

## Repositório ISCTE-IUL

---

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2023-02-22

Deposited version:

Publisher Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Carolo, D. (2021). A lei da segurança social em Timor-Leste: o contributo do serviço social. In Eduardo José da Silva Tomé Marques, Adriana Regina Vettorazzi Schmitt (Ed.), *Serviço social nos países de língua portuguesa: interculturalidade e desafios*. (pp. 251-270).: Editora Pimenta Cultural.

Further information on publisher's website:

10.31560/pimentacultural/2021.404.2829

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Carolo, D. (2021). A lei da segurança social em Timor-Leste: o contributo do serviço social. In Eduardo José da Silva Tomé Marques, Adriana Regina Vettorazzi Schmitt (Ed.), *Serviço social nos países de língua portuguesa: interculturalidade e desafios*. (pp. 251-270).: Editora Pimenta Cultural., which has been published in final form at <https://dx.doi.org/10.31560/pimentacultural/2021.404.2829>. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

---

### Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

---

**Timor-Leste**

13

*Daniel Carolo*

**A LEI DA SEGURANÇA  
SOCIAL EM TIMOR-LESTE:**  
o contributo do Serviço Social

DOI: [10.31560/pimentacultural/2021.404.2829](https://doi.org/10.31560/pimentacultural/2021.404.2829)



## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de uma prática crítica e reflexiva pelos Assistentes Sociais configura-se como um campo relevante de um exercício profissional multifacetado e que passa pela construção e aprofundamento do conhecimento em serviço social. Tal como argumentam Adams, Dominelli e Payne, o Serviço Social “requer refletividade, reflexividade e experiência em colocar questões de interesse prático num contexto mais amplo” (ADAMS, DOMINELLI, PAYNE, 2002, p. 3).

É neste contexto que passarei a apresentar uma reflexão acerca da minha experiência em Timor-Leste, onde trabalhei como assessor do Ministério da Solidariedade Social (MSS), entre 2010 e 2012, tendo sido responsável pela criação da primeira lei de Segurança Social no país. Neste sentido, sou obrigado a fazer previamente duas ressalvas: a primeira é que a minha reflexão é apenas pessoal e não pretende retratar do papel do Serviço Social em Timor-Leste<sup>1</sup>; a segunda é que, embora eu seja licenciado em Serviço Social, não fui contratado, nem exerci a função de Assistente Social<sup>2</sup>.

A reflexão que procurarei desenvolver tem como objetivo principal realizar um exercício crítico sobre a relevância do Serviço Social num caso concreto: a elaboração da primeira lei de Segurança Social em Timor-Leste<sup>3</sup>. Assumidamente este é um exercício paradoxal: não científico, mas em defesa do conhecimento científico; imbuído

### s u m á r i o

<sup>1</sup> Devo referir que conheci em Timor vários outros profissionais de Serviço Social, com quem em muitos casos trabalhei e convivi, entre os quais destaco no Ministério da Solidariedade Social (MSS): Fátima Almeida (Gabinete Ministra); Madalena Dias (DNAS); Cátia Sales e Ana Paula Cruz (SAS); bem como a Diretora Nacional da Segurança Social, Aida Mota, com quem trabalhei diretamente, e que frequentou o Mestrado em Serviço Social na UNTL, em parceria com o ISCTE-IUL. Fora do Governo destacou ainda o papel dos missionários Irmão Vítor Lameiras (Laclubar), a Irmã Ana Paz (Oecusse), ambos igualmente formados em Serviço Social.

<sup>2</sup> Designação corrente em Portugal.

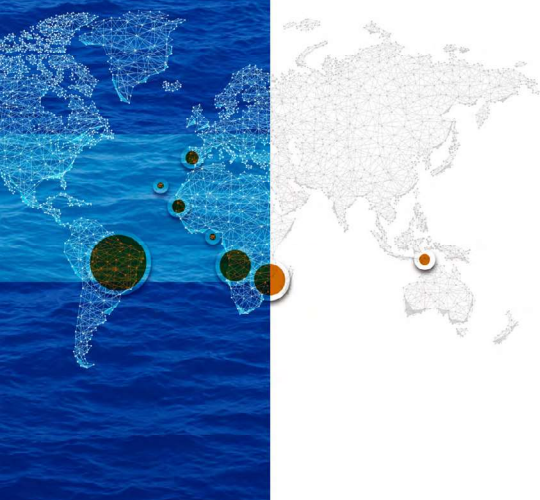
<sup>3</sup> Lei n.º 6/2012 de 29 de fevereiro.

de uma visão parcial e enviesada, porque feita pelo próprio autor, mas que aspira a definir princípios gerais; indutivo – porque parte de um caso concreto numa tentativa de generalizar, e teorizar acerca do potencial do Serviço Social como profissão e disciplina, não deixando de fazer um exame crítico ao que considero serem alguns equívocos. Pretendo, em suma, que este artigo possa ser um contributo para o debate científico no domínio das Ciências Sociais e um estímulo para a afirmação do próprio Serviço Social no campo da transdisciplinaridade ou até da unidade do conhecimento (WILSON, 1998), nesse âmbito, enfatizando a necessidade de resgatar para o debate a relevância do conhecimento científico na prossecução dos objetivos de Justiça Social (PEASE *et al.* 2016, p. xiii), (RANK, 2020, p. 4).

## O SERVIÇO SOCIAL EM TIMOR-LESTE

Sendo Timor-Leste um país oficialmente reconhecido como independente em 20 de maio de 2002, após um longo e devastador período de ocupação indonesa e da firme luta pela autodeterminação, meu trabalho como assessor internacional em Timor-Leste deve ser enquadrado no campo da cooperação para o desenvolvimento. Trata-se de um caso clássico do que na literatura se designa por “transferência de políticas transnacional” (STONE; OLIVEIRA; PAL, 2020), em que países novos e/ou com níveis de desenvolvimento incipientes procuram com apoio das agências internacionais (cooperação multilateral) e/ou de países (cooperação bilateral) para estabelecer programas de desenvolvimento focados em determinadas áreas ou políticas. Estas áreas estão geralmente centradas na pacificação e segurança, consolidação das instituições democráticas e, numa fase posterior, no desenvolvimento de instituições e dispositivos típicos de um Estado-Providência ou Estado Social, tendo por referência o modelo de um determinado país. Por conseguinte, na maior parte das vezes, os paí-

s u m á r i o



ses nesta situação necessitam de recorrer a consultores/assessores estrangeiros dadas as carências de qualificações entre os quadros nacionais da sua Administração Pública, a par de uma exígua oferta formativa em todos os graus de educação.

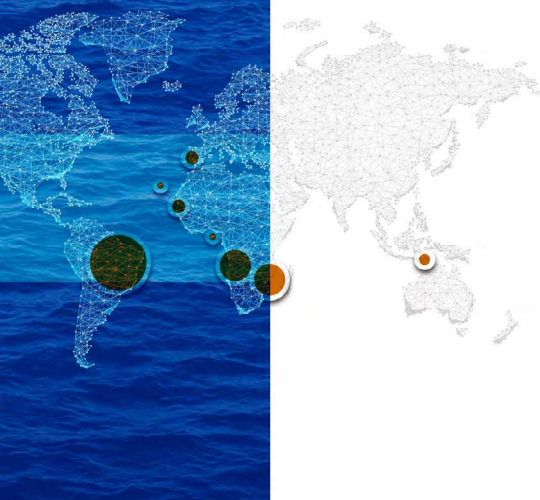
Esta constitui a principal razão explicativa para a presença de tantos profissionais estrangeiros. No caso do MSS, isso fez com que tivesse encontrado outros colegas formados em Serviço Social, como já fiz referência em nota anterior. O fato de serem de Serviço Social pode ou não constituir um aspeto relevante. Por um lado, naquela época não existia em Timor-Leste qualquer formação neste domínio, mas também em nenhum outro no campo das Ciências Sociais. Por isso, o que importa relevar é que havia uma necessidade de ter técnicos qualificados para desenvolver, em alguns casos os já existentes programas sociais, em outros em desenvolver ou alargar o alcance de novos programas ou políticas, como foi o caso da Segurança Social, enquanto sistema previdencial que deveria permitir a aposentação dos trabalhadores, neste caso, e à época, dos trabalhadores do Estado.

Pelas razões expostas, fica expresso que este capítulo não pretende ser uma história do processo que levou à elaboração da Lei da Segurança Social em Timor-Leste, antes uma reflexão sobre a relevância do Serviço Social ao longo de todo o processo.

## CONTRADIÇÕES EM TORNO DA DEFINIÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL

Para poder levar a cabo este exercício de análise, importa explicitar qual é a definição do Serviço Social, qual é o seu modelo de intervenção e a especificidade da sua metodologia científica. Segundo a definição global de Serviço Social, aprovada em julho de 2014 pela

s u m á r i o





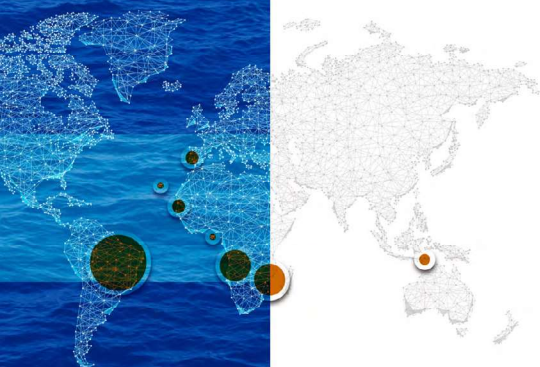
Federação Internacional dos Assistentes Sociais (FIAS) e Associação Internacional de Escolas de Serviço Social (AIESS):

O Serviço Social é uma profissão de intervenção e uma disciplina acadêmica 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. (APSS, 2018, p. 5).

Chegados a este ponto confrontamo-nos com um primeiro problema: a definição de uma profissão que, por natureza, tem dificuldade em delimitar um campo de intervenção, por força da sua abrangência de atuação, de que é exemplo a diversidade de contributos neste mesmo livro. Por outro lado, muitas vezes atua em parceria e integrando equipas multidisciplinares, o que torna igualmente difícil uma definição por diferenciação face a outras profissões que fazem intervenção social. Não é objetivo deste artigo entrar nesse debate, mas importa tê-lo como referência.

Recorrendo à primeira obra que li sobre *Trabalho Social* de Ezequiel Ander-Egg (1995) e fazendo uma revisitação das leituras realizadas entre 1998 e 2002, sobretudo após todo um percurso académico e profissional, exige um exame crítico e alguma frontalidade no debate. No meu ponto de vista a definição de que o “trabalho social é o lado humano” (ANDER-EGG, 1995, p. 262), bem como muitas das definições mais atuais, não são suficientes como definição profissional, na medida em que, por um lado não conseguem contornar as dificuldades de delimitação do campo de intervenção e/ou da diferenciação face a outras profissões e, por outro, não permitem a afirmação do Serviço Social no domínio do conhecimento científico.

s u m á r i o



Importa por isso uma análise crítica a muitos dos pressupostos que damos por adquiridos. Um exemplo concreto: *ouvir os outros, tomar o seu partido ou ter um forte compromisso ético* não cumpre o pressuposto de identidade profissional. Vejamos, um médico, em princípio também ouve o doente, toma o seu interesse e faz um juramento de Hipócrates. Todavia, nenhuma destas características define a profissão de médico, e, bem, porque o que diferencia um médico é precisamente os seus conhecimentos de medicina que o habilitarão a com base em sintomas, realizar um diagnóstico e a prescrever um tratamento. Se quisermos ir um pouco mais além, será de admitir que a capacidade para identificar sintomas, mesmo que não óbvios, não cometer erros de análise no diagnóstico e o tratamento prescrito ter eficácia, poderão ser considerados indicadores de avaliação de um médico como profissional. Note-se que não se ignora a importância do lado humano, do compromisso ético do médico ou da necessidade de ouvir o paciente. O que se está a defender é que essas variáveis, sem a componente científica, de pouco ou nada valem, discordando de uma visão ingênua, ainda muito presente, de que “na realização das tarefas próprias do Trabalho Social, as qualidades humanas desempenham um papel mais preponderante que os conhecimentos e domínio das técnicas” (ANDER-EGG, 1995, p. 262). A meu ver, a componente científica é mais importante do que as competências humanas e relacionais, caso contrário não estamos no domínio de uma profissão, mas antes na esfera subjetiva, relacional, pessoal.

Importa agora colocar a seguinte questão. Mesmo admitindo que a premissa anterior é válida para os médicos, o Serviço Social é diferente, pelo que será que faz sentido tal comparação? A minha resposta será que sim. As razões são fortes. Se definirmos o Serviço Social como a capacidade de ouvir os outros, tomar o seu partido ou ter um forte compromisso ético, teremos que nos confrontar com a evidência de que qualquer padre também o faz. Serão eles trabalhadores sociais ou Assistentes Sociais? É perfeitamente legítimo que, no

## s u m á r i o

entendimento dos próprios se possam sentir como tal, e até existirem razões válidas para isso. O problema é que isso não os habilita a serem reconhecidos como profissionais acreditados por uma universidade, nem sequer pelos seus pares ou colegas.

Do mesmo modo, também ajudar as pessoas a melhorar a autoconfiança não é um diferencial do Serviço Social - qualquer psicólogo, em princípio, fará isso melhor do que qualquer outro profissional. Acresce que os enfermeiros e os auxiliares de ação médica também estão próximos dos que sofrem. Quanto à intervenção com vista à mudança social ou à transformação, qualquer ativista pode alimentar e concretizar essa aspiração.

Por todas estas razões é imperativo que coloquemos a pergunta: qual a singularidade do Serviço Social, as características que nos distinguem de todas as outras profissões, entidades religiosas ou ativistas e voluntários que atuam por um mundo melhor ou para ajudar as pessoas?

Recorrendo à bibliografia mais recente e academicamente enquadrada ao contexto europeu, ou seja, do que pode ser designado por modelos de Estado-Providência nas sociedades capitalistas avançadas (ESPING-ANDERSEN, 1990), analisaremos a definição de Robert Rank: "A principal preocupação do serviço social deve ser garantir que cada indivíduo seja capaz de viver o que chamamos de uma 'vida vivível' [...] pode ser pensada como aquela em que os indivíduos são capazes de atingir seu pleno potencial e capacidade"<sup>4</sup> (RANK, 2020, p. 1). É evidente que esta definição é suficientemente ampla para que represente aquilo que é a diversidade da profissão, e da perspetiva ampla que se tem da superação dos problemas. Todavia, o problema da identidade permanece. A questão que importa é conseguirmos definir em que campos da vida é que intervém o

<sup>4</sup> No original: "the primary concern of social work should be to ensure that every individual is able to live what we have termed a "livable life [...] livable life can be thought of as one in which individuals are able to reach their full potential and capacity" (RANK, 2020, p. 1).

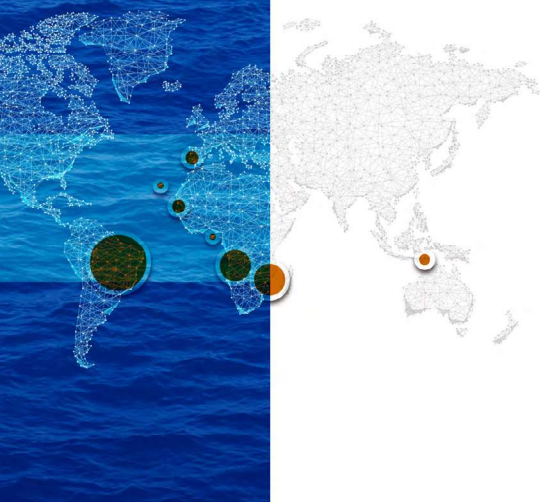


Serviço Social e com que recursos. Acreditando que qualquer ser humano tem talentos natos, será que cabe ao Serviço Social assegurar que todo o escritor ganhará um prêmio Nobel, que todo aquele que jogue futebol será tão famoso como o Ronaldo? Que todos poderão enriquecer? Estes exemplos, ainda que caricaturais, demonstram que é aconselhável e mais prudente uma definição minimalista, sem que isso implique renegar à utopia da plena realização do potencial humano de cada um. Eis então uma proposta para reflexão que, gradualmente, procure superar as insuficiências já referidas e evitar expressões ambivalentes, como o “compromisso ético com os Direitos Humanos” (APSS, 2018, p. 8), como se todas as outras profissões não pudessem, igualmente, reclamar esse designio.

Proponho, então, uma primeira delimitação: *o campo de atuação são os problemas sociais. O enfoque específico é a centralidade na pessoa do cidadão - utente.* Se esta definição for reconhecida como consensual, como explicar que tantas vezes pareça estar ausente nos debates públicos e que, não raras vezes, a investigação produzida padece da falta de uma matriz teórica e da capacidade de formular políticas alternativas?

Há uns anos num grupo de supervisão que integrava muitos Assistentes Sociais perguntava o que fariam se fossem o Primeiro-Ministro para resolver os problemas sociais com que se defrontam no cotidiano profissional? Qual o meu espanto quando a maioria preconizava um reforço das verbas para a *assistência social*. Este exemplo, independentemente da minha discordância, remete para uma possibilidade de definição mais específica: o Assistente Social como um gestor ou executor das medidas de assistência social, como, por exemplo, diretores de Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), membros das comissões de proteção das crianças e jovens, atendimento social na Segurança Social, apoio a crianças de famílias carenciadas nas escolas; encaminhamento de doentes dos hospitais para outras instituições, gestores de casos entre os beneficiários de prestações sociais

## s u m á r i o

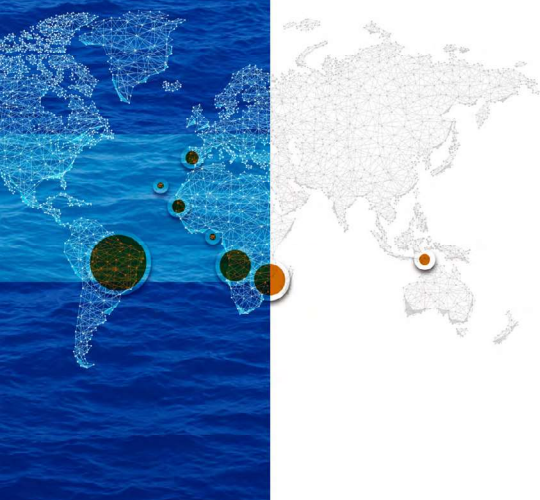


ditas *inclusivas* como o Rendimento Social de Inserção, o Subsídio Social de Desemprego, programas de formação profissional destinados a não empregados, com a particularidade de terem em comum o alegadamente, zelar pelo superior interesse do utente. Esta seria, assim, uma definição assente na realidade. Certamente de um cariz que poderá ser considerado conservador, no sentido de uma intervenção social de cariz regulatório dos problemas sociais, mas não emancipatório. Isto não significa que esta intervenção não seja necessária e não tenha um valor em si mesma. Certamente que sim, mas isso não pode ser inibidor de uma reflexão lúcida sobre o que na literatura se chama de contradições no seio do capitalismo, de que o Estado-Providência (OFFE, 1984) e mesmo o Serviço Social fazem parte (NETTO, 2001), quando não têm mesmo um propósito de reprodução social (CASTEL, 2001) e para as quais, o conhecimento científico é indispensável, e todas as disciplinas devem concorrer para esse propósito. Como é que o Serviço Social o pode fazer é, assim, a questão.

## UMA PROPOSTA DE DEFINIÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DE ELABORAÇÃO DA LEI DA SEGURANÇA SOCIAL EM TIMOR-LESTE

Feita esta digressão crítica, importa passar agora ao potencial do Serviço Social, procurando consubstanciar uma proposta que contribua para uma maior identidade profissional e reforço da componente do conhecimento científico para intervenção social em prol da Justiça Social, precisamente para superar as contradições que colocam o Serviço Social na pressão da resposta imediata, assistencial e que é necessária, sem, todavia, conseguir fazer o percurso inverso de participar na formulação das políticas, porventura indispensáveis, para um processo de mudança Social.

s u m á r i o



Tendo por base o caso concreto do trabalho desenvolvido no MSS em Timor-Leste, no âmbito da criação da primeira lei da Segurança Social importa descrever o processo.

I. Em primeiro lugar, sendo assessor internacional, e tendo um mandato do Governo para uma missão concreta com um prazo definido, nada obrigaria a que, até conforme prática corrente nos contextos de cooperação para o desenvolvimento, não fosse elaborada uma proposta qualquer, geralmente cópia de algo já existente noutro país, ou determinada, quando não patrocinada por uma qualquer agência internacional como o Banco Mundial, a Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>5</sup> ou outras agências da Organização das Nações Unidas (ONU), entre outras. Todavia, foi decidido seguir uma *metodologia participada*<sup>6</sup>, por meio da criação de um grupo de trabalho com vários representantes dos diversos organismos da função pública, mas também sindicatos, economistas independentes, eventuais opositores, etc. Podemos definir assim, a participação como uma variável crítica. Ainda que não exclusiva do Serviço Social, deveria ser um imperativo profissional. Da mesma forma que um advogado garante o sigilo, todo o trabalhador social deveria antes de mais defender o interesse do cidadão, ao invés da sua instituição. No caso de Timor-Leste, tendo presente as contradições intrínsecas de qualquer processo, tratar-se-ia de cumprir o mandato do Governo, fazendo com que o Grupo de Trabalho viesse a aprovar as medidas por mim decididas, não fosse eu o assessor especialista, contratado com essa responsabilidade. E isso foi cumprido. Logo, há que assumir que não houve aqui qualquer equívoco. As leis não brotam da vontade popular nem dos movimentos organizados. Aliás, a história demonstra que raramente são estes os determinantes de uma mudança política. Afirmar isso não é ser contra essa visão do

<sup>5</sup> No caso das duas primeiras, existiram mesmo propostas concretas para um regime de pensões em Timor-Leste.

<sup>6</sup> O mérito dessa decisão foi anterior à minha contratação. Não tendo por isso qualquer papel, houve uma pessoa de Serviço Social que poderá ter tido um papel de relevo neste processo, o que valida e reforça o argumento apresentado.



mundo, mais ou menos utópica, mas sim procurar uma base de partilha de conhecimento que seja exequível e compatível com as contradições presentes no trabalho da intervenção, ao invés de falaciosamente invocar o empowerment, quando muitas vezes o que fazemos não é mais do que legitimar e reforçar estruturas de poder (incluindo a da própria profissão de Serviço Social). Qual foi, afinal, o meu contributo neste processo? Foi, precisamente, o de conselheiro para o esclarecimento dessas mesmas contradições, proporcionar a oportunidade de tomarem posição perante certos dilemas e, de fato, atribuir-lhes poder de decisão em certas matérias, não deixando de identificar as contradições intrínsecas ao meu posicionamento como especialista no domínio da Segurança Social<sup>7</sup>, e ao meu papel como assessor do Governo. Tratou-se de assegurar aquilo que me parece muitas vezes negligenciado: não contribuir para ofuscar os problemas e as contradições em presença e, ao invés, assegurar que o poder de decisão dos outros, neste caso dos beneficiários, é maior do que sem a nossa intervenção.

II. A segunda dimensão que me parece mais relevante é a *identificação do problema e a subsequente elaboração do diagnóstico*. Parece consensual que o Serviço Social, ao longo do seu século de existência como profissão regulada, demonstrou ter uma capacidade própria, que as outras profissões não têm. Como eu não domino a literatura nesta área, permitam-me que me socorra novamente ao caso em análise. Timor-Leste não tinha Segurança Social. Seria este o problema? A minha resposta é não. Timor-Leste também não tinha saneamento. A meu ver este seria um problema bem mais urgente. Mas não era este o problema que tinha merecido a atenção do governo. O mais importante é, outra vez, insistir na diferenciação, no que é singular do Serviço Social. E o que o Serviço Social pode fazer, para além da necessidade de olhar por uma visão holística (comum a toda a ciên-

<sup>7</sup> No âmbito da minha tese de doutoramento (CAROLO, 2015) tinha analisado o processo de reforma da segurança social em Portugal, para o período de 1995 a 2010, enquanto na tese de mestrado tinha analisado o processo histórico de criação e desenvolvimento da previdência social em Portugal desde 1935 até à primeira Lei de Bases (CAROLO, 2006).

## s u m á r i o

cia), analisar os recursos existentes (não o fará a economia?), mapear a constelação de fatores sociais (não o fará a Sociologia?) e a sua intersecção nas redes de poder (não o fará a Ciência Política?), num quadro de desenvolvimento do próprio utente na sociedade em questão (como sempre fez a Antropologia) para reforçar a sua capacidade de resiliência e autonomia (como é próprio da Psicologia)? De todos os participantes no grupo de trabalho responsável pela apresentação da proposta de Segurança Social, nada disto lhes interessava. A mim, como assessor, certamente que sim. Mas, repito, não aos beneficiários. E a única razão que pode ser apontada, ainda que ao de leve, como a proposta redigida ter sido feita por alguém de Serviço Social, que por coincidência estudou antes economia e depois história da política social e sociologia política, é que, não obstante a relevância dos fatores atrás referidos, na proposta consta a formulação do problema do ponto de vista dos próprios participantes, neste caso também beneficiários. Dito isto, independente desta premissa ser ou não reconhecida ou cumprida no contexto da intervenção profissional no cotidiano, o Serviço Social, tal como qualquer outra profissão terá de ser capaz de realizar uma análise do problema e do seu diagnóstico. Neste caso, tal pode ser simplificado deste modo: o problema não era a inexistência de Segurança Social. Antes pelo contrário o problema, que motivou também a urgência política, era já existir Segurança Social, ou, pelo menos, um esquema de pensões para os Combatentes e Mártires da Luta pela Libertação Nacional<sup>8</sup>, cuja Secretaria de Estado fazia parte do próprio Ministério da Solidariedade e Segurança Social (MSS), e ainda dos titulares (e ex-titulares) dos Órgãos de Soberania<sup>9</sup>.

Perante este problema, político, haveria uma convergência de interesses que poderia ser explorada pelos próprios beneficiários: até para proteger os seus privilégios, o Governo estava disposto a atribuir aos servidores do estado a possibilidade de reforma, mesmo que em

<sup>8</sup> Lei n.º 3/2006, de 12 de abril (Estatuto dos Combatentes da Libertação Nacional).

<sup>9</sup> Lei n.º 1/2007 de 18 de janeiro (Pensão Mensal Vitalícia dos Deputados e Outras Regalias).

condições diferenciadas, entenda-se menos vantajosas. Havia ainda outra particularidade. Além dos privilégios já existentes, os timorenses mais velhos por força da experiência familiar, já conheciam o conceito de aposentação do período colonial, visto que, aos antigos funcionários públicos, o Estado português reconheceu o direito à aposentação<sup>10</sup>. Por conseguinte, havendo uma oportunidade para instituir um regime, a firme expectativa era que seguisse o modelo português o que delimitava em muito o leque de alternativas que, sendo possíveis, poderiam não ser tão aceites. O que importa ressaltar é precisamente que este era o diagnóstico a que eu nunca poderia ter chegado sem a metodologia que defendi ser, ou dever ser, uma especificidade do serviço social.

No entanto, daqui decorre imediatamente um novo problema. Independentemente da disciplina ou ângulo de análise, é inequívoco que numa sociedade em que o emprego formal não é a regra, que a maioria da população não tem outra atividade que não a agricultura de subsistência, os funcionários públicos são uma categoria privilegiada em relação aos demais cidadãos que não têm essa possibilidade de emprego. A autocrítica e o sentido de equidade como *fairness*, na perspectiva da Justiça Social (RAWLS, 1993), devem estar presentes. Sim, a Segurança Social em Timor-Leste tem sido uma forma de institucionalizar privilégios de determinados grupos face a outros. Todavia, importa fazer duas ressalvas: historicamente este é um processo que ocorreu (e ainda ocorre) em muitos países, basta procurar quantos países terão esquemas de aposentação iguais entre funcionários públicos e setor privado; e o MSS tinha criado em 2008 um programa social muito importante que garantia já uma prestação pecuniária universal, paga a todos os cidadãos maiores de 60 anos, de forma incondicional – o Subsídio de Apoio a Idosos e Inválidos (SAII)<sup>11</sup>, instituído por iniciativa

<sup>10</sup> À data da elaboração desta proposta existiam cerca de 1300 timorenses beneficiários de pensões de aposentação e/ou sobrevivência pagas pela Caixa Geral de Aposentações de Portugal.

<sup>11</sup> Decreto-Lei n.º 19/2008, de 19 de junho.



do próprio Governo, desenhado pela Direção Nacional da Segurança Social, sem o apoio de agências ou assessores internacionais.

Por fim, não secundarizando todas estas questões, pelo menos ficou estabelecido formalmente que tal iniciativa legislativa, sendo um regime transitório, era, sobretudo, o primeiro passo para a gradual institucionalização de um sistema de Segurança Social universal para todos os trabalhadores, conforme, aliás, ficou plasmado no próprio preâmbulo da lei<sup>12</sup>.

III. Uma terceira dimensão prende-se com a questão dos *recursos disponíveis para a intervenção*. Também aqui tendo a discordar da visão que defende que o principal é o domínio das capacidades humanas. A minha justificação reside no perigo deste enfoque excessivo no profissional e no utente, na relação humana e no *empowerment*, em nada contribuir para a compreensão das dimensões estruturais dos problemas. É inegável que todas estas qualidades podem ser muito relevantes no trabalho com populações em situações de pobreza ou até com pessoas em situação de sem-abrigo. Porém, que contributo podem dar as qualidades humanas para compreender as causas da pobreza? Pode o indivíduo, com ou sem apoio de outros profissionais (assistentes sociais, psicólogos, médicos), enfrentar as dimensões estruturais da desigualdade em todas as esferas da sociedade, munido da sua resiliência pessoal?

No meu ponto de vista, o principal instrumento de intervenção são as políticas sociais e não as relações humanas, que concretamente podem ser definidas na esfera familiar, sem prejuízo de poder o Serviço Social nelas interceder ou até substituir. Por conseguinte, o

<sup>12</sup> Lei n.º 6/2012 de 29 de fevereiro: "O regime transitório de segurança social que agora se aprova prevê um sistema único, o que significa que todos os beneficiários abrangidos terão acesso à mesma cobertura de riscos pelas prestações sociais e às mesmas condições na determinação dos montantes das pensões. Isto significa que todos os beneficiários serão tratados da mesma forma, o que assegura o respeito e a promoção pelos princípios da universalidade e da igualdade."

que me afigura como fundamental é precisamente o domínio científico da Política Social, naquilo que são os principais dispositivos de garantia do Bem-Estar, típicos de qualquer Estado-Providência, mas também dos seus diferentes modelos, configurações institucionais e lógicas de atuação (ESPING-ANDERSEN, 1990). Não é o humano como competência profissional, nem sequer como ponto de partida, mas sim o funcionamento de todos os dispositivos de política social existentes na sociedade, ao serviço do humano, sobretudo nos casos em que esses dispositivos são mais necessários, seja porque estão ausentes seja porque falharam numa determinada instância, independentemente das razões. Naturalmente o lado humano é também necessário, não pode ser substitutivo das políticas.

IV. a eficácia pode ser definida como a quarta dimensão. Propositadamente, uso este termo ao *invés da busca ou compromisso com a mudança*, até porque a busca não é mensurável por quaisquer indicadores objetivos e, como tal, não pertence ao domínio científico. Numa visão simplista, neste caso concreto, ainda que parcial e enviesada, por estar a escrever sobre a minha própria experiência, poderá constatar-se que houve eficácia na intervenção. A lei não só foi elaborada, como aprovada em Conselho de Ministros e depois votada no Parlamento Nacional, regulamentada e promulgada<sup>13</sup>. Aceitando como válidas as premissas de intervenção anteriores e admitindo a sua observância no processo descrito, poder-se-á considerar que o Serviço Social teve uma participação relevante num processo que desencadeou mecanismos de mudança social. Mas poderá nem sempre ser assim, o que reforça a necessidade de investimento em indicadores de análise e recolha de informação objetiva que possibilitem investigação científica.

Todavia, é possível a qualquer investidor, qualificado e independente, realizar uma investigação sobre quais os atores relevantes e as ideias que prevalecem na criação da Segurança Social em Timor-

<sup>13</sup> Decreto-Lei n.º 23/2012, de 18 de maio.

## s u m á r i o

-Leste, bem como dos seus impactos socioeconômicos e comparação com os países no mesmo contexto geográfico e/ou de desenvolvimento. Há, no entanto, uma característica tão indispensável à investigação como à prática: o conhecimento científico aplicado a uma abordagem profissional própria. Mais uma vez não se trata de enaltecer quaisquer méritos próprios, mas antes formular a questão de forma geral: *qualquer profissional tem de ser um especialista na sua área de intervenção*, ao ponto de a eficácia da sua intervenção só poder ser equiparada ou superada por outro seu colega profissional tão ou mais qualificado do que ele próprio. Se este pressuposto não se verificar, então a intervenção não pode ser qualificada de profissional. Em última instância, sem qualquer contradição, é forçoso reconhecer que o que define o meu papel na elaboração da Lei da Segurança Social, foi ser um especialista nessa matéria. Conforme o procurei demonstrar, não fui apenas um especialista, o Serviço Social na minha formação foi importante, mas sem ser especialista, tal não teria sido possível e a intervenção não teria tido resultados (eficácia). O corolário deste teorema seria: especialistas não fazem a mudança, mas sem conhecimento científico não será possível conseguir essa mesma mudança, que neste plano deve ser aferida como eficácia na prossecução dos objetivos previstos, independentemente do processo seguido ter sido mais ou menos participativo, entre outros fatores a que já se fez referência. Sem o domínio específico da ciência e dos seus dispositivos não teria sido possível encontrar soluções técnicas que permitissem a conciliação de diferentes interesses e poderes em presença, nem sequer resolver os triviais dilemas presentes na elaboração de qualquer política social - adequação, equidade e sustentabilidade.

V. o *compromisso ético* não deve ser definido como o último, mas sim como transversal a todo o processo. Da mesma forma que de um Bombeiro se espera que arrisque a sua integridade física ou mesmo a vida para salvar alguém em perigo, espera-se que o profissional de Serviço Social coloque os interesses dos utentes à frente de quais-



## s u m á r i o

quer outros, inclusive dos seus. Não sei sequer se isso é realisticamente possível, tal a diferença na posição social (e na respetiva estrutura de poder) que trespassa o campo da intervenção social, além das próprias contradições de uma economia capitalista que gerando desigualdades depois estabelece mecanismos para as mitigar sem, todavia, interferir nas causas dessa mesma dinâmica. Admito, no entanto, que o meu empenho e compromisso pessoal foram determinantes. Fui um privilegiado, mas procurei usar o enorme poder que detinha, não em meu favor, mas sim impondo a perspetiva que me parecia correta e justa. Tal atitude teve o mérito de ser bem-sucedida no que respeita aos princípios da lei e prazos de aprovação. Custou-me a interrupção do meu contributo no MSS, assim que dei por concluída a minha missão em 2012. Como resultado, chegando mesmo a colocar o meu lugar à disposição, foi possível assegurar que prevaleceriam três princípios: o primado do técnico sobre o político, no que concerne às soluções de política (*policy*) encontradas para satisfazer os compromissos com o Grupo de Trabalho, ao invés da subordinação à elaboração jurídica; a salvaguarda do princípio de um sistema único, igual para todos; o confronto com as pressões para regras de exceção, mesmo em situações porventura legítimas, como era o caso dos benefícios estabelecidos para os Combatentes e Mártires da Luta pela Libertação Nacional, a quem havia sido prometido uma regra de contagem do tempo de serviço pelo dobro. E como em qualquer confronto, a ética sim, mas aliada à ciência prevaleceu. A solução acordada, apesar de algumas tentativas de boicote, foi conseguida depois de muita tensão, olhos nos olhos com o Presidente da Comissão dos Veteranos, explicando que: nenhum Veterano seria prejudicado uma vez que nada no regime de Segurança Social dispunha contra o previsto no Estatuto daqueles<sup>14</sup>; a contagem do tempo de serviço em dobro, além de ser uma disposição sem validade jurídica, não estava prevista pela simples razão de não

<sup>14</sup> Lei n.º 3/2006, de 12 de abril (Estatuto dos Combatentes da Libertação Nacional).

haver contagem do tempo de serviço<sup>15</sup>. Uma vez que essa solução havia sido proposta por mim, pude explicar que todos teriam o tempo de serviço contabilizado como se tivessem tido uma carreira completa, pelo que a solução não só era mais vantajosa do que duplicar o tempo de serviço, como seria aplicável por defeito a todos os funcionários públicos, sem exceção, independentemente de terem sido ou não combatentes. A solução foi aceita e eu continuei responsável pelo processo que culminou na regulamentação e promulgação da Lei em 18 de maio de 2012, mesmo a tempo das comemorações dos 10 anos do reconhecimento oficial da República Democrática de Timor-Leste.

## CONCLUSÃO

Para terminar, apresento uma sistematização dos argumentos que procurei desenvolver ao longo do presente capítulo.

O Serviço Social esteve presente em Timor como uma consequência do meu próprio percurso acadêmico e profissional, e não o oposto. Ou seja, dito de outra forma, não foi por eu ser licenciado em Serviço Social que fui contratado para trabalhar na elaboração da lei da Segurança Social, nem o trabalho que desenvolvi se deveu à formação em Serviço Social. Antes, pelo contrário, foi a especificidade da minha formação pós-graduada (mestrado e doutoramento) e a minha espe-

<sup>15</sup> Tratou-se de uma solução técnica proposta por mim ao Grupo de Trabalho. Como não era possível fazer contagem do tempo de serviço, de forma rigorosa e justa, porque Timor-Leste independente apenas existia desde 2002 e sobre o período de ocupação indonésia grande parte dos arquivos tinham sido destruídos; a opção de considerar o tempo de serviço apenas a partir de 2002 (proposta da OIT), sendo correta e exequível, iria determinar montantes das pensões abaixo do necessário em termos de taxa de substituição e, sobretudo, abaixo de outros benefícios já existentes como o SAIL; a minha proposta foi a de considerar 'o tempo de serviço completo' a todos os que se aposentassem no primeiro ano do regime, invertendo a lógica do cálculo atuarial de modo a que no ano seguinte o tempo completo exigisse mais um ano de trabalho, e assim sucessivamente, até ser possível aplicar a fórmula de cálculo por inteiro, que estabelecia a referência de 40 anos de carreira.

cialização na investigação do tema da Segurança Social, sobretudo por conciliar tanto uma perspetiva histórica como uma perspetiva de política comparada das reformas em curso nos diferentes países que se revelou uma mais-valia para o trabalho que me esperava.

Invertendo a causalidade, poder-se-á perguntar: poderia ter eu tirado outro curso que não Serviço Social, até para poder ter tido a oportunidade de trabalhar em Timor-Leste? E aí, mesmo respondendo em causa própria, eu diria que a escolha feita por mim em 1998, de trocar o curso de licenciatura em Economia (4 anos) pela licenciatura em Serviço Social (5 anos) foi importante no meu desenvolvimento profissional e até pessoal. É fato que o assessor internacional responsável pela elaboração da primeira Lei da Segurança Social em Timor-Leste era licenciado em Serviço Social, e esse aspeto, em muito, terá contribuído para a eficácia do seu desempenho profissional.

Por fim, espero que com este pequeno ensaio possa contribuir para a reflexão crítica entre Assistentes Sociais e de certa forma retribuir o muito que aprendi como profissional e como docente nos cursos de Serviço Social. É necessário reforçar a cientificidade do saber no Serviço Social e que a perspetiva crítica, ao invés de estreitar, alargue a *Diversidade* e o *Pluralismo* no exercício profissional dos Assistentes Sociais. A todos os que estudam Serviço Social e ou trabalham na intervenção social, espero igualmente que esta reflexão seja interpelativa e proporcione um incentivo para uma crescente exigência teórica e científica.

## REFERÊNCIAS

ADAMS, Robert; DOMINELLI, Lena; PAYNE, Malcolm (eds.) **Critical Practice in Social Work**. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2002.

ANDER-EGG, Ezequiel. **Introdução ao Trabalho Social**. Petrópolis: Editora Vozes. 1995

s u m á r i o



APSS. **Código Deontológico dos Assistentes Sociais em Portugal**. Lisboa, Associação dos Profissionais de Serviço Social, 2018. Disponível em: [https://www.apss.pt/wp-content/uploads/2018/12/CD\\_AS\\_APSS\\_Final\\_APSS\\_AssembGeral25-10-2018\\_aprovado\\_RevFinal.doc-1-converted-1-C%C3%B3pia.pdf](https://www.apss.pt/wp-content/uploads/2018/12/CD_AS_APSS_Final_APSS_AssembGeral25-10-2018_aprovado_RevFinal.doc-1-converted-1-C%C3%B3pia.pdf). Acesso em: 1 out. 2021.

CAROLO, Daniel. **A Reforma da Previdência Social na Institucionalização do Estado-Providência em Portugal**. 2006. Tese (Mestrado em Economia e Política Social) – Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa (ISEG), ISEG-UL. Lisboa, 2006.

CAROLO, Daniel. **Despesa e redistribuição na Segurança Social em Portugal: análise da Reforma de 2007**. 2015. Tese (Doutoramento em Ciências Sociais na Especialidade de Sociologia Política) – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, ICS-UL. Lisboa, 2015.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social – Uma crônica do salário**. Petrópolis: Editora Vozes. 2001.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Cambridge: Polity Press, 1990.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

OFFE, Claus. **Contradictions of the Welfare State**. London: Hutchinson. 1984.

PEASE, Bob; GOLDINGA, Sophie; HOSKEN, Norah; NIPPERESS, Sharlene (eds.). **Doing Critical Social Work - Transformative Practices for Social Justice**. London: Routledge, 2016.

RANK, Mark Robert (ed.). **Toward a Livable Life: A 21st century agenda for social work**. New York: Oxford University Press, 2020.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Lisboa: Editorial Presença, 1993.

STONE, Diane; OLIVEIRA, Osmany Porto; PAL, Leslie A. Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models. **Policy and Society**, v. 39, n. 1, p. 1-18, 2020.

WILSON, Edward O. **Consilience: The Unity of Knowledge**. New York: Alfred A. Knopf, 1998.

**LEGISLAÇÃO REFERENCIADA** - Disponível em: <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

DILÍ. **Decreto-Lei n.º 23/2012, de 18 de maio**. Estabelece o regime jurídico aplicável às relações individuais e às relações coletivas de trabalho. Díli: Jornal da República, 2012.

s u m á r i o