

# SERVIÇO SOCIAL & TERRORISMO: UMA DIALÉTICA EM AÇÃO NUM CONTEXTO TRANSNACIONAL

**Inês Casquilho-Martins**

*Doutoranda em Serviço Social – ISCTE-IUL*

*Professora Auxiliar convidada ISCTE-IUL*

**Jorge M.L. Ferreira**

*Doutor em Serviço Social*

*Professor Auxiliar ISCTE-IUL*

*Diretor do doutoramento em Serviço Social ISCTE-IUL*



**Resumo:** Neste estudo procuramos refletir sobre os episódios de violência e terrorismo nas sociedades democráticas num quadro de referência do Serviço Social, suportando-nos no domínio preventivo da intervenção e resposta social e de reconfiguração das relações sociais em contextos sociais, económicos e políticos complexos. Utilizou-se uma abordagem qualitativa suportada predominante por recolha de dados através de análise documental, visando a natureza exploratória e compreensiva do problema social no domínio do Serviço Social e das suas consequências no funcionamento securizante da sociedade e da segurança dos cidadãos no espaço público. Destaca-se desta análise a intervenção do Serviço Social como suporte às sociedades como promotor do diálogo intercultural e da cooperação, agindo numa linha de coesão global e respeito pelos Direitos Humanos. Para lá disso, reforça-se a necessidade da preparação e posicionamento dos profissionais na intervenção de apoio às vítimas imediatas ou indiretas de episódios violentos como os ataques terroristas, bem como a reflexão sobre estas práticas de intervenção.

**Palavras-chave:** Segurança; Serviço Social; Terrorismo; Transnacionalidade.

**Abstract:** In this study we try to reflect episodes of violence and terrorism in democratic societies in a framework of social work in the preventive area, intervention and social response, reconfiguring complex social relations in social, economic and political contexts. We use the documentary analysis of exploratory and comprehensive nature of the social problem and its consequences in reassuring functioning of society and the safety of citizens in the public space. It stands out this analysis the intervention of Social Work as a support to societies as promoter of intercultural dialogue

and cooperation, acting on a global cohesion guide and respect for human rights. Beyond that, reinforces the need for preparation and placement of professionals in a supporting role to the immediate or indirect victims of violent episodes such as the terrorist attacks.

**Keywords:** Social Work; Terrorism; Transnationality.

## Introdução

A evolução dos fenómenos de violência apresenta novas questões sociais que caracterizam o mundo global e que conduzem a um olhar sobre uma realidade social complexa, condicionada por fatores económicos, políticos, sociais e culturais. Temos assistido a novas ameaças e crises contra a segurança e os princípios organizativos dos Estados, que comprometem o bem-estar social das sociedades contemporâneas (Taylor-Gooby, 2004). Embora a violência seja um marco da história da humanidade em diversos momentos, os Direitos Humanos apelam à censura da violência, nomeadamente daquela contra a vida humana (Guerreiro, 2016).

Perante os acontecimentos que procuram causar o sofrimento humano, como é o caso do terrorismo, os governos procuraram formas de resposta a estes atos, mantendo os seus valores como a democracia e liberdade. As garantias da segurança em consonância com os Direitos Humanos devem fazer parte daquela que será a difícil atuação para parar estes ataques violentos (Tsang, 2006). Os recentes acontecimentos caracterizados por ataques terroristas a países da União Europeia e os efeitos severos provocados nos cidadãos europeus têm marcado a atualidade. Desta forma, “o terrorismo constitui uma das mais graves violações dos princípios em que se baseia a União Europeia: os valores universais de dignidade humana, da liberdade e da solidariedade, do respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.” (APAV, 2010, p.9). Independentemente da motivação que conduz aos atos terroristas (religiosos, políticos, étnicos, culturais, etc.) estas ações são moral e legalmente condenáveis no quadro dos Direitos Fundamentais da

União Europeia<sup>1</sup>.

Os efeitos provocados pelo terrorismo condicionam a vida das pessoas e a harmonia das sociedades, visando atingir objetivos sob a forma de coerção psicológica sobre um grupo maioritário de pessoas e por isso “é um crime contra a democracia, tornando-se, assim, num combate ideológico desigual, uma vez que é uma forma de se forçar a população ou poder político de um Estado a agir contra sua vontade” (Guerreiro, 2016:12), constituindo uma violação aos próprios Direitos Humanos.

No que se refere à intervenção em cenário de guerra e terrorismo, reforça-se mais um campo para o qual o Serviço Social se torna necessário, agindo para atenuar os impactos destes contextos avassaladores, sendo para isso requisito progredir na sua produção teórico-metodológica neste domínio (Kamali, 2015). Este enfoque centra-se nas novas situações críticas e de emergência, que nos conduzem a uma análise sobre esta temática no que se refere à importância dos princípios éticos em Serviço Social, nomeadamente no domínio dos Direitos Humanos e da sua promoção em contextos de violência extrema.

A presente análise e interpretação do problema em estudo baseou-se numa abordagem qualitativa, recorrendo à aplicação da técnica de análise documental suportada em documentos oficiais e relatórios de organizações internacionais. Suportámo-nos, ainda, em textos e manuais de apoio à prática profissional. Enquadramos esta pesquisa como um estudo de natureza exploratória, em que as opções metodológicas tiveram como critério a pouca produção científica e exercício profissional do Serviço Social nesta área.

Destaca-se que a transversalidade do tema permite articular procedimentos em situações de vulnerabilidade consequentes da ação humana, nomeadamente no âmbito da violência e impactos resultantes de um ato terrorista. Por conseguinte, este estudo reflete sobre a prática profissional do assistente social, considerando os

---

<sup>1</sup> Vinculados pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que entrou em vigor a 1 de Dezembro de 2009 com o Tratado de Lisboa. Disponível para consulta em: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)

princípios éticos que integram a intervenção social numa perspectiva precoce e emancipatória, que possa resultar numa ação eficaz e eficiente em situações de desastre e crise. Aqui, considera-se a ténue linha entre valores e princípios democráticos, a segurança e a liberdade individual e coletiva.

## 1. Terrorismo *versus* Islamismo

O terrorismo em nome do Estado Islâmico assinala uma crescente ameaça global à segurança da União Europeia<sup>2</sup>. A expressão “terrorismo transnacional” reporta-se ao facto dos ataques terroristas não se cingirem ao seu território, atacando outros Estados o que conduziu à preocupação, nomeadamente na Europa, em celebrar acordos e convenções que sancionem o terrorismo (Guerreiro, 2016).

Com o passar dos tempos, as formas de radicalização evoluíram, tornando a Europa alvo de ataques de violência extrema, mas também uma possível fonte desses ataques. O terrorismo transnacional na Europa, particularmente nos países dentro da União Europeia, advém do suporte a ideologias extremistas (Schmid, 2011).<sup>3</sup> Estes formam-se em grupos organizados, ou por pequenas células associados ou não a essas organizações extremistas, e que atuam de forma isolada e inesperada como uma ameaça, o que aumenta o grau de imprevisibilidade do fenómeno dado que “muitos terroristas que planeiam ataques em solo europeu são, eles próprios, europeus” (Comissão Europeia, 2014, p.2).

Considerando que “a dimensão transnacional da ameaça terrorista não se limita às deslocações para zonas de conflito em países

---

<sup>2</sup> “Os atos terroristas constituem uma das mais graves violações dos valores universais da dignidade humana, da liberdade, da igualdade e da solidariedade e do exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, bem como um dos mais graves ataques aos princípios da democracia e do Estado de direito, em que assenta a União Europeia” (Comissão Europeia, 2015b, p.2).

<sup>3</sup> Para Schmid (2011) há sempre uma ideologia que motiva o fanatismo que conduz à violência extrema, marcado por radicalismo ideológicos que procuram alcançar o poder e controlo.

terceiros” (Comissão Europeia, 2015b, p.3), observam-se formas de contorno aos meios de vigilância e segurança que alargam a possibilidade de operacionalização destes grupos sem levantar suspeitas dentro da União Europeia.

A Agenda Europeia de Segurança<sup>4</sup> priorizou o combate ao terrorismo e aos seus impactos negativos na vida e estabilidade dos Estados-membros, seja por via de grupos organizados ou dos denominados “lobos solitários” radicalizados, o que remete para a necessidade de adaptar as formas de atuação à evolução das atuais ameaças. Os “lobos solitários” agem, espontaneamente, por simpatia ou solidariedade pelos grupos extremistas nos quais se inspiram e motivam a agir, o que pode traduzir-se numa ausência de contacto direto com uma organização terrorista, dispensando um treino específico que o torna ainda mais imprevisível. Por outro lado, as células terroristas são pequenos grupos com ligação direta à organização terrorista procurando executar um ataque com um plano prévio entre membros (Guerreiro, 2016:56).

Guerreiro (2016) explica que o autoproclamado Estado Islâmico professa uma vertente sunita do Islão, tendo desenvolvido a sua atividade no Iraque no início do séc. XXI. Este grupo envolveu-se na guerra da Síria de modo a aumentar a sua força, sendo atualmente denominado por Estado Islâmico do Iraque e do Levante (EIIL)<sup>5</sup> e culminando com a ocupação territorial de regiões estratégicas no Iraque e na Síria.<sup>6</sup> O EIIL ganhou destaque após ter-se unido à Al-Qaeda utilizando-a como trampolim para a sua autonomia, visando a sua emancipação ideológica forçando pela via do terrorismo a sua aceitação por parte de outros Estados. Durante os anos 90, a Al-

<sup>4</sup> Comissão Europeia (2015), *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Agenda Europeia para a Segurança*, (online), COM(2015) 185 final, acessado a 19 de Julho de 2016. Disponível em: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54d1c032d-014d1e61761d0348.do>

<sup>5</sup> A sigla mais utilizada inclusive na comunicação social portuguesa é ISIS, que se refere à expressão em inglês *Islamic State of the Iraq and the Levant*, bem como a expressão *Da'esh*.

<sup>6</sup> Estima-se que a área ocupada por este grupo ocupa cerca de 210 mil metros quadrados, o que é em termos de área mais do dobro do tamanho de Portugal.

Qaeda desenvolveu-se no Afeganistão, procurando reunir alianças e meios de combate contra os Estados Unidos da América (EUA) que considerava infiéis e opositores da lei islâmica. Esta intenção culminou nos ataques, em 2001, que ficaram conhecidos como 9/11. A resposta dos EUA consistiu no destacamento militar de forças para o Afeganistão contra a Al-Qaeda e em 2003 contra Saddam Hussein no Iraque por suspeita de armas de destruição em massa. A instabilidade do Iraque na sequência da intervenção norte americana favoreceu o alargamento do da Al-Qaeda no Iraque, e progressivamente para o atual Da'esh<sup>7</sup>, que após a sua afirmação no Iraque em 2011 serviu-se da fragilidade síria, nomeadamente política e social, para alargar e implementar a sua organização, aproveitando o descontentamento e sentimento de marginalização da população (Guerreiro, 2016). A Europol (2016) indica que as células terroristas que operam na União Europeia encontram-se maioritariamente nos próprios locais e aderem a processos de radicalização de forma rápida, preferindo alvos civis em larga escala para instituir o medo na população em geral.<sup>8</sup>

Os dados da Europol (2016) relativos a 2015 revelam que na União Europeia foram identificados 211 ataques terroristas<sup>9</sup>, designadamente no: Reino Unido (103); França (73); Espanha (25); Grécia (4); Itália (4); e Dinamarca (2). É ainda destaque neste relatório o número de detenções de suspeitos de terrorismo por influência re-

---

<sup>7</sup> Da'esh é um acrónimo que significa em árabe o mesmo que EILL ou ISIS. A utilização desta expressão evita que se utilize a expressão Estado que possa induzir os cidadãos a considerar que este grupo é um Estado reconhecido internacionalmente, quando não o é. "O Da'esh vai mais além do puro terrorismo, do terrorismo que se dedica meramente a causar medo na população inocente e provocar danos à sociedade com o objectivo de alcançar uma pretensão. O Da'esh apresenta-se como um grupo armado complexo que (...) pratica crimes de guerra, de genocídio e contra a humanidade." (Guerreiro, 2016, p. 158)

<sup>8</sup> Como exemplo: The Paris attacks of 13 November 2015 appear to indicate a shift towards a broader strategy of IS to intimidate Western audiences, signaling the possibility of more attacks against Member States of the EU in the near future" (Europol, 2016, p. 6).

<sup>9</sup> Inclui número total de ataques concretizados e falhados durante o ano de 2015.



ligiosa jihadista<sup>10</sup> e o seu aumento significativo nos últimos anos.<sup>11</sup> Dos suspeitos jihadistas detidos e julgados em tribunal por suspeita de envolvimento terrorista 96% foram condenados. Os atos perpetrados por jihadistas referem-se a indivíduos, grupos, redes ou organizações que têm uma interpretação própria do Islão para justificar as suas ações. Estas motivações baseiam-se numa interpretação radical do Islão por parte destes grupos que se manifestam através da violência extrema contra os valores e estilo de vida dos países ocidentais, cometendo crimes inclusive contra muçulmanos.<sup>12</sup> Deste modo, não é o Islão enquanto religião que conduz ao terrorismo, mas os motivos religiosos são utilizados como argumento pelos terroristas quer nos seus objetivos de ataque a alvos, quer como forma de propaganda para a radicalização de novos elementos.

## 2. Análise do conceito e definição de terrorismo

Compreende-se que a definição conceptual de terrorismo não tem sido uma tarefa fácil, existindo alguma controversa<sup>13</sup> (Lutz e Lutz, 2008; Schmid, 2011). O conceito foi popularizado na sequência da Revolução Francesa pelo regime de terror vivido, tendo evoluído a utilização do termo “terrorismo” com as transformações globais e novas formas de atuação violentas.

---

<sup>10</sup> “The term ‘jihadist terrorism’ is replacing ‘religiously-inspired terrorism’ in the TE-SAT, and the earlier used ‘Islamist terrorism’, because of the possibility that the crimes committed by a relatively small group of fanatics could be confused with Islam and wrongfully associate the religion of millions with the atrocities performed by only a handful.” (Europol, 2016, p.53)

<sup>11</sup> Em 2015 a Europol registou 687 detenções. Em 2011 o número foi de 122 detenções.

<sup>12</sup> Sublinha-se a diferença entre os conceitos de muçulmano que segue o Islão como religião e islâmico que é um produto do Islão.

<sup>13</sup> A este propósito Schmid (2011) reuniu um documento apêndice com 250 definições de terrorismo. O autor confronta as definições académicas com a definições internacionais, nomeadamente a proposta pela ONU, às quais tece algumas críticas pela sua abrangência subjetiva. Também Lutz e Lutz tecem críticas à definição de terrorismo do Departamento de Estado dos Estados Unidos por ser demasiado ambígua na sua aplicação e interpretação. Neste sentido urge a necessidade de concordância para uma definição de terrorismo que seja clara e da concordância da maioria dos países para que possa existir uma ação legítima na identificação dos atos e no seu enquadramento legal no domínio do direito internacional.

Segundo Schmid (2011), a vulnerabilidade da temática no que se refere a definições conceptuais leva-nos a clarificar o conceito de terrorismo. O terrorismo é uma técnica de coação social, que recorrendo à violência extrema, pode utilizar diversos peões desde que tenham ao seu alcance os meios necessários e motivações. O autor afirma que em muitos casos: “we do not even know who carried out a terrorist bombing. Almost two-thirds of terrorist acts are no longer claimed – which was not the case when terrorism was ‘young’. That makes identification of the perpetrators difficult.” (Schmid, 2011, p.19).

Lutz e Lutz (2008) indicam que um ato para ser considerado terrorismo deve caracterizar-se por seis aspetos que apresentam na sua proposta conceptual: i) objetivos e motivações políticas; ii) violência ou ameaça violenta; iii) gerar o medo nas vítimas diretas e indiretas; iv) ser conduzida por uma organização reconhecida; v) envolver atores não estatais como agressores, vítimas ou ambos; e vi) dar poder através da violência àqueles que a exercem (Lutz e Lutz, 2008, p.9).

Esta análise do conceito de terrorismo permite-nos distingui-lo da noção de guerrilha ou guerra pois não se verifica o uso das mesmas táticas, recursos e alvos. Uma guerrilha é realizada por combatentes armados com identidade afirmada para obtenção de controlo territorial e poder político sobre autoridades reconhecidas a uma escala meso e as guerras convencionais a uma escala macro utilizando entidades armadas com altos dispositivos de combate. O terrorismo, contrariamente aos exemplos anteriores, não está abrangido pelas regras legislativas do direito internacional e os seus impactos procuram exercer uma coerção psicológica e não a destruição física. Por conseguinte, a violência ocorre de forma inesperada e os alvos são preferencialmente civis e simbólicos e não políticos ou militares. (Lutz e Lutz, 2008; Schmid, 2011).

Assim, os terroristas têm um amplo número de possíveis alvos civis que podem servir como forma de exercer pressão sobre os governos, visando servir os objetivos dos seus grupos. Lutz e Lutz (2008) consideram que os alvos não escolhidos aleatoriamente, isto

é, há um plano prévio do impacto físico ou simbólico que o alvo terá como resultado do ataque terrorista. A preferência por alvos civis como forma de ação violenta caracteriza estes atos como terrorismo, bem como o recurso a armas de fabrico próprio e arsenal improvisado como a utilização de bombas, pistolas, facas ou outros recursos alternativos, improvisados e imprevisíveis. Uma das dificuldades no combate ao terrorismo é a identificação de quem se prepara para estes atos não havendo evidências que apresentem um perfil tipo de terrorista que se possa identificar, pois muitas vezes têm vidas e comportamentos normais até ao momento do episódio de violência (Schmid, 2011).

Em Portugal, a Lei n.º 52/2003 cumpre com a Decisão-Quadro do Conselho da União Europeia, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo define o que são consideradas organizações terroristas:

“grupo, organização ou associação terrorista todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, actuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um acto, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral” (Artigo 2.º, Lei n.º 52/2003).

O Artigo 2.º enumera, ainda, o tipo de crimes que se enquadram como atos terroristas<sup>14</sup>, contemplando no presente documen-

---

<sup>14</sup> “a) Crime contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas; b) Crime contra a segurança dos transportes e das comunicações, incluindo as informáticas, telegráficas, telefónicas, de rádio ou de televisão; c) Crime de produção dolosa de perigo comum, através de incêndio, explosão, libertação de substâncias radioactivas ou de gases tóxicos ou asfixiantes, de inundação ou avalanche, desmoronamento de construção, contaminação de alimentos e águas destinadas a consumo humano ou difusão de doença, praga, planta ou animal nocivos; d) Actos que destruam ou que impossibilitem o funcionamento ou desviem dos seus fins normais, definitiva ou temporariamente, total

to legal a responsabilidade criminal que lhes é associada. Porém, uma análise comparativa entre nove países realizada por Guerreiro demonstra que a própria definição do conceito, bem como as molduras penais aplicáveis, são influenciadas pelas diferentes realidades geográficas, culturais e políticas (DILP, 2015).

Desta forma, compreendemos que a análise do conceito e definição de terrorismo, bem como o seu enquadramento legal abre espaços para diferentes conceptualizações. Não obstante, são claros alguns elementos comuns na sua definição, que permitem avançar na discussão proposta no quadro do Serviço Social, nomeadamente nas suas dimensões de intervenção.

### **3. A dimensão ético-política e preventiva do Serviço Social num mundo de riscos globais**

O posicionamento da Comissão Europeia (2015b) sobre as medidas de combate ao terrorismo e que estratégias estão definidas, numa perspetiva de coesão e integração social reafirmando respeito pelos valores europeus e pelos Direitos Humanos. Guerreiro (2016) considera que o sentimento de marginalização conduz a um possível enviesamento pela via violenta, utilizando a promoção de sentimentos de humilhação face aos costumes ocidentais como motivação. Os mecanismos de integração tornam-se importantes pois uma aproximação cultural que se afaste das raízes culturais pode ser entendida como um desrespeito à cultura de origem.

O Serviço Social promove uma ação para a mudança, para a

---

ou parcialmente, meios ou vias de comunicação, instalações de serviços públicos ou destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população; e) Investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas; f) Crimes que impliquem o emprego de energia nuclear, armas de fogo, biológicas ou químicas, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomendas ou cartas armadilhadas; sempre que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, estes crimes sejam susceptíveis de afectar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar." (Artigo 2.º, Lei n.º 52/2003, retificado pelo/a Declaração de Retificação n.º 16//2003)

efetivação dos Direitos Humanos e promoção da justiça social.<sup>15</sup> A globalização é um processo que influencia o contexto do Serviço Social, as suas práticas e os Direitos Humanos, presentes na promoção de uma acção conjunta e global atenta aos fenómenos do Séc. XXI. O terrorismo, causador de insegurança social e física, é destacado por Healy (2007) como fenómeno que requer dos assistentes sociais um agir segundo uma matriz local e global. É necessária uma conciliação da visão ao nível micro de intervenção local associada a uma perspectiva ao nível macro no domínio do Serviço Social Internacional como resposta aos desafios da globalização:

The local and global are recognized as important with an emphasis on practice affected by globalization, whether performed locally or internationally, and on professional responsibility to be active on international policy issues at many levels. (Healy, 2007, p. 354).

O terrorismo é um produto da globalização que tem afectado as sociedades ocidentais em que o aumento da pobreza, da criminalidade e dos conflitos étnicos e religiosos, que conduzem ao terrorismo, provocam efeitos que afetam o bem-estar social e remetem para uma afirmação da cidadania e da protecção de direitos como resposta.<sup>16</sup> No documento *The Global Agenda for Social Work and Social Development Commitment to Action* (2012) é reconhecido que a globalização tem tido consequências nas sociedades e gerado alguns impactos negativos perante os quais o Serviço Social assume

---

<sup>15</sup> Respeitar os Direitos Humanos e defender a dignidade humana não são necessariamente o mesmo, mas estão relacionados o que coloca o Serviço social numa posição de combate à discriminação e violência. "We will promote social strategies that build cohesive societies and remove the seeds of conflicts. We seek renewed commitment to the peaceful prevention and resolution of conflict and adherence to international agreements which can reduce violence and its consequences. We will work with our partners to challenge violent state responses to actions by people in defence of their rights." (IASSW, ICSW e IFSW, 2012, p.4) em *Global Agenda for Social Work and Social Development*. [pdf] Disponível em: <http://cdn.ifsw.org/assets/globalagenda2012.pdf>

<sup>16</sup> Vide Payne, Malcom e Gurid Aga Askeland (2008), *Globalization and International Social Work: Postmodern Change and Challenge*, London, Ashgate

um compromisso<sup>17</sup>. Este documento surge após uma reflexão conjunta que conduz os assistentes sociais a refletir de forma crítica e ativa sobre novas teorias e modelos que permitam acompanhar os desafios do mundo global.

The field of global social work needs new ideas, theoretical perspectives and methods of practices in order to generate new and effective models for monitoring social change and social justice. This is even more important today in a world facing neoliberal economic globalization and increasing 'new wars' and conflicts with tremendous human consequences (Kamali, 2015, p.8).

Para Mapp (2008) existem três principais barreiras que impedem o acesso pleno ao Direitos Humanos e ao desenvolvimento social, designadamente a pobreza, a discriminação e a ausência de educação. A verificação destes problemas sociais implica que os Direitos Humanos não estão a ser garantidos a todos as pessoas e esta é uma das competências dos assistentes sociais, conforme indica a atual definição de Serviço Social.<sup>18</sup>

A intervenção do Serviço Social nos seus diversos níveis que procura o desenvolvimento e a mudança social remete-nos para um vasto campo de atuação orientado para os princípios de justiça social, a defesa dos Direitos Humanos, uma responsabilidade coletiva

---

<sup>17</sup> O compromisso firmado pela Agenda Global para o período entre 2012-2016 compreende quatro prioridades: i) promover a igualdade social e económica; ii) promover a dignidade e o valor dos povos; iii) promover a sustentabilidade ambiental; e iv) fortalecer o reconhecimento da importância das relações humanas.

<sup>18</sup> "Social work is a practice-based profession and an academic discipline that promotes social change and development, social cohesion, and the empowerment and liberation of people. Principles of social justice, human rights, collective responsibility and respect for diversities are central to social work. Underpinned by theories of social work, social sciences, humanities and indigenous knowledge, social work engages people and structures to address life challenges and enhance wellbeing. The above definition may be amplified at national and/or regional levels" IFSW (2014), Global definition of Social Work, (online) acedido a 20 de Julho de 2016. Disponível em: <http://ifsw.org/policies/definition-of-social-work/>

e o respeito pela diversidade como aspetos centrais da profissão. A promoção da justiça social engloba uma atenção do Serviço Social “with issues of stigma and discrimination, of political freedoms and citizenship, civil rights, access to treatment, and issues of consumer and family participation in decision making” (Bland, 2014, p.4). Como Kamali (2015) refere estes estigmas são intensificados como consequência da globalização do neoliberalismo que aumentam o distanciamento entre culturas e classes sociais, desencadeando em alguns casos conflitos políticos (Kamali, 2015, p. 146).

Quando nos referimos a Direitos Humanos salientamos o conjunto de direitos universais e indivisíveis para os quais todas as pessoas independentemente da sua nacionalidade, sistema político ou religião estão incluídas enquanto seres humanos. Mapp (2008) refere as situações em que assistentes sociais se encontram num dilema entre os Direitos Humanos e os aspetos culturais que por vezes divergem em alguns territórios. Culturas orientais consideram que estes Direitos são influenciados pelos valores das culturas ocidentais e que por isso não enquadram na totalidade naquilo que são os seus padrões culturais. “However, cultural variations may not be used in order to deny rights. While the right to one’s culture is protected within human rights, that right is limited in that it may not infringe on another protected human right” (Ayton-Shenker *apud* Mapp, 2008, p. 20). Neste sentido, cada cultura deve ser respeitada e não sobreposta ou limitada, conforme é reforçado pela Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural<sup>19</sup>.

Kamali (2015) indica que a Europa manifesta uma atitude de discriminação face aos imigrantes não europeus, que não partilham os padrões culturais do Ocidente, principalmente com imigrantes muçulmanos que após o ataque nos Estados Unidos em 2001 viram aumentar os grupos xenófobos e racistas na Europa. A discriminação contra o Islão e os muçulmanos deu origem ao termo *Islamophobia* que traduzia o sentimento e atitude de ódio de alguns grupos ocidentais, vendo-os como inimigos da Europa (Bravo-López, 2011). Daqui revela-se o desconhecimento dos cidadãos e

---

<sup>19</sup> Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>

governos europeus sobre as motivações de imigração dos muçulmanos para a Europa pela procura de bem-estar e não para uma ocupação política e religiosa (Kamali, 2015). Podemos, assim, retomar a ideia de Mapp (2008) que considera a discriminação como uma das barreiras ao desenvolvimento social e humano e perante a qual o Serviço Social pode legitimamente intervir.

Uma intervenção precoce e emancipatória, remete para os valores éticos e para a promoção do desenvolvimento social, que implica uma ação junto daqueles que se desviam das normas legais ou sociais<sup>20</sup>. Isto não significa que se aceitem os comportamentos antissociais ou criminosos, mas que se devem valorizar as potencialidades das pessoas, grupos e comunidades. A promoção de atitudes positivas requer uma consciência crítica antidiscriminação, evitando a exclusão social e a marginalização de pessoas ou grupos por vias das diferenças culturais. No entanto, importa que esta intervenção envolva vários atores sociais: “such as the media and political parties and elites, are also engaged in the reproduction of racial discrimination” (Kamali, 2015, p.128). Num artigo de opinião publicado no *The Guardian*, Matteo Renzi<sup>21</sup> afirma que os cenários de terrorismo carecem de uma ação calma e ponderada com um apoio das instituições políticas unidas pela liberdade e segurança. Assim, a par do investimento militar é fundamental um investimento social no combate ao terrorismo, focado nas gerações futuras, que carece de profissionais especializados e preparados nas áreas da educação, sociais e humanas.

---

<sup>20</sup> “Social work and social development, by their very nature, are engaged with those who face personal, family and community problems and challenges of differing kinds. This includes people who have offended against legal and social laws and norms and who may therefore be seen as having put themselves outside the right to respect” (IASSW, ICSW e IFSW, 2016, p.10) em *Global Agenda for Social Work and Social Development: Second Report* [pdf]. Disponível em: <http://ifsw.org/product/books/global-agenda-for-social-work-and-social-development-2nd-report-pdf-edition/>

<sup>21</sup> Vide Renzi, Matteo (2016), *To Fight Terrorism We Need Social Workers as Much as Soldiers* (on-line), *The Guardian*, acedido a 17 de Julho de 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/mar/22/terrorism-military-culture-matteo-renzi>



#### 4. Intervenção social de emergência e apoio às vítimas em situações de desastre

Após as Grandes Guerras, os assistentes sociais ganharam experiência na intervenção em situações de trauma, nomeadamente no campo da saúde mental, na sequência de episódios de Transtorno de Stress Pós-Traumático: “This knowledge helped prompt the move of many social workers into the provision of mental health treatment, away from their traditional focus of services to the poor” (Mapp, 2008, p.75). Uma abordagem prática às relações interpessoais, aos sentimentos e aos aspetos sociais e biofísicos podem ser adaptados a qualquer área do Serviço Social. Como exemplos Fernández e Alonso (2009) indicam os seguintes aspetos: convocar a rede de profissionais para a colaboração e organização de voluntários; organização de equipas de intervenção e organizar a assistência a vítimas e familiares.

Depois de uma ação terrorista são vários os sintomas pós-traumáticos que se podem manifestar como resultado do trauma experienciado e que alteram os pensamentos e as crenças sobre a sociedade (Fernández y Alonso, 2009). Bland (2014) refere que a intervenção no campo da saúde mental direciona-se numa perspetiva pessoal, de grupo e comunitária, reconhecendo os trabalhos de investigação que contribuem para o seu aprofundamento enquanto área de estudo. O terrorismo inclui-se entre os tipos de desastre que são causados deliberadamente ou acidentalmente por responsabilidade humana e que atingem um nível de emergência que pode não ser passível de prevenção e cujo impacto negativo pode variar de acordo com a proximidade, vulnerabilidade e responsabilidade dos indivíduos/comunidades responsáveis (Fernandes e Sebastian, 2014).

Os atentados terroristas produzem consequências complexas, verificando-se alterações na vida das pessoas de carácter permanente e até os próprios profissionais envolvidos e voluntários de apoio estão sujeitos a choques emocionais que podem comprometer a sua atuação (Fernández e Alonso, 2009). Neste domínio o Serviço

Social é reconhecido e legitimado, realizando-se estudos sobre a importância dos contextos sociais, da inclusão social, do capital social, das redes sociais e dos diversos fatores que promovem a resiliência e a recuperação como prioridades elevadas. A intervenção não procura ser uma atuação paliativa de acompanhamento, mas que permita a superação de um estado de fragilidade sistémica, procurando uma recuperação do bem-estar pessoal e social das vítimas (Francis, 2014).

No manual de apoio às vítimas de terrorismo publicado em 2010 pela APAV, apresentam-se procedimentos adequados no apoio às vítimas, famílias e amigos no âmbito do Programa Prevenir e Combater a Criminalidade apoiado pela Comissão Europeia. Reforça-se a necessidade de “formação adequada que devemos receber para estarmos capacitados a dar resposta a um acto terrorista, apoiando as suas vítimas e/ou os seus familiares e/ou amigos.” (APAV, 2010, p.9) que deve ser uma obrigação dos Estados-membros pois “Uma prática profissional de qualidade não pode ser levada a cabo com base em amadorismos ou intuições de momento.” (*ibid*). Considerando que apoio às vítimas deve ser apropriado e a assistência deve ser livre de encargos para as vítimas seja ela de carácter imediato ou a longo prazo, sendo “crucial prestar-lhes ajuda de emergência bem organizada e profissional, imediatamente após o atentado e, posteriormente, durante o tempo necessário.” (Comissão Europeia, 2015b, p.24).

A Comissão Europeia iniciou um projeto de ajuda e assistência às vítimas a nível europeu para a uma justiça restaurativa como forma de resposta ao terrorismo. Para Pemberton (2010a), as necessidades das vítimas em primeira instância remetem para a necessidade de segurança e de serem colocadas a salvo recebendo assistência médica e básica, protegendo-as de uma réplica de ataque. Esta resposta é dada numa perspectiva de emergência. As vítimas do terrorismo são abrangidas pela proteção dos Estados-membros que devem assegurar a assistência apropriada ao abrigo da sua legislação.

Segundo Letschert e Staiger (2010), podemos considerar que existem dois tipos de vítimas de acordo com a proposta de Schmid (2011):

### Quadro 1 - Tipologias da Vítimas do Terrorismo

Vítimas primárias ou diretas	Vítimas secundárias ou indiretas
- Aquelas são mortas por terroristas, raptos, sequestradores, atiradores ou bombistas	- Aquelas que são próximas das pessoas incluídas categoria de vítimas primárias ou diretas: família, dependentes, amigos ou colegas
- Aquelas que são feridas, mutiladas, torturadas psicologicamente por terroristas, mas libertadas	- Aquelas cujos nomes se incluem na “lista de mortos”
- Aquelas que são feridas ou mortas às mãos dos terroristas durante uma operação de resgate	- Aquelas que possam ter um motivo que as considerem como uma futura vítima
- Aquelas que ficam de forma física ou mental incapacitadas ou que morrem por suicídios como consequência de severos um ou mais atos terroristas	- Aquelas que ficaram traumatizadas ou em burnout como profissionais de primeira linha
	- Aquelas cuja experiência conduziu à perda de rendimentos ou danos patrimoniais como consequência de atos terroristas
	- Aquelas que sofreram alterações no seu estilo de vida habitual devido a ameaças teóricas ou a medidas de contra o terrorismo

Fonte: Elaboração própria adaptada de Letschert e Staiger (2010, p.19)

Cohen e Ahearn (1989 *apud* Fernández e Alonso, 2009) apresentam três fases de intervenção em situações de desastre que podem caracterizar a orientação na atuação de profissionais:

- Numa primeira fase, que engloba as primeiras horas e dias depois de um ataque devem realizar-se operações de avaliação da situação e procurar restabelecer o equilíbrio, obtendo informação e partilhando-a entre os canais de assistência para que se possa prestar auxílio imediato.

- Durante as primeiras semanas tem lugar uma segunda fase que procura diminuir a tensão da normalização da vida das pessoas após a catástrofe, estimulando a organização cognitiva e emocional das pessoas e das comunidades de modo a recuperar a estabilidade.
- A terceira e última fase ocorre nos primeiros meses em que há o acompanhamento por profissionais no domínio da saúde mental que devem estar previamente planeados pelos serviços competentes para numa situação de desastre evitarem a perda de tempo permitirem uma atuação imediata, de proximidade e acompanhada até porque as vítimas muitas vezes estão incapacitadas de pedir assistência, alertando os profissionais para a necessidade presença e atenção reforçada para que possa atuar eficazmente.

Relativamente às necessidades das vítimas importa considerar três procedimentos importantes<sup>22</sup>: i) Respeito e tratamento justo, ii) informação sobre o processo desenvolvimentos da situação e iii) a possibilidade de participação (Pemberton, 2010). O acesso a informação fiável, nomeadamente sobre as vítimas e para com as vítimas é fundamental no processo de assistência, reforçando-se que “as vítimas do terrorismo necessitam de proteção, apoio e assistência que satisfaçam as suas necessidades específicas” Comissão Europeia (2015b, p.4).

Um dos exemplos de intervenção de assistentes sociais em cenários de terrorismo é desempenhado pela Associação às Vítimas do 11 de março, em Espanha, que desempenha uma resposta de apoio psicológico e social às vítimas do atentado terrorista de 2004

---

<sup>22</sup> “For certain victims participation may be problematic due to practical reasons, like the geographic distance to the location of the trial. This is especially true for cross-border victims for whom both the obligation to participate (as a witness) and the need to participate may present additional difficulties. Again the international instruments for victims of crime address this extraordinary feature of becoming a victim abroad. Finally the question of victim participation is debated on the grounds of the effects it may have on the right and possibilities of other parties in the procedure, mainly the offender” Pemberton, 2010, p.80).

em Madrid, bem como aos seus familiares. A intervenção com a família das vítimas é importante pois estas são a base de suporte mais consistente e duradoura e por isso não pode ser excluída nestas abordagens (Pritchard, 2006). Para lá do referido, quando os atentados terroristas provocam vítimas mortais, os membros da família sofrem danos em consequência dessa morte que lhes deve conferir os mesmos direitos que a proposta da Comissão Europeia (2015b) defende, bem como o reconhecimento do estatuto da vítima de terrorismo com um contexto específico.<sup>23</sup>

Pemberton (2010b) destaca a importância do apoio social que deve ser operacionalizada desde o primeiro momento, mantendo-se numa intervenção que para lá de individual deve ser comunitária. As pessoas isoladas precisam de ser identificadas no sentido de poderem ter acesso a apoio, nomeadamente através de grupo de auto-ajuda: “a set of community-based interventions should be utilised, to strengthen the resilience of the community as a whole.” (Pemberton, 2010b, p.153). O autor considera que após um atentado terrorista, a intervenção comunitária pode reforçar a resiliência, estimulando as pessoas na recuperação dos danos sofridos de forma positiva.

## Reflexão final

O Serviço Social é reconhecido como área de intervenção no campo da prevenção e atuação em cenários de violência extrema como é o caso do terrorismo. No âmbito das recomendações da Comissão Europeia e dos fundamentos e dimensões do Serviço Social, destacamos a importância da intervenção social tanto numa lógica de prevenção através da antidiscriminação e da promoção do diálogo e consciência crítica, bem como uma intervenção imediata em caso de crise e emergência perante um cenário de ataque terrorista.

---

<sup>23</sup> “A proposta de diretiva limita as vítimas do terrorismo às que sofreram danos causados diretamente pelas infrações terroristas previstas no artigo 3.º. As outras infrações abrangidas pela presente diretiva, nomeadamente as infrações relativas a um grupo terrorista ou as infrações relacionadas com atividades terroristas, não devem ser abrangidas pela definição de vítima do terrorismo, uma vez que têm um caráter mais preparatório e não causam vítimas diretas.” (Comissão Europeia, 2015b, p.23)

No que se refere aos exemplos de intervenção social, as entidades de apoio à vítima têm desenvolvido trabalho de primeira linha, estudos e manuais práticos que permitam preparar a sociedade e os demais profissionais para uma intervenção adequada em caso de um desastre provocado pelo terrorismo. Assim, as estratégias de prevenção passam por promover um espírito crítico perante as mensagens extremistas e fontes de recrutamento radical, principalmente nas camadas mais jovens, considerando que o “diálogo intercultural e os intercâmbios pessoais entre jovens constituem meios essenciais para desenvolver resiliência à propaganda extremista” (Comissão Europeia, 2014, p.10). A prevenção aos conflitos violentos entre países, bem como o acesso aos direitos dos imigrantes internos e transnacionais, são pontos da Agenda Global para o Serviço Social. Esta área, ainda pouco explorada, impele a profissão a agir globalmente em prol do desenvolvimento social e humano de uma mudança social sustentada nos princípios éticos da profissão e no seu conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo. O crime, entre os quais o terrorismo, tornam-se num caminho mais aliciante em épocas de maior vulnerabilidade socioeconómica, como a que se vive atualmente na sequência das crises internacionais (financeiras, políticas, económicas, sociais, etc.), como a recente crise internacional de 2008 cujos impactos ainda se fazem sentir. Kamali (2015) considera que a globalização do neoliberalismo contribui para práticas de intervenção social contra a pobreza e a opressão que regridem para uma ação social sustentada em valores morais numa sociedade marcada pelo individualismo.

Neste sentido, a consciência dos modelos e contextos sociopolíticos está subjacente às práticas e iniciativas potenciadoras de intervenção perante fenómenos de insegurança global, abrindo caminho para a emergência de um campo de intervenção do Serviço Social enquanto profissão e disciplina académica.

## Referências Bibliográficas

- APAV (2010). *Manual PAX. Apoio às vítimas de terrorismo*. Lisboa: APAV.
- Bland, Robert (2014). Context of Social Work Practice: An Introduction. In Abraham P. Francis (Ed.), *Social Work in Mental Health. Contexts and Theories for Practice*. Nova Deli: Sage. pp.3-6.
- Bravo-López, Fernando (2011). Towards a definition of Islamophobia: Approximations of the early twentieth century. *Ethnic and Racial Studies*, 34(4), 556–573.
- Comissão Europeia (2014). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Prevenir a radicalização que leva ao terrorismo e ao extremismo violento. Reforçar a resposta da EU*. (online) COM(2013) 941 final. Acedido a 16 de Julho de 2016. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0941&from=pt>
- Comissão Europeia (2015a). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Agenda Europeia para a Segurança*, (online), COM (2015) 185 final. Acedido a 19 de Julho de 2016. Disponível em: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbc-c54d1c032d014d1e61761d0348.do>
- Comissão Europeia (2015b). *Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o Terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo* (online), COM (2015) 625 final. Acedido a 21 de Julho de 2016. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0625&from=PT>
- DILP (2015). *Quadro legislativo de sancionamento de atos de terrorismo: da realidade europeia à de países africanos de expressão lusófona*. (online) Disponível em: [https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/Combate\\_Terrorismo.pdf](https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/Combate_Terrorismo.pdf)
- Europol (2016). *TE-SAT 2016*, (online). Acedido a 22 de Julho de 2016. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016>

- Fernandes, Brain D. A. e Sebastian K. V. (2014). Disaster Management: A Mental Health Perspective. In Abraham P. Francis (Ed.). *Social Work in Mental Health. Contexts and Theories for Practice*. Nova Deli: Sage. pp.248-272.
- Fernández, Ana Zapardiel e Syra Balanzat Alonso (2009). *Manual de Intervención Psicológica y Social en Víctimas de Terrorismo: 11-M*, (online). Acedido a 15 de Julho de 2016. Disponível em: [http://ayuda11m.org/attachments/article/118/manual\\_intervencion%20Psicol%C3%B3gica%20y%20social%20en%20victimas%20del%20terrorismo.pdf](http://ayuda11m.org/attachments/article/118/manual_intervencion%20Psicol%C3%B3gica%20y%20social%20en%20victimas%20del%20terrorismo.pdf)
- Francis, Abraham P. (Ed.) (2014). *Social Work in Mental Health. Contexts and Theories for Practice*. Nova Deli: Sage.
- Guerreiro, Alexandre (2016). *Islão, o Estado Islâmico e os Refugiados: Quebrar mitos e desvendar mistérios*. Lisboa: Quimera.
- Healy, Lynne M. (2007). Retheorising International Social Work for the Global Professional Community. In Lena Dominelli (Ed). *Revitalising communities in a globalising world*. England: Ashgate. pp. 347-360.
- Kamali, Masoud (2015). *War, Violence and Social Justice Theories for Social Work*. Farnham: Ashgate.
- Letschert, Rianne e Ines Staiger (2010). Introduction and Definitions. In Rianne Letschert, Ines Staiger e Antony Pemberton (Eds). *Assisting Victims of Terrorism. Towards a European Standard of Justice*. Springer. pp. 1-30.
- Lutz, James M. e Brenda J. Lutz (2008). *Global Terrorism*. London e New York: Routledge. 2ªEd.
- Mapp, Susan C. (2008). *Human Rights and Social Justice in a Global perspective. An introduction for International Social Work*. USA: Oxford University Press.
- Pemberton, Antony (2010a). Needs of Victims of Terrorism. In Rianne Letschert, Ines Staiger e Antony Pemberton (Eds). *Assisting Victims of Terrorism. Towards a European Standard of Justice*. Springer. pp. 73-142.
- Pemberton, Antony (2010b). Psycho-Social Assistance. In Rianne Letschert, Ines Staiger e Antony Pemberton (Eds). *Assisting Vic-*



- tims of Terrorism. Towards a European Standard of Justice. Springer. pp. 143-170.*
- Pritchard, Colin (2006). *Mental Health Social Work. Evidence based-practice.* USA: Routledge.
- Schmid, Alex P. (Ed) (2011). *The Routledge Handbook of Terrorism Research.* London e New York: Routledge.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State.* Oxford: Oxford University Press.
- Tsang, Steve (2006). Stopping Global Terrorism and Protecting Rights. In Steve Tsang (Ed.). *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism.* USA: Praeger Security International. pp. 1-14.