, p. 477).

O Serviço Social tem como pressupostos centrais da profissão a promoção da mudança social, do desenvolvimento social, da coesão social, do *empowerment* e a liberdade, reforço da capacitação e da emancipação das pessoas. A intervenção do Serviço Social para a mudança social baseia-se na premissa de que esta ocorre ao nível da pessoa, família, grupo, comunidade ou societária, reconhecida como essencial para o desenvolvimento social. É impulsionada pela necessidade de desafiar e transformar todas as condições estruturais que contribuem para a marginalização, exclusão e opressão social, e deve-se procurar ações voltadas à cidadania social e à emancipação individual e coletiva. As iniciativas que visam a mudança social reconhecem o lugar da ação humana na promoção dos direitos humanos, da justiça económica, ambiental e social. Para uma prática emancipatória do Serviço Social, das quais uma das finalidades é a capacitação e autonomia das pessoas, é fundamental o desenvolvimento de uma consciência crítica através de uma reflexão sobre as causas estruturais de opressão e fomentar estratégias de ação que enfrentem os obstáculos pessoais e estruturais e que visam o desenvolvimento sustentável das comunidades.

As intervenções do Serviço Social que transcendem a divisão micro e macro, incorporando a multidimensionalidade do sistema, integrando a inter-relação setorial e profissional, e que busquem um desenvolvimento sustentável são necessárias, pois priorizam o desenvolvimento



sócio estrutural e económico, contrariando o saber convencional de que o crescimento económico é um pré-requisito para o desenvolvimento social e humano.



## **CAPÍTULO III – PROTEÇÃO SOCIAL E AÇÃO/ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTUGAL E NO BRASIL**

Neste capítulo apresentamos os modelos de bem-estar social em vigor em Portugal e no Brasil, assim como sobre a política de assistência social desenvolvida, demonstrando que ambos apresentam algumas características em comum, apesar das disparidades geográficas e económicas (ver Capítulo IV), bem como o Estado de Bem-estar em particular.

Apresentamos uma breve evolução da proteção social e Ação/Assistência Social em Portugal e no Brasil, bem como uma análise sobre as leis em vigor, no que se refere aos objetivos, os princípios, os destinatários, a gestão, o financiamento e o provimento da Ação/Assistência Social, com o objetivo de relacionar as convergências e divergências entre os sistemas de assistência social do Brasil e Portugal.

### **3.1 A Proteção Social**

O Estado de bem-estar ou Estado-providência fazem oposição à pobreza, à exclusão social e à desigualdade em grande parte dos países. No entanto, a história aponta-nos que uma prática de proteção foi pensada por populações mais antigas da humanidade. De acordo com Alexander (1995), o rei Hamurabi da Babilónia (1792-1750 a.C) emitiu o Código de Hamurabi, que criava o primeiro código de leis, que incluíam a proteção das viúvas, órfãos e dos “fracos contra os fortes”. Segundo Alexander (1995), nos anos 500-400 a.C, os judeus formularam o Talmud, uma vasta compilação de leis orais, que prescrevia exatamente como os fundos de caridade deviam ser recolhidos e distribuídos, incluindo a nomeação de cobradores de impostos para administrar o sistema. Pouco tempo depois, na Antiga Grécia, o filósofo Aristóteles (386-322 a. C.) reconhece o homem como um animal social que necessariamente deve cooperar e ajudar os seus semelhantes.

Depois de Cristo a história mostra-nos que em 1215, o Rei João da Inglaterra assinou a Carta Magna. Esta seria a precursora de documentos modernos de direitos civis. Também na Inglaterra, em 1349, segundo o autor, o Estatuto dos Trabalhadores, veio para controlar o movimento de trabalhadores, fixar um salário máximo e tratar as pessoas pobres como

criminosos. Em 1536, houve a criação da lei, promulgada na Inglaterra, para a punição dos resistentes vagabundos e mendigos. Esta aumentaria as penas para mendigar e faz com que a responsabilidade para a assistência aos pobres recaia sobre as paróquias, exigindo que as autoridades locais fornecessem recursos através de contribuições voluntárias nas igrejas.

As raízes do Estado-providência no Reino Unido, segundo Giddens (2013), remontam às Leis dos Pobres (*Poor Laws*) de 1601 e à dissolução dos mosteiros que eram os responsáveis por ajudar os pobres.

O Estado-providência, segundo Giddens (2013), é o Estado em que o governo desempenha um papel central na provisão de segurança social, através de um sistema que providencia serviços e benefícios para responder às necessidades básicas das pessoas, como cuidados de saúde, habitação e rendimento. Neste sentido, uma função importante do Estado-Providência, “consiste em gerir os riscos enfrentados pelas pessoas ao longo de suas vidas: doenças, incapacidade, perda de emprego e envelhecimento” (Giddens, 2013, p. 569). Contudo, os serviços sociais fornecidos e o nível de gastos variam de país para país.

Para Benevides (2011) o Estado de bem-estar e o Estado-Providência são definições que fazem referência à ação estatal na organização e implementação das políticas de provisão de bem-estar, independentemente do grau em que se efetiva a participação do Estado, reduzindo os riscos sociais aos quais os indivíduos estão expostos, baseando-se em uma noção de direito social

(...) Também estão ligadas a uma determinada relação entre o Estado e o mercado, na qual o segundo tem alguns de seus movimentos modificados pelo primeiro de modo a se reduzir os resultados socialmente adversos do mercado. Além disso, há a noção de substituição da renda, quando esta é perdida temporária ou permanentemente, dados os riscos próprios aos quais as economias capitalistas estão expostas. Vale mencionar ainda, a busca da presença da manutenção da renda em pelo menos um patamar mínimo de modo a que as necessidades dos indivíduos sejam atendidas, mesmo a dos que se encontram fora do mercado (Benevides, 2011, p. 12).

Importa dizer que a expressão Estado-Providência foi criada por pensadores liberais franceses, de acordo com Rosanvallon (1984). Segundo este autor, esta expressão foi usada em 1860, por Émile Ollivier, deputado republicano francês, ao criticar o aumento das atribuições do Estado, na época, subordinada a uma filosofia social que só reconhecia o interesse particular de cada indivíduo e o interesse geral. Seguidamente foi retomada pelo economista, Émile Laurent, que defendia um Estado “erigido numa espécie de providência”. Segundo o autor, esta recomenda

“como alternativa o desenvolvimento de associações de previdência, que faria a mediação entre o interesse geral e o particular de cada indivíduo” (Rosanvallon, 1984, p. 111).

O *Welfare State* (Estado de Bem-estar) é uma expressão utilizada pelos ingleses e é muito mais recente que a expressão Estado-Providência, conforme Rosanvallon (1984). De acordo com o autor, a expressão *Welfare State* surgiu na década de 1940<sup>41</sup> com o Plano Beveridge, relatório elaborado pelo inglês William Beveridge, sobre o sistema de segurança social britânico, em 1942. O plano traz o objetivo à segurança social de “libertar o homem da necessidade, garantindo uma segurança de rendimento”. Esse documento organiza a política de segurança social como um sistema generalizado<sup>42</sup>, unificado e simples<sup>43</sup>, uniforme<sup>44</sup> e centralizado<sup>45</sup> (Rosanvallon, 1984, p. 115). Para Beveridge a política de segurança social só tem sentido se estiver ligada a uma política de pleno emprego, pois o desemprego, na visão do inglês, é o principal risco social e o Estado deve proteger os cidadãos neste sentido (Rosanvallon, 1984, p. 116).

Rosanvallon (1984) aponta que foi na Alemanha que surgiram os primeiros elementos da política social que resultaram no Estado de Bem-estar moderno, como resultado da força crescente do partido social-democrata. *Wohlfahrstaat*, termo alemão, vem sendo usado desde a década de 1870, juntamente com o termo *Sozialstaat*, para denominar as reformas dos anos 1880, realizadas por Otto Bismarck. O governo de Bismarck, com o objetivo de constranger o crescimento do partido social-democrata, segundo Rosanvallon (1984), procurou desenvolver uma política social ativa que cobria alguns riscos do trabalho e da sobrevivência da classe trabalhadora. Como resultado, até 1889, os trabalhadores alemães já contavam com o seguro-doença, proteção contra acidentes de trabalho e seguro velhice-invalidéz.

Sublinha-se que os sistemas de proteção social, na Europa, foram organizados em torno de duas concepções de proteção social: o modelo Bismarkiano e o modelo de segurança social Beveredgiana<sup>46</sup>. Estes consolidaram-se após a Segunda Guerra Mundial quando houve a expansão da cidadania e dos direitos sociais.

---

<sup>41</sup>Ainda que a menção à *Welfare Policy* (Política de Bem-estar) ocorra desde o início do século XX.

<sup>42</sup>Abrange o conjunto da população, seja qual for o seu estatuto de emprego ou o seu rendimento.

<sup>43</sup>Uma quotização única abrange o conjunto dos ricos que podem causar privações do rendimento.

<sup>44</sup>As prestações são uniformes seja qual for o rendimento dos interessados.

<sup>45</sup>Preconiza uma reforma administrativa e a criação de um serviço público único.

<sup>46</sup>Durante a Segunda Guerra Mundial, em 1942, surge na Inglaterra o Plano Beveridge, que propõe a instituição do *welfare state* que por sua vez, tem na sua origem influências, tanto do modelo macroeconómico Keynesiano, como do Fordismo e, fundamentalmente, do Plano Beveridge.

Essas duas concepções, na visão de Zimmermann (2005), distinguem-se pelo caráter, pela forma de contribuição e pelo financiamento dos sistemas de segurança social. O modelo bismarckiano, de acordo com Zimmermann (2005), é caracterizado pela contribuição individual como critério para o aferimento de benefícios. Por outro lado, segundo o autor, o modelo beveridgiano, caracteriza-se pelo seu caráter universal, não exigindo contribuição individual anterior para a obtenção de um benefício básico, aferindo o direito ao benefício pela característica definidora da cidadania, ou seja, o simples fato da pessoa ter nascido ou possuir a cidadania de um determinado país. “O financiamento dos programas de caráter universal não se dá via contribuições individuais, mas por tributos gerais” (Zimmermann, 2005).

Tanto o modelo de seguro social de Bismarck como o de Beveridge, para Faleiros (2010), pressupunham a existência de um regime salarial para a implementação da proteção social (Faleiros, 2010, p. 197) e nenhum dos dois modelos exclui a presença do Estado e do mercado na constituição dos sistemas de proteção social. No entanto, nota-se maior presença do Estado, através do financiamento público às políticas sociais, no caso beveridgiano, relativamente ao modelo bismarckiano, embora o Estado tivesse ainda assim algum controlo (Faleiros, 2010)<sup>47</sup>.

Historicamente, é crucial para a garantia dos direitos da proteção o vínculo formal de trabalho, visto que este se move pela lógica do contrato, ou do seguro social, e permite o desemprego a trabalhadores ou mesmo com trabalho independente, desprotegidos e à margem do sistema. Isto porque o financiamento deste modelo é originado pela contribuição direta de empregados e empregadores, extraídos nas folhas de salários, com uma gestão basicamente centralizada pelo Estado, participado pelos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados (Boschetti, 2003)<sup>48</sup>.

A lógica bismarckiana de seguros sociais predominou nos sistemas de proteção social dos países do Centro/Sul da Europa ocidental (França, Alemanha, Áustria, Países Baixos, Itália, Portugal, Grécia e Espanha), de acordo com Boschetti (2012), facto este que, segundo a autora, atribuiu a estes países um tipo de direito social fortemente, porém não exclusivamente,

---

<sup>47</sup>No modelo bismarckiano cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados (Boschetti, 2003).

<sup>48</sup>Um comparativo da proteção social entre Portugal e Brasil foi assunto de artigo realizado em conjunto com as colegas de doutoramento Tatiana Calmon e Cláudia Santos. Ver mais em: Valduga, T.L., Calmon, T.D. & Santos, C.P. (2017). Os sistemas de proteção social em Portugal e no Brasil: uma agenda para o Serviço Social. *Trabajo Social Global – Global Social Work. Revista de Investigaciones en Intervención social*, 7 (12), Enero-junio 2017, 25-46.

“estruturado em torno da organização do trabalho e por regimes profissionais, o que atribui a esses sistemas uma forte fragmentação. A maioria das prestações sociais e seus montantes dependem da posição ocupada pelos trabalhadores no mercado de trabalho” (Boschetti, 2012, p. 760-761).

Para Bonoli (1997) um estado de bem-estar puramente Bismarckiano não tem “preocupação estritamente com a pobreza, mas sim por aquela parte da população que não participa do mercado de trabalho” (Bonoli, 1997). Enquanto que na política social beveridgeana, segundo o autor, está definido como objetivo a prevenção da pobreza e é dirigida a toda a população de um país. Contudo, é importante que se diga que muitas teorias têm surgido ao longo dos anos para explicar o Estado de bem-estar, sendo Marshall e Esping-Andersen grandes referências nesta questão.

Marshall (1950), em *Citizenship and Social Class and other essays*, trouxe a evolução da cidadania, especialmente no caso da Grã-Bretanha, a qual seria um dos fundamentos do *Welfare State* (Estado de bem-estar). Conforme já abordamos anteriormente, Marshall (1950) propôs dividir em três partes a cidadania, ou seja, para o autor esta seria a junção dos elementos: civil, político e social. Conforme Marshall (1950), o “civil é composto dos direitos necessários para a liberdade individual, à liberdade da pessoa, à liberdade de expressão, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça” (Marshall, 1950, p. 10). O grande diferencial deste comparativamente aos outros dois é a sua defesa e afirmação de todos os direitos em termos de igualdade. Ele é representado pelos tribunais de justiça. O direito político, diz o autor, “é o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um órgão investido de autoridade política ou como eleitor” (Marshall, 1950, p. 11). Quanto ao social, o autor afirma que é um conjunto de direitos que garantem um mínimo de bem-estar económico, como também assegura ao direito de compartilhar ao máximo na herança social e de viver a vida de acordo com as normas vigentes na sociedade. E quando falamos de Cidadania Social, este autor diz que as instituições associadas a ela são o sistema educacional e os serviços sociais (Marshall, 1950, p. 11).

Historicamente, segundo Marshall (1950), os direitos civis surgiram primeiro, antes da “*Reform Act*” de 1832 . Os direitos políticos, surgiram depois, no século XIX, porém só foram

reconhecidos em 1918. Foi somente no século XX que os direitos sociais alcançaram a igualdade de parceria com os outros dois elementos da cidadania (Marshall, 1950, p. 27-28).

Desde então, a visão de Marshall influenciou debates a cerca da cidadania, especialmente no que se refere ao modo de promover a “cidadania ativa” (Giddens, 2013).

Por outro lado, Esping-Andersen (1990), em *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, destaca que sociedades nacionais diferentes seguiram caminhos distintos em direção aos direitos e cidadania e, deste modo, criaram diferentes regimes de segurança social. O autor diz que “o *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias”. Segundo o autor é preciso considerar também de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. O autor formula uma tipologia de *Welfare states*, a qual contempla três categorias: liberal, corporativista (conservador) e social-democrata. Ao criar esta tipologia o autor avaliou o nível de “desmercantilização”. O modelo liberal seria um modelo altamente mercantilizado. Teria como exemplo países como os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália, nos quais predomina uma assistência aos pobres, reduzidas transferências universais e planos modestos de segurança social. O modelo corporativista foi caracterizado como conservador e “fortemente corporativista”. Um regime altamente desmercantilizado, porém não necessariamente universal. Neste modelo, enquadram-se países como Alemanha, França, e Áustria, por exemplo. Neste caso os benefícios sociais estão, na sua maioria, dependentes de contribuições dos beneficiários. O modelo social-democrata foi assinalado como altamente desmercantilizado. Este apresenta uma política de *welfare state* que, segundo o autor, procura promover a igualdade. Os serviços de previdência são subsidiados pelo Estado e todos os cidadãos têm direito (benefício universal). Exemplos deste modelo seriam a Suécia ou a Noruega.

Os regimes de Portugal e Brasil<sup>49</sup> não se encaixam nitidamente em nenhuma das três tipologias propostas por Esping-Andersen (1990) e também não apresentam um “modelo puro” no que diz respeito aos modelos bismarkiano e beveridgiano. No caso do Brasil, de acordo com

---

<sup>49</sup>De acordo com Pereira (2010) o discurso sobre o regime de bem-estar e Estado de Bem-Estar, nunca foi bem aceito no Brasil. “(...) há nos círculos intelectuais brasileiros uma crença quase generalizada de que não existe Estado de Bem-Estar (ou social, como prefiro chamar) neste país, ou até mesmo políticas de bem-estar (ou sociais). Traduzindo ao pé da letra a palavra bem-estar, e considerando a posição periférica do Brasil em relação aos países capitalistas centrais, muitos desses intelectuais, ao tomarem como parâmetro o que melhor existe em matéria de proteção social na Europa, negam a existência institucionalizada de proteção social à brasileira; e disso decorre, em grande parte, o negligenciamento do estudo de tais assuntos no país” (Pereira, 2010, p. 279-280). Em Portugal, alguns autores (Mozzicafreddo, 1997; Santos e Ferreira, 2001) defendem que não se pode falar em Estado-Providência no país.



Kerstenetzky (2011), o Estado de bem-estar brasileiro se aproxima da social-democracia, visto a importância da provisão pública, contudo, segundo a autora, do ponto de vista da estratificação, este aproxima-se do regime conservador, principalmente pelo peso das transferências contributivas, porém, do ponto de vista da desmercantilização, o Estado brasileiro aproxima-se do regime liberal, especialmente pela segmentação dos serviços e das transferências focalizadas. Outra evidência, no caso do Brasil, é o facto do sistema de proteção social brasileiro possuir fontes mistas de recursos. O sistema único de saúde é financiado com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e outras fontes. Já a previdência social é organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória (Brasil, 1988, Art. 201). A assistência social recebe recursos do orçamento da seguridade social, bem como de outras fontes (Brasil, 1988, Art. 204).

Desta forma, segundo Boschetti (2003), a seguridade social brasileira, está entre o seguro e a assistência. Na mesma direção, seguem análises de Sposati (2013) que incluem reflexões no contexto de governação do partido trabalhista, em que a previdência social destina-se ao trabalhador formal. A assistência social tem operado de modo seletivo, procedendo à avaliação dos recursos financeiros dos sujeitos que procuram a sua atenção. A saúde tem contraparte na seguridade social, estabelece prioridades de atenção pelo risco da situação, cria filas de espera significativas ou agendamento com grandes intervalos de espera (Sposati, 2013). De acordo com Benevides (2011) o modelo brasileiro tem uma base conservadora, porém caminha na direção da universalização das políticas, embora tenha levado uma parcela da população a procurar provisão de bem-estar no mercado, reforçando uma estratificação entre aqueles que consomem serviços privados e os que consomem serviço público o que, na opinião da autora, dificulta a legitimidade da manutenção e expansão do Estado de bem-estar social no Brasil.

Portugal, por força do desenvolvimento tardio do Estado de bem-estar social, de acordo com Rodrigues (2010), desenvolveu um modelo particular e um conjunto de especificidades que, de certo modo, o diferenciam da maioria dos restantes países europeus (Rodrigues, 2010, p. 203). Contudo, conforme Silva (2002), Portugal enquadra-se no modelo da “Europa do Sul”<sup>50</sup>, o qual apresenta uma versão pouco desenvolvida do modelo “corporativo” defendido por Esping-Andersen (1990), “dada a natureza bismarckiana dos seus esquemas de segurança social, quer

---

<sup>50</sup>A “Europa do Sul” é uma realidade baseada em fatores sociopolíticos e não geográficos, composta por Espanha, Grécia, Itália e Portugal (Silva, 2002, p. 32).

organizacionalmente, quer em termos de benefícios” (Silva, 2002, p. 38). Além disso, Portugal apresenta um esquema de proteção social dualista, uma vez que apresenta “uma combinação única entre tradições bismarckianas na segurança social e beveridgeanas na saúde; e pelo impacte das práticas políticas e disposições organizacionais nos *outputs* distributivos” (Silva, 2002, p. 39). O financiamento da segurança social portuguesa, que abrange os sistemas de proteção social de cidadania, previdencial e complementar, obedece aos princípios da diversificação das fontes de financiamento e da adequação seletiva (Portugal, 2013, Art. 87º). Desta forma, os sistemas apresentam graus distintos de proteção e diferentes formas de financiamento e de concessão de benefícios, tendo como influência vários modelos de proteção social (Valduga, Calmon & Santos, 2017).

### **3.2 A Assistência Social**

Para Howell (2001) a assistência social é definida usualmente como um benefício em dinheiro ou em espécie, financiado pelo Estado (nacional ou local) e, normalmente, fornecido por meio de um “teste de renda”, ou seja, com base na avaliação de rendimentos. De acordo com a autora, a assistência social pode incluir regimes de prestações universais, financiados por impostos, sem ser por meio de um “teste de renda”, como os abonos de família, por exemplo. Ainda segundo Howell, a assistência social pode incluir uma série de subsídios que abrangem habitação, energia, alimentação, educação e saúde. Ela também pode ser aplicada a outras formas de assistência não-estatais, tais como serviços e alívio proporcionado por instituições de caridade, instituições religiosas e Organizações Não-governamentais (ONGs) (Howell, 2001).

De acordo com Howell (2001) a assistência social pode abranger programas destinados a ajudar os indivíduos mais vulneráveis, famílias e comunidades para atender um piso de subsistência e melhorar o padrão de vida. Estes programas abrangem todas as formas de governo, a ação pública e não-governamental, que são projetados para transferir recursos às pessoas vulneráveis e desfavorecidos elegíveis, cuja vulnerabilidade mandados de alguns dos direitos (Howell, 2001, p. 257).

Já para Gough (2000) e Gough et al. (1997) o termo "assistência social" não tem um significado fixo ou universal. E de acordo com Gough et al. (1996) este termo deve ser usado com algumas ressalvas. A terminologia requer, conforme Gough et al. (1996), a necessidade de

olhar para as funções desempenhadas por diferentes elementos das estruturas de bem-estar. Além disso, é preciso considerar, segundo os autores, o papel e a distinção dos benefícios concedidos, bem como o uso de “meios-testados” (*means tested*), o que os autores consideram os benefícios, para o qual o requerente tem direito, baseados numa avaliação dos seus lucros ou outras receitas.

Em alguns países, segundo Gough et al. (1996), por exemplo, os do grupo nórdico, assistência social é um conceito associado não só com à manutenção da renda, mas também com um serviço de ação social e de tratamento individual ou reabilitação; sendo que em outros países esta é entendida principalmente como regimes complementares discricionários que são subsidiárias dos *means tested*, principal benefício de renda mínima.

Gough (2000) salienta que no sul da Europa o termo abrange uma ampla gama de assistência social para grupos como órfãos, imigrantes, vítimas de desastres naturais, e os sem-abrigo, por exemplo. Por outro lado, conforme o autor, o termo geralmente exclui os meios-testados ou benefícios relacionados à renda que são administrados como parte do seguro social, por exemplo, em prestações dependentes de pensões sociais. Na Europa, de acordo com Gough (2000), os sistemas de assistência social são variados, apontando o autor três características importantes para estes sistemas, nomeadamente: a sua extensão, a estrutura do programa e a generosidade. Segundo Gough, os Estados “liberais” de bem-estar, os países de língua inglesa, confiam mais pesadamente na assistência social; os países "Alpinos" e o Sul da Europa menos. Quanto aos benefícios, o autor diz que os países nórdicos, a Holanda, a Grã-Bretanha e a Irlanda têm benefícios acima da média; o Sul da Europa situa-se abaixo da média. Os programas também variam, conforme Gough, consoante os benefícios "exclusivos" - local, variável e discricionária, ou "inclusivo" - nacional, sistemática e baseada em lei. Segundo Gough existe “uma clara ligação aqui com a dependência de programas de assistência - quanto maior a sua extensão, mais eles são burocratizado e baseados na cidadania” (Gough, 2000).

Gough (2000) distingue, dentro da assistência social, três grupos principais:

- Assistência Geral: benefícios disponíveis em dinheiro para todas ou quase todas as pessoas abaixo de um padrão de rendimento mínimo específica, por exemplo, *Income Support* no Reino Unido ou o *Minimex*, na Bélgica. Isto é próximo de uma rede de segurança nacional garantida.

- Assistência Categórica: fornece benefícios em dinheiro para grupos específicos, tais como os idosos ou desempregados.

- Assistência Disputada: fornece acesso a determinadas mercadorias ou serviços em espécie, em dinheiro, como a habitação ou a assistência médica (Gough, 2000).

Contudo, para os objetivos do estudo, utiliza-se Gough et al. (1997) que identificam oito regimes de assistência social<sup>51</sup>. Gough et al. (1997), classificam Portugal no *Rudimentary Assistance* (Europa do Sul e Turquia), sendo que as principais características, conforme os autores, são nomeadamente: esquemas nacionais por categorias que abrangem determinados grupos, sobretudo idosos e pessoas com deficiência; programas compensatórios localizados e aplicados por governos municipais ou por entidades religiosas de caridade; testes de rendimento não rigorosos; a assistência em dinheiro tende a ser integrada com o Serviço Social e outros serviços; os benefícios são muito baixos (em comparação com outros países da Europa) (Gough et al., 1997).

### 3.3 A Proteção Social em Portugal

Inicialmente a Proteção Social em Portugal era vista como uma “ação informal, de caráter religioso e familiar, baseada na entreatada comunitária” (Rodrigues, 2010, p. 198). A proteção social em Portugal teve um surgimento tardio em comparação com outros países da Europa. A institucionalização da segurança social Beveridgeana concretizou-se com a Constituição da República Portuguesa, promulgada em 1976 (Mendes, 1995), estando o regime corporativo na génese do seu sistema de segurança social.

Na origem da proteção social portuguesa é registado um dever moral e de “auxílio aos pobres”, regido por valores de caridade cristã (Maia, 1985). A fundação das Santas Casas da Misericórdia, decorrentes da reforma da assistência de 1498<sup>52</sup>, foi um marco de grande dimensão

---

<sup>51</sup> 1) Selective welfare systems (Austrália e Nova Zelândia); 2) The public assistance state (USA); 3) Welfare states with integrated safety nets (Grã-Bretanha, Irlanda e Canadá); 4) Dual social assistance (Alemanha, França, Bélgica e Luxemburgo); 5) Citizenship-based but residual assistance (Países Nórdicos, exceto Noruega e Holanda); 6) Rudimentary assistance (Sul da Europa e Turquia); 7) Decentralized, discretionary relief (Noruega, Áustria e Suíça); 8) Centralized, discretionary assistance (Japão).

<sup>52</sup> Coube à rainha D. Leonor (viúva do rei D. João II) o mérito da primeira grande reforma da assistência social operada em Portugal nos finais do século XV. Firmou-se como grande obreira da instituição das Irmandades da Misericórdia, sendo a primeira criada em Lisboa em 1498 (Maia, 1985). O compromisso das Misericórdias toma

para a proteção da saúde e para a ação social em Portugal. Surgiram depois, no século XVIII, a Casa Pia de Lisboa e mais tarde os movimentos mutualistas que no século XIX começaram a proteger os seus beneficiários<sup>53</sup>.

Segundo Maia (1985) foi com a reforma da assistência que se deu início a um período de expansão das instituições particulares de assistência social, sendo estas as Misericórdias. Estas eram responsáveis por administrar a maior parte dos hospitais do país, concediam créditos à lavoura (Maia, 1985), recolhimentos femininos, além de concretizarem funerais de cadáveres de crianças e adultos encontrados nas ruas e dos doentes pobres falecidos nos hospitais (Sá, 1996, p. 59). Devido às múltiplas funções das Misericórdias e dado a importância ao nível local, estas transformaram-se nas confrarias mais importantes do Antigo Regime português (Sá, 1996, p. 60).

Entretanto, Rodrigues (2010) considera como primeiro passo institucional para a criação de uma estrutura de assistência pública em Portugal, a criação do Conselho Geral de Beneficência, o qual visava extinguir a mendicidade, em 1835 (Rodrigues, 2010, p. 203)<sup>54</sup>. Contudo, Maia (1985) assegura que a reorganização dos serviços de assistência só foi possível de facto com o decreto de 25 de maio de 1911. O autor considera como marco inicial do lançamento da assistência social pública em Portugal, a fundação da Casa Pia de Lisboa<sup>55</sup>, nos fins do século XVIII (Maia, 1985: 20). Rodrigues (2010) diz que a presença do Estado neste setor foi insignificante até ao princípio do século XX. Foi com a Constituição de 1911, de acordo com Rodrigues (2010), que foram estabelecidos os direitos à liberdade, à segurança, à propriedade e à igualdade social. Nesta época, refere o autor, defendia-se que a mendicidade deveria ser combatida, não através de medidas repressivas, mas por via de uma assistência pública adequada.

Em 1911, segundo Rodrigues (2010), foi estabelecida a reorganização dos serviços de assistência pública e criado o Fundo Nacional de Assistência, destinado a socorrer indigentes e a

---

como único critério da proteção social “a existência de comprovada situação de necessidade, impõe a todos um irrecusável dever de contribuir para remediar os efeitos da carência de recursos no plano individual ou familiar, para acolher os órfãos e os idosos, para assistir os doentes, enfim para melhorar as condições de existência dos necessitados” (Maia, 1985, p. 19).

<sup>53</sup>A insuficiência da ação protetora da assistência social, pública ou privada, e a falta de seguro social obrigatório conferiram às mutualidades vias de previdência coletiva, renovando a importância no movimento operário (Maia, 1985, p. 30).

<sup>54</sup>Decreto promulgado pela rainha D. Maria II, a 6 de abril de 1835 (Maia, 1985, p. 20).

<sup>55</sup>Esta foi fundada, no dia 3 de Julho de 1780, no reinado de D. Maria I, no contexto dos problemas sociais decorrentes do terramoto de 1755 que devastou a cidade de Lisboa, por iniciativa de Diogo Inácio de Pina Manique. Provisoriamente instalada no Castelo de São Jorge recebe crianças, órfãs e abandonadas, além de mendigos e prostitutas, em setores diferenciados.

combater a mendicidade. Estas medidas, para o autor, resultam, em 1916, na criação do Ministério do Trabalho e da Previdência Social e, em 1919, na fundação do Instituto de Segurança Social (Rodrigues, 2010).

Ainda em 1919, para compensar a ausência de uma proteção social efetiva, o Estado português criou os seguros sociais obrigatórios na doença, nos acidentes de trabalho e nas pensões de invalidez, velhice e sobrevivência (Rodrigues, 2010, p. 2013).

Entretanto, Maia (1985) assegura que o alcance das medidas tomadas desde os primeiros tempos da República<sup>56</sup> ficou aquém das expectativas. Rodrigues (2010) concorda com Maia (1985) e acrescenta que o alcance destas medidas se revelou insuficiente e sem efeitos sociais significativos, dado o contexto de grande turbulência política e de enorme fragilização socioeconómica (Rodrigues, 2010).

Em 1940 foi criada uma Subsecretaria de Estado de Assistência Social e em 1944 foi aprovado o primeiro Estatuto da Assistência Social (Lei n.º 1998, de 15 de maio de 1944) que visava a reorganização dos serviços públicos. Segundo Maia (1985) este Estatuto apontava uma função supletiva do Estado na prestação direta da assistência<sup>57</sup>. Além do que, conforme Maia (1985), a ação assistencial, nos termos do Estatuto, era orientada para a família e a outros agrupamentos sociais e não ao indivíduo como tal (Maia, 1985).

O referido caráter supletivo do Estado na prestação da assistência, segundo o autor, levou à afirmação da primazia do papel das instituições particulares, principalmente as Misericórdias, às quais foram confiadas as funções de coordenação da assistência local<sup>58</sup>. No que diz respeito ao plano nacional, o autor refere que a ação na assistência social destas instituições privadas era coordenada por institutos públicos, sob a responsabilidade da Direção-Geral da Assistência e a fiscalização cabia à Inspeção da Assistência Social.

Importa referir que as atividades de assistência eram exercidas em conjugação com as de previdência, tendo a organização assistencial uma função complementar, com o objetivo de proteger a população não abrangida pelo seguro social ou proteger eventualidades e cobrir encargos que excedessem os esquemas de previdência obrigatória (Maia, 1985). Segundo Maia

---

<sup>56</sup> A implantação do regime republicano em Portugal é datada de 05 de outubro de 1910.

<sup>57</sup> O Estado tinha uma função orientadora, promotora, tutelar e de inspeção das atividades assistenciais. Tratava-se de afirmar que estas atividades deviam ser cometidas pela responsabilidade e iniciativa particular (Maia, 1985, p. 21).

<sup>58</sup> Consultar Maia (1985, p. 23) sobre os resultados práticos da execução do Estatuto da Assistência Social de 1944.

(1985) as prestações assistenciais pecuniárias e em espécie<sup>59</sup> eram concedidas mediante um “inquérito assistencial”, o qual destinava-se a comprovar o grau de insuficiência económica do cidadão e a adaptar as prestações ao condicionalismo económico próprio de cada caso.

O Estado Novo (de 1933 a 1974) trouxe a Portugal, segundo Rodrigues (2010), um período de autoritarismo do Estado, ligado ao sistema económico e social corporativo. A Constituição de 1933 foi a responsável por instituir um novo seguro social obrigatório com inspiração bismarkiana (Rodrigues, 2010). Os seguros sociais, neste período, estabeleceram-se como o instrumento mais difuso de proteção social em Portugal, contudo, o mutualismo de assistência pública foi o elemento mais compensatório, na ótica de Rodrigues (2010), em virtude das fragilidades estruturais da proteção pública.

Na visão de Rodrigues (2010), apesar de a proteção social ter conhecido uma evolução significativa, esta não foi sempre linear. No período em questão, Rodrigues afirma que a ideia de uma indefinição de política social global era conservada, assim como o baixo nível de direitos sociais. Rodrigues destaca ainda, nesta fase, uma desproporção entre as necessidades sociais conhecidas, assim como os recursos afetados, uma fraca e assimétrica implantação de equipamentos sociais e uma sobreposição entre vários serviços e setores de política social.

O grande marco deu-se após a Revolução de 25 de Abril de 1974. A partir de então foram dados passos decisivos no alargamento da proteção social em Portugal. Houve uma melhoria dos valores e das coberturas das prestações sociais que, segundo Rodrigues, “tenderam para a institucionalização de políticas sociais e para o modelo de Estado-Providência” (Rodrigues, 2010, p. 204). De acordo com Mendes (1995) a institucionalização da segurança social (beveridgiana) só foi possível após 1974.

Portanto, as características do Estado-providência em Portugal, tal como ele se configura, de acordo com Pereirinha & Carolo (2009), resultam da influência de três etapas, designadamente:

1. A criação da previdência social, em 1935, e as reformas e ajustamentos que ocorreram no Estado Novo, e que originaram a cobertura de riscos sociais clássicos numa lógica de seguro social e de solidariedade intra-profissional, de base corporativa de garantia de benefícios sociais associados ao mundo do trabalho;

---

<sup>59</sup> Tendo uma prevalência das prestações em espécie que além dos serviços de saúde e internamento hospitalar, incluíam serviços e equipamentos sociais específicos para crianças, jovens, deficientes e idosos (Maia, 1985, p. 22).

2. A restauração do regime democrático, após a Revolução de 25 de Abril de 1974, traduzida na consolidação dos direitos de cidadania, consagrando direitos civis e políticos e alargando e/ou aprofundando os direitos sociais, originando o carácter universal de alguns deles, de onde resultou um aumento das despesas sociais públicas, obrigando a um reforço da solidariedade fiscal para a sua realização;
3. Adesão de Portugal à CEE/EU a partir 1986, consistindo numa alteração do contexto (de nacional a supranacional) em que a política social passou a ser feita, do conteúdo da intervenção política (em termos do significado científico e político dessa intervenção) e da orientação dessa política (em termos das grandes opções e objetivos de política, dos instrumentos e formas de intervenção e de coordenação dessas políticas) (Pereirinha & Carolo, 2009, p. 4-5).

A Constituição da República, promulgada em 1976, consagra os direitos. Conforme Rodrigues (2010) a Carta Magna portuguesa

aponta para a universalização dos direitos e para um alargamento dos direitos sociais, culturais, políticos e cívicos, próprios de uma democracia mais avançada: direito ao trabalho, ao (pleno) emprego, à assistência material no desemprego, ao salário mínimo, à Segurança Social, à proteção na saúde, à habitação, à educação e à cultura (Rodrigues, 2010, p. 205).

No entanto, foi em 1984 que o parlamento português aprovou a primeira lei de bases da segurança social, a Lei n.º 28/84, de 14 de agosto<sup>60</sup>. Esta enquadrava todos os regimes e todas as prestações de segurança social, configurando em definitivo o sistema (Mendes, 1995, p. 411). Segundo Mendes (1995) a lei veio precisar o conceito de “sistema de segurança social”

---

<sup>60</sup> A referida lei de bases da Segurança Social (Lei n.º 28/84, de 14 de agosto), estabelecia, três objetivos do sistema: a garantia da proteção dos trabalhadores e das suas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego e de morte; a compensação dos encargos familiares; e a proteção das pessoas em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência. A segunda lei de bases traz uma nova designação ao sistema, sendo então, Sistema de Solidariedade e Segurança Social (Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto). Esta renova o direito a todos à Segurança Social através do sistema de solidariedade e Segurança Social, prosseguindo a melhoria das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da respetiva equidade; a eficácia do sistema; e a eficiência da sua gestão e a sustentabilidade financeira. Outra alteração é o facto de o Sistema dividir-se em três subsistemas: Proteção social de cidadania; Proteção à família; e subsistema Previdencial. Contudo, a terceira lei de bases, Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, volta a designar Sistema de Segurança Social. Embora as designações se tenham alterado, os objetivos e composição do sistema, bem como o universo pessoal e material das prestações não sofrem grandes alterações. O sistema agora abrange o sistema público de Segurança Social que, por sua vez, integra o subsistema previdencial; subsistema de solidariedade; subsistema de proteção familiar; o sistema de ação social; e o sistema complementar. A Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, na redação dada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, é a que aprova as bases gerais do sistema de Segurança Social atualmente em vigor. Numa nova reorganização, o sistema de Segurança Social volta a ser composto por três sistemas: proteção social de cidadania; previdencial; e complementar.



introduzido pela Constituição de 1976, definindo-o como o conjunto de “regimes e instituições de segurança social”, os quais são orientados por dois objetivos, previdencialistas e assistencialistas.

Para o autor, o conceito global de Segurança Social “está fundado na garantia de recursos, o que subentende, quer a substituição do rendimento, quer o rendimento de compensação e as prestações não pecuniárias, segundo uma lógica da satisfação das necessidades básicas” (Mendes, 1995, p. 411).

De acordo com Cardoso (2013) foi através desta lei de bases de 1984 que se definiu a responsabilidade do Estado no campo da ação social<sup>61</sup>. Sendo, nomeadamente, no financiamento e fiscalização das atividades desenvolvidas nas áreas da infância, velhice e deficiência, segundo a autora. Contudo, esta ação conta com o apoio das autarquias e das instituições particulares de solidariedade social.

A Lei n.º 28/1984 assentava como princípios norteadores do sistema de segurança social, a universalidade, a unidade, a igualdade, a eficácia, a descentralização, a garantia judiciária, a solidariedade e a participação (Portugal, 1984, Art. 5º).

A referida lei organizava o sistema nos dois regimes, nomeadamente o contributivo e o não contributivo, sendo que estes se concretizavam em prestações garantidas como direitos, assim como na ação social, a qual concretizava-se através das prestações tendencialmente personalizadas (Portugal, 1984, Art. 10º). O desenvolvimento da ação social devia orientar-se para a progressiva integração de prestações no campo de aplicação material dos regimes de segurança social (Portugal, 1984, Art. 10º), baseada numa filosofia proposta por Beveridge (Cardoso, 2013, p. 132). Importa dizer que as prestações previstas no sistema poderiam ser pecuniárias ou em espécie, englobando estas a utilização de serviços e equipamentos sociais (Portugal, 1984, Art. 11º).

Os objetivos da ação social na lei eram a prevenção de situações de carência, disfunção e marginalização social e a integração comunitária. A proteção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, deficientes e idosos, bem como outras pessoas em situação de carência económica ou social ou sob o efeito de disfunção ou marginalização, também configuravam alvos da ação social (Portugal, 1984, Art. 33º).

---

<sup>61</sup> Em Portugal a assistência social passou a designar-se ação social a partir da década de 1980 (Rodrigues, 1999, 2003; Muniz, 2005; Lourenço, 2005).

O exercício da ação social era da responsabilidade das instituições de Segurança Social, executando-a diretamente ou através da celebração de acordos com outras entidades, públicas ou particulares não lucrativas (Portugal, 1984, Art. 36º). Contudo, quando exercida por autarquias locais, instituições particulares de solidariedade social, casas do povo e empresas, a ação social estava sujeita a normas legais (Portugal, 1984, Art. 37º).

No entanto, a presente lei foi revogada no ano 2000, pela Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto. Esta nova lei veio definir as bases gerais em que assenta o sistema público de solidariedade e segurança social. Para além de reafirmar que todos têm direito à segurança social (Portugal, 2000, Art. 3º) a lei considera como um dos seus objetivos prioritários a promoção da melhoria das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da respetiva equidade (Portugal, 2000, Art. 2º). A presente lei também vem introduzir novos princípios orientadores do sistema: o da equidade social, o da diferenciação positiva, o da inserção social, o da conservação dos direitos adquiridos e em formação, o do primado da responsabilidade pública e o da complementaridade (Portugal, 2000, Art. 4º).

O sistema de Solidariedade e Segurança Social passou a ser composto por três subsistemas: o de proteção social de cidadania, o de proteção à família e o previdencial (Portugal, 2000, Art. 23º). O subsistema de proteção social de cidadania abrange o regime de solidariedade e a ação social.

A ação social tem como objetivos a promoção da segurança económica dos indivíduos e das famílias e o desenvolvimento e integração comunitárias, bem como garantir a cobertura das eventualidades relacionadas com as situações de pobreza, disfunção, marginalização e exclusões sociais, tendo em vista a sua prevenção e erradicação; dirige-se, especialmente, aos grupos de cidadãos mais vulneráveis, tais como crianças, jovens, portadores de deficiência e idosos e deve ser conjugada com outras políticas sociais públicas, bem como ser articulada com a atividade de instituições não públicas e fomentar o voluntariado social (Portugal, 2000, Art. 34º).

A ação social rege-se por um conjunto de princípios, dos quais se destaca a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos e das famílias mais carenciadas, o da prevenção perante os fenómenos económicos e sociais suscetíveis de fragilizar os indivíduos e as comunidades, o desenvolvimento social através da qualificação e integração comunitária dos indivíduos, a garantia da equidade e da justiça social no relacionamento com os cidadão, e a contratualização

das respostas numa ótica de envolvimento e de responsabilização dos destinatários (Portugal, 2000, Art. 35°).

O caráter eventual e em condições de excecionalidade das prestações pecuniárias, afirma-se na presente lei, no que diz respeito à organização da rede nacional de serviços e equipamentos sociais de apoio às pessoas e famílias, a participação das autarquias, das instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e de outras de reconhecido interesse público sem fins lucrativos (Portugal, 2000, Art. 36° e 37°).

O exercício público da ação social é atribuído ao Estado, através da sua realização direta ou em cooperação com as entidades cooperativas e sociais e privadas não lucrativas, em harmonia com as prioridades e os programas definidos pelo Estado com a participação das entidades representativas daquelas organizações. Tal exercício regia-se pelo princípio da subsidiariedade, considerando-se prioritária a intervenção das entidades com maior relação de proximidade com os cidadãos (Portugal, 2000, Art. 38°).

Dois anos depois foram efetuadas novas alterações à lei. A Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro de 2002, definindo que o sistema de segurança social passa a ser constituído pelo sistema público de segurança social, pelo sistema de ação social e pelo sistema complementar (Portugal, 2002, Art. 5°).

Quanto ao sistema de ação social este tem como objetivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades. Além do que a ação social destina-se também a assegurar a especial proteção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social, disfunção ou marginalização social, desde que estas situações não possam ser superadas através do subsistema de solidariedade (Portugal, 2002, Art. 82°).

Nas bases gerais de 2002 observa-se a introdução de novos princípios orientadores do exercício da ação social: a promoção da maternidade e paternidade como valores humanos inalienáveis, a intervenção prioritária das entidades mais próximas das pessoas carenciadas, o desenvolvimento de uma articulação eficiente entre as entidades com responsabilidades sociais e os serviços de saúde e assistência. Para além da eficácia do sistema, ao princípio da

personalização, seletividade e flexibilidade das prestações e dos apoios sociais é acrescentada a noção de adequação como justificação para a definição deste princípio (Portugal, 2002, Art. 83º).

É competência do Estado garantir a administração do sistema de ação social e atribui-se a este, também, o dever de promover e incentivar a organização de uma rede nacional de serviços e equipamentos sociais de apoio às pessoas e às famílias, envolvendo a participação e colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, das IPSS e outras instituições, públicas ou privadas, de reconhecido interesse público sem fins lucrativos. O acesso à rede de serviços e equipamentos pode ser participado pelo Estado, quer através da cooperação com as instituições, quer através do financiamento direto às famílias (Portugal, 2002, Art. 85º).

A ação social é desenvolvida, para além do próprio Estado, pelas autarquias e as IPSS's, contudo, a lei afirma que o seu desenvolvimento está eminentemente ligado às prioridades e programas definidos pelo Estado, sendo que tal desenvolvimento não prejudica o princípio da responsabilidade das pessoas, das famílias e das comunidades na prossecução do bem-estar social (Portugal, 2002, Art. 86ª).

A referida lei expressa a relevância das IPSS no exercício da ação social em Portugal. O Estado português apoia e valoriza estas instituições, sendo estas diferenciadas positivamente nos apoios concedidos, em função das prioridades da política social e da qualidade comprovada do seu desempenho (Portugal, 2002, Art. 87º).

Há ainda o reforço do voluntariado social como envolvimento efetivo da comunidade no desenvolvimento da ação social. Uma vez que o Estado deve dar estímulo às empresas para o desenvolvimento de equipamentos e serviços de ação social, em especial no domínio do apoio à maternidade e à infância. Este estímulo pode traduzir-se em incentivos ou bonificações de natureza fiscal e da utilização de recursos de fundos estruturais europeus (Portugal, 2002, p. Art. 92º). De acordo com Cardoso (2013) a lei de 2002 revela com isso a tendência para a privatização de funções que eram antes responsabilidade pública ou delegadas em organizações não lucrativas.

Cinco anos depois, houve uma nova alteração da lei. A Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, vem instituir como estrutura do sistema que se desdobra, por sua vez, em três sistemas: o sistema de proteção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar (Portugal, 2007, Art. 23º). Constituem objetivos prioritários do sistema de segurança social: a garantia à

concretização do direito à segurança social; a promoção da melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da respetiva equidade; e a promoção da eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão (Portugal, 2007, Art. 4º).

Os princípios gerais do sistema são, nomeadamente a universalidade, a igualdade, da solidariedade, a equidade social, a diferenciação positiva, a subsidiariedade, a inserção social, a coesão intergeracional, o primado a responsabilidade pública, a complementaridade, a unidade, a descentralização, a participação, a eficácia, a tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, a garantia judiciária e a informação (Portugal, 2007, Art. 5º).

As bases do sistema de Segurança Social aprovadas na lei de 2007 passam a considerar, para além dos serviços de saúde e assistência, os serviços de educação no que diz respeito ao desenvolvimento de uma articulação eficiente entre as entidades com responsabilidades sociais, bem como a referência à concretização da ação social, no âmbito da intervenção local, com base no estabelecimento de parcerias instituídas no quadro do funcionamento da rede social, envolvendo a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, de instituições públicas e das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições privadas de reconhecido interesse público (Portugal, 2007, Art. 31º).

A referida lei traz ainda um artigo específico sobre a responsabilidade social das empresas que, embora não diferindo do definido na lei anterior (Lei n.º 32/2002) é, ainda assim, mais abrangente: o Estado estimula e apoia as iniciativas das empresas que contribuam para o desenvolvimento das políticas sociais, designadamente através da criação de equipamentos sociais e serviços de ação social de apoio à maternidade e à paternidade, à infância e à velhice e que contribuam para uma melhor conciliação da vida pessoal, profissional e familiar dos membros do agregado familiar (Portugal, 2007, Art. 35º).

A Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, na redação dada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, é a que aprova as bases gerais do sistema de Segurança Social atualmente em vigor. Numa nova reestruturação, o sistema de segurança social volta a ser composto por três sistemas: proteção social de cidadania; previdencial; e complementar.

Diversas medidas são revogadas e novas medidas são aprovadas a partir do ano 2000, na sequência da regulamentação das sucessivas leis de bases.

Em Portugal, constituíram-se formas híbridas de Estado de Bem-estar<sup>62</sup>, por força do seu surgimento tardio e num contexto de menor prosperidade económica e fiscal. O caso português tem-se caracterizado por um modelo particular e por um conjunto de especificidades que o diferenciam dos restantes países europeus. Trata-se de um modelo de proteção social que é frequentemente dualista: a uma sobreproteção de certos núcleos da força de trabalho (aqueles que são melhor pagos e têm uma relação salarial estabilizada) contrapõem-se níveis rudimentares de proteção social a algumas camadas da população (Rodrigues, 2010).

Na evolução da proteção social portuguesa encontra-se o desafio da integração do país na Comunidade Europeia e o cumprimento aos seus tratados. As políticas sociais em Portugal apresentam novos rumos a partir de 2000 com a Estratégia de Lisboa, onde os Estados-Membros assumiram o compromisso de fazer da União Europeia a economia mais competitiva do mundo. No entanto, o crescimento económico não era suficiente para a erradicação da pobreza e da exclusão social. Surge a estratégia de cooperação na promoção de políticas inclusivas e de combate à pobreza e à exclusão social a qual assentou no Método Aberto de Coordenação (MAC) no domínio da proteção e inclusão social (mais tarde, resultou no alargado às pensões, à saúde e aos cuidados continuados no âmbito do chamado Método Aberto de Coordenação para a Proteção Social e a Inclusão Social, ou MAC social).

No quadro do Processo Europeu de Inclusão Social, de acordo com as orientações aprovadas e definidas pelo Conselho Europeu de Nice, o Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI) português assume-se como o instrumento de construção de uma estratégia europeia no plano social, mas radical, fundamentalmente, no seu valor específico enquanto instrumento nacional de consolidação das políticas de reforço da coesão nacional. O Plano Nacional de Ação para a Inclusão<sup>63</sup> atual refere que a nova geração de políticas sociais em Portugal tem sido orientada para que a inclusão seja concebida como um processo duplo de transformação das estruturas e das instituições sociais, económicas, políticas e culturais, no sentido de as tornar capazes de acolher todas as pessoas, em função das suas necessidades específicas e de permitir a realização dos seus direitos (Portugal, PNAI, 2006-2008, p. 43).

---

<sup>62</sup> Rodrigues (2010) utiliza a expressão Estado-Providência.

<sup>63</sup> No quadro do Processo Europeu de Inclusão Social de acordo com as orientações aprovadas e definidas pelo Conselho Europeu de Nice, cada Estado-Membro produziu dois Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI) para os horizontes 2001-2003 e 2003-2005. Além disso, as ações propostas no PNAI 2003-2005 foram atualizadas para o período 2005-2006 (Portugal, Gabinete de Estratégia e Planeamento).

O primeiro PNAI (2001-2003) referia que as políticas sociais ativas em Portugal eram orientadas para facilitar a participação das mulheres no mercado de trabalho e dos homens na vida familiar. A nova geração de políticas sociais, de acordo com Hespanha (2008), tem o objetivo de inserir as pessoas socialmente no mercado de trabalho ou em atividades socialmente reconhecidas.

Inserção passou a ser uma palavra-chave. Em geral, a inserção pretende constituir um espaço intermédio entre o emprego assalariado e a actividade social naqueles casos em que as políticas indemnizatórias falham. Para tal, ela reveste-se de um conjunto de características que são inovadoras e que marcam a diferença relativamente às políticas sociais clássicas (Hespanha, 2008, p. 1).

Para Hespanha (2008) a sociedade moderna exige que a assistência social se liberte da carga caritativa e policial e tome a forma de um direito. No entanto, o Estado português se vê envolto por um plano de austeridade concebido pela Troika<sup>64</sup> com o objetivo de regularizar as contas públicas (rigor orçamental), definir as necessidades de financiamento do país e implantar um programa de resgate financeiro.

### **3.4 O Sistema de Segurança Social e a Política de Ação Social em Portugal**

A constitucionalidade do Estado de Bem-estar em Portugal é garantida no artigo 9º da Carta Magna, que imputa a tarefa fundamental do Estado em “promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais” (Portugal, 1976, Art. 9º).

O artigo 81º trata das incumbências prioritárias do Estado português, no âmbito económico e social, dentre as quais destacam-se duas. A primeira visa a promoção do aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável e a segunda busca a promoção da justiça social, bem como, assegura a igualdade de oportunidades e opera as necessárias correções

---

<sup>64</sup> Designação atribuída ao comité formado por três elementos, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, através da política fiscal (Portugal, 2013, Art.81º).

É no artigo 63º da Carta Magna que a segurança social portuguesa é assegurada como direito de todos. “O sistema de segurança social visa proteger os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho” (Portugal, 1976, Art. 63º). A Constituição diz que cabe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários.

A Lei n.º 83-A/2013 de 30 de dezembro<sup>65</sup> é atualmente a que vigora em Portugal e esta traz as bases gerais do sistema da segurança social. A presente lei reforça a garantia de que “todos têm direito à segurança social” (Portugal, 2013, Art. 2º). A legislação diz que a administração do sistema de segurança social é competência do Estado, no que diz respeito à componente pública do sistema. Além disso, quanto aos regimes complementares de natureza não pública, compete ao Estado assegurar uma adequada e eficaz regulação, supervisão prudencial e fiscalização.

Os objetivos prioritários do sistema de Segurança Social são três, nomeadamente:

1. Garantir a concretização do direito à Segurança Social;
2. Promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da respetiva equidade; e
3. Promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão (Portugal, 2013, Art. 4º).

O sistema de proteção social português tem como princípios gerais: a universalidade; a igualdade; a solidariedade; a equidade social; a diferenciação positiva; a subsidiariedade; a inserção social; a coesão intergeracional; o primado da responsabilidade pública; a complementaridade; a unidade; a descentralização; a participação; a eficácia; a tutela dos direitos

---

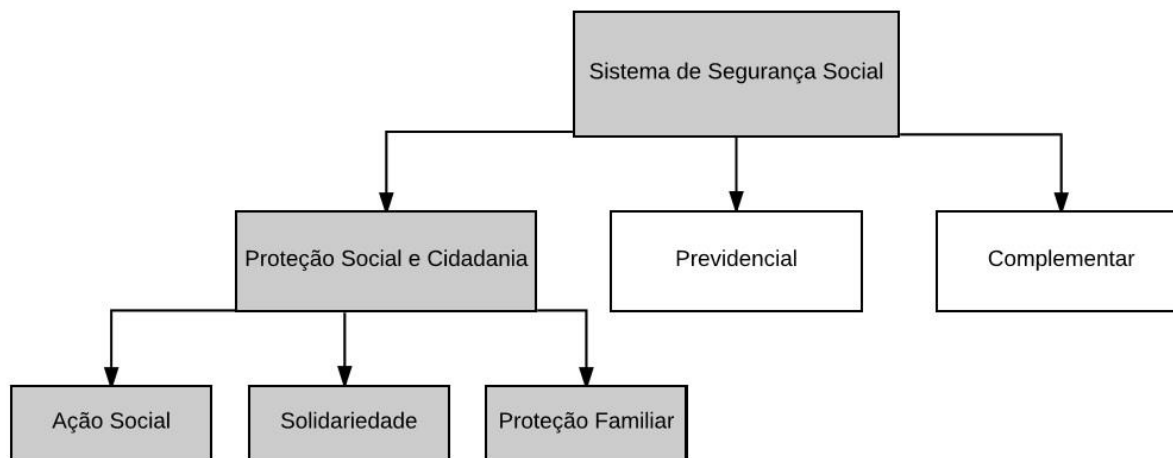
<sup>65</sup> A lei procede à primeira alteração à Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, a qual traz no artigo 2º as alterações. Sendo então, alterados os artigos 63º e 64º. O artigo 63º, que traz o Quadro legal das pensões, diz atualmente que “a lei pode prever que a idade normal de acesso à pensão de velhice seja ajustada de acordo com a evolução dos índices da esperança média de vida”. Quanto ao Artigo 64º, que traz o Fator de sustentabilidade, este diz agora que “a lei pode alterar o ano de referência da esperança média de vida previsto no número anterior, sempre que a situação demográfica e a sustentabilidade das pensões justificadamente o exija, aplicando -se o novo fator de sustentabilidade no cálculo das pensões futuras”.



adquiridos e dos direitos em formação; a garantia judiciária e a informação (Portugal, 2013, Art. 5º)<sup>66</sup>.

As bases gerais apresentam uma estrutura composta por três sistemas, nomeadamente proteção social de cidadania, previdencial<sup>67</sup> e complementar<sup>68</sup> (Figura 3).

**Figura 3 – Sistema de Segurança Social Português**



Fonte: Lei n.º 83-A/2013, de 31 de dezembro; sistematizado pela autora.

Em Portugal a assistência social passou a designar-se ação social na década de 1980 (Rodrigues, 1999, 2003; Muniz, 2005; Lourenço, 2005)<sup>69</sup>. Contudo, Cardoso (2012) defende que a teorização da ação social, a qual envolve um refinamento analítico, que distingue os seus cenários, os seus elementos institucionais e os seus protagonistas, não apresenta nenhuma

<sup>66</sup> Consultar do artigo 6º ao 22º da Lei 83-A/2013, de 31 de dezembro, quanto às definições de cada princípio.

<sup>67</sup> O sistema previdencial visa garantir, de acordo com o artigo 50º, assente no princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas. São condições gerais de acesso à proteção social garantida pelos regimes do sistema previdencial a inscrição e o cumprimento da obrigação contributiva dos trabalhadores e, quando for caso disso, das respetivas entidades empregadoras.

<sup>68</sup> O sistema complementar compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual. Os regimes complementares são reconhecidos como instrumentos significativos de proteção e de solidariedade social, concretizada na partilha das responsabilidades sociais, devendo o seu desenvolvimento ser estimulado pelo Estado através de incentivos considerados adequados (Artigo 81º).

<sup>69</sup> De acordo com Rodrigues & Figueira (2003) a alteração de assistência social para ação social tinha como objetivo avançar no plano dos direitos, porém não concretizou uma mudança substancial, e diante disso para a autora a ação social e assistência social têm o mesmo conteúdo substantivo (Rodrigues & Figueira, 2003, p. 11).

componente nova, comparativamente à conceção de assistência que contemporaneamente vem sendo trabalhada por assistentes sociais.

Segundo a autora a definição da responsabilidade do Estado no campo da ação social deu-se com a publicação da lei de bases da segurança social, em 1984, sendo esta, o financiamento e fiscalização das atividades desenvolvidas nas áreas da infância, velhice e deficiência. No entanto, as ações desenvolvidas contam com o apoio das autarquias e das instituições particulares de solidariedade social.

A ação social, em Portugal, desta forma, integra a política pública da segurança social que, de acordo com Rodrigues & Figueira (2003), é entendida a partir dos seus objetivos, das suas funções e das suas características.

Rodrigues & Figueira (2003) mostram que a designação “ação social” apresenta sentidos e âmbitos diferenciados. De acordo com as autoras, a ação social pode indicar, tanto o ramo de política de segurança social – que tem o objetivo de cobrir os riscos não abrangidos pela previdência, ou então, o conjunto das intervenções sociais (públicas ou privadas) diante dos problemas societários – como também pode indicar dispositivos e técnicas dos processos de inserção social.

Desse modo, segundo Rodrigues & Figueira, a ação social em Portugal tem sido entendida como um método de intervenção social, a qual é caracterizada no contexto do sistema de proteção social. A ação social em Portugal prioriza a prevenção e luta contra a exclusão social e a pobreza (Rodrigues, 1999; Rodrigues & Figueira, 2003; Lourenço, 2005).

O Sistema de Proteção Social de Cidadania engloba o Subsistema de Ação Social, o Subsistema de Solidariedade e o Subsistema de Proteção Familiar. Este sistema tem por objetivos garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão social. Para a concretização dos objetivos mencionados, compete ao sistema de proteção social de cidadania:

- a) A efetivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica;
- b) A prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão;
- c) A compensação por encargos familiares; e
- d) A compensação por encargos nos domínios da deficiência e da dependência (Portugal, 2013, Art. 26º).

Na composição deste Sistema encontra-se o Subsistema de Proteção Familiar que visa assegurar a compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades legalmente previstas (Portugal, 2013, Art. 44º). No que diz respeito ao âmbito pessoal, este subsistema inclui a generalidade das pessoas (Portugal, 2013, Art. 45º) e quanto ao âmbito material abrange as seguintes eventualidades: a) Encargos familiares; b) Encargos no domínio da deficiência; e c) Encargos no domínio da dependência (Portugal, 2013, Art. 46º).

A atribuição das prestações do Subsistema de Proteção Familiar depende de residência em território nacional. Contudo, no que diz respeito a não nacionais, pode depender o acesso à atribuição de prestações de determinadas condições, nomeadamente de períodos mínimos de residência legal ou de situações legalmente equiparadas. Além disso, a lei pode prever condições especiais de acesso em função das eventualidades a proteger (Portugal, 2013, Art. 47º).

A proteção nas situações previstas no âmbito deste Subsistema concretiza-se através da concessão de prestações pecuniárias, esta é suscetível de ser alargada, de modo a dar resposta às novas necessidades sociais, designadamente no caso de famílias monoparentais, bem como às que se referem, especificamente, aos domínios da deficiência e da dependência. Além disso, com vista a assegurar uma melhor cobertura dos riscos sociais, está previsto em lei a concessão de prestações em espécie (Portugal, 2013, Art. 48º)<sup>70</sup>. Os montantes das prestações pecuniárias são estabelecidos em função dos rendimentos, da composição e da dimensão dos agregados familiares dos beneficiários e, eventualmente, dos encargos suportados (Portugal, 2013, Art. 49º).

Também integra a composição do Sistema de Proteção Social de Cidadania, o Subsistema de Solidariedade o qual destina-se a assegurar, com base na solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais por forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no Sistema Previdencial. O Subsistema de Solidariedade pode abranger também situações de compensação social ou económica em virtude de insuficiências contributivas ou prestacionais do Sistema Previdencial (Portugal, 2013, Art. 36º).

---

<sup>70</sup> O direito às prestações do subsistema de proteção familiar não prejudica a atribuição de prestações da ação social referidas na alínea c) do artigo 30.º.

O Artigo 37º diz que no âmbito pessoal, este Subsistema abrange os cidadãos nacionais, podendo ser tornado extensivo a não nacionais<sup>71</sup>. O acesso às prestações obedece aos princípios da equidade social e da diferenciação positiva e deve contribuir para promover a inserção social das pessoas e famílias beneficiárias.

No âmbito material o Subsistema abrange as seguintes eventualidades:

a) Falta ou insuficiência de recursos económicos dos indivíduos e dos agregados familiares para a satisfação das suas necessidades essenciais e para a promoção da sua progressiva inserção social e profissional; b) Invalidez; c) Velhice; d) Morte; e e) Insuficiência das prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho ou da carreira contributiva dos beneficiários (Portugal, 2013, Art. 38º).

De acordo com a lei, o Subsistema de Solidariedade abrange as situações de incapacidade absoluta e definitiva dos beneficiários do sistema previdencial, na parte necessária para cobrir a insuficiência da respetiva carreira contributiva em relação ao correspondente valor da pensão de invalidez, bem como pode ainda incluir os encargos decorrentes de diminuição de receitas ou de aumento de despesas, sem base contributiva específica<sup>72</sup>.

A atribuição das prestações deste Subsistema depende de residência em território nacional e demais condições fixadas na lei. No que diz respeito a não nacionais, o acesso à atribuição de prestações de determinadas condições, depende nomeadamente de períodos mínimos de residência legal ou de situações legalmente equiparadas. Contudo, a concessão das prestações não depende de inscrição nem envolve o pagamento de contribuições, sendo determinada em função dos recursos do beneficiário e do seu agregado familiar.

A proteção concedida no âmbito do subsistema de solidariedade concretiza-se através da concessão das seguintes prestações:

- a) Prestações de rendimento social de inserção;
- b) Pensões sociais;
- c) Subsídio social de desemprego;
- d) Complemento solidário para idosos;
- e) Complementos sociais; e

---

<sup>71</sup> Consideram-se não nacionais os refugiados, os apátridas e os estrangeiros não equiparados a cidadãos nacionais por instrumentos internacionais de segurança social.

<sup>72</sup> O subsistema de solidariedade abrange, designadamente, o regime não contributivo, o regime especial de segurança social das atividades agrícolas, os regimes transitórios ou outros formalmente equiparados a não contributivos.

f) Outras prestações ou transferências afetas a finalidades específicas, no quadro da concretização dos objetivos do presente subsistema (Portugal, 2013, Art. 41º).<sup>73</sup>

Os montantes das prestações pecuniárias do Subsistema de Solidariedade são fixados por lei com o objetivo de garantir as necessidades vitais dos beneficiários, de modo a assegurar direitos básicos de cidadania. Os montantes das prestações referidas acima devem ser fixados em função dos rendimentos dos beneficiários e dos respetivos agregados familiares bem como da sua dimensão, podendo os mesmos ser modificados em consequência da alteração desses rendimentos, da composição e dimensão do agregado familiar ou ainda de outros fatores legalmente previstos (Portugal, 2013, Art. 42º)

A lei prevê, no âmbito das condições de atribuição das prestações do Subsistema de Solidariedade, sempre que tal se mostre ajustado, a assunção, por parte dos beneficiários, de um compromisso contratualizado de inserção e do seu efetivo cumprimento (Portugal, 2013, Art. 43º).

O terceiro a integrar o Sistema de Proteção Social de Cidadania é o Subsistema de Ação Social e este tem por objetivos:

- 1.A prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades;
- 2.O subsistema de ação social assegura ainda especial proteção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social;
- 3.A ação social deve ainda ser conjugada com outras políticas sociais públicas, bem como ser articulada com a atividade de instituições não públicas (Portugal, 2013, Art. 29º).

Os objetivos da ação social concretizam-se, designadamente através de prestações pecuniárias, em espécie, utilização da rede de serviços e equipamentos sociais e apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais (Portugal, 2013, Art. 30º). A lei estabelece que a “ação social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos, de acordo com as prioridades e os programas definidos

---

<sup>73</sup> A atribuição de complementos sociais pode não depender da verificação das condições de residência e de recursos, nos termos a definir por lei ou do disposto em instrumentos internacionais de segurança social aplicáveis.

pelo Estado e em consonância com os princípios e linhas de orientação (...)” (Portugal, 2013, Art. 31º)<sup>74</sup>.

O universo de potenciais beneficiários do Sistema de Proteção Social de Cidadania difere entre os subsistemas que o compõem. Os subsistemas de Solidariedade e de Proteção Familiar têm natureza universal, abrangendo todos os cidadãos nacionais, podendo em determinadas circunstâncias previstas na lei, estender-se a cidadãos estrangeiros. A proteção concedida no âmbito destes subsistemas tem uma natureza não contributiva podendo, no entanto, a sua atribuição depender da verificação de uma condição de recursos. Os apoios concedidos pelo Subsistema de ação social são de acesso universal destinando-se, essencialmente, à proteção dos grupos sociais mais vulneráveis da sociedade. De acordo com a lei, o desenvolvimento da ação social consubstancia-se no apoio direcionado às famílias, podendo implicar o recurso a subvenções, acordos ou protocolos de cooperação com as instituições particulares de solidariedade social e outras. Contudo, a utilização de serviços e equipamentos sociais pode ser condicionada ao pagamento de participações pelos respetivos destinatários, tendo em conta os seus rendimentos e os dos respetivos agregados familiares (Portugal, 2013, Art. 31º).

O desenvolvimento da ação social concretiza-se, no âmbito da intervenção local, pelo estabelecimento de parcerias, designadamente através da rede social, envolvendo a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, de instituições públicas e das instituições particulares de solidariedade social (IPSS)<sup>75</sup> e outras

---

<sup>74</sup> Estes princípios e linhas de orientação são, nomeadamente: a) Intervenção prioritária das entidades mais próximas dos cidadãos; b) Desenvolvimento social através da qualificação e integração comunitária dos indivíduos; c) Contratualização das respostas numa ótica de envolvimento e de responsabilização dos destinatários; d) Personalização, seletividade e flexibilidade das prestações e dos apoios sociais, de modo a permitir a sua adequação e eficácia; e) Utilização eficiente dos serviços e equipamentos sociais, com eliminação de sobreposições, lacunas de atuação e assimetrias na disposição geográfica dos recursos envolvidos; f) Valorização das parcerias, constituídas por entidades públicas e particulares, para uma atuação integrada junto das pessoas e das famílias; g) Estímulo do voluntariado social, tendo em vista assegurar uma maior participação e envolvimento da sociedade civil na promoção do bem-estar e uma maior harmonização das respostas sociais; e h) Desenvolvimento de uma articulação eficiente entre as entidades com responsabilidades sociais e os serviços, nomeadamente de saúde e de educação (Portugal, 2013, Art. 31º).

<sup>75</sup> São instituições constituídas por iniciativa de particulares, sem finalidade lucrativa, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos, que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico, para prosseguir, entre outros, os seguintes objetivos: Apoio a crianças e jovens; Apoio à família; Proteção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; Promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação; Educação e formação profissional dos cidadãos; Resolução dos problemas habitacionais das populações.

instituições privadas de reconhecido interesse público<sup>76</sup>. A criação e o acesso aos serviços e equipamentos sociais são promovidos, incentivados e apoiados pelo Estado envolvendo, sempre que possível, os referidos parceiros.

Desta forma, o Estado apoia e valoriza as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público, sem carácter lucrativo, que prossigam os objetivos de solidariedade social (Portugal, 2013, Art. 32º). No entanto, o Estado exerce poderes de fiscalização e inspeção sobre as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo<sup>77</sup>, com o objetivo de garantir o efetivo cumprimento das respetivas obrigações legais e contratuais, designadamente das resultantes dos acordos ou protocolos de cooperação celebrados com o Estado (Portugal, 2013, Art. 32º). Além disso, o Estado estimula e apoia as iniciativas das empresas que contribuam para o desenvolvimento das políticas sociais, designadamente através da criação de equipamentos sociais e serviços de ação social de apoio à maternidade e à paternidade, à infância e à velhice (Portugal, 2013, Art. 35º).

Importante ressaltar que os municípios são, conforme Cardoso (2012), tal como as instituições de solidariedade social, agentes parceiros do Estado na gestão territorial dos problemas e das intervenções (Portugal, 2013, Art. 31º), contudo, segundo a autora, o nível de responsabilidade que lhes é atribuído é indefinido e vasto, no que diz respeito à realização da ação social (Cardoso, 2012, p. 57).

Quanto ao papel dos municípios na administração das políticas sociais, Branco (1995, p. 188) afirma que estes assumem um papel “consultivo e subalterno” em relação às IPSS’s, por exemplo.

O perfil das políticas de acção social que se tende a fixar consagra uma divisão de trabalho de gestão social entre o Estado central e a sociedade civil à margem dos municípios. O Estado preserva como suas atribuições fundamentais a administração de prestações sociais, os programas especializados e a assistência eventual e emergencial. A sociedade civil, através de organizações profissionais e comunitárias, assegura a criação e a gestão de equipamentos e serviços sociais com

---

<sup>76</sup> As instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, consagradas no n.º 5 do artigo 63.º da Constituição, estão sujeitas a registo obrigatório.

<sup>77</sup> O Estado apoia e fiscaliza, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, no artigo 63º, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º (Portugal, Constituição, 1976, Art. 63º).

base em convênios (ou não) com os serviços estatais de segurança social. Aos municípios é cometido um papel suplementar quer no que se refere aos equipamentos, quer no tocante a prestação de serviços e outras modalidades de acção social (Branco, 1995, p. 189)

Outro exemplo refere-se aos consórcios que, segundo Cardoso (2012), mesmo que estes sejam coordenados pelas autarquias, estas não podem assumir a gestão financeira dos projetos, função que está reservada às IPSS's por serem estas as que podem beneficiar das transferências financeiras com origem no orçamento da Segurança Social.

A proteção em Portugal é garantida no âmbito do sistema de proteção social de cidadania e é financiada por transferências do orçamento do Estado e por consignação de receitas fiscais (Portugal, 2013, Art. 90º). Além disso, podem ainda constituir receitas da ação social as verbas provenientes de receitas de jogos sociais. O financiamento do sistema português obedece aos princípios da diversificação das fontes de financiamento e da adequação seletiva. No que concerne ao princípio da diversificação das fontes de financiamento, isto implica a ampliação das bases de obtenção de recursos financeiros tendo em vista, designadamente, a redução dos custos não salariais da mão-de-obra (Portugal, 2013, Art. 88º). A lei ressalta ainda, no artigo 89º, o princípio da adequação seletiva, que consiste na determinação das fontes de financiamento e na afetação dos recursos financeiros, de acordo com a natureza e os objetivos das modalidades de proteção social definidas e com situações e medidas especiais, nomeadamente as relacionadas com políticas ativas de emprego e de formação profissional.

Cardoso (2012) afirma que a ação social, em Portugal, constitui um patamar transversal dentro do sistema de proteção social, o qual atravessa cada uma das grandes áreas de risco (família, saúde, emprego, velhice, deficiência), agrupando prestações individuais ou globais, monetárias ou em espécie, dirigidas aos agregados em situação de carência permanente ou pontual. Além disso, a autora menciona que a ação social se traduz em direito pessoal, subjetivo, ligado à necessidade e subordinado ao défice de recursos,

mas tem vindo a assumir contornos mais delicados e mais vastos e não se apoia numa função precisa nem se dirige a uma população bem tipificada de beneficiários, como não se apoia numa categoria homogénea de técnicos especializados, num tipo único de instituições nem num procedimento único de financiamento (Cardoso, 2012, p. 48).

### **3.5 A Proteção Social no Brasil**



O modelo corporativo/conservador é o que melhor descreve o estado de bem-estar brasileiro, muito especialmente, na sua fase inaugural, segundo Guerreiro (2010). A construção de um Estado de bem-estar no Brasil deu-se por caminhos bastante distintos dos países europeus, afirma a autora. Na época não foram criadas leis ou instituições visando minorar e/ou controlar a situação de extrema pobreza da população.

O Brasil do século XIX, centrado na escravidão e na grande propriedade rural, não assistiu aos grandes deslocamentos das massas do meio rural para o urbano, à explosão populacional, ao crescimento rápido e desordenado das cidades, à destruição dos postos de trabalho, enfim, fenômenos decorrentes da Revolução Industrial e que tanto temor causou às elites dos países europeus. A Constituição brasileira de 1891, promulgada dois anos após a proclamação da República e três após a abolição da escravidão, embora garantisse alguns direitos civis e políticos, não fazia nenhuma menção aos direitos sociais (Guerreiro, 2010, p. 29).

De acordo com Benevides (2011) o Brasil possui um histórico marcado pela tradição e pelo conservadorismo.

O sistema de proteção social caracterizou-se, ao longo de muitos anos, como pontual e fragmentado, resistindo em reconhecer a proteção social como um direito a ser garantido pelo Estado aos indivíduos. Somente com a Constituição de 1988 é que a proteção social passou a ser concebida, de fato, sob a perspectiva de direito da cidadania, configurando-se, portanto, em um Estado de Bem-Estar, no sentido de incluir os programas e medidas necessários ao reconhecimento, implementação e exercício dos direitos sociais reconhecidos em uma dada sociedade como incluídos na condição de cidadania, gerando, por conseguinte, uma pauta de direitos e deveres (Benevides, 2011, p. 65).

Para Draibe (1993), o desenvolvimento do *welfare State* no Brasil dá-se a partir de duas fases importantes, ambas efetivadas sob regimes autoritários: a fase 1930-1943 e a fase 1966-1971. A primeira fase (1930-1943) é marcada por uma densa produção legislativa no campo previdenciário, trabalhista e sindical, com ênfase na política do trabalho acrescida de algumas medidas de política de saúde e de educação. A segunda fase (1966-1971) concretiza-se num contexto da aceleração dos processos de industrialização e urbanização, dando-se a consolidação do sistema com radical transformação no quadro institucional e financeiro do perfil da política social.

No entanto, o período 1945-1964, também citado por Draibe, situa-se num contexto democrático. Este, de acordo com a autora, segue o movimento de inovação legal-institucional, nos campos da educação, saúde, assistência social e, mais tenuamente, na habitação popular, como também se expande o sistema de proteção social nos moldes e parâmetros definidos pelas inovações do período 1930-1943. Para Draibe (1993) neste período há avanços nos processos de centralização institucional e no de incorporação de novos grupos sociais no esquema de proteção, sob um padrão, entretanto, seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentário (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado.

Segundo Guerreiro (2010), no período anterior à década de 1930, foram tomadas algumas medidas voltadas para a questão social, em torno dos direitos sociais. Segundo a autora, em 1917 foi sob o impacto de uma significativa Greve Geral, em São Paulo, que foi criada, no Congresso Nacional, uma Comissão Especial de Legislação Social. Além disso, afirma Guerreiro (2010), em 1919 surgiu a primeira norma legislativa reconhecendo a obrigação do empregador em indenizar o operário em caso de acidentes no trabalho. Segundo Guerreiro, em 1926, é criada uma lei de férias, estabelecendo o direito dos trabalhadores urbanos a 15 dias de descanso anual remunerado e no ano seguinte foi estabelecido o Código dos Menores, que proibia o trabalho de crianças com menos de 14 anos e estipulava jornada de seis horas para os jovens até os 18 anos de idade.

Por iniciativa do patronato brasileiro foi instituída em 1923, através do Decreto Legislativo 4.682/1923, a Lei Eloy Chaves que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP) dos Ferroviários, que assegurava, apenas para essa categoria profissional, aposentadoria (reforma) por tempo de serviço, invalidez ou velhice; pensão para os dependentes em caso de falecimento, custeio das despesas funerárias e assistência médica, segundo Guerreiro (2010). “Tratava-se de uma primeira legislação, mais eficaz, voltada para a assistência social. Organizada por empresa, a contribuição era dividida entre os operários, o governo e os patrões, mas na sua organização não havia interferência governamental” (Guerreiro, 2010, p. 30). Apesar de ser resultado de uma iniciativa do patronato, a Lei Eloy Chaves é considerada o momento inaugural do sistema previdenciário brasileiro. Esse modelo de proteção social contributivo excluía a população que não possuía um vínculo empregatício restando, neste caso, os serviços assistenciais que eram desenvolvidos, sobretudo pela Igreja, de forma descontínua e com caráter de benemerência.

Nos anos de 1930, as CAP's foram reunidas nos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), organizados pelo Estado, como autarquias federais, por categoria profissional surgindo, assim, uma previdência social de abrangência nacional, com ampliação do quantitativo de segurados<sup>78</sup>. Os Institutos de Aposentadorias e Pensões “cobriam riscos relativos à perda temporária ou permanente da capacidade de trabalho (velhice, incapacidade física, doenças e pensões dos viúvos ou dependentes) e serviços de assistência médica” (Guerreiro, 2010, p. 31). Entretanto, estruturados por categoria profissional, de acordo com divisões locais e regionais, os IAP's criaram um sistema de benefícios nada universal, que contribuía para acentuar desigualdades sociais e congregavam trabalhadores da mesma categoria e não mais por empresa, como nas CAP's<sup>79</sup>.

O Estado que emerge na década de 1930 é intervencionista, autoritário, centralizador e corporativista, segundo Guerreiro (2010), e este passa a regular e fiscalizar as relações entre o capital e o trabalho. Assim sendo, os sindicatos foram reconhecidos pelo Estado, contudo, passaram a ser totalmente tutelados por ele. Segundo a autora, em 1932, para um maior controle dos trabalhadores, é instituída a carteira de trabalho, considerada, na prática, a carteira de identidade do trabalhador<sup>80</sup>.

O período compreendido entre 1930 e 1943 tem, na sua legislação trabalhista e na criação dos IAP's, a sua face mais importante e inovadora, de acordo com Guerreiro (2010). Mas as mudanças que ocorrem nas áreas da saúde e da educação também foram significativas para a construção do *welfare state*, afirma a autora. Além de nacionalizadas e centralizadas, são criados inúmeros instrumentos administrativos, financeiros, institucionais e políticos para gerir essas duas áreas, que haviam sido reunidas, em 1930, num único ministério: o Ministério da Educação e Saúde Pública.

---

<sup>78</sup> Pode-se citar o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos - IAPM (ano de 1933), o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos comerciários - IAPC (ano de 1934), o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos bancários - IAPB (ano de 1934).

<sup>79</sup> O sistema público de seguridade criado no período, os direitos sociais só eram assegurados aos trabalhadores cujas profissões fossem reconhecidas oficialmente. Trabalhadores rurais (que formavam a maioria dos trabalhadores do país), autônomos, desempregados, domésticos, etc, estavam excluídos do sistema. Ao excluir parte significativa da população, os direitos sociais, não universalizados, passam a ser percebidos como “privilégios” e não como “direitos” (Guerreiro, 2010).

<sup>80</sup> A legislação social cobria uma série de benefícios: regulamentação do horário, trabalho da mulher e do menor, férias, salário mínimo, estabilidade, pensões e aposentadorias, etc. Toda essa legislação referida ao campo do Direito do Trabalho e elaborada gradualmente, foi reunida, em 1943, na Consolidação das Leis do Trabalho, CLT, que se tornou conhecida como a “bíblia do trabalhador” (Guerreiro, 2010).

A criação da Legião Brasileira da Assistência, LBA, em 1942 sinaliza uma centralização no campo da assistência social. Criada na esteira da Segunda Guerra Mundial, a LBA é a primeira instituição de assistência social de âmbito nacional. Em parceria com organizações filantrópicas, as suas ações voltam-se para o grupo materno infantil e para os idosos carentes.

A Constituição de 1946 utilizou, de forma inédita, a expressão “previdência social” e instituiu o mecanismo de “contrapartida”, como forma de manter o equilíbrio entre receita e despesas dentro do Sistema da Seguridade Social, bem como passou a proteger expressamente os denominados “riscos sociais”.

Ainda na vigência da Constituição de 1946, surgiu a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) em 1960, que unificou os diversos IAP's<sup>81</sup>, iniciando o processo de universalização da Previdência Social, no Brasil. Contudo, a LOPS manteve a exclusão dos trabalhadores rurais e dos domésticos do sistema previdenciário. De acordo com Guerreiro (2010), até 1964, o país atravessou uma fase de efervescência democrática e os direitos políticos foram ampliados, mas do ponto de vista da cidadania social poucas foram as alterações e, a partir de 1964, o Brasil mergulha em outra fase de autoritarismo, porém os militares investiram nos direitos sociais, afirma a autora.

O “auxílio-desemprego” foi instituído pela Constituição de 1965 e a previdência social dos trabalhadores rurais somente foi instituída em 1971, com a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), que utilizava recursos do FUNRURAL, por meio da Lei Complementar n.º 11/1971. Em 1977 foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), no seguimento da Lei n.º 6.439/1977, o que possibilitou a integração das áreas de previdência social, assistência social e assistência médica, bem como a gestão das entidades ligadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> A unificação dos IAP's em um só instituto ocorreu somente em 1º de janeiro de 1967, por meio do Decreto-Lei n.º 72/1966, que criou o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) e consolidou o sistema previdenciário brasileiro.

<sup>82</sup> As entidades integrantes do SINPAS são: IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência Social – autarquia responsável pela arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições; INPS – Instituto Nacional de Previdência Social – autarquia que administrava os benefícios; INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – autarquia responsável pela saúde; FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – fundação responsável pela promoção de política social em relação ao menor; CEME – Central de Medicamentos – órgão ministerial responsável pela distribuição de medicamentos; LBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência – fundação responsável pela Assistência Social; DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - empresa pública, gerencia os dados previdenciários. Com exceção da DATAPREV, que hoje gerencia os

Ao longo dos anos, segundo Guerreiro (2010), mudanças significativas haviam ocorrido na estrutura do *welfare state* no Brasil. Contudo, o caráter não redistributivo permanecia. De acordo com a autora, durante o regime militar o país havia crescido e se modernizado, mas as desigualdades sociais aumentaram. E foi na década de 1980, numa transição democrática, que surgem questionamentos em torno do *welfare state* no país. “Um dos pontos em questão, sobretudo para os setores mais comprometidos com o processo democrático em curso, era torná-lo mais inclusivo e universal” (Guerreiro, 2010, p. 36). E este debate foi fundamental no processo que resultou na Constituição de 1988.

Foi com a promulgação da Constituição de 1988 que ocorreu a grande inovação em matéria de seguro social. A Constituição estabelece no *caput* do artigo 194º que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos fundamentais relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Com a promulgação da Constituição muitos avanços ocorreram na seguridade social. A saúde passou a ser um dever do Estado e um direito de todos, independentemente de contribuição. É dever do Estado prestar assistência social às pessoas carentes, sem exigência de contribuição, como forma de assegurar o mínimo existencial, materializando o corolário da dignidade da pessoa humana. A Previdência Social tornou-se a única modalidade de proteção social que exige contribuição dos segurados, como condição para ampará-los de futuros infortúnios sociais e de outras situações que merecem amparo (riscos sociais). “Garantir os direitos do cidadão foi uma preocupação central da Constituição” (Guerreiro, 2010, p. 39).

No Brasil, a pobreza era estigmatizada como “classe perigosa” e tratada como “caso de polícia”, segundo Chalhoub (2001). O Estado brasileiro começa a visualizar a pobreza como um problema associado à questão social e, portanto, da sua responsabilidade, a partir da década de 1930, tendo como primeira fase a estruturação das políticas sociais no país, porém uma “assistência social” voltada para a caridade, a filantropia e a solidariedade religiosa.

A ditadura do Estado Novo (1937/1945) trouxe os primeiros passos para a regulação da assistência social no Brasil através da instalação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)<sup>83</sup> em 1938. O Conselho era vinculado ao Ministério da Educação e Saúde (Sposati, 2007,

---

sistemas informatizados do Ministério da Previdência Social e presta serviços de tecnologia da informação a outros órgãos e entidades federais, todas as entidades acima foram extintas.

<sup>83</sup>Decreto-lei n.º 525, de 01 de julho de 1938.

p. 14). O CNSS tinha como função “analisar as adequações das entidades sociais e de seus pedidos de subvenções e isenções além de dizer demandas dos “mais desfavorecidos” (Sposati, 2007, p. 15).

Mais tarde, outro marco na história da assistência social brasileira é a fundação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, por Darcy Vargas, primeira-dama da República e esposa do Presidente Getúlio Vargas. A LBA objetivava articular as senhoras para prestar assistência aos combatentes brasileiros que lutavam na II Guerra Mundial e as suas famílias. “A ideia de legião era a de um corpo de luta em campo, ação” (Sposati, 2007, p. 19).

Segundo Sposati (2007) a LBA torna-se uma sociedade civil sem fins lucrativos e orientada para “congregar as organizações de boa vontade”. Neste período, a assistência social, como ação social, diz a autora, é ato de vontade e não direito de cidadania. Com o fim da guerra a assistência social alarga as suas ações às famílias da grande massa não previdenciária e “passa a atender as famílias quando da ocorrência de calamidades, trazendo o vínculo emergencial à assistência social” (Sposati, 2007, p. 20).

Para Yazbek (2008) a LBA volta-se para a assistência à maternidade e à infância, com ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria, interfere junto aos segmentos mais pobres da sociedade mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino (Yazbek, 2008, p. 11).

Destaque-se que a LBA trouxe para primeiro plano da assistência social, as primeiras damas da República, bem como as dos municípios, uma vez que as mesmas eram responsáveis por presidir a Legião a nível Nacional e Municipal.

Após o apoio às famílias dos “pracinhas”, como eram chamados os combatentes, a LBA passa a se firmar na área social, porém como ato de vontade e não de cidadania. Esta passa a atender as famílias da grande massa não previdenciária, no entanto em situações de calamidade e, deste modo, traz o vínculo emergencial para a assistência social (Sposati, 2007, p. 20). Neste período, segundo Sposati (2007), não se pensa em relações democráticas ou em dar voz aos usuários do serviço.

Em 1969, a LBA é transformada em fundação e vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, tendo a sua estrutura ampliada e passando a contar com novos projetos e programas. Por meio da LBA, segundo Maximo e Melo (2014), o Estado incorpora o discurso da

pobreza e miséria com um viés de patriotismo. E, de acordo com a autora, as entidades assistenciais privadas ligadas à LBA serviam de instrumento de controlo social e político.

Para desenvolver a suas funções, a LBA precisava de serviço técnico, de pesquisas e trabalhos técnicos na área social e, desta forma, buscou auxílio junto às escolas de Serviço Social. “A LBA era a maior agência de Serviço Social do Brasil”, conforme Maximo e Melo (2014), e implementava ações de auxílio assistencial e compensatório (Maximo e Melo, 2014, p. 6).

Segundo Sposati (2007) a LBA, ao longo dos anos, projeta um caráter político populista, no entanto, buscando alcançar propostas mais próximas do Serviço Social e ainda com saídas na tecnocracia e na democrática (Sposati, 2007, p. 21). A LBA foi extinta em 1995, de acordo com Sposati (2007).

Outro marco para a Assistência Social brasileira deu-se durante a ditadura militar, com Ernesto Geisel, que através da Lei n.º 6.036, de 1º de maio de 1974, cria o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). O Ministério ensaia algumas políticas de combate a pobreza.

A década de 1980, para o Brasil, é marcada por números expressivos de miséria absoluta. Neste período surge, na Nova República, o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) que particulariza a assistência social como política pública e reconhece o usuário como sujeito de direito, o que não se consolida, de acordo com Sposati (2007).

Em 1988 surge a nova Constituição e com isso a Assistência Social passa a ter *status* de Política de Seguridade Social e um direito do cidadão. Contudo, somente em 1993 a assistência social passa a ser regulamentada no Brasil.

### **3.6 O Sistema de Seguridade Social e a Assistência Social no Brasil**

Foi com a Constituição de 1988, segundo Boschetti (2009), que as políticas de previdência, saúde e assistência social foram reorganizadas e re-estruturadas com novos princípios e diretrizes e passaram a compor o sistema de seguridade social brasileiro. Apesar de ter um caráter inovador e intencional compor um sistema amplo de proteção social, assegura a autora, a seguridade social apresenta características de um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do

trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência) (Boschetti, 2009, p. 8).

De acordo com a Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, as bases gerais do sistema de seguridade social no Brasil compreendem um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social. Esta garante a universalidade da cobertura e do atendimento.

**Figura 4 – Sistema de Seguridade Social Brasileiro**



Fonte: Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991 (Brasil, 1991); sistematizado pela autora.

O sistema de proteção social brasileiro é estruturado através de um tripé, composto pelas políticas de saúde, previdência social e assistência social (Figura 4).

A construção de uma política de assistência social na condição de política pública deu início no Brasil com a Constituição de 1988. O artigo 203º da Constituição assegura que a assistência social deve ser prestada “a quem dela necessitar”, independentemente de contribuição à seguridade social<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Os objetivos da assistência social, segundo a Carta Magna são: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (Brasil, 1988, Art. 203º).



As ações governamentais na área da assistência social, segundo a Constituição, são organizadas com base nas seguintes diretrizes<sup>85</sup>:

- a) descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- b) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Brasil, 1988, Art. 204º).

No entanto, mesmo prevista na Constituição de 1988, a política de assistência social concretizou-se em 1993. A assistência social brasileira tem um caráter de política pública de direito, não contributiva, de responsabilidade do Estado, estando inserida no tripé da seguridade social e no conjunto das demais políticas com vista ao combate da pobreza e à promoção da proteção social, conforme diz o artigo 1º da LOAS.

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Brasil, 1993, Art. 1º).

Pereira (2007) argumenta que ao assumir a condição de política pública de seguridade, a assistência social deu “um salto de qualidade”.

Não só saiu do crônico estágio de alternativa de direito, ou da abominável condição de anti-direito, mas revolucionou o pensamento jus político (jurídico e político). Exigiu também redefinições legais, teóricas e filosóficas, que lhe conferiram um paradigma próprio, antes inexistente, e contribuíram para a ampliação do catálogo de direitos no País (Pereira, 2007, p. 65).

A assistência social tem três objetivos:

- 1) A proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
  - a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
  - b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
  - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
  - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

---

<sup>85</sup> As ações devem ser realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195º.

- e) a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.
- 2) A vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; e
- 3) A defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (Brasil, 1993, Art. 2º).

Os princípios que regem a assistência social brasileira são, nomeadamente:

- a) a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- b) a universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- c) o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- d) a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- e) a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (Brasil, 1993, Art. 4º).

A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

- a) a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- b) a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- c) a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (Brasil, 1993, Art. 5º).

A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>86</sup>.

Pereira (2007) adianta que é através do SUAS que se irá saber, como os serviços, benefícios, programas e projetos previstos na LOAS e na Política vão ser organizados e oferecidos; onde podem ser encontrados; que pessoas ou grupos sociais terão acesso a

---

<sup>86</sup> Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Lei n.º 12.435, de 6 de julho de 2011.

eles e sob quais critérios; que padrões de atendimento vão ser definidos; como serão realizados, fornecidos e utilizados os estudos e diagnósticos que embasarão os atendimentos; e de que forma será feito o acompanhamento e a avaliação do próprio sistema e de seus resultados e impactos (Pereira, 2007, p. 69).

As ações disponibilizadas no âmbito do SUAS têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território. O SUAS é integrado pelos entes federativos<sup>87</sup>, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social e, de acordo com a lei, a instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>88</sup>.

O SUAS tem entre os seus objetivos consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que de modo articulado, operam a proteção social, além de integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como de afiançar a vigilância socioassistencial<sup>89</sup> e a garantia de direitos (Brasil, 1993, Art. 6º).

Importa referir que a assistência social brasileira se organiza em dois tipos de proteção, designadamente a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. A proteção social básica, conforme a lei, é o conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A proteção social especial é o conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

---

<sup>87</sup> A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988, Art. 18º).

<sup>88</sup> As instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: o Conselho Nacional de Assistência Social; os Conselhos Estaduais de Assistência Social; o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; os Conselhos Municipais de Assistência Social (Brasil, 1993, Art. 16º). Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.

<sup>89</sup> Segundo a lei, a vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território.

A proteção social básica e a proteção social especial são realizadas pela rede socioassistencial. Desta forma, a proteção social básica é realizada no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), uma unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. A proteção social especial é realizada no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial. Além disso, a lei prevê que ambas podem ser ofertadas também por entidades sem fins lucrativos de assistência social. As ações de assistência social, no âmbito das entidades e organizações, observarão as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

A política de assistência social brasileira materializa-se em serviços, projetos, programas e benefícios. Desta forma, o benefício de prestação continuada garante um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência<sup>90</sup> e ao idoso com 65 anos ou mais anos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida pela sua família<sup>91</sup> (Brasil, 1993, Art. 20º). Contudo, o benefício deve ser revisto a cada dois anos para avaliação da continuidade e o pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições referidas ou em caso de morte do beneficiário (Brasil, 1993, Art. 21º).

A lei prevê ainda os benefícios eventuais, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (Brasil, 1993, Art. 22º) que devem ser regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos

---

<sup>90</sup> Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (Lei n.º 13.146, de 2015). A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS (Redação dada pela Lei n.º 12.470, de 2011).

<sup>91</sup> De acordo com a legislação a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

estados, Distrito Federal e municípios. O CNAS pode propor benefícios subsidiários, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo (União, Estado e Município) no valor de até 25% do salário-mínimo para cada criança de até 6 anos de idade.

A lei garante a prestação de serviços socioassistenciais, conceptualizados como atividades continuadas que visem a melhoria de vida da população e cujas ações são voltadas para as necessidades básicas, com a observância dos objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta lei (Brasil, 1993, Art. 23º). Desta maneira, na organização dos serviços da assistência social estão previstos programas de amparo às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social<sup>92</sup> e às pessoas que vivem em situação de rua.

Além dos benefícios e serviços, a assistência social materializa-se no desenvolvimento de programas, que de acordo com a lei são “ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais” (Brasil, 1993, Art. 24º). Os programas devem ser definidos pelos Conselhos de Assistência Social, com prioridade para a inserção profissional e social. No entanto, os programas voltados para o idoso e para a integração da pessoa com deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada.

Além dos programas, a assistência social materializa-se em projetos de enfrentamento da pobreza. A lei define estes como

a instituição de investimento económico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social (Brasil, 1993, Art. 25º).

Os projetos são executados através da articulação e da participação de diferentes áreas governamentais e dentro de um sistema de cooperação entre organismos governamentais, não-governamentais e da sociedade civil.

Desta forma, o financiamento da assistência social, no Brasil, integra o orçamento da Seguridade Social e é partilhado entre as três esferas e a sociedade, conforme diz a lei

O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições

---

<sup>92</sup> Em cumprimento ao disposto no artigo 227º da Constituição Federal e na Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (Brasil, 1993, Art. 28º).

Todos os recursos da assistência devem passar pelo Fundo e cabe ao órgão da administração pública responsável pela coordenação da política de assistência social, nas três esferas de governo, gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. Desta forma, os recursos alocados nos fundos de assistência social devem ser voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios da política. No entanto, os recursos do FNAS devem ser destinados ao financiamento dos benefícios de prestação continuada, por meio de repasse do Ministério da Previdência e Assistência Social diretamente ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), órgão responsável pela sua execução e manutenção.

Ressalta-se que o cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no SUAS concretizam-se por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nas três esferas de governo. A utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de regulamento.

O investimento na política se subdivide em despesas obrigatórias e despesas discricionárias, dentre elas: a assistência social como política de Estado com o seu Sistema Único de Assistência Social em funcionamento, com Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) implantados e cofinanciados pelo MDS e os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS). Os seus principais benefícios, programas e serviços são: Benefício de Prestação Continuada (BPC); Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF); Serviço Socioeducativos para Adolescentes (Projovem Adolescente); Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); e Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que integra a proteção social básica, consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, através do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de

prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito das suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária. Já o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que integra a proteção social especial, consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos. Quanto ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social que, no âmbito do SUAS, compreende transferências de renda (rendimento), trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho<sup>93</sup>.

Na perspectiva de implementação do SUAS, a PNAS, aprovada em outubro de 2004, procura incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que diz respeito à efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

Importante referir que as responsabilidades dos três entes federados estão previstas na lei. No que diz respeito à União (governo federal), o artigo 7º traz as suas competências, nomeadamente: responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada; cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional; atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento. Além disso, a lei diz que a União deve apoiar financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Brasil, 1993, Art. 7º).

Quanto aos estados (governo estadual) estes têm por competência, nomeadamente: destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência

---

<sup>93</sup> O PETI tem abrangência nacional e será desenvolvido de forma articulada pelos entes federados, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 anos. As crianças e os adolescentes em situação de trabalho deverão ser identificados e ter os seus dados inseridos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com a devida identificação das situações de trabalho infantil.

Social; cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local; atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Municípios para o seu desenvolvimento (Brasil, 1993, Art. 12º).

Compete aos municípios (governo municipal), designadamente: destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; atender às ações assistenciais de caráter de emergência; prestar os serviços assistenciais de que trata o artigo 23º da lei; cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local; e realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social no seu âmbito (Brasil, 1993, Art. 15º).

### **3.7 Portugal e Brasil: Convergências e Divergências na Ação/Assistência Social**

Como disse Gough et al. (1996) a terminologia "assistência social" requer a necessidade de olhar para as funções desempenhadas por diferentes elementos das estruturas de bem-estar, além de considerar o papel e a distinção dos benefícios concedidos, bem como o uso de “meios-testados” (benefícios, para o qual o requerente tem direito, baseados em uma avaliação de seus lucros ou outras receitas).

Importa dizer que a política de assistência social em Portugal tem serviços, benefícios, programas e projetos que são desenvolvidos pelo Sistema de Proteção Social de Cidadania, ou seja, a assistência social é desenvolvida pelo Subsistema de Solidariedade, pelo Subsistema de Proteção Familiar e pelo Subsistema de Ação Social, conforme a Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro. Quanto ao Brasil, a assistência social é política de Seguridade Social desenvolvida com base na Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, conhecida por Lei Orgânica da Assistência



Social (LOAS). Assim sendo, fazemos um paralelo entre a legislação, portuguesa e brasileira, quanto à política de assistência social nos dois países (Valduga, 2016; Valduga & Ferreira, 2016).

### Quadro 1 – Convergências das políticas entre os dois países

Portugal e Brasil
<ul style="list-style-type: none"><li>- Políticas tardias (Portugal após 1974 e Brasil após 1988);</li><li>- Leis nacionais recentes que asseguram esquemas e categorias semelhantes;</li><li>- Responsabilidade do Estado com a participação da sociedade;</li><li>- Princípios de universalidade, de igualdade, e de solidariedade;</li><li>- Diferenciação positiva;</li><li>- Inserção social;</li><li>- A subsidiariedade é marca dos dois países com prática clientelista que se reproduz na assistência social;<sup>94</sup></li><li>- Divulgação;</li><li>- Satisfação das necessidades essenciais/vitais/básicas e o enfrentamento da pobreza;</li><li>- Ambas reiteram que são os cidadãos mais vulneráveis o público-alvo.</li></ul>

Fontes: Constituição portuguesa de 1976; Lei n.º 83-A/2013 (Portugal, 2013), Constituição brasileira de 1988 e Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991 e Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993); sistematização da autora.

A Ação/Assistência Social em Portugal e, de igual modo, no Brasil foi entendida como política social de forma tardia em comparação com outros países. Em Portugal a ação social aproximou-se da definição de uma política social somente após a revolução de 1974 e no Brasil em 1988, com a Constituição Federal, sendo efetivada com a Lei Orgânica da Assistência Social (Brasil, 1993; Muniz, 2005).

As duas políticas, tanto a portuguesa como a brasileira, são de responsabilidade do Estado com a participação da sociedade. Enquanto que para Portugal “a ação social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos” (Portugal, 2013, Art. 31º), para o Brasil a assistência social é dever do Estado e esta é realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade (Brasil, 1993, Art. 1º).

Em relação ao Sistema de Segurança Social em Portugal, cabe destacar os princípios da universalidade, da igualdade, e o da subsidiariedade. De acordo com a lei portuguesa, o princípio

---

<sup>94</sup> Embora a lei portuguesa seja mais pragmática, no sentido que estabelece claramente o princípio da subsidiariedade (Estado, família e entidades de assistência social).

da universalidade “consiste no acesso de todas as pessoas à proteção social” (Portugal, 2013, Art. 6º). O da igualdade resume-se na “não discriminação dos beneficiários” (Portugal, 2013, Art. 7º). O da subsidiariedade assenta no reconhecimento do papel das pessoas, das famílias e das instituições não públicas na prossecução dos objetivos da segurança social, designadamente no desenvolvimento da ação social (Portugal, 2013, Art. 11º). Além disso, há o princípio da equidade social em Portugal que se traduz no tratamento igual de situações iguais e no tratamento diferenciado de situações desiguais (Portugal, 2013, Art. 9º).

Quanto ao Brasil a Resolução n.º 33/2012, de 12 de dezembro, que aprovou a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)<sup>95</sup> refere que a equidade diz respeito às diversidades regionais, culturais, socioeconómicas, políticas e territoriais, e que se deve priorizar aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e em risco pessoal e social (Brasil, 2012, Art. 3º).

A política brasileira garante que a assistência social é “um direito do cidadão”, sendo que tem como princípio a “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas”. A igualdade também é vista como um princípio na legislação brasileira, sendo esta a “igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza” (Brasil, 1993, Art. 4º).

Para Guedes & Pereira (2013) a solidariedade, no Estado de bem-estar social, tornou-se matéria de direitos e deveres sociais, deste modo, segundo eles, o que pertencia ao foro de consciência individual passou para foro da consciência coletiva (política), tornando-se uma obrigação coletiva organizada ao nível de poder (Guedes & Pereira, 2013, p. 24). No Brasil a solidariedade constitui um objetivo fundamental do Estado, conforme diz a Carta Magna: “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (Brasil, 1988, Art. 3º). Este princípio norteia a assistência social brasileira, além de mencionado neste artigo, ele encontra-se implícito também no artigo 203º da Constituição, o qual diz que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”, ou seja, garante a proteção ao indivíduo em situação de vulnerabilidade ou risco social através da solidariedade

---

<sup>95</sup> A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) organiza, para todo o território brasileiro, os princípios e diretrizes de descentralização da gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios inerentes à Política de Assistência Social. Seu conteúdo orienta o desempenho dos diferentes atores do Sistema, definindo ainda o papel dos entes federados e as responsabilidades das instâncias de pactuação e deliberação do sistema.

(contribuição) dos demais indivíduos. A LOAS não menciona claramente a solidariedade, no entanto, esta concretiza-se através de transferência de recursos garantida pela legislação, como o benefício de prestação continuada (Brasil, 1993, Art. 20º). Além deste, pode-se citar os Benefícios Eventuais (Brasil, 1993, Art. 22º) assim como o Bolsa Família. Contudo, segundo Lolis (2001), a noção de solidariedade na política de assistência social brasileira é frágil, tendo em conta que esta se apoia na necessidade de comprovação de renda para o recebimento de benefícios e serviços. A solidariedade concretizada no Brasil é “diferente daquela que pretende a institucionalização do direito social e da efetivação da cidadania” (Lolis, 2001, p. 168).

Quanto à solidariedade em Portugal este princípio está claramente descrito na legislação e “consiste na responsabilidade coletiva das pessoas entre si na realização das finalidades do sistema e envolve o concurso do Estado no seu financiamento” (Portugal, 2013, Art. 8º). De acordo com a lei portuguesa, este princípio concretiza-se no plano nacional através da transferência de recursos entre os cidadãos “de forma a permitir a todos uma efetiva igualdade de oportunidades e a garantia de rendimentos sociais mínimos para os mais desfavorecidos” (Portugal, 2013, Art. 8º) - nomeadamente, o Abono de Família, o Rendimento Social de Inserção (RSI), o Complemento Solidário para Idosos e/ou o Subsídio Social de Desemprego); no plano laboral através do funcionamento de mecanismos redistributivos no âmbito da proteção de base profissional; e no plano intergeracional através da combinação de métodos de financiamento em regime de repartição e de capitalização (Portugal, 2013, Art. 8º). O Sistema de proteção social de cidadania, onde se integra a ação social, tem como forma de financiamento a solidariedade nacional, conforme a legislação, e é garantida por transferências do orçamento de Estado por consignação de receitas fiscais. No entanto, assim como no caso do Brasil, as prestações sociais dependem da verificação prévia de um conjunto de condições para acesso, bem como de um conjunto de condições para a manutenção do direito (Joaquim, 2015).

Apesar de a universalidade ser um preceito da proteção social, em Portugal e no Brasil, ao aprofundarmos a análise das legislações específicas, constata-se que a “diferenciação positiva” constitui um princípio comum aos dois países. Para Portugal, esta “consiste na flexibilização e modulação das prestações em função dos rendimentos, das eventualidades sociais, nomeadamente, de natureza familiar, social, laboral e demográfica” (Portugal, 2013, Art 10º). Tem efeitos, em especial, nos subsistemas de proteção familiar e de solidariedade, de atribuição

das prestações por encargos familiares, do subsídio social de desemprego, dos subsídios sociais no âmbito da parentalidade e do rendimento social de inserção. Desta forma, as prestações pecuniárias são estabelecidas tendo em conta os rendimentos, a composição e a dimensão do agregado familiar do beneficiário. Para o Brasil, a “diferenciação positiva” tem como base a “seletividade e a distributividade na prestação de benefícios e serviços”, contudo, esta encontra-se no artigo 1º da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, Lei da Seguridade Social. Na prática isso traduz-se num “privilégio” (mediante avaliação sociofamiliar) de amparo à família que se encontra em condição de pobreza, com a garantia de um benefício financeiro, bem como a garantia de um benefício mensal, independente de contribuição à Seguridade Social, à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida pela sua família (Benefício de Prestação Continuada). De acordo com Boschetti (2003), no caso do Brasil, este princípio não abrange apenas os direitos assistenciais, mas possibilita tornar seletivo tanto os benefícios da previdência, como os da saúde. Para a autora, a direção predominante da seguridade social brasileira é a seletividade em detrimento da universalidade.

A lei portuguesa tem como princípio a inserção social, que no artigo 12º a lei a caracteriza “pela natureza ativa, preventiva e personalizada das ações desenvolvidas no âmbito do sistema, com vista a eliminar as causas de marginalização e exclusão social e a promover a dignificação humana” (Portugal, 2013, Art. 12º). Além do que o acesso às prestações concedidas pelo Subsistema de Solidariedade deve contribuir para promover a inserção social das pessoas e famílias beneficiárias (Portugal, 2013, Art. 37º). Quanto à inserção social, a lei brasileira traz no artigo 24º que os programas de assistência social devem obedecer aos objetivos e princípios que regem a lei, porém com prioridade para a inserção profissional e social.

Notámos que a subsidiariedade é um princípio em Portugal, entretanto, e de acordo com Muniz (2005), no caso brasileiro a LOAS “elimina qualquer conotação de subsidiariedade”, uma vez que esta estabelece como “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo” (Brasil, 1993).

Quanto à não-subsidiariedade, o Estado Brasileiro, transfere cada vez mais a responsabilidade, no âmbito da proteção social, para a esfera privada, ou seja, o “setor

voluntariado da sociedade”, o que, na opinião de Pereira (2012) e de Muniz (2005), traz de volta um assistencialismo reeditado.

Apoiado no seu princípio da subsidiariedade, o Estado português faz crescer as parcerias com organizações da sociedade civil como as instituições privadas sem fins lucrativos. A responsabilidade das ações no domínio da ação social passa a ser dividida entre Estado e sociedade civil, através de subvenções, programas de cooperação e protocolos com as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), por exemplo (Joaquim, 2015).

Outra questão em comum é o princípio da participação. A lei Portuguesa refere que este “envolve a responsabilização dos interessados na definição, no planeamento e gestão do sistema e no acompanhamento e avaliação do seu funcionamento” (Portugal, 2013, Art. 18º). Por outro lado, o Estado brasileiro garante a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Brasil, 1993, Art. 5º).

A divulgação ampla de informação aos cidadãos é um princípio dos dois países. A lei portuguesa diz no artigo 22º que o princípio da informação “consiste na divulgação a todas as pessoas, quer dos seus direitos e deveres, quer da sua situação perante o sistema e no seu atendimento personalizado” (Portugal, 2013, Art. 22º). Já a lei brasileira traz no artigo 4º que a assistência social se rege pelo “princípio da divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão” (Brasil, 1993, Art. 4º).

A política brasileira preconiza o enfrentamento da pobreza e a garantia ao atendimento às necessidades básicas (Brasil, 1993), bem como a política portuguesa trabalha com a “prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão” (Portugal, 2013).

Ambas as políticas reiteram que são os cidadãos mais vulneráveis o público-alvo e propõem objetivos de satisfação das necessidades básicas e o combate a pobreza. O subsistema de ação social português é focado na proteção aos “grupos mais vulneráveis” (Portugal, 2013) e o brasileiro visa “prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (Brasil, 1993).

## Quadro 2 - As divergências das políticas de cada país

Portugal	Brasil
a) “Descentralização” (autonomia de instituições de âmbito nacional) (Art. 17º)	a) Descentralização político-administrativa para Estados e municípios e comando único das ações em cada esfera (Art. 5º)
b) Gestão centralizada - Instituto da Segurança Social (ISS) é o instituto público central no funcionamento do sistema de segurança social (Decreto-lei 83/2012, Art. 3º).	b) Gestão democrática - gestão das ações sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Art. 6º) - estado assume a gestão de regulação, definição de normas e diretrizes da política, complementaridade entre as três esferas (Federação, Estado e Município)
c) IPSS’s têm um papel relevante; Os municípios podem atuar como parceiros (responsabilidade indefinida)	c) Município tem um papel relevante
d) Caráter não contributivo, no entanto prevê pagamentos de serviços (Art. 31º)	d) Caráter não contributivo (Brasil, 1993, Art. 1º) Gratuidade (Brasil, 2012, Art. 3º - NOB/SUAS)
e) Contratação dos serviços numa ótica de envolvimento.	e) Conceção da assistência social como política pública no campo dos direitos.

Fontes: Lei n.º 83-A/2013 e Decreto-lei 83/2012 (Portugal, 2012; 2013) e Lei Orgânica da Assistência Social e NOB/SUAS (Brasil, 1993; 2012); sistematização da autora.

Os Estados português e brasileiro definem, de forma clara, as suas responsabilidades na legislação. Desta forma, o Estado português tem o “dever de criar as condições necessárias à efetivação do direito à segurança social e de organizar, coordenar e subsidiar o sistema de segurança social” (Portugal, 2013, Art. 14º). Quanto ao Estado Brasileiro este tem a primazia da responsabilidade na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (Brasil, 1993, Art. 5º).

No caso do Brasil, a gestão das ações na área de assistência social é organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Brasil, 1993). Em Portugal, a descentralização é um princípio geral do Sistema de Segurança Social (Portugal, 2013).

No caso brasileiro a organização da assistência social tem uma descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Além disso a LOAS prevê a participação da população, através de organizações representativas na formulação das políticas e no controlo das ações em todos os níveis (Brasil, 1993, Art.4º), enquanto que, em Portugal, o artigo 17º traz como princípio “a descentralização através da autonomia das instituições, no

quadro da organização e planeamento do sistema e das normas e orientações de âmbito nacional, bem como das funções de supervisão e fiscalização das autoridades públicas” e procura envolver a “responsabilização dos interessados na definição, no planeamento e gestão do sistema e no acompanhamento e avaliação do seu funcionamento” (Portugal, 2013, Art. 18º).

Portugal apresenta uma “gestão centralizada”, através do Instituto da Segurança Social (ISS) que é o instituto público central no funcionamento do sistema de segurança social, enquanto o Brasil tem uma “gestão democrática”, através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com uma gestão de regulação, definição de normas e diretrizes da política, complementaridade entre as três esferas (União, Estado e Município).

No Brasil, os municípios têm um papel fundamental na Política Nacional de Assistência Social. Entre outras competências, estes devem executar os projetos de enfrentamento da pobreza, além de atender às ações assistenciais de caráter de emergência. Os municípios também devem cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local e realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito (Brasil, 1993, Art. 15º). Além disso, para a concretização da política brasileira, os Estados destinam recursos financeiros para os municípios (Brasil, 1993, Art. 13º). Em Portugal, a participação do município acontece de forma diferenciada no desenvolvimento da ação social, a qual concretiza-se, no âmbito da intervenção local, pelo estabelecimento de parcerias, designadamente através da rede social, envolvendo a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, de instituições públicas e das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições privadas de reconhecido interesse público (Portugal, 2013, Art. 31º). Contudo, conforme referiu Branco (1995) os municípios assumem um papel “consultivo e subalterno” em relação às IPSS’s e estes, segundo Cardoso (2012), não podem assumir a gestão financeira de projetos, realizados através de consórcios, posto que esta função é reservada às IPSS’s.

As IPSS’s têm um papel relevante no desenvolvimento da ação social em Portugal. O acesso à rede de serviços e equipamentos pode ser concretizado através da cooperação entre o Estado e as IPSS’s, por exemplo. Esta é uma questão que diverge no que concerne à política brasileira, uma vez que cabe às “autarquias ora o papel de parceiro das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), ora de entidade licenciadora dos edifícios que funcionarão como

equipamentos sociais” (Cardoso, 2012, p. 57). De acordo com Cardoso (2012), a lei prevê que as autarquias podem desenvolver os seus próprios programas e projetos e gerir equipamentos sociais, desde que estas o façam com recursos próprios.

O artigo 203º da Constituição Federal brasileira garante que a assistência social será prestada “a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (Brasil, 1988) e além disso a NOB/SUAS de 2012 reforça a gratuidade da assistência social brasileira (Brasil, 2012, Art. 3º). A ação social em Portugal também tem caráter não contributivo, embora a lei portuguesa no seu artigo 31º preveja o pagamento de participações por serviços e equipamentos sociais de acordo com os rendimentos do usuário e agregados familiares. “A utilização de serviços e equipamentos sociais pode ser condicionada ao pagamento de participações pelos respetivos destinatários, tendo em conta os seus rendimentos e os dos respetivos agregados familiares” (Portugal, 2013). A criação e o acesso aos serviços e equipamentos sociais, em Portugal, são promovidos, incentivados e apoiados pelo Estado, no entanto, este procura envolver, sempre que possível, parcerias.

As políticas de Ação/Assistência Social em Portugal e no Brasil colocam, diante dos assistentes sociais, alguns desafios. No caso do Brasil, segundo Muniz (2005) há grandes desafios para que ela se torne uma política pública no campo da proteção social. Muniz (2005) destaca um grande número da população sem atendimento, caracterizando uma deficiência de cobertura para determinados serviços, como também a falta diversificada de serviços para responder aos riscos sociais em que a população se encontra. Outra questão que a autora levanta é a qualidade da maioria destes serviços, a qual Muniz (2005) considera precária.

Andrade (2011) destaca outros obstáculos, diz que o “arcabouço jurídico-legal” estabelecido pela Constituição brasileira e pela LOAS apresentam “importantes debilidades, sobretudo por faltar o público-alvo de sua intervenção (crianças, velhos, mulheres etc.) e por rebaixar a linha de pobreza brasileira ao status de indigência” (Andrade, 2011, p. 29). Para Andrade as inovações institucionais da assistência social expõem o desafio de materializar o escopo da Assistência Social enquanto política pública.

Para Mauriel (2010) “só é possível pensar a assistência social no campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal, quando pensada em sinergia com as políticas que conformam a política da Seguridade Social” (Mauriel, 2010, p. 177). De acordo



com a autora esta deve funcionar como uma rede de proteção que impossibilite a pobreza extrema, que corrija injustiças e previna situações de vulnerabilidade e riscos sociais, além de contribuir para a melhoria das condições de vida e de cidadania da população pobre.

Segundo Mauriel (2010) a assistência social deve trabalhar para o fortalecimento da eficácia das demais políticas sociais e económicas, “tendo em vista o combate integrado e intersetorial à pobreza e impedindo sua reprodução entre as novas gerações, tal como postula a lei que a regulamenta” (Mauriel, 2010, p. 177). Com o reconhecimento da política de assistência social como mecanismo de concretização de direitos sociais, na opinião da autora, “rompe-se com a visão contratualista de proteção social, que sempre exige contrapartidas do beneficiário” (Mauriel, 2010, p. 177).

Em Portugal, Cardoso (2013) destaca que o facto de os municípios não terem responsabilidades legais claras é um desafio que se coloca. Ao refletir sobre isso a autora diz que, no quadro atual, o Estado mantém não só o poder de definição como também o de gestão da política social. Isso significa para autora que

o modelo de funcionamento e de relação entre os dois níveis de Estado é caracterizado por uma lógica de complementaridade tutelada, reservando-se aos municípios um papel supletivo, contribuindo para que a política de Acção Social autárquica seja uma área menor no quadro das políticas locais, particularmente dependente da capacidade financeira dos municípios, da sensibilidade e importância que os órgãos executivos autárquicos lhe conferem no domínio do desenvolvimento local e, por vezes, também das pressões de munícipes e de organizações, as quais assumem maior importância em períodos eleitorais (Cardoso, 2013, p. 138)

Cardoso (2013) observa que o quadro de atribuições e competências não pode fundamentar uma ação residual no campo da intervenção social, já que os municípios dispõem de receitas próprias. Ainda na sua análise, Cardoso (2013) menciona que, na conjuntura de agravamento das expressões da questão social, a ação social portuguesa tem de se realizar numa maior proximidade aos sujeitos, evidenciando as ações nos seus espaços, “assegurando a resposta imediata às necessidades, mas, também, a na prevenção das situações de fragilidade social e na intervenção de continuidade com objetivos de mudança, o que requer poderes, saberes e opções adequadas aos contextos territoriais” (Cardoso, 2013, p. 139).

Outra observação de Cardoso (2013) refere-se à necessidade do envolvimento de políticos e técnicos das autarquias no planeamento e no exercício da ação social. O que, segundo a autora, é condição para a atribuição do estatuto de direito social à dimensão assistencial da política social.

Com a exposição do quadro analítico constatámos que a luta contra a pobreza constitui um dos grandes desafios para a Ação/Assistência Social dos dois países, como também para o serviço social. Desta forma, é preciso pensar para além do atendimento das necessidades básicas dos portugueses e brasileiros. Ainda que sejam importantes as ações ou atividades que tenham por fim último a satisfação de necessidades básicas fundamentais, é crucial que se promova uma consciência clara por parte de quem intervém, de que estas ações, embora possam resolver a privação, não contribuem para combater a pobreza eficazmente (Perista & Baptista, 2010, p. 44).

Para Pereira (2013) a assistência social no passado era considerada um “colchão protetor de possíveis resvalos dos mais pobres para abaixo de uma linha de pobreza”, na atualidade ela passa a ser um “trampolim”, cujo objetivo é impulsionar os pobres para a sua “autossustentação”. Para a autora, o grande desafio imposto aos profissionais que atuam nessa área é o de “ser ativadores ou empoderadores” da expansão do mercado. Fato este, em que a proteção social na contemporaneidade, na opinião de Pereira (2013), está “associada ao trabalho assalariado, à renda, ao mérito associado ao poder de consumo, ao consumo conspícuo, à lógica comercial e, por isso, nunca esteve tão distanciada da proteção social como um direito devido e desmercadorizado” (Pereira, 2013, p. 650).

## **Conclusão do Capítulo**

A análise comparativa entre os países, Portugal e Brasil, no que se refere aos aspetos geográficos, económicos, políticos e sociais, revela que o Brasil tem grandes obstáculos a enfrentar quando confrontado com Portugal, sobretudo em matéria de pobreza e de desigualdade social, embora seja pertinente ter em consideração alguns aspetos em particular, designadamente as dimensões geográficas e económicas, por exemplo. Ainda que o Brasil tenha obtido, nos últimos anos, algum progresso no combate à pobreza absoluta, conforme os dados supramencionados, a política de proteção social brasileira tem um longo caminho a percorrer, não no sentido do controlo da pobreza, mas sim em direção à concretização da emancipação humana e justiça social.

Além disso, os sistemas de proteção social em Portugal e no Brasil tiveram origem nos modelos bismarkiano e beveridgiano e ambos apresentam um “modelo misto”. Em Portugal, a evolução da proteção social teve lugar num contexto tardio de conceção do Estado de bem-estar social, sendo condicionada a sua participação no projeto de integração na União Europeia. O país enquadra-se no modelo da “Europa do Sul”, o qual apresenta uma versão pouco desenvolvida do modelo “corporativo” e apresenta graus distintos de proteção e diferentes formas de financiamento e de concessão de benefícios, tendo como influência vários modelos de proteção social. Quanto ao Brasil, assim como em Portugal, a proteção social deu-se de forma tardia e, de privada e voluntária, evoluiu para um modelo centrado numa maior intervenção do Estado. O modelo brasileiro, com base conservadora, prevê a universalização das políticas, no entanto, uma parcela da população busca, atualmente, a provisão de bem-estar no mercado.

Quanto à política de Ação/Assistência Social desenvolvida, ambos apresentam algumas características em comum. Os Estados, português e brasileiro, procuram concretizar as suas políticas de Ação/Assistência Social, através dos serviços e equipamentos, contudo, e cada vez mais, as entidades não-governamentais têm assumido uma maior responsabilidade no que se refere à provisão dos serviços sociassistenciais, tanto em Portugal, como no Brasil, e com isso, os Estados distanciam-se do seu papel de provedor. Notámos, sobretudo, com a importância do papel que as IPPS’s desenvolvem na política de ação social em Portugal.

A Ação/Assistência Social e o Serviço Social, em Portugal e no Brasil, se veem numa conjuntura de agravamento das expressões da questão social na atualidade e com isso identifica-se alguns desafios na análise. Ambas as políticas deveriam ter como prioridade não apenas atender às questões emergenciais, mas a busca da efetivação dos direitos sociais. As políticas desenvolvidas, tanto em Portugal como no Brasil, devem ser consideradas e efetivadas como políticas públicas de garantia universal ao cidadão. O território é um campo de oportunidades para o indivíduo, assim como para grupos e comunidades, desta forma, é preciso inovar as políticas e com isso quebrar o ciclo de reprodução social.

Assim sendo, é necessário inovar também a intervenção do assistente social. Ferreira (2016) defende que “o Serviço Social contemporâneo tem que renovar e inovar as práticas tradicionais que o caracterizam desde a sua emergência adaptando-se às novas realidades sociais” (Ferreira, 2016, p. 138). Além do que para a construção do bem-estar das populações, é

necessário que os assistentes sociais estejam motivados/envolvidos no processo (Carvalho & Pinto, 2015, p. 89) e assumam, de maneira propositiva, criativa e competente, as tarefas impostas pelas políticas de ação social e de assistência social, de Portugal e do Brasil respectivamente (Couto & Martinelli, 2009). Para mais, os assistentes sociais, precisam compreender que a proteção social só será exequível, quando garantida no âmbito da Segurança Social/Seguridade Social. Para Couto & Martinelli (2009) isso impõe ao assistente social “não só efetivar o acesso à Assistência Social como política pública, mas reafirmar sua efetividade no conjunto das demais políticas sociais” (Couto & Martinelli, 2009, p. 103)<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Este capítulo deu base para a construção dos seguintes capítulos/artigo: Valduga, Tatiane Lúcia (2016). Ação/Assistência Social: os desafios do exercício profissional em Portugal e no Brasil. In Serviço Social Portugal-Brasil: formação e exercício em tempos de crise. Org. Alcina Martins, Cláudia Mônica dos Santos, Dulce Serra Simões, Jorge Ferreira e Marcelo Braz. Cap. 9. Editora Papel Social. Campinas. Brasil; Valduga, Tatiane e Jorge Ferreira (2016) A Assistência Social em pauta: os constrangimentos para o Serviço Social no Brasil e em Portugal. In A Gestão da Proteção Social em Debate. Org. Jolinda de Moraes; Emanuel Luiz Pereira e Marinalva de Sousa Conserva. Ed. 1. E-book. Editora CCTA/UFPB. João Pessoa. Brasil. Disponível em [http://www.cchla.ufpb.br/wp-content/uploads/2017/04/ebook-tematico-1\\_a-gestao-da-protecao-social\\_concluid.pdf](http://www.cchla.ufpb.br/wp-content/uploads/2017/04/ebook-tematico-1_a-gestao-da-protecao-social_concluid.pdf); e Valduga, Tatiane Lúcia; Tatiana Dantas Calmon e Cláudia Priscila Santos. (2017) Os sistemas de proteção social em Portugal e no Brasil: uma agenda para o Serviço Social. Trabajo Social Global – Global Social Work. Revista de Investigaciones en Intervención social, 7 (12), Enero-junio 2017, 25-46.

## **CAPÍTULO IV – SERVIÇO SOCIAL, AÇÃO/ASSISTÊNCIA SOCIAL E A VULNERABILIDADE DAS COMUNIDADES EM PORTUGAL E NO BRASIL**

Uma vez que está presente, no contexto de intervenção, o desafio de prevenir e combater as problemáticas geradas pela pobreza, pela desigualdade, as situações de vulnerabilidade (situação de risco social) ao Serviço Social e às políticas de Ação/Assistência Social, apresentamos, neste capítulo, a caracterização dos países em análise, Portugal e Brasil.

Reconhecemos que a vulnerabilidade apresenta uma série de fatores multicausais, posto que esta não se restringe somente a situações de pobreza, mas também está associada a situações, como o desemprego, dificuldades de inserção social, condições precárias de moradia e saneamento, a ausência de um ambiente familiar, fragilidades de vínculos afetivo-relacionais, desigualdade de acesso a bens e serviços públicos, etc.

Privilegiamos a contextualização e caracterização de ambos países, no que se refere aos aspectos geográficos, económicos, políticos e sociais. Para isso, usamos como referência os dados oficiais dos Estados em análise, como do Instituto Nacional de Estatística (INE) e da Base de Dados Portugal Contemporâneo (PORDATA), no caso de Portugal, assim como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no caso do Brasil. Acrescente-se a utilização de dados Estatísticos da União Europeia (EUROSTAT) e da Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) para complementar a análise. Outros dados utilizados foram do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Contudo, para outros elementos económicos, políticos e sociais toma-se como base o Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD) de 2015, visto que estes são reconhecidos universalmente<sup>97</sup>.

No entanto, a pobreza (os meios de subsistência inexistentes) é uma situação que traz consigo uma série de outros problemas sociais que acarretam uma posição de vulnerabilidade aos indivíduos e às comunidades, ou seja, a pobreza é um dos grandes fatores que leva à vulnerabilidade (social). Nesta linha de pensamento, realizamos uma análise sobre este tema e o seu enquadramento em Portugal e no Brasil.

### **4.1 Portugal e Brasil: principais elementos**

---

<sup>97</sup> Este capítulo serviu de base para o artigo de Valduga, Tatiane Lúcia & Jorge Manuel Ferreira Leitão. Um olhar sobre a Pobreza em Portugal e no Brasil. Educação em Foco. Universidade Federal de Juiz de Fora (no Prelo).

A contextualização e caracterização de Portugal e do Brasil, no que se refere aos aspetos geográficos, económicos, políticos e sociais, se faz necessária para uma análise mais aprofundada sobre ambos.

Portugal localiza-se ao sul da Europa, apresenta uma extensão territorial de 92.090 km<sup>2</sup>, com população, em 2014, de 10.610.304 habitantes, segundo o PORDATA. É organizado em 18 distritos<sup>98</sup>, 308 concelhos<sup>99</sup> e 4260 freguesias<sup>100</sup>, além dos arquipélagos dos Açores e da Madeira os quais têm os seus próprios governos autónomos, denominados de regiões autónomas (Figura 5).

**Figura 5 -A Divisão Territorial de Portugal**

Capital: Lisboa

População: 10.610.304

Área (km<sup>2</sup>): 92.090

Densidade Demográfica: 114,5 hab./km<sup>2</sup>

População Ativa<sup>101</sup>: 76,9%

População Empregada: 51,2%

População Desempregada: 12,4%

Renda *per capita*: US\$ 25.757

IDH: 0,83

Fontes: PNUD/2015 e INE/PORDATA



Fonte: Google Imagens

<sup>98</sup> Os distritos constituem as divisões administrativas e judiciais de Portugal. Ao distrito administrativo compete o Poder Executivo e é exercido por um governador civil. E aos distritos judiciais constituem as áreas de jurisdição dos tribunais superiores, ou, Poder Judiciário.

<sup>99</sup> O concelho é a divisão territorial.

<sup>100</sup> As freguesias são as menores divisões administrativas de Portugal. A freguesia é governada por uma Junta de Freguesia, um órgão executivo que é eleito pelos membros da respetiva Assembleia de Freguesia, à exceção do presidente. A Assembleia de Freguesia é um órgão eleito diretamente pelos cidadãos recenseados no território da freguesia.

<sup>101</sup> População entre os 15 e os 64 anos.

O Estado português é uma república constitucional semipresidencialista<sup>102</sup>.

A prática política do semipresidencialismo português, reiterada ao longo de trinta e sete anos de democracia constitucional, demonstra que em Portugal quem governa é o Governo e só ele. O Presidente da República desenvolve importantes poderes políticos, mas não compartilha o exercício de funções governativas (Lindo, 2014, p. 32).

O país apresenta quatro órgãos de soberania, nomeadamente o Presidente da República, a Assembleia da República (parlamento unicameral), o Governo e os Tribunais. O Governo é chefiado pelo Primeiro-Ministro, que é o líder do partido mais votado em cada eleição legislativa, e este é convidado pelo presidente da República para formar o Governo. De acordo com Lindo (2014) o Primeiro-Ministro é responsável perante o Presidente da República e politicamente perante a Assembleia da República, contudo, em consequência disso o Presidente deixou de poder exonerar o Governo por motivos políticos. Deste modo, é o Primeiro-Ministro quem escolhe os ministros e em conjunto com estes os Secretários de Estado.

Portugal, 46<sup>a</sup> maior economia do mundo, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>103</sup>, faz parte da União Europeia (UE)<sup>104</sup>. A economia portuguesa apresentou um salto importante ao convergir com os Estados-membros da UE, nas décadas de 1980 e 1990, de acordo com Sousa (2000). Segundo o autor, houve um crescimento económico acompanhado de um aumento significativo do comércio internacional. “Verificou-se a abertura do sistema financeiro, acompanhada de fortes entradas de capitais, de um investimento direto estrangeiro que se saldou, entre 1986 e 1992” (Sousa, 2000, p. 194). Contudo, após este período registado por Sousa, de acordo com Leite (2010), Portugal entra em crise.

(...) fragilizado por dez anos de crescimento anémico, fruto da sua debilidade estrutural reflectida na muito baixa produtividade e demasiada exposição face à concorrência das novas economias do alargamento, do Extremo Oriente e do Sul da Ásia: a nossa economia acumulou uma já muito elevada dívida externa, num contexto em que a poupança é baixa e as fontes primárias de poupança se encontram fragilizadas por via da descapitalização das empresas e do forte endividamento das famílias. De facto, as famílias encontram-se fortemente endividadas, função da manutenção de um

---

<sup>102</sup> O semipresidencialismo português possui uma matriz própria, que foi consubstanciada na revisão Constitucional de 1982. Com efeito, até 1976, ano em que foi aprovada a primeira Constituição, o Presidente possuía poderes substancialmente alargados uma vez que se estava no chamado “período de transição” e foi importante concentrar num só órgão, significativos poderes decisórios (Lindo, 2014, p. 91).

<sup>103</sup> World Economic Outlook Database. International Monetary Fund. April 2016.

<sup>104</sup> É uma união económica e política de 28 Estados-membros.

elevado padrão de consumo e da aquisição de bens imóveis a crédito, enquanto que as empresas portuguesas apresentam em média e, generalizadamente, baixos níveis de autonomia financeira, prosseguindo uma política de endividamento muito forte em função da actividade desenvolvida e dos níveis de capitais disponibilizados pelos seus accionistas. O baixo nível de reinvestimento dos lucros tem acentuado este padrão. O resultado é uma dívida líquida ao exterior de mais de 115% do PIB em 2010, correspondendo a uma dívida bruta que atinge cerca de três vezes o PIB e resulta num endividamento líquido do sistema financeiro português face ao exterior de cerca de 200 mil milhões de euros (Leite, 2010, p. 120)

O Brasil é o maior país da América do Sul e o quinto do mundo em extensão territorial. Com proporções continentais, estende-se por uma área de 8.514.876,599 km<sup>2</sup>. São mais de 206 milhões de habitantes que vivem na sua maioria nas cidades, segundo o Censo de 2010. A população formou-se pela interação entre os povos europeu, africano e nativos indígenas. Mais tarde, depois da libertação dos escravos negros, o país recebeu várias correntes imigratórias (alemães, italianos, espanhóis, japoneses e sírio-libaneses) que contribuíram também para a formação étnica atual da população.

O Brasil é uma República Federativa Presidencialista, formada pela União, Estados e municípios, nos quais o exercício do poder se atribui a órgãos distintos e independentes. O chefe de Estado é eleito pelo povo por um período de quatro anos. As funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo são acumuladas pelo Presidente da República. Os Estados têm autonomia política. O sistema político brasileiro é multipartidarista, ou seja, admite a formação legal de vários partidos políticos.

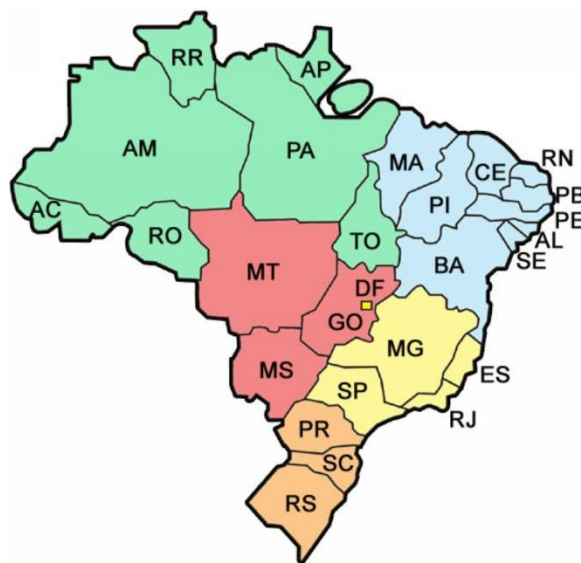
### **Figura 6 – A Divisão Territorial do Brasil<sup>105</sup>**

---

<sup>105</sup> A região Norte inclui Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. A Floresta Amazônica e as grandes reservas indígenas ficam nessa região, a mais extensa do país. O Nordeste brasileiro reúne Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Conta com grande número de praias, muitas ainda preservadas ou mesmo desertas. É também no Nordeste que se encontra o sertão, área mais seca do Brasil. Do Centro-Oeste fazem parte os estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal, onde fica a capital brasileira, Brasília. O Pantanal, região que abriga uma das maiores reservas de biodiversidade do planeta, também está nessa região. O Sudeste compreende Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. É a região mais industrializada do país e tem o maior PIB do Brasil. O Sul brasileiro contém Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. É a região que reúne os melhores índices de desenvolvimento humano do país.



Capital: Brasília  
População: 206.081.432  
Área (km<sup>2</sup>): 8.514.876,00  
Densidade Demográfica: 22,43 hab./km<sup>2</sup>  
População Ativa: 64,8 %<sup>106</sup>  
População Ocupada: 58,6 %<sup>107</sup>  
População Desocupada: 9,6%<sup>108</sup>  
Renda *per capita*: US\$ 15.175  
IDH: 0,755



Fonte: PNUD/2015, IBGE/ PNAD/2015

Fonte: Google Imagens

O país é dividido em cinco regiões e 27 unidades federativas, seus Estados, além de 5.565 municípios<sup>109</sup> (Figura 2). Importa dizer que em relação aos municípios, especialmente no que se refere à dimensão política administrativa, é possível identificar diferenças significativas entre os dois países. No Brasil o município exerce a função de divisão territorial e autarquia local, que fornece serviços constituídos por diferentes órgãos, ou seja, o município é formado pela prefeitura que é o órgão executivo, e pela câmara municipal que desempenha o papel legislativo. Quanto a Portugal, a divisão seria realizada entre o concelho (divisão territorial) e o município (autarquia local), sendo então composta pela câmara municipal que tem a função executiva, a assembleia municipal que é o órgão legislativo e, facultativamente, pelo conselho municipal. No caso das freguesias, em Portugal, correspondem as menores divisões administrativas, enquanto no Brasil o município é a menor unidade político-administrativa (Figura 2).

<sup>106</sup> Pessoas de 15 anos ou mais (PNAD, 2015) - População Economicamente Ativa (PEA), segundo o IBGE, é composta por pessoas que foram classificadas como ocupadas ou desocupadas.

<sup>107</sup> Pessoas de 15 anos ou mais (PNAD, 2015).

<sup>108</sup> Conforme o IBGE, a taxa de desocupação (ou desemprego aberto) é a percentagem das pessoas desocupadas, em relação às pessoas economicamente ativas.

<sup>109</sup> No Brasil, o estado ou unidade da federação brasileira são entidades subnacionais autônomas (autogoverno, autolegislação e autoarrecadação). O Poder Executivo é exercido por um governador eleito por voto popular de quatro em quatro anos. O Poder Judiciário é exercido por tribunais estaduais que cuidam da justiça comum. E ainda existe a Assembleia Legislativa que tem a função de fiscalizar as atividades do Poder Executivo.

O Brasil faz parte do Mercado Comum do Sul (Mercosul)<sup>110</sup> e representa a maior economia da América Latina, segundo a CEPAL, e a nona do mundo, segundo o FMI<sup>111</sup>. O Brasil vem expandindo a sua presença nos mercados financeiros internacionais e faz parte de um grupo de cinco economias emergentes formadas por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, conhecido como BRICS. O país apresentou um período de instabilidade económica internacional na década de 1970. Nas décadas seguintes, de acordo com Oliveira & Jacinto (2015), o Brasil adotou políticas económicas com a intenção de resolver o problema da solvência externa e controlar as altas taxas de inflação. Esse período de turbulência macroeconómica teve um impacto ao nível de renda, principalmente para as pessoas mais pobres e, conseqüentemente, sobre a concentração de renda (Oliveira & Jacinto, 2015, p. 162).

#### 4.1.1 Indicadores Sociais e Económicos

Considerando as duas conjunturas, social e económica, é importante para o estudo que observemos os dados oficiais de agências internacionais quanto a indicadores socioeconómicos, para uma análise mais aprofundada sobre os dois países.

Os indicadores sociais e económicos mostram as distâncias numéricas entre Portugal e o Brasil. Os dados do Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2015 revelam que Portugal, país situado entre aqueles de desenvolvimento humano muito elevado, regista um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de US\$ 25.596, enquanto o Brasil, situado entre aqueles de desenvolvimento humano elevado, apresenta um PIB *per capita* de US\$ 14.555.

O PNUD (2015) classifica Portugal na 43ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), entre os 188 países, com 0,83 e o Brasil ocupa a 75ª posição, com o IDH de 0,755. Os fatores que motivam esta realidade são identificáveis através do composto do índice que incide sobre três dimensões básicas do desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável medida pela esperança de vida à nascença; a capacidade de adquirir conhecimento medida pela média de

---

<sup>110</sup>É um bloco económico sul-americano formado oficialmente pelo Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela. Outros países da América do Sul participam apenas como associados.

<sup>111</sup> Brasil caiu duas posições. Foi ultrapassado por Índia e Itália.

anos de escolaridade e anos de escolaridade esperados; assim como a capacidade de atingir um nível de vida digno medido pelo rendimento nacional bruto *per capita*.

Diante desse quadro, a realidade dos dois países apresentada pelo PNUD, traz Portugal com um índice de esperança de vida à nascença de 80,9 anos, enquanto o Brasil apresenta um índice de 74,5 anos. A taxa de alfabetização de adultos com mais de 15 anos no Brasil é de 91,3% e em Portugal é 94,5%, sendo que a média de anos de escolaridade, em Portugal é de 8,2 anos, enquanto, que os anos de escolaridade esperados, neste país, são de 16,3 anos. Já o Brasil apresenta a média de anos de escolaridade de 7,7 anos, enquanto os anos de escolaridade esperados são de 15,2 anos. Portugal traz uma capacidade de atingir um nível de vida digno medido pelo rendimento nacional bruto (RNB) *per capita* de US\$ 25.757 e o Brasil de US\$ 15.175.

#### **4.1.2 Desigualdades**

De acordo com o PNUD (2015) há crescentes desigualdades no que respeita ao rendimento, riqueza e oportunidades. “Atualmente, cerca de 80 por cento da população mundial detém apenas 6 % da riqueza do mundo. Até 2016, 50 % da riqueza tenderá a ficar na posse dos 1 % mais ricos” (PNUD, 2015, p. 5). Therborn (2010) afirma que a desigualdade é vertical e/ou envolve *ranking*, não é apenas uma categorização, mas também é algo que viola uma norma moral de igualdade entre seres humanos<sup>112</sup>, a qual deve ser extinguível. “Em uma sentença: desigualdades são diferenças hierárquicas, evitáveis e moralmente injustificadas” (Therborn, 2010, p. 146).

Há pelo menos três tipos fundamentalmente distintos de desigualdade, de acordo com o autor, nomeadamente: a *desigualdade vital* (desigualdade de saúde e morte); a *desigualdade existencial* - restringe a liberdade de ação de certas categorias de pessoas - significa a negação de (igual) reconhecimento e respeito; a *desigualdade material* ou de recursos (desigualdade de oportunidades, desigualdade de recompensa ou desigualdade de resultado)<sup>113</sup>. Esses três tipos de desigualdade interagem e influenciam uns aos outros (Therborn, 2010, p. 146).

---

<sup>112</sup> Alegar isto não significa pressupor qualquer norma de completa igualdade, mas apenas apontar para uma diferença que é grande demais e/ou assume uma direção injusta, isto é, pessoas erradas recebendo as melhores recompensas (Therborn, 2010, p. 145).

<sup>113</sup> Esta é a medida de desigualdade mais frequentemente utilizada - a distribuição da renda e, às vezes, também da riqueza.

Para medir o desenvolvimento humano de forma abrangente e trazendo a noção da desigualdade, o PNUD apresenta quatro índices compostos. O IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD) o qual ajusta o IDH de acordo com o grau de desigualdade. O Índice de Desenvolvimento Humano por Género (IDHG) compara valores de IDH femininos e masculinos. O Índice de Desigualdade de Género (IDG) que assinala a capacitação das mulheres e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) o qual mede dimensões de pobreza não relacionada com o rendimento e tem como determinante a privação de recursos.

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD),<sup>114</sup> o qual considera a desigualdade humana em três dimensões, nomeadamente: renda, educação e expectativa de vida, o Brasil fica com 0,557, perdendo 26,3% de seu IDH, com um coeficiente de desigualdade humana de 25,6%.<sup>115</sup> O país se posiciona bem abaixo da média de Portugal nestes quesitos. Portugal tem média de 0,744 no IDHAD, coeficiente de desigualdade de 10,1% e 10,4% de perda total do IDH.

Quanto ao Índice de Desigualdade de Género (IDG), elaborado pelo PNUD, que faz referência à capacitação das mulheres, o Brasil aparece em desvantagem na comparação com Portugal. O índice brasileiro é de 0,457 e o de Portugal é de 0,111, desta forma, o Brasil ocupa a 97ª posição e Portugal encontra-se na 20ª posição (PNUD, 2015, p. 242-243).

Um dos principais problemas do Brasil, apontados pelo PNUD nessa questão, é o baixo número de assentos ocupados por mulheres no Congresso Nacional que é de 9,6%, sendo que Portugal é de 31,3% (PNUD, 2015, p. 242-243). Nos outros itens avaliados, nomeadamente: índice de mortalidade materna, taxa de fecundidade entre as adolescentes, população com pelo

---

<sup>114</sup> Este índice contém duas medidas relacionadas de desigualdade, o IDH ajustado à desigualdade (IDHAD) e a perda no Índice do Desenvolvimento Humano devida à desigualdade. O IDHAD vai mais longe do que a simples análise das realizações médias em matéria de saúde, educação e rendimento de um país, refletindo a distribuição dessas realizações entre os residentes. O IDHAD pode ser interpretado como o nível de desenvolvimento humano quando a desigualdade é tomada em consideração. A diferença relativa entre o IDHAD e o IDH é a perda devida à desigualdade na distribuição do IDH dentro do país (PNUD, 2015, p. 225).

<sup>115</sup> O país se posiciona abaixo da média da América Latina nestes quesitos - a região tem média de 0,570 no IDHAD, coeficiente de desigualdade de 23,2% e 23,7% de perda total do IDH. Não existe um ranking mundial levando em conta o IDHAD porque, de acordo com o PNUD, parte dos países não têm dados suficientes para elaborar esse índice. Entre os países considerados com alto nível de IDH (grupo no qual está o Brasil), a média do IDHAD fica em 0,600, relativamente acima do índice brasileiro, com perda média de 19,4%. Nos três quesitos levados em conta no IDHAD, a renda desigual entre a população, com 38% de perda, é o item que derruba o índice brasileiro - a desigualdade na educação e expectativa de vida têm perdas de 23,2% e 14,5%, respetivamente.

menos uma parte do ensino secundário e taxa de participação da força de trabalho, o Brasil apresenta novamente desvantagens em relação a Portugal.

A pobreza é um desafio, sobretudo no que se refere à pobreza multidimensional, que complementa as medições monetárias da pobreza ao ter igualmente em conta a sobreposição de privações que as pessoas estão sujeitas. O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), o qual mede dimensões de pobreza não relacionadas com o rendimento<sup>116</sup>, regista as múltiplas privações que as pessoas enfrentam em matéria de educação, saúde e vida (PNUD, 2015, p. 225). O Brasil apresenta uma queda da pobreza multidimensional. Entre 2006 e 2013, de acordo com o PNUD (2015), o total de brasileiros que viviam em condição de pobreza multidimensional caiu de 4% para 2,9%. De acordo com os dados, a maior privação é na área de saúde, especificamente em relação à mortalidade infantil. Da mesma forma, o percentual de famílias que vivem próximas à pobreza multidimensional, ou seja, que estão mais vulneráveis a essa situação, diminuiu quatro pontos percentuais descendo de 11,2% para 7,2%, no mesmo período (PNUD, 2015, p. 252). No entanto, este indicador não está disponível para Portugal no Relatório, país de desenvolvimento humano muito elevado, uma vez que a conceptualização da pobreza não é consensual para os países do estudo e por este motivo.

#### **4.1.3 Desemprego**

Reportamos neste estudo os dados do EUROSTAT, de 2008 a 2015. Estes apontam um aumento considerável da taxa de desemprego em Portugal, uma vez que se registou uma taxa em 2008, de 7,8% para os 14,1%, em 2014. No entanto, o país obteve uma queda, em 2015, para 12,6%. De acordo com Carmo & Cantante (2014) o rasto de destruição de emprego que ocorreu nos últimos anos em Portugal foi compensado de forma insuficiente pelos canais de proteção social previstos no sistema, o que significa que uma parte substancial da população desempregada enfrentou, e continua a enfrentar, situações de precariedade laboral e privações materiais agudas.

---

<sup>116</sup> Segundo o PNUD 2015 a medida convencional da pobreza apenas tem em conta os rendimentos: as pessoas em situação de pobreza extrema que vivem com menos de 1,25 dólares por dia. No entanto, as pessoas também podem estar privadas de escolaridade, sofrer de subnutrição ou não ter acesso a água potável. Este conceito mais amplo de pobreza encontra-se refletido no Índice de Pobreza Multidimensional, uma média ponderada de dez indicadores. Considera-se que uma pessoa vive em situação de pobreza multidimensional se sofre privações em pelo menos um terço desses indicadores, sendo que cada indicador tem um nível de privação definido (PNUD, 2015, p. 67). Em 2015, o Índice de Pobreza Multidimensional foi calculado relativamente a 101 países.

O Brasil, em 2008, também registava uma taxa de desemprego de 7,8%, de acordo com a CEPAL. Em 2011 o país comemorou uma queda, 6,0% era a taxa naquele ano. Contudo, a partir de 2011 o Brasil observou a taxa de desemprego aumentar. Em 2015, a taxa de desemprego subiu para 9,3%, segundo a CEPAL. Pochmann (2015) diz que a adoção das políticas de ajuste económico que levaram à recessão foi determinante para o aumento recente na taxa de desemprego no Brasil, especialmente o desemprego metropolitano. “Pela intensificação do desemprego nestes primeiros meses, o ano 2015 se apresenta como o terceiro momento temporal de ajuste econômico mais grave observado nas últimas três décadas” (Pochmann, 2015, p. 17). De acordo com o autor esta ampliação do desemprego mostra-se mais intensa, nomeadamente para pessoas do sexo feminino; com mais idade; menor escolaridade; na condição de chefe de família; e relacionado com as atividades do trabalho doméstico, da construção civil e da indústria.

#### **4.1.4 Gasto Social**

Por outro lado, o Brasil regista um gasto público social, com proporção do PIB, de 26,3%, em 2014, segundo a CEPAL (2015: 64). Em 2008, o Estado registou, um gasto público social de 23,9%, segundo a CEPAL e OCDE. Desde 2008 o gasto social tem aumentado no Brasil<sup>117</sup>. Os gastos são distribuídos principalmente em áreas como a educação, a saúde, a seguridade, a assistência social e habitação. Pode dizer-se que a diminuição da pobreza é um reflexo do visível deste aumento do gasto social, uma vez que os gastos com transferências sociais diretas contribuíram para isso, conforme revelam o PNUD e a CEPAL.

De acordo com Benevides, (2011) o nível de gasto social no Brasil ainda está aquém do necessário para cobrir o défice social do país. No entanto, houve uma evolução do mesmo, por outro lado, Benevides (2011) diz que é preciso ter em conta o desenvolvimento tardio do sistema de proteção social brasileiro, o que pode justificar um menor nível de gasto nessa área.

Os gastos do governo português em relação ao PIB, em 2014, foram de 24,1%, segundo dados da OCDE. Os gastos públicos na área social do governo português, em relação ao PIB, apresentam um aumento desde 2008 que era de 22,22%, segundo dados da EUROSTAT e da OCDE. No entanto, é pertinente destacar que, neste período, Portugal viveu um aumento nas

---

<sup>117</sup> Dados analisados de ambos os países são de 2008 a 2014.

taxas de risco de pobreza e de desemprego e que, por esta razão, o gasto público com as prestações sociais, subsídios de desemprego e outros foram os responsáveis pelo aumento percentual das despesas sociais.

**Quadro 3 - Síntese dos Indicadores Económicos e Sociais entre Portugal e Brasil**

<b>Indicador</b>	<b>Portugal</b>	<b>Brasil</b>
Classificação do IDH / Posição	Desenvolvimento Humano Muito Elevado / 43º	Desenvolvimento Humano Elevado / 75º
PIB <i>per capita</i> (\$ em PPC 2011)	25.596	14.555
Desemprego Total (% de força de trabalho)	16,2%	6,7%
IDH (valor)	0,83	0,755
Esperança de Vida à nascença	80,9 (anos)	74,5 (anos)
Taxa de Alfabetização (+15 anos)	94,5 %	91,3%
Anos de Escolaridade Esperados (anos)	16,3 (anos)	15,2 (anos)
Média de Anos de Escolaridade (anos)	8,2 (anos)	7,7 (anos)
Taxa de Mortalidade Infantil (por 1.000 nados vivos)	3,1	12,3
Taxa de Fertilidade (Nascimentos por mulher)	1,3	1,8
População com +65 anos	2,0 (milhões)	15,7 (milhões)
População Idades entre 15- 64 anos	7,0 (milhões)	138,6 (milhões)
População Inferior a 5 anos	0,5 (milhões)	14,7 (milhões)

Fonte: PNUD, 2015

Os dados apresentam significativas diferenças geográficas, populacionais, económicas e sociais entre os dois países em análise. Entretanto, o Estado de Bem-estar desempenha um papel decisivo na redução das desigualdades e no combate à pobreza. Contudo, a conceptualização da pobreza difere entre Portugal e Brasil, constituindo-se uma característica a ter em conta no momento de análise das políticas direccionadas para este fim. A seguir damos lugar ao fenómeno da pobreza destacando as suas particularidades e impacto.

#### **4.2 A pobreza e a vulnerabilidade**

A concepção de vulnerabilidade, como sabemos, não está estritamente condicionada à ausência ou precariedade no acesso aos recursos financeiros, contudo quando a este conceito é adicionado

o termo social, isto a aproxima mais das privações e das desigualdades ocasionadas pela pobreza, e surge então a “vulnerabilidade social”. A pobreza é uma realidade que acarreta uma posição de vulnerabilidade aos indivíduos e às comunidades, ou seja, a pobreza é um dos grandes fatores que levam à vulnerabilidade.

Houve um tempo em que a pobreza era definida, basicamente, em termos de rendimento familiar e das necessidades de sobrevivência, contudo, na atualidade, o conceito de pobreza vai além da insuficiência de recursos económicos. Para alguns autores a pobreza pode ser absoluta ou relativa. Estes termos servem para definir e classificar e assim mensurar a pobreza. Porém, sendo a pobreza um fenómeno social e complexo, surgem ao longo da evolução do conceito diferentes formas de olhar e codificar a mesma.

Além das abordagens absoluta e relativa, encontramos na literatura outras quatro abordagens, a direta, a indireta, a subjetiva e a objetiva. Pereirinha et al. (2008) apresenta uma síntese destas abordagens. De acordo com o autor, a direta e a indireta estão associadas às condições de vida ou em termos do direito a um nível mínimo de recursos.

Pereirinha et al. (2008) assegura que a pobreza direta apresenta uma natureza multivariada e procura aferir o grau de privação (material e imaterial) dos indivíduos face às suas necessidades seleccionando, para isso, um conjunto de variáveis relacionadas com os níveis de consumo de bens e serviços ou com o nível de participação em determinadas atividades relevantes para a vida em sociedade (Pereirinha et al., 2008, p. 18).

Já a indireta, segundo o autor, é de natureza unidimensional e assenta na escolha de uma variável de recursos – normalmente o rendimento disponível, o consumo ou a despesa total – por forma de avaliar, por via indireta, a capacidade de os agregados, e os indivíduos que os compõem, fizeram face às suas necessidades, dado o nível médio de condições de vida prevalecente na sociedade (Pereirinha et al., 2008, p. 18).

Quanto à abordagem subjetiva, esta de acordo com o autor, apoia-se na capacidade de avaliação do bem-estar social alcançado pelos indivíduos, com base na opinião dos mesmos, com relação ao grau de privação considerado desejável em termos de bem-estar. Enquanto a abordagem objetiva “baseia-se na selecção de um conjunto de critérios de escolha de variáveis que sejam objectivamente mensuráveis e não dependam da *opinião*, da percepção subjectiva dos indivíduos” (Pereirinha et al., 2008, p. 18).



O conceito de pobreza absoluta foi proposto na Inglaterra, num estudo realizado na cidade de York, em 1899. Neste estudo, Seebholm Rowntree definiu um padrão absoluto de pobreza como “despesa mínima necessária a manutenção da saúde meramente física”, e alguns itens necessários como “alimentação, renda (de casa), vestuário” (Rowntree, 1902, p. 110). Neste sentido, o conceito de pobreza absoluta apoia-se na ideia de subsistência, tendo em conta as condições básicas para sustentar uma existência física saudável (Giddens, 2013, p. 538). Em situação de pobreza, segundo este conceito, estão os indivíduos, famílias e grupos cujos recursos são insuficientes para a manutenção da eficiência física ou para satisfazer as necessidades básicas (Capucha, 2005, p. 69).

Giddens (2013) considera que o conceito de pobreza absoluta “é universalmente aplicável”.

(...) os padrões de subsistência humana são mais ou menos os mesmos para as pessoas de idade e constituição física equivalentes, independentemente do local onde vivem. Pode afirma-se que qualquer indivíduo em qualquer parte do mundo, vive em pobreza se estiver abaixo deste padrão universal (Giddens, 2013, p. 538)

Costa (1984) acrescenta que a pobreza absoluta assenta na noção de necessidades elementares, a começar pelas de subsistência física, independentemente do nível de desenvolvimento atingido pelo país, dos padrões de distribuição do rendimento e da riqueza, ou do modo como o nível de vida de cada indivíduo (ou família) tenha variado ao longo do tempo. Dentro do conceito absoluto, têm sido propostas, mais recentemente, diversas definições de pobreza, mormente com referência aos países onde esta assume dimensões massivas (Costa, 1984, p. 277).

A noção de pobreza associada à carência de recursos monetários necessários para a sobrevivência foi ampliada. Surgiu na Inglaterra outra abordagem para a pobreza. Townsend (1979) foi pioneiro em defender uma abordagem relativa à pobreza. O autor defende uma gama de aspetos dos padrões de vida (*standards of living*), tanto materiais como sociais. Para Townsend:

Indivíduos, famílias e grupos da população podem dizer-se que estão em situação de pobreza quando não dispõem de recursos para obter os tipos de dieta, participar nas atividades e ter as condições de vida e as comodidades usuais ou pelo menos amplamente encorajadas ou aprovadas, nas sociedades a que pertencem. Seus recursos estão tão seriamente abaixo daqueles comandados pelo indivíduo médio ou pela família que, na verdade, estão excluídos dos padrões, costumes e atividades comuns (Townsend, 1979, p. 31).

Para defender a abordagem relativa, Townsend apresentou uma lista de itens que considerou necessários que abrange desde alimentação, vestuário e habitação, a itens como lazer, educação, saúde, relações sociais, etc. A ausência de alguns dos itens proposto pelo autor é vista como um indicador de privação.

Por outro lado, Sen (1983) defende que o padrão de vida está relacionado com as capacidades (*capabilities*) que o indivíduo tem em utilizar os seus bens (*commodities*) para obter satisfação e/ou felicidade. Assim sendo, para o autor, a pobreza apresenta uma noção absoluta no que se refere às capacidades, contudo, esta pode assumir também, para Sen, uma forma relativa no que diz respeito aos bens e características considerados indispensáveis para viver numa determinada sociedade. Sen (1983) exemplifica que numa sociedade pobre, os bens considerados indispensáveis para compor as necessidades básicas, geralmente estão relacionados à sobrevivência física, enquanto numa sociedade rica, as necessidades consideradas básicas acarretam maior complexidade, já que a sobrevivência física estaria garantida. No entanto, Sen (1983) defende que a privação absoluta pode ser encontrada em ambos os exemplos, no que diz respeito às capacidades, dado que o indivíduo se encontra privado do direito de participar da sociedade em que está inserido.

Sen (1999) acrescenta que a pobreza deve ser encarada como privação de capacidades básicas de um indivíduo e não meramente como carência de rendimentos. Muito embora, segundo Sen, o baixo rendimento é uma das principais causas da pobreza e esta carência de rendimento é uma razão maior para a privação de capacidades (Sen, 1999, p. 87). A capacidade, é definida por Sen, como uma forma de liberdade, uma “liberdade concreta de realizar combinações de funcionamento<sup>118</sup> alternativas”, ou seja, “liberdade de levar diferentes estilos de vida” (Sen, 1999, p. 75). O autor exemplifica através do facto de um indivíduo rico ter a opção de jejuar, situação de um indivíduo sem meios que é forçado a passar fome, no entanto, de acordo com Sen, o primeiro tem um leque de “capacidade”, pois pode escolher comer bem e viver bem alimentado, enquanto o segundo não pode (Sen, 1999, p. 75). Assim, para Sen (1983), a forma

---

<sup>118</sup> O “funcionamento” é definido, conforme Sen (1999), como o que um indivíduo valoriza fazer ou ter. Os funcionamentos que são objetos de estima podem variar dos elementares, como alimentar-se adequadamente e livre de doenças evitáveis, a atividades muito complexas ou a condições pessoais, como poder participar da vida da comunidade e ter autoestima (Sen, 1999, p. 75).

adequada de mensurar a pobreza, observa tanto a satisfação das necessidades nutricionais, como também as capacidades de participar da sociedade.

No conceito de pobreza relativa o critério decisivo, assegura Capucha (2005), não é o da subsistência, mas o da desigualdade, ou seja, os indivíduos “encontram-se excluídos dos padrões de vida e dos mecanismos de participação social tidos como minimamente aceitáveis em cada sociedade concreta” (Capucha, 2005, p. 70).

Ao falar ainda em pobreza relativa, alguns autores defendem a ideia de que a pobreza é culturalmente definida, dado que para algumas sociedades o que é considerado essencial, noutras poderá ser considerado luxo supérfluo. Contudo, na medida em que as necessidades vão variando conforme as sociedades se vão desenvolvendo, o que já em tempos foi considerado luxo, atualmente pode fazer parte das necessidades de uma vida plena e ativa (Giddens, 2013).

Pereirinha et al. (2008) acrescenta que a pobreza é um fenómeno generalizado a todo o mundo posto que enquanto nos países mais pobres tem essencialmente um carácter absoluto, que se traduz na incapacidade de satisfação das necessidades básicas, (noção de subsistência), nos países mais desenvolvidos a pobreza manifesta-se sobretudo de forma relativa, isto é, na dificuldade em viver de acordo com o padrão de vida dominante (Pereirinha et al., 2008, p. 71). Além disso, para o mesmo autor, a pobreza é vista como um fenómeno pluridimensional visto que esta vai além da escassez de recursos monetários. Pereirinha et al. (2008) assegura que é preciso considerar as áreas de carácter material e imaterial ou mesmo de cariz subjetivo que, conjuntamente com o rendimento, traduzem o carácter multidimensional da pobreza (Pereirinha et al., 2008, p. 13). Sendo a pobreza um fenómeno complexo e multidimensional, esta é entendida como o estado de privação face a um mínimo de necessidades de bem-estar considerado aceitável para se viver em sociedade, resultante de escassez de recursos materiais e imateriais, onde os recursos económicos constituem somente uma das dimensões (Pereirinha et al., 2008, p. 19).

Neste sentido, a pobreza, de tipo económica, é entendida como uma situação de privação múltipla por falta de recursos (Costa, 1998, p. 21). A privação, segundo Costa (1998), traduz-se em más condições de vida. Este, conforme o autor, é o lado mais visível da privação e da própria pobreza.

Normalmente trata-se de privação múltipla, isto é, em diversos domínios das necessidades básicas: alimentação, vestuário, condições habitacionais, transportes, comunicações, condições de trabalho,

possibilidades de escolha, saúde e cuidados de saúde, educação, formação profissional, cultura, participação na vida social e política, etc (Costa, 1998, p. 27).

De acordo com Costa (1998) este contexto de vida, com o passar do tempo, pode afetar a personalidade do indivíduo, uma vez que, segundo o autor, sendo a situação de privação intensa e duradoura, a revolta inicial pode dar espaço ao conformismo, baixa-se o nível de aspirações, esbate-se a capacidade de iniciativa, enfraquece a auto-confiança, modifica-se a rede de relações, ocorre a perda de identidade social e, eventualmente, a perda de identidade pessoal. Naturalmente, esta não é a história de todos os pobres, mas o percurso a que a privação profunda pode levar (Costa, 1998, p. 28).

Costa (1998) define o pobre como alguém totalmente destituído de poder, neste sentido o combate à pobreza implica a devolução do poder ao pobre. “Poder em todas as suas formas: poder político, económico, social, cultural, de influência, de pressão social, etc.” (Costa, 1998, p. 30).

A pobreza também constitui um problema de cidadania (Costa, 1998, p. 32), uma pessoa privada do acesso aos sistemas sociais básicos e destituída de toda a forma de poder está impedida de exercitar a cidadania (Costa, 1998, p. 32). A pobreza e outras formas de exclusão social constituem um verdadeiro e relevante problema político. Não se trata de um problema periférico da sociedade, mas uma questão central para um conceito moderno de democracia.

Para Costa (1998) se a dimensão de poder for ignorada a compreensão de pobreza torna-se redutora. Para o autor a análise da pobreza na perspectiva do poder traz um importante apoio à compreensão do fenómeno e dá uma noção menos incompleta do que é necessário fazer e mudar para a combater eficazmente. “Do lado do pobre é importante reconhecer que a sua condição é marcada pela total ausência de poder, a ponto de nem sequer ter poder para reivindicar os seus direitos mais elementares” (Costa, 1998, p. 31), deste modo, segundo o autor, é necessário reconhecer um critério de devolução de poder ao indivíduo.

Na década de 1970, o francês Rène Lenoir<sup>119</sup>, acrescentou ao debate sobre a pobreza a questão da exclusão, ao mencionar no seu estudo que uma parcela da população se encontrava “à margem” da sociedade. Castel (1996) diz que “a exclusão não é a marginalização, embora possa levar a ela” (Castel, 1996, p. 35). Desta forma, o autor define a exclusão como um processo

---

<sup>119</sup> Lenoir, Rène (1974). *Les Exclus: Un Français sur dix*. Éditions du Seuil. Actuels.

extremo da marginalização e que ao longo deste processo ocorre a rutura na relação do indivíduo com a sociedade e o mercado de trabalho, por exemplo. Neste caso “pode haver pobreza sem exclusão social” (Costa, 1998, p. 10). Sposati (1998) explica a distinção entre a exclusão social e a pobreza. Para a autora,

por conter elementos éticos e culturais, a exclusão social se refere também à discriminação e a estigmatização. A pobreza define uma situação absoluta ou relativa. Não entendo estes conceitos como sinônimos quando se tem uma visão alargada da exclusão, pois ela estende a noção de capacidade aquisitiva relacionada à pobreza a outras condições atitudinais, comportamentais que não se referem tão só à capacidade de não retenção de bens. Consequentemente, pobre é o que não tem, enquanto o excluído pode ser o que tem sexo feminino, cor negra, opção homossexual, é velho etc. A exclusão alcança valores culturais, discriminações. Isto não significa que o pobre não possa ser discriminado por ser pobre, mas que a exclusão inclui até mesmo o abandono, a perda de vínculos, o esgarçamento das relações de convívio, que necessariamente não passam pela pobreza (Sposati, 1998, p. 3-4)

De acordo com Capucha (2005) o paradigma da sociedade atual é o da exclusão e este tem por referência a ideia de integração social. Capucha (2005) defende que a exclusão social tem vindo a ser concebida como uma realidade processual, multidimensional (económica, social e política), de carácter cumulativo e estrutural, resultante de ruturas sucessivas dos laços sociais sofridas por algumas pessoas, encerrando-as em territórios e coletivos fora dos recursos e valores dominantes na sociedade. A ideia de rutura de laços faz com que se possa ser pobre e não excluído e ser excluído sem ser pobre (Capucha, 2005, p. 79). Sendo multidimensional, a pobreza e exclusão social resultam da ação conjugada de um conjunto de fatores, de que costumam ser particularmente destacados o mercado de emprego (pelos seus efeitos estruturantes das possibilidades de participação em diversos domínios da vida social) e os sistemas de redistribuição de rendimentos e dos recursos materiais. Contudo, tal conjunto está longe de se esgotar nessas duas dimensões (Capucha, 2005, p. 101).

“O conceito de exclusão social hoje se confronta diretamente com a concepção de universalidade e com ela a dos direitos sociais e da cidadania. A exclusão é a negação da cidadania” (Sposati, 1998, p. 3).

Sen (1999) defende que o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades que oferece à população para fazer escolhas e exercer a sua cidadania. Isso inclui

não apenas a garantia dos direitos sociais básicos, como saúde, educação, segurança, liberdade, habitação e cultura.

#### **4.2.1 A pobreza e a vulnerabilidade social no Feminino**

A pobreza não é homogênea, é um fenômeno que atinge especialmente crianças, idosos e mulheres (Pereirinha et al., 2008, p. 72). Nos últimos anos a mulher em situação de pobreza tem recebido destaque nas discussões teóricas, visto que a relação entre gênero e mercado de trabalho, destaca as desigualdades de renda que acometem com maior expressividade a vida das mulheres, tornando-as mais vulneráveis à pobreza.

A "feminização da pobreza", noção introduzida na década de 1970, através do estudo de Diane Pearce, *The Feminization of Poverty: Women, Work, and Welfare*, dá ênfase aos padrões de gênero na evolução das taxas de pobreza nos Estados Unidos, ocorridos entre o início da década de 1950 e meados da década de 1970. Pearce (1978) argumenta que apesar de muitas mulheres terem conquistado autonomia relativamente aos respetivos cônjuges, “para muitas o preço da independência tem sido a sua pauperização e dependência do bem-estar” (Pearce, 1978, p. 28). Na sua pesquisa, a autora apresenta a feminização da pobreza de duas formas, a primeira como um aumento das mulheres pobres e a segunda como um aumento das famílias chefiadas por mulheres entre os agregados familiares. Este conceito foi popularizado na década de 1990 por agências de pesquisas das Nações Unidas (Medeiros & Costa, 2008).

Em 1995, a Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres, realizada pelas Nações Unidas, em Beijing, na China, retratou as mulheres como a maioria entre a população pobre. E de acordo com a Plataforma de Ação de Beijing, proveniente desta Conferência, a pobreza das mulheres está diretamente relacionada com a ausência de oportunidades económicas e autonomia, além da falta de acesso a recursos económicos (crédito, propriedade e herança de terras), falta de acesso a serviços de educação e apoio, bem como uma participação mínima no processo de tomada de decisão (Nações Unidas, Plataforma de Ação, 1995)<sup>120</sup>.

Após a conferência a igualdade entre homens e mulheres passa a ser uma questão de direitos humanos, já que a pobreza feminina é concebida “a negação parcial ou total dos direitos

---

<sup>120</sup> Platform for Action, Fourth World Conference on Women, Beijing, September of 1995. Disponível em <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>>, Acesso em 12 dez. 2016

humanos fundamentais das mulheres” (Pereirinha et al. 2008, p. 14), a partir de então o foco é no *empowerment* das mulheres.

Ainda em 1995 o Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD) dizia que as mulheres constituíam 70% dos pobres do mundo (PNUD, 1995, p. Prefácio). No entanto, esta afirmação é questionada por Marcoux (1998). O autor alega no seu estudo que esta proporção é improvável, pois indicaria um desequilíbrio entre a população masculina e a feminina (Marcoux, 1998, p. 131).

O facto é que desde o estudo de Pearce (1978), mesmo apesar de não haver um consenso em torno do conceito da feminização da pobreza, a verdade é que as causas e experiências da pobreza passaram a ter um olhar diferenciado em função do género. A feminização da pobreza passa a sinalizar o aumento da pobreza num grupo da sociedade<sup>121</sup>, bem como o aumento das desigualdades entre homens e mulheres (Costa et al., 2005, p. 7)<sup>122</sup>.

O Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD) aborda as questões de desigualdade de género. Em todo o mundo, o valor do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para o género feminino, em 2014, era em média 8 % mais baixo do que o valor do IDH masculino (PNUD, 2014, p. 40) e no ano seguinte o PNUD afirma que “a desigualdade de género persiste teimosamente” (PNUD, 2015, p. 19).

### 4.3 O caso Português

Cada Estado adota critérios para definir a pobreza e, desta forma, desenvolver políticas para combatê-la. O Estado português caracteriza a pobreza por situações de privação múltipla e como um conceito integrante da exclusão social.

Entende-se que a exclusão social abrange formas de privação não material, ultrapassando a falta de recursos económicos: a falta de recursos sociais, políticos, culturais e psicológicos, que são *handicaps*, quando acumulados aumentam a vulnerabilidade e a visibilidade de determinadas

---

<sup>121</sup> Mesmo que não seja generalizada e observada em todos os países do Globo.

<sup>122</sup> A percepção de que a situação de pobreza entre as mulheres tem piorado ao longo do tempo não é um ponto pacífico entre os estudiosos do tema. Muitas questões e perguntas complexas permeiam essa discussão. Uma das dificuldades frequentemente apontadas por aqueles que tentam verificar empiricamente a hipótese da feminização da pobreza é a falta de dados sobre desigualdades intradomiciliares, uma vez que a maioria dos dados existentes para se inferir o grau de pobreza assumem implicitamente uma distribuição igual de recursos entre os membros do domicílio, o que tenderia a subestimar a pobreza entre as mulheres (Costa et al., 2005, p. 7).

categorias sociais, permitindo considerar um grupo ou uma categoria como socialmente desfavorecida (Portugal, Segurança Social, 2008, p. 5)<sup>123</sup>.

Portugal faz parte da UE e perante a relevância desse fenómeno, em 2010, a Comissão Europeia apresentou uma proposta, a “Estratégia Europa 2020” que se propunha promover um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Esta Estratégia apresenta cinco objetivos centrais, entre eles, o de reduzir, pelo menos, em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão até o ano de 2020.

Para medir este objetivo foi criado o indicador AROPE (*At Risk of Poverty or Social Exclusion*/em risco de pobreza ou exclusão social) definido, segundo a EUROSTAT, como a percentagem de população em, pelo menos, uma das seguintes condições:

- a) risco de pobreza, isto é, abaixo do limiar de pobreza;
- b) numa situação de privação material severa;
- c) vivendo num agregado com muito baixa intensidade de trabalho.

A taxa AROPE é o principal indicador para monitorizar a meta de pobreza da Estratégia UE 2020.

O conceito de risco de pobreza e/ou exclusão social compreende, não apenas os termos monetários (nível de renda), mas uma dimensão multidimensional para definir a pobreza e/ou exclusão social, em que nos é possível distinguir três sub-indicadores.

- Risco de pobreza após transferências sociais;
- Falta de bens materiais grave;
- As famílias que têm muito baixa intensidade de trabalho.

De acordo com a Estratégia Europa 2020 são consideradas em risco de pobreza em qualquer uma das três situações de exclusão definida, nomeadamente:

- a) pessoas que vivem com baixos rendimentos (60% do rendimento equivalente mediano ou por unidade de consumo);
- b) e/ou pessoas que sofrem material de privação severa (4 de 9 itens definidos);
- c) e/ou pessoas que vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixo (abaixo de 20%).

---

<sup>123</sup> Fatores de Pobreza e Exclusão. Pretextos. Revista do Instituto da Segurança Social, I.P. n.º 29, março 2008.

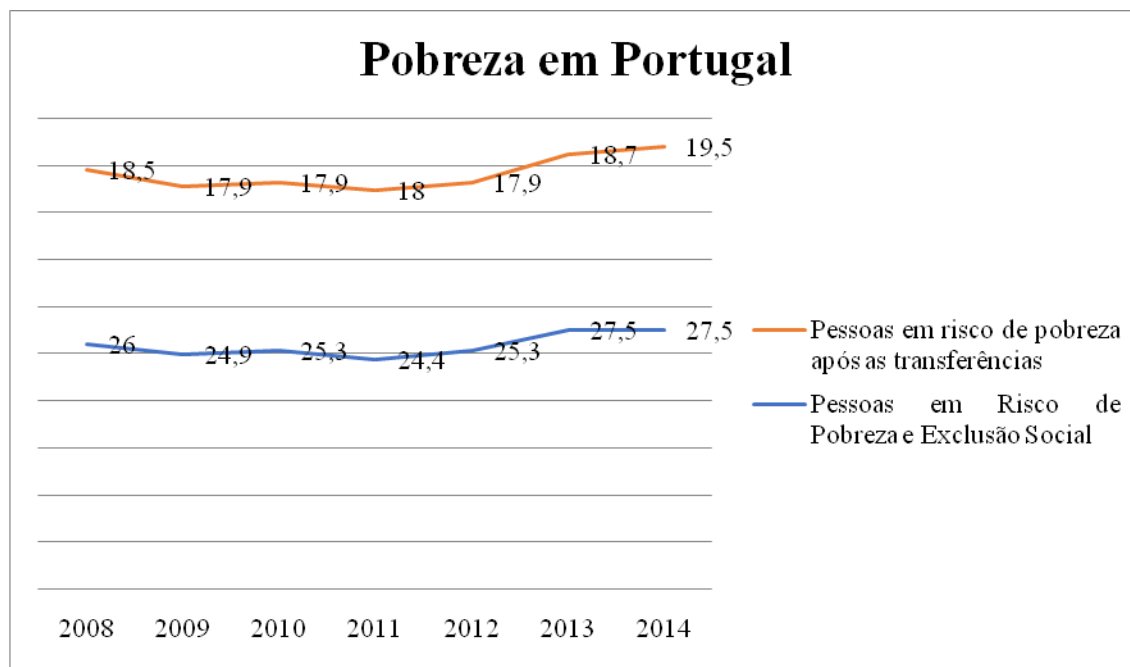


Na UE a linha de pobreza é definida através dos “60% do rendimento mediano por adulto equivalente” (INE), desta maneira, para exemplificar, estaria em situação de risco de pobreza um adulto que, em 2014, tivesse um rendimento inferior a €422 euros por mês.

Em Portugal, a Resolução da Assembleia da República n.º 31/2008, recomenda a definição de um limiar de pobreza e a avaliação das políticas públicas destinadas à sua erradicação. A Assembleia da República, nos termos do artigo 166º da Constituição, declarou, nesta resolução, que a pobreza conduz à violação dos direitos humanos e recomenda a definição de um limiar de pobreza em função do nível de rendimento nacional e das condições de vida padrão na sociedade portuguesa. Deste modo, recomendou-se também a avaliação regular das políticas públicas de erradicação da pobreza e que o limiar de pobreza estabelecido sirva de referência obrigatória à definição e à avaliação das políticas públicas de erradicação da pobreza.

Entendida a forma como a UE e Portugal compreendem a pobreza, pode-se verificar o quadro desta situação no país, com um período temporal de 2008 a 2014.

**Quadro 4 – Evolução da Taxa de Pobreza em Portugal**



Fonte: EUROSTAT

Segundo o EUROSTAT<sup>124</sup> Portugal em 2008, 26% da população encontrava-se em risco de tornar-se pobre ou excluído socialmente, com uma pequena redução para 25,3%, em 2012. Quanto às pessoas em risco de pobreza após as transferências sociais, Portugal registava em 2012 uma taxa de 17,9%. O EUROSTAT apresenta Portugal, em 2014, com 27,5% da população em situação de pobreza e de exclusão social e uma taxa de 19,5% de pessoas em risco de pobreza após as transferências sociais.

Deste modo, visto que alguns autores defendem que a pobreza atinge de forma especial as mulheres, verifica-se como este fenómeno se dá junto a esta população em Portugal.

### Quadro 5 – Situação da Pobreza em Portugal

<b>Após Transferências Sociais (Idade Ativa 18 a 64 anos)</b>							
Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Homens	15,2	15,0	15,7	16,4	18,5	18,7	18,6
Mulheres	16,3	16,4	16,7	17,4	18,3	19,5	18,9
<b>Antes de Qualquer Transferência Social</b>							
Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Homens	31,1	33,5	32,6	34,9	37,6	36,8	36,8
Mulheres	32,7	34,6	33,5	36,7	38,0	38,8	38,6
<b>Taxa de intensidade da pobreza (60% da mediana), segundo o sexo</b>							
Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	23,6	22,7	23,2	24,1	27,4	30,3	29,0
Homens	24,9	23,1	23,4	25,3	28,4	31,2	30,1
Mulheres	23,0	22,6	23,0	23,2	27,0	29,3	28,7

Fonte: INE; ICOR - Inquérito às Condições de Vida e Rendimento; Rendimento e Condições e Vida (2010, 2014 e 2016).

Constatámos que as mulheres estão mais propensas a serem afetadas pela pobreza do que os homens, no caso de Portugal. Como se pode verificar, através dos dados do INE, no que se

<sup>124</sup> O limiar de risco de pobreza é o valor abaixo do qual se considera que alguém tem baixos rendimentos face à restante população. A linha de pobreza é relativa, isto é, varia consoante o nível e a distribuição dos rendimentos entre a população de cada país. Por isso, uma pessoa que é considerada pobre num país pode não o ser noutra. Limite abaixo do qual se considera um rendimento baixo em comparação com o rendimento de outros residentes no país, não implicando necessariamente uma situação de pobreza. O limiar de risco de pobreza corresponde a 60% do rendimento nacional mediano por adulto equivalente após transferências sociais. A taxa de risco de pobreza pode ser calculada: 1. Antes de qualquer transferência social: inclui rendimentos do trabalho e outros rendimentos privados, excluindo as pensões de velhice e de sobrevivência; 2. Após transferências relativas a pensões: inclui rendimentos do trabalho e outros rendimentos privados, pensões de velhice e sobrevivência; 3. Após transferências sociais: inclui rendimentos do trabalho e outros rendimentos privados, pensões de velhice e sobrevivência e outras transferências sociais (apoios à família, educação, habitação, doença/invalidez, desemprego, combate à exclusão social), (metainformação – INE e EUROSTAT).

refere à população em idade ativa, a taxa de risco de pobreza antes de qualquer transferência social é bastante superior à registrada após transferências sociais, para ambos os sexos. No entanto, as mulheres estão numa situação de maior vulnerabilidade antes das transferências sociais em todos os anos em análise, sendo que em 2013, por exemplo, as mulheres apresentavam uma taxa de risco de pobreza superior em dois pontos percentuais em relação aos homens (38,8% face a 36,8%). Após as transferências sociais, as mulheres continuam a apresentar uma taxa de risco de pobreza superior à dos homens (19,5% face a 18,7% dos homens, em 2013). Contudo, segundo o INE, em 2015, o risco de pobreza reduziu-se, tanto para os homens como para as mulheres, porém este ainda é um fenómeno que continua a atingir as mulheres com maior impacto, sendo 19,6% face a 18,2% para os homens.

#### **4.4 O caso Brasileiro**

A Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) considera adequada uma medida da pobreza extrema e da pobreza total<sup>125</sup> com base no custo de aquisição de cestas básicas específicas para cada país, em vez da linha "1 dólar por dia".

"A pobreza extrema" ou "pobreza", de acordo com a CEPAL (2010),<sup>126</sup> é entendida como uma situação de não ter os recursos para atender pelo menos as necessidades alimentares básicas. Por outras palavras, são consideradas como "extremamente pobres" as pessoas que vivem em famílias cuja renda não seja suficiente para comprar uma cesta básica de alimentos. Por sua vez, é definida como situação de "pobreza absoluta" quando o rendimento é inferior ao valor de uma cesta básica de bens e serviços, tanto para alimentos e não-alimentos. As cestas básicas que dão origem às linhas utilizadas pela CEPAL são específicas de cada país e respeita as estruturas de consumo prevalentes nos mesmos<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> Pobreza total, segundo Costa (1984), existe quando as famílias e as pessoas estão, para todos os indicadores (recursos), abaixo do limiar (carência) convencional. Há ainda a pobreza parcial, conforme o mesmo autor, que existe quando as famílias e as pessoas estão, para alguns indicadores (recursos) em causa, abaixo e/ou acima do limiar (carência) convencional (Costa, 1984, p. 290-291).

<sup>126</sup> Nações Unidas (2010). El Progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad.

<sup>127</sup> No Brasil, a cesta básica foi regulamentada através do Decreto-lei n.º 399/1938. Esta é constituída de uma lista de alimentos destinados à manutenção de um trabalhador adulto. Esta continua sendo a mais utilizada – embora tenha sido atualizada em alguns itens, é composta de carne, leite, feijão, arroz, farinha, batata, legumes, pão, café, frutas, açúcar, óleo e manteiga. Existem no Brasil várias propostas de composição para cestas básicas. As divergências estão entre uma cesta que seja composta por alimentos de maior consumo e outra composta por alimentos que assegurem a

Quanto à linha de pobreza "1 dólar por dia", formulada em termos de uma linha de pobreza extrema, é um padrão internacional mínimo de pobreza, desenvolvido pelo Banco Mundial com o objetivo de ter uma medida comparável de pobreza absoluta em todas as regiões e países em desenvolvimento. O valor utilizado é a média das linhas de pobreza nacionais adotadas pelos países com os mais baixos níveis de renda *per capita* do mundo.

De forma a equalizar o poder de compra dos rendimentos, a moeda local é expressa em termos de equivalência do poder de compra usando dólar "Paridade de Poder Aquisitivo" (PPA). Em 1991 foi estabelecida uma linha de pobreza internacional, a qual era equivalente a 1 US\$ PPA diariamente - razão pela qual a linha ficou conhecida como "1 dólar por dia". Em 2000 a linha foi recalculada a preços de 1993 e foi fixado em US \$ 1,08 PPA. Subsequentemente, com base das novas taxas de PPA gerados pelo Programa de Comparação Internacional 2005, um novo limiar de 1,25 US\$ PPA foi determinado diariamente. E em 2015 o valor passou para 1,90 US\$ PPA<sup>128</sup>. A justificativa da CEPAL para desenvolver as linhas de pobreza baseadas no custo de aquisição de cestas básicas seria em virtude de estar de acordo com as realidades nacionais da América Latina.

No Brasil, de acordo com Santos & Arcoverde (2011), a mensuração da pobreza é relacionada à renda *per capita* familiar. É utilizada como parâmetro para identificar os pobres brasileiros, asseguram as autoras, as linhas de pobreza e indigência ou extrema pobreza, sendo que a linha de pobreza equivale à renda familiar *per capita* de meio salário mínimo<sup>129</sup> e linha de indigência à renda familiar *per capita* de um quarto do salário mínimo e abaixo ou no limite dessas linhas é ser respectivamente sobre ou indigente (Santos & Arcoverde, 2011).

Santos & Arcoverde (2011) afirmam que as políticas de enfrentamento da pobreza têm como parâmetros para inclusão nos programas sociais, a linha de pobreza e indigência. “Os

---

plena necessidade nutricional (Ver mais em Ladeia, Vieira & Kamimura, 2014, p. 43). Em Portugal tem-se o cabaz alimentar. O cabaz alimentar português indica o orçamento mensal necessário para uma ingestão adequada de alimentos por três agregados familiares de referência (compostos por crianças e pessoas em idade ativa, de boa saúde, sem deficiências e a viver na capital do país). O cabaz inclui um orçamento para alimentos e para os equipamentos de cozinha necessários para preparar, servir, consumir e conservar estes alimentos. Além disso, temem conta o orçamento necessário para atividade física e outras funções dos alimentos, nomeadamente a respetiva função social. O cabaz alimentar foi desenvolvido em conformidade com recomendações de nutricionistas e orientações dietéticas nacionais, tendo em consideração as especificidades culturais dos hábitos alimentares dos portugueses (Comissão Europeia, 2015).

<sup>128</sup> Fonte: CEPAL. Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina.

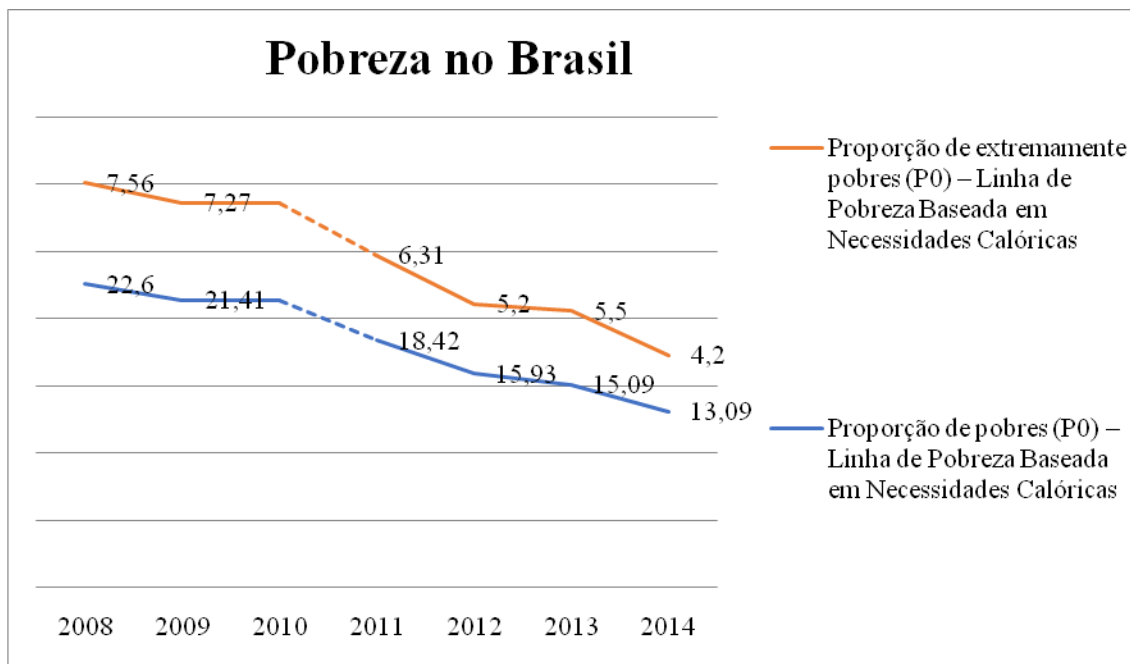
<sup>129</sup> O salário mínimo brasileiro atualmente é de R\$ 937,00, o que equivale aproximadamente €280,00 euros.

principais programas sociais como o Benefício da Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família utilizam esse referencial como critério de inclusão das famílias” (Santos & Arcoverde, 2011).

Deste modo, dizem as autoras que os parâmetros estão relacionados aos mínimos sociais de sobrevivência, tendo em vista que os cálculos para definição da linha de pobreza e extrema pobreza estão relacionados à cesta básica de alimentos simplificada<sup>130</sup>, referente ao teor mínimo nutricional para a existência física.

A pobreza no Brasil tem um parâmetro absoluto, em comparação com Portugal, visto que o Estado Brasileiro se volta especialmente para o combate à privação de carências nutricionais.

**Quadro 6 - Evolução da Linha de Pobreza no Brasil**



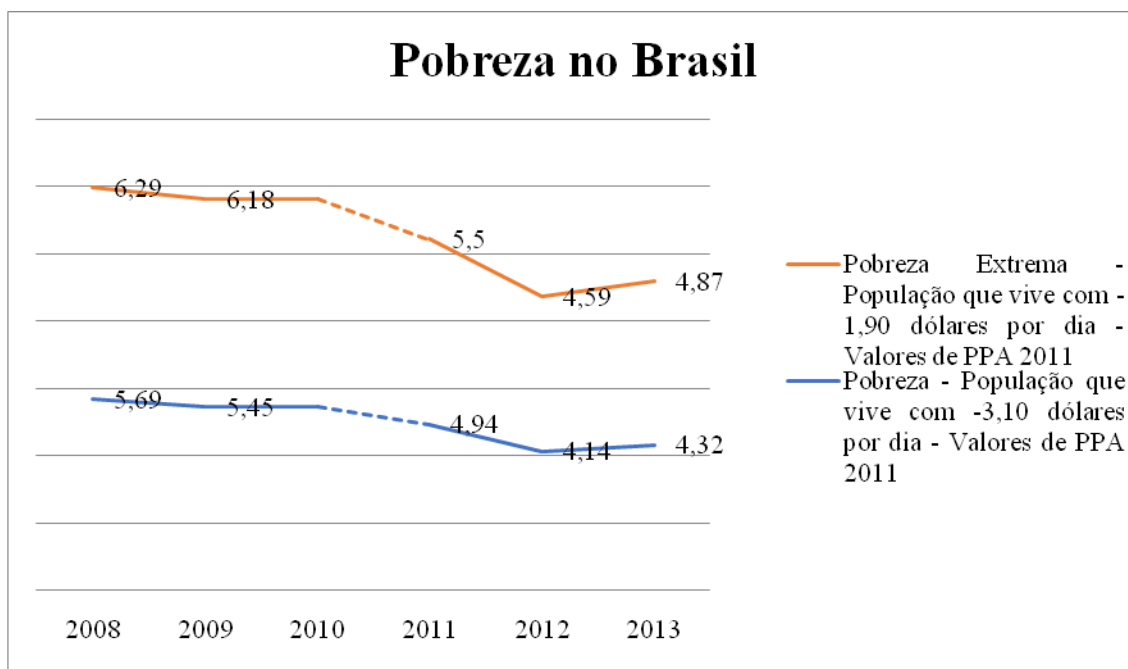
Fonte: IPEA

Assim sendo, constata-se que a pobreza no Brasil tem obtido uma redução, no período temporal de 2008 a 2014, segundo o IPEA. Em 2008 a Taxa de Extremamente Pobres, referente a Linha de Pobreza Baseada em Necessidades Calóricas, era de 7,56%, em 2014, a taxa

<sup>130</sup> Esta metodologia é utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

correspondia a 4,2%. Enquanto a Taxa de Pobreza, neste mesmo parâmetro, obteve uma queda de 22,6% para 13,09% nos respectivos anos.

**Quadro 7 – Evolução da Pobreza e da Pobreza Extrema no Brasil**



Fonte: CEPAL e Banco Mundial<sup>131</sup>

O Brasil obteve uma redução dos indicadores de pobreza o que trouxe, segundo a CEPAL, um “alívio a situação dos pobres e uma melhora relativa das famílias mais pobres entre os mais pobres” (Nações Unidas, CEPAL, 2015, p. 20). O Brasil registou, em 2013, 4,87% da população em pobreza extrema, enquanto em 2008, este número era de 6,29%, segundo CEPAL e Banco Mundial. Pode-se dizer que a redução na taxa de pobreza é consequência das ações das políticas de proteção social no Brasil, especialmente através dos programas de transferências de rendas.

De igual modo, como em Portugal, verifica-se como se dá a pobreza em relação às mulheres e homens no Brasil, segundo a CEPAL.

<sup>131</sup>A CEPAL disponibiliza os dados até o ano de 2013.

### Quadro 8 - Situação da Pobreza no Brasil

População em Situação de Indigência e Pobreza <sup>132</sup>							
Indigência							
Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	7,3	7,0	-	6,1	5,4	5,9	4,6
Homens	7,2	6,9	-	5,9	5,3	5,7	4,4
Mulheres	7,3	7,1	-	6,2	5,5	6,0	4,7
Pobreza							
Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	25,8	24,9	-	20,9	18,6	18,0	16,5
Homens	25,8	24,6	-	20,7	18,4	17,8	16,1
Mulheres	25,8	25,0	-	21,1	18,8	18,2	16,8

Fonte: CEPAL

De acordo com dados da CEPAL observa-se, no quadro acima, uma redução da população em situação de indigência e pobreza, no Brasil, de 2008 a 2014. No que diz respeito aos homens e mulheres, observa-se que as mulheres apresentam uma taxa de pobreza superior à dos homens (16,8% face a 16,1% dos homens, em 2014) e esta posição não se altera em relação à taxa de indigência (4,7% face a 4,4% dos homens, em 2014). Note-se que, no período temporal de 2008 a 2014, as mulheres encontram-se tendencialmente mais vulneráveis à pobreza do que os homens, no Brasil. Ciente desta realidade, o Estado Brasileiro garante certa prioridade à mulher na sua política de erradicação da pobreza. Pode-se observar através do Programa Bolsa Família, por exemplo<sup>133</sup>, que determina que o pagamento de benefícios sociais tem como prioridade as mulheres responsáveis pela família.

### Conclusão do Capítulo

O Brasil tem grandes obstáculos a enfrentar quando confrontado com Portugal, sobretudo em matéria de vulnerabilidade social, especialmente no que diz respeito a pobreza a desigualdade social, embora seja pertinente ter em consideração alguns aspetos mencionados neste Capítulo. Notou-se que nos dois países as mulheres estão numa situação de maior vulnerabilidade, contudo, o Estado Brasileiro tem procurado priorizar a mulher no desenvolvimento de sua política de Assistência Social, embora ainda tem um longo caminho a percorrer. Uma vez que a pobreza no

<sup>132</sup>Percentagem da população total cuja renda média *per capita* está abaixo da linha de pobreza e pobreza extrema.

<sup>133</sup> Lei n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004, Art. 2º - § 14).

Brasil tem um parâmetro absoluto e o Estado Brasileiro volta-se especialmente para o combate à privação de carências nutricionais.

Mesmo que sejam importantes as ações que tenham por fim último a satisfação de necessidades básicas, é fulcral que se promova uma consciência clara, por parte de quem intervém, de que estas ações, embora possam resolver a privação, não contribuem para combater a pobreza eficazmente (Perista & Baptista, 2010). Mais do que uma ação emergencial, as políticas de proteção social devem ser vistas como um direito do cidadão e devem materializar ações que contribuam para a emancipação do indivíduo e do coletivo.

Os Estados, português e brasileiro, se vêem numa conjuntura de agravamento das expressões da questão social na atualidade, e com isso identifica-se alguns desafios na análise. Ambos deveriam ter como prioridade, não apenas atender às questões emergenciais, mas a busca da efetivação dos direitos sociais. As políticas de combate a pobreza desenvolvidas, tanto em Portugal como no Brasil, devem ser consideradas e efetivadas como políticas públicas de garantia universal ao cidadão.



## **CAPÍTULO V – RETRATO SOCIAL DAS UNIDADES TERRITORIAIS ESTUDADAS: PORTUGAL/BRASIL**

Neste capítulo apresentamos um retrato das unidades territoriais estudadas, em Portugal e no Brasil, de forma a possibilitar a ampliação do conhecimento e a compreensão destas duas realidades.

Começamos por fazer uma caracterização dos Municípios de Lisboa, em Portugal, e de Chapecó, no Brasil, no que diz respeito aos aspetos geográficos, económicos, políticos e sociais. Usa-se como referência dados oficiais do Instituto Nacional de Estatística (INE), no caso de Lisboa, assim como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no caso do Chapecó. Acrescenta-se a utilização de dados Estatísticos da União Europeia (EUROSTAT) e da Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Para outros elementos económicos, políticos e sociais toma-se como base o Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD) de 2015. Dentre outros, utilizaram-se também dados de documentos oficiais da Câmara Municipal de Lisboa e da Prefeitura Municipal de Chapecó.

Seguidamente, descrevemos o Programa Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) do município de Lisboa, em Portugal e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), desenvolvido no município de Chapecó, no Brasil, uma vez que a pesquisa tem como seleção os dois programas mencionados. Após, faz-se uma análise do BIP/ZIP e do PAIF.

### **5.1 Lisboa e Chapecó: os territórios da pesquisa**

#### **5.1.1 O município de Lisboa**

O município de Lisboa situa-se aproximadamente a meio da costa ocidental da península Ibérica (Figura 5) e tem uma área territorial de 100,1 km<sup>2</sup>. Segundo o Censo de 2011, realizado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), Lisboa tem uma população de 547.733 habitantes, dentro dos seus limites administrativos. Entretanto, na área metropolitana de Lisboa, residem 2.809.168 pessoas (INE, Estatísticas Demográficas, 2014). De acordo com o Programa das Nações Unidas

para o Desenvolvimento (PNUD) o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de 2014, Lisboa, capital de Portugal, apresenta um IDH de 0.931 e Portugal apresenta 0,830.

**Figura 7 – Localização do Município de Lisboa.**



Fonte: Google Maps

## **Economia**

De acordo com o Eurostat (2015)<sup>134</sup>, Lisboa destaca-se com um Produto Interno Bruto (PIB) por habitante de 108,4 % da média da União Europeia. Representa cerca de 37% do PIB português. A região de Lisboa apresenta um rácio de despesa, de acordo com a Câmara, em I&D de 1,8% do PIB. Segundo a Câmara Municipal (2015), Lisboa é altamente industrializada, onde estão sediadas aproximadamente 317.000 empresas. Dentre isso, o município apresenta uma concentração de grandes empresas multinacionais. Lisboa também se destaca no turismo, sendo uma das principais cidades mais visitada do sul da Europa. Esta uma região onde se localizam os centros de decisão económica de Portugal.

## **Empregabilidade**

Lisboa emprega cerca de 1.385 mil pessoas (29% do emprego do país), manifestando uma produtividade aparente do trabalho 1,3 vezes superior à do país (Câmara Municipal de Lisboa,

---

<sup>134</sup> Eurostat regional year book 2015.

2015)<sup>135</sup>. De acordo com a Câmara Municipal, a região de Lisboa concentra cerca de ¼ da população ativa do país e da população empregada, atingindo o desemprego cerca de 256 mil pessoas. Apresenta uma taxa de atividade alguns pontos percentuais abaixo da média nacional, com particular incidência na população com 45 e mais anos (Câmara Municipal de Lisboa, 2015).

O II Diagnóstico Social 2015-2016 revela um forte agravamento entre dezembro de 2008 e março de 2014 no número de desempregados inscritos nos centros de emprego no concelho de Lisboa, passando respetivamente de 16850 para 33950 desempregados inscritos, sendo a taxa de desemprego no final de 2014 de 14,0%. Verifica-se que esta taxa é variável entre as freguesias do concelho – as que apresentam maior taxa de desemprego são as freguesias de Santa Clara (17,6%), Marvila (16,7%) e Beato (16,6%) e as freguesias com menor taxa de desemprego são o Lumiar (8,0%), o Parque das Nações (8,3%) e Belém (8,4%). Nota-se uma maior dificuldade para o acesso ao mercado de trabalho, especialmente para grupos de maior fragilidade, nomeadamente os que apresentam níveis de escolaridade muito baixos, idades superiores a 45 anos ou que apresentam algum tipo de vulnerabilidade ou incapacidade.

## **Pobreza e Desigualdade**

A "região mais rica" de Portugal registou, entre 1989 e 2009, um aumento de 80% da taxa de pobreza na região de Lisboa, conforme mostra o estudo Desigualdade Económica em Portugal (2012), realizado pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) para a Fundação Francisco Manuel dos Santos. Porém, “isso pode ser explicado pela emergência de novas formas de pobreza, particularmente associadas às grandes concentrações urbanas e ao desemprego” (ISEG, 2012, p. 110)

Ainda conforme o estudo, a região de Lisboa evidencia os maiores índices de desigualdade sejam quais forem os indicadores selecionados. “É, aliás, a única região a apresentar índices de desigualdade regional superiores aos valores médios nacionais para todos os índices” (ISEG, 2012, p. 45).

---

<sup>135</sup> Lisboa, A Economia em Números 2015. Câmara Municipal de Lisboa.

De acordo com Índice de Precariedade Social da Cidade de Lisboa (2014)<sup>136</sup>, do Observatório da Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, houve um aumento no “agravamento nas condições de vida da população residente” em Lisboa, sendo que este aumento foi de 38,6%, de 2008 até 2013.

## **O Desenvolvimento Social em Lisboa**

A Câmara Municipal de Lisboa (CML) é o órgão executivo do município e tem por missão definir e executar políticas que promovam o desenvolvimento do Concelho em diferentes áreas. A Câmara Municipal é composta por 17 autarcas eleitos, representando diferentes forças políticas, sendo 1 o Presidente e 16 vereadores. A Câmara Municipal é o órgão executivo do Município que executa as competências consagradas na Lei 169/99 de 14 de setembro, em áreas como: a organização e funcionamento/gestão corrente; planeamento do urbanismo e da construção; relação com outros órgãos autárquicos, etc.

Na atual estrutura orgânica da CML, organização administrativa que conta com cerca de 10 mil funcionários, para além das empresas municipais, o desenvolvimento social é confiado ao Departamento de Desenvolvimento Social, incluído na Direção Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social (DMHDS). Este departamento conduz a generalidade das políticas, programas e medidas do município na área social.

### **Figura 8- Organograma da DMHDL**

---

<sup>136</sup> Foram definidos três “patamares de alerta” para constituir os indicadores que compõe o Índice. Assim, num primeiro patamar, que incide sobre Estilos de Vida e Consumo, permite detectar alterações na gestão dos orçamentos familiares face a uma efectiva ou receada redução do rendimento em áreas como educação, saúde, transporte, lazer; um segundo patamar, que evidencia dificuldade em assegurar as despesas comprometidas, como créditos diversos, despesas básicas que se revelam sobretudo nas despesas com habitação (renda ou crédito, água, electricidade, gás) e um terceiro patamar, que permite caracterizar o recurso aos apoios sociais. Sendo assim então: Rendimentos; Estilo de Vida / Consumo; Despesas Básicas; e Apoio Social. Dentro de cada patamar foram identificadas as áreas de análise mais relevantes e respetivos indicadores, totalizando 104 indicadores provenientes de 40 entidades públicas e privadas.



Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, 2015/Organograma.

Porém, grande parte desse trabalho tem uma natureza interdisciplinar e intersectorial que se articula com os agentes exteriores à CML.

Diretamente dependentes da DMHDS são de salientar, além do próprio Departamento do Desenvolvimento Social (DDS), os contributos dados:

- pelo Departamento de Política de Habitação (DPH), que gere a atribuição de espaços não habitacionais municipais;
- pela Equipa de Projeto do Programa Local de Habitação, que monitoriza as Cartas de Equipamentos e colabora na elaboração de planos territoriais ou estratégicos;
- pelo Grupo de Trabalho do Programa Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP).

Na restante estrutura orgânica da CML, o DMHDS também faz a articulação com:

- a Unidade de Coordenação Territorial, que engloba as cinco Unidades de Intervenção Territorial de Lisboa, que desenvolvem as políticas municipais de proximidade;
- os Departamentos do Desporto e da Educação, que apoiam associações e clubes e desenvolvem intensa atividade junto das escolas;
- a Direção Municipal de Cultura, que apoia coletividades, associações e agentes culturais com projetos com uma vertente social relevante; e
- a Direção Municipal de Economia e Inovação, que se insere nos domínios da inovação e da criação de emprego, a visar a coesão social da cidade.

No universo das empresas municipais, destaca-se a GEBALIS, que gere os bairros municipais de Lisboa e que conta com estruturas descentralizadas próprias, os Gabinetes de Bairro, que desenvolvem o apoio aos residentes nestes bairros e dinamizam parcerias locais com vista à sua melhoria. No entanto, com o objetivo de intervir na realidade social de Lisboa, em 2006, foi criada a Rede Social de Lisboa<sup>137</sup>, com objetivo de incentivar os organismos do setor público (serviços desconcentrados e autarquias locais), instituições solidárias e outras entidades que trabalham na área da ação social, a conjugarem os seus esforços para prevenir, atenuar ou erradicar situações de pobreza e exclusão e promover o desenvolvimento social local através de um trabalho em parceria. O objetivo da Rede é o planeamento social local, reforçando as questões da coerência entre o órgão de planeamento e os diversos instrumentos de planeamento de carácter nacional e municipal, salientando-se os Planos Diretores Municipais, e a eficácia e a eficiência na alocação de recursos.

O Conselho Local de Ação Social de Lisboa (CLAS-Lx)<sup>138</sup> é o órgão máximo da Rede Social. O CLAS-Lx é responsável por aprovar o Diagnóstico Social de Lisboa (DSL). O DSL é usado no apoio à elaboração do Plano de Desenvolvimento Social (PDL), o qual aponta as potencialidades, as fragilidades, as dinâmicas, os recursos e, também, as prioridades de intervenção. Atualmente, a Rede Social de Lisboa integra 425 entidades<sup>139</sup>, sendo a maior Rede Social do país.

O Plano de Desenvolvimento Social 2017-2020 contempla um conjunto de prioridades para a intervenção da Rede Social de Lisboa privilegiando os domínios/grupos de maior vulnerabilidade (crianças, jovens e pessoas idosas), no que diz respeito à violência doméstica;

---

<sup>137</sup> Através de um Protocolo de Colaboração entre a Câmara Municipal de Lisboa, a Santa Casa de Misericórdia de Lisboa e o Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa (atual ISS, I.P. - Centro Distrital de Lisboa), visa uma colaboração de carácter regular e permanente para a respetiva coordenação e dinamização dos trabalhos (Diagnóstico Social de Lisboa 2015-2016). A Rede transformou-se numa estrutura orgânica com estatuto definido pelo Decreto-lei n.º 115/2006, de 14 de junho.

<sup>138</sup> O Conselho Local de Ação Social de Lisboa (CLAS-Lx) foi constituído a 11 de dezembro de 2006, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, sendo a sua coordenação assegurada por uma Comissão Tripartida (CT) composta pela Câmara Municipal de Lisboa (CML), Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) e Centro Distrital de Lisboa do ISS. IP (Plano de Desenvolvimento Social 2017-2020).

<sup>139</sup> Salienta-se, que cerca de metade (47%) dos parceiros do CLAS-Lx são Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) ou equiparadas e que 25 % correspondem a Associações, onde se identificam 11 Associações de Moradores/Residentes, 4 Associações de Pais e 2 Associações de Estudantes (Plano de Desenvolvimento Social 2017-2020).

deficiência; saúde mental; comportamentos aditivos; e sem abrigo. Além disso, a promoção da empregabilidade (redes locais) também é considerada um dos grandes objetivos.

### **5.1.2 O município de Chapecó**

Chapecó está localizada a 642 quilômetros da capital do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, região Sul do Brasil. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população de Chapecó é de 183.530 habitantes, com uma população urbana de 92 %, de acordo com o Censo Demográfico de 2010<sup>140</sup>, e densidade demográfica de 293 habitantes/km<sup>2</sup>. Porém, estima-se uma população, em 2016, de mais de 209 mil habitantes, segundo o mesmo Instituto. O município tem uma área territorial de 626,060 km<sup>2</sup>. Chapecó registra o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,790<sup>141</sup>, considerado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) 2013, como cidade de Alto Índice de Desenvolvimento Humano.<sup>142</sup>O seu Índice de Gini é de 0,38. Segundo o IBGE Cidades 2010, o PIB é de 4.559.650 mil reais e o PIB *per capita* de R\$ 24.839.

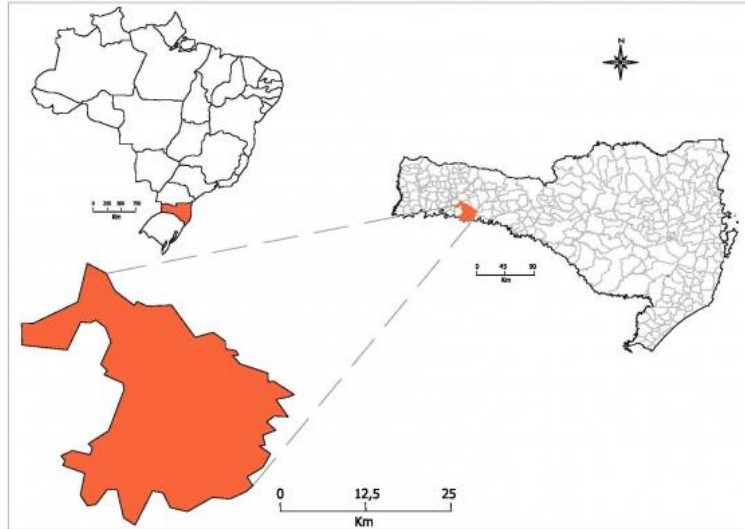
#### **Figura 9 - Localização do município de Chapecó**

---

<sup>140</sup> Sendo 168.113 habitantes urbanos e 15.417 habitantes rurais.

<sup>141</sup> A dimensão que mais contribui para o IDH do município é Longevidade, com índice de 0,871, seguida de Renda, com índice de 0,779, e de Educação, com índice de 0,727. É importante referir que o índice de Chapecó está acima dos índices de Santa Catarina (0,774) e do Brasil (0,727). Chapecó ocupa a 67<sup>a</sup> posição entre os 5.565 municípios brasileiros, de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

<sup>142</sup> As informações são do Atlas IDHM 2013 no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento das Nações Unidas, com dados do Censo Demográfico de 2010 feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



Fonte: IBGE

## Economia

Em 2014, Chapecó tinha um PIB per capita de R\$ 38184.47. Na comparação com os demais municípios do estado, sua posição era de 44 de 295. Já na comparação com cidades do Brasil todo, sua colocação era de 430 de 5570. Em 2015, tinha 61.1% do seu orçamento proveniente de fontes externas. Em comparação às outras cidades do estado, estava na posição 265 de 295 e quando comparado a cidades do Brasil todo ficava em 4793 de 5570.

Segundo o IBGE, o município de Chapecó exerce a função de “Capital do Oeste de Santa Catarina”, sendo pólo de uma região com mais de 200 municípios e com mais de 1 milhão de habitantes<sup>143</sup>. O município se constitui num importante pólo regional, de acordo com Reche & Sugai (2008), principalmente devido à concentração das maiores empresas agroindustriais do Brasil<sup>144</sup>, bem como pela sua alta capacidade de polarização econômica.

Segundo o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)<sup>145</sup>, da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, referente ao ano de 2013, que apresenta dados das três

<sup>143</sup> 1.200.230 habitantes, IBGE 2007.

<sup>144</sup> Duas das maiores indústrias de carne de aves e de suínos do Brasil, Sadia S/A e a Aurora, estão instaladas em Chapecó e contribuem para destacar mundialmente o município no ramo de exportação de carne de aves (Reche & Sugai, 2008).

<sup>145</sup> É um estudo do Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & renda, Educação e Saúde. Criado em 2008, ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde.



principais áreas de desenvolvimento humano: emprego e renda, educação e saúde, Chapecó está acima da média estadual e nacional em desenvolvimento, ocupando a 3ª colocação entre os 295 municípios do Estado, com um índice de 0.8602, e na 52ª colocação entre os 5.565 municípios brasileiros.

No entanto, mesmo com o desenvolvimento presente no município, este não garante qualidade de vida e renda suficiente para todas as famílias.

## **Empregabilidade**

De acordo com dados do IBGE em 2015 o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de 2.7 salários mínimos<sup>146</sup>. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total em Chapecó era de 42.7% (população total conforme o Censo de 2010 era de 183.530 pessoas). Ainda sobre a taxa de pessoas ocupadas, conforme o IBGE, Chapecó apresentava no referido ano 87.799 pessoas nesta condição. Considerando apenas os domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, o município apresentava 24.7% da população nessas condições.

## **Pobreza e Desigualdade**

Santa Catarina, de acordo com o Censo de 2010, tinha uma população de 6.248.436 habitantes, e uma área de 95.737,895 km<sup>2</sup>, com incidência da pobreza em 2003 de 27,19%. Mesmo diante disso é um Estado que figura frequentemente os melhores índices de desenvolvimento no Brasil.

Contudo, segundo dados do IBGE relacionados ao Mapa de Pobreza e Desigualdade dos Municípios Brasileiros, 2003<sup>147</sup>, a incidência de pobreza em Chapecó atinge 33,77% da população do município, ou seja, o município é o terceiro município no ranking da pobreza no Estado, conforme a pesquisa. Em Chapecó<sup>148</sup> a maior concentração de pessoas na linha da

---

<sup>146</sup> O valor do salário mínimo em 2015 era de R\$ 788,00 no Brasil.

<sup>147</sup> A pobreza absoluta, no Brasil, é medida a partir de critérios definidos por especialistas que analisam a capacidade de consumo das pessoas, sendo considerada pobre aquela pessoa que não consegue ter acesso a uma cesta alimentar e a bens mínimos necessários à sua sobrevivência.

<sup>148</sup> De acordo com o IBGE, em Santa Catarina há 102,6 mil pessoas na linha da pobreza extrema. O Estado obteve o menor índice de miséria do Brasil.

extrema pobreza está na zona urbana, 181 domicílios de um total de 263. A média de rendimentos nominais mensais domiciliares é de R\$ 44,22<sup>149</sup>. A evolução da desigualdade de renda em Chapecó, através do Índice de Gini, passou de 0,56, em 1991, para 0,57, em 2000, e para 0,48, em 2010.

### **Assistência Social em Chapecó**

No âmbito da autonomia o governo municipal de Chapecó tem por objetivo assegurar “os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça” (Chapecó, Lei Orgânica, 1990). Desta forma, o Município assume a responsabilidade de executar, na área de sua circunscrição territorial, com recursos da seguridade social, consoante normas gerais federais, os programas de ação governamental na área de assistência social (Chapecó, Lei Orgânica, 1990, Art. 112). Além disso, o governo municipal garante, através de sua legislação, a universalidade no atendimento social, e assegura a proteção à família, maternidade, infância, adolescência, velhice e pessoas portadoras de deficiências (Chapecó, Lei Orgânica, 1990, Art. 113).

Chapecó pretende buscar parte do que se propõe em lei, através do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), este que integra a rede de serviços de ação continuada da Assistência Social financiada pelo governo brasileiro, facultado exclusivamente pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), sendo o CRAS a unidade pública estatal de referência da rede de proteção social básica e as portas de entrada para os serviços proporcionados pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SEASC) de Chapecó.

A SEASC foi criada pela Lei Complementar n.º 498, de 17 de dezembro de 2012<sup>150</sup>, com o objetivo de cumprir com o que preconiza a PNAS.

De acordo com o Artigo 62º da lei em vigor é competência da Secretaria de Assistência Social:

I – Gestionar a Política de Assistência Social do município, alinhada as normas operacionais do SUAS;

---

<sup>149</sup> Perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

<sup>150</sup> Algumas alterações foram realizadas através da Lei Complementar n.º 575/2016.

II - Representar o Executivo Municipal nos atos relativos a Política de Assistência Social, sempre que se fizer necessário;

III - Coordenar as questões de ordem administrativa, financeira e funcional relativas aos Serviços, Projetos e Programas da Secretaria;

IV - Administrar as receitas e despesas, assinar ajustes, convênios, contratos, parcerias e demais atos da Secretaria;

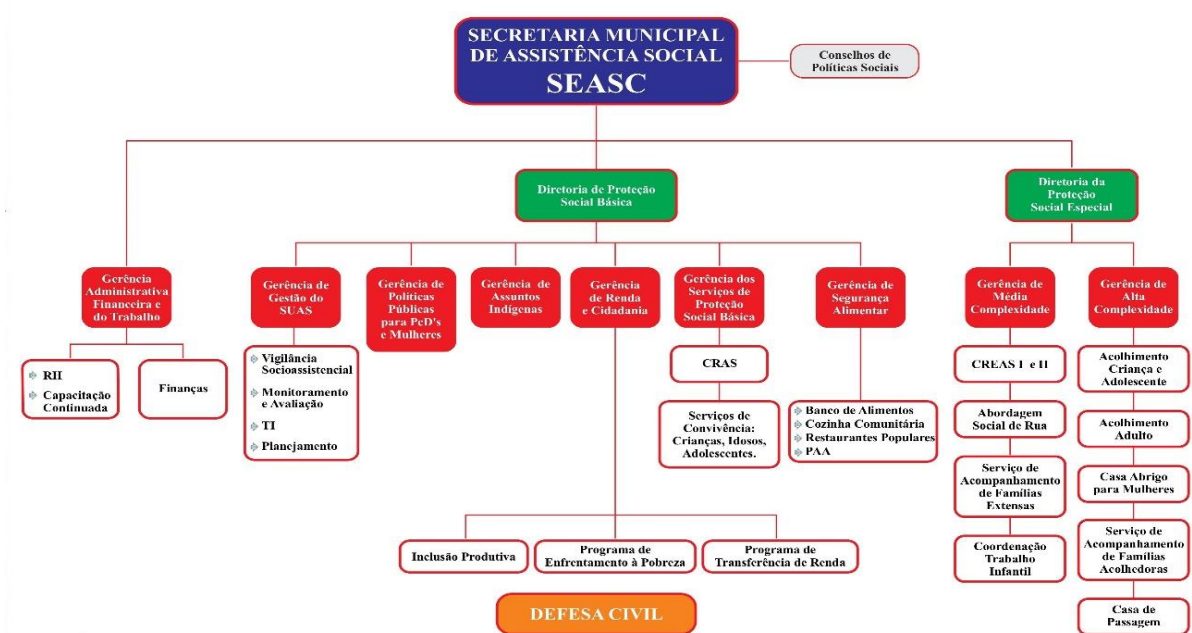
V - Planejar e organizar as ações da Secretaria, visando o aprimoramento da gestão e a sustentabilidade da organização;

VI - Coordenar as atividades de aperfeiçoamento e desenvolvimento dos trabalhadores do SUAS;

VII - Divulgar atos, normas e resoluções da Secretaria; e

VIII - Promover a articulação entre a Secretaria e órgãos de controle social, entidades e parceiros, visando fortalecer a rede sócio assistencial.

**Figura 10 - Organograma da SEASC**



Fonte: SEASC (2017)

A Secretaria de Assistência Social traz na sua estrutura a Diretoria de Proteção Social Básica e a Diretoria de Proteção Social Especial.

À Diretoria de Proteção Social Básica compete coordenar as questões de ordem administrativa, financeira e funcional relativa aos Serviços, Projetos e Programas de Proteção Social Básica e assumir e representar, em caso de necessidade, o Secretário de Assistência Social.

À Diretoria de Proteção Social Básica subordinam-se a:

1. Gerência de Renda e Cidadania, a quem compete: coordenar e gerenciar a execução dos programas voltados a inclusão produtiva; gerenciar o apoio ao artesanato e economia solidária; gerenciar os programas de enfrentamento à pobreza; e gerenciar os programas de transferência de renda.
2. Gerência de Gestão do SUAS, a quem compete: coordenar e gerenciar a vigilância social no município; efetuar o monitoramento e avaliação dos programas, projetos e serviços da Secretaria e das Entidades Sócio Assistenciais; gerenciar as Ferramentas e Tecnologias de Informação do SUAS; gerenciar e acompanhar o Planejamento; e gerenciar as atividades de Capacitação Continuada dos Trabalhadores do SUAS.
3. Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional, a quem compete: gerenciar a execução dos programas de Segurança Alimentar, Restaurantes Populares, Cozinha Comunitária, Programa de Aquisição de Alimentos e Banco de Alimentos; desenvolver ações de Educação Alimentar e Combate à Insegurança Alimentar, junto às famílias.
4. Gerência de Assuntos Indígenas, a quem compete: gerenciar os assuntos relacionados as comunidades indígenas localizadas no município de Chapecó; coordenar grupos de trabalho e comissões que tratem de assuntos indígenas; gestionar com os demais órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal ações visando o atendimento de demandas e pleitos das comunidades indígenas; auxiliar na elaboração de projetos que visem o desenvolvimento das ações com as comunidades indígenas; gerenciar as ações sócio assistenciais desenvolvidas junto as Aldeias Indígenas; promover a articulação das lideranças indígenas com os órgãos públicos e sociedade civil; desenvolver outras atividades que lhe forem atribuídas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal ou pelo Secretário.
5. Gerência de Serviço de Proteção Social Básica, a quem compete: gerenciar e coordenar os Centros de Referência de Assistência Social; gerenciar os Serviços de convivência para crianças, adolescentes, idosos, mulheres e pessoas com deficiência; coordenar os Programas Cidade do Idoso e UMIC-Universidade da Melhor Idade de Chapecó; coordenar a concessão de Benefícios Eventuais e atendimentos emergenciais às famílias.
6. Gerência de Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência, Mulheres e Idosos, a qual compete: a formulação de políticas públicas e a proposição de diretrizes ao Chefe do Poder Público, visando

às necessidades da pessoa com deficiência, mulheres e idosos; promover a cooperação técnica entre os órgãos do Poder Público e entidades privadas, a fim de assegurar o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à pessoa com deficiência, mulheres e idosos; organizar campanhas e atividades que fomentem a inclusão social da pessoa com deficiência, mulheres e idosos; promover e divulgar eventos e atividades sociais, educacionais, esportivas e culturais referentes à pessoa com deficiência, mulheres e idosos; prestar assessoria à Prefeitura Municipal de Chapecó e seus respectivos órgãos, autarquias e em questões que digam respeito à pessoa com deficiência, mulheres e idosos; promover a realização de estudos, de pesquisas, formando um banco de dados, e ou de debates sobre a situação da população de pessoas com deficiência, mulheres e idosos neste município; efetuar intercâmbio com instituições públicas, privadas, estaduais, nacionais e estrangeiras, visando à busca de informações para qualificar as políticas públicas a serem implantadas; instituir projetos e ações visando o acesso da pessoa com deficiência, mulheres e idosos à educação e ao mercado de trabalho; e executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser designadas pela autoridade superior (Lei Complementar n.º 575/2016, Art. 63)

Quanto à Diretoria de Proteção Social Especial compete: coordenar as questões de ordem administrativa, financeira e funcional relativa aos Serviços de Proteção Social Especial; e dirigir a política de proteção social especial no município de Chapecó.

À Diretoria de Proteção Social Especial subordinam-se:

1. Gerência de Média Complexidade, a quem compete: coordenar a execução dos serviços dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS); gerenciar os serviços de Resgate Social e Abordagem Social de Rua; gerenciar o acompanhamento à Famílias Subsidiadas.
2. Gerência de Alta Complexidade, a quem compete: coordenar a execução dos serviços do Sistema de Acolhimento para Crianças e adolescentes, compreendendo Abrigo municipal, Casas Lares e Famílias Acolhedoras; gerenciar os serviços de Acolhimento para adultos, compreendendo Casa Abrigo para mulheres vítimas de Violência e Casa de Passagem (Lei Complementar n.º 575/2016, Art. 64)<sup>151</sup>.

## **5.2 O Programa Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) em Lisboa**

---

<sup>151</sup>A SEASC é acompanhada, avaliada e fiscalizada pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Instituído em Chapecó, juntamente com o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), pela Lei n.º 3654, de 31 de agosto de 1995, e atualmente reestruturado, em 27 de março de 2014, pela Lei Ordinária n.º 6565. Este órgão reúne representantes do governo e da sociedade civil para discutir, estabelecer normas e fiscalizar a prestação de serviços sociais públicos e privados no município.

A proposta de um programa para requalificação dos “bairros de intervenção prioritária” de Lisboa surge no âmbito dos objetivos do Programa Local de Habitação (PLH), aprovados pelos órgãos autárquicos no final de 2009, de acordo com o Relatório da Metodologia de identificação e construção da carta dos BIP/ZIP, 2010. O conceito de Bairro de Intervenção Prioritária foi trabalhado a partir da definição de “Bairro Crítico” (Resolução do Conselho de Ministros 142/2005 de 2 de agosto), em conjugação com a pesquisa de indicadores socioeconómicos, urbanísticos e ambientais. Evoluiu-se depois para uma definição, que inclui não apenas Bairros de Intervenção Prioritária (BIP), mas também Zonas de Intervenção Prioritária (ZIP).

Desta forma, os Bairros de Intervenção Prioritária (BIP) “são bairros onde se concentram carências sociais, casas degradadas ou falta de equipamentos e transportes e que por isso precisam de uma intervenção prioritária do Município” (Relatório da Metodologia de identificação e construção da carta dos BIP/ZIP, 2010, p. 5). As “Zonas de Intervenção Prioritária” (ZIP) não reúnem características de “bairro”, mas evidenciam problemáticas semelhantes.

As delimitações de BIP/ZIP foram transpostas para suporte cartográfico (Figura 02). E estas foram as seguintes: Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU)<sup>152</sup>; Área Urbana de Génese Ilegal (AUGI)<sup>153</sup>; Bairros Municipais com problemáticas especiais (sob a responsabilidade da Gestão do Arrendamento Social em Bairros Municipais de Lisboa, GEBALIS<sup>154</sup>); Zonas Remanescentes do Plano de Intervenção Médio Prazo (PIMP) e do Plano Especial de Realojamento (PER)<sup>155</sup>; Bairros com problemas graves pendentes, que pertenciam ao

---

<sup>152</sup> No concelho de Lisboa há 15 ACRRUs. A delimitação das ACRRUs é feita nos termos do Artigo 41º do Decreto-Lei n.º 794/76 de 5 de novembro (Lei de Solos).

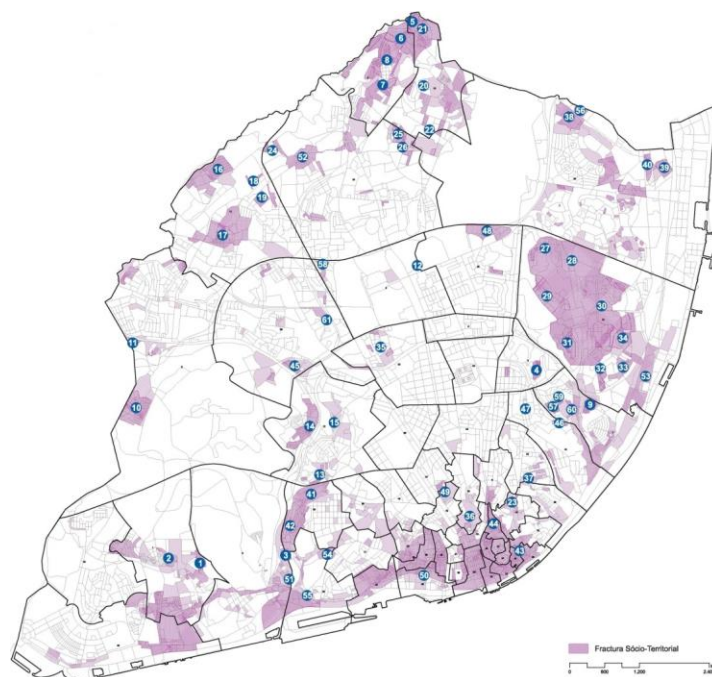
<sup>153</sup> As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) correspondem a áreas que são delimitadas pela Câmara Municipal, ao abrigo da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, alterada pela Lei n.º 10/2008, de 20 de fevereiro. Estas áreas correspondem a “bairros” que surgiram depois de 1965 sem que o seu loteamento tenha sido aprovado pela Câmara Municipal, ou surgiram anteriormente a essa data, mas em que a maioria das construções não esteja legalizada. Em 2008, através da deliberação n.º 1330/CM/2008, a Câmara Municipal de Lisboa delimitou 10 AUGI e apontou a forma poderiam ser legalizadas (por plano de pormenor ou por loteamento).

<sup>154</sup> A GEBALIS foi criada em 1995 como empresa municipal com o objetivo de promover a gestão social, patrimonial e financeira dos bairros municipais, construídos ao abrigo do PIMP - Programa de Intervenção a Médio Prazo e do PER - Programa Especial de Realojamento. Estes programas visavam eliminar os bairros de barracas que existiam em Lisboa (num total de cerca de 20.000 famílias), através da construção ou aquisição de habitação social em terrenos municipais. Em 2003 a Câmara Municipal de Lisboa (CML) decidiu passar para a gestão da GEBALIS os bairros municipais mais antigos, e até aqui sob gestão da CML.

<sup>155</sup> Ambos são programas especiais de realojamento. Em 1987 foi celebrado o Protocolo de Acordo do Plano de Intervenção a Médio Prazo para a Habitação Social de Lisboa (PIMP) entre a Câmara de Lisboa e a Secretaria de Estado da Construção e Habitação, mediante um acordo de cooperação tripartido entre o Instituto Nacional de

extinto Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL)<sup>156</sup>; Área de intervenção da Sociedade de Reabilitação Urbana Ocidental (SRU Ocidental)<sup>157</sup>; e a Área de intervenção do Programa Viver Marvila<sup>158</sup>.

**Figura 11 - Os Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária**



Fonte: Carta BIP/ZIP, Câmara Municipal de Lisboa

Como segunda abordagem à delimitação de BIP/ZIP selecionou vários indicadores relevantes (indicadores estatísticos geo-referenciáveis, indicadores sociais e económicos, a taxa de esforço de recuperação de edifícios, calculada de acordo com a fórmula abaixo indicada, a

---

Habitação, o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado e o Município de Lisboa. O PIMP tinha por objetivo definir, quantificar, programar e financiar a construção de habitação social, destinado ao realojamento de famílias que ocupam barracas ou fogos de construção precária em mau estado e a dar resposta a necessidades urgentes de libertação de terrenos destinados a infraestruturas viárias de importância vital. O Acordo Geral de Adesão ao PER entre o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), o Instituto Nacional de Habitação (INH) e o Município de Lisboa foi assinado em 1994. Acresce que este Acordo de Adesão só foi assinado com os Municípios que integram as áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, por ser nestes municípios que se concentrava a quase totalidade das barracas existentes a nível do país.

<sup>156</sup> Nascido da Revolução de 25 de Abril de 1974, em Portugal, o SAAL foi uma experiência pioneira no contexto europeu que propunha a constituição de brigadas técnicas lideradas por arquitetos que, em colaboração com as populações, tinham por objetivo enfrentar as prementes necessidades habitacionais de comunidades desfavorecidas. Ficou ativo até outubro de 1976.

<sup>157</sup> O SUR Ocidental (corresponde a zona monumental da Ajuda e de Belém).

<sup>158</sup> Viver Marvila é um programa de reabilitação e desenvolvimento integrado promovido pela Câmara Municipal de Lisboa e pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana e que tem como parceiros a Junta de Freguesia de Marvila, a GEBALIS e as organizações locais e a população em geral. Abrange os bairros das Amendoeiras/Olival, Armador, Condado, Flamengo e Lóios.

concentração de alojamentos vagos e a idade média dos edifícios, e etc.) para identificar as situações mais críticas nas dimensões socioeconómicas, urbanística e ambiental. Isso permitiu a criação de um índice social e um índice urbano de forma composta, o qual sintetiza as ocorrências mais críticas nas dimensões socioeconómica e urbanística.

A metodologia usada possibilitou a participação e envolvimento dos serviços e empresas municipais, das comissões permanentes da Assembleia Municipal de Habitação e Urbanismo, das juntas de freguesia e das associações de moradores dos bairros identificados.

Após este percurso, o Programa Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) teve o seu início em 2011. Este dinamiza parcerias com o objetivo de desenvolver diversas intervenções, ou seja, é um “instrumento de política pública municipal que visa dinamizar parcerias e pequenas intervenções locais de melhoria dos “habitats” abrangidos, através do apoio a projetos locais que contribuam para o reforço da coesão socio-territorial no município” (Câmara Municipal de Lisboa, 2015).

O BIP-ZIP “aposta na iniciativa dos moradores para que assumam o local onde vivem como seu e transformem meras casas e prédios em verdadeiros bairros” (Câmara Municipal de Lisboa, 2015). Este mantém-se no quadro do Programa Local de Habitação (PLH).

### **Os objetivos específicos do Programa**

- Promoção do desenvolvimento local, fomentando a cidadania ativa, a capacidade de auto-organização e a procura coletiva de soluções, através da participação da população na melhoria das suas condições de vida;
- Contribuir para uma efetiva melhoria destes espaços, de forma a permitir e reforçar a sua integração na cidade, sem discriminações no acesso aos bens e serviços que a todos são devidos;
- Criar um clima favorável ao desenvolvimento pessoal e à capacidade de iniciativa local.

Os projetos podem situar-se em três áreas de intervenção:

1. Intervenções pontuais: que seriam, por exemplo, ações de formação ou sensibilização, limpeza do espaço público, exposições, campanhas, eventos comunitários, criação de páginas de Internet, entre outras atividades que impliquem o despoletar de convívios e dinâmicas comunitárias e a participação dos cidadãos;



2.Serviços à comunidade: criação de espaços de Internet, de ocupação de crianças, jovens ou idosos, bibliotecas, mediatecas, edição de publicações e outros suportes informativos de e para a comunidade, sistemas de trocas locais, hortas comunitárias, entre outros serviços de interesse para as populações dos BIP/ZIP;

3.Pequenos investimentos e ações integradas: recuperação de instalações destinadas à prestação de novos serviços à comunidade, requalificação do espaço público, apoio ao empreendedorismo e às atividades económicas, podendo englobar várias ações previstas nos escalões anteriores. Todas as ações, independentemente da área de intervenção, devem considerar uma área temática e destinatário preferenciais.

O Programa destina-se exclusivamente a apoiar atividades e projetos para serem desenvolvidos nos 67 Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária inscritos na Carta dos BIP/ZIP de Lisboa<sup>159</sup>, aprovada pela Assembleia Municipal através da Deliberação 15/AML/2011 de 01 de março.

### **Temáticas e Destinatários**

O Programa considera as seguintes temáticas a ter em conta na elaboração e apresentação das candidaturas:

1.Melhorar a Vida no Bairro: Projetos cuja ideia principal seja melhorar a imagem do bairro, por parte dos moradores e da sociedade, desde o aspeto visual à superação de preconceitos sociais; Projetos que promovam o sentido de pertença e corresponsabilidade com o património comum, através de atividades lúdicas e culturais; Projetos que se direcionem principalmente para o desenvolvimento de atividades desportivas e de lazer favorecendo a coesão do bairro e/ou inter-bairro.

2.Competências e Empreendedorismo: Projetos que se direcionem para a formação dos vários grupos vulneráveis no sentido de ajudar à resolução de problemas e desenvolver boas práticas pessoais e comunitárias; Projetos desenvolvidos por/para os moradores que promovam a economia local e que pretendam alavancar as atividades económicas; Projetos que fomentam a troca de saberes com o objetivo de criar novas competências, tendo em vista a autonomia.

---

<sup>159</sup> As delimitações de BIP/ZIP foram transpostas para suporte cartográfico enquadradas no conceito de “Bairro Crítico”. Foram selecionados vários indicadores relevantes para identificar as situações mais críticas nas dimensões socioeconómica, urbanística e ambiental, o que permitiu construir um índice social e um índice urbano com expressão gráfica à escala de quarteirão (subseção estatística).

3.Reabilitação e Requalificação de Espaços: Projetos direcionados para a (re)qualificação do espaço público, espaços de lazer e fruição, por iniciativa da Comunidade e em prol da mesma; Projetos que visem a requalificação de espaços não habitacionais em benefício dos residentes e/ou destinados a melhorar e/ou aumentar a qualidade dos serviços prestados à Comunidade; Projetos de Intervenção Urbanístico-Legal que promovam intervenções no tecido edificado e/ou a regularização de questões urbanísticas e patrimoniais (como os casos das ex SAAL, ex Cooperativas e AUGI's).

4.Inclusão e Prevenção: Projetos que promovam a prevenção de comportamentos de risco e contribuam para a segurança pessoal e dos vários grupos, concorrendo para a integração na Comunidade e na Sociedade; Projetos que contribuam para a melhoria dos cuidados com a saúde, a mobilidade e a acessibilidade, promovendo a integração social dos mais desfavorecidos; Projetos que promovam a utilização da Novas Tecnologias como forma de superar a exclusão e promover o acesso a novas fontes de informação.

5.Promoção da Cidadania: Projetos que promovam a participação dos moradores na identificação e resolução de seus próprios problemas (ex: problemas de vizinhança); Projetos que promovam iniciativas pessoais e coletivas para melhorar a convivência intergeracional e intercultural; Projetos que promovam a corresponsabilidade na qualidade de vida do Bairro (Ciclo e Regras do Programa BIP/ZIP Lisboa 2016, Parcerias Locais)

Quanto aos destinatários, o BIP/ZIP, prioriza ações voltadas para:

1. Crianças: Ações dirigidas às crianças do/no bairro, durante o dia, fins-de-semana e férias; Apoio escolar dirigido às crianças; Ações dirigidas às crianças para desenvolvimento de competências pessoais, familiares e comunitárias.
2. Jovens: Ações dirigidas aos jovens do/no bairro, durante o dia, fins-de-semana e férias; Apoio escolar dirigido aos jovens; Ações dirigidas aos jovens para desenvolvimento de competências pessoais, familiares e comunitárias.
3. Idosos: Ações dirigidas aos idosos do/no bairro promovendo o envelhecimento ativo e saudável; Ações dirigidas aos idosos do/no bairro com vista ao desenvolvimento e partilha de competências;
4. Ações dirigidas aos idosos do/no bairro combatendo a solidão e o isolamento.
5. Família: Ações que promovam o apoio às necessidades da gestão doméstica; Ações que promovam a prevenção e a resolução de problemáticas no seio da família; Ações que promovam a aquisição e partilha de competências familiares.
6. Comunidade: Ações que promovam a coesão social com a participação de toda a comunidade; Ações que promovam a responsabilidade e o sentido de pertença dos Espaços Públicos, por parte

de toda a Comunidade; Ações que criem novas valências ao serviço de toda a Comunidade (Ciclo e Regras do Programa BIP/ZIP Lisboa 2016, Parcerias Locais).

## **As parcerias e as candidaturas**

As Juntas de Freguesia<sup>160</sup> que incluam nos seus territórios pelo menos um BIP/ZIP e as organizações com natureza formal e não formal sem fins lucrativos que aí desenvolvam ou se proponham desenvolver intervenções podem ser os parceiros da Câmara Municipal de Lisboa, neste Programa.

Conforme o BIP/ZIP, todas as candidaturas devem ser apresentadas por uma parceria territorial composta por pelo menos duas entidades, sendo que uma delas deverá estar legalmente constituída. As entidades que participam em candidaturas poderão ser promotoras ou parceiras. As entidades promotoras celebram o protocolo com a Câmara Municipal de Lisboa, recebem as verbas, são responsáveis pela gestão financeira do projeto e têm obrigatoriamente de estar legalmente constituídas. As entidades parceiras são associadas do projeto, mas não têm responsabilidade na gestão financeira do mesmo. As entidades, promotoras e/ou parceiras, não podem apresentar mais do que uma candidatura por território BIP/ZIP.

Quanto às Juntas de Freguesia, estas só podem apresentar projetos para os BIP/ZIP do seu território e que não constituam sobreposição às suas próprias competências. As Juntas de Freguesia que se candidatarem como promotoras de projetos deverão fazê-lo sempre em co-promoção com pelo menos uma organização de base local. O valor máximo de atribuição de verba à Junta de Freguesia não poderá ultrapassar os 50% do valor total solicitado na candidatura.

As organizações sem fins lucrativos que sejam promotoras de projetos deverão estar inscritas na Base de Dados de Fornecedores da Câmara Municipal de Lisboa no momento de submissão de candidatura ao Programa.

---

<sup>160</sup> A Junta de Freguesia é um órgão executivo colegial. A reorganização administrativa concretiza, na cidade de Lisboa, os princípios da descentralização administrativa e da subsidiariedade, através de um modelo específico de distribuição de tarefas e responsabilidades entre os órgãos municipais e os órgãos das freguesias, que visa confiar as competências autárquicas ao nível da administração mais bem colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos (Lei n.º 56/2012 de 8 de novembro, alterada pela Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto, Artigo 3º).

Quanto à formalização da candidatura, as entidades (promotoras e parceiras) que pretendem se candidatar ao Programa devem estar registadas na plataforma online do BIP/ZIP e as candidaturas devem ser apresentadas através de formulário eletrónico criado para o efeito.

## **Financiamento**

A dotação para a edição do Programa é fixada por deliberação da Câmara Municipal, de acordo com a dotação prevista no Orçamento Municipal. Cada projeto apresentado é financiado a 100% e até ao montante máximo de 50.000 € (cinquenta mil euros).

Os apoios financeiros são concedidos mediante a celebração de protocolos de colaboração entre a Câmara Municipal de Lisboa e as entidades promotoras dos projetos. Por outro lado, os financiamentos atribuídos pelo Programa podem ser complementados pelas organizações promotoras e parceiras através de outros apoios e recursos, desde que devidamente declarados e sem incorrer em situações de duplo financiamento das mesmas atividades.

## **Critérios de Avaliação**

A avaliação e seleção das candidaturas têm os seguintes critérios:

1. Participação, com ponderação de 0 a 30; será avaliada a participação das populações dos BIP/ZIP na conceção, no desenvolvimento e na avaliação dos projetos. Importa compreender a abrangência e a intensidade dessa participação nas diferentes fases da vida dos projetos. Será igualmente avaliado o contributo de cada entidade promotora e parceira no desenvolvimento das ações previstas, na sua monitorização e avaliação.
2. Pertinência e Complementaridade, com ponderação de 0 a 20; em termos de pertinência importa compreender em que medida as ações previstas pelos projetos constituem uma resposta relevante e adequada aos problemas identificados em cada BIP/ZIP ao longo do processo de elaboração da Carta e das fichas síntese de cada BIP/ZIP. Relativamente à complementaridade, será avaliada a articulação dos projetos com um ou vários eixos do Programa, nomeadamente o socioeconómico, o ambiental e o urbanístico legal.

Recomenda-se uma vez mais a leitura dos relatórios de suporte da Carta dos BIP/ZIP, no âmbito da qual se poderá encontrar uma clarificação conceptual sobre estes eixos.

3. Coesão Social e Territorial, com ponderação de 0 a 20; para este critério tem particular relevância os referenciais de Metas que os consórcios se propõem atingir na Candidatura. Serão avaliados o contributo dos projetos para o Desenvolvimento Local e o reforço da coesão social e territorial ao nível dos BIP/ZIP. Estes elementos devem ser aferidos no que respeita à promoção da coesão no interior de cada BIP/ZIP, mas também a nível externo, no reforço da integração desses territórios na cidade. Será, assim, avaliado o contributo dos projetos para: i) a promoção de mecanismos de inclusão de grupos sociais em situações de maior vulnerabilidade; ii) o contributo para promover um acesso mais universal a serviços e espaços coletivos; iii) o desenvolvimento de ações que procurem uma abertura do território à envolvente; iv) o reforço dos processos de miscigenação entre diferentes grupos sociais.

4. Sustentabilidade, com ponderação de 0 a 20; será avaliado o compromisso das entidades promotoras e parceiras para assegurar a continuidade da intervenção para além do termo do financiamento do programa. Importa compreender em que medida a parceria: i) define estratégias que garantam a obtenção dos resultados esperados; ii) assegura condições de continuidade dos serviços prestados à comunidade, nomeadamente dos que foram criados ou reforçados no âmbito do projeto.

5. Inovação, com ponderação de 0 a 10. Será avaliada a capacidade de inovação dos projetos nas formas e nos conteúdos previstos para as intervenções, valorizando positivamente os contributos que favoreçam mudanças positivas nos BIP/ZIP. A inovação deve, por isso, ser tida em conta ao nível dos objetivos, das atividades, dos métodos, dos resultados e das parcerias. Importa compreender em que medida os projetos procuram: i) a autonomização dos indivíduos face às situações de vulnerabilidade; ii) um papel ativo dos destinatários no desenvolvimento e na avaliação dos projetos; iii) a rentabilização criativa dos recursos existentes dentro e fora nos BIP/ZIP.

A avaliação é realizada por um júri constituído por elementos da sociedade civil com experiência na Intervenção Local e elementos dos Serviços Municipais das áreas de intervenção

do Programa. A seleção final dos projetos resulta do somatório da pontuação atribuída a cada critério.

## Sustentabilidade

As entidades promotoras e parceiras ficam obrigadas a assegurar, nos respetivos projetos, a continuidade das ações desenvolvidas, de acordo com escalões de financiamento: até 5.000,00€ de apoio, as ações devem ser asseguradas durante a vigência desta edição do Programa; até 25.000,00€ de apoio, a atividade resultante do financiamento deve ter repercussão até pelo menos um ano após a conclusão da edição do Programa; até 50.000,00€ de apoio, a atividade resultante do financiamento deve ter repercussão até pelo menos dois anos após a conclusão desta edição do Programa.

A não garantia da sustentabilidade de projeto prevista poderá implicar a inibição das entidades que o constituem (promotoras ou parceiras) da realização de novas candidaturas e/ou a eventual restituição, de parte ou do todo, do financiamento atribuído na fase prévia de execução. O Programa BIP/ZIP tem um prazo de 12 meses para ser desenvolvido, após os quais em fase de sustentabilidade.

**Quadro 9 - Estatística das Candidaturas de 2011 a 2016**

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016
N.º projetos	80	106	108	146	109	122
Entidades Promotoras		130	122	171	145	159
Entidades Parceiras		255	290	370	209	389
Total Entidades	176 <sup>161</sup>	385	412	541	354	548

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, Candidaturas.

Observámos, no quadro quanto às candidaturas de projetos no BIP/ZIP, um aumento significativo no que se refere ao envolvimento de entidades promotoras e/ou parceiras. Em cada edição os números de entidades têm crescido, o que consideramos um maior envolvimento social na intenção de instituições públicas e/ou privadas em participar e promover ações voltadas às comunidades vulneráveis em Lisboa.

<sup>161</sup> Dezoito juntas de freguesia e 158 entidades da sociedade civil, dados da Câmara de Lisboa.

**Quadro 10 - Estatística dos Projetos BIP/ZIP de 2011 a 2016**

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016
N.º projetos	33	28	52	39	37	42
Entidades Promotoras	34	31	48	44	46	52
Entidades Parceiras	59	73	128	88	124	134
Total Entidades	93	104	176	132	170	186
Atividades	205	185	352	247	213	250

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, 2016.

A edição de 2013 contou com uma dotação em Orçamento Municipal de 1,5 milhão de euros, tendo o Orçamento de 2014 sido aprovado pela Assembleia Municipal a dotação para a edição do referido ano do Programa foi superior a 1,6 milhão de euros, e o orçamento de 2015 para a edição do referido ano do programa teve a mesma dotação. Na edição de 2016 o montante total de apoio Municipal para os 42 projetos também foi superior a 1,6 milhões de euros, contudo, estes projetos contaram ainda com o valor de 647.423€ angariados pelas próprias parcerias, que junto ao financiamento Municipal, totalizou um valor superior a 2.2 milhões de euros ao serviço das comunidades dos territórios de intervenção prioritária (Câmara de Lisboa, Candidaturas 2016) <sup>162</sup>. Notámos que no ano de 2015, edição considerada neste estudo, foram desenvolvidos 37 projetos, sendo estes promovidos por 46 entidades, e tendo estas como parceiras 124 entidades.

### **5.3 O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) em Chapecó**

Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e disponibilizam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. Os CRAS são de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinados à articulação dos serviços

---

<sup>162</sup> A edição do Programa de 2016 promoveu cerca de 250 atividades em 53 territórios BIP/ZIP da cidade de Lisboa e contou com a presença de 76 novas organizações que formaram uma rede BIP/ZIP, com 528 entidades distintas, entre Juntas de Freguesia e organizações da sociedade civil (Câmara de Lisboa, Candidaturas 2016).

socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. Os CRAS são os únicos responsáveis pela oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) (Lei Orgânica da Assistência Social, 1993, complementada pela Lei n.º 12.435, de 2011).

A composição da equipa de referência dos CRAS, de acordo com Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) de 2006,<sup>163</sup> para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da Proteção Social Básica nos municípios é de concordância com a classificação dos municípios.

**Quadro 11 - Classificação dos municípios para compor as equipas de referência**

<b>Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)</b>		
<b>Município</b>		
<b>Pequeno Porte I</b>	<b>Pequeno Porte II</b>	<b>Médio, Grande e Metrópole</b>
Até 2.500 famílias referenciadas <sup>164</sup>	Até 3.500 famílias Referenciadas	A cada 5.000 famílias Referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível Médio	3 técnicos nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: NOB/SUAS (2006)

Compõem obrigatoriamente as equipas de referência da Proteção Social Básica o Assistente Social e o Psicólogo. Poderão integrar as equipas de referência, os profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão atender as especificidades dos serviços socioassistenciais: Antropólogo, Economista Doméstico, Pedagogo, Sociólogo, Terapeuta ocupacional e Musicoterapeuta. Essas categorias profissionais de nível superior poderão integrar as equipas de referência considerando a necessidade de estruturação e composição, a partir das especificidades

<sup>163</sup>Resolução n.º 17, de 20 de junho de 2011.

Ratificar a equipa de referência definida pela Norma Operacional.

<sup>164</sup> De acordo com a NOB-SUAS/2005, “família referenciada” é “aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados.” A unidade de medida “família referenciada” também é adotada para atender situações isoladas e eventuais famílias e indivíduos que não estejam em agregados territoriais atendidas em caráter permanente, mas que demandam do ente público proteção social.



e particularidades locais e regionais, do território e das necessidades dos usuários, com a finalidade de aprimorar e qualificar os serviços socioassistenciais (Brasil, 2006).

A NOB-SUAS/2005 estipula um número mínimo de CRAS por município, com base no porte destes, ou seja, as unidades de CRAS por município para fins de partilha dos recursos da União tem como determinante as dimensões de território, definidos por um número máximo de famílias nele referenciadas.

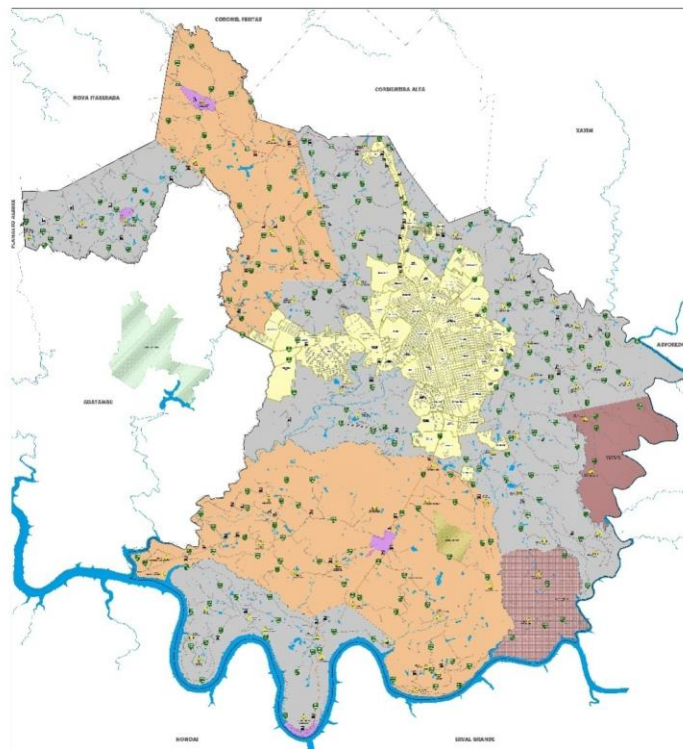
**Quadro 12 - Classificação dos municípios e os números de CRAS**

<b>Município</b>	<b>Número mínimo de CRAS</b>	<b>Cada CRAS com</b>
Pequeno Porte I	Um	até 2.500 famílias
Pequeno Porte II	Um	até 3.500 famílias
Médio Porte	Dois	até 5.000 famílias
Grande Porte	Quatro	até 5.000 famílias
Metrópoles	Oito	até 5.000 famílias

Fonte: NOB-SUAS/2005

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) utiliza como referência a definição de municípios como de pequeno, médio e grande porte utilizada pelo IBGE, agregando-se outras referências de análise realizadas pelo Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais, bem como pelo Centro de Estudos da Metrópole sobre desigualdades intraurbanas e o contexto específico das metrópoles. Chapecó está classificado como um município de grande porte, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (2009, p. 46) “entende-se por municípios de Grande Porte aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias)” e segundo o Censo 2010 Chapecó possui 183.530 habitantes. De acordo com a tabela acima o governo federal destina aos municípios de Grande Porte quatro unidades de CRAS. No entanto, o governo municipal expandiu a cobertura deste serviço com mais três CRAS. Para que os CRAS de Chapecó estejam de acordo com as normas vigentes estes devem dispor de equipas de referência também de municípios de Grande Porte e como tal devem ser estruturados.

**Figura 12 - Mapa do município de Chapecó**



Fonte: Associação de Municípios do Estado de Santa Catarina. Elaboração: Júlie Engler/2017

No entanto, o governo municipal entende que para uma maior cobertura, incluindo a área rural, Chapecó necessita de mais unidades do CRAS. O município possui sete CRAS, quatro segundo a classificação federal e mais três de responsabilidade do governo municipal. Nomeadamente o CRAS Cristo Rei, localizado no noroeste de Chapecó, abrange 10 bairros e oito localidades rurais<sup>165</sup>; o CRAS Líder, no nordeste da cidade, abrange três bairros<sup>166</sup>; o CRAS São Pedro, localizado numa região mais central (centro leste), com abrangência de oito bairros e 10 localidades rurais<sup>167</sup>; o CRAS Efapi, localizado no sudeste do município, no Bairro Efapi, um dos

---

<sup>165</sup> Bairro Cristo Rei, Bairro Eldorado, Bairro Belvedere, Bairro Bela Vista, Bairro Trevo, Bairro Vila Rica, Bairro Alvorada, Bairro Engenho Braun, Bairro São Cristovão, Água Santa, Colônia Cella, Linha Batistello, Sede Figueira, Lajeado São José, Linha Cascavel, Linha Sarapião e Linha Tormen.

<sup>166</sup> Bairro Passo dos Fortes, Rodeio Bonito, Bairro Líder, Bairro Vila Real, Linha Caravágio, Vila Militar e Santa Lúzia.

<sup>167</sup> Bairro Boa Vista, Bairro Bom Pastor, Bairro Maria Goretti, Bairro Presidente Médici, Bairro São Pedro, Linha Alto Alegre, Linha Baronesa da Limeira, Linha Independência, Linha Irani, Linha São Pedro A, Linha São Pedro B, Vila Zonta, Linha São Roque, Linha Sede Trentin, Linha Tafona, Bairro Paraíso, Bairro Pinheirinho e Linha Pinhalzinho.

maiores bairros da cidade, abrange um bairro, 13 loteamentos<sup>168</sup> e 11 localidades rurais<sup>169</sup>; o CRAS Efapi Céu, também localizado no bairro Efapi, abrange três bairros e 10 localidades rurais<sup>170</sup>; o CRAS Seminário, no sudeste da cidade, que abrange oito bairros, dois loteamentos e 14 localidades rurais<sup>171</sup>; e o CRAS Marechal Bormann, localizado ao sul do município, no Distrito de Marechal Bormann, o qual abrange dois distritos e mais 20 localidades rurais<sup>172</sup>. No município, a responsável direta pelo gerenciamento dos CRAS, conforme organograma da SEASC, é a Gerência de Proteção Social Básica.

Nas sete estruturas físicas dos CRAS de Chapecó são executados o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que consiste no trabalho social com famílias<sup>173</sup>, e tem caráter continuado. Este prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O PAIF integra o nível de proteção social básica do SUAS (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais).

---

<sup>168</sup> Loteamento, segundo a Lei n.º 6.766/79, Lei de Parcelamento do Solo Urbano, no Art. 2º, § 1º, diz que “considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”.

<sup>169</sup> Bairro Efapi, Loteamento Alta Floresta, Loteamento Aurora, Loteamento Nova Aurora, Loteamento Colatto, Loteamento Colina do Sol, Loteamento Dona Rita, Loteamento Jardim do Lago, Loteamento Juliana, Loteamento Parati, Loteamento Sereno Soprana, Loteamento Tiago, Loteamento Universidade, Loteamento Zanrosso, Linha Cabeceira da Antinha, Linha Cabeceira da Divisa, Linha Cascalheiro, Linha Simonetto, Linha Faxinal dos Rosas, Distrito do Alto da Serra, Linha Tomazelli, Linha Pedro e Paulo, Linha Boa Vista, Linha Cabeceira da Barragem e Linha Campinas II.

<sup>170</sup> Bairro Efapi, Loteamento Alice I, Loteamento Alice II, Loteamento Auri Bodanese, Loteamento Cantarelli, Loteamento Elias Galon, Loteamento Esperança, Loteamento Jardim Ipê, Loteamento Rosana, Loteamento Vale das Hortências, Loteamento Vila Páscoa, Linha Rio dos Índios, Bairro Jardim América, Bairro Parque das Palmeiras, Vila Mantelli e Linha Vitorino Rosa.

<sup>171</sup> Bairro Universitário, Bairro Palmital, Bairro Esplanada, Bairro Seminário, Bairro Jardim Itália, Bairro Quedas do Palmital, Bairro Saic, Bairro Santo Antônio, Linha Henrique, Palmital dos Fundos, Água Amarela, Gramadinho, Lajeado Veríssimo, Linha das Palmeiras, Linha Pequena, Linha São Rafael, Monte Alegre, Praia Bonita, Santa Maria, São Vedelino, Rodeio Chato, Loteamento Expoente e Loteamento Monte Castelo.

<sup>172</sup> Distrito de Marechal Bormann, Distrito de Goio-ên, Barra Chalana, Barra do Carneiro, Beira Rio, Bom Retiro, Linha Almeida, Linha Alto Capinzal, Linha Cachoeira, Linha Campinas, Linha Cerne, Linha São Francisco, Linha São José do Capinzal, Linha Saquetti, Linha Vailon, Passo Ferreira, Rodeio do Herval, Serraria Reato, Serrinha, Tope da Serra, Linha Gamelão, Rondinha e Linha Goiabal.

<sup>173</sup> A família para a PNAS é o grupo de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou de solidariedade. A família, independente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade. Caracteriza-se como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, sendo a família a base fundamental no âmbito da proteção social.

O PAIF é cofinanciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), através do Piso Básico Fixo (PBF)<sup>174</sup>. O valor do Piso Básico Fixo a ser repassado a municípios e para o Distrito Federal (DF) é calculado tendo como base um valor de referência, a ser pago por família referenciada, observada a classificação por porte dos municípios (Portaria 116/2013). A Portaria n.º 116, que regulamenta o Piso Básico Fixo, estabelecido pela NOB/ SUAS, a sua composição e as ações financiadas, define as ações a serem ofertadas exclusivamente pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)<sup>175</sup>.

Os objetivos do PAIF que oferta ações socioassistenciais de prestação continuada, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, são nomeadamente:

- a) Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida;
- b) Prevenir a rutura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas;
- c) Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades;
- d) Promover o acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social;
- e) Promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos;
- f) Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares<sup>176</sup>.

Constituem usuários do PAIF as famílias territorialmente referenciadas ao CRAS, em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços

---

<sup>174</sup> Segundo a Portaria do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) n.º 442, de 26 de agosto de 2005, os PBF consistem em um valor básico de cofinanciamento federal, em complementaridade aos financiamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal (DF), destinados ao custeio dos serviços e ações socioassistenciais continuadas de Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os valores referentes aos Pisos Básicos são transferidos aos municípios e ao Distrito Federal de forma regular e automática do Fundo Nacional de Assistência Social aos Fundos Municipais de Assistência Social, e como também ao Fundo de Assistência Social do Distrito Federal.

<sup>175</sup> O CRAS é uma unidade pública estatal localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada ao atendimento socioassistencial de famílias. Este é o principal equipamento de desenvolvimento dos serviços socioassistenciais da proteção social básica. Os CRAS são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social (Art. 6º c. Lei n.º 12.435 de 2011).

<sup>176</sup> Fonte: Orientações Técnicas Sobre o PAIF, 2012.

públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social. Não significa que todas as famílias residentes nos territórios de abrangência dos CRAS e que vivenciam tais situações precisam ser obrigatoriamente inseridas no PAIF. O atendimento pelo Serviço deve ser de total interesse e concordância das famílias, precedido da análise da equipe técnica.

A intervenção com famílias no âmbito do PAIF é definido como o conjunto de procedimentos a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade (Caderno de Orientações do PAIF – Vol. 2), como também reconhecer que as famílias são protagonistas de suas histórias, mas que sofrem os impactos da realidade socioeconômica e cultural nas quais estão inseridas, em especial as contradições do território.

As ações que compõem o PAIF podem ser de caráter individual ou coletivo, como:

- Acolhida;
- Oficinas com famílias;
- Ações comunitárias;
- Ações particularizadas;
- Encaminhamentos (Caderno de Orientações do PAIF, Vol. 2).

São quatro as formas de acesso ao PAIF descritas pela Tipificação. Destaca-se dentre tais formas de acesso a busca ativa, pois é por meio dela que o PAIF consegue operacionalizar de modo mais efetivo a sua função protetiva e preventiva nos territórios, visto que é capaz de antecipar a ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social e não somente reagir passivamente às demandas apresentadas pelas famílias (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais).

- Por procura espontânea;
- Por busca ativa;
- Por encaminhamento da rede socioassistencial;
- Por encaminhamento das demais políticas públicas.

Os elementos necessários para execução do serviço PAIF são:

- Ambiente físico;

- Recursos materiais;
- Recursos humanos; e
- Trabalho social essencial ao serviço.

O acolhimento é o processo de contato inicial do usuário com o PAIF e tem por objetivo instituir o vínculo necessário entre as famílias usuárias e o PAIF para a continuidade do atendimento socioassistencial iniciado. O acolhimento ocorre em grande parte na recepção do CRAS. Deve ser cuidadosamente organizada, para se constituir referência para as famílias. A acolhida é primordial na garantia de acesso da população ao SUAS e de compreensão da assistência social como direito de cidadania.

As oficinas com as famílias consistem na realização de encontros previamente organizados, com objetivos de curto prazo a serem atingidos com um conjunto de famílias, junto dos seus responsáveis ou outros representantes, sob a condução de técnicos de nível superior do CRAS.

As ações comunitárias são ações de caráter coletivo, voltadas para a dinamização das relações no território. Possuem escopo maior que as oficinas com famílias, por mobilizar um número maior de participantes, e devem agregar diferentes grupos do território a partir do estabelecimento de um objetivo comum.

As ações particularizadas referem-se ao atendimento prestado pela equipa técnica do CRAS à família – algum(ns) membro(s) ou todo o grupo familiar, após a acolhida, de modo individualizado. As ações particularizadas devem ser realizadas por indicação do técnico responsável pela acolhida da família ou a pedido da família.

Os Encaminhamentos são os processos de orientação e direcionamento das famílias, ou algum dos seus membros, para serviços e/ou benefícios socioassistenciais ou de outros setores. Têm por objetivo a promoção do acesso aos direitos e a conquista da cidadania.

A “busca ativa” refere-se à procura intencional, realizada pela equipa de referência, das ocorrências que influenciam o modo de vida da população em determinado território. Tem como objetivo identificar as situações de vulnerabilidade e risco social, ampliar o conhecimento e a compressão da realidade social, para além dos estudos e estatísticas. Contribui para o conhecimento da dinâmica do cotidiano da população (a realidade vivida pela família, sua cultura e valores, as relações que estabelece no território e fora dele); os apoios e recursos existentes e seus vínculos sociais (Caderno de Orientações Técnicas do CRAS).

A intervenção social com famílias do PAIF pode ocorrer por meio de dois processos distintos, porém complementares. O atendimento refere-se a uma ação imediata de prestação ou oferta de atenção, com vistas a uma resposta qualificada de uma demanda da família ou do território, ou seja, a inserção em alguma das ações do serviço. O acompanhamento familiar consiste num conjunto de intervenções, desenvolvidas de forma continuada, a partir do estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais, que pressupõem a construção de um Plano de Acompanhamento Familiar - com objetivos a serem alcançados, a realização de mediações periódicas, a inserção em ações do PAIF, buscando a superação gradativa das vulnerabilidades vivenciadas (Caderno de Orientações do PAIF – Vol. 2).

As diretrizes metodológicas para o trabalho social com famílias do PAIF são:

- Fortalecer a assistência social como direito social de cidadania;
- Respeitar a heterogeneidade dos arranjos familiares e sua diversidade cultural;
- Rejeitar concepções preconceituosas, que reforçam desigualdades no âmbito familiar;
- Respeitar e preservar a confidencialidade das informações repassadas pelas famílias no decorrer do trabalho social;
- Utilizar e potencializar os recursos disponíveis das famílias no desenvolvimento do trabalho social;
- Utilizar ferramentas que contribuam para a inserção efetiva de todos os membros da família no acompanhamento familiar.

Conforme a orientação, não há um período máximo de permanência das famílias no serviço. No entanto, é necessário avaliar os casos em que as equipes têm dificuldades para desligar as famílias, partindo do critério do cumprimento dos objetivos das ações propostas no CRAS ou na sua rede socioassistencial. O desligamento deve ser planejado e realizado de maneira progressiva, com acompanhamento familiar por período determinado para verificar a permanência dos efeitos positivos das ações, tendo como referência os resultados esperados.

A articulação da rede indica a conexão de cada serviço com outros serviços, programas, projetos e organização dos Poderes Executivo e Judiciário e organizações não-governamentais. (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais).

A responsabilidade pela materialização da articulação em rede, da forma descrita na Tipificação, é do órgão gestor municipal da política de assistência social. É essa instância que

decide as articulações que são necessárias e possíveis, bem como as consolidam e gerenciam. Ao CRAS cabe, portanto, cumprir as determinações quanto às articulações em rede definidas pelo órgão gestor, no seu território de abrangência. Portanto, o PAIF para viabilizar o efetivo acesso da população aos seus direitos, por meio de encaminhamentos, demanda que o CRAS busque o estabelecimento de articulações da rede socioassistencial e da rede intersetorial no seu território que, por sua vez, depende das articulações realizadas no âmbito dos órgãos gestores das políticas setoriais (Caderno de Orientações do PAIF – Vol. 1).

O serviço PAIF não pode ser executado por entidade privada. Conforme previsto nas normativas, PNAS, NOB, LOAS, NOB/RH, Tipificação, Cadernos de Orientações Técnicas do CRAS e PAIF, e demais normativas, o CRAS é o único responsável pela disponibilização do serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF). Não é permitida a terceirização do serviço PAIF, ou seja, a execução do serviço deve ser da gestão municipal. Ressalta-se a importância do caráter público da prestação dos serviços socioassistenciais, fazendo-se necessária a existência de servidores públicos responsáveis pela sua execução.

#### 5.4 Análise do BIP/ZIP e do PAIF

Para o desenvolvimento social, os municípios deste estudo realizam as suas políticas de combate às vulnerabilidades sociais e é desta forma, que selecionamos para esta investigação o BIP/ZIP, em Lisboa, que tem entre os seus objetivos fomentar a cidadania ativa através da participação da população, e o PAIF em Chapecó que visa, entre outros, promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades. Objetivos estes que vão ao encontro das questões de emancipação e cidadania trabalhadas neste estudo.

**Quadro 13 - Análise do Programa/Serviço**

	BIP/ZIP (Portugal)	PAIF (Brasil)
O que é	É um instrumento de política pública municipal (Programa)	Serviço continuado inserido na rede de proteção social
Objetivo	Requalificar os “bairros e zonas de intervenção prioritária”	Trabalhar com famílias em situação de vulnerabilidade social



Objetivos Específicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoção do desenvolvimento local, fomentando a cidadania ativa, a capacidade de auto-organização e a procura coletiva de soluções, através da participação da população na melhoria das suas condições de vida;</li> <li>- Contribuir para uma efetiva melhoria destes espaços, de forma a permitir e reforçar a sua integração na cidade, sem discriminações no acesso aos bens e serviços que a todos são devidos;</li> <li>- Criar um clima favorável ao desenvolvimento pessoal e à capacidade de iniciativa local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida;</li> <li>- Prevenir a rutura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas;</li> <li>- Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades;</li> <li>- Promover o acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social;</li> <li>- Promover o acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos;</li> <li>- Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares.</li> </ul>
De que forma	Através do apoio a projetos locais que visam a melhoria dos “habitats” em “bairros de intervenção prioritária” e “zonas de intervenção prioritária”	Através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) - localizados em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social
Público-Alvo	Vários (de acordo com cada projeto), desde que estejam em “Bairros e Zonas de intervenção prioritária”	Famílias territorialmente referenciadas ao CRAS
Execução	Vários Parceiros (Público, Privado e Sociedade Civil)	Gestão municipal - Não é permitida a terceirização do serviço
Metodologia	Candidaturas Anuais de Projetos – Várias entidades	Seguir os critérios de elegibilidade – Municípios
Financiamento	Celebração de protocolos entre os parceiros (recurso municipal e de entidades públicas, privadas e outras)	Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

Fontes: BIP/ZIP e PAIF; sistematização da autora.

O Quadro acima apresenta as particularidades de cada programa/serviço. O BIP/ZIP, em Lisboa, é um instrumento (programa) de política pública municipal, enquanto que o PAIF é um

serviço continuado que se encontra na rede de proteção social de assistência social, no Brasil. O público-alvo do PAIF são as famílias territorialmente referenciadas ao CRAS. Porém, o público-alvo no BIP/ZIP pode ser diversificado tendo em conta o carácter de cada projeto aprovado nas candidaturas. Apesar disso, notou-se que os dois procuram trabalhar em comunidades que concentram carências/vulnerabilidades sociais e que necessitam de intervenção.

Cada um atua mediante os seus objetivos. O BIP/ZIP tem como objetivo requalificar os “bairros e zonas de intervenção prioritária”, através do apoio a projetos locais que visam a melhoria dos “habitats” em “bairros de intervenção prioritária” e “zonas de intervenção prioritária”, enquanto que o PAIF visa trabalhar com famílias em situação de vulnerabilidade social, através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), localizados em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social. Mesmo com as suas particularidades, tanto o BIP/ZIP quanto o PAIF trazem nos seus objetivos específicos questões relacionadas com a emancipação e a cidadania. O BIP/ZIP visa, conforme o quadro acima, promover o desenvolvimento local, fomentar a cidadania ativa, a capacidade de auto-organização e a procura coletiva de soluções, através da participação da população na melhoria das suas condições de vida e o PAIF procura promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades.

O BIP/ZIP e o PAIF procuram garantir e promover, nas áreas de ação, o acesso à cidadania, mesmo que de forma diferenciada. O BIP/ZIP visa contribuir para uma melhoria dos espaços, de forma a permitir e reforçar a sua integração na cidade, sem discriminações no acesso aos bens e serviços, além de criar um clima favorável ao desenvolvimento pessoal e à capacidade de iniciativa local, enquanto o PAIF procura promover o acesso das famílias em situação de vulnerabilidade aos benefícios, programas e serviços socioassistenciais, e visa promover o acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos.

No caso do BIP/ZIP os parceiros podem candidatar os seus projetos anualmente, enquanto para ter o PAIF os Municípios precisam seguir os critérios de elegibilidade elencados anteriormente. Desta forma, a execução dos Projetos que foram aprovados pelo BIP/ZIP fica sob responsabilidade dos vários parceiros (Público, Privado e Sociedade Civil), enquanto o PAIF é de responsabilidade da gestão municipal, sendo claro em lei a proibição da terceirização do serviço. O financiamento do BIP/ZIP é feito através da celebração de protocolos entre os parceiros (com

recurso municipal e de entidades públicas, privadas e outras), enquanto no PAIF o financiamento é feito pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

É importante dizer que no caso do BIP/ZIP, em Lisboa, a promoção da cidadania e da emancipação, mencionadas anteriormente, podem ser trabalhadas ainda de uma forma mais precisa ou não, isso vai de acordo com os objetivos de cada projeto aprovado para ser desenvolvido. Outra grande particularidade no caso do BIP/ZIP é que a Câmara Municipal executa o acompanhamento do projecto ao longo de dois anos e o que se pretende essencialmente é que cada projeto venha a apresentar autossustentabilidade, garantindo assim a continuidade da prossecução dos seus objetivos junto da população alvo.

### **Conclusão do Capítulo**

A Ação/Assistência Social, em Portugal e no Brasil, se vêem numa conjuntura de agravamento das expressões da questão social, e isso se evidencia, tanto na região de Lisboa, como na região de Chapecó, ao analisarmos os aspetos económicos e sociais de ambos, na primeira parte deste capítulo.

Apresentamos como é desenvolvida a política de Ação/Assistência Social nos dois países, de forma prática. No caso do Brasil, os municípios têm um papel fulcral e único na execução do PAIF. Em Portugal, observa-se através do BIP/ZIP que a participação do município acontece de forma diferenciada e que se envolve na execução do Programa a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, de instituições públicas e das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições privadas de reconhecido interesse público.

Em Portugal observa-se cada vez mais o envolvimento do terceiro setor no desenvolvimento da Ação/Assistência Social, ao analisarmos o BIP/ZIP pode-se ter uma ideia disto, uma vez que no desenvolvimento dos projetos grande parte das entidades têm estas características. Porém, a “bandeira hasteada” do BIP/ZIP é a participação da população, tanto na construção das propostas (candidaturas dos projetos com várias entidades públicas, privadas e sociedade civil) quanto no desenvolvimento da política.

A análise entre os municípios de Lisboa e Chapecó revela que os dois têm grandes obstáculos a enfrentar no âmbito social, conforme os dados das fontes oficiais mencionados na primeira parte deste capítulo. Porém, quando falamos em pobreza e desigualdade social, há que se ter em consideração os aspetos particulares de cada um, designadamente as dimensões económicas e sociais, por exemplo, especialmente no caso de Chapecó.

## **CAPÍTULO VI – O SERVIÇO SOCIAL EM PORTUGAL E NO BRASIL E OS MODELOS DE INTERVENÇÃO NA PROTEÇÃO/ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Num primeiro momento, este capítulo apresenta os aspetos históricos e de formação do Serviço Social em Portugal e no Brasil. Posteriormente apresenta-se um breve enquadramento sobre o modelo de Serviço Social e de Assistência Social a partir das práticas emancipatórias e de cidadania social, seguido de uma abordagem às práticas do Serviço Social em comunidades vulneráveis. Para efeitos de análise e ilustração destes domínios são destacadas narrativas, com a respectiva interpretação, das assistentes sociais entrevistadas e cidadãs usuárias da política de Ação/Assistência Social de Portugal e do Brasil participantes nos *focus group*.

### **6.1 O Serviço Social em Portugal e no Brasil**

#### **6.1.1 O Serviço Social em Portugal**

Martins (1995) refere que é no contexto histórico entre a segunda metade do século XIX até 1945, que a profissão é instituída ao nível internacional e também em Portugal.

A Segunda Guerra Mundial corresponde, por seu lado, a fase de institucionalização do Serviço Social Português, com a criação de Escolas, integração de Assistentes Sociais nos serviços públicos e a passagem para uma nova etapa da política social do Estado Novo, com o incremento do Estatuto de Assistência Social e das estruturas corporativas, e com a criação, em 1950, do Sindicato Nacional de Assistentes Sociais, Educadoras Familiares e outras profissionais do Serviço Social (Martins, 1995, p. 20).

Carvalho (2010) acrescenta que o Serviço Social surge em Portugal em decorrência do movimento europeu de construção e institucionalização do Serviço Social com o objetivo de atuar com os pobres e exercer o controlo sobre estes. Contudo, diferentemente de países europeus do centro e norte da Europa, o Serviço Social português, emergiu num contexto ditatorial (Carvalho, 2010; e Carvalho & Pinto, 2015).

Mesmo assim

soube reinventar-se e fazer face ao regime opressivo, integrando princípios e valores democráticos associados a direitos cívicos, políticos e sociais. Assim como soube

transformar a sua ação, passando de um voluntarismo, ligado ao praticismo, para uma prática profissional baseada em evidências teóricas e práticas, construindo o seu próprio conhecimento (Carvalho & Pinto, 2015, p. 67).

No entanto, para chegar a sua “autonomia” e a “cientificização da profissão” o caminho foi longo e com muitos obstáculos, segundo Carvalho & Pinto (2015). De acordo com Carvalho (2010), a formação foi institucionalizada com a criação de três escolas de Serviço Social nas décadas de 1930 e 1940. Estas surgiram, conforme a autora, enquadradas no projeto político e ideológico do Estado Novo e eram da responsabilidade de organizações privadas religiosas e ou de carácter coletivo/corporativo.

Martins (1995) certifica que o primeiro ensaio para a criação de uma Escola de Serviço Social acontece em 1928, no Instituto de Orientação Profissional, destinada à formação científica, pedagógica, psicológica e sociológica dos Delegados de Vigilância e demais trabalhadores dos Tribunais de Infância, e, em 1934, no mesmo Instituto, promove a formação de observadores sociais. No entanto, conforme Branco & Fernandes (2005) é no I Congresso da União Nacional, proposto pelo partido único, em 1934, que são feitas propostas para a criação de escolas de Serviço Social, dando origem à criação do Instituto de Serviço Social, em Lisboa, em 1935 e da Escola Normal Social, em Coimbra, em 1937.

Carvalho (2010) acrescenta que o surgimento da primeira escola de Serviço Social foi em decorrência da realização do congresso da União Nacional onde foi debatido o projeto político ideológico do Estado Novo.

Este projeto considerava que as instituições de caridade deveriam cuidar da assistência social organizada e exigia a criação de escolas e de profissionais habilitados para o seu exercício. Para concretizar este projeto vieram de França assistentes sociais para estabelecer e organizar a formação (Carvalho, 2010, p. 150)

Desta forma, conforme a autora, o Serviço Social português torna-se um instrumento de concretização das ideias reformistas com bases positivistas consubstanciadas na doutrina social da Igreja, na Ciência Social de *Le Play*, como também pelo projeto político de Educação Nacional – Deus, pátria e família (Carvalho, 2010, p. 150). Branco & Fernandes (2005) acrescentam que o Serviço Social neste período se encontra subjugado às doutrinas do corporativismo católico, do antiliberalismo e do anti Estado-Providência.

Neste período, a tendência nos países desenvolvidos, sobretudo na Europa e Estados Unidos, pautava-se no ensino do Serviço Social estruturado segundo os métodos básicos de intervenção (Serviço Social de Caso, Serviço Social de Grupo, Serviço Social de Comunidades) e nos métodos associados à psicanálise e psicodinâmicas, contudo, estas tendências não foram aceites em Portugal, uma vez que o conhecimento ainda era filtrado pela doutrina católica e pelo Estado. No entanto, no final da década de 1960 e início dos anos 1970, o Serviço Social português passa a ser influenciado pelo Movimento de Reconceptualização do Serviço Social da América Latina, especialmente pela experiência brasileira (Martins, 1995; Branco & Fernandes, 2005; Carvalho, 2010; Carvalho & Pinto, 2015; Santos & Martins, 2016).

A partir desse período, o Serviço Social foi permeado por ideias e teorias associadas ao coletivismo e ao marxismo. Essas teorias sustentavam que a mudança social e o desenvolvimento deveriam se concentrar na estrutura da sociedade. Essa mudança deve ser realizada através da expansão da conscientização de grupos e indivíduos que estão sujeitos a qualquer forma de opressão e discriminação. Um dos predecessores mais importantes dessa metodologia foi Paulo Freire (Carvalho, 2006, p. 7-8)

De acordo com Santos & Martins (2016) os projetos de Serviço Social da Escola de Valparaíso, da Universidade Católica e da Universidade de Concepción do Chile, bem como o denominado Método BH, da Universidade Católica de Belo Horizonte, Brasil, constituem, à época, grandes referências na formação dos assistentes sociais portugueses. Conforme as autoras, a formação profissional é repensada por meio de encontros entre as três escolas de Serviço Social existentes até ao ano de 1979 (ISSSL, ISSS de Coimbra e ISSSP) para análise, discussão e reelaboração coletiva dos planos curriculares da formação à luz do novo quadro teórico-ideológico.

Segundo Branco & Fernandes (2005) este é um tempo de crítica ao Serviço Social influenciado pela ditadura e como produto despontam novas práticas e campos de intervenção em Portugal. Como resultado os autores afirmam que as práticas passam a ter uma perspectiva integrada, global e interinstitucional. Além disso, a participação da população passa a ser vista como direito de cidadania. Quanto ao profissional, segundo os autores, este se vê comprometido com os interesses das classes excluídas, assumindo o papel de agente de mudança, numa perspectiva anti institucional, além de atuar como parceiro de outros profissionais da intervenção social que partilham o mesmo campo de trabalho. Os campos de intervenção tradicionais, como a Assistência,

a Previdência, o Trabalho, e a Saúde começam a ser questionados pelo Serviço Social e emergem novas áreas de intervenção, como a Segurança Social, o Poder Local, a Justiça, e as Organizações da Sociedade Civil, como as IPSSs, as ONGs, e cooperativas, por exemplo (Branco & Fernandes, 2005, p. 6)

Durante este período, em Portugal, de acordo com Carvalho (2006), a profissão passou a adquirir um estatuto diferente em relação ao período anterior e esteve associada ao fenómeno da pobreza, baixa renda, invalidez, habitação e desenvolvimento social. Conforme a autora o assistente social tornou-se um técnico especializado na área da inclusão, integração social e promoção dos interesses dos indivíduos e grupos com necessidades específicas.

Carvalho (2006) acrescenta que neste período as ciências sociais e humanas foram institucionalizadas e emergiram profissões relacionadas com a sociologia, psicologia, antropologia, entre outras. “Essa diferenciação entre conhecimentos teóricos permitiu o desenvolvimento do método integrado (conceção, planeamento, intervenção e avaliação) e metodologias alternativas colocadas em prática simultaneamente com outros métodos existentes já utilizados pelo Serviço Social” (Carvalho, 2006, p. 8).

Carvalho (2010) refere que foi durante a década de 1960 que o Serviço Social foi reconhecido como ensino superior, mas não universitário, e a partir do final desta década que a profissão recebe os primeiros homens formados em escolas de assistência social. Segundo Carvalho (2006) é durante este período que se dá início a um trabalho “coletivo”, que elimina o trabalho multiprofissional e multidisciplinar e se integra às novas orientações da política estadual. “Esta nova forma de conceituação de formação e ação permitiu a criação de associações profissionais, onde este processo teve início em 1976 e terminou em 1989 com a criação dos cursos de licenciatura, mestrado e doutoramento” (Carvalho, 2006, p. 8).

Na década de 1970, período que marca o fim da ditadura (1974) e implementa a democracia em Portugal, o Serviço Social revitaliza-se. E a Constituição de 1976, ao assumir a igualdade de direitos para homens e mulheres, também vem contribuir para isso. De acordo com Carvalho & Pinto (2015) a profissão desenvolveu-se com a democracia, com a institucionalização das ciências sociais e pelo facto de o Estado assumir para si as responsabilidades sociais.

Foi durante esse período que os assistentes sociais se organizaram como classe. Em 1978 surgiu a Associação de Profissionais de Serviço Social (APSS). A partir dessa data a associação de profissionais, juntamente com as escolas, iniciaram um período de luta e ação politizada pelo



reconhecimento do grau superior ao curso de Serviço Social e, conseqüentemente, da profissão (Carvalho & Pinto, 2015).

O primeiro curso de mestrado em Serviço Social foi instituído em 1987 através do programa de cooperação e intercâmbio entre a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil) e o Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa (Martins, 1995; Branco & Fernandes, 2005; Ferreira, 2008; Ferreira, 2014; e Carvalho & Pinto, 2015).

A partir da segunda metade dos anos 1990, segundo Branco & Fernandes (2005), multiplica-se a criação de novos Cursos de Serviço Social, registando-se uma alteração completa do panorama da formação em Serviço Social em Portugal. Por outro lado, expande-se a oferta de programas de formação académica pós-graduada em diversos estabelecimentos de Lisboa, Porto e Coimbra (Branco & Fernandes, 2005, p. 8).

As universidades, públicas e privadas, e institutos, públicos e privados, começaram a desenvolver essa área na sua oferta formativa com quatro anos de formação. É também reforçada a formação pós-graduada com a criação dos primeiros cursos de doutoramento em Serviço Social em Portugal, que surgem em 1997, mas ainda no seio de uma parceira interuniversitária internacional entre o ISSSL e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Em 2004 surge novo curso de doutoramento com a parceira ISSSL e ISCTE. Posteriormente, foram criados os cursos de doutoramento em Serviço Social oferecidos por universidades portuguesas (ISSP — Universidade Porto, em Ciências do Serviço Social, e Universidade Católica Portuguesa, em Serviço Social) (Carvalho & Pinto, 2015, p. 80-81).

Segundo Ferreira (2008; 2014) o primeiro curso de mestrado em Serviço Social e o primeiro programa de doutoramento em Serviço Social, além de qualificar o corpo docente em Serviço Social, contribuíram para o aprofundamento do objeto científico desta área de conhecimento, como também serviram para o reconhecimento do grau de licenciatura em Serviço Social (1989) no sistema universitário português pelo Ministério da Educação.

Neste sentido, Carvalho & Pinto (2015) referem que o reconhecimento da licenciatura permitiu “construir um corpo profissional competente em termos do saber, saber fazer, saber comunicar e saber ser assistente social, integrando vários campos, como o da ação direta, o da conceção de políticas, da avaliação, da docência e da investigação” (Carvalho & Pinto, 2015, p. 79).

Ferreira (2008; 2014) refere que em 1995 foi reconhecido o primeiro curso de mestrado em Serviço Social em Portugal e que isso teve impactos no desenvolvimento da relação de parceria a nível nacional com universidades portuguesas, públicas e privadas, e a nível internacional com a PUC-SP-Brasil e também com a Universidade do Arizona-EUA.

Com o desenvolvimento da formação pós-graduada, segundo Ferreira (2014), o Serviço Social veio ganhar reconhecimento nas diferentes áreas das ciências sociais e humanas e inscrever o seu objeto de estudo nos domínios da investigação e da formação. Os programas de formação pós-graduada produziram desafios para o Serviço Social português, nomeadamente ao nível do desenvolvimento da investigação com a constituição de centros de investigação em Serviço Social. A produção científica levou ao aumento de publicações e a novos produtos formativos nos domínios da pós-graduação, os cursos de estudos avançados em áreas temáticas e no domínio do pensamento crítico em Serviço Social (Ferreira, 2014, p. 333).

De acordo com Carvalho & Pinto (2015) a reformulação do sistema de ensino, de acordo com as normas de Bolonha, centrado na ideia de formação ao longo da vida, alterou a estrutura curricular e a filosofia de base dos cursos, com algum dano para a profissão.

A nova filosofia da Declaração de Bolonha reclama novas metodologias de aprendizagem que aparentemente ainda não foram suficientemente refletidas nem implementadas no geral da formação de Serviço Social, com claro prejuízo para a profissão, pois sem essa reflexão promove-se hegemonicamente a ideia do profissional como mero executor de políticas e contraria-se a posição do profissional que sabe refletir sobre as mesmas (Carvalho & Pinto, 2015, p. 84).

O Serviço Social em Portugal atualmente, de acordo com Carvalho (2006), tem por tendência a perspetiva ecológica e sistémica, bem como por abordagens dinâmicas e interativas que incluem a análise e a intervenção simultânea nos níveis micro, meso e macro, associadas ao construtivismo, mas também ao estruturalismo. Em Portugal, o Serviço Social ainda é um trabalho feminino e está integrado a certas medidas programáticas associadas à ação política e consubstanciadas em ações neoliberais. Além disso, o Serviço Social português é predominantemente integrado em organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos e a sua ação é desenvolvida em equipas multidisciplinares, através de trabalho em rede e parcerias (Carvalho, 2006). Desde 1997 há um movimento em Portugal para criar a Ordem dos Assistentes Sociais, a qual se for criada deve substituir a Associação dos Profissionais de Serviço Social (APSS).

A partir dos anos 1980 com a adesão de Portugal à União Europeia (1986) a construção do conhecimento em Serviço Social ganhou novos desafios, conforme Ferreira (2014). O Serviço Social Português passou a estabelecer um diálogo de proximidade com entidades dos países da Comunidade Económica Europeia passando, desse modo, a resgatar a produção do conhecimento produzido nos países Anglo Saxónicos, ampliando o seu *expectrum* teórico e metodológico, centrado no conhecimento Francófono e da América Latina, tornando os seus planos de estudo mais internacionais e competitivos no espaço europeu e internacional (Ferreira, 2014).

Segundo o autor, foi também influenciado pelos princípios da Estratégia de Lisboa (2000) e pela Carta Social Europeia. Adotando como pressupostos para o seu desenvolvimento e aprofundamento teórico, os objetivos do conhecimento e competitividade (empreendedorismo e *empowerment*), da coesão social (justiça social e igualdade de género e de oportunidades) e da economia sustentável baseada no desenvolvimento social e humano (parceria e interdisciplinaridade).

Para Ferreira (2014), na atualidade a União Europeia reconhece no Serviço Social uma ação privilegiada para a coesão social, requerendo no domínio científico da formação e da investigação o aprofundamento das dimensões teóricas e científicas.

No âmbito da intervenção do assistente social exige-se, uma intervenção profissional sustentada em procedimentos teóricos e metodológicos (conhecimento/saber) e em princípios ético-deontológicos, reconhecendo o sujeito como parceiro na ação (sujeito/cidadão). Dimensões que interpelam a academia e a profissão sobre o aprofundamento do conhecimento desta área do conhecimento que responda com eficiência e eficácia a modelos sociais de intervenção que incluem a pessoa (Ferreira, 2014, p. 332).

### **6.1.2 O Serviço Social no Brasil**

O Serviço Social brasileiro regista oito décadas de desenvolvimento e renovação crítica (Iamamoto, 2017) e a sua gênese está relacionada ao contexto das grandes mobilizações da classe operária nas duas primeiras décadas do século XX. Na sua trajetória, destaca-se a construção do posicionamento crítico que se apresenta na profissão a partir do processo de renovação da profissão no período de Ditadura Militar (1964-1985). Mas anterior a isso, na década de 1930, de acordo com Iamamoto (2017), o Serviço Social surge no Brasil vinculado às iniciativas da Igreja

Católica, com fortes influências do Serviço Social francês e belga, segundo a autora. De 1936 a 1945 surgem as primeiras escolas de Serviço Social no país. O primeiro curso foi criado em 1936 na Escola de Serviço Social de São Paulo - o qual é incorporado à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) em 1972. Porém, assegura Iamamoto (2017), foi a Sociedade Brasileira de Higiene, fundada em 1923, que abre o caminho ao Serviço Social “na perspectiva de uma ação essencialmente educativa individual e coletiva no âmbito da saúde pública, visando a prevenção de doenças de massa” (Iamamoto, 2017, p. 24).

No decorrer da década de 1940 surgem diversas escolas de Serviço Social nas diversas capitais dos Estados brasileiros. No entanto, até 1947, asseguram Iamamoto & Carvalho (2011), as escolas ainda se encontravam em estado embrionário. Até ao fim da década, o número de assistentes sociais diplomados seria cerca de 300, com esmagadora maioria de mulheres (Iamamoto & Carvalho, 2011).

De acordo com Iamamoto (2017), o Serviço Social desenvolveu-se após a Segunda Guerra Mundial, num período marcado pela expansão do capitalismo.

Sob a hegemonia do capital industrial, inspirada no padrão fordista-taylorista, a produção em massa para o consumo de massa dinamiza a acumulação de capital, gerando excedentes. Parte dos mesmos é canalizada para o Estado no financiamento de políticas públicas, contribuindo para a socialização dos custos de reprodução da força de trabalho. A política keynesiana, direcionada ao “pleno emprego” e à manutenção de um padrão salarial capaz de manter o poder de compra dos trabalhadores, implicou o reconhecimento do movimento sindical em sua luta por reivindicações políticas e econômicas. Permitiu, assim, que famílias pudessem aplicar sua renda monetária para consumir e dinamizar a economia. Ainda que não se possa falar de um *welfare State* consolidado no Brasil, a prestação de serviços sociais públicos foi expandida, criando condições para a constituição de um mercado profissional de trabalho e de institucionalização da profissão (Iamamoto, 2017, p. 24-25).

No cenário mundial, no contexto da Guerra Fria (1947-1991), de acordo com a autora, verifica-se uma crescente influência dos Estados Unidos, e o Serviço Social é influenciado por este efeito norte-americano, com base na teoria sistêmica e no funcionalismo, apresenta-se então o Serviço Social de caso, de grupo e de comunidade. Contudo, de acordo com Iamamoto (2017), no período de 1965 a 1975 acontece o movimento de reconceituação do Serviço Social na América Latina. Um movimento impulsionado pelo fortalecimento das lutas sociais, que segundo

a autora, rejeita esta “importação de teorias e métodos” e crítica os fundamentos das abordagens de Serviço Social de caso, de grupo e de comunidade. Esse movimento tem como base as teorias desenvolvimentistas e aproxima o Serviço Social à tradição marxista. Com isso surge o pensamento crítico no Serviço Social na América Latina vinculado aos interesses das classes subalternas (Iamamoto, 2017). A autora assegura que este período coincide com o período da ditadura militar no Brasil (1964-1985) e diante deste contexto o debate recebe influências “do vetor modernizador e tecnocrático, combinado com extratos da filosofia aristotélico-tomista no âmbito dos valores e princípios éticos, expresso nos documentos de Araxá e de Teresópolis” (Iamamoto, 2017, p. 25). Contudo, de acordo com a autora, a resistência a essa vertente foi liderada pela Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Minas Gerais (ESS/UCMG), a qual estava integrada ao movimento de reconceituação latino-americano.

De acordo com Simões (2007) durante vinte anos (de 1936 a 1957) as Escolas de Serviço Social formavam os seus profissionais para uma profissão que ainda não estava legalmente regulamentada. O próprio ensino, segundo o autor, do que seria específico para a formação profissional, só obteve validação legal em 1953. Os anos da ditadura representaram o período de maior criação de cursos de Serviço Social, conforme Simões (2007). Nos anos 1930-1945, “a relação entre campus que criavam cursos de Serviço Social por ano era de 0,66 cursos/ano; entre 1946 e 1963, a taxa sobe para 1,4 cursos/ano, chegando a 2,1 cursos/ano no período da ditadura militar (1964-1979). Portanto, são 31 novos cursos que se iniciam no período” (Simões, 2007, p. 193-194).

Com o surgimento das lutas democráticas, segundo Iamamoto (2017), na década de 1970, no âmbito do Serviço Social, as preocupações voltam-se para as alterações nos campos do ensino, da pesquisa e da organização político-corporativa dos assistentes sociais. “Revigora-se uma ampla e fecunda organização da categoria em suas bases sindicais, acadêmicas e profissionais” (Iamamoto, 2017, p. 26). Para a autora, o Serviço Social brasileiro contemporâneo é a expressão deste amplo movimento de lutas pela democratização da sociedade e do Estado no país, com forte presença das lutas operárias que impulsionaram a crise da ditadura militar.

Foi no contexto de ascensão dos movimentos das classes sociais, das lutas em torno da elaboração e aprovação da Carta Constitucional de 1988 e da defesa do estado de direito, que a categoria foi sendo socialmente questionada pela prática política de diferentes segmentos da sociedade civil e não ficou a reboque desses acontecimentos (Iamamoto, 2017, p. 26).

De acordo com a autora, tais condições históricas trouxeram um novo perfil profissional ainda no período ditatorial:

consolida-se um mercado de trabalho efetivamente nacional para os assistentes sociais, cresce o contingente profissional, realiza-se a efetiva inserção da formação nos quadros universitários e sujeita às exigências de ensino, pesquisa e extensão. E instala-se a pós-graduação *stricto sensu*, nutrindo a produção científica, o diálogo acadêmico com áreas afins, o mercado editorial e a renovação dos quadros docentes (Iamamoto, 2017, p. 26).

Segundo Yamamoto (2014) a década de 1980 marca a criação do primeiro curso de doutoramento em Serviço Social e o estímulo sistemático à pesquisa nessa área. Segundo a autora, em 1983 surge o I Encontro Nacional de Pesquisa em Serviço Social – hoje Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Em 1987 é criado o Centro de Documentação e Pesquisa em Política e Serviço Social (CEDEPSS), organismo acadêmico da ABESS. E em 1984 acontece o reconhecimento acadêmico do Serviço Social como área de conhecimento no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), passando, em 1986, a compor o Comitê de Psicologia e Serviço Social (Iamamoto, 2014, p. 614-615). De acordo com a autora, a década de 1980 é um marco no debate sobre os fundamentos do Serviço Social no Brasil inspirado na teoria social crítica. Diante do exposto, segundo a autora, isso norteia o projeto acadêmico-profissional do Serviço Social brasileiro, o qual encontra-se expresso na legislação profissional (1993), e na normatização ética (1993), assim como nas diretrizes curriculares nacionais.

Este patrimônio sociopolítico e profissional vem atribuindo uma face peculiar ao Serviço Social brasileiro na América Latina e Caribe, bem como no circuito mundial do Serviço Social. Seu núcleo central é a compreensão da história a partir das classes sociais e suas lutas, o reconhecimento da centralidade do trabalho e dos trabalhadores. Ele foi alimentado teoricamente pela tradição marxista - no diálogo com outras matrizes analíticas - e politicamente pela aproximação às forças vivas que movem a história: as lutas e os movimentos sociais (Iamamoto, 2014, p. 615)

De acordo com Yamamoto (2017) o quadro atual da profissão no Brasil apresenta uma sólida organização acadêmica e profissional, com entidades politicamente fortes, representativas e articuladas entre si - Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e 26 Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), órgãos responsáveis pela normatização e fiscalização do exercício profissional. Além disso, conta com a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço

Social (ABEPSS), organismo político-acadêmico e associação científica que integra a formação nos níveis de graduação e pós-graduação, tendo a pesquisa e a produção acadêmica como eixos articuladores do desenvolvimento científico do Serviço Social, como também conta com a Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social (ENESSO).

O Serviço Social brasileiro foi regulamentado como uma “profissão liberal”, dela resultando os estatutos legais e éticos que estabelecem uma autonomia teórico-metodológica, técnica e ético-política à condução do exercício profissional. Entretanto, segundo a autora, o exercício da profissão é “tensionado pela compra e venda da força de trabalho especializada do assistente social, enquanto trabalhador assalariado, determinante fundamental na autonomia do profissional, impregnando essa atividade dos constrangimentos do trabalho alienado” (Iamamoto, 2017, p. 27).

O olhar sobre o Serviço Social, português e brasileiro, remete-nos para a reflexão acerca do processo histórico-evolutivo da profissão em ambos os países. Apesar das particularidades de cada um, notamos que a gênese do Serviço Social em Portugal e no Brasil tem raízes vinculada às iniciativas da Igreja Católica. Observamos também que o surgimento do Serviço Social em Portugal (1935) e no Brasil (1936) se deu na década de 1930 (criação das primeiras escolas). O Serviço Social, na origem de ambos os países, serviu como um mediador entre o Estado e a classe trabalhadora, mas com o objetivo de servir à classe dominante e, portanto, manter o controle e a ordem social. No entanto, vimos que os caminhos de Portugal e o Brasil se cruzaram no final da década 1960 e início da década de 1970 com o Movimento de Reconceptualização do Serviço Social da América Latina, e voltaram a se cruzar na formação pós-graduada com a realização do primeiro curso de mestrado em Serviço Social em Portugal (1987) através do programa de cooperação e intercâmbio entre a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil) e o Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa. Atualmente a formação do Serviço Social português tem grande influência da União Europeia (Processo de Bolonha), enquanto no Brasil viu, entre fins da década de 1960 e a entrada dos anos 1990, esta interlocução do Serviço Social brasileiro com a Europa ser reduzida. Contudo, desde 1990 aos dias atuais, este diálogo vem sendo reativado (nomeadamente com Portugal e com a França) (Netto, 2015).

## **6.2 O modelo de Serviço Social a partir das práticas emancipatórias e de cidadania social**

A própria conceptualização da emancipação e da cidadania social influencia a prática profissional, na medida em que o conhecimento e a ação não estão dissociados. Assim sendo, partimos da ideia que o conhecimento e a ação envolvem-se mutuamente, ou seja, não há ação sem conhecimento e vice-versa. O campo de ação envolve competências teóricas, cognitivas, analíticas e de comunicação, assim como a responsabilidade social (Rocha, 2015). Por outro lado, acrescenta-se que a legitimidade da prática profissional se pauta também nas interpretações normativas, cognitivas e de controlo social estabelecidos na sua trajetória histórica e de objetivação na sociedade (Xavier & Miotto, 2014).

De acordo com Ferreira (2014) os fundamentos científicos do Serviço Social encontram-se no quadro das ciências sociais e humanas e os seus fundamentos éticos nas questões dos direitos humanos, da dignidade humana, da justiça social e da autodeterminação do sujeito como pessoa/cidadão. O seu campo de ação, segundo Ferreira (2014), exige uma intervenção profissional sustentada em procedimentos teóricos e metodológicos (conhecimento/saber) e em princípios ético-deontológicos, reconhecendo o sujeito como parceiro na ação (sujeito/cidadão).

Nesse sentido, são necessárias dimensões que

interpelam a academia e a profissão sobre o aprofundamento do conhecimento desta área do conhecimento que responda com eficiência e eficácia a modelos sociais de intervenção que incluem a pessoa, a formação de um profissional que influencie uma política mais humanitária e que promova novos métodos que produzam resultados de melhoria de vida das pessoas integradas na sociedade civil e que inove na prática do assistente social a aplicação dos direitos humanos promotor de novos modelos de intervenção profissional (Ferreira, 2014, p. 332).

Conforme Ferreira (2014) o assistente social, na atualidade, mostra uma capacidade crítica e um pensamento reflexivo com impactos na responsabilidade social das organizações e na resposta profissional competente e de qualidade aos desafios da sociedade contemporânea marcada pela globalização social. “Esta capacidade assenta em três condições: responsabilidade ética; competência técnica e exigência teórica” (Ferreira, 2014, p. 332).

O papel das teorias no Serviço Social é o de orientar, procurar e construir conhecimentos conduzido a crítica e reflexivamente (Amaro, 2008, p. 3). Dessa forma, a abordagem ecossocial tem como objetivo a emancipação, a integração, a autonomia e a participação da pessoa. Esta



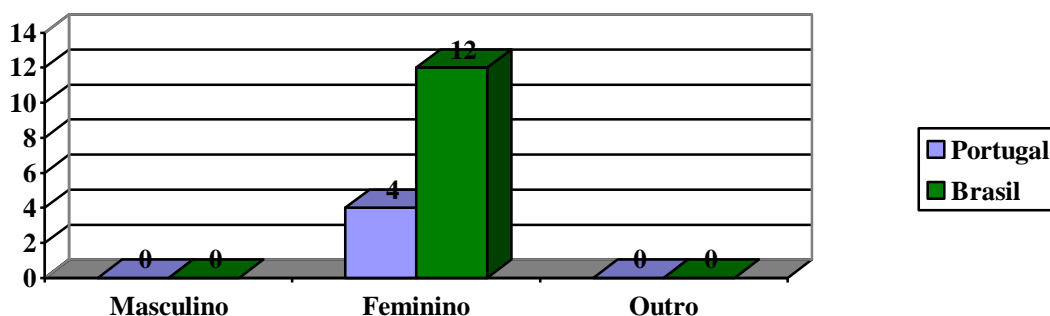
abordagem, como vimos anteriormente, procura o aumento da participação no planeamento de políticas (Matthies, 1993, citada por Matthies, Narhi & Ward, 2001, p. 8).

### 6.3 Análise e discussão dos resultados das entrevistas aplicadas aos Assistentes Sociais do BIP/ZIP, em Portugal, e do PAIF, no Brasil.

#### 6.3.1 Caracterização dos(as) Assistentes Sociais

No presente estudo usámos uma amostra não probabilística constituída por 16 profissionais. Tratando-se de um estudo entre dois países é importante sublinhar que 12 assistentes sociais foram entrevistadas no Brasil, as quais integram os sete CRAS do Município de Chapecó, que desenvolve o PAIF, e quatro assistentes sociais são de Portugal, os quais integram os projetos beneficiados pelo BIP/ZIP, na Edição 2015/2016<sup>177</sup>.

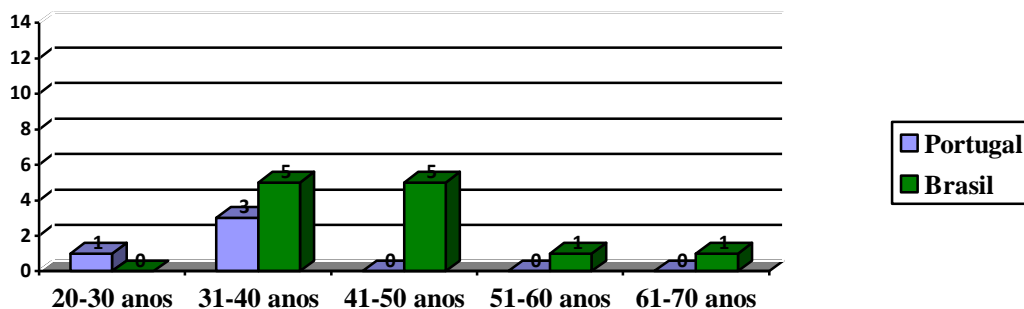
Gráfico 1 - Género



Quanto ao género dos(as) assistentes sociais entrevistadas constatámos que todos(as) são do género feminino.

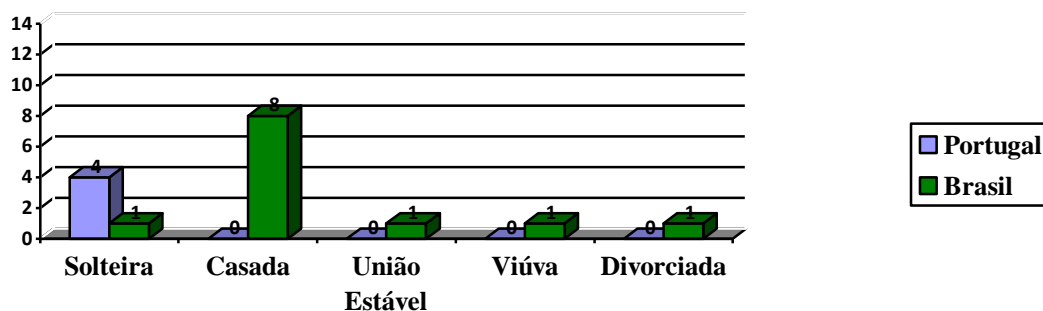
<sup>177</sup> Destaque-se que, apesar do estudo contemplar as práticas do Serviço Social, uma das assistentes sociais entrevistadas solicitou a participação de uma outra profissional no momento da entrevista. Ambas foram auscultadas sobre as suas experiências no projecto, no entanto apenas foi analisada a narrativa da assistente social, conforme os objetivos do estudo.

**Gráfico 2 - Idade**



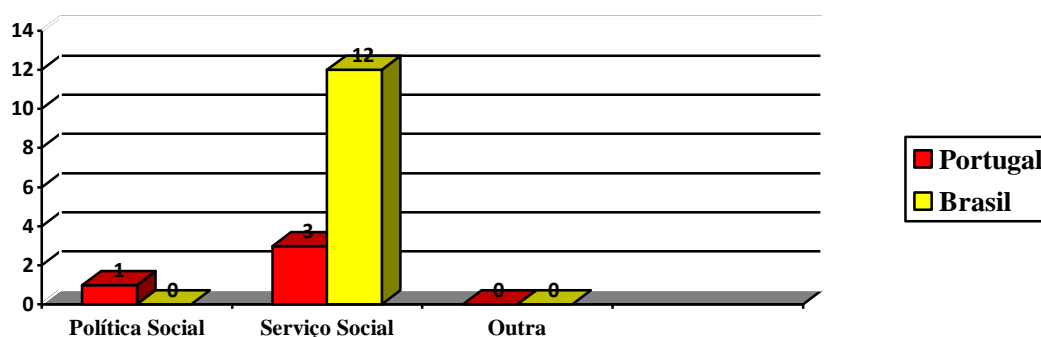
A idade mínima das 16 entrevistadas é de 25 e a máxima é de 67 anos. Na análise do perfil das entrevistadas no Brasil, observámos que a idade das mesmas está entre os 31 anos e os 67 anos. Em Portugal a idade das entrevistadas está entre os 25 aos 37 anos.

**Gráfico 3 - Estado Civil**



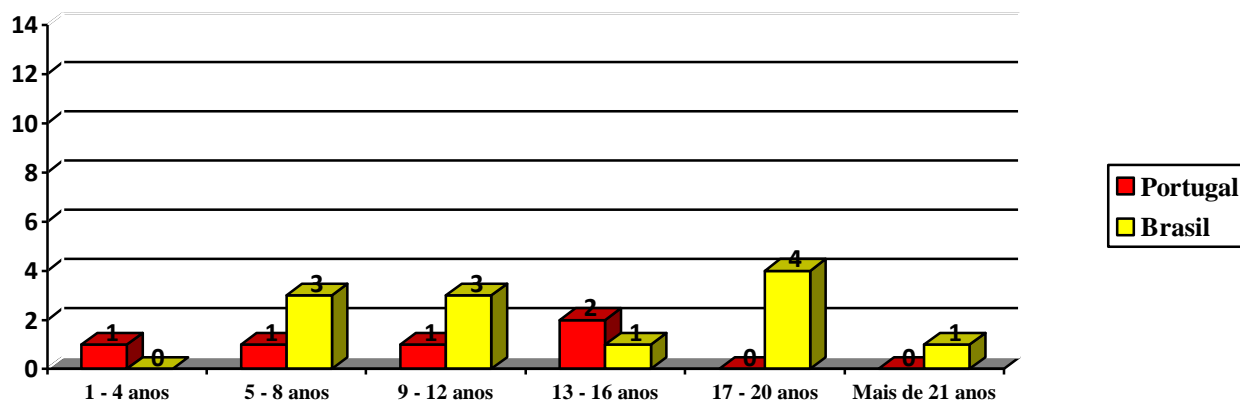
Das entrevistadas brasileiras dez encontravam-se em algum tipo de relacionamento (casadas ou união estável) - uma era divorciada, mas no momento da entrevista encontrava-se numa relação de união estável. As quatro profissionais portuguesas se diziam solteiras no momento das entrevistas.

**Gráfico 4 - Formação**



Uma vez que temos como requisito essencial as entrevistadas serem assistentes sociais, a formação de base é observada neste estudo. Das 16 entrevistadas, uma tem como formação a licenciatura em Política Social<sup>178</sup>, esta profissional está inserida no mercado de trabalho português, as demais profissionais têm licenciatura/bacharelado<sup>179</sup> em Serviço Social.

**Gráfico 5 - Tempo de Formação**



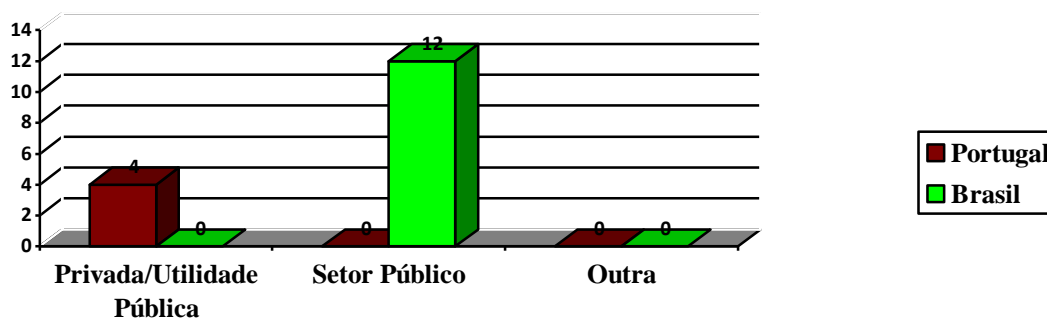
Quanto ao tempo de finalização da graduação, a entrevistada que terminou há mais anos

<sup>178</sup> O Decreto-Lei n.º 148/94 cria a carreira de técnico superior de Serviço Social, permitindo que para essa carreira transitassem os técnicos de Serviço Social titulares de diploma ou certificado reconhecido. Entretanto, o Decreto defende, que profissionais habilitados com as licenciaturas em Serviço Social e em Política Social pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade Técnica de Lisboa, reúnem condições idênticas às do pessoal abrangido pelo referido Decreto-Lei n.º 296/91.

<sup>179</sup> No Brasil o título concedido é o de Bacharel em Serviço Social, enquanto que em Portugal o título concedido é o de Licenciado(a) em Serviço Social.

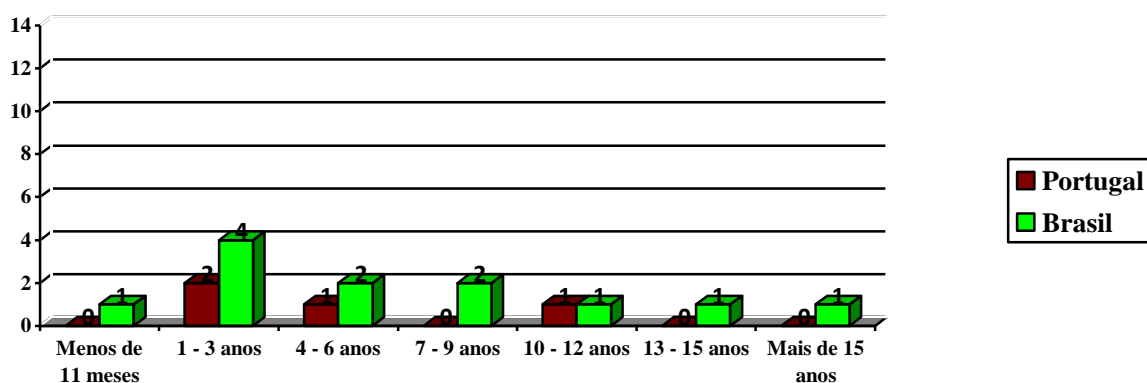
foi de trinta e quatro anos e o ano de conclusão mais recente é de quatro anos. Contudo, na análise das entrevistadas, em Portugal, observámos que o tempo de finalização da graduação está entre os quatro e treze anos e no Brasil está entre os cinco e os trinta e quatro anos.

**Gráfico 6 - Tipo de Instituição**



A seleção da amostra foi realizada através da identificação de um conjunto de assistentes sociais que estivessem inseridos no BIP/ZIP, em Lisboa, Portugal, e no PAIF, em Chapecó, Brasil. As quatro assistentes sociais em Portugal trabalhavam, no momento das entrevistas, no setor privado, com utilidade pública. No Brasil as 12 entrevistadas trabalhavam no setor público (Administração Central e Autárquica).

**Gráfico 7 - Tempo na Instituição**



O tempo que as profissionais atuam na instituição brasileira vai de cinco meses até os

dezenove anos. Em Portugal, a assistente social que está há mais tempo na instituição é de doze anos e há menos tempo dois anos<sup>180</sup>.

### 6.3.2 Motivações

São diversas as razões e motivações que levaram as assistentes sociais deste estudo a optarem por seguir esta carreira profissional. Através da análise às narrativas evidenciou-se influências da igreja, de familiares, de amigos ou de colegas de trabalho. Algumas assistentes sociais já se mostravam vocacionadas para o Serviço Social desde sempre, outras descobriram a vocação no decorrer da graduação, uma vez que assumiram não compreender o que de facto era esta profissão. Algumas assistentes sociais, inicialmente, afirmaram que elegeram o Serviço Social motivadas por um sentimento altruísta e o desejo de mudar o mundo, no entanto estas motivações, por vezes ainda presente nos discursos, ganharam uma nova perspetiva no decorrer dos anos.

(...) havia uma ideia de ajuda, na altura também não havia a perceção do que era assistencialismo, o que é que era a intervenção, metodologias, nem nada disso. Não é? A motivação era muito o apoio. Alguém que precise, de uma forma muito pouco estruturada na nossa cabeça quando, pelo menos quando escolhemos o curso... Mas acho que tinha a ver com isso, participar na vida das pessoas, de se fazer alguma coisa diferente... (E03P).

Para algumas das entrevistadas o Serviço Social não estava nos planos iniciais, sendo, portanto, uma segunda opção por diversas razões, seja por ser uma área voltada para as ciências humanas, seja por questões de ordem financeira. “Eu tinha bastante interesse em fazer enfermagem, mas devido às condições financeiras não poderia fazer enfermagem (...) eu queria uma profissão (...) que fosse mais para a área humana e acabei escolhendo Serviço Social, acabei me identificando” (E08B). Ou por não ter o curso que pretendia na sua cidade: “(...) eu queria fazer psicologia e aí, no vestibular quando eu fiz, parece que não tinha o curso de psicologia (...) mas eu comecei o curso e fui me interessando e conhecendo (...)” (E12B); “Se me perguntasse o que eu queria na época, eu queria ser nutricionista, mas não tinha nutrição em Chapecó (...). E aí eu escolhi Serviço Social (...). Com o tempo

---

<sup>180</sup> Para uma caracterização pormenorizada das assistentes sociais entrevistadas, portuguesas e brasileiras, ver os anexos 06 e 07 deste estudo.

eu fui gostando (...) e continuei no Serviço Social, me formei (...). Eu gosto muito do que eu faço” (E11B). Ou então, por não ser aprovada no curso que pretendia.

Tinha tentado farmácia porque a minha mãe tinha farmácia e tal, mas aí vendo ela (a irmã) (...) fui me interessando assim pela questão... Não tinha muita noção do que era, mas o que eu via dela, dos trabalhos, eu gostava. Da questão dos direitos, das pessoas, essa luta foi incendiando aí. E aí eu comecei a cursar e gostei realmente e agora somos duas as assistentes sociais da família (E10B).

Duas razões, inicialmente, a igreja e influências familiares levaram uma profissional a optar pelo Serviço Social. Contudo, passados alguns anos, o que impulsiona hoje esta profissional a estar no Serviço Social, não são mais as mesmas motivações, embora a mesma assegure que ser assistente social é uma “missão de vida”.

(...) no início tinha essa visão da caridade que a igreja católica colocou na minha formação, vamos dizer assim. Da caridade, da fraternidade... E hoje não. Hoje eu vejo o Serviço Social como uma política pública (...) hoje eu vejo com mais profissionalismo e, (...) tenho quase a certeza que é uma missão de vida porque eu já passei várias fases de descontentamento com a profissão, com o trabalho e fiz outra faculdade (...). Mesmo assim eu continuo no Serviço Social. Então a minha força está aqui (...) (E03B).

Há quem tenha escolhido o Serviço Social como uma segunda carreira, após a reforma, porém o trabalho voluntário desenvolvido ao longo da sua vida e a motivação associada ao desejo de transformar o mundo levaram a se formar em Serviço Social.

(...) Esses primeiros moradores de duas comunidades imensas que eu trabalhei, eles se formaram como recicladores/papeleiros que viviam, alimentavam os filhos, tratando das lixeiras. E isso, para quem tem um pouco de sentimento pela sua classe, humanidade e reflete sobre isso, ela tem o impulso de querer mudar (...) (E01B).

É interessante observar o que levou cada profissional a ingressar na carreira do Serviço Social. Uma entrevistada revelou que teve a influência de outra assistente social. “(...) eu tinha muito contato direto com a assistente social que trabalhava lá no órgão gestor (...) E aí, assim, eu fui-me interessando, não é?” (E06B).

Por outro lado, algumas profissionais não tinham ideia do que era o Serviço Social quando optaram por fazer este curso, entretanto, é comum entre as mesmas “se identificar” com a formação no decorrer do tempo.

(...) era uma área totalmente desconhecida para mim (...). Para eu ser bem sincera contigo os primeiros semestres é bastante teoria, então eu achei que de repente eu não me iria encontrar, mas a

partir do segundo ano comecei a gostar de toda essa questão da política (...). Depois dos estágios aí eu (...) me apaixonei (...) (E04B).

Não conhecia, não tinha contato, não tinha pessoas que fizeram e aí eu queria fazer ensino superior e fui conhecendo o curso. Eu me identifico. Eu gosto do que eu faço, apesar de algumas situações frustrantes, porque a gente não vê a mudança/emancipação de um dia para o outro, uma construção, né? Mas eu gosto do que eu faço. Eu me animo todo o dia para poder encaminhar, orientar, facilitar para que as pessoas tenham acesso aos seus direitos (E05B).

(...). Disse vou tentar Serviço Social que não sei muito certo o que é que é. Aí fui, fiz, passei nos vestibulares, comecei a faculdade, primeiro semestre (...) não sabia muito certo ainda se eu ia continuar ou não. Segundo semestre daí eu me apaixonei, daí veio o Conselho Regional (conselho profissional local), deu toda aquela explanação... as matérias realmente começaram a ter mais significado, mais conteúdo do que era, ah, daí era aquilo mesmo. Aí a gente se identifica (E09B).

Vimos que as motivações iniciais que as profissionais apontaram para seguir esta carreira são inúmeras, entretanto, para duas profissionais, uma portuguesa e a outra brasileira, a escolha pelo Serviço Social foi motivada pelo âmbito familiar, porém por razões diferentes. “Pessoas que me eram bastante próximas e que careciam de uma intervenção por parte do Estado (...). E eu via que não era feito da forma que eu acharia que deveria de ser e então foi uma das motivações que me levou a seguir este curso” (E04P).

Na verdade, não foi uma escolha muito minha. Eu sempre quis ser professora e meu pai “ah, professores ganham mal (...). Porque tu não vai ser assistente social?” que (...) lá na empresa onde ele trabalhava tinha uma assistente social e ele tinha uma relação muito boa com ela e daí ele disse “vai fazer Serviço Social”. E eu fiz. Fiz faculdade de Serviço Social e me identifiquei e hoje vejo que não poderia ter feito escolha melhor (E02B).

Apesar de inicialmente não saber muito sobre o Serviço Social, esta assistente social percebeu, ao longo da graduação, um maior entendimento sobre o que de facto era a profissão.

Hoje, na verdade, eu trabalho na questão de auxiliar as pessoas a conquistar seus direitos. Assegurar os direitos das pessoas porque quando tu faz a faculdade tu não tem noção do que é o Serviço Social na verdade. A gente entra cru e passa por um processo de transformação. Entra de um jeito e sai de outro (E02B).

Para uma profissional portuguesa as motivações iniciais que a levaram escolher o Serviço Social mantêm-se atualmente, porém com outro olhar.

Se calhar com uma perspetiva diferente e já com algumas opiniões e ideias mais consolidadas, no entanto, continuo a manter e, se calhar até mais, a vontade de lutar por situações de injustiça de... trazer ao de cima e dar voz a pessoas que estão em situações de muita fragilidade e que sozinhas não conseguem fazer o passo da mudança (E02P).

Para outras profissionais as motivações do início da carreira mudaram, no entanto o “lutar por justiça” e por aquilo que acreditam, predomina nos discursos, mesmo com alguns constrangimentos.

Muito pela ambição de lutar pela justiça social das pessoas e de sentir que, de alguma forma, podia contribuir para a mudança da sociedade e da transformação dos indivíduos. Foi um bocadinho por aí (...). Muito por questões pessoais e próprias de sentir que, de alguma forma, era essa a forma que eu conseguia contribuir para a sociedade e muito estar ao lado das pessoas mais excluídas e em situações de maior fragilidade (E02P).

É essa busca pelo que ainda tem a avançar, porque a gente sabe que o SUAS é muito recente, falo enquanto política de assistência, ele ainda é bem recente comparado a outras políticas. Então eu acho que é isso, de a gente avançar, de a gente lutar por aquilo que a gente acredita e, enfim, as famílias precisam do nosso trabalho, essa questão da emancipação, não só enquanto profissional, mas enquanto família, enquanto grupo. Eu acho que precisa dessa emancipação também. Principalmente com as famílias que são o nosso público que a gente mais trabalha aqui no CRAS (E04B).

(...) nós vivemos numa sociedade tão injusta, não é? E há aí muitas coisas que nos deixam tão revoltados e indignados e eu acho que o mínimo que a gente consegue fazer dentro da sociedade... que me motiva, assim. O pouco que a gente faz aqui, que é pouco, a gente não consegue fazer muita coisa devido às próprias políticas públicas que a gente tem hoje não oferecem muito, não é? Então, o mínimo que a gente pode fazer. E isso me motiva, é isso que me faz continuar no Serviço Social (...) (E06B).



Contribuir para a mudança da realidade dos utentes é recorrente nos discursos das profissionais. “O que nos motiva é poder, de alguma forma, tentar alterar a realidade, a questão da família (...). Quantas famílias que a gente conseguiu estar modificando? (...) dentro do possível, mudando essa realidade das famílias, das pessoas que a gente atende” (E08B). “(...) dessa coisa de você poder acender uma luz (...) acender uma luz no caminho de alguém, apontar um direito, apontar um caminho (...) acho que alcança muitas vidas, muitas coisas. Consegue ver um resultado” (E10B). Confiar e estimular as capacidades dos indivíduos também se apresenta nos relatos das profissionais. “Eu acredito nas pessoas, no potencial das pessoas” (E07B).

(...) sou apaixonada pela profissão, por ser profissional na área social porque eu entendo que é realmente a defesa dos direitos mesmo, que é defender esses direitos já adquiridos que é fazer com que as pessoas tenham conhecimento desses direitos, motivar essas pessoas a defender esses direitos, a facilitar o acesso das pessoas a esses direitos que se tem. Eu acredito que seja isso mesmo, a questão de contribuir para que essas pessoas consigam acessar/aceder os direitos que elas têm, consigam ter o atendimento que elas necessitam nas políticas públicas do município porque a gente vê muito a dificuldade das pessoas em buscar o que elas precisam, de chegar no setor que elas realmente precisam, do atendimento para suprir aquela necessidade delas. Então eu vejo que muitas situações que chegam para nós e nós caminhamos para outras políticas. Então eu penso muito nisso, nesse trabalho que a gente faz de empoderamento mesmo dessas pessoas (E12B).

Para uma entrevistada, mesmo sendo uma profissão que não é “bem remunerada”, ainda assim a considera recompensadora. “(...) ela é muito gratificante, só quem exerce mesmo que sabe do que é que a gente é paga, não é?” (E11B). E é esta “gratificação” impulsiona algumas profissionais a buscarem os estudos pós-graduados, o que pode contribuir para reforçar esta motivação profissional, segundo uma assistente social. “(...) o meu mestrado (...) tinha tudo a ver assim com o que eu gosto e só fortaleceu, assim, essa minha paixão pela minha profissão” (E11B).

Algumas entrevistadas, inicialmente, elegeram o Serviço Social impulsionadas por um sentimento altruísta, no entanto estas motivações, por vezes ainda presentes nos discursos, ganharam uma nova perspetiva no decorrer dos anos. Desta forma, destacamos os principais pontos motivacionais das narrativas das assistentes sociais, nomeadamente:

- Questões familiares e sociais;
- Formação religiosa/Missão de vida (profissionalismo);
- Lutar pela justiça social / Preocupação com a injustiça social;

- Contribuir para a mudança social e do indivíduo;
- Participar na vida da Pessoa/acreditar no potencial humano/mudar a realidade das famílias/intervir para capacitar no âmbito das competências pessoais;
- Auxiliar as pessoas a conquistar os seus direitos/ Defesa dos direitos;
- Busca pelo que ainda tem para avançar /lutar pelo que acredita/ Acender uma luz no caminho de alguém;
- Identificação/Gosta do que faz;
- Profissão gratificante.

Diante do exposto, observámos que são muitas as razões e motivações que levaram as entrevistadas a estar atualmente no Serviço Social, não importa quais foram as influências que tiveram, seja da igreja, de familiares, de colegas de trabalho, e etc., muitas já se mostravam vocacionadas para o Serviço Social, outras “se descobriram” no decorrer da graduação, ou mesmo no desenvolvimento da profissão.

#### **6.4 Envolvimento Social das Entrevistadas: relacionado à profissão e/ou outros envolvimento cívicos e sociais**

Em Portugal uma entrevistada afirma não pertencer, no momento da entrevista, a qualquer associação profissional do Serviço Social e sobressai um certo descontentamento no seu discurso.

(...) nunca me inscrevi na Ordem dos Assistentes Sociais (Associação dos Profissionais) ou noutros movimentos desse tipo porque há aqui um problema (...) quando eu tirei a minha licenciatura, só havia Serviço Social no privado, portanto, não existia Serviço Social no ensino público, havia sim um curso que estava equiparado ao Serviço Social mas que era designado por Política Social e não sei porquê, quando foi constituída a Ordem dos Assistentes Sociais, não reconheceu, a priori esse curso e então havia ali uma série de constrangimentos para se estar ou não na Ordem. Como eu acho que isso são guerras em nada construtivas optei por nunca me inscrever na Ordem (E01P).

Por outro lado, uma assistente social assegura ser membro da associação profissional como também do sindicato, “(...) faço (parte) do Sindicato Nacional dos Assistentes Sociais e... auto inscrita no sindicato e também na APSS, que é a Associação dos Profissionais do Serviço Social em Portugal” (E02P).

As assistentes sociais portuguesas estão envolvidas em inúmeras atividades sociais de forma voluntária.

Eu coordeno um curso Técnico Profissional de Serviço Social, (cita nome da universidade e localização), e além de ser aqui técnica na (cita nome de instituição), estou nos órgãos sociais de uma IPSS que intervém sobretudo no desenvolvimento comunitário... e estive, durante muitos anos, até ser considerada velha, basicamente até aos 35 anos, também no movimento de jovens que era a Associação de Pares Respostas Sociais que promove projetos de intervenção comunitária (...) mas sim, mas tenho procurado fazer publicações, fazer artigos, dos projetos que faço construir relatórios, estou na rede social, estou na Comissão Social de Freguesia, colaboro também com uma organização francesa que é os CMA, que faz aqui muito debate e partilhas de experiências sobre as várias dinâmicas de intervenção social, nomeadamente sobre os educadores sociais, os assistentes sociais. O ano passado estive como consultora num projeto que foi entre Portugal, França, Alemanha e Argélia, portanto, para sinalizar as diferentes dinâmicas de intervenção social nesses países, mas vou fazendo, portanto, à medida que vai surgindo, vou fazendo. Oriento estágios... Por exemplo, ainda o ano passado fui ao (cita o nome da universidade) dinamizar um workshop sobre gestão de projetos comunitários porque eu acho que o assistente social também tem de ser completamente gestor, tem de procurar linhas de financiamento, tem de arregaçar as mangas e intervir. Portanto, aquela visão do assistente social atrás da cadeira não é mesmo a minha (E01P).

Eu sou voluntária do Tribunal de Família e Menores de Lisboa, portanto, eu sou juíza social. É o que eu costumo dizer, é o meu trabalho comunitário, de voluntariado, é ser juíza social (E03P).

Eu dou algum apoio em termos da ação social no município numa questão de muitas vezes, de *brainstorming*, pronto. Vemos as ideias que cada um tem, o que é que se faz no mercado, o que é que se tem aí... Eu estou muito ligada com um dos municípios cá em Portugal. Tenho essa proximidade com o poder local. Não é aqui em Lisboa, é fora de Lisboa, mas tem... é giro porque a pessoa que está responsável pelo pelouro, antes de tomar qualquer decisão gostamos de falar uma com a outra, mas isso é numa base informal, só porque eu também gosto de saber o que se vai fazendo por lá, o que se tenciona fazer e, pronto, só essa questão, mas tem a ver com a minha relação de rede de amigos. Mais coisas.... Estive ligada a uma empresa de apoio domiciliário na gestão dos processos dos utentes e estive relacionada com uma empresa privada em Portugal, também por causa de uma amiga que estava e eu dei-lhe todo o meu apoio e desenvolvi-lhe todo um processo de gestão dos utentes. Mais coisas... assim na memória não me vem mais... (E04P).

Duas assistentes sociais brasileiras participam de uma associação profissional regional do Serviço Social e de conselhos municipais relacionados com o trabalho da Assistência Social. “Eu participo da APAS, que é a Associação dos Profissionais dos Assistentes Sociais do Oeste e eu sou suplente do Conselho Municipal da Assistência Social também (E02B). “(...) temos o grupo de assistente social que nós temos a associação: das assistentes sociais de oeste (...) e eu participo sou da diretoria. Esse eu participo. O único por enquanto. E os conselhos, não é, eu participo do Conselho de Assistência Social, participava do Conselho da Mulher” (E09B). Outra assistente social está ligada ao sindicato municipal dos funcionários públicos, porém é apenas sócia do mesmo. “Sou associada no nosso sindicato. Não sou da diretoria, nada, mas sou associada, contribuo com o nosso sindicato da prefeitura, dos públicos e mais nada” (E03B). Entretanto, a maioria das entrevistadas brasileiras (nove) não pertencia, no momento da entrevista, a qualquer associação ou movimento social. A grande maioria preferiu não justificar o facto de não estarem envolvidas em alguma atividade extraprofissional, contudo, há quem planeie desenvolver isso no futuro. “Eu sou nova em Chapecó (...). Eu estou buscando ainda conhecer a cidade” (E01B). “Eu participava da APAS antes. Agora quero ver se eu participo de novo, dos profissionais, mas o movimento social hoje não” (E07B).

A partir das narrativas das assistentes sociais, observou-se que as portuguesas se encontram mais engajadas no envolvimento social, através do voluntariado, seja, por exemplo, através de participação em:

- Movimento Jovem;
- Tribunal de Família e Menores (Juíza social);
- Comissão Social de Freguesia; e
- Consultoria de Projeto.

Já nas assistentes sociais brasileiras destaca-se a participação de duas em conselhos municipais relacionados com o trabalho da Assistência Social.

No que concerne ao envolvimento em entidades voltadas para a categoria, observou-se que em Portugal, há apenas a participação de uma profissional que está presente, tanto na APSS, quanto no Sindicato. No Brasil, duas assistentes sociais participam de uma associação profissional regional do Serviço Social.

É importante referir que no Brasil há o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) – atribuições contidas na Lei 8.662/1993 – uma autarquia pública federal que tem a atribuição de orientar, disciplinar, normatizar, fiscalizar e defender o exercício profissional do assistente social,

em conjunto com os 26 Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), ou seja, todo o assistente social tem por obrigatoriedade de estar inscrito num dos Conselhos Regionais para atuar (Portugal não tem uma ordem que desempenha este papel, atualmente).

## **6.5 Enquadramento dos Saberes dos(as) Assistentes Sociais**

### **6.5.1 Formação Pós-graduada**

As quatro assistentes sociais portuguesas possuem diplomas de estudos pós-graduados (quatro pós-graduações, quatro mestrados e dois doutoramentos).

As assistentes sociais portuguesas revelaram nas suas entrevistas que desenvolveram cursos pós-graduados, nomeadamente, em:

- Administração Social;
- Sociologia e Planeamento;
- Gestão de Projetos;
- Gestão;
- Gestão do Terceiro Setor.

Além disso, destacaram nos seus relatos algumas formações pontuais, nomeadamente em: violência doméstica; famílias monoparentais femininas; emigração; tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual; formação em liderança e gestão de equipamentos; envelhecimento; cuidados continuados; e cuidados paliativos.

(...) neste momento estou muito direcionada para a questão da intervenção nas situações de violência doméstica, da intervenção junto de famílias monoparentais femininas e da questão da emigração e o tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual. Como é que eu faço isso? Tenho estado a fazer pequenas formações pontuais, muito específicas, relacionadas com estas áreas, porque aqui no município de Lisboa a própria Câmara promove uma série de formações nesse sentido e muitas vezes é a própria instituição que sugere como eu própria, individualmente, também procuro fazer esta formação (...) (E02P).

Geralmente, a procura por uma especialização está voltada para as necessidades sentidas no trabalho.

(...) fui fazer uma outra especialização em Gestão de Organizações Sociais mais focadas no método de caso, portanto só trabalhando casos, vários casos de sucesso e de insucesso das organizações sociais. Senti uma grande lacuna na área de gestão de projetos, fui fazer uma formação em Gestão de Projetos numa escola de Gestão, depois fiz uma formação em Gestão (...) (E01P).

(...) neste ano vou fazer uma pós-graduação também em liderança e gestão de equipamentos sociais. Isto também tem que ver porque tenho estado a dar algum apoio à direção da instituição e tem se sentido muito esta necessidade de uma reorganização da estrutura e da própria forma de intervir e de organização da equipa e da instituição, seja ao nível da criação dos estatutos e questões mais burocráticas, mas como questões muito práticas de distribuição das funções, do trabalho, e da intervenção de cada um. Então, como surgiu esta necessidade, como também é uma área que eu gosto e onde quero investir, então vou fazer essa pós-graduação individualmente (E02P).

No entanto, o interesse pessoal também conta, além das necessidades do trabalho, ao prosseguir com os estudos.

(...) há uma série de outras áreas que pessoalmente me interessam e que não têm tanto que ver com o trabalho que eu estou a fazer neste momento aqui, mas que, por serem áreas de muita ambição e interesse também meu, eu tenho estado também a investir muito também na questão do envelhecimento e, no fundo, da prestação dos cuidados continuados, paliativos. São essas três. Estão ligados mais ao envelhecimento (E02P).

No Brasil, nove assistentes sociais têm diplomas de estudos pós-graduados (dez pós-graduações *lato sensu* concluídas, uma ainda em andamento, e um mestrado) e três profissionais não possuem. Além disso, uma das assistentes sociais possui também outra graduação.

As profissionais brasileiras mencionaram nas suas entrevistas que se aperfeiçoaram através de cursos, como:

- Psicopedagogia Clínica e Institucional;
- Gestão Social de Políticas Públicas;
- Metodologia do Serviço Social;
- Infância e Violência Doméstica;
- Processo Civil;
- Políticas Públicas e Família;

- Gestão Social;
- Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais;
- Saúde Pública; e
- Proteção do Direito e Trabalho em Rede.

A continuação nos estudos pós-graduados possibilita maior segurança na atuação profissional na opinião de uma assistente social.

(...) foi muito bom porque não fico achando, eu não trabalho com “achismo”, eu trabalho com certeza. Essa pós-graduação que eu fiz, já faz alguns anos (...) recomendo para todo o assistente social, psicólogo, quem puder fazer, que trabalha com família, é fundamental, é muito, muito bom. Isso me qualificou muito. Isso me dá uma segurança, uma tranquilidade quando eu atendo crianças vítimas de abuso sexual, adolescentes vítimas de abuso sexual, mulheres vítimas de violência. Então, eu digo assim, sorte do meu usuário, só isso que eu falo (E03B).

As assistentes sociais reconhecem a importância de continuar os estudos, no entanto a situação financeira e o tempo podem contribuir para adiar os planos nesse sentido.

Eu fiz pós (...). Pretendo fazer o mestrado, só que daí minha filha está terminando a faculdade para o ano que vem, então vamos esperar ela concluir para eu... Para a questão financeira, também, mas eu tenho ambições de voltar a estudar, eu gosto muito de estudar, só preciso me organizar porque a vida da gente é muito corrida (E02B).

E há quem faça planos para voltar a estudar em breve.

(...) eu tenho previsão do ano que vem voltar. Agora tem inclusive as inscrições para uma universidade, até metade de novembro, e eu faço o ano que vem. Eu volto a estudar de novo. E aí tem outros cursos, como a própria prefeitura também disponibilizou uma vaga no Capacita SUAS, também é bem importante essas atualizações e seminários quando tem (E04B).

Uma assistente social acredita que além do profissional buscar por si mesmo se manter atualizado, a qualificação deveria ser considerada e constantemente oferecida pelo empregador.

Que bom se todos os profissionais pudessem se qualificar e sinto falta de qualificação constante e permanente da minha Secretaria, do meu alto empregador. A prefeitura tinha que estar nos capacitando permanentemente porque a gente tem sempre que aprender e sempre que eu posso, eu vou, e fico brava quando não tem vaga para ir, porque às vezes aqui a disputa é o seguinte, é um por

CRAS. Sai um curso bom... é um por CRAS. A preferência para o profissional mais novo, que acabou de entrar na prefeitura. Claro que os outros já estão mais qualificados, então a gente sempre vai ficando para trás (...) (E03B).

De acordo com esta assistente social a qualificação é fundamental para o empregador, para o profissional e especialmente para o sujeito de intervenção. “Então a pessoa tem que estar buscando essa qualificação. Isso é fundamental para quem trabalho. Isso oxigena a nossa cabeça. Bom para o usuário. Eu sempre acho assim, você tem que se melhorar para melhorar lá na ponta o atendimento” (E03B).

Apesar de um número expressivo de assistentes sociais que participaram deste estudo possuírem pós-graduações, testemunhámos, mediante os seus relatos, que a busca pelo aperfeiçoamento profissional, através de qualificação pós-graduada, está muito voltada para as necessidades que as entrevistadas observam e vivenciam na sua rotina profissional, no entanto questões financeiras e o tempo (rotina) acabam por ser obstáculos, o que resulta no adiamento de planos para a realização de novas qualificações.

### **6.5.2 Leituras e Autores de Referência do Serviço Social**

No que concerne às leituras técnicas, revelam-se nos resultados das entrevistas alguns pontos centrais. A exposição predominante das profissionais que procuram desenvolver leituras de textos, artigos e livros é direcionada para as suas áreas de intervenção. Notou-se isso nos discursos das assistentes sociais, tanto portuguesas como brasileiras.

Tenho livros de Serviço Social, seja mais na questão do acompanhamento com as famílias porque também temos muitos agregados monoparentais femininos, seja também pelas questões da própria intervenção no Serviço Social de casos, do acompanhamento individual, seja também relacionado, por exemplo, com intervenção por área de tema, pelas camadas de exclusão social, pela intervenção mais comunitária também. Eu consulto muito Isabel Guerra, Maria Irene Carvalho (...) (E02P).

Isso depende muito, depende muito. Por exemplo, eu não consigo dizer todos os meses “saiu um artigo novo”. Não. Depende, por exemplo, há uma metodologia qualquer que eu quero utilizar. Por exemplo, um exemplo muito concreto, eu tenho tido muitos pedidos ultimamente sobre intervenção da tal visita supervisionada com pais ou mães com filhos adolescentes. Noto que estou a ter várias



procura sobre isso. Sinto que não tenho experiência suficiente. O que é que eu faço? Eu e a minha colega de psicologia vamos fazer pesquisa sobre isso, ver no mundo, ou em Portugal...a gente faz muito pesquisa... tem de ser fora, não é? Porque cá há pouco. Quem é que trabalha com crianças em supervisão de visita? Como é que trabalha? Então fazemos... é nessas alturas é quando fazemos mais essa pesquisa. Tudo o resto é, vou passeando, vou vendo, vou às livrarias procuro sempre aquele... Mas de resto, a nível de artigo, de pesquisa é sempre muito pontual para aquele assunto em específico... porque às vezes é muito difícil nós conseguirmos encontrar exatamente o que a gente quer, não é? (E03P).

Falam (os livros) precisamente (...) da intervenção comunitária e da questão da cidadania (E04P)<sup>181</sup>.

Nós costumamos ler nos capacitar para os grupos porque os grupos que nós temos aqui, os grupos do PAIF, nós construímos junto, com a equipe, o que é que é desenvolvido. No caso surgiu conflito, violência, lá no Serviço de Convivência. Nós sabemos que o conflito e a violência é gerado lá dentro da família, no seio da família, então nós vamos trabalhar sobre a necessidade do afeto, a necessidade do carinho, por conta da questão da violência familiar. Agora nós observamos que há falta de comunicação entre as famílias e a dificuldade vem quando as pessoas chegam no posto de saúde, elas têm dificuldade de se expor, de se comunicar, então, nós estamos lendo assuntos sobre comunicação para instrumentalizar as famílias na questão da importância da comunicação. Quando nós vemos a necessidade no nosso quotidiano, nós vamos atrás de leitura, de nos capacitar para estar preparados para trabalhar com as famílias (E07B).

Por outro lado, as entrevistadas salientam a falta de disponibilidade para mais leituras, para pesquisar tanto quanto desejariam ou lhes é requerido pelo trabalho. “E eu, na verdade, eu tenho de estar constantemente me atualizando. Ultimamente eu dei uma parada (...). Até por causa da rotina” (E01B)

Olha, muito pouco em função do tempo (...). Eu fico nove horas na verdade aqui no CRAS porque a gente não vai para casa de meio dia (...). Também acumulo essa função (coordenadora do CRAS). A gente chega em casa e tem mil e uma atribuições. Então, eu tenho muito pouco tempo de leitura. Eu tenho alguns textos ali que eu separei para ler, mas eu não consegui começar. Então, eu estou em falta com isso sim. Esses dias a gente teve que parar para fazer o trabalho da vigilância

---

<sup>181</sup> Esta profissional fez questão de disponibilizar (por e-mail) uma relação de referências bibliográficas que utiliza.

socioassistencial. A gente parou para ler. Eu até comentei com a equipe “a gente tem que fazer mais isso”, foi quando chega a questão para gente, que a gente para e efetua o trabalho, efetua a leitura. Porque enquanto não é uma obrigatoriedade tu vai deixando para trás. Mas eu, no momento, eu não tenho feito leituras (E02B).

Grande parte das assistentes sociais brasileiras assume que suas leituras atualmente estão mais direcionadas para aos manuais do SUAS e para as legislações específicas da Ação/Assistência Social. “Eu estou sentindo que eu preciso (ler mais) porque eu fiz capacitações mais pelo SUAS, a própria política nacional, a gente lê, retoma, porque sempre tem umas questões, mas atualização assim de... não tenho feito (...)”(E05B).

Vou ser bem sincera, eu não leio nada de Serviço Social. Eu não leio nada, absolutamente nada. Para não dizer que eu estou totalmente fora, eu leio o material do SUAS (...) Isso a gente lê aqui com frequência que a gente precisa para trabalhar. Todos os materiais que saem sobre CRAS, sobre CREAS, Serviço de Convivência, eu estou lendo. E, para não dizer que eu não li nada, como eu fiz esses cursos esse ano, do (...), elas passaram bastante material compilado, material que elas produziram, as professoras que têm o mestrado/doutorado, sobre visita domiciliar, sobre a entrevista, sobre a acolhida no CRAS, estudo social, perícia social, laudo social, então esse ano a gente teve, finalmente, uma boa capacitação graças ao CRES. Foi onde eu li porque eu fiz esse curso, elas mandaram material para nós, a gente lia para dar um retorno no dia... Mas que eu tenha buscado livros de Serviço Social? Nunca mais (...) (E03B).

Na verdade, eu como estou “concurseira” - eu estou fazendo vários concursos - sempre atualizados, sempre buscando informações. Acompanho todas as atualizações na nossa área (...). Mas eu acho que a nossa área a gente acaba dando mais ênfase para as leis. É uma coisa que a gente tem que estar sempre atualizada é as leis. Aqui também referente ao sul vive surgindo coisas novas que a gente tem que estar lendo. Aqui, no CRAS, até na terça feira a gente tem reunião e tem um momento específico para a gente estudar. Ultimamente a gente não está conseguindo, mas seria reservado esse espaço para a gente se atualizar e ler as informações (E08B).

Hoje, eu te digo que eu leio bem menos. Hoje a gente se atenta mais a ler as coisas que chegam, as mudanças que vem, as leis novas que tão se adequando, toda essa conjuntura assim, o SUAS. A gente acaba partindo mais para isso, ficando mais nisso. Até quando a gente se reúne em equipa assim a gente está falando sobre isso. Agora até na última que a gente fez, a gente falou sobre a

vigilância sócio assistencial, a gente estudou, eu participei num curso de capacitação de uma semana sobre a vigilância sócio assistencial, o olhar que você tem para o território, esses assuntos assim a gente acaba puxando mais e deixa mais de ler os clássicos, de ler os nossos autores mesmo do Serviço Social. Que é coisa mais para o meu trabalho, que a gente tem que estar atualizada das coisas que está acontecendo mais próprias do serviço (E09B).

Algumas profissionais brasileiras assumem que não efetuam leituras específicas do Serviço Social desde que concluíram a graduação. “Olha, os últimos livros que eu li foi na faculdade. Sou bem sincera, foram do Serviço Social, mas eu não me recordo agora do livro...” (E06B). “Nada, menina. Nada, nada. Abro ali a página tal... dar uma olhada numa resolução e tal, mas nada de autores. Estou bem desfasada nesse sentido. Tenho participado pouco de encontros também (...) teve aí, teve umas coisas legais, eu não fui. Não era assim. É uma fase” (E10B).

Eu estou bem relaxada na questão de leitura, mas na faculdade a gente estuda de tudo um pouco (...), mas desde a minha formação, livros específicos sobre o Serviço Social não li mais. Um ou outro a gente deveria procurar alguma pesquisa sim, mas dizer “eu peguei um livro e li”, isso não aconteceu (E04B).

Duas profissionais que asseguram não terem efetuado leituras atualmente consideram as mesmas importantes para o desenvolvimento das suas práticas e planeiam retomar as leituras, porém é preciso negociar com os obstáculos que surgem nas suas rotinas.

Eu li muito, eu li tanto no mestrado (...). Eu já agora já cheguei à conclusão que eu estou sem ler, não sei se é esquecendo não que seja isso, mas assim, sentindo falta sabe? (...). Eu me sentia melhor quando eu estava estudando, sabe? Parecia que tudo estava mais fresco na cabeça, estava muito mais focada (...). E estou sentindo falta, assim, de ler coisas. Eu peguei muito livro emprestado da minha orientadora e ela aposentou e aí ela me deu os livros e então os livros que era para mim devolver ela deu para mim! Então, eu estou com livros de autores lá que eu acabei lendo uma ou outra coisa, alguns eu usei outros eu nem usei, mas assim, eu queria ler. Está tudo lá, menina, eu não consigo ler, não consegui ter tempo de ler (E11B).

Até nós tínhamos pensado, falado até, da necessidade de nos momentos que nós temos a reunião da equipe, nós buscar fazer essa leitura em relação a várias temáticas que nós trabalhamos no nosso dia a dia, até para fortalecer a questão da reciclagem, digamos, do conhecimento, está sempre se

mudando, sempre tem algumas alterações, seja em inglês que a gente também trabalha, mas a gente ainda percebe que isso é bastante deficitário, não conseguimos ainda fazer avançar em relação a isso. A gente já fez várias buscas de materiais. Fizemos uma pasta cheia de material “olha que isso é bom para a gente sentar e discutir/ler com a equipe”, até para que todos da equipe conheçam o que é a política de assistência social mesmo, o que é o Serviço de Convivência que atende a adolescentes, o que é o PAIF que nós técnicos falamos muito entre nós, mas que a equipe toda tenha esse conhecimento também. Eu costumo dizer todos falem a mesma linguagem no atendimento com os usuários, mas é bem difícil. Ainda nós não temos esse momento assim. Nós tínhamos também um treinamento de capacitação que a Secretaria dava para nós, mas, nos últimos dois anos, está bem deficitário isso também. Não está acontecendo essas capacitações que eram muito importantes, que era o momento que todos os técnicos recebiam essa capacitação que era trabalhar sobre determinados assuntos do nosso dia a dia mesmo, da proteção social básica, mas que hoje nós sentimos bastante falta desses momentos (E12B).

Nas narrativas as assistentes sociais citaram os autores de referência do Serviço Social.

**Quadro 14 – Autores de referência do Serviço Social<sup>182</sup>**

	<b>Portugal</b>	<b>Brasil</b>
<b>Autores do SS</b>	Carla Pinto Hermano Carmo (cidadania) Isabel Guerra Jorge Ferreira Maria Irene Carvalho	Aldaíza Sposati Ana Maria Grande Falcão José Paulo Netto Maria Carmelita Yazbek Maria Inês Souza Bravo Marilda Iamamoto Potyara Amazoneida Pereira Pereira Regina Célia Tamasso Mioto Solange Maria Teixeira Vicente de Paula Faleiros

<sup>182</sup> Uma assistente social portuguesa preferiu, ao invés de citar em seu discurso, disponibilizar uma lista com todos os autores que nos últimos tempos eram suas referências. Como a lista é imensa resolvemos não citar todos nesta pesquisa, mas estão ligados à intervenção comunitária e cidadania.

As assistentes sociais portuguesas entendem que a leitura é importante para a prática do Serviço Social. Diante disso, no discurso das profissionais observámos que as mesmas procuram ter como referência cinco autores.

Ainda agora comprei o livro de uma série de colegas, aquilo era uma compilação, da Maria Irene de Carvalho, que fez agora um livro sobre Serviço Social e Família, por exemplo. Ou seja, tento me manter atualizada sobre questões que têm a ver com família e Serviço Social, tento fazer sempre essa ligação, pronto, até para perceber o que é que saiu ao nível de investigações, ou colegas que até trabalham com famílias mesmo noutras áreas. Às vezes há procedimentos que podem ser usados nesta área, portanto, eu tento sempre manter-me, mais ou menos, dentro daquilo que eu consigo, atualizada. Sim, eu sei que, por exemplo, o professor Jorge Ferreira escreve muito sempre com a promoção e proteção, sobre essa área, que também para mim também me interessa, também tenho esse livro dele... Portanto, mais ou menos tento trabalhar assim, mas uma das áreas que me interessa muito tem a ver com ética também, portanto, apesar de em Portugal não se escrever muito sobre ética, é uma área que eu também tento procurar sempre... (E03P).

Da mesma forma que as colegas portuguesas, as assistentes sociais brasileiras apresentam em suas narrativas dez referências de autores brasileiros.

Nós comemos, dormimos e nos alimentamos desses autores. Tem o Netto. Usamos muito Moran na parte mais psicológica ... A gente usa as nossas autoras aqui que é a Yamamoto (...). A Aldaíza, acho-a muito positiva. Gosto muito da Aldaíza, mas a gente também estudou esses autores lá de trás que (...) Vandoq<sup>183</sup> que deu umas pinceladas dentro da autonomia (...) Faleiros (...). (E01B).

(...) eu gostei de Yamamoto (...) eu gostava muito porque era uma linguagem muito clara que ela utilizava, bem objetiva, e então eu gostava muito. O Zé Paulo Netto também gostava, mas a linguagem que ele usava era um pouquinho mais difícil, então... (E04B).

Marilda Yamamoto, José Paulo Netto.... Aí, como é aquele Bravo... Agora o nome completo eu não me lembro (E08B).

Ah, tem autores que eu li até durante a faculdade, pós-graduação que a gente leu muitos assim: Faleiros, que eu era apaixonada pelo Faleiros, Yazbek, Ana Maria Grande Falcão (...), agora penso

---

<sup>183</sup> Não conseguimos identificar este autor.

que ela até mudou de nome, mas ela era muito boa para falar sobre a política, sobre a família, as formas, as novas configurações familiares... (E11B).

Notámos que algumas assistentes sociais brasileiras revelaram que o tempo de leitura é mais dedicado aos assuntos voltados para a legislação e o universo voltado à política do SUAS. Algumas profissionais do Brasil também expressaram que gostariam de dispor de mais tempo para a leitura (também de outros temas), contudo as suas rotinas não têm permitido isso.

Enfatizamos, diante das narrativas das profissionais, portuguesas e brasileiras, que o conhecimento teórico do Serviço Social é segmentado e motivado pelas assistentes sociais para responder aos aspetos da realidade, conforme a intervenção. É importante referir que os saberes fundamentais ao Serviço Social também abrangem um universo de disciplinas e domínios de conhecimento, em modos multidisciplinares e interdisciplinares.

## **6.6 Serviço Social**

O Serviço Social foi analisado pelas assistentes sociais, portuguesas e brasileiras. As profissionais de ambos os países destacaram as potencialidades e os dilemas/desafios do Serviço Social na atualidade.

A ausência de reconhecimento da profissão é sentida por uma assistente social portuguesa. Infelizmente em Portugal, acredito eu de que, ser assistente social não é uma profissão que seja valorizado e acho que isso tem a ver com a nossa história também, com as raízes do Serviço Social em Portugal. Muito ligados à igreja, muito ligados à questão do voluntariado, da caridade, vemos muitas campanhas do “seja voluntário”, “venha ajudar os desfavorecidos” ... Não é só os desfavorecidos. A coesão do tecido social implica uma intervenção social estruturada e isso implica, claramente, técnicos de Serviço Social. Eu acho uma pena, por exemplo, as autarquias terem técnicos de Serviço Social que estão a fazer análises de casos ou a trabalhar, por exemplo, numa rede social mas sem recursos, porque uma autarquia se não tiver políticas sociais todo o seu tecido autárquico também vai ser disfuncional e nós vemos a função do assistente social muito limitada ao ajudar, ao intervir porque aquela pessoa é desempregada, ou é sem abrigo, ou é um grupo de risco... Descuramos muito a questão da prevenção, da potenciação, da capacitação (...) (E01P).

E04P adiciona que o Serviço Social é visto como tradicional, “muito de gabinete”, porém esta assistente social prevê uma transformação, ainda que não seja para breve.

Embora começa agora a aparecer esta nova onda do Serviço Social, começa a haver um bocadinho, mas nada que se reflita uma mudança daqui a 5 ou 6 anos. Não. Ainda vai demorar para aí uns 20 ou 30 anos em Portugal para vermos uma mudança significativa. A questão da pobreza geracional, o conceito da pobreza geracional revela, por parte dos profissionais que intervêm socialmente com estas famílias que as suas práticas não são inovadoras. Segundo políticas que não são inovadoras porque existe a pobreza geracional, se ela existe, é porque não houve respostas para elas (...). O assistente social trabalha tendo em vista o seu destinatário, tendo em vista a organização (a visão, princípios, missão e valores) e tem a missão, princípios e valores do próprio Serviço Social. Esta organização rege-se por políticas. O assistente social tem de trabalhar nesta triangulação. Como é que o faz? Tem que o fazer porque ele tem de responder à missão, aos princípios, aos objetivos da organização, do Serviço Social e dos destinatários de intervenção. Portanto, o assistente social ao ter este papel privilegiado de estar nesta triangulação, tem que fazer o quê? Tem que pegar nos *inputs* dos destinatários de intervenção e a obrigação dele passar para a, tanto para a organização, como para a própria política social. Se o assistente social não estiver envolvido nesta triangulação e que não faça passar a informação entre estes três componentes existe uma falha, uma lacuna muito grande (E04P).

Nesse sentido, na visão desta profissional, para preencher a lacuna nesta triangulação (mediação entre destinatário, organização e política) o assistente social deve utilizar preferentemente a *policy practice* e romper com as atitudes burocratas, para auxiliar na implementação de políticas sociais *down-top*.

(...) alguém cria políticas, manda para as organizações, as organizações mandam para os assistentes sociais, os assistentes sociais são burocratas, aplicam-nas e, por vezes, elas por acaso não vão, de todo, na maioria... não entram em conflito com o Serviço Social, mas é isto que existe em Portugal. Existe uma estratégia, uma visão de implementação de políticas sociais de *top-down*. Não existe nada *down-top*. Enquanto não houver esta correlação entre estes três componentes, nunca vamos ter políticas e vamos ter o quê? Aquilo que nós acabámos de dizer que tem a ver com o ciclo de pobreza, porquê? Porque as políticas não vão ao encontro daquilo que os destinatários efetivamente precisam. Enquanto não houver esta troca de informação nunca vamos passar desta questão (...) 20 anos para mudar porque até entenderem que o Serviço Social tem de estar, e é, e tem um papel

central, muito, muito, muito importante, porque ele consegue reunir a missão, os princípios e valores de uma organização, reflete isso também no Serviço Social, reveste-se dessa missão do Serviço Social, em prol de destinatários estes, e depois devolver toda a informação para cima. Reunir tudo e mandar para cima. Enquanto isto não existir e o assistente social não tiver este papel, existe claramente uma lacuna, por isso é que não se dá a emancipação, por isso é que não se dá a capacitação e o *empowerment* (E04P).

Esta visão é partilhada por outra profissional portuguesa que acrescenta

(...) eu acho que isso era o ideal, que era termos os técnicos, os assistentes sociais que estão diretamente no terreno a trabalhar com estas pessoas, aí nesses programas, poderem reportar informações e dar pareceres sobre as medidas, políticas e as leis que são colocadas em vigor. Eu acho que isso seria o ideal porque, mais do que ninguém nós conhecemos a realidade no terreno as necessidades e as preocupações da pessoa, sabemos aquilo que nos dizem, temos um olhar diferente sobre a realidade, portanto, claro que seria uma mais valia podermos dar essa contribuição. Agora eu sinto que... eu acho que por razões muito próprias, das próprias pessoas que são assistentes sociais, das pessoas que trabalham na área social, há muito esta dificuldade das pessoas se quererem envolver em movimentos associativistas, organizações que deem voz... participar ativamente e politicamente na realização destas leis. Acho que tem muito que ver com as próprias características de quem integra a massa dos assistentes sociais, as pessoas. Os assistentes sociais, de uma forma geral, são pessoas que gostam muito desta parte mais prática do terreno e de intervenção direta e...deixando um bocadinho de parte, de uma forma geral, estou a generalizar, deixando muitas vezes um bocadinho de parte a investigação, a preocupação também com... elaborar estudos, reflexões... e isso sente-se muito quando procuramos ou tentamos entender que não há, já existe mais, mas comparativamente, se calhar, com outras áreas científicas, o Serviço Social poderia ter muito mais estudos científicos e uma parte muito mais ligada à investigação que ainda não existe. Naturalmente também por causa dessas questões das pessoas, parece-me que terem mais ambição e perspetiva da intervenção direta, e colocarem um bocadinho de parte essas questões. No entanto eu acho que estamos todos de acordo que seria importante estarmos mais associados a associações dos profissionais, a ordens que promovem estas leis, e a participar, mais ativamente, politicamente, mas eu acho que isso também já está a mudar um bocadinho. Acho que sim (E02P).



No Brasil as assistentes sociais sentem que há um reconhecimento da profissão, mesmo diante das mudanças que ocorreram nos últimos anos na política de Assistência Social. Para as entrevistadas o assistente social é um referencial.

As pessoas veem o assistente social uma pessoa de referência. Muitas vezes elas nos procuram como uma pessoa de confiança. Então, a partir do momento que eu digo para você “você é capaz, basta você querer, basta você fazer isso, voltar a estudar...”. Então, eles também se sentem mais confiantes. Então, eu acho que o assistente social é fundamental, nessa parte (...) com as famílias, da pessoa, do empoderamento, de mostrar qualidades e aptidões que ela tem, que às vezes ela nem percebe. Porque a gente tem esse papel muito importante na questão das famílias vulneráveis. Eles estão numa condição muito de inferioridade e daí a tendência é sempre ir para baixo. Então, quando eles chegam aqui, a nossa questão é mostrar para eles que eles podem sim, que a condição pode melhorar, que a situação pode mudar e depende muito deles. Mais deles do que nós. Eu sempre coloco isso: eu não faço nada, quem faz é você. Eu mostro o caminho, agora resta você segui-lo. Tem que fazer um movimento, tem de dar o retorno, tem de dar contrapartida (E02B).

Na verdade, a política de assistência social sempre foi o assistente social. Com a implantação do SUAS que veio um psicólogo, que veio um pedagogo... então sempre foi o assistente social a figura e ainda hoje a gente percebe que as pessoas chegam e querem falar com a assistente social, mesmo que outra pessoa possa resolver, eles chegam ali. Então eu vejo que o assistente social ele ainda tem alta, está em alta ainda para as famílias por conta dessa visão que eles têm, “que a assistente social vai me ajudar, vai resolver meu problema”. Ainda com aquele viés antigo, do assistencialismo, na caridade, eles têm muito isso presente e a gente toda a vez tem de estar batendo “não, é um direito seu. Não sou eu que estou lhe dando nada. É seu direito”. Então eu vejo que a nossa função aqui, enquanto assistente social, é muito isso. Está todo o momento reforçando para as famílias que eles têm direitos (...). A gente tem de estar sempre batendo na mesma tecla, reforçando isso, mostrando para eles que não é mais como era antigamente, porque eles usam muito isso “ah, mas há um tempo atrás era assim. Com a outra assistente social era assim”. Mas, então, as coisas avançaram e a gente tem sempre de reforçar que a política também avançou, evoluiu. Não muito, mas está tentando construir essa cultura do grupo, porque era só atendimento individualizado (antigamente) (E02B).

E neste sentido, mesmo com o reconhecimento do Serviço Social, outra assistente social mostra uma certa preocupação com a profissão.

Tem muito reconhecimento, assim, do papel do Serviço Social, do profissional do Serviço Social (...) eu vejo assim que o profissional do Serviço Social ele está, assim, não é perdendo terreno, não é a questão do corporativismo, mas tem questões que são do Serviço Social e que está passando. Está se passando para outros profissionais, outras pessoas estão tendo um olhar às vezes até mais aguçado sobre a questão social do município (...). Eu vejo, assim, que ele tem o seu papel, ele tem o seu lugarzinho definido (...) (E09B).

Dentro disso, uma outra assistente social brasileira acredita que o Serviço Social pode fazer mais pelo trabalho comunitário e no sentido de organização popular, no entanto a rotina profissional impõe limitações.

Eu penso que nós poderíamos fazer muito mais do que a gente faz. Até aqui, nós temos uma particularidade: nosso território é mais distante, eu vejo assim que falta muito trabalho com a comunidade em geral, de organização popular mesmo que é um trabalho que a gente não consegue fazer fora, não é? Devido a muita coisa: são casos complicados que a gente atende aqui, que demanda tempo, que demanda acompanhamento. Então, essas atividades fora eu penso que os profissionais do Serviço Social que já têm essa formação mais política, digamos assim, voltada para a área social penso que poderiam organizar muito mais do que tem sido feito. Eu penso que poderia fazer muito mais atuação do Serviço Social. Poderia ser bem mais eficaz (E06B).

De acordo a análise de conteúdo das entrevistas, notámos que o Serviço Social português tem como prioridade “a pessoa” e as suas potencialidades encontram-se no pensar no qualitativo e investir na construção de uma comunidade saudável, assim como na preocupação em “dar voz” ao sujeito (cidadão). Além disso, outras duas potencialidades são o facto de o Serviço Social apresentar um olhar diferenciado sobre a realidade e atuar na triangulação: destinatário, organização e políticas.

No entanto, o Serviço Social em Portugal enfrenta alguns constrangimentos e busca ter uma maior valorização da profissão, isto pode ser consequência do fraco envolvimento de profissionais em movimentos e organizações, no sentido de “dar voz à profissão”.

Dentre os constrangimentos que o Serviço Social português enfrenta atualmente, de acordo com a análise das narrativas, também destacamos o facto de ter uma intervenção “focada no problema das pessoas” e não ter um trabalho orientado para a prevenção de problemas,

acrescentando-se a grande ênfase dada ao papel fiscalizador e tradicional (de gabinete) do profissional.

A partir do discurso das intervenientes, notámos que o Serviço Social brasileiro tem como prioridade “reforçar direitos” e que as suas potencialidades residem no reconhecimento profissional, sendo o assistente social brasileiro uma pessoa de referência, de confiança. Entretanto, o Serviço Social no Brasil também enfrenta alguns constrangimentos na atualidade, como os retrocessos na política de Ação/Assistência Social que afetam o desenvolvimento da prática profissional.

### **6.7 Rotina de Trabalho das Assistentes Sociais**

No exercício da prática, o assistente social depara-se com dificuldades que são intrínsecas à sua natureza, ao seu objeto de intervenção e aos seus objetivos, além disso enfrentam diversos obstáculos relacionados às diferentes esferas ou instâncias societárias.

O universo de intervenção do Serviço Social é extenso e, desta forma, o quotidiano profissional de cada assistente social pode se concretizar de forma muito distinta. Uma vez que as entrevistadas portuguesas atuam em projetos distintos e que integram o BIP/ZIP e as entrevistadas brasileiras atuam em sete CRAS, os quais desenvolvem o PAIF, ambos destinados para comunidades vulneráveis, a rotina profissional de cada assistente social é diferenciada, sobretudo entre as portuguesas, no que diz respeito às funções que lhes são atribuídas.

Uma entrevistada portuguesa além da gestão de projetos e de parcerias realiza, dentre outras atividades, o acompanhamento de casos.

Então, o meu trabalho foi de desenho do projeto, portanto, pensar sobre o que é que ia ser feito e fazer o desenho do projeto. Tenho a coordenação de toda a parte das sessões, portanto, as sessões são dadas pela (cita nome) sob a minha coordenação, que sou de Serviço Social, e da (cita nome), que é de psicologia. Faço a ligação com a Santa Casa da Misericórdia, Comissões, rede social, em termos de diagnóstico e necessidades e depois, não era eu, era uma outra assistente social, minha estagiária de mestrado, que fazia parte dos atendimentos. Portanto, eu faço alguns, mas como eu depois tenho a função da gestão, não só deste projeto muitos outros e de outras coisas cá dentro, acabava por ser uma outra estagiária que assumia ali mais o atendimento do caso. Atendimento de caso que é “esta pessoa precisa de ser encaminhada para a psicologia; tem dúvidas sobre os seus

direitos e os seus deveres”. Tivemos uma criança que teve sarna. Foi necessário fazer o devido encaminhamento, articular com a Comissão etc. e tal, porque eram uns pais muito jovens e ali com várias disfuncionalidades, portanto, articular entre serviços. Diagnosticámos também que era pertinente trabalhar com os equipamentos da Misericórdia. Ok, então vamos perceber quais são as especificidades daquelas famílias que estão lá, fazer um pequeno diagnóstico social e dinamizar sessões também lá. Portanto, acaba por ser de acompanhamento de caso, gestão de todo o projeto, gestão quer burocrática, quer operacional no terreno, gestão das parcerias e articulação com os diferentes técnicos, que nós somos uma equipa interdisciplinar (E01P).

Outra assistente social executa, dentre outras atividades na instituição, o acompanhamento social. É responsável pela concretização do plano individual, construído entre a equipa e o usuário.

Eu estou responsável pelo acompanhamento social todo e parte também da responsabilidade gerir o acompanhamento integrado. Nós ao acompanhamento integrado correspondemos ou respondemos a uma série de serviços e de respostas sociais que temos dentro da instituição e eu faço a gestão do projeto/ do processo social de cada utente juntamente com a equipa que me acompanha e que apoia a uns e a outros. O acompanhamento integrado prevê também a questão do acompanhamento psicológico e psicoterapêutico; o apoio jurídico; as questões do apoio do Banco Alimentar; acompanhamento à saúde; e a questão da formação e de inserção no mercado de trabalho. O acompanhamento social é o grande chave porque eu reúno-me com a equipa técnica para ajustarmos um plano de desenvolvimento individual a cada pessoa, fazemos propostas muito concretas de objetivos e de atividades que são necessárias fazer em equipa e depois eu levo essa proposta de plano e de construção do próprio plano com o utente. O plano individual é, então, no fundo, construído entre a equipa, comigo e juntamente com o utente e as atividades são ajustadas tendo em consideração também o tempo que a pessoa espera que o utente espera de realizar atividades específicas ou ações específicas dentro de cada área. Então eu estou responsável pela execução desse plano para acompanhar, individualmente, os utentes ao longo do tempo da execução do plano, mas em questões também muito práticas de resposta às necessidades básicas, mas também dos objetivos que passam muito pela promoção das competências e da tal emancipação e da autonomia da pessoa (E02P).

Relativamente ao BIP/ZIP esta profissional revela que

(...) aqui conosco passou muito também pela questão dos estágios e da inserção no mercado de trabalho, também pelas próprias características e mais valias e competências das próprias pessoas... aquilo que se esperou e que se tentou fazer foi que eu estivesse numa relação muito próxima e de muita frequência com estas pessoas que integravam o programa do BIP/ZIP, então os acompanhamentos eram feitos com muita regularidade, por exemplo, quinzenalmente. Estes acompanhamentos passam, muitas vezes por atendimentos individuais, umas vezes por questões mais práticas, outras vezes para rever o plano, outra vezes por um acompanhamento mais psicossocial e de ouvir aquilo que as pessoas têm para dizer, outras vezes este acompanhamento pode passar também pelas visitas domiciliárias e também pela articulação com outras entidades e serviços que estejam a acompanhar estas utentes. Então, acaba muitas vezes por acontecer reuniões entre parceiros interinstitucionais. Este *feedback*, e aí eu sinto que nós aqui também marcamos muito a diferença, tentamos que haja um *feedback* constante às pessoas e se este acompanhamento integrado em conjunto com outras instituições e que é feito aqui, se elas sentem que faz sentido ou não faz. Aqui ninguém é obrigado, no fundo, a vir ao acompanhamento social, mas o que se espera é que lhes seja devolvida a importância do acompanhamento social e do acompanhamento integrado em equipa e do próprio projeto de vida e plano de desenvolvimento individual para contribuir para o projeto de vida que aquela pessoa estabeleceu para ela própria e isso aqui é muito respeitado porque aquilo que eu pergunto sempre nos primeiros atendimentos, ou geralmente depois de estabelecer aqui alguma relação, antes de construir o plano é fazer o diagnóstico da situação, levantamento das necessidades, mas eu pergunto concretamente quais são as ambições da pessoa, quais são as perspetivas que ela gostaria de ter para si no futuro e, no fundo, tendo isso em peso, que ela própria entenda e reflita sobre aquilo que ela quer para si no futuro, e depois de uns tempos, trazer isso para o atendimento e construirmos o projeto de vida desta pessoa e depois, face ao projeto de vida que esta pessoa quer estabelecer para si, é que construímos o plano (E02P).

Uma assistente social portuguesa desenvolve um trabalho direcionado às famílias e jovens. Então, eu estou integrada num CAFAP que é um Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental que é uma resposta típica da segurança social, portanto temos financiamento da segurança social. Dentro desse CAFAP temos três formas, três modalidades, digamos assim, de intervenção. Temos uma modalidade chamada de preservação familiar, portanto, são situações no âmbito da promoção e proteção de processos acompanhados, quer pelas comissões de proteção de menores, quer pelas equipas de apoio técnico ao tribunal que lhes são encaminhadas, no fundo para apoiar as pessoas no cumprir, digamos assim, do tal acordo de promoção e proteção. Temos outra modalidade

que é reunificação familiar, portanto, crianças que estão institucionalizadas, o nosso trabalho é trabalhar com a família ao regresso dessas crianças a casa, portanto, estão institucionalizadas, mas com um projeto de vida já de regresso a casa. E depois temos uma coisa que é o ponto de encontro familiar, portanto, que trabalhamos, quer na promoção e proteção, quer pela tutelar cível pelas equipas de tutelar cível, para situações que é a visita supervisionada, avaliação de competência parentais, promoção de competências parentais, trocas supervisionadas... Portanto, há aqui um trabalho direto com os tribunais, e com as equipas de apoio ao tribunal, e o ponto de promoção e proteção familiar, portanto, estou mais tempo no ponto de encontro do que nas outras modalidades, mas trabalho nas três. Paralelamente a (cita nome de instituição) tem sempre outros projetos que decorrem, muitas vezes projetos comunitários, como é o caso do BIP/ZIP, que temos tido várias candidaturas aprovadas e acabo por participar também nesses projetos comunitários. Embora a minha ótica de trabalho seja exatamente o meu pensamento seja o mesmo, portanto, esta minha forma de trabalhar tanto se aplique, quer com famílias no CAFAP, quer com jovens ou adultos no BIP/ZIP, acho que é igual. Passa muito por promover a reflexão, não é? Com as famílias (E03P)

A profissional revela algumas dificuldades na sua rotina de trabalho, designadamente: o ato do cidadão necessitar de dizer várias vezes em diferentes serviços os problemas em que está a passar e a má experiência que o cidadão obteve em intervenções com outros profissionais.

Uma das coisas tem a ver com o facto das pessoas muitas vezes já terem falado das coisas muitas vezes pelos serviços. Outras têm muito a ver com queixas. As pessoas já vêm com muita queixa de outros sítios, muito incompatibilizados com outros colegas, ou porque não lhes deram a oportunidade para ouvir, ou porque não se sentiram acolhidos, sei lá, “n” situações que as pessoas chegam aqui que não querem trabalhar com equipas de proximidade. Pronto, sempre incompatibilizados. Isso tem sido muito evidente nos últimos tempos, a nível do CAFAP (Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental). Essa é uma das dificuldades, portanto, as pessoas vêm um bocadinho reativas a serviços. Temos ultrapassado felizmente essa situação e acho que as pessoas depois aderem bem aqui à intervenção da (cita nome de instituição). Uma outra dificuldade às vezes tem a ver com questões financeiras porque eu sinto que as pessoas precisam, a (cita nome de instituição) não tem esse papel financeiro e aí articulamos com os colegas da Santa Casa, que aqui em Lisboa é assim que funciona, e às vezes consegue-se, mas outras demora um bocadinho de tempo porque são serviços um bocadinho diferentes dos nossos, é uma hierarquia diferente na Santa Casa e nem sempre se consegue dar as respostas que as pessoas precisam (...). Com as famílias o que eu sinto é isso, às vezes uma frustração grande em relação aos serviços (...). (E03P).

No entanto, mesmo com as dificuldades descritas acima, a assistente social faz uma avaliação positiva.

Desde que criámos o CAFAP à luz da nova portaria, temos evoluído e temos crescido muito e aprendemos sempre. Cada caso que nos aparece é sempre um desafio novo e temos vindo a aprender sempre. Claro que também cometemos erros como é óbvio. Ninguém aqui é perfeito e às vezes é mesmo com esses erros que a seguir fazemos diferente e fazemos melhor. Avalio positivamente também por outra questão que é... em Portugal não havia grande material. Não havia instrumentos para pontos de encontro, por exemplo. Nós criámos aqui na (cita nome de instituição) tudo de raiz. Fizemos pesquisa internacional sobre como é que se faz nos outros países, Estados Unidos, na Europa, sobretudo...Canadá... que instrumentos é que eles utilizam, que procedimentos é que fazem e tentámos adaptar muitos materiais aqui para a (cita nome de instituição) e por isso é que tem sido sempre uma aprendizagem porque, efetivamente, estávamos muito longe de perceber como é que isto se fazia e não havia muitas diretrizes (...) (EO3P).

Uma das assistentes sociais portuguesas atua na gestão de uma associação a qual desenvolve um projeto que integra o BIP/ZIP.

Eu faço a gestão da associação. Falo da gestão da associação, não falo da coordenação de projeto. Falo mesmo da gestão de uma associação. Então, regemo-nos pelo código de contratação pública basicamente e tudo o que isso implica. Responder perante os financiadores a todos os níveis. Aqui não há direção, não há equipa técnica, não há coordenação, não há um técnico e não há um monitor. Não existe posição hierárquica nenhuma aqui dentro. Quando há um problema aqui todos são envolvidos na resolução do mesmo. Se o problema for ao nível das finanças, tem de ser eu a responder, não é? (...). Portanto, eu estou envolvida desde a gestão até... Quando chegamos à candidatura do que quer que seja, trabalhamos todos em paralelo, não há a distinção de “ah eu sou o diretor...”, não. Não existe isso. Isso não existe aqui por isso...pura e simplesmente não existe para nós. Faz aquilo que sabe fazer melhor. Por exemplo, eu é a função estatística. Vem tudo logo para mim. Sim, essas questões, já sabemos, que sempre tudo para mim porque eu tenho uma maior facilidade com o domínio de determinadas ferramentas que me permitem analisar orçamentos, por exemplo, ou números. A questão do diagnóstico (...), depois quando é preciso ir recolher informações aqui, dividimos, cada um vai a um parceiro, buscar informações. Portanto, nós trabalhamos literalmente, desta forma, (...) (E04P).

No Brasil, as assistentes sociais atuam no PAIF, o qual é desenvolvido nos CRAS. As rotinas de trabalho podem se diferenciar, uma vez que algumas acumulam a função de coordenadoras do CRAS além de atuarem como assistentes sociais no PAIF.

Na verdade, todo o nosso trabalho é dentro do PAIF (...) Eu trabalho 30 horas semanais (...) Qual é a rotina de um assistente social do PAIF? Ele chega de manhã, ele já sabe o que é que vai fazer porque é uma onda que começa e ela não tem fim. Tu faz atendimento. A rececionista faz o primeiro atendimento da pessoa e leva para o assistente social e aí o assistente social consulta a história daquela pessoa dentro do sistema. Antes de ir falar com ela tu já sabe o resumo familiar (...) então se faz o atendimento. Quando eu faço atendimento, a minha colega vai fazer a visita domiciliar porque uma assistente social tem que ficar sempre no CRAS. Quando eu saio para fazer as visitas (porque eu já tenho um rol de pessoas que eu acompanho), mas como é que começa essa história? (...). Por alguma denúncia, por algum facto. E aí tu te depara lá com todas aquelas necessidades daquela pessoa, daquela família e tu começa a acompanhar essa família porque tu tem que emancipar o sujeito (...) Tu faz uma agenda (...) Aí a gente busca esse sujeito que tem as necessidades maiores (...) Nós trabalhamos em rede também. Assistência, saúde e educação é a rede principal, mas ainda entra a sub-rede que é o Conselho Tutelar<sup>184</sup>, tem o Ministério Público (...). Então, assim, nessa rede quando tu te depara com essas famílias tu vai ver o problema de saúde, encaminha para a rede saúde, tu encaminha para documentos, tu encaminha para todos os lados. “Ah, mas eu não tenho dinheiro para a passagem”, então tem de pedir primeiramente passagem. Então é assim, a gente começa do zero com essa família e tu acompanhando até que um dia ela pode caminhar sozinha, que ela venceu a primeira barreira, sabe? Ela sabe que saindo para fora daquela porta tem um mundo a ser vencido, mas ele começa por nós (E01B).

(...) A gente tem atendimento, portas abertas, as pessoas chegam, livre demanda, temos pessoas que vêm encaminhadas de outro serviço (...). Então a gente faz aquela escuta, escuta da demanda, avalia as possibilidades diante a rede (rede de serviços que o município dispõe), procura dar um encaminhamento, uma orientação, nunca deixa a pessoa sair sem ter uma palavra, mesmo que diga “a decisão está contigo”, mas às vezes é isso que eles querem ouvir quando vêm até aqui (E02B).

---

<sup>184</sup> O Conselho Tutelar é um órgão permanente e autónomo, não-jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.



Nós atendemos as famílias, fizemos entrevista, acolhimento, escuta, escuta qualificada e encaminhamos para programas, serviços e projetos de acordo com a necessidade de cada pessoa. É isso que nós fazemos no nosso dia a dia (E07B).

Eu faço quarenta (horas) por causa da coordenação, mas como as duas outras assistentes sociais fazem trinta horas tem momentos em que... a gente, coincide delas não estarem aqui ou então estão em visitas que nem agora, não é? Uma está em licença de maternidade. Então, eu atendo (...) o público que chega na demanda que chega. Eu ajudo no atendimento (...) mas também eu fico mais envolvida em reuniões e em outros afazeres fora daqui para estar trazendo... para estar organizando o serviço. Trabalho mais na organização dos serviços em todos, tanto na parte ali com as meninas no atendimento como na acolhida, o cadastro único, então eu fico mais na resolução assim dos problemas mais gerais e na organização dos serviços. Mas... eu faço atendimento ao público também. A gente ainda não tem uma estrutura para você fazer só coordenação. Então, ainda tem casos que eu já atendia antes, que eu acompanhava antes, que são famílias que já estavam no acompanhamento do PAIF e que eu continuo acompanhando. Alguns casos que dava para ser para essas colegas acompanharem e fiquei um pouco mais na coordenação, tirei um pouco mais de mim, mas ainda faço. Ainda faço muito trabalho, aqui no meu CRAS, porque aqui nós temos três assistentes sociais, nos outros tem dois então as outras colegas fazem coordenação e... tudo junto (E09B).

Tenho que dar os encaminhamentos que vêm e a parte da coordenação eu faço (...) tenho mais autonomia para fazer isso, mas tenho o hábito de consultar a equipe quando eu posso. Fazendo coisas da coordenação e organizando essa questão do CRAS (...) mas se tem gente para atender. Tem que atender, porque CRAS é porta aberta, aí a gente tenta só tenta estabelecer dias de atendimento (...) segunda-feira tem carro para visita de manhã e de tarde, se eu não saio de manhã para fazer visita eu saio de tarde. Se eu for sair à tarde, de manhã eu atendo, se eu for sair de manhã à tarde eu atendo. Atendo o público que vem chegando. Na terça-feira de tarde tem carro para visita às vezes sou eu que faço às vezes é a X que faz. Também se a gente não faz visita a gente atende. Se eu ver que na terça-feira eu tenho muita coisa de demanda interna para resolver porque assim fazer a visita é fácil depois tu tem que tomar as tuas atitudes aqui, fazer os contactos, colocar no sistema<sup>185</sup> (...). Todas as visitas que eu fiz tem de estar ali, todos os atendimentos que eu fiz tem de

---

<sup>185</sup> Sistema interno, só da prefeitura de Chapecó, só da assistência social, na verdade. É só pessoal da assistência que acessa, não é o mesmo do SUS que a rede de saúde acessa. Mas ele tem que estar alimentado (E11B).

estar ali, todos os grupos que a gente fez tem de estar ali. O resumo de tudo o que aconteceu hoje tem de estar ali, as pessoas que vieram no grupo tem que estar ali, as que faltaram, porque a gente tem uma lista das pessoas que a gente convidou. De vinte vieram três, todas as outras não vieram eu tenho que lançar no sistema que elas não vieram (...). Na quarta de tarde tem visita também aí eu saio para fazer visita, duas ou três vezes por semana. Daí na quinta a gente tem grupo à tarde, de manhã eu atendo o que vem. Na sexta de tarde a gente faz uma reunião interna com todo o mundo. Eu faço uma reunião, a gente, toda a semana chega ofício do conselho tutelar então a gente também distribui esses ofícios, vê quais são os casos para dar os encaminhamentos e a gente passa o resumo dos emails da semana, se tem eventos, se tem agenda, o que é que tem que responder, tudo isso é organizado nessa reunião de equipe que eu faço com a equipe na sexta de tarde. Primeiro é todo o mundo, depois só fica eu e a X porque daí a gente discute os casos do conselho tutelar, vê quem vai ficar com qual caso para tocar a semana e decidir quem vai fazer visita na semana seguinte. É mais ou menos isso (...) na semana passada a gente encerrou um grupo (...) que era específico às pessoas que têm Bolsa Família, não só incondicionalidade, mas que tem o Bolsa Família que a gente estava tocando nas terças-feiras ele. Agora a gente tem o grupo uma vez por mês que é o de fralda (...) Então, é mais ou menos essa a rotina: é atendimento e grupo (E11B).

Diante do exposto, notou-se que os trabalhos são desenvolvidos numa perspectiva individual e grupal. “A prioridade que a gente dá então para os atendimentos individualizados que a gente faz e também para os grupos que a gente forma. Então o trabalho em grupo é uma forma de potencializar o nosso tempo” (E03B).

São diversos grupos desenvolvidos nos CRAS, sendo eles: grupos de cuidadores, grupo de famílias, grupo de idosos, e etc.

Então, nós temos hoje: o grupo de cuidadores que é um grupo que oferece orientações, informações para pessoas que cuidam de pessoas com deficiência, pessoas idosas, acamadas, não é? E aí esse grupo, assim, é mais um suporte para eles, também para eles saírem daquela rotina de cuidador que geralmente é muito pesada. Para eles trocarem ideias, informações vem aí profissionais da área da saúde, nós aqui também - enquanto CRAS -, oferecemos alguma coisa de suporte psicológico, através da nossa psicóloga, através de informações gerais das legislações (...) E aí nós temos um grupo de famílias (...) a gente trabalha somente com famílias que vêm encaminhadas do conselho tutelar que passaram por alguma situação em que foram atendidas pelo conselho, em questão de faltas escolares, enfim. Situações de conselho tutelar, pessoas que já foram desligadas do CRES e voltam a acompanhamento (...) incluímos nesse grupo, situações de conflitos familiares que a gente

observa e acha interessante que essas famílias venham para esse grupo, no qual a gente trabalha mais assim a relação mesmo familiar - a problemática familiar. Aí nós temos o grupo do programa do Bolsa Família (...) a gente começou com orientações voltadas somente para o programa, para as pessoas que são beneficiárias do programa, com orientações, como funciona esse programa, as condicionalidades, enfim. Aí a gente vai acompanhando com eles, assim, assuntos que eles também têm interesse e aí a gente vem trabalhando nesse sentido (E06B).

(...) a gente tem o PAIF que são de famílias. São famílias que chegam através de uma vulnerabilidade, vamos dizer assim, por uma cesta de alimentos, a gente inclui nesse grupo. Famílias que recebem o Bolsa Família e acompanhamento do Conselho Tutelar. Então esses ali são realizados quinzenalmente. Também temos o grupo de idosos que são para idosos que não estão inseridos naqueles grupos dos bairros que a gente tem aqui no nosso território, então são alguns idosos que chegam com alguma vulnerabilidade, algum conflito, que estão inseridos nesse grupo. E também para atender o grupo que recebe o BPC, que é o Benefício da Prestação Continuada, da assistência social. Aí tem o grupo de mulheres, que é o Serviço de Convivência também, que a gente tem na quarta e que são mulheres também que a gente atende aqui no CRAS. Normalmente são depressivas, que tem alguma depressão, que têm alguma violência, alguma coisa lá dentro de casa, conflito, alguma dificuldade... E tem o da sexta feira que é PAIF e famílias também, que é voltado mais para pessoas com deficiência, que normalmente vem a pessoa com deficiência e os cuidadores também (E08B).

De acordo com a entrevistada o assistente social atua no grupo no sentido de trabalhar (...) mais na informação voltada ao direito, bem na área da assistência social (E08B). Outra assistente social relata mais detalhadamente como acontece o atendimento em grupo.

(...) por exemplo (...) a gente ia apresentar para esses idosos (grupo), que recebem talvez poucas informações, os serviços do CRAS. Então a gente ia mostrar para eles como é que o CRAS funciona, onde é que eles podem buscar apoios se eles precisarem... Então a gente ia ampliar um pouco os horizontes deles no sentido de dizer o que é isso aqui, porque é que vocês estão sendo chamados aqui, que serviço a gente tem para oferecer, quem é a equipe que trabalha aqui e quando vocês veem aqui e então era essa a finalidade (E03B).

O atendimento coletivo e/ou trabalho em grupo fazem parte da atuação profissional, no entanto manter o envolvimento dos cidadãos é um desafio.

(...) Tu não pode atender de forma individual todo o pessoal do território. Então nós temos de fazer atendimento coletivo, ou trabalho em grupo. A gente forma o grupo dentro de pessoas que têm semelhanças, afinidades dentro do que eles sofrem (...). A gente chama o grupo (...) e a gente fica ali, direcionando o assunto que seria pertinente naquele momento. Isso a gente organiza tudo. O que é que acontece? A gente tem um trabalhão para formar esses grupos. É idas e vindas, e idas e vindas (...) tu espera vinte pessoas, aparece cinco ou seis, e às vezes não aparece ninguém (...). Então é a persistência do próprio usuário dessa assistência, é o pior problema assim (...). A gente constantemente tem que ir atrás buscar, “mas onde é que a gente falhou?”. Vamos criar meios de atrair a pessoa a vir, e não é fácil a gente trabalhar com gente. É muito complicado (...) (E01B).

A gente teve o grupo de pais que ele é ótimo, assim, os assuntos são bem legais só que... vem assim, quatro, cinco, três, quatro, cinco e não é os mesmos! Não é assim sempre os mesmos, vem quatro, cinco, vem cinco da outra vez vem quatro que não é nenhum dos cinco do outro, depois vem mais cinco que não é nenhum dos quatro dos cinco, sabe. E é assim, ele vai. A nossa frustração nesse grupo é a seguinte: eles não pegam todo o conteúdo porque sempre muda, porque a gente sempre inclui porque se a gente fizer grupo fechado não vem, tem que estar sempre convidando e re-convidando também. A gente faz visita para re-convidar o pessoal para vir em grupo, já convidou vai na casa convida de novo (...) quase que implora para as pessoas virem no grupo (E11B).

Por outro lado, E01B reconhece que mesmo assim

(...) está se salvando muitas pessoas, está se encaminhando muitas pessoas que nem nunca ouviram falar nessas políticas ou são conhecedoras desses direitos. A gente não pode ficar sempre em cima do mesmo grupo. Eu acredito que no momento que a gente começa a vislumbrar que dentro do grupo surgem lideranças, pronto, ele parece que foi contagiado com a esperança de uma caminhada mais amena, menos dolorosa. A caminhada é aprendizado. Quem sou eu no meio da multidão? Quais são os meus direitos? Mas todo o direito gera deveres. Então essas coisas têm que ser muito bem colocadas. Eu acho que a gente tem. A gente consegue, principalmente com as crianças. Os adultos são meio inibidos (...) (E01B).

Uma entrevistada afirma que a intervenção em grupo poderia ser melhor desenvolvida se a equipa tivesse completa no seu CRAS e/ou se houvesse uma capacitação para este trabalho.

A dificuldade que eu avalio no nosso trabalho, a gente não tem profissionais. A gente sente muito a falta de um pedagogo para a questão do trabalho em grupo. A gente não tem pedagogo. A equipe é

dois assistentes sociais e um psicólogo, mas a gente sente muito falta disso, mas o nosso CRAS, como ele é o menor, até pela questão da estrutura, de território, a gente tem bastantes famílias, mas a gente tem bairros muito distantes, então, a gente não consegue realizar um trabalho de facto por conta do grande território que a gente tem. Então, talvez, com mais um profissional, pedagogo, que auxiliasse nas questões dos grupos, a gente conseguiria dar um atendimento de mais qualidade, que eu vejo que eles têm isso na formação. Eu, enquanto assistente social, não tive esse trabalho com grupos, então, a gente vai aprendendo na prática e com a ajuda dos psicólogos (...). O espaço físico também eu vejo como um grande dificultador, a gente precisaria de mais uma sala de atendimento para ter mais atendimentos (E02B).

Outra profissional revela que não se sentia preparada, inicialmente, para intervir com grupos.

Eu tive dificuldade com os grupos. Na verdade, eu não me sentia muito preparada para trabalhar com os grupos, ainda estou no caminho (...) E até também porque você quando não tem muita experiência está muito inseguro (...). Agora já me sinto bem mais segura do que quando eu iniciei. Mas eu sentia, assim, bastante dificuldade (E06B).

Além do trabalho com grupo, as portas dos CRAS encontram-se abertas para a intervenção individual.

O trabalho individualizado também, esse é fundamental, porque nós é que acalmamos o desespero das pessoas porque quando a pessoa bate na assistência social é porque ela não tinha mais onde ir, já foi em todos os lugares, já pediu ajuda para Deus e o mundo e não conseguiu. Então eles só veem aqui no último momento (E03B).

A assistente social descreve como é realizado o atendimento individualizado. As principais características desse atendimento estão associadas ao sigilo e ao respeito. Primeiramente, segundo a profissional, procura-se conhecer o perfil do cidadão e de sua família.

Esse atendimento individualizado, nessa linha fechada, com sigilo, com respeito, é fundamental, a gente tem que priorizar. Então nós temos os dias e horários que são priorizados para isso, que são duas tardes na semana. Essas duas tardes na semana a gente prioriza esse atendimento individualizado. A gente está aqui sentada, da uma às cinco para atender quem vem, porta aberta. O único critério de exigência é que se identifique, lá na frente, com todos os documentos porque

primeiro tem que fazer um cadastro ali. Se a pessoa chegar, não tem cadastro, então volta para casa, vai buscar os documentos, volta outro dia. Isso é fundamental, porquê? Porque nós não estamos aqui para conversar. Nós estamos aqui para fazer atendimento social e o foco é na família. Chegou um indivíduo ali, primeira coisa que se apresenta. Quem é sua família? Nós queremos saber. Tudo. Quem mora com você? Você paga aluguel? Você tem casa própria? Onde mora? Tem que comprovar residência porque o CRAS atende o território, então às vezes vem pessoas de outro território e (...) não podemos atender, de jeito nenhum. A gente orienta “você é do território lá do Cristo Rei (...) Você não pode ser atendido aqui”. Então o serviço de acolhida, lá na frente da recepção, é muito grande. Quando chega para mim, a pessoa já está identificada, já está cadastrada, daí eu vou abrir aqui e eu vou ver quem é essa pessoa que está aqui, ela faz parte de uma família, então eu quero ver quem é essa família. Então ele vem com uma demanda pequenininha, mas eu abro a história da vida dele, familiar, e eu ofereço outros serviços, outras saídas. Esse é o atendimento. Não é só pontual “eu preciso disso”, “mas quem é você?”. Dentro do âmbito familiar às vezes a pessoa traz uma ponta de um iceberg. A trama familiar é muito maior. Claro, às vezes num único atendimento você não vai ver, mas se a gente sente, através do relato da pessoa, através do problema que ela traz, o número de crianças que tem naquela casa. Na hora, a pessoa sai, eu já imprimo o cadastro e já ponho na minha pasta de visitas, vou visitar. E a gente não está aqui só para fazer atendimento de plantão. A gente quer dar continuidade. Tem casos que “ah, eu sou solteira, moro com a minha mãe, estou desempregada, venho aqui pedir...”. Rápido. Encaminho para o SINE (Sistema Nacional de Emprego), balcão de emprego, que são as agências públicas, a gente só encaminha para as agências públicas. Se a pessoa fala “não, eu gostaria de trabalhar na (citou o nome de uma empresa)” (...). Fazemos. Como a pessoa queira, mas aí é um atendimento pontual, mas a maioria dos atendimentos é focado na família (E03B).

A sobrecarga de trabalho é sentida pelas entrevistadas e é vista como um desafio para o desenvolvimento de uma prática emancipatória.

A dificuldade principal é o excesso de trabalho. A falta de... muitas vezes de você acompanhar mais de perto, de você fazer mais visita. A dificuldade é o excesso de trabalho porque como eu acumulo coordenação e sou técnica e também a dificuldade que eu vejo é a carência de profissional mesmo, para você ter o trabalho mais qualificado... porque você está aqui no território, bem perto, conhece como ninguém as dificuldades e aí muitas vezes se sente impotente diante de algumas questões que precisariam um maior encaminhamento e até os próprios programas também. Quando você falou em emancipação, em autonomia, ela passa pela questão da educação, da saúde e da

assistência social. São todas as questões. E hoje a principal dificuldade que nós temos é inserir essa população no mercado de trabalho que aí sim você vai proporcionar emancipação dela. São dificuldades a nível de equipa e a nível de programas e projetos emancipatórios (E07B).

Hoje eu estou sozinha no CRAS, como assistente social, eu acumulo também a função de coordenação. Então tem alguns atendimentos, algumas coisas que são bem específicas da assistência social. Além da assistência social, e de ser assistente social, acumulo também essa função de coordenação que é uma coisa que me pesa bastante para conseguir dar conta disso. De momento a minha outra colega está afastada devido à licença de maternidade dela, mas quando ela estava também eu já acumulava função de assistente social e coordenação, mas agora acabou acumulando mais devido à saída dela (E08B).

O acúmulo de funções não permite trabalhar as funções da maneira que se pretende.

(...) como eu acumulo essa questão de ser uma assistente social, ser uma técnica, e estar na coordenação, eu diria, para ti, que nós conseguimos mais desenvolver a questão técnica. Ainda nós temos que avançar bastante a questão da coordenação pelo facto que a gente não consegue desenvolver as duas coisas junto, porquê? Porque nós todos os dias temos atendimento no CRAS. Não temos dias definidos e temos visitas também domiciliares. Então, quando nós estamos em atendimento, dentro do CRAS, nós estamos fazendo visitas para as famílias, principalmente aquelas que estão no serviço de proteção e atendimento integral e família que é o PAIF e, além disso, tem outras situações. A gente recebe do Conselho Tutelar, do Ministério Público que requer esse acompanhamento também e algumas dessas famílias não estão no PAIF, mas elas também precisam desse atendimento através de visitas. Então, tem o atendimento digamos diário, temos as visitas domiciliares, nós temos reuniões que nós participamos, eu faço parte do Conselho Municipal de Assistência Social, nós temos reunião do conselho, nós temos também os grupos de famílias mensais, aqui no CRAS, então a gente também prepara, planeja as atividades que serão trabalhadas com esses grupos. Agora nós temos então o cadastro único dentro do CRAS e o principal trabalho é a busca ativa pelos beneficiários do BPC que eles precisam fazer esse cadastro, estar cadastrados até final de dezembro. Então nós estamos assim em busca desses beneficiários e reunião de equipe. Nós temos toda a sexta-feira que a gente senta, meio período, para discutir sobre os cursos que nós participamos durante a semana, reuniões que nós chegamos a ir na outra semana fora do CRAS, planejar a semana seguinte com as visitas, quem vai para as visitas, em que momento que vai, quem vai participar de determinado curso (...), que tema vai trabalhar em determinado grupo que vai ter

encontro na semana seguinte. Então são essas as atividades que a gente faz no CRAS, além da questão dos contactos com outras instituições referente ao acompanhamento que está sendo realizado a alguma família. Então às vezes precisamos de algumas informações, a gente liga para a escola para saber, liga para a saúde, contactos que a gente faz com a rede de atendimento referente àquela situação, àquele caso que nós estamos atendendo. E relatórios que a gente faz para o Ministério Público, para o Conselho Tutelar dos atendimentos que nós estamos fazendo, os registos e todos os atendimentos e visitas no sistema que nós temos. Então, todos os atendimentos têm que ficar registrado. Os grupos, os encontros do grupo, também são registrados, tem tudo arquivado também (...) (E12B).

Contudo, o acúmulo de funções só é possível, segundo uma profissional, graças ao apoio da equipa.

A coordenação, como essa função é acumulada com a de técnica, a coordenação a gente faz também nas 40 horas, porque a assistente social hoje é 30 horas (trabalha), mas então como acumulo essa função eu faço 40. Então são reuniões, a gente tenta arrumar uma agenda como a gente consegue, mas a nossa equipe é muito unida, até a gente estava conversando hoje, nós vamos ter a troca de colega aqui no administrativo, então a gente vai sentir muito a falta dela porque equipe está muito articulada, então às vezes é preciso ir para uma reunião e tem um grupo, e a pessoa x faz, a pessoa y faz, então um acaba ajudando o outro, e isso é um ponto muito positivo do nosso CRAS. E é por isso que a gente consegue dar conta de todas as atividades. Nós temos dezassete grupos de mulheres que têm uma monitora, no momento agora (...), temos doze grupos de idosos, temos aí os grupos do PAIF que são em média cinco/seis grupos que a gente acompanha também e a maioria deles é semanal ou quinzenal, então é uma demanda bem grande que nós temos ainda (...) visitas domiciliares. Tem relatórios para o Ministério Público, geralmente tem prazo judiciários, então é uma rotina bem corrida mesmo, mas a gente se consegue organizar por conta da equipe. A equipe é bastante unida e um auxilia o outro (E04B).

A rotina de trabalho é considerada flutuante e/ou variável pelas entrevistadas.

(...) a gente faz grupos também então a gente tem grupo que ele é quinzenal, nós tentamos ele semanal, o grupo de famílias, dentro do PAIF. Infelizmente ele não vinga. É um grupo bem difícil, então, quinzenal a gente vem conseguindo levar ele. Então a gente faz esse grupo nas segundas, cada quinzenal. Temos esse grupo da quarta que hoje... ele tinha uma estrutura um pouquinho diferente porque ele era mais aberto para as pessoas que buscavam as fraldas para os cuidadores,



mas se não, ele tem um grupo de pessoas que dão um Serviço de Convivência, todas as quartas e o nosso atendimento é demanda livre. Daí até a gente faz visita, quando vem o carro, então é uma rotina bem flutuante. Tem algumas coisas fixas, mas o atendimento é sempre demanda livre e a visita a gente até sabe quando vem o carro, então a gente se consegue programar (E10B).

A minha rotina é bem variável aqui no CRAS. Normalmente a gente chega já tem atendimento ao usuário, que é uma coisa que a gente faz. A gente recebe acompanhamentos do Conselho Tutelar, de famílias do Bolsa Família que a gente acompanha também através de visitas domiciliares e eu acho que uma coisa que se destaca e que a gente tem aqui no CRAS são grupos. A gente tem grupos do PAIF e Serviço de Convivência que é uma coisa que demanda bastante tempo... (E08B)

Para o desenvolvimento da sua prática profissional outra assistente social conta com um planejamento de atividades.

A gente tem um planejamento, então a gente planeja mais ou menos os dias... Uns dias eu tenho atendimento individualizado, outros dias a gente atende em grupo e uma vez por mês a gente planeja... uma vez por semana a gente planeja isso e aí a gente mais ou menos sabe. Então, na segunda vai atender individualmente, vai dar conta desse atendimento. Na terça já tem grupos, então tem de se planejar para aquele atendimento... e grupos diferentes, às vezes é um grupo de idosos, outras vezes é um grupo de família, a gente tem um foco diferente, então a gente tenta pensar o que fazer, qual que é o principal tema a atingir (se é informação, se é um trabalho dinamizado...). Tem os dias que a gente faz visitas, então a gente também tem que se planejar aquele dia... e eventos, reuniões fora... e aí também tem os relatos que a gente tem relatórios para encaminhar, porque a rede manda para nós (o Conselho Tutelar encaminha, a escola encaminha, a saúde encaminha e a aí a gente faz acompanhamento... identifica-se se é grupo ou se é individual que tem que ser atendido e aí depois tem que dar os retornos e a gente também tem um sistema que todo o atendimento que todo o atendimento que a gente faz, a gente alimenta... em rede municipal, aqui nos serviços da prefeitura. Aí a gente tem que ter tempo para isso, então a rotina é mais ou menos (E05B).

Para melhorar a prática profissional e atender às necessidades dos cidadãos uma assistente social aponta que é necessário investir em programas de capacitação voltados ao mercado de trabalho.

A falta de programas de capacitação para o mercado de trabalho, como nós tínhamos o Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego)<sup>186</sup> há uns anos atrás, não temos mais em Chapecó, acho que a nível nacional foi suspenso porque aí você não tem o que ofertar para as pessoas. Com relação aos adolescentes também a gente também não tem o que ofertar. Agora tem o Serviço de Convivência, mas são realizados trabalhos de serigrafia e cartonagem. Então eu acho que o adolescente ele quer mais. Ele quer capacitação para o mercado de trabalho, ele quer ter seu dinheiro, então, a gente não tem cursos qualificantes gratuitos (...). Então são coisas que a gente não tem muito para onde direcionar, então a gente fica com aquilo ali, sem saber o que fazer. Às vezes o adolescente ele está ali, ele quer trabalho, a gente encaminha para o CIE, mas sabe que a inclusão é muito baixa. Então a gente às vezes pega assim “o que é que a gente vai fazer?”. Isso causa uma frustração. Eu gostaria que fosse diferente, mas, infelizmente, são questões maiores (...). (E02B).

De acordo com uma entrevistada o seu CRAS apresenta uma vantagem pois conta com apoio desenvolvido por uma rede de serviços públicos e a comunidade e em virtude disso a equipa de trabalho foi alargada o que facilitou o desenvolvimento da sua prática profissional.

Eu consigo fazer um pouco mais de só coordenação do que elas porque aqui nós temos um projeto da região leste, que é onde fica o meu CRAS, que... é desenvolvido com a comunidade, que é com a ONG comunidades, toda a rede de serviços, assistentes sociais, educacionais, toda a rede se reúne duas vezes por mês. E essa rede como ela é, ela é também organizada por um juiz federal (...) como aumentou muito a demanda porque a gente fez o levantamento: todas as famílias mais vulneráveis, com mais problemas educacionais, com mais problemas sociais, famílias assim com dificuldade de se desenvolver... a gente pegou essas famílias para trabalhar elas. Então, aumentou nossa demanda e a gente platiou uma equipa de profissional a mais junto à secretaria e fomos atendidas, que é mais um psicólogo e mais um assistente social. E aí facilitou também o nosso trabalho. Então, aqui eu consigo fazer um pouquinho mais a coordenação. Ah, às vezes vem casos de famílias do Conselho Tutelar, por exemplo, que é o encaminhador do serviço, eu pego o caso então eu divido: ó, meninas, uma para você, um para você e eu fico mais, passo mais para elas acompanhar. Os grupos também: como nós temos duas equipes, uma equipe de assistente social e uma de psicólogo, ficou com os serviços de convivência que nós temos aqui... também nós temos uma particularidade aqui no nosso CRAS: nós não temos um espaço da secretaria que desenvolva só serviço de convivência de

---

<sup>186</sup> O Governo brasileiro promove o Pronatec, no entanto nos últimos anos este foi afetado por uma série de cortes de orçamento.

criança como tem nos outros CRAS, os outros CRAS têm um espaço próprio só desenvolve serviços de convivência, nós não temos porque aqui antes era desenvolvido por uma ONG que fechou. Então ficou sem o serviço. Aí, como nós temos a demanda latente o CRAS pegou. Claro que não absorvemos nem metade da demanda, mas a gente trouxe para o CRAS. E desenvolvemos serviço de convivência um pouco diferenciado do que os outros porque aqui, além dos profissionais que trabalham... que nós temos parcerias, não é, com a cultura, tem o assistente social e o psicólogo que trabalham diretamente com esse serviço de criança e adolescente. Então nós temos: dois grupos de criança que nós atendemos duas vezes por semana e temos um grupo só de adolescente que nós atendemos uma vez por semana. Esses dois grupos. E... então, uma equipe só trabalha com essa... com criança e adolescente. Só. Até foi uma maneira que a gente achou de se organizar. Agora no final do ano a gente senta para fazer o planejamento do ano que vem, vamos ver o que é que deu certo, como é que foi, vamos fazer diferente, vamos mudar as equipes ou você trabalha com criança e adolescente e trabalha com grupo PAIF ou a outra equipe... misturar as equipes, vamos ver. Vamos ver como vamos fazer uma avaliação de como deu certo isso (E09B).

As assistentes sociais, portuguesas e brasileiras, revelaram nas entrevistas, que de acordo com as suas intervenções, algumas teorias ganham destaque no desenvolvimento das suas práticas profissionais.

**Quadro 15 – Desenvolvimento Teórico na Prática Profissional**

	<b>Portugal</b>	<b>Brasil</b>
<b>Teoria desenvolvidas</b>	Diagnóstico Inicial; Intervenção Comunitária; Intervenção de/em Caso; Intervenção em Rede; Intervenção na Crise; Intervenção psicoterapêutica; Psicossocial (individual); Sistêmica; e Teoria das Forças	Intervenção em Rede; Intervenção Proativa (PAIF); Intervenção Sócio-Terapêutica; e Perspetiva intersectorial (PAIF).

Notámos, no quadro, a diversidade teórica aplicada à prática profissional das assistentes sociais nos dois países. Entretanto, observámos uma variedade teórica maior na intervenção das profissionais de Portugal, sendo nove referenciadas por estas e quatro pelas brasileiras.

Quanto às rotinas profissionais, das assistentes sociais portuguesas, estas são compostas por diversas ações relacionadas com a gestão (projetos, instituição, etc.), com o acompanhamento social, com a construção/desenvolvimento do plano individual (com o utente), com as visitas domiciliárias, com a articulação com outras entidades, assim como com a realização de diagnósticos. No caso brasileiro as ações desenvolvidas não são muito diferenciadas das ações desenvolvidas pelas assistentes sociais portuguesas, no entanto acrescenta-se o atendimento individual, o trabalho em grupo, o acolhimento/acolhida, a escuta qualificada, os encaminhamentos, além da gestão (coordenação), do acompanhamento social, das visitas domiciliares/domiciliárias, da articulação em rede e a “Busca Ativa”, para contemplar aqueles que são considerados “invisíveis” – cidadão que não procura os serviços públicos e vive fora de qualquer rede de proteção social.

No desenvolvimento da prática profissional em Portugal, as assistentes sociais observam algumas dificuldades relacionadas com o utente/destinatário do serviço, as políticas (Estado), como também ao assistente social/modelo de serviço social. Quanto ao utente, destacam-se dificuldades como: adesão (falta/pouca), assumir compromisso, assumir a própria vida, desresponsabilização, uma visão de que o técnico vai dar a solução, a rejeição ao trabalho de equipas de proximidade (utente) e pessoa não se sentir acolhida. No que concerne às políticas desenvolvidas, as dificuldades observadas incluem um sistema altamente burocrático, as fragilidades no sistema de ação social, a necessidade de uma resposta a curto prazo, uma política assistencialista (resposta assistencialista) e o pouco financiamento. Relativamente aos profissionais do Serviço Social, os problemas são as múltiplas funções, o papel tradicional e os assistentes sociais burocratas.

Nas dificuldades sentidas no desenvolvimento das práticas profissionais no Brasil, destacamos as questões relacionadas com o utente/destinatário do serviço, a política, porém a estrutura física e técnica para o desenvolvimento dos trabalhos é o que mais tem peso neste quesito. Acerca do utente destaca-se a dificuldade de participação das pessoas/grupos na intervenção. No tocante à política, a ausência de programas de capacitação para o mercado de

trabalho é uma dificuldade sentida. No que diz respeito à estrutura física e técnica, os obstáculos são o acúmulo de funções, a grande “demanda” (trabalho), o espaço físico/estrutura/equipamento, o excesso de trabalho, a falta de alguns profissionais na equipa, a falta de preparo para trabalhar com os grupos, a falta de qualificação constante e permanente, a disponibilidade limitada para a leitura, a rotina corrida e a falta de tempo, além de um território grande para desenvolver o trabalho. Por outro lado, o esforço da equipa no desenvolvimento dos trabalhos é positivo.

## 6.8 Relação com os cidadãos

Apenas uma entrevistada em Portugal, por atuar na gestão de uma associação, não desenvolve uma relação direta com os usuários. “É pontual só. A minha ação é maioritariamente de natureza indireta sendo que, pontualmente, estou diretamente ligada com os nossos utentes, mas maioritariamente é indireto. Quem está no direto são eles. A nossa equipa técnica” (E04P).

No entanto, as outras entrevistadas, portuguesas e brasileiras, atuam diretamente com os cidadãos. De acordo com duas assistentes sociais portuguesas a relação com os usuários/utentes tem por base a garantia da participação dos cidadãos na intervenção, a proximidade, o respeito, entre outros.

(...) nós temos um plano para cada sessão (...) há temas que nós tínhamos estruturado inicialmente para serem trabalhados em duas sessões e que acabaram por ser trabalhados em três e quatro, porque eles tinham mais necessidade de falar mais daqueles temas, mas nós fazemos sempre através de uma dinâmica participativa em que lançamos um tema e procuramos obter o *feedback* dos indivíduos sobre esse mesmo tema, lançando depois outras luzes sobre “ok, mas o que é que isto significa? E se fosse desta forma, ? E como é que vê neste caso? E como é que vê naquele caso?” e trabalhando aqui o debate, trabalhando aqui a simulação também: “então vamos pôr aqui este cenário... E se fosse aqui este cenário o que é que você acha, ou não acha?” (...). Portanto, tudo o que tem sido construído, tem sido construído com eles (...). Eles são muito, muito, muito participativos. Muito participativos. Isso também foi uma das situações que nos fez rever completamente o total de pessoas que nós tínhamos previsto por grupo porque eles têm uma enorme necessidade de falar e nós não conseguíamos fazer o projeto com grupos de 12/15 pessoas, porque os tempos que cada um demora a intervir, porque depois as pessoas têm necessidade disso mesmo, de deitar para fora, de conversar, de falar, de partilhar as suas angústias, de fazer aquela coisa que é “aí eu fiz isto, isto, isto e isto”. Pois, como se fosse aquele falar alto? E “ah pois, agora

percebo. Talvez tivesse feito isto...”. Porque parece que as pessoas para si próprias não têm a estratégia do pensarem antes do agir e, então, falam, desabafam muito porque foi o espaço que encontraram também para o desabafar e, com esse desabafar, eles próprios encontram, muitas vezes, as suas soluções, ou então a debaterem um com o outro “ah pois, mas com o meu foi assim e com o teu?”, “mas foi assim e foi assado”, “ah pois, então se fizer assim, já que assim não resulta e tal” ... Por exemplo os lanches, as atividades, o levar, por exemplo, uma criança a uma natação, o que é que isso implica? Coisas tão básicas, tão básicas, tão básicas como “ok, vamos fazer uma atividade complicada”, “- Aí, mas eu não consigo.”, “- Claro que consegue!”, “- Ah, mas não podes fazer isto, não podes fazer aquilo ou tens de fazer...” “- Mas será que é essa a postura que nós queremos?” (...) “- Então qual é a postura que nós temos de ter?”, “- Ok, é estar atento, mas também dar o espaço” (E01P).

Eu sinto que as características que a própria (cita nome da instituição) deram a todos os projetos que é comum a todos os projetos internacionais e também aqui no nosso é esta proximidade e respeito à dignidade e àquilo que a mulher quer fazer. Nós próprias, e isto é uma curiosidade, nós próprias enquanto instituição não temos posicionamento porque não sentimos que tenhamos de ter um posicionamento de, por exemplo, em relação se defendemos a questão da legalização da prostituição, ou da não legalização, não temos posicionamento porque aquilo que defendemos é que a regulamentação, ou não, dessa... da legalização, ou não, devem ser as mulheres, de certa forma, a organizarem-se...são elas próprias a darem voz àquilo que elas querem fazer. Então, nós estamos sempre numa postura do respeito pela mulher, por aquilo que ela quer fazer com a vida dela, independentemente da decisão de se querer manter em contexto de prostituição, ou não, e muito no respeito...atenção à pessoa e isto entende-se muito como um serviço de proximidade, o que é que acontece? Estes valores passam também para o meu trabalho. É uma intervenção técnica, naturalmente, é uma intervenção que tem também... que passa por o processo de acompanhamento... No entanto, elas sabem e reconhecem que eu e as outras técnicas, embora tenhamos de manter este distanciamento, há uma relação próxima que se constrói, de confiança, de atenção à mulher e de entendimento. E eu acho que isto sente-se muito aqui. Não é por acaso que, por exemplo, há mulheres que nos procuram quase diariamente por se sentirem bem neste espaço e de usufruírem do espaço como forma de convívio e, muitas vezes nós falamos da família ... e a (cita nome de instituição) tem muito este espírito de família, não só por parte dos técnicos e dos projetos, mas também que as mulheres façam parte do próprio projeto e daquilo que se faz aqui (E02P).

Uma assistente social brasileira revela que são necessários o respeito e a escuta sem críticas.

(...) se ele vem a mim eu tenho que ter, diante de mim, o senhor usuário. Nunca criticar (...). Escutar. Uma escuta com atenção, com respeito, seja o assunto que for, tu descobre o mundo à parte e aí tu tens que ter uma disciplina para tu não te emocionares junto com a história do sujeito porque tu é “o mais forte”, porque ele veio buscar em você a fortaleza dele ou a ajuda para a solução do problema dele. Eu sou assistente social porque eu amo (...) (E01B).

De acordo com uma assistente social brasileira há que se ter em atenção a participação e o envolvimento do usuário ainda no planeamento das atividades.

(...) às vezes eu digo que às vezes prevalece mais a nossa vontade, a gente quer mais que ele participe do que ele realmente se vê nesse papel. Tem muito isso. (...) como profissional eu vejo ainda assim que precisaria muito mais da participação do usuário. Na verdade, ele ainda não tem uma noção clara do real papel dele e que ele devia participar mais. E a gente sente isso que muitas vezes você está chamando eles para participar e não vêm, sabe, não vêm. Até num grupo. Quando você põe no grupo, assim: olha, vamos discutir sobre o quê? Hein, um não fala, outro não fala. Então, nisso você vê que é meio, meio solto. Então, assim, a gente tenta garantir, mas até que ponto ele está empoderado para realmente garantir o espaço dele? A gente também tem as falhas nossas como profissional, de estar chamando esse usuário, essa família, para estar participando ativamente do nosso planeamento. A gente às vezes planeja um grupo, planeja o que é que vai trabalhar no grupo, planeja junto com ele. Só que eu vejo que a gente ainda falha no momento em que a gente como equipe de trabalho podia estar chamando ele para estar participando junto. E aí eu fico agora me perguntando no que eu estava falando agora: será que a gente acredita no potencial dele para participar connosco? (...). É uma faca de dois gumes. É uma reflexão que a gente tem que se fazer enquanto profissional. Porque eu de novo vou estar colocando as coisas prontas para ele e... aquele empoderamento que nós estamos falando? Dele vir buscar, dele vir participar, dele estar aqui junto. O serviço é público: é deles (E09B).

O relacionamento com o usuário perpassa também noções de igualdade, proximidade, vínculo, empatia e profissionalismo.

Eu procuro sempre manter uma relação de igualdade. Explico o objetivo de eu estar aqui (quem eu sou, o que é que eu faço). Quando eu convoco as pessoas eu quero que eles saibam porque eles

foram chamados. Explico o motivo. Quero ouvi-los, quero conhecê-lo, porque às vezes o atendimento ele parece uma interrogação, não é? Aí eu tento explicar que a questão das minhas perguntas é para tentar conhecer a situação da família, tentar identificar algumas potencialidades... O meu trabalho ele é assim. Eu procuro ser mais próxima das pessoas, falar a linguagem deles, deixar que eles falem o que têm vontade... Se não quer falar, não fala, só eu que falo... Então eu procuro deixar ele a vontade para criar esse vínculo, que sem o vínculo a gente não consegue avançar e desenvolver nosso trabalho (E02B).

(...) com profissionalismo sempre. Então a gente não pode se deixar envolver muito com a questão emocional. Com profissionalismo sempre lembrando que é uma relação profissional. Também com empatia porque a gente precisa de colocar no lugar do outro. Se a gente ficar com muita técnica, a tendência é a gente seguir a técnica, os critérios... E aí esquece às vezes um pouco de se colocar no lugar do outro. Então a empatia é muito importante. Tenta-se colocar no lugar do outro. Tenta-se sentir o que ele está sentindo. Imagina que ele está tentando te falar e a dificuldade que ele teve para chegar até aqui. Que tem pessoas que chegam aqui até chorando, com vergonha, “eu não queria vir aqui, eu não queria nunca precisar da assistência social, mas tenho que vir porque não tenho a onde recorrer”. Então eu acho que o profissional, nessa hora, tem que ter essa empatia, se colocar no lugar do outro. Claro, nós temos de seguir a política pública do município, nós temos que seguir os princípios do SUAS, que hoje é um sistema nacional, nós não podemos fugir daquilo ali. Para cada benefício tem os seus critérios... Nós temos que seguir aquilo ali também. Nós temos aqui uma cartilha. Não é a cabeça da assistente social, não é a vontade da assistente social, é política pública. “Se tem direito, você vai receber. Se você não tem direito, você não vai receber”. E a gente tem que ter esse profissionalismo, essa clareza, para dizer para a pessoa: sim ou não. E não porquê, sempre. Não é um não “porque eu não quero te repassar, não fui com a tua cara”. Não pode ser assim. Você tem que dizer um não com respeito à pessoa e dizer “olha, infelizmente aqui tem regras, não sou eu que criei as regras, eu sou obrigada também a obedecer, eu estou dentro de um sistema, de uma prefeitura, de uma secretaria, as regras são definidas lá em cima, às vezes por Lei. É uma lei municipal que foi aprovada pela câmara de vereadores e essa lei diz isso: para receber esse benefício social precisa disso, isso e isso e a senhora não se enquadra. Veja o que a senhora está me dizendo, conforme vejo no seu cadastro, a senhora não se enquadra nestes critérios, então a senhora não vai poder receber o benefício”. “Ah, mas eu queria”. “Mas, infelizmente não pode”. Ah, tem gente que reclama, está no seu direito. “Ah, porque eu nunca precisei. Quando eu preciso não me dão porque eu bati lá no SUS e também não tem os remédios que eu tinha que comprar. Eu venho



aqui, também não tenho direito”. “Ah, mas eu pago os impostos”. Tem pessoas que são esclarecidas. Você tem que ouvir. “Eu pago meus impostos e, na hora que eu bato, para precisar do serviço público, eu não tenho”. “Infelizmente, não sou eu que faço as regras. Eu aqui só trabalho. Tenho que seguir as regras que a secretaria define e as leis que estão por trás desses benefícios sociais todos aí. Infelizmente não posso te repassar” (E03B).

Por ser proteção básica eu entendo que a gente tem que aproximá-los. A gente tem que tentar identificar o máximo que pode de problemáticas para que a gente consiga fazer com que ele enxergue isso. Então eu tento ser mais próxima, tento questionar sim quando a gente percebe que a pessoa não está fazendo a coisa... se envolve uma negligência, quando envolve uma questão de violência, mas não tento pôr os meus valores para que eles também entendam que eles precisam de evoluir, melhorar (...) às vezes chega a pessoa aqui quando ela não tem perspectiva de nada. Público muito deprimido, sem visão do que é que pode e aí a gente tenta mostrar os caminhos que ela possa ter para ter essa emancipação. Então, “ah, você parou de estudar, então vamos ver o que tu pode fazer...” (...) (E05B).

Nós trabalhamos com vínculos no CRAS (...) eu penso que você tem que cativar as pessoas, não é? Você tem de trazer elas para perto de ti, não é? (...) trazer ela para perto para que ela venha participar nos grupos, para que ela estabeleça uma confiança com o profissional, que eu vejo muito assim essa questão de julgar, enfim de julgamento (...). Mas de: “ah, fulana é assim porque é assim”. Não é assim que funciona, nós temos a formação de Serviço Social a gente sabe que a pessoa é o que é a partir das vivências que ela teve durante a vida, então, nós precisamos de entender esse contexto dela, a realidade que ela viveu a vida inteira, para poder trabalhar com ela mais isso, trazendo ela para perto, estabelecendo confiança...(E06B).

Além de estabelecer vínculo, escutar, refletir juntos e a motivação fazem parte do desenvolvimento da relação com os cidadãos.

Inicialmente a gente tenta criar um vínculo porque o usuário às vezes chega aqui fragilizado, numa situação de bastante vulnerabilidade, às vezes diversos tipos de vulnerabilidade. Então primeiro esse acolhimento, eu acho que o inicial é você acolher de uma forma bem humana, nesse sentido de você deixar ele bem, de se sentir bem, de ouvir... A escuta é muito importante nesses momentos de atendimento, principalmente quando essas situações a gente atende individual. Aí se identifica que pode estar inserido em algum grupo, a gente faz, mas esse primeiro atendimento é feito individual e

tentar querer estabelecer um vínculo com ele de confiança (...). num atendimento a gente não vai conseguir auxiliando de uma maneira a 100% até porque a gente não consegue todas as informações e tem que dar esse tempo (...). Então eu acho que esse vínculo é bem importante, de confiança também, esse acolhimento (...). De uma maneira bastante reflexiva também. O que a gente percebe bastante que no CRAS chegam algumas situações de “ai eu não posso, eu não consigo” ... Algumas vezes até... alguns encaminhamentos simples a pessoa vem “eu preciso de encaminhamento para trabalho”. Aí ela retorna na outra semana... “você foi? Verificou o encaminhamento do trabalho?”, “não, mas é porque eu tenho isto, eu tenho aquilo, eu tenho idade, não posso mais..”, “vamos tentar, você é capaz”. Nesse sentido de motivar, de dizer “você pode, vamos pensar junto então o que é que a gente pode fazer para mudar essa situação?”, porque é muito fácil dizer “você tem que fazer isso, você precisa fazer aquilo”, mas será que o usuário está concordando com isso? Será que é o melhor para ele? Então é nesse sentido, de refletir junto com ele... Que mudanças podem ser feitas para melhorar aquela situação? (E04B).

De uma maneira geral, ele é muito afetivo. Eu procuro sempre falar, quando ele chega, “olha, você me autoriza a falar isso que você me falou? Para o teu marido? Para a tua esposa?”. Respeito o sigilo. Eu procuro não colocar a pessoa ainda mais para baixo do que quando ela chegou. Ela chega já cabisbaixa, triste, melancólica... Eu procuro desenvolver aquele potencial que está escondido, procuro erguer a pessoa naquela condição e respeito, bastante respeito (E07B).

(...). vai muito de você criar o vínculo para, a partir disso, tu conseguir dar continuidade no acompanhamento (...). Eu acho que vai muito da escuta, da forma como você atende ele. Às vezes eles acham que eles vêm aqui para ser julgados, então não é isso o nosso papel. Muitas vezes eles acham que uma visita domiciliar é para fazer uma investigação, o nosso papel também não é esse (...) (E08B).

Acerca da relação entre as assistentes sociais portuguesas e os cidadãos estas procuram ser desenvolvidas com base no respeito, na proximidade e na observância da participação destes, especialmente nas decisões. Quanto à relação entre as assistentes sociais brasileiras estas questões são observadas, porém acrescentam-se outros elementos como o estabelecimento de vínculos, o profissionalismo, a escuta (sem críticas), a confiança, a motivação, a igualdade, a empatia, o sigilo e o “não tutelar” o cidadão.

## 6.9 A Proteção Social na ótica das assistentes sociais portuguesas e brasileiras

Conforme os objetivos delineados neste estudo, torna-se necessário que se apresente como as assistentes sociais portuguesas e brasileiras visualizam/compreendem a Proteção Social em cada contexto.

Primeiramente, vamos à Proteção Social em Portugal. Apenas uma assistente social apresentou a sua conceção de Proteção Social. A narrativa de E02P revela que esta política é compreendida por noções de proteção e de dignidade. “Eu entendo que a proteção social devia, de alguma forma, proteger e estar ao lado das pessoas, da sociedade civil, mas, as leis que estão estabelecidas e as políticas nem sempre preveem que haja essa proteção no seu todo pela dignidade das pessoas” (E02P).

Contudo, ao questionarmos sobre a Proteção Social as profissionais identificam algumas deficiências. As observações revelam, entre outras, que estas são “políticas muito caritativas”, são “políticas que não vão ao encontro das necessidades dos destinatários”, existindo um desfasamento entre as necessidades das pessoas e as políticas que estão desenhadas, e o facto de as leis serem estabelecidas “de igual forma para todas as pessoas” - catalogação - é outro problema.

No caso português, na minha opinião, nós temos percorrido um longo caminho no que respeita às políticas de proteção social, no entanto, e lá está, é minha opinião, eu considero que continuamos a ter políticas muito caritativas e não de prevenção, de potenciação dos indivíduos e das comunidades. Uma questão que eu tenho e que acho que daria um excelente objeto de investigação é a percentagem de indivíduos que usufruem há mais, vamos supor, de dez anos, de Rendimento Social de Inserção, ou seja, que vêm com o Rendimento Mínimo Garantido e que depois passaram para o Rendimento Social de Inserção. Eu acredito que existe uma percentagem dessa população que é de muito difícil integração, porque depois existem vários fatores políticos, económicos, comunitários, que assim o são, mas também acredito que existe outra franja da população que, por não investirmos em programas da sua capacitação. Porque as pessoas vão fazer uma formação ao Instituto de Emprego, mas que não se ajusta depois às suas características para o mercado de trabalho (E01P).

Esta profissional acrescenta que os programas de capacitação disponibilizados devem ser ofertados observando outras questões.

(A formação) Não é voltada para as características pessoais daquelas pessoas e logo não ajustadas ao mercado de trabalho. Vou lhe dar um exemplo: eu aqui acompanho cerca de 76 utentes em cantina social. São pessoas, grande parte delas, recebem uma pensão social, ou reformas por invalidez, ou idosos que são reformados e que têm uma média de rendimentos de 300 euros mensais o que torna incapacitante a aquisição de bens alimentares e de fazerem uma alimentação nutricionalmente equilibrada, então foi criada uma resposta que é a Cantina Social, onde as pessoas vêm buscar as refeições. E nem vou falar depois das questões culturais em que uma pessoa gosta disto, não gosta disto, depois acha que como é dado que pode ter direito a tudo porque isso, pronto, são outros assuntos. (...). Por exemplo, eu tenho uma senhora que tem uma pensão de 270 e tal euros, mas que é uma senhora que tem imenso jeito para a costura. Só que, vai abrir atividade? Vai passar recibo verde?<sup>187</sup> Não, porque o pouco que ela recebe gasta todo em impostos. Faz alguma coisa por fora? Pois, faz, mas com medo porque se descobrem ainda lhe tiram o pouco que ela tem. Esta senhora tem feito formações de informática, de línguas, fez uma de empreendedorismo, não sei se ela sabe o que é empreendedorismo. Talvez esta senhora necessitava de fazer mais formações em costura e de poder ser integrada, porque é uma senhora que nem tem a 4.<sup>a</sup> classe, que tem 50 e tal anos, mas que é uma excelente costureira e nós não estamos, primeiro não temos disponibilidade de técnicos para fazer este trabalho tão de caso e estamos numa cultura em que queremos que todos sejam empreendedores, que todos criem o seu negócio, e esquecemos depois dos constrangimentos económico financeiros que isso traz. Ou queremos reintegrar pessoas que não estão bem psiquicamente, que estão desmotivados, ou que têm problemas de saúde, ou que têm problemas sequer com a sua imagem (por exemplo: que não tem dentes e isso depois torna-se limitativo numa oferta de emprego). Porque nós contratamos um licenciado a 500 euros. No outro dia tenho estagiárias a verem ofertas de trabalho de 500 euros. Portanto, se eu tenho uma pessoa licenciada a receber 500 euros, porque é que eu vou pagar a uma pessoa que tem a 4.<sup>a</sup> classe? Óbvio que essas pessoas limitam-se a viver do Rendimento Social de Inserção. E esta política que é de sobrevivência acho que é uma lacuna do sistema de proteção social português. Sou apologista que nós precisávamos de uma revisão das políticas sociais, dos seus direitos e dos seus deveres (E01P).

E nesse sentido, de acordo com outra profissional, a Proteção Social portuguesa deve considerar também as características individuais das pessoas, porém segundo esta assistente social as leis não contemplam esta característica.

---

<sup>187</sup> Trabalhar a recibos verdes é o mesmo que trabalhar por conta própria, como independente.

O que acontece muitas vezes é que as leis são estabelecidas, de igual forma, para todas as pessoas, como se ela fosse uma catalogação, seriam todas iguais. Só que há situações que são diferentes umas das outras. Aliás, os casos são muito diferentes e é complicado quando nós colocamos tudo no mesmo saco. Ter a atenção às características individuais de cada situação e dos problemas e das necessidades que cada pessoa e que cada agregado apresenta, que não são iguais. Portanto, o que eu sinto é que o sistema de proteção social em Portugal não é suficiente para proteger integralmente as pessoas. Está muito aquém daquilo que se pode fazer pela proteção das pessoas e pela transformação das pessoas e as medidas não estão verdadeiramente adequadas a cada situação, nem preveem determinadas necessidades mais específicas (E02P).

Outro problema destacado por uma assistente social é a questão de a Proteção Social portuguesa não desenvolver uma política universal de família.

(...) quase não existem políticas de família porque eu acho que a política de família tem de ter um conceito universal. A política, neste momento, de família não tem conceito universal, portanto, tem critério de seleção. Acho que a última política de família que houve efetivamente foi o Abono de Família que acabou no governo de Bagão Félix acabou com o conceito universal dessa política e, portanto, eu acho que não existem políticas de família em Portugal. Existem prestações sociais de apoio às famílias, ainda bem (E03P).

Além disso, outra questão problematizada por uma assistente social é o facto de a Proteção Social ter um papel voltado para a inspeção e esta função é destinada também ao Serviço Social.

Muito fiscalizadora. Tem uma ação de fiscalização e eu não gosto disso (...). Agora acho que muitas vezes o Estado faz com que os técnicos tenham uma postura muito fiscalizadora e isso não é, de todo, o nosso papel. O nosso papel não é fiscalizar. Claro que é fruto também do país que temos, não é? E das dificuldades que passamos. A ótica em si das prestações não favorece o trabalho do técnico de Serviço Social, pelo contrário, porque é sempre na ótica (...) porque eu acho que quem tem relação com a família de dar o apoio para transformar as dificuldades noutras coisas, não pode ser a pessoa que diz, “mas eu não posso dar esta prestação”. Acho que não é compatível esse trabalho e, por isso, é que depois há um olhar sobre a nossa profissão terrível, terrível. E a culpa não é de todo dos técnicos. Pronto, independentemente de haver bons técnicos, maus técnicos, como em tudo o que é profissão, não é? Mas acho que tem a ver com a forma como as instituições colocam o técnico nessa posição porque não deve ser fácil de dizer a uma família “olha, como não está a cumprir com isto, aquilo e aquele outro, vou ter de lhe tirar essa prestação”. Não é mais do que

perceber o que é que a pessoa não está a cumprir. Acho que é esse o nosso papel. Não é ser quem diz “recebe ou não recebe”. É perceber o que é que a pessoa precisa (E03P).

O afastamento do Estado no que concerne à questão da Proteção Social é um problema que ganha destaque, na opinião de uma das assistentes sociais portuguesas. “O Estado nos últimos anos demitiu-se de todas as suas funções, passando as mesmas para o Terceiro Setor que é o caso das IPSS’s e das Misericórdias. Há uma demissão completa da responsabilidade do Estado” (EO4P). Além disso, outro problema identificado na opinião da profissional é que se trata de uma política retroativa.

O que nós vemos em Portugal é, essencialmente, problema-resposta e as nossas políticas vão ao encontro disso. A política de proteção de menores, eles só vão tirar o menor quando o menor é espancado, quer dizer, pode não ser espancado, mas já foi vítima de algo. É muito uma política retroativa, não é uma política proactiva. Existe um problema, há uma solução (...) (EO4P).

Para esta profissional políticas sociais tipificadas são vistas como um problema. A solução é procurar políticas alternativas - quando tem.

Nós em termos de políticas sociais pelas que nos regemos é a mesma do BIP/ZIP e do Programa Escolhas, porquê? Porque são as duas que nos permitem minimamente não estarmos tipificadas com as respostas ditas, tomem nota, mais assistencialistas. Pronto, no nosso entendimento são estas as duas medidas políticas que nos permitem o financiamento para nós conseguirmos desenvolver criativamente e estrategicamente o nosso Serviço Social, que nos dão alguma abertura, porque não há, por exemplo, em Portugal, não existe nenhuma política social que utilize o desporto, sem ser o Programa Escolhas, ou a questão do BIP/ZIP, mas são questões muito pontuais, são duas, que nos permitem utilizar o futebol de rua como uma ferramenta socio interventiva, socio desportiva, como uma das estratégias de Serviço Social. Existem outras tantas mas, em Portugal, essas políticas estão mais vocacionadas (EO4P).

As narrativas das assistentes sociais brasileiras quanto ao entendimento da Proteção Social apresentam concepções que vão além de política de prevenção e proteção, perpassa, entre outros, por noções de emancipação e cidadania. Contudo, as profissionais expõem algumas dificuldades que seguem na contramão dos objetivos do que consideram ideal para uma política de Proteção Social.

Ela é muito importante porque ela atua na prevenção, na prevenção das rupturas de vínculos, das vulnerabilidades. A grande dificuldade que a gente encontra aqui é fazer com que a família entenda isso e nos busque, aceite o nosso trabalho, visualize que nós somos umas pessoas/profissionais que estão aqui para auxiliar eles. E na verdade essa é a grande dificuldade. A gente tenta estar orientando na defesa dos direitos, proteção, na função da família (...). Então eu vejo que a proteção básica é essencial. É a base do Serviço Social, da política pública do país, na verdade (E02B).

O sistema de proteção social o próprio nome já diz: proteger as pessoas. No caso, a população que nós atendemos ela é desprotegida e desprovida em todos os sentidos. Então, para mim, o sistema de proteção social é proteger, garantir e assegurar o direito das pessoas porque são as pessoas excluídas que nós trabalhamos (E07B).

Proteção eu compreendo um conjunto de ações. Que ela envolve todas as várias políticas públicas (saúde, a própria assistência, dentro da assistência várias garantias de acolhida, mesmo de benefícios que são necessários numa emergência). Então, a proteção social ela é muito ampla. “Guarda-chuvão” mesmo, onde tem todas as políticas públicas (E10B).

É, disponibilizar, ou seja, enquanto poder público ofertar políticas que deem condição das pessoas serem protagonistas de suas vidas, se emanciparem e conseguir andar (...) não serem dependentes de uma política de assistência social. A gente está aqui não para ficar, embora fique muitas vezes, sempre atendendo a mesma família, a geração posterior aquela que você já atendeu, a gente está aqui para mudar alguma coisa. Eu acho que a proteção é nesse sentido de dar subsídios e uma oferta de serviços que possam fazer mudança na vida dessas pessoas, não é? É. Eu vejo que é muito mais nesse sentido de, da proteção de conseguir chegar antes (...) chegar antes nas famílias, antes que aconteça coisas mais graves, não é? (E11B).

Seria, digamos assim, oferecer a essas famílias um trabalho de acolhida, de acompanhamento, de fazer com que essas pessoas realmente sejam atendidas dentro das suas situações de vulnerabilidade, que elas se sintam realmente atendidas e acolhidas dentro, não só da política social, de todas as políticas públicas que têm. Que elas se sintam realmente protegidas. Que tenha acolhidas profissionais, sentir assim de facilitar o acesso dessas pessoas ao atendimento. Então acho que seria essa questão assim da proteção mesmo. Se ela vai acessar<sup>188</sup> à assistência social, que ela tenha todo o atendimento que ela precisa ali. Se não for nós, se a situação não for para nós atender,

---

<sup>188</sup> Termo utilizado no Brasil que significa “aceder”.

a gente vai encaminhar para um outro setor, para uma outra política que vai dar esse atendimento. Então ela vai se sentir, de certa forma, protegida ou acompanhada, mais segura (...) Enquanto CRAS, enquanto assistência social, que nós sempre discutimos que é a questão assim de atender a pessoa, mesmo não sendo demanda para o nosso atendimento, mas que essa pessoa saia daqui e ela consiga acessar a esse atendimento em outra política, que ela vá para esse outro setor de uma forma mais tranquila, mais segura (...) (E012B).

Eu penso que no papel, as legislações no geral - não só da proteção social brasileira - elas são muito garantidoras de direitos e aí é tudo muito bonito, mas na hora da prática mesmo você se vê muitas vezes de mãos amarradas, não é? A legislação, em si, se funcionasse da forma como deveria funcionar: com acesso a renda, trabalho, enfim. Eu acho que a gente conseguiria resultados melhores, não é? Mas eu vejo, assim, que nós temos que avançar muito nesse sentido de não só garantindo no papel, nas legislações, mas na vida real das pessoas (E06B).

Eu acho que é uma questão bem polêmica (...) nós aqui é para trabalhar na prevenção da proteção social, mas eu acho que quando as famílias chegam é que já existe um rompimento nessa proteção social (...) Seria antes de ela chegar ao CRAS. Ela chega ao CRAS porque tem alguma coisa que já foi rompida, alguma dificuldade (E08B).

Nesse sentido, outra profissional acrescenta que é necessário fortalecer a proteção social. Quando às vezes eu olho assim, como profissional, que eu olho assim uma demanda de CRES enorme, tu pensa<sup>189</sup>: Poxa, porque a básica ainda está precisando de ser fortalecida. Precisamos, sim. Eu acho que assim: olhando Chapecó, é uma cidade grande, ela tem os serviços bem definidos, ela tem uma rede. Eu acredito na nossa rede, que a nossa rede funciona, a nossa rede de proteção funciona, mas ela ainda precisa muito de ser trabalhada para diminuir uma demanda de CRES e fortalecer mais a básica, a proteção. Precisa muito serviço ainda. Por um exemplo, um serviço que eu sempre falo que precisa muito é ter uma equipe com um olhar para criança em situação de vulnerabilidade, para o idoso em situação de vulnerabilidade. Nós temos uma demanda enorme de idoso que talvez não precisaria estar no CRES, poderia ter sido trabalhado na básica, que está indo para lá. Que está indo para um outro serviço especializado (...). Então, precisa sim fortalecer, nós precisamos sim de fortalecimento. Precisa talvez de aumentar as equipes, eu acho que sim, porque a gente tem sete CRAS que cobre o território. Como que cobre esse território? Só dizemos assim: o

---

<sup>189</sup> Não é erro de grafia. É respeitada a forma como se fala naquela região.



território está coberto pelos CRAS. E outros serviços efetivos mesmo? E a proteção efetiva? É isso que ainda falta muito, muito. Até por sermos uma cidade grande com “n” problemas sociais. Falta muito, mas eu acho que assim falta primeiro fortalecer as equipes. Precisamos disso (E09B).

(...) O maior desafio ainda é a proteção social. A proteção social básica que é o que a gente tenta fazer, que é o maior desafio. Porque a gente tem realidade já imposta: como trabalhar isso? Então, tem realidades que a gente tem que trabalhar a redução de danos, na verdade. Algumas famílias a gente têm de trabalhar a redução de danos porque a prevenção já passou longe dali, já não funcionou. Então, o desafio eu acho que ainda é empoderar essas famílias. Ainda é um desafio da proteção básica. Ainda é dar essa tal autonomia que a gente tanto fala ainda precisamos de famílias que precisam disso. Que precisam ser empoderadas, que precisam ter um trabalho maior aí na autonomia delas. Eu acho que isso ainda é trabalhar muito a prevenção (E09B).

Eu acho que a proteção social ela é ampla na questão de garantia de direitos, de emancipação, de acesso, coisas mínimas. Eu acho que evoluiu desde quando eu estudei e hoje o SUAS tentando se efetivar. Eu acho que hoje a gente tem uma proposta mais sólida do que a gente quer enquanto proteção básica, mas ainda eu creio que há necessidade de avanço (E05B).

Uma necessidade destacada por esta assistente social é o investimento na capacitação dos técnicos.

A gente foi construindo, aprendendo aos poucos, a gente recebeu algumas orientações, capacitações e foi construído, mas eu acho que ainda a própria equipe precisa de capacitação, o governo precisa priorizar, ter prioridade na questão do atendimento, porque se não tem esse entendimento também a política não anda. Então, há necessidade sim de investimento (...) (E05B).

Dentro da questão da proteção social o trabalho em rede é valorizado pelas assistentes sociais.

Eu acho que hoje está bem organizado. Tem a proteção básica e a proteção especial (...) Chapecó que tem esse Serviço Social bem estruturado, bem organizado em proteção básica e proteção especial. Eu acho bem interessante porque a gente trabalha em rede, então esse trabalho em rede é o que dá resultado porque a família é uma só e essa mesma família está na escola, está na saúde, ou às vezes vai para acolhimento, mas já passou pelo CRAS e vai para o CREAS e, então, há uma rede já para atendimento, tanto dentro da secretaria da assistente social, tem a rede interna, como a gente se

articula com a rede externa. Então, acredito que hoje essa divisão da assistência social, da proteção básica e especial, ajuda bastante na especialização do serviço e favorece que os profissionais também vão se especializando no serviço, apesar de que a secretaria não conta muito com isso (...) (E03B).

Eu falo mais por Chapecó, eu acredito que, na minha visão, está bem organizado, eu acho que a gente consegue trabalhar de uma forma bem articulada entre a rede. Eu acho que é isso que faz a diferença porque se tem uma rede que está bem articulada, todos os serviços trabalhando junto, vai funcionar. A nível do Brasil a gente vê as coisas mais pela televisão, através da mídia. Alguma coisa às vezes é falha, mas outra coisa a gente sabe que não depende só próprio serviço, às vezes depende de uma legislação, alguma coisa eu acho que pode avançar ainda muito, mas através de legislações. Então, essa questão das reformas trabalhistas previdenciárias eu acho que vai afetar muito sim. A questão social no Brasil acho que vai piorar se for realmente aprovada, mas eu acho que a nível de Chapecó a gente está muito bem articulado. Lógico que muita coisa ainda vai melhorar, mas eu acredito que essa rede está bem boa assim para se trabalhar nesse sentido (E04B).

No que concerne à Proteção Social em Portugal esta é vista, pelas assistentes sociais, para proteger e estar ao lado das pessoas, proteger integralmente, além de que desempenha a proteção da dignidade da pessoa. Porém, esta apresenta alguns problemas no desenvolvimento das suas políticas, na ótica das assistentes sociais portuguesas, uma vez que as políticas de Proteção Social têm um carácter caritativo (política de sobrevivência), além de não serem voltadas para a prevenção. Adicionalmente não vão ao encontro das necessidades dos destinatários (desfasamento entre as necessidades das pessoas e as políticas que estão desenhadas) e não preveem necessidades mais específicas. Segundo a análise de conteúdo, as políticas são voltadas para “problema-resposta”, e possuem um critério de seleção, sendo também muito fiscalizadora. Para mais, não investe em programas de capacitação que de facto são ajustáveis ao mercado de trabalho. As leis são estabelecidas de igual forma para todas as pessoas (catalogação) e cada vez mais se assiste à retração do Estado relativamente às funções que lhe são inerentes.

No caso do Brasil a Proteção Social é vista pelas assistentes sociais como uma política pública, que atua na prevenção de ruturas de vínculos, de vulnerabilidades, etc. Essa é compreendida também como um conjunto de ações (envolve todas as políticas públicas) – “Guarda-chuvão” - que objetiva proteger as pessoas, além de garantir e assegurar direitos. A

mesma é entendida como proteção básica e proteção especial, todavia deve trabalhar a prevenção (e não actuar apenas na lógica do tratamento) e apresentar políticas que promovam a participação activa do sujeito, no seu projeto de vida. No entanto, as assistentes sociais asseguram que a Proteção Social desenvolvida pelo Estado Brasileiro apresenta uma lacuna na prevenção e no empoderamento das famílias/dar autonomia. Apesar da Lei procurar garantir estas questões, verifica-se que ainda existem limitações colocadas na prática (“mãos amarradas”).

### **6.10 Ação/Assistência Social na visão das assistentes sociais**

Da Proteção Social, passaremos à Ação/Assistência Social com base na leitura interpretativa e crítica dos discursos das entrevistadas. Aqui pretende-se caracterizar este domínio através do olhar das assistentes sociais, nos contextos português e brasileiro.

(...) muito caritativa e de intervenção para o apoio à resolução do problema, não no sentido, nem na ótica preventiva, lá está, da capacitação do indivíduo, da comunidade, da potenciação dos recursos, do desenvolvimento comunitário, de um desenho de programas que sejam transversais a outras áreas do saber porque depois somos subsídio-dependentes. Os próprios assistentes sociais (...) se estão no desenvolvimento comunitário dependem de financiamento de projetos para fazerem desenvolvimento comunitário. Acaba-se o financiamento, é como se acabasse aquela necessidade. Mentira. E devia haver aqui uma visão de que eu para conseguir ter uma comunidade saudável eu tenho que investir em recursos para ter essa comunidade saudável (E01P).

Na cidade de Lisboa é a Misericórdia que representa a Segurança Social, que tem elo de ligação de ação social. As técnicas, da Misericórdia, não têm mãos a medir para os atendimentos e vamos ver os alunos saem da universidade e muitos não têm colocação. Não há esse investimento. Infelizmente em Portugal, acredito eu de que, ser assistente social não é uma profissão que seja valorizado e acho que isso tem a ver com a nossa história também, com as raízes do Serviço Social em Portugal. Muito ligados à igreja, muito ligados à questão do voluntariado, da caridade, vemos muitas campanhas do “seja voluntário”, “venha ajudar os desfavorecidos”. Não é só os desfavorecidos. A coesão do tecido social implica uma intervenção social estruturada e isso implica, claramente, técnicos de Serviço Social. Eu acho uma pena, por exemplo, as autarquias terem técnicos de Serviço Social que estão a fazer análises de casos ou a trabalhar, por exemplo, numa rede social, mas sem recursos, porque uma autarquia se não tiver políticas sociais todo o seu tecido

autárquico também vai ser disfuncional e nós vemos a função do assistente social muito limitada ao ajudar, ao intervir porque aquela pessoa é desempregada, ou é sem abrigo, ou é um grupo de risco. Descuramos muito a questão da prevenção, da potenciação, da capacitação. Tenho muito esta opinião (E01P).

O que eu entendo que a ação social deveria ser é, no fundo, uma estrutura de medidas, de políticas, de equipas formadas por técnicos devidamente capacitados para contribuir para o bem-estar e melhoria das condições de vida de pessoas que estão, por diversas razões, em situações de maior fragilidade, exclusão social e camadas onde se sente mais estas características e que, por aí, a ação social deveria contribuir para o desenvolvimento da comunidade, do bem-estar individual de cada pessoa, de forma a contribuir para a participação de cada pessoa na comunidade ativamente e poder contribuir para uma sociedade mais desenvolvida. Este bem-estar, que deveria ser melhorado a diferentes níveis, seja pela questão da educação, pelo bem-estar das questões mais ligadas à saúde, formação, cidadania. No fundo, pelo bem-estar integral, do indivíduo no seu todo (E02P).

Esta profissional elenca também outras fragilidades, como por exemplo as repostas não adequadas à realidade, os recursos limitados e o sistema fragilizado e altamente burocrático.

(...) a ação social rege-se por medidas, políticas e leis e estivemos a falar da proteção social que não estão adequadas e não correspondem à realidade social no seu todo, do nosso país, e não preveem uma série de situações e, para além disso o sistema da segurança social está muito fragilizado. As IPSS's e ONG's que estão no terreno não têm muitos recursos, têm uma série de outras limitações e dificuldades quando chega à intervenção diretamente com as pessoas. Temos um sistema altamente burocrático que não permite, às vezes, que os processos e que a intervenção seja mais eficiente e que as diligências sejam mais eficazes e sem tanta burocracia, porque às vezes complica um bocadinho a intervenção e os resultados. Portanto, eu vejo muitas fragilidades no nosso sistema de ação social por uma série de razões (E02P).

Outra assistente social refere que a Ação Social deveria ser desenvolvida através das equipas de proximidade e questiona a sua associação a prestações.

Resume-se a dinheiros a ação social, muitas vezes (...). Aqui em Lisboa, por exemplo, quem faz a ação social, aquilo que nós chamamos de ação social, é a Santa Casa da Misericórdia (...) e isso está muito associado a prestações efetivamente. Isso é que eu acho que está errado porque a ação social deveria ser outra coisa, não deviam ser as prestações. Porque a ação social devia ser as

equipas de proximidade. As equipas de proximidade não têm que mexer com o dinheiro ou não deviam mexer com o dinheiro para poder dar outra parte de si às famílias, pronto. E acho que há muito um bocadinho a ótica dos técnicos (...) (E03P).

Esta assistente social acrescenta que no desenvolvimento da Ação Social é importante respeitar o modo como as pessoas querem viver. No entanto, há uma

ideia das pessoas viverem como eles acham que é suposto e é correto e é normativo e que faz sentido, viverem, e isso também não me parece que seja correto. Eu acho que as pessoas querem viver como querem viver, desde que não ponham em perigo, se forem pessoas que tenham menores, desde que não ponham os menores em risco ou em perigo, acho que cada um deve viver como quer. Não sou eu que tenho de ir dizer se é assim, se é assado, não. Não faz sentido nenhum. E isso existe um bocadinho (...) Com o tempo as coisas vão mudando, mas as questões da escolha ainda não estão muito presentes, acho eu, no trabalho social, ainda falta um bocadinho esse passo (...) portanto, tu recebes o dinheiro “se”, e é o que está na lei, e eles não têm muito por onde mexer, e o plano muitas vezes é construído e apresentado à família, não é construído com as famílias. As pessoas muitas vezes assinam coisas que nem sabem o que é que estão a assinar, acho que têm medo de dizer aos técnicos que não concordam. Pronto, e o técnico é o que faz o plano segundo o que acha que é o correto para aquela família, ou que serve para aquela família, mas continua a ser aquilo que ele acha, e isso não faz sentido, porque ele não tem de achar nada em relação a como aquela família está a viver. Portanto, aquele é o olhar que ele tem sobre o modo de vida daquela família e não tem que ser assim, não é? Acho que, pelo menos, não deve ser assim (E03P).

No entanto, a profissional expõe a sua visão de como deve ser desenvolvido este trabalho.

Acho que temos de perceber onde é que estão as dificuldades que as pessoas apresentam, o que é que eles trazem como preocupações suas, ou como identificadas por terceiros, tudo muito bem, e debatidas com a família, e perceber porque é que isso está a acontecer, porque até podem ser coisas que façam sentido para eles, mas, desde que não ponham ninguém em perigo, quem sou eu para dizer que a casa tem de estar assim ou de outra maneira? Não, não tenho. Não sei se me estou a fazer explicar nessa lógica de intervenção, porque acho que há muita intromissão dentro da casa das pessoas e na vida (E03P).

O afastamento do Estado no que diz respeito à Ação Social também é lembrado por uma assistente social. “Mais uma vez há uma demissão das responsabilidades do Estado enquanto entidade

protetora e que deve zelar pelos interesses de todos os cidadãos” (E04P). Neste sentido, E02P acrescenta que a falta de recursos destinados à ação social, mesmo com a adesão do setor empresarial neste âmbito, é um obstáculo a ser vencido em Portugal.

(...) pela questão da responsabilidade social, há muitas empresas e o setor empresarial que muitas vezes começa agora a querer associar-se às IPSS's e às ONG's. No entanto, é um setor que está colocado de lado, que não tem muita margem de financiamento, a distribuição é muito desigual e, claro, isso depois reflete na própria estrutura das entidades, no trabalho que elas podem fazer, no facto dos técnicos muitas vezes acabarem por ser polivalentes e fazerem múltiplas funções que, se calhar, nem seria da competência, muitas não seriam da competência do técnico e isso depois, isto reflete-se nos resultados do trabalho final que é feito e diretamente com as pessoas, porque isso depois tem muito impacto (E02P).

Uma profissional portuguesa aponta uma falha na relação ou a falta desta entre os serviços e os cidadãos e assegura que é preciso (re)estabelecer esta relação ao considerar, sobretudo, “a voz” do cidadão.

(...) o modelo atual eu acho que não emancipa porque é um modelo muito de fiscalização. Eu dou para tu cumprires, mas para tu cumprires aquilo que eu acredito que seja bom, não é? E eu acho que isso não é emancipatório. Eu acho que o Estado tem que apoiar, obviamente, e tem de apoiar financeiramente também... Claro que tem de haver um compromisso de ambas as partes, eu não digo com isto que “ah nós damos dinheiro e as pessoas que façam o que quiserem”. Fazem o que quiserem, mas dentro de um compromisso, não é? O que eu acredito é que havendo esta prática, ou seja, de conhecer bem a pessoa, de delinear com ela o plano, perceber onde é que a pessoa sente essas fragilidades... eu acho que aí está o compromisso. O compromisso faz-se na relação e é isso que os serviços não conseguem ter muitas vezes com as pessoas, que é a relação. Não é tanto num acordo escrito, claro que se calhar tem de se fazer sempre o acordo, tudo bem, temos de ter as coisas por escrito, mas a relação é o ponto fulcral e acho que é aquilo que não está a acontecer hoje em dia. Não está a acontecer pelo tempo que as pessoas despendem para cada processo, que é muito pouco, e não está a acontecer por aquilo que lhes é exigido dentro desse processo, que é a fiscalização, e isso não cria relação, isso não cria relação e sem relação nós não temos emancipação, nós não temos mudança, nós não temos nada, a não ser conflito, depois entre os técnicos e os utentes. (...). Mas acho que tem a ver com isto, que é com muitas vezes a falta de relação (E03P).

No que diz respeito à assistência social, as assistentes sociais brasileiras destacam que a mesma tem a função de empoderar as pessoas; garantir o acesso para as necessidades mínimas; que é uma política pública de garantia dos direitos; que é uma política que está voltada para atender as pessoas que necessitam e por isso seleciona o seu público; que não é benemerência; e que ajuda/auxilia na superação de problemas.

Uma política pública que garante esses direitos às pessoas. No meu ver, ela é a única política que vê o ser como ele é, desprovido de preconceito, em todos os sentidos (E07B).

Eu acredito que a assistência social é uma política, não podemos esquecer disso. Acredito que ela está voltada para atender as pessoas que necessitam, de certa forma, selecionando as pessoas que são atendidas. Acredito que é uma forma de garantir, não podemos dizer os direitos, mas dá acesso, de alguma forma, a esses direitos (E08B).

(...) na verdade, é assim, a assistência social ela existe porque muita coisa não funciona, eu penso, porque se funcionasse de forma adequada, não é? Porque nós estamos aqui, na verdade, para trabalhar com as famílias (...) que estão em situação de vulnerabilidade social, então é porque muitas políticas falharam antes, de garantir que não chegasse a esse ponto (E06B).

O objetivo da assistência eu acho que está sendo cumprido, que é essa questão mesmo de empoderamento, a questão da orientação, mas ainda tem aquela questão de assistencialismo. Eu ainda vejo muito isso. No município - não só no município - a gente sabe que ainda acontece essa questão que me deixa muito chateada porque se lutou muito para conseguir evoluir nessa questão, mas eu acho que avançou bastante mais, tem muito que avançar também (E04B).

Eu acho que é uma política que vem para atender a população, as pessoas que necessitava do atendimento, que vem para atender essas pessoas no sentido de ajuda-las, auxilia-las, a buscar superar esses problemas que elas vivenciam no dia a dia e a fazer digamos, fazer com que essas pessoas também descubram as suas potencialidades, que elas conseguem superar aquela situação, que elas consigam encontrar uma solução para resolver aquela situação que ela está vivenciando, naquele momento, através das suas potencialidades, através de... como é que eu posso dizer, de potencialidades dela mesmo, que a gente tem de acreditar que todas as pessoas têm seus potenciais, que nós não temos de carregar essas famílias, essas pessoas, vamos supor assim no colo como se diz. Nós temos de descobrir esses potenciais e fazer com que essa pessoa visualize que ela tem

condições de superar aquela situação. Acho que seria a questão mais de empoderamento dessas pessoas mesmo (E12B).

Hoje estamos num outro patamar (...) a assistência social ela tem aquela história de assistencialismo (...) mas que hoje não. Hoje ela conquista políticas. Hoje ela vai em busca de ajudar a camada menos favorecida. Então, como ela faz isso? Ela encaminha as políticas (...). Eu acho que melhorou bastante nesse sentido. Hoje tu tem um caminho (...) (E01B).

Eu vejo assim: a gente até chegar a onde a gente está hoje foi uma luta, muita coisa foi conquistada e ela está muito mais organizada em termos de política pública, não é? É. Ela veio assim em avanços pequeninhos, mas a história veio. Ela veio avançando, hoje a gente é uma política, a gente não precisa mais ficar explicando nada, não é benemerência não é nada disso, a gente tenta passar isso para os nossos usuários, não é? Eu acho que a gente teve um avanço muito bom, só que hoje a gente está num momento (...) estagnou esse crescimento e ainda a gente está perdendo alguns direitos conquistados. Está na iminência aí de perder porque também a política ela não é feita só no legislativo, tem as questões políticas que influenciam na política de assistência. E eu estou numa fase, assim, em que a gente está com medo do que pode acontecer no futuro. Mas aqui no Brasil, eu acredito que ela saiu daquela questão da Igreja, até nasceu ali, mas já saiu disso. Eu acho que é a política, eu trabalho na política de assistência, ela está muito bem estruturada, nos documentos ela está melhor estruturada ainda, na prática ainda tem falhas. Mas nos documentos ela está melhor estruturada. O PAIF, os documentos sobre o PAIF - o um e o dois - eles falam exatamente o que você tem de fazer, qual que é a lógica desse serviço, não é? Como é que você profissional tem de trabalhar dentro desse serviço, com que lógica é que você tem que trabalhar, seria só fazer, não é? Só que acontece que para a gente executar também tem que ter tudo: tem que ter espaço físico, tem que ter material - se eu for fazer uma atividade que exija, sei lá, tinta, cola, papel, eu tenho que ter tudo isso, não é? (...) Serviços, recursos humanos, tem que ter recursos humanos, a gente peca em recursos humanos, em Chapecó, falando de Chapecó, não é? Na questão da proteção social básica (E11B).

No entanto, mesmo com algum avanço, há algumas dificuldades a serem enfrentadas na prática, seja por questões legislativas, seja por questões econômicas vividas na atualidade. “(...) até pode estar nas PNAS, que é a Política Nacional, mas ele vive muito bonito ali, mas, na prática, é muito



difícil de se concretizar aqueles projetos que tu faz em cima de um grupo, de uma comunidade. Do projeto a fazê-lo andar e colher frutos disso, é uma distância bem grande” (E01B).

Na verdade, a gente está passando por um momento muito complicado, onde a assistência social está sendo desvalorizada por conta de cortes nos orçamentos e a gente não tem como prestar um serviço de qualidade sem recursos, sem profissionais qualificados (...). Então, tudo isso está sendo tirado e tirado das pessoas que mais precisam. Então, esse é um grande dificultador que eu vejo na política de assistência social no momento (E02B).

Eu compreendo que a assistência social tem o objetivo de garantir que as pessoas com menos acesso tenham informação, tenham acesso às coisas para às necessidades mínimas. Penso que a política tem de dar conta disso. Entre a autonomia, acesso à capacitação, ao emprego, a rendas (...). O que é que eu posso dizer? Eu vivenciei então nesse tempo um primeiro momento onde as pessoas não tinham renda e aí eu vivi um tempo que elas tiveram acesso e a gente hoje está vendo voltar àqueles primeiros anos que eu trabalhei que as famílias. O desemprego está maior, então a gente está vendo pessoas que não estavam morando em áreas, por exemplo, irregulares, voltando a viver em áreas irregulares, não estão conseguindo pagar esse aluguel. Então, queira ou não eu acho que está tendo um impacto essa crise econômica e essa falta de acesso à renda, então se as pessoas têm esse acesso elas conseguem garantir os mínimos e procuram menos assistência (E05B)

Por outro lado, os profissionais que atuam na política de Ação/Assistência Social são o grande diferencial para E02B.

Eu percebo aqui que a gente tem profissionais muito comprometidos com a política, com a conquista dos direitos, então nisso, de certa forma, supre um pouco essas deficiências porque a gente procura sempre dar um jeito de sanar as situações. Quando não tem isso, a gente busca outras coisas. “Não dá aqui, a gente vai lá”. Então isso conta muito pela versatilidade do profissional, e com o comprometimento que a gente tem. A gente quer fazer o nosso trabalho, da melhor maneira possível, mesmo não tendo recursos para isso (E02B).

A Ação/Assistência Social melhorou com a maior proximidade das instalações dos CRAS às áreas de intervenção e com a ampliação do número de profissionais que atuam nos serviços disponibilizados.

Acho que tem um fator que é muito importante que foi a descentralização da assistência social, então isso é fundamental, porque há anos atrás a assistente social era centralizada lá na gestão, lá no

centro, a pessoa tinha que pegar o ônibus para ir lá. Hoje, com o CRAS, se descentralizou, nós ficamos mais perto da população usuária. Então, essa facilidade do CRAS estar dentro de um território, dentro de um bairro, isso facilita muito o acesso aos direitos sociais e aos serviços que o CRAS oferece. Vejo também a equipe interprofissional, que hoje nós não temos, mas que o CRAS tem previsto (nós não temos porque saiu a psicóloga), mas esse trabalho até profissional, de psicólogas, assistente social, tem as monitoras a nível médio, tem CRAS que tem pedagoga... então isso é muito bom também. Não é só o olhar do assistente social (...). Eu me lembro quando começou essa descentralização, antes de se falar em CRAS, era um assistente social, um administrativo e uma servente para fazer a limpeza (...) Não tinha CREAS, não tinha nada. Então a gente falava os “Crazinhos”. Era uma casinha alugada, geralmente um “porãozinho”<sup>190</sup>, prefeitura alugava, punha um assistente social lá, um administrativo para atender a porta e o telefone e uma servente para fazer a limpeza e um cafezinho. Hoje não. Hoje nós temos uma estrutura montada, tem no mínimo três profissionais de nível superior, dois monitores de nível médio, uma administrativa, aí vem os bolsistas, aí tem os estagiários, a que faz a limpeza. Então hoje é uma equipe grande e isso facilita, melhora, classifica o atendimento ao usuário e torna o serviço mais célere e também não é só uma pessoa, um assistente social para resolver tudo, há trabalho em equipe, se pensa em equipe, se decide em equipe, são mais pessoas pensando. Então eu acho que está melhor estruturado os CRAS (E03B).

Essa questão que a gente faz no CRAS, que é o básico, que é o início de tudo aquilo, de estar vendo onde estão as coisas, chegando primeiro do risco. Essa questão básica da proteção, ela está aqui na prevenção, está no acompanhamento de casos que estão precisando do nosso olhar e as vulnerabilidades. Já está no agravamento, já está um trabalho mais aprofundado, quando já está mais grave, que daí já os outros níveis especializados dentro da assistência (E10B).

A visão da Ação/Assistência Social pelo usuário ainda é um problema, segundo uma profissional, contudo, há outros aspectos altamente positivos, nomeadamente: técnicos capacitados e a definição do papel da assistência social.

Eu ainda vejo ela meio fragilizada pelo entendimento das pessoas, meio fragilizada pela importância que se é dada a ela. A Assistência Social não é mais aquela mãe de todos, ela tem as suas peculiaridades, ela tem mapeado já o público para ser trabalhado. Ainda tem muito a avançar,

---

<sup>190</sup> Diminutivo de “porão” que significa cave.

mas eu vejo assim que a assistência social trabalhou muito, mas nós ainda temos um longo caminho pela frente, mas assim, hoje muito mais fortalecida. Hoje muito mais noção do seu papel do que é a assistência social. E eu vejo assim que hoje nós temos técnicos, aqui eu falo por Chapecó, na nossa rede nós temos técnicos muito, muito capacitados (...). Chapecó eu vejo, assim, que já tem muito claro, muito definido o que é que é o papel da assistência social. O que é que essa política, qual é a importância dessa política no nosso município, no nosso território? (...). Eu trabalhei em cidade pequena que tu pode fazer um comparativo onde tu tem que pegar tudo e tu tem que abraçar o problema e ficar com ele no colo, que tu não tem muito para onde encaminhar. Em Chapecó nós temos. Então, se hoje nós temos um problema nós temos para onde encaminhar, nós temos uma rede. Pode ter as suas fragilidades, sempre vai ter. (E09B).

A partir do exposto constatámos que as assistentes sociais portuguesas compreendem que “quem faz a ação social é a Santa Casa de Misericórdia”, porém entendem que a Ação/Assistência Social é uma “estrutura capacitada para o bem-estar e melhoria das condições de vida de pessoas em situação de maior fragilidade” e esta deve “contribuir para o desenvolvimento da comunidade e do indivíduo”, no entanto o “Estado, enquanto entidade protetora, deve zelar pelos interesses dos cidadãos”. As assistentes sociais asseguram que a Ação/Assistência Social em Portugal apresenta algumas dificuldades que devem ser ultrapassadas, como a fragilidade do sistema e a alta burocracia. Para mais, apresenta uma prática caritativa e que não está voltada para a prevenção. Além disso, há uma dependência do financiamento de projetos. A política, na ótica das profissionais portuguesas, está associada a prestações, bem como planos apresentados às famílias que não são construídos com as mesmas, além de que apresenta uma ideia pré-estabelecida de como as pessoas devem viver (normativo). As assistentes sociais apontam ações que devem estar voltadas para a melhoria da educação, da saúde, da formação e da cidadania, bem como para a construção/criação e desenvolvimento de projetos com lógica comunitária.

Quanto à ótica das assistentes sociais brasileiras, observámos nas suas narrativas que as profissionais compreendem que a Ação/Assistência Social não é benemerência, mas sim uma política pública de garantia dos direitos, apesar de estar orientada para atender as pessoas que necessitam (seleciona as pessoas). É uma política que deve garantir as necessidades mínimas e superar problemas.

Na análise sobre a Ação/Assistência Social no Brasil, as assistentes sociais também apresentam, assim como as suas colegas portuguesas, algumas dificuldades atuais que devem ser encaradas como desafios a serem superados, como por exemplo: os cortes no orçamento (na política), o assistencialismo e a perda de direitos conquistados. Por outro lado, as profissionais destacaram que a Ação/Assistência Social está bem estruturada nos documentos e a descentralização da mesma também é um ponto positivo. A ampliação da equipa com outros profissionais qualificados além do assistente social (pedagogos, psicólogos, etc.) apresenta outro ponto positivo.

### **6.11 Emancipação na ótica das assistentes sociais**

As assistentes sociais apresentam as suas conceções quanto à questão da emancipação. Em Portugal as profissionais lembram nos seus discursos sobre a emancipação, entre outros, noções de liberdade, autonomia, participação ativa, entendimento e ação para cumprir os direitos e deveres, capacidade de pensar e de refletir sobre a vida, e responsabilidade pelas decisões tomadas.

O que eu sinto pela emancipação é quando a pessoa, por uma série de ferramentas que lhe foram dadas ou que ela própria está capacitada, consegue fazer um caminho de mudança por ela própria... não necessariamente pela questão apenas financeira, mas pelo facto de ela ter a capacidade de não estar dependente de serviços ou de terceiros na sua vida. Considero alguém que conseguiu dar o passo seguinte e estaria autónoma e leva a vida que quer levar, mas por ela própria, que ela consegue fazer dessa forma (E02P).

“Eu acho que é uma necessidade de qualquer indivíduo se emancipar” (E01P). Esta assistente social assegura que a emancipação nem sempre é estimulada pelo Serviço Social ou por outros âmbitos de intervenção.

Tenho por ideia que muitas vezes não é devidamente potenciada pelo Serviço Social, pelo Serviço Social e por outras áreas de intervenção, essa emancipação (...). Na minha opinião existe um grande desfasamento entre as necessidades das pessoas e as políticas que estão desenhadas e essas políticas não permitem que essas pessoas se emancipem. Como é que eu quero que esta pessoa deixe de ser classe média/baixa e passe a classe média? Eu não lhe dou capacidade de poupança.

Como é que eu quero que uma pessoa que, entre ganhar 500 euros, mas perde todo o resto, ou ganha 300 do Rendimento Social de Inserção e está em casa, como é que eu quero que esta pessoa tenha motivação para ir trabalhar? Eu acho que nós não pensamos muito sobre isto e era fundamental pensarmos sobre isto (E01P).

(...) É explicar quais são os direitos que a pessoa tem, perceber que recursos é que tem, perceber de onde é que vêm as coisas (...). E isso emancipa porque no futuro, quando a pessoa se ver novamente numa situação idêntica, já sabe como fazer. E se eu, da primeira vez que a pessoa me aparece, resolvo o problema pedir “assine-me aqui este acordo, agora tem de cumprir isto, isto e isto”, a pessoa não se emancipou. A pessoa cumpriu aquilo que eu quis que ela cumprisse, mas, no futuro, quando se ver na mesma situação volta a fazer o mesmo porque não sabe, porque alguém resolveu por ela, ou pelo menos disse o que é que tinha de ser feito. Ela até pode ter cumprido, mas cumpriu porque alguém lhe disse que aquilo era suposto ter de ser assim e ela, por vergonha, ou por ter medo que lhe retirem os filhos, porque depois há muito esta nuvem na cabeça das pessoas, cumpriu, não é? Mas cumpriu para mim, não cumpriu para ela, nem para os filhos, ou seja, a nível de emancipação não aconteceu nada porque, no futuro, esta experiência não serviu de nada e aí, eu acho que na emancipação entram muitas questões da liberdade de escolha, da pessoa estando informada, tendo informação do seu lado, poder ela própria fazer as suas escolhas porque é nesta capacidade de pensar, de refletir sobre o que se passa na sua vida, que lhe permite mais tarde consegui-lo fazer sozinha, sem necessidade dos serviços. Enquanto que uma pessoa que não tenha liberdade de escolha, porque é religiosa, porque faça porque ouviu dizer que é assim, porque os técnicos lhe disseram “ai não, mas assim é que deve ser feito”. Essa pessoa não está emancipada. Se a pessoa tentar cumprir aquilo que é suposto, socialmente cumprir, não está emancipada. Emancipação é outra coisa, é autonomia, é a liberdade, não é? E isso implica reflexão. É esse o nosso trabalho, mais do que dizer o caminho (E03P).

Quando o assunto é a conceção da emancipação, as narrativas das profissionais brasileiras revelam, entre outros, a capacidade de reagir (resiliência), empoderamento, autonomia, o poder de decidir e de fazer escolhas, o poder ter acesso a renda/emprego, libertação e sujeitos esclarecidos. “Acredito que a emancipação é não ter uma dependência. É ter uma estrutura para se manter, para dar continuidade para a sua vida sem depender de alguém, de algum órgão, de alguma coisa específica” (E08B).

Eu creio que é a pessoa poder fazer escolha, poder ter acesso à renda, poder ir lá tentar estudar e depois há que capacitar a um emprego e ter acesso às necessidades de moradia, de alimento, de

poder escolher sua roupa, não de receber doação, de receber sua comida (...) que é a carne, que é o leite, não receber só a cesta de alimentos (E05B).

É a pessoa ter autonomia, não é? Ela saber o que ela quer, ela ser (...) Ela ter a sua autonomia, ela ser, digamos, ela poder ter o poder de decisão não é? Empoderada. Ela poder decidir se ela quer ou não quer alguma coisa. Ela ter essa opção, ela ter essa visão para além, porque muitas vezes a gente observa que as famílias - que é o nosso público - que elas não têm, muito assim, uma visão do todo, não é? É muito limitada. Então, ela ter uma visão do todo, da sociedade geral, dos direitos que ela tem e eu penso que é ela ser empoderada (E06B).

Para esta profissional, uma pessoa é autônoma quando assume o poder de decisão sobre os vários aspectos da sua vida, fazendo-se necessário o poder de informação acerca dos direitos de que dispõe.

(...) quando ela é autônoma que ela tem poder de decisão, não é? Que ela pode decidir para onde ela quer ir, que ela tem esse conhecimento, que ela tem essa visão mais ampla, do todo, da sociedade, enfim. Que ela tem mais autonomia para ir e vir. Para procurar determinadas políticas, para ir a determinado lugar, para lutar pelos seus direitos principalmente (E06B).

Emancipação? Para mim ela está bem assegurada à autonomia, independência. Quando essa população, que nós atendemos, desprovida de direitos, garantias sociais, ela tem esse acesso, ela se emancipa, ela não vai mais precisar de nós, enquanto proteção social básica, pode precisar em outros sentidos. A libertação dela daquela condição que ela teve (E07B).

A emancipação é as pessoas terem autonomia nas suas vidas. Acho que o principal assim. Elas entenderem as suas fragilidades, mas principalmente que elas têm potencialidades também. Eu acho que são o sujeito emancipado, conhecedor dos seus direitos. Quando eles sabem o que é que eles precisam, que ele vai e ele entende que tem sim fragilidades, mas que ele consegue. Que de alguma forma ele vai conseguir dar conta daquilo (E10B).

Primeiro que para você conseguir exercer a tua cidadania e a tua emancipação você tem que ter conhecimento dos teus direitos, tem que ter conhecimento da coisa pública em termos de assistência social, primeiro que tu tem de ter conhecimento o mínimo possível da política (...) Tem que saber como é que funciona, tem de saber o que é o CRAS o que é que aqui é feito, tem de saber o que é

que é o PAIF, ter um pouquinho dessa compreensão de como que funciona e ter esse espírito de que eu falei no coletivo. De tentar conseguir as coisas se organizando porque às vezes a gente só consegue algumas coisas que a gente quer do poder público se a gente se organiza, não é? Um exemplo: se o pessoal que vem aqui para retirar fraldas se está vindo fralda ruim, de má qualidade, vem do poder público certo? O direito deles qual é? Ter uma fralda de boa qualidade, independentemente se é ganha, não é? Se eles estão ganhando é porque eles estão dentro dos critérios para ganhar (...). Aqui, a gente faz um corte de renda que é quem dela necessita, então só pega fralda aqui quem está dentro dos critérios. Se eles estão dentro dos critérios e vem pegar eles têm que ter uma fralda de boa qualidade, não é? Eles também têm que fazer esse movimento, eles também têm que ter direito de cobrar, de se organizar, fazer um abaixo-assinado. Fazer algum movimento no coletivo usando o meio que for, não é? Para dizer que estão descontentes. Eu queria que eles entendessem, assim, que tudo o que eles unirem força e fazer no coletivo em prol dos direitos do coletivo que às vezes o que eu preciso que é direito meu é teu. Eles fortalecem, é mais forte e é muito mais difícil uma comunidade forte o pessoal vai pensar duas vezes antes de atender mal ou de mandar alguma coisa de má qualidade para eles, não é? (E11B)

Então, a gente conversa quase todos os dias sobre essa questão. Como que as pessoas não conseguem reagir diante dos seus próprios problemas? É como se elas estivessem se afogando dentro de um copo de água. Elas não conseguem sair. Porque a gente na prática, repara esses factos, as pessoas não conseguem se emancipar sozinhas. É necessário ter ajuda. Tem que ter aquela mão. Mas, se tu abandonar ali uma semana ou duas, pode haver uma recaída. Então, tu tem que ficar muito junto com esse Ser que tu trabalha porque senão ele cai. É como um viciado. Ele até tenta, mas não consegue. A emancipação tem a ver com essas coisas todas (E01B).

No passado, de acordo com a profissional, não houve uma preocupação em desenvolver políticas voltadas à emancipação da pessoa.

Eu acho que foi uma medida de decisão muito bem pensado no passado já, para que as pessoas não despertem demais. Parece assim que têm um grande plano, acima disso tudo, de domínio, sabe? Não há assim uma política clara de dizer assim “nós temos o dever de botar essas criaturas na escola, que elas têm que aprender”. Não houve essa preocupação. Foi se acomodando, acho que um pouco além deste formato que eu penso que tenha existido intencionalmente para as pessoas não ficarem claras de que elas existem. Porque tanto dinheiro num país tão rico, né? Teria condições de ter melhores escolas, mas não há, não há. Não é interessante as pessoas estudarem (E01B).

Emancipar através de exemplos pode ser uma saída, segundo esta profissional.

Eu acredito que emancipar o Ser é praticamente uma vitória quando tu está empenhado em fazê-lo. Quando tu vê que aquele ser humano conseguiu reagir e conseguiu se transformar num exemplo dentro daquela comunidade. Essa liderança puxa, sabe? E nos mostra “olha, eu consegui. Tu consegues também?”. Então essa formação de liderança, de pessoas mais fortes (...) que tu vai impulsionar ela (...) porque tu aposta nela (...). E essas duas/três/quatro pessoas que vão fazer a diferença dentro da comunidade para emancipar o resto. É uma ideia porque tu não tem tempo de fazer isso, pessoa por pessoa. Como nós dizemos, que a gente tem que correr e fazer, mas não dá tempo porque é muito pouco técnico para muito serviço (E01B).

Trabalhar e mostrar as potencialidades do usuário pode ser um caminho para a emancipação.

A gente tem muitas dificuldades no nosso trabalho porque muitas pessoas não se veem como capaz, como pessoas emancipadas, com direitos. Então o nosso trabalho também é nesse sentido. A gente busca sempre mostrar para as pessoas que elas têm potencial, que elas têm qualidades, que elas têm condições, mesmo vindo de uma classe menos favorecida, por ter escolaridade mais baixa, por uma questão até de raça, de cor. A gente percebe muito isso porque as pessoas já se colocam numa condição de inferioridade. Então o nosso trabalho também é nessa questão de emancipação, de mostrar potencialidades, de ver na pessoa que ela tem uma perspectiva, que ela tem um caminho, que basta ela querer e que não depende só das oportunidades, mas depende também da atitude da pessoa (E02B).

A realidade mostra que ainda há um percurso a percorrer quanto à questão da emancipação nas políticas que são oferecidas, segundo uma profissional.

Essa política emancipatória não acontece. O que a gente vê todos os dias são filas e filas de pessoas pedindo ajuda. Eles ainda vêm pedindo ajuda, estão vindo aqui pedir ajuda. Então essa política de autonomia, ela não existe e as pessoas ainda têm que ficar mendigando uma consultinha no SUS, um medicamento no SUS, um atendimento da assistente social, uma cesta básica, uma fralda porque não tem, um benefício da previdência. Essa política aí, não existe porque a gente vê no usuário que chega aqui porque, se existisse, eles não viriam aqui com essa compreensão de que vieram em busca de ajuda. Eles viriam aqui em busca de direitos, “eu quero, eu preciso e se eu não tiver eu vou usar a via judicial”. Eles mesmo saberiam. Seria uma coisa diferenciada (E03B).



No entanto, mesmo com esta realidade citada pela assistente social, atualmente o perfil de alguns usuários mudou, no sentido de estarem esclarecidos e pressionarem para a mudança.

Os haitianos vieram aqui e um veio falar comigo, trouxe três “vou traduzir aqui porque eu sou o tradutor”, ele falou. Trouxe três mulheres que não falam português. Elas precisam trabalhar. Foi ele que trouxe todos os outros que tinha cesta básica. Ele que fez o contato, depois ele falou “eu trabalho no sindicato, sindicato das carnes aqui dos frigoríficos” e ele falou assim “eu tenho trabalho, mas eu fico penalizado com esses haitianos todos aqui buscando comida porque não têm emprego” e aí ele me perguntou “você não pode encaminhar eles para a (citou nome da empresa)?”, falei “posso encaminhar, eu posso, mas eu não garanto que eles vão conseguir”, mas ele falou, “mas porque o CRAS não faz uma parceria com (citou o nome da empresa)?” Então, eu falei com as meninas: “lá eles vão começar a pressionar”, sabe porquê? Porque eles são pessoas esclarecidas. Eles não são que nem os nossos usuários que veem aqui pedir favor, pedir por favor, com vergonha ainda de pedir. E eles sabem dos direitos. Eles veem de uma outra cultura. Então eles vão começar a pressionar. Isso é ótimo. É ótimo quando começam a pressionar porque nós já estamos a levar a pressão para a gerência (E03B).

A pressão para a mudança incentivada pelo processo de imigração, segundo a assistente social, já rendeu frutos.

Esse curso de português foi uma pressão que nós fizemos. Nós falamos, não adianta estar ali sentado para dizer para eles “não tem cesta básica, acabou. Espera o mês que vem”, ou então dá a cesta básica e pensa que fez alguma coisa, não fez nada. Nós fomos fazer visita, levantamos os haitianos (...) e nós chegamos à conclusão, eles só não estão na rua mendigando, não viraram pessoas de rua nas calçadas porque os haitianos não permitem. Os que trabalham nas casas que nós fomos, um trabalha, sustenta quatro. Um aluga um imóvel, já põe quatro lá dentro e aí eles disseram para nós, eu falei “como que é isso? Como que é isso?” A gente queria montar a família ali, porque nós atendemos família e aí, quando nós vimos, tem uma, dois, três famílias numa mesma casa. Então a gente perguntou como é que é esse arranjo e aí um haitiano veio e falou para mim “nós fazemos isso porque nós não queremos ver um haitiano andando na rua, pedindo esmola e dormindo na calçada”. Então você vê um outro povo, é uma outra cultura, que dá um exemplo para nós (...). Eles estão migrando para cá. Eles estão vendo pessoas que eles nem conhecem, que eles conheceram aqui e eles abrigam na casa deles. Simples. Por esse simples motivo “nós não queremos ver um haitiano na rua passando fome” (E03B).

O caminho para a emancipação pode ser longo, na visão de uma assistente social. Geralmente as famílias chegam vulneráveis, sem muitas informações e a gente tenta mostrar os caminhos que ela pode seguir e para, como a gente diz no senso comum, para caminhar com as próprias pernas. Então às vezes chega aqui de uma forma até desorganizada, sem muita informação. Então, o que é que a gente faz? A gente acolhe essa família. Não é só o benefício que ela vem buscar, com certeza, às vezes o benefício eventual, enfim, esses benefícios que a gente também expõe no CRAS, mas de uma orientação, de um norte mesmo, para mostrar os caminhos que ela pode seguir para ela não precisar mais desse serviço. Então às vezes o caminho é longo. Não é de um atendimento para outro que a gente consegue isso, essa emancipação que tanto se fala, esse empoderamento e mostrar que dentro da família ela tem capacidades, tem como fortalecer e, através desse fortalecimento, inclusive desses grupos de PAIF, a gente faz isso aqui no CRAS. Então eu vejo um pouco isso, da família não ser tão dependente assim dos serviços (E04B).

A dependência é vista como um grande desafio para a emancipação.

Às vezes é tão fácil falar, não é? Da emancipação. Eu acho que é um desafio ainda (...) muito grande, a emancipação. Porque por mais que você trabalhe, que você coloque dos direitos da pessoa, do direito dela. Eu vou falar agora dos usuários: que você coloque dos direitos do usuário do que ele faz, de onde ir buscar e tal, eles ainda têm uma dependência. Eles têm a dependência do serviço público. E é difícil de você trabalhar, porque assim como/quando você emancipa eles para algumas coisas (...) eles não dão o respaldo lá na frente de conquista dessa emancipação (E09B).

Alguns fatores como desemprego e falta de escolaridade são vistos como obstáculos a serem vencidos para a emancipação da pessoa.

Nós atendemos muitas pessoas com situação de desemprego e que aí o desemprego já traz outros problemas para a família. Só que daí, o desemprego a gente percebe que também tem outros fatores que contribuem para essa pessoa não conseguir emancipação, através da aquisição de uma renda, pelo facto da falta de escolaridade, ou a falta de experiência, ou a idade já um pouco avançada. Então, nós encaminhamos para alguns, digamos assim, algumas empresas, alguns serviços, para cadastrar para vaga de trabalho, mas tem esses fatores aí que dificultam essa pessoa a ter essa emancipação através do trabalho, através da renda, o fortalecimento da renda da família (...) Essa pessoa, digamos assim, que está desempregada, está sem renda, conseguir daqui a um pouco um trabalho, ter um salário, que ela consiga manter as suas despesas não precisando mais acessar aos benefícios eventuais nossos, principalmente alimentos, mas, devido a esses fatores, a gente vê que

dificulta muito. Nós não conseguimos, as pessoas não conseguem se inserir no mercado de trabalho. Então, essa emancipação, ela fica, às vezes, meio que parece utópica e nós não temos o que fazer (...). Ofertar essa oportunidade de ter um curso, um curso técnico, mas muitas das nossas famílias nós não conseguimos encaminhar para esses cursos gratuitos (...) por falta de escolaridade (...). Então a questão da emancipação ela é muito complexa. Às vezes a gente percebe que a pessoa tem interesse, ela quer trabalhar, ela leva currículo, ela faz cadastro, mas esses fatores impedem, então é complicado. A gente trabalha para isso, para emancipar, para essa pessoa conseguir caminhar com as próprias pernas, conseguir manter as despesas da família, mas pensando essas questões que atrapalham, aí se torna bem difícil. (E12B).

Para ir ao encontro dos objetivos deste estudo é importante conhecer como as assistentes sociais compreendem a emancipação. As profissionais portuguesas acreditam que a emancipação tem noções de: liberdade; liberdade de escolha; autonomia; participação ativa; entender e fazer cumprir os direitos e deveres; pessoa informada (informação); capacidade de pensar (capacidade de refletir sobre a vida) e responsabilidade pelas suas próprias decisões.

Porém, para que o indivíduo alcance a emancipação existem, na ótica das assistentes sociais portuguesas, algumas dificuldades, como por exemplo: um sistema de apoios sociais que limita as pessoas (políticas não permitem a emancipação - assistencialismo); serviços que criam dependência; e o modelo do Serviço Social que se apresenta não potencia a emancipação da pessoa (as pessoas são moldadas pelo modelo de que o assistente social decide por elas). Estas dificuldades impostas fazem com que as pessoas não acreditam que se podem emancipar, na opinião das assistentes sociais portuguesas, o que complica ainda mais a emancipação do indivíduo.

As assistentes sociais brasileiras vêem a emancipação com noções de resiliência; potencialidades/capacidades; fortalecimento/empoderamento (*empowerment*); ter autonomia; poder decidir; poder fazer escolha; poder ter acesso a renda/emprego; independência; libertação (liberdade); sujeito conhecedor dos seus direitos/conhecimento da coisa pública, e esclarecimento (sujeitos esclarecidos).

Frente a isso, no entanto, as profissionais brasileiras vêem como obstáculo à emancipação, questões como, por exemplo: o domínio/controlo das pessoas pelo Estado; as pessoas não se vêem capazes (de se emancipar); as políticas emancipatórias não acontecem (de facto); e a não

efetivação dos direitos. Para que se conquiste a emancipação da pessoa, segundo as assistentes sociais brasileiras é preciso investir em Educação, assim como em políticas de Emprego/renda.

Vimos que muito do que as profissionais, portuguesas e brasileiras, apresentam e entendem por emancipação vai ao encontro com o que trabalhamos neste estudo, no Capítulo II, sobre a emancipação. Especialmente questões de liberdade, autonomia, *empowerment*, capacidades, participação, e etc. Isso de certa forma demonstra uma proximidade das assistentes sociais com o conceito de Emancipação.

### **6.11.1 O desenvolvimento da emancipação na prática profissional**

Após compreender como as entrevistadas conceituam a emancipação procuramos entender como esta é desenvolvida na intervenção com o cidadão. Garantir a participação do usuário, trabalhar a autonomia do sujeito, trabalhar numa reflexão conjunta sobre a situação do usuário, trabalhar o empoderamento do cidadão, entre outros, foram apontados pelas entrevistadas ao descreverem a sua prática profissional voltada para a emancipação.

Olha, isso é muito relativo. Você não pode dizer “a autonomia do cara, do cidadão é igual à do José”. Trabalho diferentemente porque os problemas são diferentes, as necessidades são diferentes. Como eu trabalho? Eu busco os meios que o sujeito tem, de buscar a sua própria autonomia. Eu mesma não posso dar nada. Eu sempre sou um agente só. Eu encaminho esse sujeito, dentro da escuta que eu faço, para o que ele precisa primeiramente. E o momento que ele está caminhando para a aquisição desses direitos, ele está em busca da autonomia dele porque, na segunda vez, ele não precisa mais me perguntar, ele já sabe o caminho. E é isso que basicamente eu faço (E01B).

Muitas vezes isto pode, dependendo da situação, pode levar a alguns atendimentos, a alguns momentos de estar com as mulheres mas tento fazer o levantamento da informação social da pessoa, das necessidades que apresenta e da situação em que se encontra, no seu todo, e fazer o diagnóstico e depois passamos às fazes seguintes de, a pouco e pouco, falar sobre o que é que ela entende que é importante para a vida dela e o que é que ela gostaria de fazer daqui a, por exemplo, 5 anos, normalmente colocamos um período de tempo mais longo. A questão da autonomia, primeiro passa muito por ouvir aquilo que as pessoas nos dizem, porque, enquanto técnicos é muito fácil ou seria mais fácil e é fácil de cairmos na tentação de quereremos que aquela pessoa faça uma série...ou achámos que conseguimos identificar logo uma série de características ou de aspetos problema, que

seria importante priorizá-los de uma determinada forma. No entanto, aqui que se faz com a mulher, para além de ouvir aquilo que ela quer, o que é que ela se vê a fazer, quais é que seriam as suas ambições, quais é que são as suas perspetivas futuras...E mesmo que ela não as consiga identificar, que é muito comum naquele momento, nós começamos por questões mais simples ou mais atuais, do dia a dia. E aquilo que acontece é que, ao contrário de cairmos na tentação de ser eu a identificar as prioridades, eu pergunto constantemente o que é que ela entende como sendo os problemas da vida dela e o que é que ela entende aquilo que é mais prioritário, neste momento e no futuro, por onde é que ela quer começar. E isso é sempre feito assim. Que ela identifique os problemas dela, no entanto eu posso identificar outros no diagnóstico, e que ela os priorize. Depois trabalhamos consoante a vontade que ela tem. Não quer dizer que não se falem dos outros problemas que ela poderá não ter identificado, muitas vezes são abordados e são tidos em consideração, ou tenta-se que a pessoa também tenha algum peso e pensar que também seria importante. No entanto é sempre respeitada a vontade a priorização que ela faz dos problemas dela. Portanto, as próprias atividades seguintes, por exemplo, se ela prioriza, neste momento, arranjar um trabalho e se isto é a primeira preocupação e prioridade dela, e se ela sente que é isto que fará toda a diferença, por mais que eu até ache que seria... que não seria tanto por aqui e que seria antes primeiro consolidar uma intervenção mais psicoterapêutica e corresponder um bocadinho mais a estas coisas, o que eu tento fazer é um género de uma negociação, é se ela entende que seria importante a questão do emprego, que ela entenda também que, de certa forma, que se calhar também podemos fazer isto nos dois momentos, ou seja, ter a parte da intervenção psicoterapêutica e a parte da procura de emprego e que se calhar isto de certa forma iria contribuir para ela. No entanto se ela me disser que acha que não e que não quer, fica de lado. Agora com o entendimento que ela também tem que ter que isto pode ter naturalmente, que está a ser ouvida aquilo que ela quer, que se calhar eu enquanto técnica que se calhar seria importante também intervir noutras questões, mas que ela vai tomar poder sobre aquilo que ela quer fazer com o meu apoio (...). Isto acontece muito pelo diálogo, esta responsabilização e este compromisso de serem elas a decidir sobre a vida delas, isto é dito constantemente, mas não é assim tão fácil de o fazer. Elas sentem mais esta importância da decisão... e acontece de duas maneiras: se sentem que, quando alguma coisa corre menos bem, ou não acontece como se tinha planeado, ou projetado e que, por exemplo, foi porque não fizeram aquilo que foi conversado e que foi colocado como objetivo ou como ação no plano. Ou seja, eu converso com elas, ela prioriza o problema, planeamos uma atividade ou uma ação que lhe faça sentido e que ela queira fazer essa ação, então foi sempre ela a colocar e a ter voz sobre os problemas dela e a vida dela. A questão é que depois, quando se passa a uma parte mais prática, por

dificuldade de assumirem este poder que elas têm, mas que têm dificuldade em assumir sobre a própria vida delas e esta desresponsabilização... o que muitas vezes acontece é que, se não levam a cabo aquilo a que se comprometeram e que ficou estabelecido no plano e alguma coisa corre mal a seguir, muitas vezes isto depois é falado em contexto de atendimento e ela própria levanta esta... consegue identificar que, se calhar, se tivesse feito aquilo que se tinha comprometido a fazer, mas que, como era complicado, como era mais fácil fazer de outra forma que fez, e que depois não correu tão bem, ela consegue entender que não fui eu, nem outra pessoa que lhe colocaram essa ação, foi ela própria que se responsabilizou. Quando isso acontece, é fácil, e elas tomam consciência do poder que elas têm sobre a vida delas e que são elas que assumem se querem ou não fazer as coisas e promoverem esta mudança e esta transformação, ou contribuir para a melhoria da vida delas (E02P).

Dar espaço à pessoa, de perceber de onde é que as questões que ela me traz... como é que isso surgiu na sua vida... Portanto, uma das técnicas é a disponibilidade para o utente. Pode não parecer uma coisa muito científica, mas o que é facto, é que é preciso estarmos disponíveis para o utente, e estar disponível é isso, é ouvi-la sem preconceitos... E depois de toda essa parte é preciso o quê? Apresentar-lhe recursos que a pessoa pode não saber. Apresentar direitos. A pessoa pode não ter noção de que tem direitos a alguma coisa ou a outra. A minha ideia é essa, se as pessoas soubessem exatamente do que dispõem, não estavam aqui, muitas vezes. As pessoas não sabem que recursos é que têm, à sua volta e emancipar é isso também, é informar. É informar, é explicar direitos, é dar a conhecer recursos... e é respeitar depois também as decisões que a pessoa toma. Perceber... depois de dar a informação, de pensar em conjunto com a pessoa, de refletir... porque este trabalho conjunto de reflexão também é fundamental porque é nessa reflexão que daí surge uma escolha da pessoa, escolha essa que depois lhe traz emancipação. Ou seja, no fundo, quando nós queremos ser mais autónomos, passamos um bocadinho por isto, que é, eu tenho de saber o que é que está à minha volta, não é? Tenho de ter informação do meu lado e, depois de ter informação do meu lado, preciso muitas vezes ajuda para refletir sobre a informação que eu tenho e, depois disso, sinto-me capaz para decidir sobre a minha vida. Isto é o ser autónoma. Portanto, para depois numa outra vez na minha vida em que algum problema me surja, eu já consigo possivelmente até fazer isto tudo sozinha, saber que é isto. Isso é emancipar. Nós quando... mesmo com as crianças, nós quando queremos criar autonomia, nós não fazemos por eles. Nós explicamos, ajudamos a criança a pensar porque é que é assim e não diferente, para a criança poder decidir depois por si. Isto é criar a autonomia de uma criança. Então nos adultos é exatamente igual. Não posso dizer que a solução

para a vida daquela pessoa é aquela, como não posso fazer por ela, não posso, de todo. Portanto, técnicas...técnicas acho que é um bocadinho isto. É informar, ajudar a pensar para a pessoa poder decidir, apoiar de forma... no fundo é um bocadinho isto que a (cita nome de instituição) faz na sua missão que é apoiar escolhas livres de forma consciente, as escolhas livres das pessoas na área da saúde sexual e reprodutiva, é o caso da (cita nome de instituição) Num campo mais restrito é o campo da parentalidade mas, no fundo, acho que é um bocadinho isso, é emancipar (E03P).

Fazer com que a pessoa perceba a sua condição, trabalhar as competências e a autoestima são dimensões trabalhadas na prática visando a emancipação.

(...). Nós entendemos que todas as pessoas, com aspetos positivos ou negativos, têm competências parentais que podem ser desenvolvidas e reajustadas se a pessoa perceber que aquele não é o modelo mais ajustado. Sabemos taxativamente que, se a pessoa não perceber, não vai mudar nada. Portanto, não é por o assistente social dizer “é assim que ela vai fazer”. Não. É ela se sentir, até por comparação com outras realidades familiares, por isso é que é a dinâmica de grupo, que pode não ser o modelo mais ajustado e ok, “tenho que reajustar”. Outro projeto que nós tivemos, por exemplo, trabalhar os estilos de vida porque há pessoas que depois recebem o Rendimento Social de Inserção, mas fumam, têm vícios, não é? São alcoólicos, ou porque consomem estupefacientes, ficam com uma apresentação muito deteriorada e isso torna-se um constrangimento para a sua integração. Então, ok. Então vamos começar a trabalhar isto (...). Conseguimos fazer *workshops* de culinária em que, com os produtos que as pessoas recebem do Banco Alimentar, ou seja, com os cabazes alimentares que recebem, como é que se pode fazer alguma coisa diferente com esses produtos porque nós também sentimos que as pessoas depois são estigmatizadas por receberem Banco Alimentar e se fartam de comer sempre a mesma coisa porque recebem uma catrefada de salsichas e, então, vamos pensar como é que podemos fazer alguma coisa. Às vezes é trabalhando questões tão simples que se consegue ver estas competências nas pessoas, por exemplo, conhecer pessoas que são fantásticas na culinária e que muitas vezes não o fazem porque têm receio de fazer, porque depois vão ser julgadas, vão ser avaliadas. Por exemplo, aquela senhora é fantástica na costura, ok... Então... Ela agora até está noutra entidade onde desenvolve uns pequenos ateliers. Por pouco que seja, é alguma coisa, trabalha a auto estima daquela pessoa e, vamos pensar em nós mesmos, se nós estivermos bem, com a nossa auto estima equilibrada, mais facilmente desenvolvemos outras tarefas e funções. Portanto, acho que passa por aqui, ou seja, não é só aquela em que a pessoa vem ao atendimento e “já fiz isto, já fiz isto, já fiz isto”, “tenho de fazer para que da próxima vez que vier aqui me informar”, às vezes a pessoa precisa que se vá lá com ela. É

preciso muitos mais assistentes sociais, sim, eu acho que sim. Claramente é necessário muitos mais técnicos nos terrenos, muitos mais técnicos nas Juntas de Freguesia e outras entidades, a trabalhar no desenvolvimento comunitário, a fazerem intervenção social nas próprias comunidades, vão depois chegar às famílias, aos próprios indivíduos, e com isso fazer relatórios/report's que tenham impacto, espero eu, e que se possa transformar políticas sociais (E01P).

Fazer com que o cidadão entenda que o poder de decisão é dele.

Quando eles chegam com uma situação eu procuro sempre conversar e tentar entender a situação. Aí eu começo a levantar questionamento: “e o quê que o senhor fez?” “Ah, eu fiz isso” “E isso surtiu efeito?” “Não” “E o senhor pensa que poderia ser feito de que forma?” “ah, poderia ser...” “E porque o senhor não fez dessa forma?” Assim sempre tentando fazer com que eles reflitam sobre a situação que eles estão me trazendo. Não sou eu que vou dar respostas prontas para eles. Então o meu trabalho é esse: refletir com eles, fazer eles pensar, que eles entendam que eles é que têm o poder da decisão, que só cabe a eles o caminho que vão seguir, porque, às vezes, a gente percebe que as pessoas não querem pensar, tomar uma decisão. É mais fácil ir levando, deixando as coisas acontecer. Ou mesmo dizer: “Ah, a assistente social falou que é para eu fazer isso”, mas, na verdade, não é isso que a gente quer. A gente quer que eles tomem uma decisão que eles entendam que é a melhor para eles e para a família deles, mesmo que muitas vezes não seja o que eu iria fazer. Mas é assim, é sempre na questão do questionamento. Vamos discutir, vamos ver, vamos ver possibilidades: “mas dessa forma não dá, e dessa forma aqui?” Então é sempre assim (E02B).

Além de trabalhar individualmente a questão da emancipação esta também é desenvolvida nos grupos.

(...) tanto nos grupos, como nos atendimentos, a gente sempre procura empoderar as famílias, discutir com eles possibilidades, apontar possibilidades. A gente tem um grupo que eu chamo de grupo de benefícios eventuais onde são as famílias que recebem a cesta de alimento, onde a gente está trabalhando isso. A questão da renda: “de onde ela vem? De que forma a gente pode conseguir? Quê que vocês estão fazendo?” Então eles mesmos identificaram que o grande dificultador deles é a baixa escolaridade. Então eles se deram conta disso, não foi eu que disse, porque a gente conversando sobre as entrevistas de trabalho... Daí uma mulher me falou “eu sei porque eu não arrumo emprego... porque eu só estudei até à 4ª série.” “E, aí? O que é que você tem que fazer?” “Tenho de voltar a estudar”. Daí a gente explica que tem (...) o ensino para jovens e adultos, que funciona aqui numa escola, que não é todas as noites... Então, essa fala é frequente. Não sei se vão



atrás, mas, uma ou outro, a gente sabe que volta. Então eu acho que essa questão da pessoa dizer/perceber isso, então já é um avanço. Ela percebeu que é a escolaridade e, realmente, é o grande dificultador (E02B).

A consciencialização é uma dimensão de emancipação desenvolvida pelas profissionais.

Tem pessoas que chegam aqui, como falei, pedindo ajuda, e saem daqui sabendo que era um direito e não veio pedir uma ajuda. É no serviço que estava aqui porta aberta para ele, que ele não sabia que ele tinha direito e, por isso, ele recebeu. Então, quando ele precisar, ele vai voltar, mas ele já não vai voltar pedindo. Ele vai voltar sabendo que tem um direito. Então acho que muda sim. A forma de atendimento, a forma de abordagem, muda completamente a visão do sujeito sobre ele mesmo e sobre os direitos que ele tem. Que a assistente social é uma política pública e, se ele tem direito, ele vai receber sim, ele não precisa mendigar não. Às vezes a pessoa “não, desculpa eu...”. “Não, a senhora não tem que pedir desculpa, é um direito seu. A senhora está aqui porque é um direito seu. O serviço está aqui para lhe atender. Nós estamos aqui para lhe atender. A senhora vai receber porque a senhora tem direito”. Aí então a pessoa se sente um pouquinho melhor do que estar ali mendigando e parece até que tem uns que pensam assim “estou tirando de outro que precisa” e aí a gente fala “não, não está tirando de outro que precisa. A senhora precisa. A senhora se enquadra em todos os critérios. A senhora veio porque a senhora tem direito. A senhora está recebendo porque é direito seu, só não está tirando dinheiro de outra pessoa”. Então tentar dar essa volta para que ela saia daqui mais empoderada e sabendo que ela veio e (...) estar num serviço público que ela tem direito, enquanto cidadã e não um favor. “Ah, não vou te fazer esse favor então. Já que a senhora está precisando eu vou te fazer esse favor”. Antigamente era assim. Era a prática da caridade. “Para a senhora tudo bem. Fui com a cara da senhora. A senhora eu vou passar. Aquela...”. Hoje não. É política pública. Nós estamos aqui a serviço do usuário. “Ah, mas desculpa te incomodar...”. Muitos falam “desculpa, desculpa, desculpa”. “Não, a senhora não tem de pedir desculpa. Eu estou aqui para isso, para lhe servir. Não tem que me pedir desculpa. Eu estou aqui para isso. Não se preocupe”. Então é essa diferença é que eu acho que pode trazer uma transformação na forma da pessoa ver o mundo... Amanhã ela vai na saúde, ela vai querer ser atendida como ela foi atendida aqui. Ela não vai lá pedir esmola na saúde. Ela vai dizer “eu quero o meu medicamento que o médico está aqui e receitou. Eu não tenho como comprar. Eu quero a minha consulta. Eu quero...”. Então você empodera ele para outras políticas também, em outros espaços eles vão se sentir também... “Como eu fui atendido lá no CRAS e a assistente social me disse que era direito meu, que não está fazendo favor nenhum, então aqui também é direito meu. Eu quero a vaga na creche

para o meu filho. Eu preciso, vou trabalhar, eu preciso”. Então a gente acaba... A gente vê pessoas, que acontece muitas vezes... Isso a gente não faz só no atendimento individualizado. A gente faz principalmente no trabalho de grupo. No grupo é que a coisa se prolifera muito. Aqui a gente fala de todos os direitos, a gente fala de tudo isso, sempre. E fala no conjunto onde eles participam, eles perguntam, eles interagem, então eles saem empoderados dali. Então nós temos pessoas aqui, que mesmo sendo atendidos aqui recebendo benefício social, entraram na justiça contra a prefeitura. Claro, porque não receberam o serviço (foi num caso específico que nós tivemos aqui, posso até citar, que foi um caso de fralda). Não receberam uma fralda de qualidade e na quantidade que precisava. E pessoas que participavam aqui então... eles foram na justiça, entraram, ganharam, a secretaria teve que fornecer tudo o que ele tinha direito. Agora ela voltou e falou assim “olha, eu recebi bastante daquela vez e, através da ação judicial (...), só que agora terminou. Eu preciso de novo”. Ela teve que se inserir no grupo de novo perfeitamente. Ela já está inserida, já pode vir, a próxima reunião é dia tal”. E aí se a pessoa chega e reclama, na mesma hora a gente vai fazer sua reclamação. “Dona fulana disse que fralda não presta. Há isso, isso, isso e aquilo”. E a gente põe nome e sobrenome. “Por favor, ver com o fornecedor. O serviço não está sendo bem feito”. A cesta básica é a mesma coisa. Antes de você chegar elas vieram me dizer “tem uma cesta básica que vazou e tal...”. Fui até olhar o que estava acontecendo. Se estivesse estragado/vencido a gente devolve tudo. Isso aqui é um princípio básico. A pessoa só repassa o que é bom, mas não era. Era só uma lata de óleo que abriu. Tem uma abertura e vazou nas coisas. Mandeí limpar porque não estragou nada, tudo com um saquinho, né? Está tudo individualizado, isto aqui. Só o óleo deu uma vazadinha. Limpámos tudo, trocámos a embalagem, que não está nada deteriorado, foi só uma pequena coisa. Se houvesse algo (...). Que se tivesse danificado, na mesma hora devolve a cesta básica. (...). Nós temos a obrigação de oferecer um bom serviço, um ótimo serviço. Se não for para oferecer um ótimo serviço, então a gente não vai oferecer, a gente devolve, quando é benefício social (E03B).

De uma maneira bastante reflexiva também. O que a gente percebe bastante que no CRAS chegam algumas situações de “ai eu não posso, eu não consigo”... Algumas vezes até... alguns encaminhamentos simples a pessoa vem “eu preciso de encaminhamento para trabalho”. Aí ela retorna na outra semana... “você foi? Verificou o encaminhamento do trabalho?”, “não, mas é porque eu tenho isto, eu tenho aquilo, eu tenho idade, não posso mais...”, “vamos tentar, você é capaz”. Nesse sentido de motivar, de dizer “você pode, vamos pensar junto então o que é que a gente pode fazer para mudar essa situação?”, porque é muito fácil dizer “você tem que fazer isso,

você precisa fazer aquilo”, mas será que o usuário está concordando com isso? Será que é o melhor para ele? Então é nesse sentido, de refletir junto com ele... Que mudanças podem ser feitas para melhorar aquela situação? (...) Eu acredito que isso está relacionado com essa questão da informação, dessa informação, que também é um dos objetivos nossos enquanto PAIF, do CRAS, é levar informação/orientação e também essa perspectiva de mudança porque se o usuário chega aqui com uma problemática, alguma coisa não está legal, algo na engrenagem não está funcionando, o que é que a gente vai identificar? O que é não está legal? “ah, então é isso”. “Então o que é que a gente pode fazer para se tornar isso uma coisa boa para ti? Alguma coisa vai ter que mexer, alguma coisa vai ter que mudar”. E tirar da zona de conforto, mostrar que existem outras possibilidades, outros caminhos (...) varia de usuário para usuário. Eu acho que cada um tem o seu perfil, tem a sua característica, tem o seu modo de pensar, tem a sua personalidade, porque muitos não aceitaram a nossa orientação e a gente também tem que respeitar, cada um faz a sua escolha e tem a sua vida, então (...) tanto no grupo, como no individual. A gente faz esse processo reflexivo com o usuário... Nesse atendimento individual e também nos grupos, inclusive quando nós formamos os grupos de trabalho (grupos operativos), nós sempre sugerimos que eles trazem assuntos para a gente estar trabalhando, porque não é, daqui a pouco, essa a necessidade que a gente pensa que é do usuário. Então, tem voz sim. Inclusive esse espaço de participação, deles estarem nas conferências, enfim, todo esse processo também é trabalhado e nesse atendimento mais individual, é como te falei, a gente reflete “e será que isso é o melhor para ti? Tem alguma outra forma de ser?”... Eu acho que conta muito e a gente muitas vezes, por valores pessoais, a gente pensa “não, mas ele deveria fazer assim”. Não, tem que deixar aberto. Tem que respeitar a vontade do usuário, então, claro, com certeza ele participa. A gente pode dar alguns indicativos, mas a escolha vai ser dele (E04B).

A participação do cidadão é vista como fundamental uma vez que “(...) muitas vezes a gente está oferecendo um serviço desnecessário, um serviço que não interessa e, às vezes, despendendo dinheiro, recursos humanos e tudo para nada e o que eles precisam ninguém sabe, ninguém viu” (...) (E03B). No entanto, a participação dos cidadãos é ainda vista como um obstáculo a ser enfrentado.

(...) a própria política de assistente social nacional, a política nacional de assistência social prevê, cada vez mais, a participação do usuário na definição do serviço da política pública. Isso está bem longe ainda. Nós conseguimos aqui incluir um usuário no conselho da assistência social. Isso já foi um grande avanço. Então nós temos um usuário representando os usuários todos do município, no conselho da assistência social. Então isso já foi assim um bom começo. A gente também leva

sempre os usuários nas conferências da assistência social. Então aqui a gente faz encontros preparatórios para as conferências, a gente está sempre buscando socializar com eles, incentivar a participação deles. Então isso foi um grande avanço de ter um usuário lá, mas aqui nós fazemos assim... Às vezes, nas reuniões, não é sempre, depende do grupo, a gente pede sugestões de temas. “Tem algum tema que vocês gostariam de conversar? Algum assunto? Alguma dúvida que a gente possa trazer aqui para vocês?”. Então a gente costuma fazer isso com os grupos, sugestão de temas. Até conheci grupo de cuidadores... Esse ano nós não fizemos, mas o ano passado nós fizemos um levantamento de temas, no início do ano, e a gente seguiu ele. Então a gente trabalhou todos os assuntos que foram levantados ali, no ano todo (E03B).

Respeitar o momento de decisão da pessoa é observado na prática profissional.

(...) às vezes chega a pessoa aqui quando ela não tem perspectiva de nada. Público muito deprimido, sem visão do que é que pode e aí a gente tenta mostrar os caminhos que ela possa ter para ter essa emancipação (...) uma mulher que sofre violência, na medida que a gente consegue com que ela enxergue, tenha outras possibilidades, isso também é uma emancipação e aí a gente vê que isso faz a diferença. Alguém que não tinha perspectiva nenhuma (...) ou em grupo, ou individualmente com que ela enxergue “não, eu consigo, eu posso denunciar ou então eu posso sair desse casamento, desse sofrimento e visualizar que eu posso ir estudar, que eu posso ficar com os meus filhos...”. Quando a gente vê isso a gente percebe que só tem a mudar (...) cada pessoa tem o seu momento (...) a gente nunca decide por ele. A gente até questiona ele para que ele consiga visualizar que tem possibilidades, que possibilidade é ele que, dentro da realidade dele, ele vai então... Eu creio que sim, que a gente garante que eles façam as suas escolhas porque... A gente dá algumas possibilidades (...). A partir do momento que a gente inclui no grupo, a escolha é deles, a gente não obriga ninguém, mas na medida que eles vêm a gente fala, alguém que tenha algum relacionamento conflituoso, na medida que ele percebe que ali lhe faz bem, que ele consegue obter informações, acesso a direitos que ele não sabia que ele tinha... Ele, com certeza, vai ter uma perspectiva melhor do que aquele que não veio, que não participou, que não aceitou as possibilidades que a gente deu (E05B).

A liberdade é uma dimensão desenvolvida.

(...) que a gente vai trazer vai trazer algumas coisas para eles refletirem, perceberem, pensarem, mas eu penso que a gente deixa muito livre isso, sabe? Para eles se desenvolverem a partir das questões deles mesmos, não é? Porque a gente vê que muitos têm dificuldades realmente com as

vivências que tiveram até aqui, eles não vêm muitas possibilidades. Eu penso que a minha intervenção sempre foi dessa forma. Porque eu vejo, eu li/vi (...) já muito e até trabalhei não aqui, no CRAS, que aqui as meninas são bem bacanas, assim, nesse sentido, mas eu vi noutros lugares que o assistente social: “não, você tem que fazer isto, aquilo, aquilo e o outro”. Não, não é assim que funciona, mas a pessoa quer fazer isso? Ou ela tem esse desejo, ela tem essa vontade? Até aquela questão da internação compulsória, e tal, que é uma coisa que a gente viu bastante em São Paulo. Esse tratamento vai adiantar de alguma coisa para essa pessoa? Eu acho que ela é que tem de se avaliar, mas a gente tem de trazer condições para que ela se perceba, para que ela entenda essa dinâmica que ela está vivendo, o que é que ela precisa mudar. Ela é que tem de entender isso. Não somos nós que temos de dizer, não é? (...) A gente geralmente quando tem uma relação mais de confiança, que a pessoa às vezes até te ouve mais. A gente sugere: “olha, o que é que você pensa disso? Você acha que seria interessante para a tua vida?”. Porque eu falar alguma coisa para ela: “olha, isto seria bom para você”, não vai adiantar de nada. Ela é que tem de saber. A gente faz sugestões, traz possibilidades, não é? Aí, é ela que vai decidir no caso se ela vai querer ou não (...). Eu penso que não é de uma hora para a outra. Mas com o acompanhamento, com orientações, com a nossa intervenção. Sim, eu acredito que pode, pode mudar a realidade das pessoas, com certeza. Mas aí esbarra em algumas questões, também (...). Às vezes, a gente até pensa em algumas possibilidades, mas aí tu fazes o encaminhamento, por exemplo: para trabalho e a pessoa não consegue acessar, não é, enfim. Às vezes, não sei se é determinante dessa crise. Hoje a gente tem observado, nesse ano mais, que diminuiu bastante o campo de trabalho, então as pessoas têm dificuldade para acessar. Mas eu penso que tem esses entraves, a gente tenta muitas vezes, mas aí tem uns entraves que acabam limitando essa emancipação que seria como um todo, não é? (E06B).

A participação do usuário é nas nossas reuniões, nos nossos grupos. Nós temos grupos aqui e nós sempre questionamos os usuários o que eles gostariam de aprender, o que eles gostariam de saber, o que é que eles têm dúvida. Aí nós consideramos, sim, a participação deles, mas hoje, para planejar o trabalho, ele não é chamado. Não sei se é isso que você quer saber... para tomar parte das decisões (...) porque nos atendimentos, digamos assim, tudo o que nós fizemos e planejamos, tudo é de acordo com os atendimentos, com as demandas que surgem aqui (E07B).

Noções de autonomia e a observância de que são sujeitos de direito permeiam a prática. (...) eu acho que todo o nosso trabalho é voltado para essa emancipação. Que ela não fica dependente, que nem os nossos grupos no Serviço de Convivência. As pessoas (...) ficam o período

necessário, depois, automaticamente, elas se desligam. É uma coisa bem presente (...). Eu acredito que alguns a gente já conseguiu ver isso sim, só que eu acho que, além da emancipação, antes disso, a gente tem que trabalhar o fortalecimento que a gente fala. Vamos citar um exemplo “ah, a mulher dependente do marido, ela acha que não tem condições de sair dessa situação, sei lá, de ir para o mercado de trabalho”. Então, a partir dali, a partir de nós trabalhar temas ou acompanhamento do CRAS, para ela se fortalecer, para ela sair dessa situação (...). Eu trabalho mais com a garantia dos direitos. Os direitos que norteiam, então já atendi uma mulher árabe, estava sofrendo uma dificuldade com o esposo, então a gente coloca todas as formas e a psicóloga é que trabalha mais isso, do psicológico dela, que às vezes ela vem de uma família em que a mãe já era submissa e tal. Esse fortalecimento para chegar à emancipação (...) A participação deles, voltado para a problemática deles, acredito que esteja bem presente aqui no CRAS, desde o sentido que a gente trabalha os grupos, então a gente já inicia o grupo com uma roda que já dá uma oportunidade deles estarem falando, então a gente sempre coloca que o grupo a gente está ali como facilitador. Eles mesmo vão colocando as suas opiniões, então esses dias trabalhei, vou citar um exemplo, eu trabalhei o direito à educação com o grupo de idosos e no final vários deles colocaram como que é importante tu estar motivada, apesar da idade, voltar a estudar... aí um senhor falou assim “não, mas eu já tenho o meu caixão, a casinha para quando eu morrer pronta, para quê que eu vou estudar?”. Então, o próprio grupo, a participação do grupo, eles “não, isso não pode”. Tentar modificar então o pensamento dessa pessoa. Então acredito que está muito presente essa participação (E08B).

A gente não pega no colo não. Não, é um sujeito que está ali veio atrás de um direito dele, o mínimo que eu posso fazer é esclarecer ele disso e dizer é tua responsabilidade é você quem tem de fazer. Isso é para você, você é quem tem de buscar. Posso até esclarecer da onde ir, mostrar o caminho, mas quem tem de ir é a pessoa. O que precisa para isso também (...). O melhor resultado que a gente tem é o grupo. É o grupo e é onde a gente viu mais (emancipação)... O atendimento individual é importante? É importante que tem questões que eles trazem que precisam dele. Mas no grupo você vê muito mais resultado. Eu acho que ainda é o caminho (E09B).

Eu acho que é uma coisa que permeia sempre a intervenção, a todo o momento. Eu penso que sim, é desde o momento que tu mostre um caminho, que fala “olha, tu tem isso, isso e isso. Tu pode estar acessando... Isso está ruim, mas isso está legal. Você tem que aproveitar isso na tua vida”. Em todo o momento. Eu acho que é uma coisa bem presente. Não tutelar as pessoas, estar mostrando que

elas podem estar fazendo para elas e tal (...) sempre com total... essa questão de eles estarem escolhendo. Aqui o que é que a gente faz também... é benefícios, é mais assim... sempre se tem o poder de escolha... dentro do grupo, de também estar se expressando, estar vendo com quem a gente vai trabalhar a próxima vez, as próximas temáticas (...). É superimportante (a emancipação) porque as pessoas só vão conseguir dar o passo de onde elas estão, se elas tiverem essa autonomia, essa emancipação, senão elas vão permanecer. O ciclo não vai se quebrar, vai tudo continuar ali. Elas vão conseguir avançar quando elas perceberem que são capazes e se sentir capazes. Tem essa questão de a gente ter autonomia. Trazer até para a nossa vida, né? Quando a gente se sente capaz de fazer alguma coisa, a gente tem autonomia, vai lá e faz (E10B).

(...) geralmente é ele que toma a decisão de ir ou não ir (...) ou voltar, eles nos consultam na verdade, não é? A gente é consultado ou se eles vêm pedir assim tirar uma dúvida, mas eles não são totalmente perdidos, sabe? Eles, alguns são mais, não é? A gente atende muitas pessoas com algum problema mental, às vezes leve, mas com alguma dificuldade de compreensão, que às vezes não conseguem se esclarecer sozinhos em determinadas instituições, sabe. Às vezes, a gente tem que pedir até que alguém acompanhe mas alguns casos. Mas alguns são esclarecidos mais ou menos, eles querem, e alguns já vem aqui com todas as hipóteses esgotadas, sabe. Se um já tentou aí conta toda a história, você faz toda a escuta, não é, pergunta, porque daí conforme ele vai falando eu vou perguntando porque eu tenho coisas que preciso saber para entender aquela situação e ver o que é que eu posso oferecer, o que é que tem de mecanismos que essa pessoa possa ativar para sair daquela situação. Às vezes eles já tentaram algumas opções, digo: olha, para isso tem tal coisa, mas eu já fui e não deu certo, porque é que não deu certo? Aí eu tenho que tentar ver saídas. Às vezes a gente recorre à internet, a colegas, não é, para ver como é que já procedeu. Tem coisas que é padrão já na rede, se a pessoa vem, alguma situação de violência ou, já tenho que encaminhar. Aconteceu tal coisa é para tal coisa (...) apanhei do marido, não sei o que é que eu faço, peguei, sai de casa, aí eu sei como encaminhar ela, eu sei como é que funciona a rede - eu tenho que conhecer a rede para poder encaminhar. Ela vai, se ela quer sempre. As pessoas vão, acatam o que a gente fala se eles querem, não é. E às vezes não acatam mesmo. Às vezes... Por exemplo: eu estou com um problema de um adolescente que está muito, muito na rua, não é, e vem aqui pedir uma opinião, o que é que eu faço. Eu encaminho para um lar de jovem, por exemplo, não é. Ele vai e explica o que é que faz lá, pergunta se... geralmente, eu peço para o adolescente ele vir contar a mim para contar como é que funciona, se ele vai, se ele gosta. Ah, não, não. Isso é uma opção. Mas a pessoa pega o encaminhamento, só que aí não vai, daqui a um mês dois meses a mãe volta com o mesmo

problema agravado, não é, mas aí não foi no... não é, então aí tem que entender porque é que não foi, porque é que está naquela situação, porque é não foi, porque é que aquela mãe não conseguiu levar aquele adolescente, a gente não tem muita opção também, ah se não for neste vai nesse, a gente não tem um leque de opção, está, em termos de atender jovens e adolescente. Então, pomos eles sempre livres para fazer ou construímos juntos, assim. Em muitos casos a gente constrói uma saída junto porque a gente pensa tanto que uma hora a gente chega numa conclusão, não é, que saia. E às vezes vem o retorno para a gente de que deu certo e às vezes vem o retorno negativo (E11B).

A falta de escolaridade dos cidadãos e a escassez de trabalho e renda colocam ao assistente social grandes obstáculos para a emancipação do usuário.

O que é que nós temos aqui? Nós temos uma população que parou de estudar muito cedo, adulta, adolescentes que pararam de estudar cedo, não alfabetizados, no mercado informal (...), em condições insalubres, sem vínculo (...). Temos pessoas que estão trabalhando na coleta de material reciclado e temos pessoas sem projetos de vida. Elas não conseguiram construir, entre elas, projetos de vida, e elas se sentem incapaz de fazer isso ou não veem necessidade de fazer isso. Então, não no primeiro atendimento, mas nos demais sempre está esclarecendo as necessidades de voltar a estudar, a necessidade de trabalhar com vínculo. Se está no mercado informal, há necessidade de contribuir com a previdência... Que ela pode sonhar, pode mudar sua condição de vida, pode voltar a estudar, pode procurar alguns cursos profissionalizantes... Aí que eu vejo a dificuldade. Quando você encaminha para o SINE, a população que nós encaminhamos, a assistente social, psicóloga (...) diz “não é perfil para as vagas que nós temos”. Então é a nossa dificuldade. Você vai até ali, o usuário chega ali, mas veio de volta com essas respostas. Daí onde nós vamos colocar esse usuário? Onde nós vamos encaminhar? Que opções de trabalho nós vamos ter? (...) deve ter mais de 50 pessoas que poderiam estar no trabalho e cidadania. É por alto dos encaminhamentos que nós fizemos, que é uma opção, são opção da pessoa... E hoje, também, nós temos acompanhado a associação de catadores de material reciclado (...). Então, são todas as famílias que nós atendemos, em situação de vulnerabilidade, que não têm outra opção de renda, por isso o nosso interesse de acompanhar junto (...). É necessária (a emancipação). É necessária porque a pessoa, quando ela depende de um auxílio alimentar, por exemplo, de uma cesta de alimentação, para ela é humilhante vir aqui pedir. Então, a emancipação ela passa pela questão econômica, educacional, pela saúde, então, a emancipação contribui para a melhoria da qualidade de vida da pessoa, para a sua autoestima, seu desenvolvimento, para ele ser alguém, porque o trabalho não é só uma questão de



renda, mas o trabalho é uma situação de eu me valorizar, de eu ter minha autoestima, de eu poder...(...) (E07B).

A questão (...) de se inserir no mercado de trabalho, a gente vai ver, avaliar cada situação. Se é uma situação que a gente percebe que é uma pessoa que tem uma baixa escolaridade hoje, o que a gente fala muito é a questão do retorno à escola, a pelo menos terminar o ensino fundamental (...) nós temos muitos usuários que não têm ensino fundamental completo (...) as empresas também estão exigindo muito mais da questão da escolaridade. De ter, ou nível fundamental, de ter ensino médio (...) Então, algumas situações, a gente orienta a questão da importância de voltar a estudar, terminar os estudos (...) a importância de buscar algum curso que possa se aperfeiçoar melhor, digamos aquela aptidão, aquela experiência profissional que ele já tem (...) É o que a gente percebe que dificulta mais a inserção deles no mundo do trabalho. A nossa região aqui, a gente percebe que muitas das nossas famílias/usuários estão inseridos digamos nas empresas, nos frigoríficos, que são empresas que têm aquele trabalho repetitivo, então, muitas vezes, dessas famílias que nós atendemos (...) são pessoas jovens e que já estão com a saúde comprometida. Vários problemas nos movimentos, artrite, artrose, problemas de coluna, do trabalho que eles desenvolvem nos frigoríficos. Então são muitos casos... questão de afastamento do trabalho com problemas de saúde e aí, aqueles que, digamos assim, que estão em auxílio de doença aí continuam com a renda, mas aqueles que saem da indústria ou é demitido do frigorífico, a gente percebe a dificuldade da reinserção no mercado de trabalho, mesmo digamos se eles têm interesse em voltar a estudar ou se já têm a escolaridade, devido ao problema de saúde deles já dificulta eles voltar para o mercado de trabalho. Então já é mais complicada a questão de nós trabalhar a emancipação (...) Tem situações que a gente ainda consegue encaminhar (...) por auxílio de doença, tem outras situações que não consegue. Tem as situações que a gente consegue inserir programas municipais e transferência de renda, se a situação de saúde é muito precária, está incapacitado já para trabalhar, a gente consegue, só que são números bem reduzidos e vaga desse programa, que é o programa Renda Cidadã. Então esse programa, a pessoa beneficiária quando ia incluído no programa, recebe 50% do salário mínimo mensal. Então é feito um contrato de que, por um ano, ele fica recebendo esse valor, enquanto ele não conseguir um outro trabalho, uma outra renda, ou acessar ao auxílio de doença, ou acessar a um outro benefício. Mas, aí, como te falei, é bem complexo a questão da emancipação que são vários fatores que dificultam a gente conseguir que essa pessoa tenha essa emancipação e, às vezes, não é nem a questão “ah, a pessoa não tem interesse realmente. Ele não permanece muito tempo num trabalho. Sempre pulando de trabalho em trabalho”. Não são esses fatores que

prejudicam a nossa intervenção. A questão é assim agora “o que é que nós vamos fazer? Como é que a gente vai estar auxiliando essa pessoa, na questão da renda, se ela não consegue um trabalho, se ela não consegue um benefício previdenciário, que tem umas que nunca contribuíram, contribuíram há muito tempo atrás, ou estão contribuindo, estão doentes, sabem que estão doentes, tem muitos que vêm com um monte de exame aqui e mostram para nós, mas, mesmo assim, não está contribuindo, não consegue acessar ao benefício pela previdência. Então, às vezes a gente encaminha, faz... O que é que nós fazemos em relação a isso? Como não consegue acessar a nenhum benefício previdenciário, então a gente encaminha. O problema de doença, a gente encaminha mesmo sem ter essa vaga disponível no programa Renda Cidadã a gente encaminha igual. É feito um estudo social à família, com a situação socioeconômica da família, toda a situação de doença do usuário e solicitada a inclusão nesse programa, mesmo sabendo que não tem vaga, mas é encaminhado para a secretaria, para ser avaliado, às vezes com citação de urgência, devido à situação da família, para essa família ter, pelo menos, esses 50% do salário, poder se manter. Mas eu te digo assim que é bem complexo, é bem difícil. Por mais que a gente procure várias formas, buscado várias formas, ajudar essa pessoa a se emancipar, mas tem muitos fatores que não contribuem, dificultam muito e aí são famílias que ficam muito tempo em atendimento, são famílias que recebem os alimentos durante muito tempo. Estão no grupo do PAIF e, daí, ficam tempo, tempo... Aí há situações que digamos que, aí está na justiça contra a empresa. Aquilo é três anos, quatro anos que não se resolve, não consegue trabalhar, então, como é que essa pessoa... como emancipar essa pessoa? Ela vai conseguir se manter sem ter o amparo da assistência social? Sem ter esse acompanhamento da assistência social? Sem poder acessar a um benefício eventual? Então, tem situações que há muito tempo a gente está acompanhando, muito tempo que está recebendo alimentos (E012B).

Conhecer/saber como as assistentes sociais desenvolvem na prática a emancipação é relevante para o nosso estudo. Segundo as narrativas das assistentes sociais portuguesas as mesmas procuram realizar nas suas intervenções questões voltadas para a emancipação da pessoa. Identificámos, nos discursos destas profissionais, que as mesmas procuram: não tabelar as pessoas; ver competências nas pessoas (competências podem ser desenvolvidas e reajustadas); trabalhar para que a pessoa sinta a necessidade de mudar; trabalhar para que a pessoa possa atingir a solução; ouvir o que a pessoa quer para a vida dela; identificar as prioridades; trabalhar consoante a vontade da pessoa; perceber o passado da família (história de vida); tentar encontrar recursos com a pessoa; estabelecer uma relação de compromisso; ouvir a pessoa sem preconceito;

dar a conhecer os direitos da pessoa; respeitar a decisão da pessoa; e não ter um “modelo para o agir da pessoa”.

As assistentes sociais brasileiras, nas suas narrativas também revelam como procuram desenvolver a emancipação nas suas práticas profissionais. Detetamos nos seus discursos, que as mesmas buscam: mostrar para as pessoas que elas têm potencial; mostrar os caminhos (para “caminhar com as próprias pernas”) /mostrar os meios que o sujeito tem; a pessoa deve planear junto/participar; fazer refletir a situação; empoderar/trabalhar o fortalecimento; mostrar que têm direitos; mostrar que a pessoa pode mudar sua condição de vida; esclarecer; trabalhar em grupo (“no grupo se vê mais resultados” (emancipação); não tutelar as pessoas; e construir uma saída juntos/participação.

## **6.12 Cidadania**

As entrevistadas apresentam as suas conceções quanto à questão da cidadania. Tanto em Portugal como no Brasil, quando o assunto é cidadania relaciona-se ao conceito de direito e de acesso. “O acesso aos direitos, o acesso à cidade... é cidadania” (E07B). “Exercer sua cidadania é acessar os direitos, acessar seus direitos enquanto cidadão. Então, mas nós sabemos que existem estes direitos, ... que nós enquanto profissionais tentamos facilitar, digamos assim, o acesso destas famílias a estes direitos, a buscas destes direitos (...)” (E12B). “Eu penso que ela deveria ter acesso a todas as políticas públicas, as quais estão estabelecidas em Lei, na nossa constituição federal que é muito linda e que isso funcionasse!” (E06B).

Para uma profissional a emancipação leva à cidadania e vice-versa.

Agora deixa pensar um pouquinho porque eu acho que confunde um pouco. Não é que se confundam, que se entrelaçam (...) você consegue exercitar a cidadania quando você está emancipado, quando você consegue saber o que é que é teu. “Até onde é que eu posso ir, aquilo é meu, eu posso brigar, eu posso lutar, eu posso...”. Se não você não exercita a tua cidadania, tu só passa pela vida (E10B).

Porém, tanto a cidadania como a emancipação se conquistam no coletivo, para uma assistente social.

(...) primeiro que para você conseguir exercer a tua cidadania e a tua emancipação você tem que ter conhecimento dos teus direitos, tem que ter conhecimento da coisa pública em termos de assistência social, primeiro que tu tem de ter conhecimento o mínimo possível da política, não é? Tem que saber como é que funciona, tem de saber o que é o CRAS o que é que aqui é feito, tem de saber o que é que é no PAIF, ter um pouquinho dessa compreensão de como que funciona e ter esse espírito de que eu falei no coletivo. De tentar conseguir as coisas se organizando porque às vezes a gente só consegue algumas coisas que a gente quer do poder público se a gente se organiza, não é? (...) (E11B).

As assistentes sociais portuguesas entrevistadas revelaram que compreendem a cidadania (ser cidadão) como: a inclusão no sistema; ser proactivo na participação na sociedade; entender os direitos e deveres; participação democrática; civismo, e participar ativamente. São obstáculos para a cidadania, na visão das profissionais: a exclusão do sistema; uma população catalogada (ideia base formatada); uma pobre participação democrática e de cidadania; e a desresponsabilização. De acordo com as assistentes sociais o caminho para a cidadania seria: compreender o que se pode exigir e quais os diferentes níveis que se pode exigir; respeitar as diferenças (“as pessoas não têm que ser todas iguais”); e a participação ativa (caminho para a emancipação).

Já para as profissionais brasileiras a cidadania envolve: conhecer os direitos; ter acesso aos direitos; e (cidadania) se entrelaça com as noções de emancipação. Os desafios que se colocam para a cidadania são, segundo as assistentes sociais do Brasil: garantia dos direitos e a visão de “ajuda”/“favor” e não de direito. O caminho para a cidadania, na ótica das brasileiras, é a organização no coletivo.

### **6.12.1 O desenvolvimento da cidadania na prática profissional**

Temos a noção de cidadania de acordo com as entrevistadas, no entanto agora buscamos perceber como esta é desenvolvida na intervenção. Esclarecer direitos, orientar, trabalhar a reflexão sobre o ser e estar, garantir direitos, auxiliar na conquista de direitos, entre outros, foram apontados pelas entrevistadas brasileiras ao descreverem a sua prática profissional. “A gente trabalha com direitos sociais, então, a esclarecer direitos. A gente pensa que esclarecendo os direitos as pessoas vão

saber onde buscar, onde recorrer e garantindo os direitos, onde a gente pode garantir, nós garantimos” (E03B). “A caminhada é aprendizado. Quem sou eu no meio da multidão? Quais são os meus direitos? Mas todo o direito gera deveres. Então essas coisas têm que ser muito bem colocadas” (E01B)

(...) a partir do momento que eles se aperceberem como sujeitos que tem direitos, que tem possibilidades, eu acho que eles iriam mudar as atitudes também. Iam sair daquela situação de mesmice, de não ter perspectiva no futuro e iriam tomar atitude diferente, que acaba que eles se acomodam com a vida que eles têm e o tempo passa e a oportunidades também vão embora (...) eu trabalho na questão de auxiliar as pessoas a conquistar seus direitos. Assegurar os direitos das pessoas (...). A gente tenta estar orientando na defesa dos direitos (E02B).

Tem pessoas que chegam aqui, como falei, pedindo ajuda, e saem daqui sabendo que era um direito e não veio pedir uma ajuda. É no serviço que estava aqui porta aberta para ele, que ele não sabia que ele tinha direito e, por isso, ele recebeu. Então, quando ele precisar, ele vai voltar, mas ele já não vai voltar pedindo. Ele vai voltar sabendo que tem um direito (E03B).

Destaca-se nas narrativas das entrevistadas portuguesas que o “dar a conhecer os direitos” é fulcral na prática profissional.

(...) é importante mostrar e falar e dar a conhecer a importância de cada pessoa participar ativamente e ser proactivo na participação na sociedade e nas situações políticas e da comunidade e ter esta cidadania participativa, para serem um todo, serem uma pessoa e, para que isto lhes faça sentido também na sua própria emancipação, de elas entenderem os seus direitos e deveres, fazerem cumpri-los e dentro também da comunidade e da sociedade (E02P).

Apresentar-lhe recursos que a pessoa pode não saber. Apresentar direitos. A pessoa pode não ter noção de que tem direitos a alguma coisa ou a outra. A minha ideia é essa, se as pessoas soubessem exatamente do que dispõem, não estavam aqui, muitas vezes. As pessoas não sabem que recursos é que têm, à sua volta. e emancipar é isso também, é informar. É informar, é explicar direitos, é dar a conhecer recursos... e é respeitar depois também as decisões que a pessoa toma (E03P).

Nós, aqui, estamos sempre muito em conta e muito a par de lhes dar informação (...) transmitimos muito a questão dos direitos delas, dos direitos humanos, dos direitos da mulher e da criança, do que é que é importante, a questão também dos deveres, a questão da educação social para a cidadania,

dos direitos humanos... Isto muitas vezes é abordado e é muito adaptado ao próprio entendimento delas (E02P).

Algumas ferramentas e/ou processos são utilizados na prática profissional em Portugal para trabalhar a questão da cidadania.

Nós recorremos à emancipação, à capacitação e ao *empowerment* como estratégias de formação para a cidadania. Essencialmente é isso que nós pretendemos aqui na nossa intervenção diária. Pegamos nestas ferramentas, alicerçamos umas nas outras, mas o que nós queremos é a questão da formação para a cidadania. Enquanto pessoas cidadãs com direitos deveres, onde é que elas estão na sociedade, qual o papel que elas têm, o que é que elas podem melhorar na sociedade. Isso sim entendemos que é a formação para a cidadania (E04P).

De acordo com uma profissional, atualmente, as instâncias governamentais estão atentas ao envolvimento dos sujeitos para uma prática de cidadania.

Eu acredito que há uma preocupação cada vez maior dos órgãos de política e da organização, por exemplo, das câmaras municipais e das juntas de freguesia, em estar cada vez mais próximo dos cidadãos para ouvirem o que eles têm para dizer e para promoverem uma participação de cidadania e uma participação prática. Eu acho que isso acontece cada vez mais (E02P).

No entanto, o trabalho de consciencialização dos usuários é visto como um desafio.

E eu vejo isso com o nosso usuário também: nós temos que estar chamando ele sempre, nós temos que estar reforçando ele sempre que ele é um sujeito de direito, que não está buscando nada além do que é dele, do que é o poder dele de buscar, de reivindicar. Mas... ainda é complicado deles fazerem isso (...) (E09B).

Diante das narrativas, observámos que a Cidadania na prática profissional das assistentes sociais portuguesas é trabalhada no sentido de: dar informação quanto aos direitos e os deveres; educação social para a cidadania; recorrer à emancipação, à capacitação e ao *empowerment* como estratégias de formação para a cidadania; firmar compromisso com a pessoa.

Não muito distante disso, observámos que a Cidadania na prática das profissionais brasileiras é trabalhada na perspectiva de: mostrar/orientar que o utente/usuário tem direitos; esclarecer direitos; trabalhar a reflexão sobre o ser e o estar; garantir direitos; e auxiliar na conquista de direitos.

## **Conclusão do Capítulo**

Neste capítulo vimos os aspetos históricos e de formação do Serviço Social em Portugal e no Brasil. Observámos, apesar das particularidades do Serviço Social, português e brasileiro, algumas proximidades como as raízes às iniciativas da Igreja Católica; o surgimento do Serviço Social em Portugal (1935) e no Brasil (1936) se deu na década de 30 com a criação das primeiras escolas; os dois passaram por contextos de ditaduras; e um serviço social, na sua origem, voltado a servir a classe dominante para manter o controlo e a ordem social. Notámos, também, uma relação aproximada entre o Serviço Social português e brasileiro na formação pós-graduada (mestrado) de profissionais portugueses no final da década de 1980 - através do programa de cooperação e intercâmbio entre a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil) e o Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa.

Constatámos que o Serviço Social português enfrenta alguns constrangimentos e busca ter uma maior valorização da profissão. Os profissionais do Serviço Social têm diante de si desafios que precisam ser transpostos para o desenvolvimento de respostas eficazes e adequadas ao objeto de intervenção. No caso do Brasil, apesar do reconhecimento da profissão, existem também alguns constrangimentos que se aplicam à prática profissional. As assistentes sociais observam uma deficiência na estrutura física e técnica dos equipamentos. Por outro lado, as profissionais e os outros técnicos, membros da equipa, esforçam-se para responder às necessidades que se colocam com os meios que têm à disposição.

No que concerne à Proteção Social, conforme as assistentes sociais portuguesas, apresenta alguns problemas no desenvolvimento das suas políticas, uma vez que as políticas não atuam na prevenção. Para mais, não investe em programas de capacitação que, de facto, são ajustáveis ao mercado de trabalho. As leis são estabelecidas de igual forma para todas as pessoas (catalogação) e cada vez mais se assiste ao Estado demitir-se das suas funções. No caso do Brasil a Proteção Social desenvolvida pelo Estado Brasileiro apresenta uma lacuna na prevenção e no empoderamento das famílias. Apesar de se ter garantias (direitos) estabelecidas em Lei, na prática não é bem assim.

Constatámos que a Ação/Assistência Social em Portugal apresenta alguns obstáculos que devem ser ultrapassados, como a fragilidade do sistema e a alta burocracia. Para mais, apresenta uma prática caritativa e não está voltada para a prevenção. Além disso, há uma dependência do financiamento de projetos. Na análise sobre a Ação/Assistência Social no Brasil, as assistentes

sociais também apresentam, assim como suas colegas portuguesas, alguns constrangimentos, como por exemplo: os cortes no orçamento (na política), o assistencialismo e a perda de direitos conquistados. Por outro lado, estas destacaram que a Ação/Assistência Social está bem estruturada nos documentos e a descentralização da mesma também é um ponto positivo.

No que diz respeito à Emancipação, as profissionais portuguesas acreditam que o modelo do Serviço Social não a potencia, uma vez que as pessoas são moldadas pelo modelo de que o assistente social decide por elas. Frente a isso, as profissionais brasileiras vêem como obstáculo à Emancipação, questões como: o domínio/controlo das pessoas pelo Estado; as pessoas não se veem capaz (de se emancipar); as políticas emancipatórias não acontecem (de facto); e a não efetivação dos direitos.

No que concerne à Cidadania é visto como obstáculos a exclusão social, bem como a catalogação da população (ideia base formatada). Uma tímida participação e a desresponsabilização do sujeito também são vistos na contramão do Ser Cidadão, na opinião das assistentes sociais portuguesas. Já para as profissionais brasileiras a Cidadania circunda os Direitos (sociais, civis e políticos), e isso quer dizer que se deve conhecer os direitos e ter acesso aos mesmos. Para estas profissionais a Cidadania se funde com a Emancipação.



## CAPÍTULO VII - A VOZ DAS CIDADÃS

Uma preocupação neste estudo foi “dar voz aos sujeitos”. Com base nisso procurámos dar lugar aos testemunhos de cidadãs sujeitas de intervenção, ao considerar o nosso referencial teórico que evidencia que as mulheres são mais vulneráveis à pobreza (Pereirinha, et. al, 2008), com o objetivo de analisarmos as políticas de proteção/assistência social, como também dimensionar as práticas profissionais emancipatórias e de cidadania social do assistente social. Consequentemente, considerámos apropriado recorrer a realização de dois *focus group*, um em Portugal e um no Brasil, estruturado com mulheres participantes no BIP/ZIP de Lisboa e no PAIF de Chapecó, os quais dividimos nas seguintes categorias: Proteção Social (Compreensão, Avaliação); Ação/Assistência Social (Compreensão, Avaliação); Serviço Social (Compreensão, Tipo de Intervenção recebida, Relação com as Assistentes Sociais e Avaliação); Emancipação (Compreensão) e Cidadania (Compreensão).

### 7.1 Caracterização das Cidadãs

Dez cidadãs, usuárias dos BIP/ZIPs de Lisboa e do PAIF de Chapecó, participaram da pesquisa sendo cinco em Portugal e cinco no Brasil.

**Quadro 16 - Caracterização das Participantes do *Focus group*/Portugal**

<b>P</b>	<b>Idade</b>	<b>Estado Civil</b>	<b>Filhos</b>	<b>Escolaridade</b>	<b>Ocupação</b>
PAP	57 anos	Casada	Dois	Ensino Secundário Incompleto	Doméstica
PBP	33 anos	Casada	Um	Ensino Secundário Incompleto	Supervisora de Caixas
PCP	43 anos	Divorciada	Um	Ensino Superior Completo	Bancária
PDP	39 anos	Solteira	Um	Ensino Superior Completo	Professora Primeiro Ciclo
PEP	36 anos	Casada	Um	Ensino Secundário Incompleto	Desempregada

Na análise das participantes de Portugal observámos, no Quadro 16, que a idade das mesmas está entre os 36 anos e os 57 anos. Três usuárias encontram-se casadas, uma está divorciada e uma solteira. Notámos que uma tem dois filhos, enquanto quatro participantes

declararam terem apenas um filho. Quanto à escolaridade, duas concluíram o ensino superior, enquanto três não concluíram o ensino secundário. No que diz respeito à ocupação, uma encontra-se desempregada, uma é doméstica, uma é supervisora de caixa, uma bancária e uma é professora do primeiro ciclo. Já no que diz respeito ao Brasil, no quadro a seguir, vemos algumas singularidades.

**Quadro 17 - Caracterização das Participantes do *Focus group*/Brasil**

<b>P</b>	<b>Idade</b>	<b>Estado Civil</b>	<b>Filhos</b>	<b>Escolaridade</b>	<b>Ocupação</b>
(PAB)	68anos	Casada	Dois	Ensino Fundamental Incompleto	Aposentada/Reformada
(PBB)	37anos	Separada	Quatro	Ensino Médio Incompleto	Cuida da mãe acamada
(PCB)	45anos	Solteira	Oito	Ensino Médio Incompleto	Recicla papel
(PDB)	57anos	Separada	Nenhum	Ensino Fundamental Incompleto	Agricultora
(PEB)	41anos	Vive com alguém	Dois	Ensino Fundamental Incompleto	Desempregada

No Quadro 17, observámos que a idade das cidadãs brasileiras se situa entre os 37 anos e os 68 anos. Duas usuárias encontram-se em algum tipo de relacionamento (casada ou união estável), duas estão separadas e uma solteira. Notámos que uma não tem filhos, duas participantes declararam terem dois filhos, uma menciona ter quatro e uma cidadã tem oito filhos. Quanto à escolaridade, três cidadãs não concluíram o Ensino Fundamental (Ensino Básico em Portugal), enquanto duas concluíram o mesmo, no entanto não concluíram o Ensino Médio (Ensino Secundário em Portugal). No que diz respeito à ocupação, uma encontra-se aposentada/reformada, uma destina-se aos cuidados da mãe que se encontra acamada, uma assinala estar desempregada e duas encontram-se trabalhando, uma na reciclagem de papel e uma como agricultora.

Na análise das participantes do Brasil, o número de filhos e a escolaridade chamam a atenção, em comparação com as cidadãs portuguesas. As cidadãs portuguesas revelam ter uma média de 1,2 filhos, enquanto as cidadãs brasileiras apresentam uma média de 3,2 filhos. Quanto à escolaridade das cinco cidadãs portuguesas, vimos que duas apresentam ensino superior completo, enquanto entre as cidadãs brasileiras nenhuma conseguiu cursar o ensino superior. Isso reflete-se na ocupação que desenvolvem atualmente.

Relativamente aos temas como a Proteção Social, a Ação/Assistência Social, o Serviço Social (tipo de intervenção recebida e relação com os(as) Assistentes Sociais), a Emancipação e a Cidadania, foram abordadas pelas cidadãs de ambos os países e analisados a seguir.

## **7.2 Proteção Social**

Ao citarmos “Proteção Social em Portugal” as cidadãs deste país asseguram que não há proteção no país. “Não, eu acho que não” (PCP). Outra cidadã concorda, no entanto, esta afirma não conhecer de facto a política. “(...) nota-se que não existe apoio em lado nenhum. Se ficares desempregada o apoio é muito pouco. Mas digo isso porque a gente tem conhecimento de outras coisas, não é? E de outras pessoas. Mas também não conheço muito.... Confesso que não conheço muito a política que existe mesmo a 100%” (PDP).

Uma participante assegura que seria necessário focar na prevenção, mas refere-se à proteção social enquanto segurança pública.

Porque aquilo que, pelo menos para nós, vemos na televisão nas notícias (inaudível) seja a que nível for: roubo, violação, violência doméstica, de assaltos, de racismo, de xenofobia, não se vê qualquer tipo de defesa... Crianças, animais, idosos, pessoas deficientes, com problemas de deficientes mentais, não se vê. É apanhado, leva “X” anos de prisão, mas, entretanto, tem a pena suspensa... E o que é triste é que... por incrível que pareça é... tudo, tudo, é casos referenciados. Não uma notícia, pelo menos que eu me lembre, que se diga assim: “não se sabia, é uma surpresa”. A vítima, ou já está referenciada em perigo, ou o agressor, ou os agressores, já estão referenciados (PCP).

A impunidade é questionada pelas cidadãs portuguesas, uma vez que para as mesmas a Proteção do Estado, como observámos, está direcionada a questões de segurança pública. “Ah ele já fez isto no outro ano e, no entanto, não aconteceu nada” (PAP). Ainda dentro deste pensamento, uma participante acrescenta que são “pessoas que já estão referenciadas como vítimas, ou como agressores, e aí ninguém deita a mão, portanto, o ciclo é repetitivo. Não há castigo. Não vale a pena, não vale a pena. Depois as coisas acontecem claro, claro que acontecem” (PCP).

Sobre a Proteção Social as participantes brasileiras responderam inicialmente que não sabiam do que se tratava. “Eu não” (PCB). “Eu também não” (PAB). Ao referirmos que o Estado tem o dever de proteger o cidadão, então as participantes lembraram-se de direitos que não estão

sendo respeitados e, igualmente como as portuguesas, direcionaram as narrativas para os serviços prestados na segurança pública. “A gente teria direitos, mas ...” (PEB). “Não estão tendo, né?” (PCB).

E neste sentido as participantes exemplificam situações do que consideram uma desproteção dos serviços do sistema de segurança pública. “Cade hoje esta proteção? (...). Porque que quando a mulher é agredida você liga no 180<sup>191</sup>... - Ele está batendo nela? Não. Mas tá ameaçando? - Se você está fazendo a denúncia porque que tem que perguntar nome, aonde mora ... ela morre, ela não morre...” (PBB).

Que nem estes dias eu liguei porque uma mãe bateu numa criancinha lá ... tinha comido uma bola de maconha/marijuana... e o “piazinho” (criança/menino) tava passando mal e dai ela... ela surrou ele. Ai liguei lá fiquei quase duas horas no telefone esperando... não querem me atender ... desliguei o telefone... (PCB).

Para uma cidadã além de ser uma questão de segurança pública é também uma matéria de saúde pública.

Meu afilhadinho haitiano (...). Ele deu uma convulsão de manhã foi acordar de tarde ... os pais não sabiam o que que era. Achou que o nenê (bebê) estava dormindo ... chamamos o bombeiro, já no final do dia, o bombeiro não podia vim, porque estava em ocorrência. A gente pegou a criança ... peguemo o carro e fomos para o hospital... e ele estava em coma, não acordou... lá no (cita o nome do hospital) deu uma parada e ele morreu. Ficou cinco minuto morto. Fizeram massagem cardíaca e reanimaram, voltou. Ficou na UTI<sup>192</sup> dois dias com aparelho e tudo ... dai quando estávamos chegando em casa o SAMU<sup>193</sup> chegou. É do (cita o nome do menino) que vocês vêm procurando? Ele está no hospital bem mal. É esta hora que vocês vêm socorrer? - A você sabe que desacato a funcionário é crime? - E o prestar socorro está onde? Se o nenê morrer eu vou processar (...) (PBB).

---

<sup>191</sup> É o número da Central de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, um serviço de utilidade pública gratuito e confidencial, disponibilizado pela Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres da Presidência da República, e um dos objetivos é receber chamadas com denúncias de violência.

<sup>192</sup> Unidade de Terapia Intensiva ou Unidade de Tratamento Intenso (UTI) equivale a Unidade de Cuidados Intensivos (UCI), em Portugal, que é uma área onde se prestam cuidados a doentes com estado de saúde crítico ou que apresentem potencial risco, necessitando de uma vigilância contínua e intensiva.

<sup>193</sup> Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) é um serviço de atendimento médico, utilizado em casos de emergência. Seria equivalente ao serviço de transporte assistido das vítimas para o hospital do Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM).

Quanto à Proteção Social do Estado, notámos nas narrativas que, tanto as cidadãs portuguesas, como as brasileiras, revelaram não saber muito sobre o tema. No entanto, trouxeram para a discussão dos grupos questões ligadas à segurança pública. As cidadãs portuguesas acreditam que o Estado deve voltar as suas ações no sentido da prevenção ao crime, por exemplo. As cidadãs brasileiras remetem a questão da proteção social como um direito do cidadão, contudo, ainda voltado para a matéria de segurança pública, afirmaram haver uma certa desproteção do Estado neste sentido, sendo assim, na opinião das mesmas, uma não observância deste direito.

### **7.3 Ação/Assistência Social**

Em Portugal, quando se lança o tema política de Ação/Assistência Social os assuntos que o grupo traz para discussão são os mais variados. As cidadãs portuguesas acreditam que na Ação/Assistência Social há algumas lacunas. Dentre estas, uma cidadã levanta a questão de haver uma má distribuição dos subsídios.

Eu acho que não está bem estruturada a divisão da ajuda deles. Acho que ajudam pessoas que se calhar não merecem, não têm tanto direito se calhar como outras pessoas que por exemplo têm deficiência, não têm tanta ajuda como se calhar outras pessoas que se calhar não merecem ter tanto apoio, mas (...). Portanto, e o dinheiro aí que está muito mal distribuído. E depois é aquilo que se chama muitas vezes há quem precise, é o chamado a miséria escondida, a miséria da vergonha (...). Depois há subsídios que se dá: há o subsídio da reinserção social, depois paga-se as escolas, depois vai-se às igrejas e se tem direito à roupa, depois tem direito à comida... No fundo, o dinheiro que levam, é único e exclusivamente, como eu às vezes vejo no café daqui, para estarem aqui o dia todo no café (PCP).

A cidadã questiona o facto de pessoas receberem auxílio sem o “merecer”. “A partir do momento em que há alguém problemático e falamos de pessoas, como sabemos, vêm as pessoas de Leste, vêm os ciganos, vêm isso tudo, é assim, não contribuem para nada da sociedade e o dinheiro cai certinho e direitinho” (...) (PCP).

Abre-se também um debate sobre a forma como alguns usuários do Rendimento Social de Inserção (RSI) conduzem a sua vida. “Íamos sempre a um cafezinho (estabelecimento comercial) (...)

e víamos, claramente, os primeiros 15 dias que aquilo estava sempre cheio de manhã. Fumavam, bebiam, faziam tudo o que queriam. Os últimos 15 dias, que já não havia dinheiro nenhum, porque eles gastavam tudo o que tinham, estava vazio (PDP). Outra cidadã concorda. “Estão o dia todo. Vão pôr os filhos à escola e sentam-se mesmo nas esplanadas... O dia todos nos cafés” (PCP). Por outro lado, uma cidadã relata a experiência de um familiar que recebia o RSI.

Aquilo era uma miséria. Porque a minha sogra ficou sem trabalho, pronto, foi para o desemprego e, entretanto, acabou o desemprego (subsídio), claro, aos 50 e poucos anos é complicado ela conseguir arranjar alguma coisa, então aí é que ela pediu ajuda porque o meu sogro também está desempregado, pediu ajuda através disso. Para já, é muito pouco. Nem chegava a 300€, 200€ e qualquer coisa, os dois, e depois, pronto, retiraram-lhes (PEP).

Uma cidadã acredita que há alguns equívocos quanto à retirada de benefícios sociais de alguns usuários e cita um exemplo.

(...) A minha irmã é deficiente e na altura retiraram-lhe a pensão (...). E é uma criança que vai ter deficiência mesmo até morrer e chegaram a tirar-lhe a pensão. O meu tio teve de andar aí mundos e fundos para conseguir reaver outra vez a pensão que é vitalícia (...) 200 (euros) e qualquer coisa que é vitalício que ela tem direito e que retiraram isso (...). Eles tiram e pronto (...). Tiraram, ela estava a receber, ela até andava a fazer aqui uma formação, ali e tudo, tiraram-lhe e nem sequer lhe disseram nada. A minha mãe depois é que começou a ver que não vinha. Foi à Segurança Social: “ah, não tem direito, não tem direito, não tem direito”, mas como é que ela não tem direito se ela é deficiente? Depois a minha mãe lá andou, andou a ir buscar papéis ao médico de família, andou nisso tudo.... Lá depois vieram, após 3 anos (...). Tem epilepsia. Tanto que ela ainda tentou ir para a escola e tudo, mas não é capaz. Não consegue. Não consegue aprender, não tem aprendizagem como... pronto, como as outras crianças conseguem. E dava-lhe ataques e tudo (PEP).

Além disso, a falta de apoio na procura de emprego ganha destaque no discurso de uma cidadã portuguesa.

Eu posso referir que quando acabei o curso, em 2002, de 1998 a 2002, acabei o curso, nós tínhamos de concorrer, no curso de professores e não consegui vaga. Fui fazer um curso de formação. Eramos todas pessoas formadas, mas estamos a falar de um grupo de 30 e muitas pessoas. Na altura, nem sequer foi em Lisboa, foi no Alentejo, mas nós não tivemos o mínimo apoio. Nós tínhamos aquele curso de formação, mas se nós quiséssemos ir à procura de trabalho, tinha de ser por nós próprios,

não por eles. Havia às vezes uma oferta ou outra, não sei se ainda funciona da mesma forma.... Só que, se não fossem nós a procurar trabalho, eles também não nos arranjavam, foi o que eu notei na altura (PDP).

As cidadãs questionam os baixos salários e acreditam que isso pode contribuir para o afastamento das pessoas do mercado de trabalho e, desta forma, isso faz com que os cidadãos permaneçam nos benefícios sociais. “As pessoas têm trabalho, mas como estão tão habituadas a receber aquele fundo social, depois não querem: “porque é que eu vou receber 500€ se recebo aqui 600€ do fundo social?” (PCP). E uma outra garante que “por isso é que as pessoas não estão a aceitar trabalhos porque vão ganhar menos do que se tivessem no fundo de desemprego” (PDP).

Além disso, de acordo com esta participante, há uma certa desproteção do Estado quando o assunto é o desemprego. “Onde é que está a ajuda? Onde é que está o apoio? Não há. E isso faz parte do Estado. É uma obrigação do Estado. Se não for os amigos, ou a família, ou esse alguém que compreende o que é que se está a passar e que tenha o mínimo de humanidade para dar apoio, ajudar”(PCP).

O subsídio de desemprego esteve em destaque na discussão. Uma cidadã acredita que o sistema se encontra desorganizado.

Eu já usufrui um tempo do fundo de desemprego (...). Eu por acaso estive a trabalhar numa escola durante nove meses, depois fiquei sem trabalho e coloquei logo o fundo de desemprego. Mas depois aquilo foi uma grande confusão porque eu já tinha...(emprego). Também só auferi dois ou três meses. Só que cancelei. Só que durante uma série de meses começaram a pagar, constantemente a pagar, a pagar, a pagar. Eu fui lá e disse: “eu já tinha terminado isto” ... porque depois temos de devolver aquele dinheiro todo e era um valor exorbitante. Quer dizer, aquilo só estavam a mandar cheques e depois, primeiro que as contas ficassem todas em ordem, foi muito complicado, por isso acho que o sistema está um bocadinho desorganizado. Efetivamente quem precisa de ajuda, não dão e às vezes pessoas que não precisam eles dão (PDP).

Noutro sentido, uma cidadã acredita que o Estado pode/deve fazer mais pelos cidadãos que estão à procura de emprego. “Neste momento não há vagas. Qual é o campo que ela pode alargar um pouco mais dentro daquilo que ela estudou e se aplicou? Não há esse apoio. Não há esse apoio” (PCP).

A seguir, para finalizar o assunto política de Ação/Assistência Social, uma cidadã descreve como positiva a experiência vivida dentro de um projeto que integra o BIP/ZIP.

(...) haviam várias pessoas, umas com umas histórias, outras com outras e é sempre bom e a gente está sempre a aprender a lidar com as situações (...) ajudava para a gente entender um bocadinho os filhos, pronto. Eu fui mais nessa altura por causa da (cintou o nome), uma crise muito nervosa, sofre de ansiedade e eu fui mais por isso (...) ela está a ser seguida em psicólogos e foi mais para coiso e para também me darem mais algumas luzes de como é que eu posso fazer... levar ali as coisas da melhor maneira que às vezes é difícil eu às vezes entender a cabeça dela (PEP).

No caso do Brasil, a política de Ação/Assistência Social, desenvolvida nos CRAS, através do PAIF e outros programas e serviços, as cidadãs brasileiras descrevem como positiva, relatando algumas experiências. “Aqui em Chapecó ela é bem organizada. A gente não pode reclamar (...). Pelo que eu sei, o nosso CRAS, ali muito bem atendido, pelo assistente social, psicólogo e tudo. Mas eu acho que está muito bom” (PEB), garante uma participante. Uma cidadã assegura que não tem “do que se queixar” (PDB). E uma outra assegura que é “uma bênção para muita, para a maioria do povo! Simplesmente, para pessoas de baixa renda, para o pobre!” (PAB)

Foi a melhor coisa que fizeram, né? Que quando não tinha né?... não tinha como o pessoal andar e procurar ajuda no caso, né? Muitas crianças, muitos adultos também que vi também antes deste CRAS saiam pedindo nas casas, né? E assim o CRAS está ajudando muita coisa (...). Uma bênção! (PEB).

As participantes realçam o suporte oferecido às pessoas portadoras de deficiência, aos idosos acamados e aos familiares/cuidadores.

(...). Sempre estão ajudando as pessoas, sempre estão ali pronto para ajudar e na hora que nós mais precisemos. O meu pai, eles apoiaram, sempre, não é? Pronto... nas fraldas, na cadeira de rodas, na cadeira de banho. E daí teve que ter um suporte para ajudar a gente de como tomar cuidado, dizendo como fazer ... cuidar o idoso. Como a gente se cuidar para cuidar o idoso. Eles nos tratam super bem, então estão sempre pronto para ajudar (...). (PDB).

É, nós também, que temos a minha sogra enferma já há mais de cinco anos, e daí a gente tem ... eu vou uma vez por mês, que eu sempre eu que pego as fraldas dela. Mas tem aquela reunião, tem sempre uma palestrante que vai dar palestra ... é sempre muito bom. É bem aproveitado o que eles fazem! (...). Como a gente pode ver um cuidador, ou aquele que fica responsável pelo idoso, pelo paciente que está enfermo, a gente tira bastante proveito, sim (PAB).



Que nem o meu pai tomava (...) leite e tinha que vir pelo governo (...) então ela (assistente social) conseguiu pra gente ... que não é qualquer... é só pela sonda... ele se alimenta só por sonda (...). E também ela (assistente social) encaminhou, porque ela (irmã) precisou de uma cadeira adaptada para ela porque ela partiu no caso a coluna ela nunca andou nunca falou, né? Então, precisava de uma cadeira então tinha que levar ela lá em Florianópolis pra tirar a medida. Então fomos três vezes então em Florianópolis. Agora tem que ir mais uma ali em Joinville que é de lá que sai as fábricas...pra depois ela ir retirar em Florianópolis. Então tudo isso parte da assistente social (inaudível) (PEB).

E eu fui beneficiada com a cadeira de roda e um andador para a minha mãe (PBB).

A minha sogra por exemplo está com uma cadeira de roda, com uma cama hospitalar...porque até hoje ela está numa cama hospitalar, que foi através da assistência social ... Ela ganha assim roupa, estas coisas de cama (...) (PAB).

Dois cidadãs lembram as experiências vividas nos Grupos do PAIF.

E cada reunião, lá no grupo que eu também vou na (cita o nome do CRAS), tem sempre cada reunião, cada mês tem alguém que vai dar palestra para a gente para explicar muita coisa. Muito bom essas assistentes sociais (PEB).

Eu, para mim, na verdade, quando participei lá, eu estava até com depressão. E daí o grupo, o psicólogo me ajudou muito. Daí através disso eu não tenho nada. Eu comecei a me animar mais, a me sentir bem (...). Me ajudaram quando mais eu precisei. Daí, eu cheguei em um ponto assim que não tinha mais o que fazer. Daí eu como participava dos grupos, eu tinha psicólogos. Eu cheguei na hora boa, que eu não aguentava mais. Daí agora ali porque o bairro em que eu moro meio distante aí a gente não podia sair para fora (ausentar de casa), tinha que estar cuidando das crianças, pegar na aula. Agora estou endireitando! Antes eu tinha essa vida, eu estava assim a ponto.... Daí elas me apoiaram, me ajudaram bastante e eu me senti muito bem (PDB).

No entanto, mesmo com estas visões positivas, há algumas ressalvas, neste caso diz respeito ao controlo dos benefícios concedidos, especialmente quando se referem ao Programa Bolsa Família (PBF) e à entrega de cestas de alimentos (Cesta Básica).

Às vezes se a pessoa pedir lá a cesta básica, põe uma roupa fantasiada de pobre, o marido está esperando na esquina com o carro, está credenciado no Bolsa Família, tem carro, tem dois terrenos, tem casa, tem tudo lá no cadastro. Então, a minha vizinha casou com ...tinha quase 60 anos, chega lá é o pai dela! Mas é o marido dela! Ela recebe o Bolsa Família, e ele é dono de oficina, tem duas, três casas. E como é que você vai denunciar uma pessoa assim? Para depois o teu nome fica à frente, fica numa ficha registrado? Eu sou simples! Eu disse, o que eu tenho eu estou ganhando (PBB)

É que nem eu! Me tiraram a Bolsa Família, eu trabalho só com o meu coiso<sup>194</sup>...não é? Eu não tenho rendimento nenhum (...). Eles me cortaram. Há um mês, eu acho. Não faz um mês. Eu não tinha o que dar de comida às minhas crianças. Só que eu não vou atrás. Aí, como me cortaram a Bolsa Família, não adianta eu ir atrás (...). E aí tenho um adolescente ... tenho um outro com 12 anos, tenho um nenê. Eu já ganhava pouco ... 117 pila<sup>195</sup>. Não dava para sustentar, mas já ajudava! (PCB).

As cidadãs apontam as falhas e as possíveis soluções.

Assim, porquê é que o sistema social não visita cada membro do CRAS para ver a situação na casa de cada um? (...) E aí eles estão tirando as vezes de quem precisa (PBB).

Porquê quem está cadastrado eles têm de ver se a pessoa está precisando da Cesta Básica, está precisando do Bolsa Família. Aí tudo bem! Agora tem casa que não precisa e eles acham que precisa, porquê? Porque eles não vão muitas vezes fazer a visita (PEB).

Mas que nem eu, perdi (o Bolsa Família). Fiquei dois anos sem receber, não é? Porque eu voltei a trabalhar, né? Eu descontei, mas não tenho como me sustentar. Eu vou tirar de onde? (...). Eu disse (...) “a justiça está lenta! Não fazem nada! Eu não tenho nada!”. E o (cita nome) e aquela (cita nome) do CRAS encaminharam pra nós e demorou quatro meses e meio. E aí? Dai porque veio?

---

<sup>194</sup> Trabalha na reciclagem de papel.

<sup>195</sup> Palavra utilizada regionalmente. É usada para referir-se a dinheiro (moeda) - 117 Reais, por exemplo.

Porque veio porque as minhas meninas é da Arte Jovem<sup>196</sup> ... eu tive que pegar um comprovante do pagamento da minha mãe que recebe de 700 por mês e levar lá ... em seis pessoas nós vivendo lá em casa. Eu disse para o (cita nome): “eu vivo com a cesta (de alimentos) do CRAS, que as meninas ganham no Arte Jovem” (...). Não deu um mês... ponha isso numa casa? (PBB).

Quando o assunto é a Cesta Básica, benefício concedido pela Ação/Assistência Social, as participantes dividem opiniões. Enquanto uma afirma que “uma cesta básica não ajuda!” (PCB), outra assegura que esta “quebra um galho!” (PBB). PCB declara que a entrega da cesta de alimentos se dá de dois em dois meses para as famílias referenciadas. Contudo, “a cesta básica esse ano nos CRAS (...) está tudo atrasado! Nós recebemos agora mês de setembro e já estamos em novembro” (PBB).

Quanto à política de Ação/Assistência Social as cidadãs portuguesas acreditam que existe nesta política algumas falhas/omissões do Estado, no sentido de uma má distribuição dos subsídios (cidadãos que “não merecem” recebem; retirada de subsídio de cidadãos com direitos); de uma precariedade no valor recebido em situação de subsídio (RSI); de uma desproteção no desemprego; de uma desorganização no subsídio de desemprego; e de uma precariedade do emprego/salário (contribuição para os cidadãos continuarem no subsídio). Os assuntos em discussão, quando se trata de Ação/Assistência Social, são entorno de Subsídios, Emprego e Desemprego. Porém, para as cidadãs portuguesas, o caminho para solucionar as lacunas, por elas destacadas anteriormente, seria o Estado priorizar o Emprego, no sentido de promover melhores salários, criar/expandir emprego, auxiliar o cidadão na sua colocação no mercado de trabalho, etc.

Já as cidadãs brasileiras, quanto à política de Ação/Assistência Social do Brasil, as mesmas fazem uma avaliação positiva, e referem que esta está bem organizada; que o CRAS está bem atendido/servido por profissionais (assistente social, psicólogo, etc.); e que o serviço está mais próximo do cidadão (os serviços encontram-se descentralizados, através dos CRAS que estão em localidades de maior vulnerabilidade). Porém, na ótica destas cidadãs a Ação/Assistência Social do Brasil também apresenta algumas lacunas, no sentido de uma má distribuição dos subsídios (cidadãos que “não merecem” recebem; retirada de subsídio de cidadãos com direitos); atraso na entrega do subsídio (cesta básica, por exemplo); e precariedade no valor recebido através do

---

<sup>196</sup> “Serviço de Convivência Arte Jovem” é um serviço oferecido pela Administração Municipal de Chapecó através da Secretaria de Assistência Social.

subsídio. Contudo, as brasileiras apontam que para melhorar esta política é necessário investir no aprimoramento/aperfeiçoamento das visitas domiciliares para as famílias cadastradas nos CRAS e assim conhecer de facto a real situação de cada família. Ao exemplificar os serviços aos quais tiveram acesso/direito nesta política, notámos que as brasileiras usam com uma certa recorrência os termos “ajuda” e “apoio”. Observámos que os serviços mais referidos pelas cidadãs foram especialmente voltados às pessoas portadoras de deficiência; idosos acamados; e aos familiares/cuidadores. Quanto ao PAIF, as cidadãs destacaram a importância dos grupos e das palestras que recebem/participam.

#### **7.4 Serviço Social**

Em Portugal, a maioria das participantes (quatro) dizem não compreender como é o trabalho de um assistente social. No entanto, uma participante relatou que já vivenciou experiências com profissionais de Serviço Social e que a mesma não foi positiva.

Má experiência. Muito má experiência. Muito. Porque divorciei-me, é uma situação de violência doméstica, principalmente a nível psicológico e emocional. Há uma criança metida no meio que anda aqui na escola e, entretanto, surgiram técnicas no meio do processo. Várias entidades surgiram: CPCJ, Santa Casa da Misericórdia, a APF, várias. Má experiência com todas. Muito má experiência mesmo (...). É um bocado difícil ter uma opinião geral, quando eu estou a sofrer isso presentemente na pele e a experiência que eu tenho é muito má, muito má. Não estou a falar nem de uma, nem de duas pessoas, estou a falar pelo menos de oito em que há muita coisa. Há manipulação, há agressão, há provocação, há deturpação, há ocultação de coisas, há o escrever aquilo que não é verdade, há o relatar daquilo que não acontece. Neste momento eu tenho relatórios em tribunal de situações que elas escreveram que não aconteceram e que eu consigo provar o contrário. Portanto, estou a aguardar ir a tribunal para essas situações todas. Há a manipulação total de um processo de manipularem tudo, desde tudo aquilo que me envolva a mim e à minha filha. Tudo. Todas as pessoas que possam estar à volta são envolvidas e são manipuladas nesse sentido (...). Desde saberem do meu trabalho, como é que está o meu trabalho, verem as minhas contas bancárias, irem a minha casa, abrirem gavetas, armários, frigorífico, fazerem mil e quinhentas perguntas do que é, do que não é (...) (PCP).

No Brasil, todas as doze cidadãs reconhecem como positiva a experiência com o(a) assistente social. No entanto, a atuação deste profissional é geralmente (con)fundida à política desenvolvida através dos serviços prestados (Ação/Assistência Social).

Eu penso assim, que na maioria, assistente social tinha que ter um valor bem a mais. Porque o que uma assistente social sofre, nem o prefeito (administrador da autarquia municipal) sofre! Porque a assistente social, pelo curso que tem, pelo trabalho que tem, a verba dela é, não chega ao limite do que ela poderia ajudar mais pessoas (...) “porquê é que assistente social não tem que ter um valor a mais?”. Porque a assistente social estudou? Estudou. Sofreu. Porquê é que não tem que ter uma verba a mais para acrescentar nos benefícios dela? A pessoa que não tem renda, tenha tantos por cento, a pessoa que é beneficiada com alguém que tenha em casa acamada ou alguma coisa, tem benefícios para uma cadeira de rodas para não sofrer, um andador. Quantos benefícios você poderia ajudar? Cesta básica. Porquê é que o prefeito não libera tantas verbas para ajudar tanta pessoa? Não importa se você está trabalhando ou não. “Assistente social verifica a casa dessas pessoas. Que você vai ver”. Vai na minha casa supor. Ver o quê é que estou passando lá. Sericamente ver o que eu falei ali, ó! Assistente social estou passando fome? Estou precisando de roupa? Assistente social tira um tempo. Visitas essas famílias que você está querendo lançar no CRAS. Faça você valer as coisas. Eu não sei se estou certa, mas o que eu penso é que a assistente social sofre mais do que qualquer um de nós. Porque às vezes, não entendo, o benefício (...) (PBB).

Outras cidadãs continuam na defesa de que o profissional do Serviço Social poderia desenvolver melhor trabalho se na sua área de atuação obtivesse mais recursos financeiros. “Elas não recebem o suficiente para cuidar totalmente das pessoas” (PEB), afirma uma participante que ganha apoio de outra cidadã. “Eu no meu entender, é assim, quanto à assistente social ela não tem a verba necessária para exercer o que ela precisa num CRAS” (PBB).

Qualquer problema, tipo assim, eu preciso de alguma coisa? Eu tenho de ir na assistente social e ela me vai resolver o problema. Se ela não consegue, eu saio quieta. Tem muita gente que já disse coisa, não é? Elas não merecem porque elas não podem fazer o que não está ao alcance delas. Elas não são culpadas disso (PEB)

(...) elas ajudam bastante. A gente não pode reclamar delas... Porque também se não dão mais eu acho assim que elas não são culpadas. Vem da administração, mas não só daqui no caso. “Ah, mas nós vamos culpar só o prefeito”. Nós temos que começar lá de cima e vim vindo, porque tem o

presidente, tem o governador do estado e tem o último coitado que recebe menos e tem que se dobra também... que a gente sabe porque meu marido trabalhou anos através da prefeitura, então a gente teve uma certa convivência ... (PAB).

Diante do exposto, as cidadãs brasileiras descrevem como positiva a relação estabelecida com os(as) assistentes sociais.

Eu não tenho reclamação nenhuma com eles (...). E sempre que eles me chamaram, eu estou participando, estou conhecendo, estou envolvendo mais, em função de que, se um dia precisar de mim também estou disponível para ajudar. E, quanto a assistente social, para mim não tem reclamação nenhuma. Porque toda a vez que eu fui pedir ajuda foi retribuído. Porque agora quando ela precisou ela vem só, estou disponível quando precisar. Estou aqui! Uma mão lava a outra (PBB).

Eu e a assistente social somos muito amigas... uma coisa muita amiga. Outra porque ela me ajudou quando eu mais precisei. Ela deu uma força enorme. E hoje aqui! Deixei todo o meu serviço, não tem ninguém que faça nada! O meu marido anda meio doente, mas eu me esforço. Porque quando precisei ela foi pronta para me ajudar. Ela conseguiu, ela resolveu, está certo que eu tinha os meus direitos, mas ela, pelo esforço dela, por se prontificar a fazer rápido, para mim foi maravilhoso. Adorei o trabalho que ela fez pra mim (PAB)

Eu também (...) porque a (cita nome) e a outra lá, sempre foram atenciosas, sempre ajudando (...) nunca deixou de apoiar a gente. A (cita nome) também é outra pessoa querida (PDB).

Eu não tenho queixa nenhuma, porque até lá em casa elas foram ver que eu, a minha irmã, que é especial, não é? Então, elas foram lá, então tipo, tinha uma cama normal para minha irmã, daí elas puseram para a gente uma cama hospitalar, não é? Mas só que a cama hospitalar é muito alta! A gente não consegue lidar, sofre muito! A cama normal daí prejudica as costas, então eu disse para ela: “não, não vamos ver da cama hospitalar”. Eu disse: “eu compro um box, que daí um box ele é alto, então a gente vai ter melhor jeito, de tipo, trocar ela, de arrumar ela na cama, tudo. Até elas foram atrás, de ver na APAE se tinha condições de eles ir buscar ela, trazer na APAE, mas como não tem carro e é uma pessoa só, fica difícil de trazer. Então eles meio que estão vendo isso ali. Fazer queixa como? Nem um pouquinho de queixa! (PEB)

É recorrente as cidadãs associarem a intervenção do assistente social como “ajuda”. “Para mim, quando eu morava no Seminário, lá do lado Universitário, ela fez uma ajuda para mim, bastante! (...). Assim, tipo roupa, comida, que morava só eu e as minhas crianças. Foi lá que eu me separei. Então, ela foi meio ajudar” (PCB). “Para mim, na verdade foi para o meu pai, das fraldas. Nós precisava, porque com o que ele ganha, daí medicamento, médico, essas coisas, sabe? Nas fraldas ela ajudou. E daí ela fez o trabalho para nós. E, quando eu pegava leite para o meu menino, né?. Ela ajudou” (PDB).

Eu também agora eu tô na (cita o nome da localidade) ...antes eu participava ali no (cita o nome da localidade) e também ajudou muita na fralda para o meu pai que estava acamado, a minha irmã de cadeira de roda, aquela medicação que ele tomava pela sonda. Tudo parte da assistente social ... tem que ir lá e ela é que encaminha tudo! Então me ajudou também (PEB).

No que diz respeito ao Serviço Social e à intervenção deste, observámos que as quatro cidadãs portuguesas não compreendem o trabalho de um assistente social, contudo, uma outra cidadã, na sua narrativa, apresentou uma avaliação negativa de intervenção de profissionais do Serviço Social na resolução da tutela da filha. Por outro lado, no Brasil, todas as cinco cidadãs participantes deste estudo apresentaram experiências positivas quanto às intervenções dos assistentes sociais. No entanto, além de (con)fundir à política desenvolvida através dos serviços prestados (Ação/Assistência Social) com a intervenção do Serviço Social, a intervenção é vista como uma “ajuda”, um “auxílio”, um “apoio”.

## **7.5 Emancipação**

Ao abordar o tema emancipação, no primeiro momento, as cidadãs portuguesas responderam não saber do que se tratava. No entanto, uma participante questionou: “Das mulheres?” (PDP). Pronto, foi então que o debate teve início. As participantes portuguesas associam o termo “Emancipação” à mulher.

Acho que há aqui às vezes um bocado deturpação, não é deturpação, mas às vezes confunde-se um bocado a emancipação daquilo que é a liberdade que se possa eventualmente ter. Penso eu que terá a ver com o conhecimento da pílula em que a mulher tem de ter controlo sobre a constituição da família, sobre o seu corpo, sobre a sua reprodução. Aí houve sim a emancipação da mulher. Depois houve outras partes que depois já não se pode dizer que sim. Há quem diga que a pessoa fumar, sair, as noitadas, e beber, isso não (PCP).

As quatro cidadãs, atualmente, vêem-se como mulheres emancipadas. E, desta forma, definem que a emancipação “é o facto de poder estudar, de poder votar, isso sim. Tentar ficar em pé de igualdade em relação aos homens, naquilo que é boa, naquilo que é na sua evolução e que possa contribuir para a evolução e para o progresso da sociedade” (PCP).

Além disso, definem a emancipação como a

Liberdade de poder fazer o que quer, de ir onde quer, usar o que quer, fazer do corpo o que quer.... Acho eu, não é? Eu posso dizer, pela experiência que eu aos 39 anos quis fazer uma laqueação de trompas e tive de ter a autorização do meu marido. Se ele não me desse a autorização eu não poderia ter feito. E o corpo era meu, não é? Acho que agora não seja assim, não sei. Não sei se ainda será assim ou não (PDP).

Diante do exposto, levanta-se um debate. Para PCP houve uma emancipação da mulher, contudo, ela assegura que há muita coisa para conquistar ainda. PAP concorda e dá um pequeno exemplo: “(...) A saída das raparigas e dos rapazes é totalmente controlado de maneira diferente, não é? Apesar da emancipação, os rapazes têm sempre muito mais liberdade do que uma rapariga mesmo atualmente (...)” (PAP).

Uma cidadã discorda do exemplo e acrescenta “(...) para mim emancipação é a nível de evolução de pessoas, portanto o facto da mulher poder votar, poder trabalhar, cargos de chefia, cargos de diretoras, estudarem, tirarem a carta de condução, para mim sim. Agora, o fumar, o beber, as saídas à noite, isso tem a ver com a liberdade” (PCP).

O facto de poder votar é visto como uma conquista. “Nós já podemos votar como eles (homens) vão. A gente vai lá, mete a cruzinha e vem se embora” (PAP). Outra cidadã adiciona, “mas mesmo uma pessoa podendo votar e essas coisas todas, a mulher, mesmo nestes tempos, está sempre um bocadinho abaixo” (PEP). Nesse sentido, PCP confirma que ainda há discriminação a nível salarial para a mulher, mas garante que no sítio onde trabalha “as mulheres estão bem colocadas”. E outra cidadã reforça que mesmo que a mulher esteja bem colocada, ela “ganha sempre menos que um homem que tenha o mesmo cargo” (PDP).

Eu uma vez eu até perguntei porque é que normalmente as empresas não querem mulheres, preferem homens (...) e a justificação que me deram acaba por ter a sua razão de ser, foi assim: nós somos acusadas (entre aspas) quando os filhos estão doentes, quando há alguém que está doente (um pai, um sogro), somos nós que faltamos ao serviço para lá estar, mas aquilo que me disseram foi “é verdade. A mulher está sempre para a família, mas, o que é certo, é que quando vocês estão a



trabalhar, vocês estão a trabalhar e os homens não. Os homens vão ao café, vão fumar, conversam, estão ali nos corredores, estão a falar do jogo da bola, das corridas de carros, de hóquei, e vocês não. Vocês estão a trabalhar”. Tanto que no meu serviço, nós temos a chamada estatística que é a produtividade de cada um de nós, e os números estão à vista, e os números estão à vista do que é que cada um de nós faz e essa estatística faz-nos ter a promoção por mérito e faz-nos ter depois direito ao prémio de produtividade e faz-nos ter direito a... Eu trabalho numa instituição bancária... ter direito a créditos bancários sem juros. Esse valor de empréstimo vai aumentando conforme a nossa avaliação e, nós mulheres, realmente, aplicamo-nos e vesse quando é as promoções por mérito, um ou dois ou três homens, o resto bate nas mulheres (PCP).

Quando o assunto é Emancipação, as primeiras lembranças das cidadãs brasileiras ao ouvir a palavra associam a mesma à questão administrativa e política. “Vamos supor aqui. Eles queriam emancipar o Bormann (Distrito), né? Então fizeram todo o trabalho para conseguir...ser município (...)” (PAB). Após, veio a questão da emancipação da mulher. “Esta, nós estamos engajadas já (risos). Porque hoje a maioria das mulheres estão fazendo mais do que os homens. Tão buscando, tão lutando, tão enfrentando e...” (PBB).

As participantes brasileiras destacam que a mulher ainda procura o reconhecimento na sociedade, especialmente no mercado de trabalho, e levantam uma discussão sobre género. “E tem mulher que trabalha tanto quanto o homem” (PAB). “E ganha menos. Isso que dá raiva” (PBB). “Porque fora está fazendo o mesmo trabalho lá numa empresa. Agora ele chega em casa se lava, senta na mesa come e deita. E a mulher?” (PEB).

Na discussão, uma participante lembra as múltiplas funções que a sociedade/família exige de uma mulher. “Mas se você pegar fazer uma experiência, pega um homem e uma mulher de manhã à noite, a mesma tarefa numa casa na outra, quem que vai ganhar?” (PBB). “Mulher” (PCB).

Um homem não aguentaria o que uma mulher faz. “Ah, mas você tá gorda depois que tem um filho”. “Você é gorda, você ficou feia, vá se arrumar”. Como é que você vai se arrumar? Tu acorda com um filho e tu dorme com outro. É mãe pra cá, é mãe pra lá. O marido “oh, mulher vai pagar água, vai pagar a luz” (PBB).

Porém, segundo as cidadãs, atualmente o papel e a participação da mulher na família e na sociedade mudaram.

É porque hoje em dia a mulher está bem mais criativa, bem mais experiente do que antigamente. Porque antigamente era assim, vamos supor assim eu sou casada há tantos anos ... e eu era lá na cozinha e meu marido fazia o que bem entendia, né? E agora não. Agora quer ficar em casa, fica. Eu não, eu vou. Eu estou assim também. A criatividade da gente. No trabalho a gente se envolve, porque eu sou uma ... que não paro nunca, se eu fico em casa eu fico doente. Ele me disse ontem: vai sair porque se você fica em casa, você vai ficar doente. Verdade, eu não posso ficar trancada. Eu tenho o meu clube de mães, eu tenho os idosos, eu tenho ... eu participo dessas reuniões para cá e para lá. Eu faço meu trabalho, eu faço o meu crochê, eu vendo (cita nome da marca), eu faço ... e ele não. Ele se aposentou (reformou) e trabalhou uns quantos anos, mas agora parou de trabalhar, tá lá. “Eu, me dói. Eu não tenho força. Eu não consigo caminhar”. Eu tenho problema de coluna maior do que o dele e diferente ...(PAB).

Porque antigamente a mulher era em casa e na roça, se era da roça. E se era ali da cidade, era em casa e o marido saía, ele fazia o negócio, fazia o que fazia ... ele não dizia pra ela dá pra fazer não dá ... deu, deu, num deu, era assim. Só que hoje não. Hoje já o marido e a mulher já se conversam mais. Então, não tem “eu sou eu quem mando”, né? É o diálogo entre os dois (PEB).

Uma participante afirma que dentro da política brasileira a mulher precisa ter maior representatividade. “Temos que trabalhar mais na política também, né? Tem pouca mulher” (PDB). “Este dia eu estava vendo (...) se tem 300 homens tem 10 mulheres (...) meio a meio teria que ser. Mas não é” (PAB). E acreditam que isso deve-se ao facto de estarem inseridas numa sociedade machista. “Porque que a mulher não tá lá? Porque o homem não deixa. Porque sabe que a mulher luta, busca, encara, bate o pé...” (PBB). Outra cidadã afirma que “é medo. Só que não pode ter medo. O medo tem que deixar para traz e seguir em frente. Lutar para conseguir” (PCB).

E para uma pessoa se emancipar na visão das cidadãs brasileiras é necessário entre outros, “buscar”, “ir atrás”, “ter responsabilidade”, “procurar os direitos”, e etc. “Tem que buscar, porque se não vai atrás, na porta não vem, né?” (PEB). “É ter caráter e ser sincero, porque se você não tiver um caráter, uma sinceridade e busca, e fazer pelo que você sugerir, você é uma pessoa que não tá apta a exercer a profissão ou cargo sei lá o que que ela vai fazer (...)” (PBB). “Se a pessoa não tem responsabilidade. Vai atrás do serviço. Ah, vou estar lá em cima depois de abrir. Não chega antes de abrir, o local. Esta já é uma responsabilidade você já está sabendo que tem que chegar antes do horário (...) ou respeitar os outros (...)” (PCB). “No serviço tem sempre alguém que vai te cutucar (...). Porque se você

não for honesta, você não buscar, você não procurar os teus direitos, você não é nada na comunidade” (PBB).

É o que eu digo para o meu marido, ele as vezes ...depois ele fica ali parado. “Se tu não corre você não vai conseguir. Se tu não chegar e ponha a cara para bater tu não vai conseguir. O teu problema é que você é muito parado”. Ele: “ah, você tem coragem de por a cara pra bater”. Mas tenho. Se eu preciso eu vou atrás, né? Dai eu consigo, se não... (PDB).

Sobre a Emancipação as cidadãs portuguesas relacionam o assunto diretamente a “emancipação da mulher” e trazem em discussão assuntos como a mulher ter controlo sobre o seu corpo, sobre a reprodução (pilula); o facto de a mulher poder estudar; poder votar; poder trabalhar; ter igualdade em relação aos homens; e poder contribuir na sociedade. Observámos que para as cidadãs portuguesas a Emancipação está essencialmente relacionada ao “Poder” e à “Liberdade” (agir, querer, fazer e etc.). Porém, para as portuguesas, a questão de igualdade de género ainda é um obstáculo para ser ultrapassado e assim se alcançar de facto a emancipação da mulher em todos os níveis.

Já as cidadãs brasileiras, associam a Emancipação a questão administrativa e política, e assim como as suas colegas portuguesas, a mulher. Estas cidadãs destacam que a mulher ainda busca a igualdade de género, apesar de muitas conquistas. Um desafio neste sentido é uma maior participação da mulher na política brasileira - ter uma maior representatividade. Para as brasileiras a Emancipação está associada ao “Agir” (buscar, correr, lutar), ao “Ter” (responsabilidade, coragem) e ao Ser cidadão (procurar direitos – “não procurar os teus direitos, você não é nada na comunidade”). Além disso, para as cidadãs brasileiras os traços psicológicos da pessoa (carater, índole), a firmeza moral (honesto, sincero) e a aptidão/capacidade (habilidade, competência) também devem ser relacionados a Emancipação.

## **7.6 Cidadania**

Em Portugal, quando surge este tema, uma cidadã define a mesma como “o viver em sociedade” (PCP) e acrescenta que esta é muito importante, mas que no momento “está-se a perder, muito”. Nesse sentido, a mesma cidadã assegura que as pessoas estão a esquecer os seus deveres e obrigações. E ganha o apoio de outra participante. “Acho que, cada vez mais, desde pequeninos, na

escola, que é a minha profissão, acostumamos as crianças a serem bons cidadãos. Solidariedade, valores que se estão a perder cada vez mais, inclusive até a própria família” (PDP).

PDP acredita que isso está a acontecer porque as pessoas estão cada vez mais a olharem para si. Nota-se até mesmo pela família em si (...) hoje em dia está cada um para o seu lado e o mesmo se passa com as pessoas. Acho que as pessoas estão muito individualistas, muito. As pessoas em si têm que ser mais humanas. Têm que se mais ajudar. Eu vejo isto muito na cidade. Se nós tivermos a precisar de ajuda para alguma coisa ninguém vai lá ajudar e, se for preciso, ainda espezinham. Pelo menos é o que eu sinto (PDP).

Fica evidente nos discursos das participantes que, para elas, a cidadania tem muito a ver com a ética, com os valores morais e com as ações voltadas para o que acreditam serem boas. Aqui vemos mais uma manifestação neste sentido.

Eu falo, por exemplo, já me tem acontecido ir aos centros comerciais para estacionar o carro e vejo um carro que está a ocupar dois lugares. É assim, há mais lugares, efetivamente há mais lugares e eu tenho muito sítio para eu pôr o meu carro e vou pôr. Mas se eu for ao dono ou à dona daquele carro e dizer assim “desculpe lá, porque é que está a ocupar dois lugares?” Um “Qual é o seu problema? Há muitos lugares”, é a resposta logo que eu levo. (...) O problema não está aí. Há muitos lugares efetivamente, mas se os lugares tão marcados, por alguma razão é. Por alguma razão é (PCP).

A participante fala também que a responsabilidade da formação dos futuros cidadãos compete aos pais/família e à escola/instituição.

Nós pais temos que ajudar a escola, isto é um trabalho de equipa. Não é um trabalho só da escola. Não é um trabalho só de casa. Porque os filhos são nossos e queremos que eles sejam bons cidadãos, mas a escola está com eles. É assim, se nós em casa não apertarmos (entre aspas) com eles é difícil os professores... Porque é assim, nós com um filho, às vezes sabe Deus, com dois... Quanto mais eles com 20/30 alunos? É difícil. Crianças com personalidades diferentes. Portanto isto tem de ser tudo um trabalho em equipa: pais, professores, auxiliares, toda a gente trabalha para a formação daquela criança. Se há uma pessoa que falha, é complicado e há que demonstrar à criança que todos somos válidos. Não é mais importante um diretor que a empregada da limpeza. Toda a gente é válida porque todos precisamos de todos. Não há que menosprezar ninguém (PCP).

De acordo com esta participante, ela assegura estar a cumprir com o seu papel de cidadã.

Eu tento transmitir isto à minha filha e quero que ela siga esta regra. Se é bom? Para mim é bom. Se vai ser correto? Não sei. Com a sociedade com que nós estamos a viver agora às vezes fico na conclusão que estou a fazer da minha filha uma “tantan”. É demasiado delicada e correta para sociedade que temos, mas eu prefiro. Ela vai aprender ao longo da vida depois a defender-se, mas eu prefiro que ela leve as bases. Ela sabe que as bases são aquelas. Mais tarde, conforme a sociedade em que ela esteja, que isto se desenvolva, ela vai aprendendo a fazer as escolhas dela (PCP).

Nesse sentido, quando o assunto é o que faz ser um cidadão, as participantes brasileiras garantem que é “lutar (...) correr atrás” (PCB) e “ser responsável” (PAB).

A questão da igualdade também vem associada à cidadania para as participantes. “É a própria pessoa que se faz ser um cidadão. Não ser a mais que os outros. Porque somos todos iguais” (PEB).

Diz a minha mãe: “Perante a cova e Deus somos todos iguais. Trata bem, para você ser bem tratado”. Eu vou dizer uma coisa para vocês, quando eu estudava, a guria era filhinha de berço, era filha de (cita o nome), e eu era a pobre, eu era excluída, porque eu era pobre, porque meu pai era pobre. O dia que ela sofreu o acidente no ônibus as amigas dela nenhuma telefonaram (para os serviços) para tirarem ela debaixo do ônibus. Quem foi tirar? A quem ela excluiu. Eu arranquei ela debaixo do ônibus (...). Tu sabe que ela saiu do hospital tudo, a primeira pessoa que ela chamou fui eu lá na casa dela. Quando foi Natal a mãe dela e o pai dela (...) fez o banquete que eu ganhei deles (...). Ela se formou na faculdade ela fez a homenagem para mim. Ela falou lá: que hoje ela tá viva por causa de uma pessoa que ela não soube dá valor no passado (...). (PBB)

Além disso, as participantes brasileiras concordam com as participantes portuguesas, no sentido de que a cidadania está associada a ética, valores morais, com ações voltadas no que acreditam serem boas/justas. A pessoa tem que ser o que é, ser simples, tratar bem as pessoas, porque não adianta dizer eu trato bem tu, mas já tu ... então eu acho que a pessoa deste lado a pessoa tem que ser sempre igual, ser igual... (PEB)

Ser bem humano pra não querer ser um... mais que você, pra não dizer: “ah, eu sou mais que você” (...) Tem que ter a cumplicidade de ser o que a gente é. Não ter, vamos dizer: “Eu tenho uma casa, eu tenho um carro, tenho não sei o que ... Então, mas você não tem? Ela não tem nada. Porque que

eu vou dá bola para ela?” Isso eu acho que não é ser cidadão. Porque daí a gente é ser egoísta, né? Então, é aquela coisa: se tu quer ter o respeito, tem que dar o outro lado também. Tem que ser mais ... Acho que o ser humano ... se todos vivessem uma forma assim seria bem melhor, né? (PAB).

Durante a discussão, duas participantes manifestam que, para elas, as atitudes discriminatórias vão na contramão da cidadania (inclusão social). “O pessoal veio lá do Haiti, para poder ficar aqui “tocava” casar, né? Eu fui convidada madrinha deles na igreja e cartório, né? (...) daí a outra cunhada dela ganhou nenê, eu fui madrinha da nenê (...). Ai vão dizer, eu não vou encostar, eles têm doença... Gente!” (PBB). Uma cidadã concorda e acrescenta “são pessoas iguais a nós” (PCB).

Quanto à Cidadania, as cidadãs portuguesas e brasileiras, relacionam esta a: viver em sociedade; ética; valores morais (ações voltadas no que acreditam serem boas/justas); deveres e obrigações; responsabilidade; responsabilidade na formação dos futuros cidadãos (competência dos pais/família e da escola/instituição); civismo; igualdade (“somos todos iguais”); e ao agir (lutar, correr).

## **Conclusão do Capítulo**

Neste capítulo procuramos “dar voz” às cidadãs, participantes no BIP/ZIP de Lisboa e no PAIF de Chapecó, sujeitas de intervenção. No que diz respeito à Proteção Social do Estado notámos nas narrativas que, tanto as cidadãs portuguesas, como as brasileiras, revelaram não saber muito sobre o tema. No entanto, remetem a questão da proteção social como um direito do cidadão, contudo, voltado para a matéria de segurança pública, afirmaram haver uma certa desproteção do Estado neste sentido. Quanto à política de Ação/Assistência Social as cidadãs portuguesas fizeram uma análise crítica sobre a mesma. Acreditam que existem algumas omissões do Estado no que concerne aos Subsídios, Emprego e Desemprego. No caso brasileiro, a política de Ação/Assistência Social do Brasil recebe uma avaliação positiva por parte das cidadãs entrevistadas, no sentido de que esta está bem organizada e de que o serviço está mais próximo do cidadão. Porém, as cidadãs também apresentam algumas lacunas, considerando que existem uma má distribuição dos subsídios e precariedade no valor recebido. No que diz respeito ao Serviço Social e a intervenção deste, observámos que quatro cidadãs portuguesas não

compreendem o trabalho de um assistente social, contudo, uma outra cidadã, na sua narrativa, apresentou uma avaliação negativa da intervenção de profissionais do Serviço Social. Por outro lado, no Brasil, as cinco cidadãs apresentaram experiências positivas quanto às intervenções dos assistentes sociais. No entanto, a intervenção é vista como uma “ajuda”, um “auxílio”, um “apoio”.

Em relação à Emancipação observámos que para as cidadãs portuguesas a Emancipação está essencialmente relacionada ao “Poder” e à “Liberdade”. As cidadãs brasileiras associam a Emancipação ao “Agir”, ao “Ter” e ao Ser cidadão. As cidadãs portuguesas e brasileiras, relacionam a Cidadania a: viver em sociedade; ética; valores morais; deveres e obrigações; responsabilidade; responsabilidade na formação dos futuros cidadãos; civismo; igualdade; e ao agir.





## CONCLUSÕES

O objetivo desta componente é o de agregar o resultado da análise dos dados e sinalizar indicadores de Serviço Social potenciadores de políticas de proteção e Ação/Assistência Social, para a prática emancipatória e de cidadania do Serviço Social.

Concluimos que as políticas de Proteção Social e/ou Ação/Assistência Social, em Portugal e no Brasil, são influenciadas pela corrente económica dominante, seguindo a tendência do grupo de países que estão inseridos. Constatámos que o Serviço Social, português e brasileiro, desenvolve as suas práticas profissionais condicionadas pela proximidade do neoliberalismo nas políticas de proteção social, cujas consequências são visíveis na fragmentação dos direitos (Faleiros, 2006) e no afastamento do Estado no que concerne o social, remetendo a responsabilidade da ação social para o terceiro setor e a sociedade. Verificámos que a diversidade conceptual das políticas de Proteção Social e Ação/Assistência Social, apresentadas neste estudo, têm uma influência nos modelos de Serviço Social, no entanto, mesmo assim, há proximidades entre os modelos.

Observámos que as políticas de proteção/assistência social fundamentadas em dimensões emancipatórias promovem a cidadania social ativa, mesmo que timidamente. No entanto, para que os objetivos de Emancipação e o respeito a Cidadania dos sujeitos, no individual e no coletivo, sejam melhor ajustados pelas políticas de Proteção Social, como também pelo Serviço Social, será necessário ter em atenção uma série de indicadores.

É neste contexto que defendemos a tese de que os “Indicadores do Serviço Social potenciadores de políticas de proteção e Ação/Assistência Social com base numa prática emancipatória e de cidadania incluem a proteção e garantia dos direitos sociais, através da *policy practice*, o desenvolvimento do cidadão (pessoal, económico e social) através da potencialização da capacitação/competências do cidadão, com estratégias de *empowerment* e a inovação em matéria das respostas sociais com base em práticas ecossociais e de resiliência, em equipas multidisciplinares, nas quais o Serviço Social encontra-se em ação”.

### Prática Profissional

Constatámos que o Serviço Social português enfrenta alguns constrangimentos e procura ter uma maior valorização da profissão. Dentre os constrangimentos, também destacamos o facto da sua intervenção estar “focada no problema das pessoas” e não voltada para a prevenção dos problemas. Já o Serviço Social brasileiro é profissionalmente reconhecido, sendo o assistente social brasileiro uma pessoa de referência, de confiança. Entretanto, o Serviço Social no Brasil também enfrenta alguns constrangimentos quanto aos retrocessos na política de Ação/Assistência Social que afetam diretamente a ação profissional. Observámos, na análise de conteúdo que, mesmo com as particularidades da profissão em cada país, o Serviço Social precisa estar atento a desafios e/ou dificuldades que podem ser comuns para ambos, nomeadamente:

- Ultrapassar a visão da ajuda/visão assistencialista/visão da caridade (por parte dos utentes/destinatários e organizações, por exemplo);
- Romper com as atitudes burocratas;
- Tornar *habitus* na profissão a *policy practice*;
- Dedicar-se à investigação (elaborar estudos, reflexões);
- Desenvolver um olhar aguçado sobre a questão social; e
- Envolver-se no trabalho comunitário/organização popular.

Os profissionais do Serviço Social têm diante de si desafios que precisam ser transpostos para o desenvolvimento de respostas eficazes e adequadas ao objeto de intervenção.

Nas dificuldades em desenvolver a prática profissional, pelas assistentes sociais portuguesas, estão embaraços relacionados ao utente/usuário do serviço, as políticas (Estado), como também ao próprio modelo conseguido pelo Serviço Social. Quanto ao utente, destacam-se a dificuldade que este tem em assumir compromisso, a desresponsabilização e a visão de que o assistente social vai-lhe conceder a solução, são vistos como constrangimentos pelas profissionais. No que concerne às políticas desenvolvidas, os constrangimentos observados que destacámos, na ótica das assistentes sociais portuguesas, estão relacionados com um sistema altamente burocrático, assim como as respostas assistencialistas da política que causam algumas fragilidades no sistema de ação social, acrescentando os fracos recursos financeiros destinados ao desenvolvimento das políticas. Relativamente ao modelo de Serviço Social, os obstáculos são as múltiplas funções que o profissional precisa desenvolver um papel tradicional (gabinete) sem muitas inovações destinados à burocracia (burocratas).

No caso do Brasil, há também constrangimentos que se aplicam à prática profissional. A tímida participação do cidadão/cidadã é vista como um grande desafio. No tocante à política, a ausência de programas de capacitação para o mercado de trabalho é uma dificuldade sentida para desenvolver uma prática mais eficiente. Porém, quanto às condições/suporte para desenvolver os trabalhos, as assistentes sociais observam uma deficiência na estrutura física e técnica dos equipamentos (falta de alguns profissionais na equipa, espaço reduzido, não adequado, território extenso para intervir, etc.). Outra dificuldade sentida é o acúmulo de funções, uma vez que a “demanda” é grande (procura pelo atendimento), o que resulta em excesso de trabalho para as profissionais. A necessidade de qualificação constante e permanente, para inovar no atendimento e atender às necessidades que se colocam diariamente, também é constatada pelas assistentes sociais brasileiras. Num contexto de constrangimentos, esforços para dar resposta às necessidades que se colocam no quotidiano profissional, com os recursos que têm à disposição.

Seguidamente nos preocupámos em dar voz às mulheres, às cidadãs participantes no BIP/ZIP de Lisboa e no PAIF de Chapecó, sujeitas de intervenção, com o objetivo de analisar as políticas de proteção/assistência social, como também dimensionar as práticas profissionais emancipatórias e de cidadania social do assistente social. No que diz respeito ao Serviço Social e a intervenção deste, observámos que a maioria das cidadãs portuguesas não compreendem o trabalho do assistente social. Por outro lado, no Brasil, as cinco cidadãs apresentaram experiências positivas quanto intervenções dos assistentes sociais. Observámos que além de (con)fundir a política desenvolvida através dos serviços prestados (Ação/Assistência Social) com a intervenção do Serviço Social, a intervenção é vista como uma “ajuda”, um “auxílio”, um “apoio”.

## **Proteção Social**

No que concerne à Proteção Social esta é vista, pelas assistentes sociais portuguesas, como uma resposta para proteger integralmente e dignamente o cidadão. Porém, esta apresenta alguns problemas no desenvolvimento das suas políticas, na ótica das assistentes sociais portuguesas. Uma vez que as políticas de Proteção Social têm um carácter caritativo (política de sobrevivência), além de não serem orientadas para a prevenção, elas não vão ao encontro das necessidades dos destinatários (desfasamento entre as necessidades das pessoas e as políticas que estão

desenhadas) e não prevêm necessidades mais específicas. As políticas são voltadas para “problema-resposta”, e possuem um critério de seleção (não é direito de todos), sendo também muito fiscalizadoras. Para mais, não existe um investimento em programas de capacitação que de facto são ajustáveis ao mercado de trabalho. As leis são estabelecidas de igual forma para todas as pessoas (catalogação) e cada vez mais se assiste à retração do Estado no que diz respeito às suas funções. No caso do Brasil a Proteção Social é vista pelas assistentes sociais como uma política pública, que atua na prevenção de ruturas de vínculos, de vulnerabilidades, etc. Essa é compreendida também como um conjunto de ações (envolve todas as políticas públicas - “Guarda-chuvão”) que objetiva proteger as pessoas, além de garantir e assegurar direitos. A mesma é entendida como proteção básica e proteção especial, todavia deve trabalhar a prevenção e ofertar políticas que dêem condições para as pessoas serem protagonistas das suas vidas. No entanto, as assistentes sociais, asseguram que a Proteção Social, desenvolvida pelo Estado brasileiro, apresenta uma lacuna na prevenção e no empoderamento das famílias. Apesar de se ter garantias (direitos) estabelecidas em lei, na prática não é bem assim, segundo as profissionais, dado que no desenvolvimento das políticas por vezes fica-se sem respostas (“mãos amarradas”).

Observámos que a leitura crítica que as assistentes sociais fazem neste estudo sobre a Proteção Social dos seus países é importantíssima, uma vez que ao analisar estas realidades, questioná-las, refleti-las de forma aprofundada pode-se evitar alguns equívocos no campo profissional no domínio da compreensão do modelo de estado e de sociedade, em particular do Sistema de Proteção Social (Ferreira, 2011).

No que diz respeito à Proteção Social do Estado, notámos nas narrativas das participantes dos *focus group* que tanto as cidadãs portuguesas como as brasileiras revelaram não saber muito sobre o tema. No entanto, trouxeram, para a discussão dos grupos, questões ligadas à segurança pública. As cidadãs portuguesas acreditam que o Estado deve voltar as suas ações no sentido da prevenção ao crime, por exemplo. As brasileiras remetem a questão da proteção social como um direito do cidadão, contudo, ainda voltado para a matéria de segurança pública, afirmaram haver uma certa desproteção do Estado neste sentido, levando-nos a concluir a não observância deste direito.

### **Ação/Assistência Social**

A partir do exposto constatamos que as assistentes sociais portuguesas compreendem que “quem faz a ação social é a Santa Casa de Misericórdia”, porém entendem que a Ação/Assistência Social é uma “estrutura capacitada para o bem-estar e melhoria das condições de vida de pessoas em situação de maior fragilidade” e esta deve “contribuir para o desenvolvimento da comunidade e do indivíduo”. Todavia, o “Estado, enquanto entidade protetora, deve zelar pelos interesses dos cidadãos”. As assistentes sociais asseguram que a Ação/Assistência Social em Portugal apresenta alguns obstáculos que devem ser ultrapassados, como a fragilidade do sistema e a alta burocracia. Para mais, apresenta uma prática que não está voltada para a prevenção. Além disso, há uma dependência do financiamento de projetos. A política, na ótica das profissionais portuguesas, está associada às prestações, bem como planos apresentados às famílias, que não são construídos conjuntamente, além de que apresenta uma ideia pré-estabelecida de como as pessoas devem viver (normativo). As assistentes sociais sugerem ações que devam estar voltadas para a melhoria da educação, da saúde, da formação e da cidadania, bem como para a construção/criação e desenvolvimento de projetos com lógica comunitária. Quanto à ótica das assistentes sociais brasileiras, observamos nas suas narrativas que as profissionais compreendem que a Ação/Assistência Social não é benemerência, mas sim uma política pública de garantia dos direitos, apesar de estar orientada para atender as pessoas que necessitam (seleciona as pessoas – não é direito de todos). É também uma política que deve garantir as necessidades mínimas e superar problemas. Na análise sobre a Ação/Assistência Social no Brasil, as assistentes sociais também apresentam, assim como as suas colegas portuguesas, alguns constrangimentos, como por exemplo: os cortes no orçamento (na política), o assistencialismo e a perda de direitos conquistados. Por outro lado, estas destacaram que a Ação/Assistência Social está bem estruturada nos documentos e a descentralização da mesma também é um ponto positivo. A ampliação da equipa de trabalho com outros profissionais qualificados, além do assistente social (pedagogos, psicólogos, etc.) apresenta outro ponto positivo.

A análise que se apresentou das profissionais quanto à Ação/Assistência Social, em Portugal e no Brasil, nos mostra que mudanças devem ocorrer nas políticas de ambos os países e isso impõe ao Serviço Social uma maior reflexividade e ação (*policy practice*) quanto aos caminhos e/ou respostas que levam a superar os desafios aqui apresentados.

Quanto à política de Ação/Assistência Social as cidadãs portuguesas fizeram uma análise crítica sobre a mesma. Acreditam que existam algumas falhas/omissões do Estado, como por exemplo, entre outros, uma má distribuição dos subsídios, ou seja, cidadãos que não têm direito recebem a prestação, a precariedade no valor recebido pelo subsídio, e a precariedade salarial do emprego, o que contribui para os cidadãos continuarem no subsídio. Os assuntos em discussão, quando se trata de Ação/Assistência Social, são entorno de Subsídios, Emprego e Desemprego. Porém, ao mesmo tempo que as cidadãs portuguesas levantam as falhas, elas também mostram o caminho para solucionar as lacunas. Na opinião das mesmas, o Estado deve priorizar o Emprego, no sentido de oportunizar melhores salários, criar/expandir emprego, auxiliar o cidadão na sua colocação no mercado de trabalho, etc. No caso brasileiro, a política de Ação/Assistência Social do Brasil, recebe uma avaliação positiva por parte das cidadãs entrevistadas, no sentido de que esta está bem organizada; que o CRAS está bem atendido/servido por profissionais (assistente social, psicólogo, etc.); e que o serviço está mais próximo do cidadão (os serviços encontram-se descentralizados, através dos CRAS que estão em localidades de maior vulnerabilidade). Porém, as cidadãs também apresentam algumas lacunas, designadamente a uma má distribuição dos subsídios (cidadãos que “não merecem” recebem; retirada de subsídio de cidadãos com direitos), o atraso na entrega do subsídio (cesta básica, por exemplo) e a precariedade no valor recebido através do subsídio. Contudo, as brasileiras apontam que para melhorar esta política é necessário investir no aprimoramento/aperfeiçoamento das visitas domiciliárias para as famílias cadastradas nos CRAS e assim conhecer de facto a real situação de cada família. Ao exemplificar os serviços de que tiveram acesso/direito nesta política, notámos que as brasileiras usam com uma certa recorrência os termos “ajuda” e “apoio”.

## **Emancipação**

No que diz respeito à Emancipação, as profissionais portuguesas acreditam que esta tem noções de: liberdade, autonomia, participação (ativa), conhecimento (pessoa informada - entendimento dos direitos e deveres), capacidade de pensar/refletir e responsabilidade. Porém, para que o indivíduo alcance a Emancipação existem, na ótica das assistentes sociais portuguesas, alguns obstáculos, como por exemplo: um sistema de apoios sociais que limita as pessoas e cria

dependência (assistencialismo), além de um modelo do Serviço Social que não potencia esta Emancipação, uma vez que as pessoas são moldadas pelo modelo de que o assistente social decide por elas. Estas dificuldades impostas fazem com que as pessoas não acreditem que se podem emancipar, na opinião das assistentes sociais portuguesas, o que complica ainda mais a emancipação do indivíduo. As assistentes sociais brasileiras vêem a Emancipação com noções de resiliência, potencialidades/capacidades, fortalecimento/empoderamento (*empowerment*), ter autonomia, poder decidir/poder fazer escolha, poder ter acesso a renda/emprego, independência, libertação (liberdade) e conhecimento/esclarecimento (sujeito conhecedor dos seus direitos/conhecimento da coisa pública - sujeitos esclarecidos). Frente a isso, as profissionais brasileiras vêem como limitações à Emancipação questões, como por exemplo: o domínio/controle das pessoas pelo Estado; as pessoas não se vêem capazes (de se emancipar); as políticas emancipatórias não acontecem (de facto); e a não efetivação dos direitos. Para que se conquiste a emancipação da pessoa, segundo as assistentes sociais brasileiras, é preciso investir na Educação, assim como nas políticas de Emprego/renda.

Vimos que muito do que as profissionais, portuguesas e brasileiras, apresentam e entendem por Emancipação vai ao encontro do que trabalhamos neste estudo, no Capítulo II. Especialmente questões de liberdade, autonomia, *empowerment*, capacidades, participação, etc. Isso de certa forma demonstra uma proximidade das assistentes sociais com o conceito de Emancipação. As assistentes sociais também apontam os caminhos para a Emancipação, através de investimentos na Educação e no Emprego.

Por outro lado, visto que o Serviço Social tem como orientação as práticas emancipatórias, categorizámos as intervenções voltadas à Emancipação pelas assistentes sociais portuguesas e brasileiras. Identificámos nos discursos das profissionais portuguesas, que as mesmas ao desenvolver as suas ações neste sentido procuram:

- Potencializar as competências dos sujeitos (competências podem ser desenvolvidas e reajustadas);
- Estimular a aspiração para a mudança (pessoa sentir a necessidade de mudar);
- Encontrar recursos com o sujeito/trabalhar para que o sujeito encontre a solução do problema;
- Respeitar a vontade do sujeito (ouvir o que a pessoa quer para a vida dela);

- Identificar as prioridades;
- Perceber o passado da família (história de vida);
- Estabelecer uma relação de compromisso;
- Ouvir sem preconceito;
- Dar a conhecer os direitos da pessoa;
- Não ter um “modelo para o agir da pessoa”; e
- Não tabelar as pessoas.

As assistentes sociais brasileiras, nas suas narrativas também revelam como procuram desenvolver a Emancipação nas suas práticas profissionais. Identificámos nos seus discursos, que as mesmas buscam:

- Salientar o potencial do sujeito;
- Planear junto com o sujeito e construir uma saída/solução com o mesmo (participação do cidadão);
- Mostrar os caminhos e/ou meios que o sujeito tem;
- Estimular a reflexão (sobre a realidade);
- Empoderar (trabalhar o fortalecimento do sujeito);
- Apontar que o sujeito é detentor de direitos (esclarecer)
- Salientar que o sujeito pode mudar a sua condição de vida;
- Trabalhar em grupo/coletividade; e
- Não tutelar as pessoas.

Notámos que as assistentes sociais, portuguesas e brasileiras, mesmo com alguns obstáculos que se apresentam nas políticas em que atuam, procuram desenvolver a Emancipação na prática profissional. No entanto, observámos que a Emancipação dos indivíduos, assim como da coletividade, ainda é um grande desafio para o Serviço Social e para estas profissionais, uma vez que o contexto económico e social, assim como as políticas que se apresentam têm um grande peso na vida do sujeito que se está intervindo.

Em relação à Emancipação, as cidadãs portuguesas relacionam o assunto diretamente à “emancipação da mulher”. Porém, para as portuguesas, a questão de igualdade de género ainda é um obstáculo para ser ultrapassado e assim se alcançar de facto a emancipação da mulher em todos os níveis. Observámos que para as cidadãs portuguesas a Emancipação está essencialmente



relacionada ao “Poder” e à “Liberdade” (agir, querer, fazer, etc.). As cidadãs brasileiras associam a Emancipação à questão administrativa, política e à emancipação da mulher. Assim como as portuguesas, estas cidadãs destacam que a mulher ainda busca a igualdade de gênero, apesar de muitas conquistas. Um desafio neste sentido é uma maior participação da mulher na política brasileira - ter uma maior representatividade. Para as brasileiras a Emancipação está associada ao “Agir” (buscar, correr, lutar), ao “Ter” (responsabilidade, coragem) e ao Ser cidadão (procurar direitos – “não procurar os teus direitos, você não é nada na comunidade”). Além disso, para as cidadãs brasileiras os traços psicológicos da pessoa (caráter, índole), a firmeza moral (honesto, sincero) e a aptidão/capacidade (habilidade, competência) também devem ser relacionados a Emancipação.

## **Cidadania**

No que concerne à Cidadania (ser cidadão), as assistentes sociais portuguesas compreendem a mesma como a inclusão social, assim como a participação (proactiva/ativa) na sociedade, além de que esta participação deve ser de forma democrática. Entender os direitos e os deveres, da mesma maneira que o civismo, também fazem parte da Cidadania na ótica destas profissionais. Contudo, é visto como obstáculos à Cidadania a exclusão social, bem como a catalogação da população (ideia base formatada). Uma tímida participação e a desresponsabilização do sujeito também são vistos na contramão do Ser Cidadão, na opinião das assistentes sociais. Por outro lado, o caminho para a Cidadania seria, na opinião das portuguesas, a compreensão do que se pode exigir e quais os diferentes níveis que se pode exigir, além disso é necessário respeitar as diferenças (“as pessoas não têm que ser todas iguais”) e a participação ativa, que na opinião das assistentes sociais, esta última é um caminho para a Emancipação.

Já para as profissionais brasileiras, a Cidadania circunda os Direitos (sociais, civis e políticos) e isso quer dizer que se deve conhecer os direitos e ter acesso aos mesmos. Para estas profissionais, a Cidadania se funde com a Emancipação. No entanto, os desafios que se colocam para a Cidadania são, segundo as assistentes sociais do Brasil, a falta de garantia dos direitos e a visão de “ajuda” / “favor” e não de direito. O caminho para a cidadania, na ótica das brasileiras, é a organização no coletivo.

A par do que o Serviço Social tem como orientação às práticas emancipatórias e também de cidadania, categorizamos as intervenções voltadas para a Cidadania, pelas assistentes sociais portuguesas e brasileiras. Identificámos que as profissionais portuguesas procuram:

- Informar os direitos e os deveres do sujeito;
- Trabalhar a pedagogia/educação social;
- Recorrer à emancipação, à capacitação e ao *empowerment* como estratégias de formação para a cidadania; e
- Firmar compromisso com o sujeito.

Não muito distante disso, observámos que a Cidadania, na prática das profissionais brasileiras, é trabalhada na perspetiva do direito e buscam:

- Mostrar/orientar/esclarecer que o sujeito é detentor de direitos;
- Trabalhar a reflexão sobre o ser e o estar com o sujeito; e
- Garantir direitos/ auxiliar na conquista de direitos.

Observámos que as profissionais, portuguesas e brasileiras, mesmo com alguns constrangimentos, buscam desenvolver, assim como Emancipação a Cidadania na prática profissional - embora que sejam apenas algumas dimensões destas. Contudo, notámos que o grande desafio que o Serviço Social precisa ultrapassar continua a ser a participação ativa do sujeito, a garantia dos direitos e a compreensão de que o sujeito é detentor de direitos.

As cidadãs portuguesas e brasileiras, no que diz respeito à Cidadania, colocam pontos semelhantes e relacionam a mesma a: viver em sociedade; ética; valores morais (ações voltadas no que acreditam serem boas/justas); deveres e obrigações; responsabilidade; responsabilidade na formação dos futuros cidadãos (competência dos pais/família e a escola/instituição); civismo; igualdade (“somos todos iguais”); e ao agir (lutar, correr).

Notámos que, tanto para as cidadãs portuguesas quanto para as brasileiras, alguns temas tiveram maior dificuldade que outros durante a discussão dos grupos, especialmente quando se fala na questão da Proteção Social. No caso de Portugal o Serviço Social também merece destaque quanto a isso, já que muitas não sabiam do que se tratava, porém, embora as brasileiras conheçam mais sobre a intervenção do Serviço Social e avaliam como sendo positiva, ainda assim é preciso ter em atenção a visão que as mesmas têm ao referir a questão da “ajuda” e do “apoio” em relação a esta intervenção. Quanto à Ação/Assistência Social, as cidadãs

despenderam mais tempo em fazer uma avaliação crítica da atual política dos seus países, com uma avaliação mais positiva no caso brasileiro. Entre as cidadãs portuguesas, notámos que a Emancipação e a Cidadania encontram-se mais esclarecidas para umas do que para outras, o que pode ter haver, ou não, com o nível de escolaridade entre as participantes, porém de uma maneira geral as mesmas conseguiram trabalhar os dois temas. No caso do Brasil, as cidadãs, mesmo com níveis de escolaridade mais aproximada entre si, conseguiram discutir sobre a Emancipação e a Cidadania, porém, especialmente no caso da compreensão da Emancipação, estas colocaram um maior número de matéria/responsabilidade no que diz respeito (basicamente) ao próprio indivíduo do que aspetos exteriores. No que concerne à Cidadania, esta se cruzou com a Emancipação, quando trouxeram a questão dos direitos em discussão.

### **A centralidade dos direitos nas políticas de proteção social e a *policy practice* do Serviço Social**

Portugal e Brasil consagram nas suas Cartas Magnas os direitos do cidadão, bem como nas legislações das suas políticas de Proteção Social. Apontam princípios de universalização, equidade, igualdade, etc (ver Capítulo III).

No entanto, notámos que os Estados, português e brasileiro, se vêem numa conjuntura de agravamento das expressões da questão social na atualidade, e ambos deveriam ter como prioridade, não apenas atender às questões emergenciais, mas a busca da efetivação dos direitos sociais. As políticas de combate à pobreza desenvolvidas, tanto em Portugal como no Brasil, devem ser consideradas e efetivadas como políticas públicas de garantia universal ao cidadão. Neste sentido, o assistente social é um importante mediador entre os sujeitos e o Estado em prol da proteção e afirmação dos direitos.

Há uma incompatibilidade nas legislações com o desenvolvimento das políticas de proteção social no que concerne a garantia dos direitos. Para Bobbio (2004) a questão dos direitos do homem é um problema político, dado que a dificuldade não é tanto de justificá-lo, mas sim de protegê-lo. Sendo o assistente social um especialista em políticas e um agente de mudança, é necessário que o Serviço Social empregue a *policy practice*, no sentido de proteger os direitos do cidadão e fortalecer as intervenções profissionais. Desta forma, cumprir com o compromisso de

fornecer serviços informados às políticas àqueles que delas são por direito. O profissional do Serviço Social deve defender e participar da implementação e mudança de políticas que promovam a Emancipação e a Cidadania Social.

A ideia do ser humano que escolhe livremente e é responsável pelas suas ações, presente nos discursos das assistentes sociais, vai ao encontro dos princípios de emancipação e de cidadania. No entanto, é visível na análise dos mesmos alguns constrangimentos para que o sujeito conquiste a sua autonomia, o que de certa forma causa uma dependência do bem-estar (Pearce, 1978). Esta dependência deve ser combatida pelo assistente social e ao invés disso deve-se promover políticas e práticas que visam a Emancipação e a Cidadania do sujeito.

### **Promover as competências/capacidades do sujeito**

O Serviço Social tem também entre os pressupostos centrais da profissão o *empowerment* e o reforço da capacitação dos sujeitos, neste sentido deve-se promover iniciativas que visam a capacitação e autonomia dos sujeitos (e das comunidades).

Notámos nos discursos das assistentes sociais a necessidade de potencializar as competências dos sujeitos (competências podem ser desenvolvidas e reajustadas), de treinar as competências (Guenther & Rondini, 2012) com o objetivo de emancipação.

Além de estimular as capacidades do sujeito, através da promoção do *empowerment*, já que numa perspectiva emancipatória, empoderar é o processo que permite ter voz, visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão (Horochovski & Meirelles, 2007). Neste sentido, o foco deve estar no que as pessoas são capazes de fazer e ser (Sen, 1993). Deve-se também estimular no cidadão a aspiração para a mudança (pessoa sentir a necessidade de mudar), porém, respeitando a vontade do sujeito.

Contudo, é preciso ter em mente que capacitar e desenvolver competências é um processo, e primeiramente necessita de identificar as necessidades de capacitação e possíveis habilidades do sujeito. Aperfeiçoar as competências é adquirir conhecimentos, habilidades e desenvolver atitudes, o que contribui para o empoderamento do cidadão.

No entanto, trabalhar as capacidades/competências de pessoas e comunidades que estão em situação de vulnerabilidade é um grande desafio que se coloca ao Serviço Social. O

desenvolvimento da abordagem com base na resiliência é requerido visto que é necessário identificar as capacidades de sobrevivência nas situações adversas, assim como a resistência às condições precárias de existência (Calvo, 2009). Para a emancipação a capacidade de reagir (resiliência) é primordial e deve ser considerada na intervenção.

Contudo, para além do indivíduo é necessária uma intervenção que potencie também o meio em que o sujeito está inserido, uma vez que a emancipação e a cidadania também se fazem pela coletividade, ou seja, uma intervenção que atue com o indivíduo e o ambiente, envolvendo as comunidades e os parceiros num processo participativo de construção coletiva de modelos de desenvolvimento integrado e sustentável.

### **Um modelo ecossocial para uma prática emancipatória e de cidadania social do Serviço Social**

As políticas de Proteção Social e/ou Ação/Assistência Social compõem um notável espaço para a atuação do Serviço Social favorável às variadas perspectivas teóricas, uma vez que possui um ambiente diverso. Estas particularidades requerem habilidade do assistente social para decidir quanto ao modelo de intervenção a ser aplicado para responder às necessidades dos cidadãos de forma adequada. Nessa perspectiva, “uma intervenção considerando diferentes focos pode visar o fortalecimento da autonomia, cidadania e de transformações das condições de vida” (Santos, 2018, p. 300) dos cidadãos.

Dessa maneira, a abordagem ecossocial traz um modelo inovador para o Serviço Social na sua prática profissional, dado que esta oportuniza uma intervenção abrangente, holística, e de carácter universal. Esta abordagem conecta os diversos campos teóricos de pesquisa e orienta para a importância de uma intervenção integrada e participativa, abrangendo todos os atores sociais evidenciando a capacidade de transformação das sociedades (Rocha, 2016).

Entendemos que esta abordagem para o Serviço Social é entendida como uma forma holística de olhar para o ambiente e um modo concreto de envolver de forma participativa os indivíduos na comunidade, bem como na política.

Confiamos em ações voltadas para a percepção dos sujeitos quanto à Cidadania (direitos e deveres) e à participação social; mobilizar e envolver os agentes, dos setores público e privado,

para cooperar na integração dos sujeitos de intervenção, através da identificação de possibilidades e/ou recursos para que os mesmos possam estar inseridos; capacitar o sujeito, proporcionando a sua integração comunitária - devolver “o sentimento de pertença” ao grupo; impulsionar a autonomia do sujeito de maneira proativa; consciencializar para as responsabilidades sociais do indivíduo; envolver o sujeito na tomada de decisões de ação que abrange o coletivo; e desenvolver o associativismo/mobilização.

Para além disso, é necessário ter em conta as dimensões económica, ética, social, ambiental, cultural, política, etc., na intervenção profissional. É importante realçar que os processos implicam diversas singularidades, particularmente a influência social e familiar, o acesso aos serviços, a participação cívica e política, a qualificação profissional, a escolarização, o emprego, entre outros. De maneira que é imprescindível desenvolver métodos que fortaleçam a autoestima e a autonomia dos sujeitos.

Para mais, é necessário trabalhar um desenvolvimento local integrado e sustentável, uma vez que este impulsiona o social e o humano. Isso possibilita também que comunidades sustentáveis sejam capazes de suprir as suas necessidades imediatas, descubrem e despertam as suas vocações e desenvolvem as suas potencialidades específicas, o que vem contribuir de certo modo para a sustentabilidade ecológica das comunidades mais vulneráveis (Rocha, 2016).

Esta abordagem ecossocial vem criar de forma participativa e proativa, com os sujeitos, os atores e/ou agentes, tendo em atenção o meio ambiente, uma conjuntura positiva de uso dos recursos naturais de uma forma consciente (não maior do que a sua fonte natural); um sentido de responsabilidade de comunidade; uma preocupação em transmitir uma consciência socioambiental para as próximas gerações, assim como o sentido de responsabilidade da comunidade para manutenção desse sistema. O objetivo é influenciar as condições de vida dos cidadãos a nível local, para apoiar a sua participação em diferentes processos e reforçar a sua experiência de cidadania ativa promovendo a sustentabilidade ecológica das comunidades socialmente vulneráveis (Rocha, 2016).

Tendo uma perspetiva, individual, coletiva e de meio ambiente, acredita-se que esta abordagem potencia o Serviço Social para o desenvolvimento das práticas emancipatórias e de cidadania social, dado que esta oportuniza uma intervenção abrangente, holística, e de carácter universal e que contempla as dimensões trabalhadas neste estudo.

É importante assinalar que o Serviço Social possui elementos formativos da identidade profissional, especialmente em razão dos conhecimentos teórico, operativo, ético e político, voltados para o princípio da emancipação cuja importância é indubitável e razão finalística da ação profissional. Políticas públicas e sociais construídas com base no princípio da emancipação conduzem ao fortalecimento da cidadania e da autonomia, um resultado que apoia a construção de sociedades sustentáveis, com sujeitos integrados e pró-ativos. É fundamental o desenvolvimento de uma consciência crítica do assistente social para a promoção de estratégias de ação que enfrentem estes obstáculos e fortaleçam o compromisso do Serviço Social com uma sociedade emancipada. Desta forma, o Serviço Social pode e deve ser um essencial colaborador na concepção de Políticas públicas e sociais embasadas no princípio da emancipação e que conduzem ao fortalecimento da cidadania e da autonomia, resultando numa sociedade sustentável, com sujeitos integrados e pró-ativos (Santos et al., 2018).

### **Propostas para as políticas de Proteção Social e/ou Ação/Assistência Social e o Serviço Social**

Seguidamente, associamos um conjunto de propostas, pautadas nos indicadores analisados para a prática emancipatória e de cidadania social.

### **No caso de Portugal e no âmbito da Política de Proteção Social e/ou Ação/Assistência Social, sugerimos:**

- Ajustes das fragilidades no Sistema de Ação Social;
- Dar voz ao Serviço Social como especialista em políticas e agente de mudança;
- Desburocratizar o sistema;
- Disponibilizar maior orçamento para o Social;
- Fundamento de Direito (critério);
- Garantir a participação do cidadão no desenho das políticas;
- Garantir em lei as especificidades (sem catalogação);
- Investir em programas de capacitação ajustáveis ao mercado de trabalho;
- Políticas voltadas a emancipação e a cidadania (individual e coletiva);

- Promover a sustentabilidade ecológica das comunidades socialmente vulneráveis;
- Respostas a curto prazo, médio e longo prazo; e
- Trabalhar preferentemente na prevenção ao risco (vulnerabilidades sociais).

**No âmbito da atuação do Serviço Social português na Política de Proteção Social e/ou Ação/Assistência Social**

- Atuar com mais intensidade na prevenção de problemas;
- Dedicar-se à investigação (elaborar estudos, reflexões);
- Desenvolver um olhar aguçado sobre a questão social;
- Envolver-se no trabalho comunitário/organização popular;
- Fortalecimento da identidade profissional através de movimento associativo;
- Romper com as atitudes burocratas;
- Tornar *habitus* na profissão a *policy practice*; e
- Ultrapassar as práticas voltadas ao assistencialismo.

**No caso do Brasil, quanto ao âmbito da Política de Proteção Social e/ou Ação/Assistência Social, sugerimos:**

- Atuar na efetivação das políticas na prática (papel);
- Atuar preferentemente na questão da prevenção ao risco (vulnerabilidades sociais);
- Dar voz ao Serviço Social como especialista em políticas e agente de mudança;
- Disponibilizar maior fatia do orçamento para o Social;
- Fundamentar o Direito nas políticas (critério);
- Garantir uma maior participação do cidadão no desenho das políticas;
- Investir em programas de capacitação (Emprego);
- Políticas fundamentadas em emancipação e cidadania (individual e coletiva); e
- Promover a sustentabilidade ecológica das comunidades socialmente vulneráveis.

**No âmbito da atuação do Serviço Social na Política de Ação/Assistência Social**

- Envolver-se no trabalho comunitário/organização popular;



- Fortalecer a *policy practice* para o desenvolvimento de políticas voltadas a emancipação e cidadania social;
- Fortalecer o olhar aguçado sobre a questão social;
- Investir na investigação (elaborar estudos, reflexões); e
- Transcender as práticas assistencialistas.

Para futuras perspectivas e continuidade deste estudo, sugerimos investigar as práticas do Serviço Social com os/as cidadãos/cidadãs conforme as múltiplas perspectivas teóricas e metodológicas a fim de criar novas abordagens e novos modelos para a intervenção pautados nos indicadores que aqui apresentamos.



## BIBLIOGRAFIA

- Alexander, C. (1995). Distinctive dates in social welfare history. In R. Edwards, & G. J. Hopps (Eds.), *Encyclopedia of social work* (19th ed., pp. 2631–2647). Washington, DC: National Association of Social Workers Press.
- Almond, Gabriel et al. (2001) *Comparative politics: a Theoretical Framework*. 3ª Ed. Addison-Wesley Educational Publishers Inc. New York.
- Amaro, M. I. (2008). Os campos paradigmáticos do Serviço Social: proposta para uma categorização das teorias em presença. *Locus Social*, 1/2008, 65-80
- Amaro, Maria Inês (2015). *Urgências e Emergências do Serviço Social: Fundamentos da profissão na contemporaneidade*. 2ª Ed. Universidade Católica Editora. Lisboa
- Andrade, Fabrício F. de (2011). A institucionalidade da assistência social na proteção social brasileira. *Serviço Social em Revista*, Londrina, V. 13, N.2, P. 19-44, Jan./Jun. 2011. Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/8110>> Acesso em: 16 abr 2016.
- Aristóteles (2002). *A Política*. Traduzido por Roberto Leal Ferreira. Martins Fontes. São Paulo.
- Babbie, Earl (1996). *Manual para la práctica de la investigación social*. Trad. Jasone Aldekoa, Izaskun Etxebarria, Alicia Gin. Editorial Desclée de Brouwer. Bilbao.
- Baptista, M. V. (2009). Prática social/prática profissional: a natureza complexa das relações profissionais cotidianas. In: Baptista, M. V. e O. Battini, (Org.). *A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção de conhecimento*. Veras, 2009.v. 1. São Paulo.
- Baquero, Rute (2012). Empoderamento: Instrumento de Emancipação social? Uma discussão conceitual. In *A Situação das Américas: Democracia, Capital Social e Empoderamento*. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p.173-187, jan.-abr. Disponível em <http://www.seer.ufrgs.br/debates/article/viewFile/26722/17099/>
- Bardin, Laurence (2014). *Análise de Conteúdo*. Edições 70, Lda. Lisboa.
- Beltrame, Matheus Maria (2017). *A Teoria da Emancipação em Karl Marx e Jurgen Habermas*. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa. Disponível em <http://tede.biblioteca.ufpb.br/bitstream/tede/9659/2/arquivototal.pdf>
- Benevides, Claudia do Valle (2011). *Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil?* Tese de Mestrado. Universidade Federal Fluminense.
- Bobbio, Norberto (2004). *A era dos direitos*. Editora Elsevier. Rio de Janeiro.
- Bonoli, Giuliano (1997). *Classifying Welfare states: a Two-dimension Approach*, *Journal of Social Policy*, 26, pp. 351-372

- Boschetti, Ivanete (2003). Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. *Psicol. Soc.* vol.15, n.1, pp.57-96.
- Boschetti, Ivanete (2008). O Serviço Social e a luta por trabalho, direitos e democracia no mundo globalizado. Palestra proferida na Conferência Mundial de Serviço Social, ocorrida em Salvador, em 17/08/2008.
- Boschetti, Ivanete (2009). Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: Conselho Federal de Serviço Social. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS. Disponível em <<  
[http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade\\_social\\_no\\_brasil\\_conquistas\\_e\\_limites\\_a\\_sua\\_efetivacao\\_-\\_boschetti.pdf](http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf) >. Acesso em: 10 Dez 2016.
- Boschetti, Ivanete (2012) A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. *Serviço Social e Sociedade*, n. 112, 754-803, out./dez.
- Boschetti, Ivanete (2013). Políticas de desenvolvimento econômico e implicações para as políticas sociais. *Ser social*, 15(33), 261-384, jul. / dez. 2013.
- Bordenave, Juan (1995). *O que é participação?* Editora Brasiliense. Coleção Primeiros Passos. 8ª Ed. São Paulo.
- Bourdieu, Pierre (1989). Social space and symbolic power, *Sociological Theory*, Vol.7, N.º1, pp.14-25.
- Branco, F.; Fernandes, E. *O Serviço Social em Portugal: trajetória e encruzilhada*. Disponível em: <[www.cpihts.com](http://www.cpihts.com)>. Acesso em: jul. de 2016.
- Branco, Francisco (1995). Municípios e políticas sociais em Portugal (1977-1989). *Revista Intervenção Social* n.º 11/12 (1995), pp. 183-208.
- Brasil. *Cadernos de Orientações Técnicas do CRAS e do PAIF. Proteção Social Básica*. Disponível em [www.mds.gov.br/suas](http://www.mds.gov.br/suas)
- Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- Brasil. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <  
<http://www.ibge.gov.br/home/> > Acesso em 19 de Dez. 2016.
- Brasil. IBGE (2015). *Pesquisa Nacional por Amostra e por Domicílio, PNAD*. Disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>
- Brasil, Lei n.º 8.212 (1991). *Lei Orgânica da Seguridade Social*. Brasília: DF, 24 de julho de 1991.
- Brasil, Lei n.º 10.836 (2004). *Lei que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*. Brasília: DF, de 9 de janeiro de 2004.

- Brasil, Lei Orgânica da Assistência Social (1993). Lei n.º 8.742/93 de 7 dezembro de 1993 e Lei 12.435/2011 de 6 de julho de 2011 que altera a lei anterior, Lei 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.
- Brasil, Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2012). Resolução n.º 33 de 12 de dezembro.
- Brasil, Portaria n.º 116 de 23 de outubro (2013). Dispõe sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e o seu cofinanciamento federal, por meio do Piso Básico Fixo, e dá outras providências.
- Brasil, Portaria n.º. 448 de 2002, do Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br) Acesso em agosto 2017.
- Capucha, Luís (2005). *Desafios da Pobreza*. 1ª Edição. Celta Editora. Oeiras.
- Cardoso, Júlia (2012). *Ação Social nos Municípios portugueses: potencialidades e limitações*. Tese Doutoramento em Serviço Social. Repositório ISCTE-IUL. Lisboa.
- Cardoso, Júlia (2013). *Assistência, Ação Social e Municípios: apontamentos históricos e desafios*. Lusíada. *Intervenção Social*, Lisboa, n.º 41 [1º semestre de 2013] pp. 121-140
- Carloto, Cássia Maria & Silvana Aparecida Mariano (2010). No meio do caminho entre o privado e o público: um debate sobre o papel das mulheres na política de assistência social. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 18(2): 451-471, maio-agosto/2010
- Carmo, R. M. & Cantante, F. (2014). Precariedade, desemprego e proteção social: caminhos para a desigualdade? *Observatório das Desigualdades*, ISCTE-IUL, CIES-IUL. Disponível em <<http://wp.me/p4h6tu-m3>> Acesso em 10 de Out. 2016.
- Carvalho, Maria Irene & Carla Pinto (2015). Desafios do Serviço Social na atualidade em Portugal. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 121, p. 66-94, jan./mar. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282015000100066&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282015000100066&lng=pt&nrm=iso&tlng=en)> Acesso em; 10 abril 2016.
- Carvalho, Maria Irene (2010). Serviço Social em Portugal: percurso cruzado entre a assistência e os direitos. *Revista Serviço Social & Saúde*. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 10, Dez.
- Carvalho, Maria I. L. B. (2006). *Social work and welfare system in some European countries: commonalities and differences in Germany, Portugal and Spain*, 12 pp. Disponível em [www.cpihts.com](http://www.cpihts.com): CPIHTS.
- Castel, Robert (1996). Les marginaux dans l'histoire. In *L'exclusion l'état des savoirs*. Serge Paugam. Éditions la Découverte. Paris. Pp. 32-41.

- CFESS (1996). Serviço Social a caminho do século XXI: o protagonismo ético-político do Conjunto CFESS-CRESS. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 50.
- Chalhoub, Sidney (2001). Trabalho, Lar e Botequim: cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da *belle époque*. São Paulo: editora da UNICAMP.
- Chapecó, Lei Orgânica do Município (1990). Câmara Municipal. Lei orgânica do município de Chapecó. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-chapeco-sc>>. Acesso em 12 Set 2016
- Comissão Económica para América Latina e Caribe -CEPAL (2016). Panorama Social de América Latina 2015. Colección Informes Anuales. Santiago: Nações Unidas. Acesso em 23 de Dez. 2016 de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-panorama-social-america-latina-2015>
- Costa, Alfredo Bruto da (1984). Conceito de Pobreza. Estudos de Economia, vol. 1v, n.º 3, Abr.-Jun.
- Costa, Alfredo Bruto da (1998). Exclusões Sociais. 1ª Edição. Cadernos Democráticos. Gradiva. Lisboa
- Costa, Joana et al. (2005). A face feminina da pobreza: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil. IPEA. Texto para discussão n.º 1137. Brasília, novembro de 2005. Disponível em <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1649/1/TD\\_1137.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1649/1/TD_1137.pdf)> Acesso em 12 Dez 2016.
- Costa, A.M., & Vieira, N.A. (2013). Participação e controle social em saúde. In Fundação Oswaldo Cruz. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 3. pp. 237-271. ISBN 978-85-8110-017-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.
- Couto, Berenice Rojas & Tiago Martinelli (2009). O Serviço Social e O Sistema Único de Assistência Social (SUAS): desafios éticos ao trabalho profissional. Argumentum. Vitória, v. 1, n.1, p. 92-105, Julh/Dez.
- Dominelli, Lena (2002). Anti-Oppressive Social Work Theory and Practice. London. Palgrave Macmillan.
- Dominelli, Lena (2012). Green Social Work: From Environmental Crises to Environmental Justice. Polity Press.
- Draibe, Sônia Miriam (1993). O *Welfare State* no Brasil: Características e Perspectivas. Caderno n.º 8. UNICAMP Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). Campinas. 1-53
- EAPN Portugal, Rede Europeia Anti Pobreza (2012). Relatório 2011. Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa. Sérgio Aires (coord.). Edição 2012.
- Erickson, Frederick (1986). Qualitative methods in research on teaching. In M. C. Wittrock (ed.), Wittrock, M. C. (ed.), Handbook of Research on Teaching, pp.119-161. New York: Macmillan.
- Esping-Andersen, Gota (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princenton University Press.
- Eurostat. Disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

- Faleiros, Vicente de Paula (2006). Inclusão social e cidadania. ISCW Conference. 32nd International Conference on Social Welfare. Brasília. Disponível em [http://www.icsw.org/images/docs/Events/2006\\_Brazil/17\\_07\\_PDF/vicente\\_faleiros.pdf](http://www.icsw.org/images/docs/Events/2006_Brazil/17_07_PDF/vicente_faleiros.pdf) Acesso em 03 Jan 2017.
- Faleiros, Vicente de Paula (2009). A Política Social do Estado Capitalista. 12ª Ed. Editora Cortez. São Paulo.
- Faleiros, Vicente de Paula (2010). As reformas da seguridade social: o contexto mundial e o caso canadense. *Ser Social*, n. 4, pp. 195-233
- Ferreira, Jorge M. L. (2008). Trajetórias e produção do conhecimento do Serviço Social Português. O papel do Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa – ISSSL. *Lusíada. Intervenção Social*, Lisboa, n.2 32-34/2008
- Ferreira, Jorge M. L. (2011a). A investigação em Serviço Social: Modelos para a Compreensão da Realidade. *Lusíada. Intervenção Social*, Lisboa, n.º 38. pp. 99-113.
- Ferreira, Jorge M. L. (2011b). Contributos para o debate da epistemologia em serviço social. *Trabajo Social Global*. Granada. Vol. 2, n.º 3. Junio. 63-77.
- Ferreira, Jorge M. L. (2014). Serviço Social: profissão e ciência. Contributos para o debate científico nas ciências sociais. *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 27-2 (2014) 329-341. ISSN: 0214-0314. Disponível em <[http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_CUTS.2014.v27.n2.44782](http://dx.doi.org/10.5209/rev_CUTS.2014.v27.n2.44782)>
- Ferreira, Jorge M. L. (2016). Reconfiguração do Serviço Social no Século XXI numa Sociedade Mundializada. P. 128-144. In *Serviço Social Portugal Brasil: Formação e Exercício em tempos de crise*. Org. BRAZ, Marcelo et al. *Papel Social*. Campinas.
- Freire, Paulo (1969). Educação para a Prática da Liberdade. 2ª ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro.
- Freire, Paulo (1970). *Pedagogy of the Oppressed*, New York, The Continuum Publishing Company.
- Freire, Paulo (1975). *Pedagogia do Oprimido*. 2ª ed. Afrontamento. Porto
- Freire, Paulo (1979). *Conscientização. Teoria e Prática da Libertação. Uma Introdução ao Pensamento de Paulo Freire*. Tradução de Kátia de Mello e Silva. São Paulo: Cortez e Moraes.
- Freire, Paulo (1986). *Educação e mudança*. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, Paulo (1996). *Pedagogia da Autonomia. Saberes necessários à Prática Educativa*. 25ª ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra.
- Gough, I., Eardley, T. Bradshaw, J., Ditch, J. and Whiteford, P. (1996). *Social assistance in OCDE countries. A study carried out on behalf of the Department of Social Security and the OECD by the Social Policy Research Unit. Volume: Synthesis Report. Research Report No. 46*. London.

- Gough, I., J. Bradshaw, J. Ditch, T. Eardley, P. Whiteford (1997). Social Assistance in OECD Countries. *Journal of European Social Policy*. 1997.7.(1)
- Gough, Ian (2000). From welfare to workfare: social integration or forced labour? In European seminar: Policies and instruments to fight poverty in the European Union: the guarantee of a minimum income. 1-2 February 2000, Lisbon, Portugal.
- Giddens, Anthony (2013). *Sociologia*. Revista e atualizada por Philip W. Sutton. 9ª Edição. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gohn, Maria da Glória (2004). Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saude soc.*, Ago 2004, vol.13, no.2, p.20-31. ISSN 0104-1290. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902004000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000200003&lng=pt&nrm=iso) Acesso em 16 Ago. 2016.
- Gorczewski, Clovis & Nuria Belloso Martin (2011). A necessária revisão do conceito de cidadania: Movimentos Sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática, Santa Cruz do Sul, RS, Edunisc.
- Gramsci, A. (1971). Selections from the prison notebooks. In A. Hoare & G. N. Smith (Eds. & Trans.). London, England: Lawrence & Wishart.
- Gramsci, A. (1977). Selections from political writings 1910–1920. London, England: Lawrence & Wishart.
- Gramsci, A (2001). *Cadernos do cárcere*. Tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 2a ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.
- Guedes, Renato & Rui Viana Pereira (2013). Quem paga o Estado Social? 21-70. In Varela, Raquel Quem paga o Estado Social? Onde nos leva esta crise económica? O Estado de bem-estar social Europeu tem futuro? Dívida pública: Dívida de todos os negócios de alguns? Lisboa: Bertrand Editora.
- Guerreiro, Maria Pandolfi (2010). *Análise dos Gastos Sociais Brasileiros na Perspectiva do Estado de Bem-Estar Social: 1988 a 2008*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói.
- Guenther, Zenita Cunha, & Rondini, Carina Alexandra. (2012). Capacidade, dotação, talento, habilidades: uma sondagem da conceituação pelo ideário dos educadores. *Educação em Revista*, 28(1), 237-266. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-46982012000100011>
- Gutiérrez, Lorraine (1990). Working with women of color: an *empowerment* perspective, *Social Work*, Vol. 35, N.º2, pp.149-153.
- Hespanha, P. (2008). Políticas Sociais: novas abordagens, novos desafios. *Revista de Ciências Sociais*, 39(1), 5-15.



- Herriger, Norbert (2009). *Empowerment in der Arbeit mit Menschen mit Behinderung. Eine kritische Reflexion.* Düsseldorf Universitätsstr. 4 Nov. 2009. Disponível online <http://www.alle-inklusive.de/wp-content/uploads/2009/11/vortragsskript-herriger-empowerment.pdf> Acesso em 29 de Jun 2016.
- Hermany, Ricardo & Dartagnan Limberger Costa (2009). A necessária superação do modelo representativo hegemônico na construção do empoderamento social local. *Revista do Direito, Santa Cruz do Sul*, v. 32, n. 2, p. 78-91, jul.-dez.2009. Disponível em <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/issue/view/70> Acesso em 29 de Jun 2016.
- Howell, Fiona (2001). Social Assistance: Theoretical Background, in *Social Protection in Asia and the Pacific.* Asian Development Bank, 257-306.
- Horochovski, R. R. & Meirelles, G (2007). Problematizando o conceito de empoderamento. In: *Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, Florianópolis.* Disponível em: [http://www.sociologia.ufsc.br/npms/rodrigo\\_horochovski\\_meirelles.pdf](http://www.sociologia.ufsc.br/npms/rodrigo_horochovski_meirelles.pdf).
- Iamamoto, Marilda Vilela & Raul de Carvalho (1983). *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.* Editora Cortez. São Paulo.
- Iamamoto, Marilda Villela (2008). *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.* Editora Cortez. São Paulo.
- Iamamoto, Marilda (2009). *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional.* 17ª Ed. Editora Cortez. São Paulo.
- Iamamoto, Marilda Vilela & Raul de Carvalho (2011). *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.* 34. ed. São Paulo: Cortez.
- Iamamoto, Marilda Vilela (2017). 80 anos do Serviço Social no Brasil: a certeza na frente, a história na mão. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 128, p. 13-38, jan./abr. 2017
- INE, Instituto Nacional de Estatística (2011). *Recenseamento da População e Habitação. Censo 2011.* Disponível em <http://mapas.ine.pt/map.phtml> Acesso em 14 Set. 2016.
- INE, Instituto Nacional de Estatística (2014). *Estatísticas Demográficas 2014. Edição 2015. E Estatísticas Oficiais.* ISSN: 0377-2284. ISBN: 978-989-25-0312-7
- Joaquim, Cláudia (2015). *Proteção social, terceiro setor e equipamentos sociais: Que modelo para Portugal? Cadernos do Observatório.* Lisboa: Observatório sobre Crises e Alternativas. CES.
- Kant, Immanuel (2007). *Fundamentação da Metafísica dos Costumes.* (Trad) Paulo Quintela. Edições 70. Lisboa.
- Kant, Immanuel (2009). *Resposta à Pergunta: que é o Iluminismo?* In *A paz perpétua e outros opúsculos.* (Trad.) Artur Mourão. Edições 70. Lisboa

- Kerstenetzky, Celia Lessa (2011). Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o “*catching up*” social brasileiro. Texto para Discussão n.º 34. Faculdade de Economia. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro
- Leite, António Nogueira (2010). A internacionalização da economia portuguesa. *Relações Internacionais* (R:I), (28), 119-132. Recuperado em 13 de janeiro de 2017, de [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992010000400009&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992010000400009&lng=pt&tlng=pt).
- Lenoir, René (1974). *Les Exclus: Un Français sur Dix*. Paris: Editions du Seuil.
- Lolis, Dione (2001). Solidariedade e Política Social. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 3, n. 2, p. 149-171, jan./jun. 2001. Disponível em <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/n2v3.pdf#page=31> Acesso em 23 Nov. 2016.
- Lourenço, Maria dos Prazeres (2005). *Pobreza e Exclusão Social e Políticas Sociais em Portugal. Uma Análise de Políticas Sociais na Relação com a Pobreza*. Direcção Geral da Segurança Social. Disponível em [»http://www4.seg-social.pt/documents/10152/18931/Pobreza\\_exclusao\\_social\\_politicas\\_sociais\\_Portugal«](http://www4.seg-social.pt/documents/10152/18931/Pobreza_exclusao_social_politicas_sociais_Portugal) Acesso em 03 abril 2016.
- Lousao, Antoine (2009). A participação política e os desafios da inclusão - aspectos normativos da teoria democrática. *Diversitates*, Vol. 01, N. 2 (Dezembro-2009).
- Lindo, Carlos Manuel Gaspar Lopes (2014). *O semipresidencialismo no Portugal democrático: um estudo longitudinal*. Tese de Mestrado em Ciência Política. Universidade de Lisboa.
- Madec, Annick e Numa Murard (1995). *Cidadania e Políticas Sociais*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Maia, Fernando M. (1985). *Segurança Social em Portugal. Evolução e Tendências*. IED.
- Marcoux, A. (1998). The feminisation of poverty: claims, facts and data needs. *Population and Development Review*, 24(1), pp. 131–139.
- Marshall T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Printed in Great Britain at the University Press, Cambridge. The syndics of the Cambridge University Press.
- Martins, Alcina (1995). Gênese, emergência e institucionalização do serviço social português - a escola normal social de Coimbra. *Intervenção Social*, n.º 11/12 (1995). Universidade Lusíadas. Lisboa. Disponível em < [http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/is/article/view/1265/pdf\\_1](http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/is/article/view/1265/pdf_1)>
- Marx, Karl (1989). *A questão judaica*. (Trad) Artur Morão. Lusosofia.press. Disponível em <[http://www.lusosofia.net/textos/marx\\_questao\\_judaica.pdf](http://www.lusosofia.net/textos/marx_questao_judaica.pdf)> Acesso em 06 de abril de 2016.
- Matthies, Aila-Leena & Kati Narhi, David Ward (2001). *The Eco-social approach in Social Work*. Sophi.

- Mauriel, Ana Paula Ornellas (2010). Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. *Revista Katálisis*, 13(2), 173-180.
- Maximo e Melo, Natália (2014). A trajetória da política nacional para a população em situação de rua no Brasil a partir de um estudo de caso. *Acta do VIII Congresso Português de Sociologia: 40 anos de democracia(s): progressos, contradições e prospetivas*. Universidade de Évora 14 a 16 de abril de 2014.
- Medeiros, Marcelo & Joana Costa (2008). Is There a Feminization of Poverty in Latin America? *World Development* 36 (1): 115-127.
- Mendes, Fernando Ribeiro (1995). Por onde vai a segurança social portuguesa? in *Análise Social*, vol. xxx (131-132).
- Mozzicafreddo, Juan (1997). *Estado-providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras. Editora Celta. 2ª Edição.
- Muniz, Egli (2005). *Os Serviços de proteção social. Um estudo comparado entre Brasil e Portugal*. São Paulo: Cortez Editora.
- Nações Unidas, CEPAL (2015). *Panorama Social da América Latina*. Disponível em [http://repositorio.CEPAL.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600175\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://repositorio.CEPAL.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600175_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y)
- Nações Unidas (2015). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Relatório do Desenvolvimento Humano. O trabalho como motor do desenvolvimento humano. Disponível em [http://www.cite.gov.pt/pt/destaques/complementosDestqs2/2015\\_human\\_development\\_report\\_1.pdf](http://www.cite.gov.pt/pt/destaques/complementosDestqs2/2015_human_development_report_1.pdf)
- Netto, José Paulo (2015). O Projeto Ético-político Profissional do Serviço Social Brasileiro. *Lusíada. Intervenção Social*, Lisboa, n.º 42/45 (2º semestre de 2013 a 1º semestre de 2015).
- Ninacs, W. (1995). *Empowerment et Service Social: aproches et enjeux*. *Service Social*, Vol. 44. Nº 1. Disponível em <<http://www.erudit.org/revue/ss/1995/v44/n1/706681ar.pdf>>
- Närhi, Kati & Aila-Leena Matthies (2016). *The ecosocial approach in social work as a framework for structural social work*. First Published June 14, 2016. <https://doi.org/10.1177/0020872816644663>
- Normando, Priscilla (2012). Um breve estudo sobre o conceito de responsabilidade. *Intuitio*. v. 5, n. 2. P 249-265. PUC-RS. Porto Alegre.
- Oliveira, Victor Rodrigues de, & Paulo de Andrade Jacinto (2015). Crescimento pró-pobre ou empobrecedor? Uma análise para os estados brasileiros, no período 1995-2011. *Nova Economia*. Belo Horizonte. 25 (1) 161-180 janeiro-abril de 2015.
- Observatório sobre Crises e Alternativas (2013). *Primeiro Relatório Preliminar*. Centro de Estudos Sociais. Universidade de Coimbra. Acesso em 23 de dez. 2016 de [http://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/Relatorio\\_Anatomia\\_Crise\\_final\\_\\_.pdf](http://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/Relatorio_Anatomia_Crise_final__.pdf)

- Organização Internacional do Trabalho -OIT (2014). Relatório Mundial sobre a Proteção Social, 2014-2015. Geneva, Switzerland: Departamento de Comunicação e de Informação Pública, Bureau international du Travail. Acesso em 3 de jan. 2017 de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_245157.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_245157.pdf)
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). OECD Data, Social Spending. Acesso em 23 de dez. 2016 de <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm>
- Pearce, Diane (1978). The feminization of poverty: Women, work and welfare. *Urban and social change review*, Special Issue on Women and Work. Volume 11, Numbers 1 and 2. Pp. 28-36.
- Pequeno, Marconi (2007). Sujeito, Autonomia e Moral. In Silveira, Rosa Maria Godoy. Educação em Direitos Humanos: Fundamentos Teóricos e Metodológicos. P. 187-207. Editora Universitária. João Pessoa.
- Pereira, Potyara (2007). A assistência social prevista na constituição de 1988 e operacionalizada pelo PNAS e pelo SUAS. *Ser Social*, n.º 20. pp 63-83. Jan/Jun. Brasília.
- Pereira, Potyara (2012). Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.
- Pereira, Potyara (2013). Proteção social contemporânea: cui prodest? *Serviço Social & Sociedade*, (116), 636-651.
- Pereirinha, José António et al. (2008). *Género e Pobreza: Impacto e Determinantes da Pobreza no Feminino*. Coleção estudos de género 4. Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género. Lisboa
- Pereirinha, José António & Daniel F. Carolo (2009). A Construção do Estado-Providência em Portugal: evolução da despesa social de 1935 a 2003. Documento de Trabalho/ Working Paper n.º 36. Gabinete de História Económica e Social. Lisboa.
- Perista, Pedro & Isabel Baptista (2010). A estruturalidade da pobreza e da exclusão social na sociedade portuguesa: conceitos, dinâmicas e desafios para a acção. *Fórum Sociológico*. N.º 20, II Série. p. 39-46. 2010. Disponível em: < [http://forumsociologico.fcsh.unl.pt/PDF/FS20\\_4artigo.pdf](http://forumsociologico.fcsh.unl.pt/PDF/FS20_4artigo.pdf)> Acesso em: 15 Abr 2016.
- Pochmann, Marcio (2015). Ajuste económico e desemprego recente no Brasil metropolitano. *Estudos Avançados*, 29(85), 7-19.
- Portugal, Constituição (1976). Constituição da República Portuguesa.
- Portugal (1984). Lei n.º 28/84 de 14 de agosto, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social. Lisboa.

- Portugal (2000). Lei n.º 17/2000 de 08 de agosto, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social. Lisboa.
- Portugal (2002). Lei n.º 32/2002 de 20 de dezembro, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social. Lisboa.
- Portugal (2007). Lei n.º 04/2007 de 16 de janeiro, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social. Lisboa.
- Portugal, Decreto-lei n.º 70/2010 de 16 junho. Estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade.
- Portugal (2013). Lei n.º 83-A. Lei que procede à primeira alteração à Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social. Lisboa: 30 de dezembro de 2013.
- Portugal. INE. Instituto Nacional de Estatística. Disponível em <[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine\\_main&xpid=INE](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE)> Acesso em 23 de dez. 2016.
- Portugal (2006-2008). Plano Nacional de Acção para a Inclusão. Fundo Social Europeu e Governo Português.
- Portugal. Pordata. Bases de Dados Portugal Contemporâneo. Disponível em <<http://www.pordata.pt/>> Acesso em 23 de dez. 2016.
- Portugal. Pordata, Números dos municípios e regiões de Portugal. Quadro-resumo: Lisboa. Disponível em <[http://www.pordata.pt/Municipios/Quadro+Resumo/Lisboa+\(Munic%C3%ADpio\)-6975](http://www.pordata.pt/Municipios/Quadro+Resumo/Lisboa+(Munic%C3%ADpio)-6975)> Acesso em 13 set. 2016.
- Ragin, Charles C. (1987). *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press. Berkeley.
- Reche, Daniella; & Maria Inês Sugai (2008). A influência do capital agroindustrial na distribuição sócio-espacial urbana do município de Chapecó no sul do Brasil. *Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*. Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/257.htm>>. Acesso em 12 Set. 2016.
- Rezende, Ilma (2009). Serviço Social: sua especificidade como profissão prática-interventiva. *In Serviço Social e Políticas Sociais*. Org. Ilma Rezende e Ludmila Fontenele Cavalcanti. Série Didáticos. Editora UFRJ.
- Richmond, Mary Ellen (1917). *Social Diagnosis*. Forgotten Books. New York.
- Roberts, Bryan (1997). A Dimensão Social da Cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. n. 33, a 12. Disponível em <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_33/rbcs33\\_01.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_33/rbcs33_01.htm)>

- Rocha, Helena M. B. C. C. L. (2016). Serviço Social e Ambiente: a sustentabilidade ecológica das comunidades socialmente vulneráveis. Tese Doutoral ISCTE-IUL. Lisboa. Disponível em <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/11964/1/TeseDoutVF-HelenaRocha%20Agosto2016.pdf>
- Rodrigues, Fernanda (1999). Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal. Lisboa: ISSScoop. CPIHTS.
- Rodrigues, Fernanda & Maria Manuela Figueira (2003). Acção Social: Percurso e relação com os fenómenos e intervenção no campo dos problemas sociais. In: Rodrigues, Fernanda (Coord.). Acção Social na área da Exclusão Social. Lisboa: Universidade Aberta, 2003. P. 7-28
- Rodrigues, Eduardo Vítor (2010). O Estado e as Políticas Sociais em Portugal. Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP, Vol. XX, pág. 191-230
- Rodrigues, Osvaldino Marra & Elnora Gondim (2012). Descartes e Sartre: a questão da liberdade. E. Ensaios Filosóficos, Volume VI - Outubro/2012. P. 113-128.
- Rodrigues, C. F. (2014). Portugal 1989/2009, p. Uma década na redução da pobreza. Em Fernando Ribeiro-Mendes e Nazaré da Costa-Cabral (Org.). Por onde vai o Estado Social em Portugal? (pp 68-98). Porto: Vida Económica.
- Rosanvallon, Pierre (1984). A Crise do Estado-Providência. Editorial Inquérito. Lisboa.
- Rowntree, Benjamin Seebohm (1902). Poverty: a study of town life. Second Edition. Macmillan and Co Limited. London
- Sá, Isabel dos Guimarães (1996). “As Confrarias e as Misericórdias”, em Oliveira, César (org.). História dos Municípios Portugueses. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Sant’Ana, Ruth Bernardes de (2009). Autonomia do Sujeito: As Contribuições Teóricas de G. H. Mead. Psicologia: Teoria e Pesquisa. Out-Dez 2009, Vol. 25 n. 4, pp. 467-477. Brasília.
- Santos, Boaventura de Souza (2008). Do pós-moderno ao pós-colonial: e para além de um e de outro. Travessias: Revista de Ciências Sociais e Humanas de Língua Portuguesa. 6/7. P. 15-36. Centro de Estudos Sociais. Coimbra.
- Santos, Boa Ventura de Souza (2013). Pela mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade. 9ª Edição. Almedina. Coimbra.
- Santos, Cláudia Mônica & Alcina Martins (2016). A formação do assistente social em Portugal: tendências críticas em questão. R. Katál., Florianópolis, v. 19, n. 3, p. 324-332, out./dez.
- Santos, Cláudia P. C. dos (2018). A assistência estudantil brasileira e a ação social portuguesa nas universidades públicas: do conhecimento à prática informada em Serviço Social. Tese Doutoral. ISCTE-IUL. Lisboa. Disponível em [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/16232/1/claudia\\_chupel\\_santos\\_tese\\_mestrado.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/16232/1/claudia_chupel_santos_tese_mestrado.pdf)

- Santos, Cláudia P.C.; Valduga, Tatiane; & Ferreira, Jorge (2018). *Social work in the web of social protection: Contexts and alternatives*. International Social Work. Sage. DOI: 10.1177/0020872818788924
- Santos, Giselli Caetano dos & Arcoverde, Ana C. Brito (2011). Pobreza: Conceitos, mensuração e enfrentamento no Brasil. Jornada Internacional de Políticas Públicas: Estado, Desenvolvimento e Crise do Capital. São Luís: Universidade Federal do Maranhão / Centro de Ciências Sociais, / Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas.
- Sen, Amartya (1983). Poor, Relatively Speaking. Oxford Economic Papers, New Series, Vol. 35, No. 2 (Jul., 1983), pp. 153-169
- Sen, Amartya (1993). Capability and Well-Being. In: Nussbaum, Sen The Quality of Life. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, Amartya (1999). Development as freedom. First Published. Oxford University Press
- Sewpaul, V. & A.K. Larsen (2014). *Community development: Towards an integrated emancipatory framework*, In A. K. Larsen, V. Sewpaul, & G. Oline (Eds.), Participation in Community Work: International Perspectives. London: Routledge
- Sewpaul, Vishanthie, Thobeka Ntini, Zama Mkhize, Snegugu Zandamela (2015). *Emancipatory Social Work Education and Community Empowerment*. International Journal of Social Work and Human Services Practice. Horizon Research Publishing. Vol.3. No.2 April 2015, pp. 55-62
- Silva, Pedro Adão (2002). O Modelo de *Welfare* da Europa do Sul. Reflexões sobre a utilidade do conceito. Sociologia, Problemas e Práticas, n.º 38, 2002, pp. 25-59
- Silva, Luiz Etevaldo (2013). O sentido e significado sociológico de emancipação. Revista e-Curriculum, São Paulo, n.11 v.03 set./dez.
- Silva, C. M. P. (2014). O futuro do Seguro Social: regressar ao essencial no contexto do Modelo Social Europeu. Em Fernando Ribeiro-Mendes e Nazaré da Costa-Cabral (Org.). Por onde vai o Estado Social em Portugal? (pp 171-189). Porto: Vida Económica.
- Simões, José Pedro (2007). Cursos de Serviço Social no Brasil. Serviço Social & Realidade, Franca, 16(1): 186-204.
- Sousa, Fernando de. (2000). Portugal e a União Européia. Revista Brasileira de Política Internacional, 43(2), 192-200. <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292000000200009>
- Sposati, Aldaíza (1998). Exclusão social abaixo da linha do Equador. Comunicação originalmente apresentada no Seminário Exclusão Social. PUC/SP, em 23/04/98, com os professores Sergé Paugam, do Institut National de la Statistique et des Études Économiques – França e Lúcio Kowarick, da USP. Disponível em < <http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/exclusao.pdf>> Acesso em 23 Dez 2016.

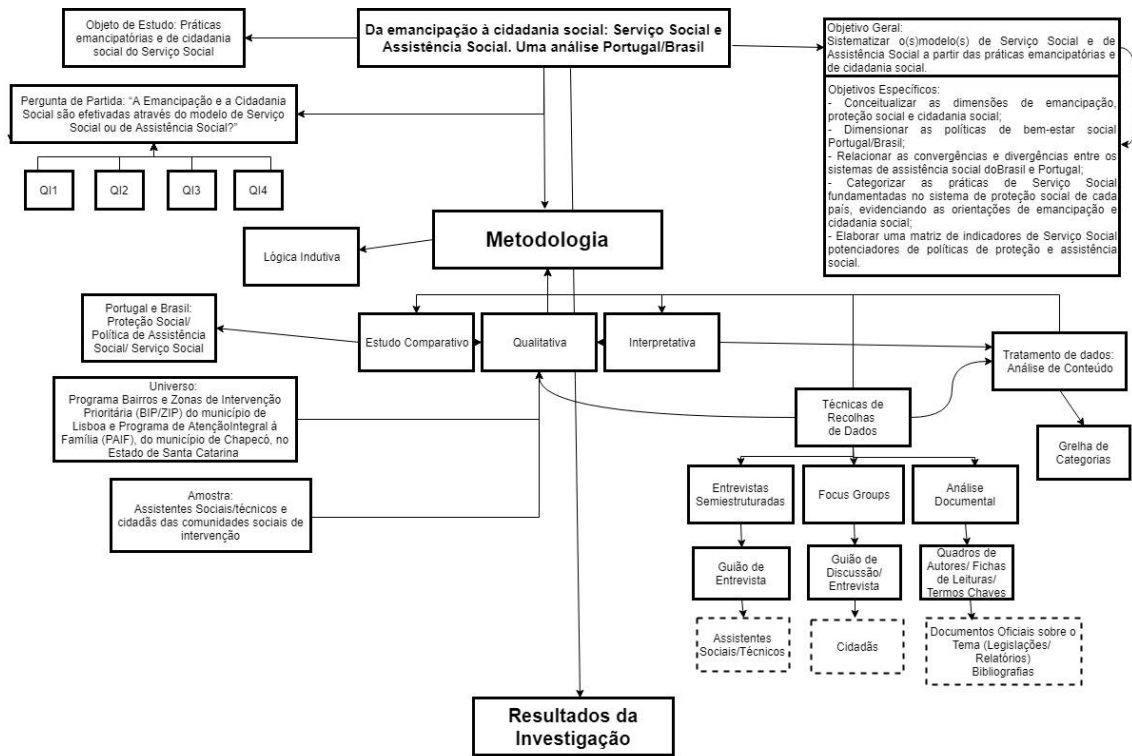
- Sposati, Aldaíza (2007). A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social. Cortez, São Paulo.
- Sposati, Aldaíza (2013). Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013
- Therborn, Göran. (2010). Os campos de extermínio da desigualdade. *Novos Estudos. CEBRAP*, (87), 145-156. <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002010000200009>
- Tew, Jerry (2006). *Understanding Power and Powerlessness: Towards a Framework for Emancipatory Practice in Social Work*. *Journal of Social Work* 6(1): 33-51. April 2006. DOI: 10.1177/1468017306062222
- To, Siu-ming, 2007, Empowering school social work practices for positive youth development: Hong Kong experience, *Adolescence*, Fall, Vol. 42, N°16, pp.555-567.
- Tonet, Ivo (2013). Interdisciplinaridade, formação humana e emancipação humana. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 116, p. 725-742, out./dez.
- Townsend, Peter (1979). *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles. Disponível em <<http://www.ucpress.edu/op.php?isbn=9780520039766>> Acesso em 06 Dez 2016.
- Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2014). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília. Brasil.
- Valduga, Tatiane Lúcia (2016). *Ação/Assistência Social: os desafios do exercício profissional em Portugal e no Brasil*. In *Serviço Social Portugal-Brasil: formação e exercício em tempos de crise*. Org. Alcina Martins, Cláudia Mônica dos Santos, Dulce Serra Simões, Jorge Ferreira e Marcelo Braz. Cap. 9. Editora Papel Social. Campinas. Brasil
- Valduga, Tatiane & Jorge Ferreira (2016). *A Assistência Social em pauta: os constrangimentos para o Serviço Social no Brasil e em Portugal*. In *A Gestão da Proteção Social em Debate*. Org. Jolinda de Moraes; Emanuel Luiz Pereira e Marinalva de Sousa Conserva. Ed. 1. E-book. Editora CCTA/UFPB. João Pessoa. Brasil. Disponível em <[http://www.cchla.ufpb.br/wp-content/uploads/2017/04/ebook-tematico-1\\_a-gestao-da-protecao-social\\_concluid.pdf](http://www.cchla.ufpb.br/wp-content/uploads/2017/04/ebook-tematico-1_a-gestao-da-protecao-social_concluid.pdf)>
- Valduga, Tatiane Lúcia, Tatiana Dantas Calmon & Cláudia Priscila C. dos Santos (2017). Os sistemas de proteção social em Portugal e no Brasil: uma agenda para o Serviço Social. *Trabajo Social Global - Global Social Work* [online]. Vol. 7, no. 12, p. 25-46. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10481/47009>
- União Europeia, (2000). *Estatégia de Lisboa*. Conselho Europeu de Lisboa. 23 e 24 de Março de 2000. Disponível em: < [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm)> Acesso em 01 maio 2016.



- Yazbek, Maria Carmelita (2008). Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: Brasil. CapacitaSUAS V.1. SUAS: configurando os Eixos de Mudança/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- 1 ed. Brasília: MDS
- Yazbek, Maria Carmelita (2010). Serviço Social e pobreza. Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 153-154 jul./dez. 2010
- Yazbek, Maria Carmelita (2014). A dimensão política do trabalho do assistente social. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 120, p. 677-693, out./dez. 2014 677. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.004>
- World Bank (2016). The World Bank Annual Report 2016. Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24985>
- World Bank. Poverty & Equity Data. Acesso em 20 de Dez. 2016 de <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/BRA>
- Xavier, Arnaldo & Regina Célia Tamasso Miotto (2014). Reflexões Sobre a Prática Profissional do Assistente Social: relação teoria-prática, historicidade e materialização cotidiana. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 13, n. 2, p. 355 - 365, jul./dez.
- Zimmerman, Marc, 2000, Empowerment and community participation: a review for the next millennium, in Atas II Congresso Europeu de Psicologia Comunitária, Lisboa: Instituto Superior de Psicologia Aplicada, pp. 17-42.
- Zimmermann, Clóvis (2005). A previdência rural brasileira no contexto das políticas públicas. Revista Espaço Acadêmico. N° 48. (Online). Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br/048/48czimmermann.htm>

## **ANEXOS**

# ANEXO 1 – DESENHO DA PESQUISA



As indagações que orientam a investigação são:

Q11 - A diversidade conceptual de políticas de proteção social e assistência social influencia o(s) modelo(s) de Serviço Social?

Q12 - A política e a corrente económica dominante determinam as políticas de proteção social e/ou assistência social?

Q13 - As políticas de proteção/assistência social fundamentadas em dimensões emancipatórias promovem a cidadania social ativa?

Q14 - O Serviço Social desenvolve práticas profissionais condicionadas pelas políticas de proteção/assistência social cujas consequências são visíveis no sistema de ação social?

## ANEXO 2 - GUIÃO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADAS PARA ASSISTENTES SOCIAIS

### I - Identificação:

- Idade: \_\_\_\_\_
- Estado Civil:  
( ) solteiro ( ) casado ( ) separado ( ) viúvo ( ) outro: \_\_\_\_\_
- Sexo: ( ) feminino ( ) masculino
- Grau de escolaridade:  
( ) ensino superior completo  
( ) pós-graduação: \_\_\_\_\_
- Tempo de formação: \_\_\_\_\_
- Tempo de trabalho na entidade: \_\_\_\_\_
- Trabalha na: ( ) rede pública ( ) rede privada

### II - Motivações

1. O que o(a) motivou a trabalhar no serviço social? (explorar trajetória profissional, interesse na área, crenças, objetivos profissionais e pessoais...)
2. Quais as motivações iniciais?
3. Mantém as mesmas motivações?

### III – Geral

1. Como compreende a proteção social e seus objetivos?
2. Como compreende a ação social/assistência social e seus objetivos?
3. Como compreende a emancipação?
4. Recorda-se onde e quando ouviu falar da emancipação pela primeira vez? Indique.
5. Quando ouve falar de emancipação, no contexto do trabalho social, o que é que lhe ocorre?
6. Como avalia a inserção do assistente social em projetos/programas com objetivos de emancipar a pessoa? (explorar a importância desta inserção...)

### IV - Prática profissional

1. Conte um pouco sobre a vossa atividade laboral (explorar o que faz, como faz, quais os objetivos do trabalho, dificuldades encontradas, prioridades, se usa algum modelo...)
2. Como avalia o trabalho desenvolvido? (explorar os aspetos relacionados aos resultados concretos da prática, se avalia mudanças na realidade do público atendido e/ou na comunidade onde está inserido...).
3. Tem alguns autores teóricos especialmente considerados para a intervenção profissional?
4. Costuma consultar livros/artigos/revistas da área de intervenção? Com que frequência?
5. Quanto à formação/capacitação para atuar (explorar se o profissional busca atualização, de que maneira, se existem cursos específicos, se sente necessidade, se valoriza...)
6. Participa em algum movimento social, organização ou associação?
7. Como caracteriza a intervenção do Serviço Social na instituição?

8. Que tipo de relação estabelece geralmente com os utentes?
9. Procura trabalhar a emancipação do utente na gestão/prática profissional? (Explorar como faz, de que forma, etc).
10. Quais as competências profissionais que considera fundamentais na emancipação da pessoa?
11. Considera que a emancipação da pessoa é uma estratégia que pode promover a mudança/cidadania? Justifique.
12. Quais as técnicas que utiliza no sentido de promover a emancipação da pessoa?
13. De que forma incentiva a pessoa a participar nas decisões inerentes à sua própria vida? E nas decisões institucionais?
14. Considera que a sua intervenção está orientada para a concretização das autonomias e autodeterminação da pessoa? Em que sentido?
15. Considera que é garantida a participação da pessoa no planeamento, execução e avaliação das atividades? De que forma?
16. Em que medida considera um utente autónomo?
17. Considera que o envolvimento dos utentes pode contribuir para a melhoria contínua e qualidade do serviço prestado pela instituição? Justifique.
18. Considera que a instituição, onde desenvolve a sua intervenção, é uma organização que está sensibilizada para as questões da emancipação da pessoa? De que forma?
19. Quais as possibilidades de atuação para o assistente social nesta instituição? (explorar o que o profissional poderia fazer, qual o seu papel, além daquilo que está a desenvolver...)
20. Que noção julga que os utentes têm sobre: Autonomia; Responsabilidade; Cidadania; e Emancipação?
21. Há algum assunto que queira acrescentar e que possa contribuir para o estudo?

### ANEXO 3 - QUADRO DE GRELHA ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ESTREVISTAS

TÓPICOS	DIMENSÕES
Caracterização	Género Idade Estado Civil Formação de base: licenciatura e tempo de formação Tipo de instituição e tempo de instituição Motivações Envolvimento Social: ligado à profissão e/ou outros envolvimento cívicos e sociais
Saber Profissional	Formação avançada (pós-graduações, mestrado, doutoramento) Escolhas teóricas/metodológicas Autores de Referência
Rotina Profissional	Funções Avaliações Dificuldades Relação com os utentes/usuários
Serviço Social	Dificuldade/Problema Potencialidade Prioridade
Proteção Social	Compreensão/Concetualização Dificuldades/Problemas/ Desafios Positivo
Ação/Assistência Social	Compreensão/Concetualização Dificuldades/Problemas/ Desafios Positivo
Emancipação	Compreensão/Concetualização Dificuldades/Problemas/ Desafios Caminho
Emancipação na prática profissional	Ações e Processos (exemplo ilustrativo) Condicionantes
Cidadania	Compreensão/Concetualização Dificuldades/Problemas/ Desafios Caminho
Cidadania na prática profissional	Ações e Processos (exemplo ilustrativo). Condicionantes

## ANEXO 4 - GUIÃO DO FOCUS GROUP

### GUIÃO PARA FOCUS GROUP

Abertura (2 min.)

- Receção as participantes.
- Identificação do investigador.
- Identificação dos objetivos da investigação.
- Princípios éticos da investigação e consentimento informado.

1ª Parte:

Introdução (5 min.)

- Explicação do conceito e regras de um *focus group*.
- Exposição e esclarecimento de possíveis dúvidas que surjam, relativamente ao conceito e dinamização do *focus group*.
- Apresentação de todos os participantes

2ª Parte:

Questões Chave

- Como avalia a política/programa em que estão inseridos?
- Como descreve as atividades desenvolvidas pelos assistentes sociais (importância, contributos, etc)
- Que impacto tiveram as práticas dos assistentes sociais em vossa vida?
- Que impacto teve a política/programa em vossa vida?
- Quais foram as intervenções que receberam?
- Do que lembra quando ouvem falar de emancipação? De que recorda imediatamente?
- Como compreende a emancipação?
- O que considera central para a emancipação da pessoa?
- Como compreende a proteção social do Estado?
- Como compreende a cidadania?
- O que considera central para a cidadania?

3ª Parte:

Finalização (10 min.)

- Se querem acrescentar alguma ideia que ainda não tenha sido abordada.
- Recolha de opinião sobre a dinamização do *focus group* e se acham necessário fazer outro.
- Agradecimento aos participantes.



**ANEXO 5 - QUADRO DE GRELHA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS *FOCUS GROUP***

<b>TÓPICOS</b>	<b>DIMENSÕES</b>
Caracterização	Idade Estado Civil Escolaridade Ocupação
Proteção Social	Compreensão/Avaliação
Assistência Social/Ação Social	Compreensão/Avaliação
Serviço Social	Compreensão Tipo de Intervenção recebida Relação com as Assistentes Sociais Avaliação
Emancipação	Compreensão
Cidadania	Compreensão

**ANEXO 6 - QUADRO DE CARACTERIZAÇÃO SUMÁRIA DOS(AS)  
ASSISTENTES SOCIAIS DE PORTUGAL**

<b>E</b>	<b>Idade</b>	<b>Género</b>	<b>Estado Civil</b>	<b>Formação</b>	<b>Tempo/ Formação</b>	<b>Tempo na Instituição</b>	<b>Instituição</b>
E01P	36	Feminino	Solteira	Política Social <sup>1</sup>	13 anos	12 anos	Privada/Utilidade Pública
E02P	25	Feminino	Solteira	Serviço Social	4 anos	2 anos	Privada/Utilidade Pública
E03P	37	Feminino	Solteira	Serviço Social	13 anos	5 anos	Privada/Utilidade Pública
E04P	35	Feminino	Solteira	Serviço Social	10 anos	3 anos	Privada/Utilidade Pública

---

<sup>1</sup> O Decreto-Lei n.º 148/94 cria a carreira de técnico superior de Serviço Social, permitindo que para essa carreira transitassem os técnicos de Serviço Social titulares de diploma ou certificado reconhecido. Entretanto, o Decreto defende, que profissionais habilitados com as licenciaturas em Serviço Social e em Política Social pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade Técnica de Lisboa, reúnem condições idênticas às do pessoal abrangido pelo referido Decreto-Lei n.º 296/91.

**ANEXO 7 - QUADRO DE CARACTERIZAÇÃO SUMÁRIA DOS(AS)  
ASSISTENTES SOCIAIS DO BRASIL**

<b>E</b>	<b>Idade</b>	<b>Género</b>	<b>Estado Civil</b>	<b>Formação</b>	<b>Tempo/ Formação</b>	<b>Tempo na Instituição</b>	<b>Instituição</b>
E01B	67	Feminino	Viúva	Serviço Social	5 anos	5 meses	Rede Pública
E02B	38	Feminino	Casada	Serviço Social	11 anos	3 anos	Rede Pública
E03B	56	Feminino	Divorciada/ União Estável	Serviço Social	34 anos	19 anos	Rede Pública
E04B	31	Feminino	União Estável	Serviço Social	08 anos	4 anos	Rede Pública
E05B	46	Feminino	Casada	Serviço Social	20 anos	15 anos	Rede Pública
E06B	32	Feminino	Casada	Serviço Social	5 anos	1 ano	Rede Pública
E07B	49	Feminino	Solteira	Serviço Social	19 anos	7 anos	Rede Pública
E08B	32	Feminino	Casada	Serviço Social	9 anos	1 ano	Rede Pública
E09B	45	Feminino	Casada	Serviço Social	20 anos	6 anos	Rede Pública
E10B	42	Feminino	Casada	Serviço Social	17 anos	2 anos	Rede Pública
E11B	31	Feminino	Casada	Serviço Social	9 anos	7 anos	Rede Pública
E12B	45	Feminino	Casada	Serviço Social	16 anos	12 anos	Rede Pública

## ANEXO 8 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA ASSISTENTES SOCIAIS/PORTUGAL



Instituto Universitário de Lisboa

Avenida das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa-Portugal  
Telefone: 0035 21 790 3000

Investigação: Da emancipação à cidadania social: Serviço Social e Assistência Social.  
Uma análise Portugal/Brasil

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Tatiane Lúcia Valduga, é doutoranda pelo Programa de Doutoramento em Serviço Social, do Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL, pesquisadora do Centro de Investigação e Estudo de Sociologia (CIES), e Bolseira/Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Brasil. Sob a orientação do Professor Doutor, Jorge Manuel Leitão Ferreira, o estudo é desenvolvido.

A investigação centra-se nas práticas emancipatórias do Serviço Social em Portugal e no Brasil. O capitalismo vem criando novas necessidades sociais que colocam novos desafios aos assistentes sociais. O objeto de estudo consiste na análise das práticas emancipatórias e cidadania social do Serviço Social (na Assistência Social). Pautados pelos fundamentos/ princípios e valores do Serviço Social pretendemos contribuir para um Serviço Social transformador que emancipa, que *empowers* e que visa a cidadania social das pessoas.

Pretende-se entrevistar assistentes sociais, que desenvolvem atividades no Programa Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) em Lisboa, e no Programa de Atenção Integral à Famílias (PAIF) em Chapecó, Santa Catarina, Brasil. As entrevistas serão gravadas e depois transcritas para uso exclusivo do estudo e terão duração máxima de 02 horas. As mesmas ocorrerão no local indicado pelas assistentes sociais.

O risco que a pesquisa oferece é mínimo, e caso ocorra algum desconforto, a qualquer momento as assistentes sociais poderão se pronunciar sem quaisquer prejuízos.

A participação na pesquisa contribuirá para a produção de conhecimentos e para o aprimoramento e qualificação das políticas públicas voltadas à cidadania, à emancipação e à prática do Serviço Social. Neste sentido, salienta-se que não haverá nenhum tipo de benefício financeiro, emocional ou de outra natureza para os participantes. Com isso convidamo-lo a participar deste Estudo. Se aceitar, ir-lhe-á ser pedido que participe de uma Entrevista que tem como objetivo colaborar com esta investigação.

A participação é voluntária, confidencial e anónima. Contudo, fica garantido o ressarcimento com despesas tidas pelos participantes da pesquisa, como transporte e

alimentação, se necessário, como também a garantia de indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

### **Autorização**

Eu, ....., li e decidi participar no Estudo acima descrito. Foi-me explicado o objetivo geral, tudo quanto me seria pedido, assim como os possíveis incômodos que possam ocorrer. A minha assinatura também indica que recebi uma cópia desta autorização.

.....  
Assinatura do Participante

.....  
Assinatura do Pesquisador

## ANEXO 9 – TERMO DE ESCLARECIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA CIDADÃS/PORTUGAL



**Instituto Universitário de Lisboa**

Avenida das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa-Portugal

Telefone: 0035 21 790 3000

Investigação: Da emancipação à cidadania social: Serviço Social e Assistência Social.  
Uma análise Portugal/Brasil

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

Tatiane Lúcia Valduga, é doutoranda pelo Programa de Doutoramento em Serviço Social, do Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL, pesquisadora do Centro de Investigação e Estudo de Sociologia (CIES), e Bolsista CAPES/Brasil. Sob a orientação do Professor Doutor, Jorge Manuel Leitão Ferreira, o estudo é desenvolvido.

A investigação centra-se nas práticas emancipatórias do Serviço Social em Portugal e no Brasil. O capitalismo vem criando novas necessidades sociais que colocam novos desafios aos assistentes sociais. O objeto de estudo consiste na análise das práticas emancipatórias e cidadania social do Serviço Social (na Assistência Social). Pautados pelos fundamentos/ princípios e valores do Serviço Social pretendemos contribuir para um Serviço Social transformador que emancipa, que *empowers* e que visa a cidadania social das pessoas.

Pretende-se realizar dois *focus group* com cidadãos que participam do Programa Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) em Lisboa, e do Programa de Atenção Integral à Famílias (PAIF) em Chapecó, Santa Catarina, Brasil. Os *focus group* serão gravados e depois transcritos para uso exclusivo do estudo e terão duração máxima de 02 horas. Os mesmos ocorrerão no local adequado e indicado pelos técnicos dos programas.

O risco que a pesquisa oferece é mínimo, e caso ocorra algum desconforto, a qualquer momento o cidadão poderá se pronunciar sem quaisquer prejuízos.

A participação na pesquisa contribuirá para a produção de conhecimentos e para o aprimoramento e qualificação das políticas públicas voltadas à cidadania, à emancipação e à prática do Serviço Social. Neste sentido, salienta-se que não haverá nenhum tipo de benefício financeiro, emocional ou de outra natureza para os participantes. A participação é voluntária e anónima.

Contudo, fica garantido o ressarcimento com despesas tidas pelos participantes da pesquisa, como transporte e alimentação, se necessário, como também a garantia de indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

## **Autorização**

Eu, ....., li e decidi participar no Estudo acima descrito. Foi-me explicado o objetivo geral, tudo quanto me seria pedido, assim como os possíveis incomodos que possam ocorrer. A minha assinatura também indica que recebi uma cópia desta autorização.

.....  
Assinatura do Participante

.....  
Assinatura do Pesquisador

## **ANEXO 10 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – ASSISTENTES SOCIAIS/BRASIL**



**Instituto Universitário de Lisboa**

Avenida das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa-Portugal

Telefone: 0035 21 790 3000

COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA ENVOLVENDO SERES HUMANOS

ÁREA CIÊNCIAS SOCIAIS

CURSO DOUTORAMENTO EM SERVIÇO SOCIAL

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

Está sendo convidado(a) para participar como voluntário em uma pesquisa. Após a leitura e esclarecimento sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, rubrique todas as páginas e assine no final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e outra é do pesquisador.

Título da pesquisa: Da emancipação à cidadania social: Serviço Social e Assistência Social. Uma análise Portugal/Brasil

Pesquisador responsável: Tatiane Lúcia Valduga. Endereço: Avenida das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa-Portugal. Telefone: 00351925735187

O Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo seres humanos, é um colegiado interdisciplinar e independente, de relevância pública, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, criado para defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. O CEP/Unochapecó está localizado na Avenida Senador Atilio Fontana, 591-E, Bloco R3, 3º andar, Efapi, Chapecó - SC, telefone 00554933218142.

O Objetivo desta investigação centra-se nas práticas emancipatórias do Serviço Social em Portugal e no Brasil. O capitalismo vem criando novas necessidades sociais que colocam novos desafios aos assistentes sociais. O objeto de estudo consiste na análise das práticas emancipatórias e cidadania social do Serviço Social (na Assistência Social). Pautados pelos fundamentos/ princípios e valores do Serviço Social pretendemos contribuir para um Serviço Social transformador que emancipa, que *empowers* e que visa a cidadania social das pessoas.

A sua participação na pesquisa consiste em conceder uma entrevista semi-estruturada. A entrevista será gravada e depois transcrita para uso exclusivo do estudo e terá duração máxima de 02 horas. A mesma ocorrerá no local indicado pelo(a) participante.

A sua participação envolve riscos mínimos, e caso ocorra algum desconforto, a qualquer momento poderá se pronunciar sem quaisquer prejuízos. Entretanto, lhe será garantida assistência imediata, sem ônus de qualquer espécie a sua pessoa com todos os cuidados necessários a sua participação de acordo com seus direitos individuais e respeito ao seu bem-estar físico e psicológico. A participação é voluntária, confidencial e anônima.



Contudo, fica garantido o ressarcimento com despesas tida como transporte e alimentação, se necessário, como também a garantia de indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

Os benefícios esperados pela sua participação na pesquisa contribuirão para a produção de conhecimentos e para o aprimoramento e qualificação das políticas públicas voltadas à cidadania, à emancipação e à prática do Serviço Social. Neste sentido, salienta-se que não haverá nenhum tipo de benefício financeiro, emocional ou de outra natureza para os participantes. Com isso convidamo-lo a participar deste Estudo. Se aceitar, ir-lhe-á ser pedido que participe de uma Entrevista que tem como objetivo colaborar com esta investigação.

As informações obtidas através da coleta de dados serão utilizadas para alcançar o objetivo acima proposto, e para a composição do relatório de pesquisa, resguardando sempre sua identidade durante todas as fases da pesquisa. Ao término da pesquisa, os resultados obtidos serão retornados a sua pessoa através da informação, caso queira consultar, quanto ao link onde se encontra a pesquisa. Poderá recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma. Caso não queira mais fazer parte da pesquisa, favor entrar em contato com o pesquisador responsável. É garantido indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa a sua pessoa.

Após a leitura e esclarecimento de todas as dúvidas pelo pesquisador, o TCLE deverá ser rubricado por ambos (pesquisador e pesquisado), nas duas vias em todas as folhas e assinado em seu término.

#### **CONSENTIMENTO DA PESSOA COMO PARTICIPANTE DE PESQUISA**

Eu, ....., li e decidi participar no Estudo acima descrito. Foi-me explicado o objetivo geral, tudo quanto me seria pedido, assim como os possíveis incômodos que possam ocorrer. A minha assinatura também indica que recebi uma cópia desta autorização.

Local, ..... Data: .....

.....  
Assinatura do Participante

.....  
Assinatura do Pesquisador

## **ANEXO 11 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – CIDADÃS/BRASIL**



**Instituto Universitário de Lisboa**

Avenida das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa-Portugal

Telefone: 0035 21 790 3000

COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA ENVOLVENDO SERES HUMANOS

ÁREA CIÊNCIAS SOCIAIS

CURSO DOUTORAMENTO EM SERVIÇO SOCIAL

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

Está sendo convidado(a) para participar como voluntário em uma pesquisa. Após a leitura e esclarecimento sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, rubrique todas as páginas e assine no final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e outra é do pesquisador.

Título da pesquisa: Da emancipação à cidadania social: Serviço Social e Assistência Social. Uma análise Portugal/Brasil

Pesquisador responsável: Tatiane Lúcia Valduga. Endereço: Avenida das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa-Portugal. Telefone: 00351925735187

O Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo seres humanos, é um colegiado interdisciplinar e independente, de relevância pública, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, criado para defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. O CEP/Unochapecó está localizado na Avenida Senador Atílio Fontana, 591-E, Bloco R3, 3º andar, Efapi, Chapecó - SC, telefone 00554933218142.

O Objetivo desta investigação centra-se nas práticas emancipatórias do Serviço Social em Portugal e no Brasil. O capitalismo vem criando novas necessidades sociais que colocam novos desafios aos assistentes sociais. O objeto de estudo consiste na análise das práticas emancipatórias e cidadania social do Serviço Social (na Assistência Social). Pautados pelos fundamentos/ princípios e valores do Serviço Social pretendemos contribuir para um Serviço Social transformador que emancipa, que *empowers* e que visa a cidadania social das pessoas.

A sua participação na pesquisa consiste em participar de um *focus group*. Este será gravado e depois transcrito para uso exclusivo do estudo e terá duração máxima de 02 horas. O mesmo ocorrerá no local adequado e indicado pelos técnicos dos Serviços.

A sua participação envolve riscos mínimos, e caso ocorra algum desconforto, a qualquer momento poderá se pronunciar sem quaisquer prejuízos. Entretanto, lhe será garantida assistência imediata, sem ônus de qualquer espécie a sua pessoa com todos os cuidados necessários a sua participação de acordo com seus direitos individuais e respeito

ao seu bem-estar físico e psicológico. A participação é voluntária, confidencial e anônima. Contudo, fica garantido o ressarcimento com despesas tida como transporte e alimentação, se necessário, como também a garantia de indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

Os benefícios esperados pela sua participação na pesquisa contribuirão para a produção de conhecimentos e para o aprimoramento e qualificação das políticas públicas voltadas à cidadania, à emancipação e à prática do Serviço Social. Neste sentido, salienta-se que não haverá nenhum tipo de benefício financeiro, emocional ou de outra natureza para o participante. Com isso convidamo-lo a participar deste Estudo. Se aceitar, ir-lhe-á ser pedido que participe de um *Focus Group* que tem como objetivo colaborar com esta investigação.

As informações obtidas através da coleta de dados serão utilizadas para alcançar o objetivo acima proposto, e para a composição do relatório de pesquisa, resguardando sempre sua identidade durante todas as fases da pesquisa. Ao término da pesquisa, os resultados obtidos serão retornados a sua pessoa através da informação, caso queira consultar, quanto ao link onde se encontra a pesquisa. Poderá recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma. Caso não queira mais fazer parte da pesquisa, favor entrar em contato com o pesquisador responsável. É garantido indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa a sua pessoa.

Após a leitura e esclarecimento de todas as dúvidas pelo pesquisador, o TCLE deverá ser rubricado por ambos (pesquisador e pesquisado), nas duas vias em todas as folhas e assinado em seu término.

### **CONSENTIMENTO DA PESSOA COMO PARTICIPANTE DE PESQUISA**

Eu,.....RG.....  
....., CPF....., li e decidi participar no Estudo acima descrito. Foi-me explicado o objetivo geral, tudo quanto me seria pedido, assim como os possíveis incômodos que possam ocorrer. A minha assinatura também indica que recebi uma cópia desta autorização.

Local, ..... Data: .....

.....

Assinatura do Participante

.....

Assinatura do Pesquisador