II Congresso_Livro.indb 1 28/08/2018 12:43:56

II Congresso_Livro.indb 2 28/08/2018 12:43:57

II CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE INTERVENÇÃO SOCIAL

DIREITOS SOCIAIS E EXCLUSÃO

Lema d'Origem

II Congresso_Livro.indb 3 28/08/2018 12:43:57

© Lema d'Origem – Editora, Ld.ª, 2018.

Título: *II Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social – Direitos Sociais e Exclusão*
Editor: Lema d'Origem – Editora, Ld.ª | editora@lemadorigem.pt
Rua: Cimo do Povo, 23
5160-069 CARVIÇAIS (TMC)

Capa: Lema d'Origem – Editora
Coordenação: Adriana Neves, Tânia Riboira, Idalina Machado e Maria Sidalina Almeida
Revisão: Adriana Neves, Idalina Machado e Maria Sidalina Almeida
Data de Edição: setembro de 2018
Impressão:www.artipol.net

ISBN: 978-989-8890-11-5
Depósito Legal:

ORGANIZAÇÃO

- Adriana Neves – ISSSP
- Fábio Veiga – IBEROJUR/Univ. Europea de Madrid
- Idalina Machado – ISSSP
- Rubén Miranda – USC
- Sidalina Almeida – ISSSP
- Tânia Riboira – ISSSP

COMITÉ CIENTÍFICO

- Adriano Zilhão de Queirós Nogueira (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- Antonio Carlos Pereira Menaut (Universidade de Santiago de Compostela)
- Antonio Tirso Ester Sánchez (Universidade de Las Palmas de Gran Canaria/IBEROJUR)
- Augusto Jobim do Amaral (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul)
- Denise Fincato (Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul)
- Elsa Montenegro (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- Emilia M. Santana Ramos (Universidade de Las Palmas de Gran Canaria/IBEROJUR)

II Congresso_Livro.indb 5 28/08/2018 12:43:57

- Érica Guerra da Silva (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/ IBEROJUR)
- Fábio da Silva Veiga (Universidad de Alcalá / U. Europea / IBEROJUR)
- Flávia Trentini (Universidade de São Paulo)
- Idalina Machado (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- Isabel Espin Alba (Universidade de Santiago de Compostela)
- J. Eduardo Amorim (IBEROJUR)
- João Proença Xavier (Universidad de Salamanca)
- Jesús Lahera Forteza (Universidade Complutense de Madrid)
- José Alberto Reis (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- Juan Carlos Garcia Quiñones (Universidade Complutense de Madrid)
- Laura Miraut Martín (U. de Las Palmas de Gran Canaria)
- M. Luísa Costa Pinto (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- Marcelo Gallo (UNESP)
- Margarita Tarabini-Catellani Aznar (Universidade Complutense de Madrid)
- Nuno Coelho (Universidade de São Paulo)
- Nuno Pires (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- Paula Vieira (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- Ricardo dos Reis da Silveira (UNAERP)
- Rodrigo Andres Poyanco Bugueño (Universidade de Santiago de Compostela)
- Rubén Miranda Gonçalves (Universidade de Santiago de Compostela)
- Rui Zeferino Ferreira (IBEROJUR)
- Sebastião Sérgio da Silveira (Universidade de São Paulo/UNAERP)
- Sidalina Almeida (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- Vânia Aieta Siciliano (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
- Zélia Luiza Pierdoná (Universidade Presbiteriana Mackenzie)

II Congresso_Livro.indb 6 28/08/2018 12:43:57

Autores:

Aida Ferreira
Alexandre Caramori Rigoni
Ana Carvalho
Ana Luísa Junqueira
Aparecida Almeida
Arício Vieira da Silva
Berta Jacinto
Bianca Mizuki Dias dos Santos
Carolina Merida
Cátia Freitas
Charles Sousa Trigueiro
Claudino Gomes
Cristiana Almeida
Cristiane Sousa
Cristina Albuquerque
Daniel Gomes
Danilo Nunes
Domingos Rasteiro
Douglas Gusmão
Fernando Campos
Francisco Nascimento Branco
Gabriela Garcez
Geisa Daré
Hebert Quadrado
Hélder Alves
Helena Neves
Hermínia Gonçalves
Idalina Machado
Jacqueline Marques
Jéssica Muniz
Joana Brinca
João Proença Xavier
Jorge Ferreira
Juvêncio Silva
Lêda Brumati
Lucas Lehfeld
Luis Manuel Rodriguez Otero
Luísa Costa Pinto
Maira Almeida
Manuel Carlos Nogueira
Manuel Menezes
Márcia Oliveira
Marco Valério
Marcos Tadeu Gambera
Margarida Garcez
Maria João Paixão
Maria Marques
María Saavedra Gutiérrez
Maria Sidalina Almeida
Marília de Campos
Murilo Couto Lacerda
Neide Aparecida de Souza Lehfeld
Óscar Ribeiro
Paula Marques Santos
Paula Vieira
Renata Juliano
Ricardo Crispim
Ricardo dos Reis Silveira
Rita Carrilho
Rita Conde Dias
Teresa Facal Fondo
Teresa Souto
Thomas Gonçalves

Co-Autoras:

Catarina Neto
Sara Brito

II Congresso_Livro.indb 7 28/08/2018 12:43:57

II Congresso_Livro.indb 8 28/08/2018 12:43:57

ÍNDICE

3 ... PREFÁCIO, Carlos Coelho

23 ... **TEMA I: Promoção do Direito Social à Saúde**

25 ... Alexitimia e Envelhecimento de Consumidores de substâncias Psicoactivas, Luísa Costa Pinto; Teresa Souto; Óscar Ribeiro; Hélder Alves; Rita Conde Dias. Co-Autores: Catarina Neto; Sara Brito

37 ... Da vitimização à capacitação. O contributo do Serviço Social para uma mudança paradigmática nos modelos de reabilitação de pessoas com deficiência, Marília de Campos e Cristina Albuquerque

49 ... *Estatuto da Pessoa com Deficiência e seus novos Paradigmas,* Renata Juliano

59 ... *Integração dos imigrantes em Portugal: igualdade de acesso à saúde,* Geisa Daré

71 ... *Impressões iniciais sobre as repercussoes da Lei Federal 13.655/2018 na judicialização do direito à saude no Brasil,* Carolina Merida e Murilo Couto Lacerda

81 ... *A inclusão social nas cidades e as pessoas com deficiência – trabalho de investigação centrado nas cidades portuguesas,* Domingos Rasteiro

93 ... *Segurança alimentar nas relações de consumo,* Lucas Lehfeld e Danilo Nunes

103 ... **TEMA II: Pobreza e Exclusão**

105 ... *Direito à alimentação adequada no Brasil e o "Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional,* Hebert Quadrado

117 ... *Rede Local de Intervenção Social: uma mudança no modelo de governação nas políticas de ação social no combate à pobreza e exclusão social?,* Cristiana Almeida, Cristina Albuquerque, Francisco Nascimento Branco

II Congresso_Livro.indb 9 28/08/2018 12:43:57

131 ... *Direito ao Trabalho Digno do Migrante no Brasil,* Maira Almeida e Aparecida Almeida
143 ...*O insucesso e abandono escolar num contexto de pobreza,* Fernando Campos
153 ... *A inserção do assistente social nas escolas públicas brasileiras: Combate à exclusão social,* Lêda Brumati e Maria Marques
165 ... *Mecanismos de combate ao tráfico de pessoas em condições análogas a de escravo no Estado Brasileiro,* Carolina Merida e Arício Vieira da Silva
175 ... *Condições para o restabelecimento do laço com a escola e do desejo de aprender,* Paula Vieira
189 ... *Rendimento Social de Inserção: combate ou gestão da pobreza?*, Jacqueline Marques
201 ... *Efetivação do direito à educação: potencialidades e limites dos cursos profissionais do ensino secundário,* Idalina Machado e Maria Sidalina Almeida
217 ... *Direito à Educação Escolar: pela igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar,* Daniel Gomes
229 ... *O Trabalhador Terceirizado como vulnerável frente à Lei 13.429/2017,* Murilo Lacerda e Claudino Gomes

241 ... **TEMA III: Intervenção Comunitária e Desenvolvimento Local**

243 ... *Saber ser, saber estar: A ética e os saberes profissionais nas equipas de rua com consumidores de substâncias psicoativas,* Joana Brinca
257 ... Crowdfunding *for non-profit organisations,* Manuel Carlos Nogueira
269 ... *Políticas públicas municipais para praças de uso comum,* Cristiane Sousa e Juvêncio Silva
281 ... *A participação política dos Assistentes Sociais em Portugal,* Rita Carrilho e Francisco Branco
293 ... *Questões bioéticas perante a morte e o seu contributo para o conhecimento em Serviço Social,* Berta Jacinto; Helena Neves
303 ... *Serviço Social comunitário, perspetivas contemporâneas,* Hermínia Gonçalves e Jorge Ferreira
317 ... *Do desenvolvimento/crescimento ao desenvolvimento local: Conexões entre desenvolvimento local e o global,* Aida Ferreira

II Congresso_Livro.indb 10 28/08/2018 12:43:57

329 ... **TEMA IV: Família, Infância e Juventude**

331 ... *A proteção civil da imagem da criança e do adolescente na perspetiva luso--brasileira,* Marcos Tadeu Gambera ... ...
343 ... *Os direitos das crianças e das famílias: proteção vs bem-estar,* Manuel Menezes .
353 ... *A deslocação ou retenção internacional ilícita de crianças como forma de alienação parental,* Jéssica Muniz
363 ... *A dialética entre os direitos humanos dos refugiados e a soberania das nações,* Alexandre Caramori Rigoni / Neide Aparecida de Souza Lehfeld
373 ... *A valorização do princípio da dignidade da pessoa humana pelo ativismo jurídico,* Douglas Gusmão e Bianca Mizuki Dias dos Santos
381 ... *Família Multiespécie e Divórcio Extraconjugal com Guarda de Animais Sencientes"*, Thomas Gonçalves

391 ... **TEMA V: Envelhecimento**

393 ... *Envelhecimento Ativo e Saudável. Configurações teóricas e desafios para a intervenção sociopolítica na atualidade,* Maria João Paixão e Cristina Albuquerque
403 ... *Envelhecimento(s) e Sociedade: Empoderamento e Protagonismo da Pessoa Idosa***,** Ricardo Crispim
417 ... *Genética e Imortalidade, o Envelhecimento no Futuro,* João Proença Xavier
427 ... *O idoso em perigo: uma perspetiva jurídica de proteção,* Ana Carvalho e Márcia Oliveira
439 ... *Multidisciplinariedade na Promoção do Envelhecimento Ativo: Criação de uma equipa multidisciplinar no concelho de Sabrosa,* Paula Marques Santos e Cátia Freitas

453 ... **TEMA VI: Justiça e Reinserção Social**

455 ... *A implementação do Objetivo n.º 16, da Agenda 2030, por meio da mediação: O exemplo do acordo firmado entre os portos de Shanghai e Los Angeles para a sustentabilidade,* Gabriela Garcez
467 ... *Concretização dos direitos sociais: principais dilemas e desafios,* Ana Luísa Junqueira e Charles Sousa Trigueiro
477 ... *El Trabajo Social em contextos de privación de libertad: el modelo espanol,* Teresa Facal Fondo y Luis Manuel Rodriguez Otero

II Congresso_Livro.indb 11 28/08/2018 12:43:57

487 ... *Intervencion social en los centros penitenciários espanoles: contextualización de la situacion actual,* María Saavedra Gutiérrez
497 ... *O Necessário Ensino do Direito nos Cursos de Administração de Empresas, Contabilidade e Economia*, Marco Valério
509 ... *Contributos para a conceptualização da abordagem transformadora da mediação social e comunitária,* Margarida Garcez
519 ... *A judicialização da política no Brasil e a Hermenêutica Voluntarista,* Ricardo dos Reis Silveira

II Congresso_Livro.indb 12 28/08/2018 12:43:57

PREFÁCIO

II Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social (CIAIS) - Direitos Sociais e Exclusão

Carlos Coelho[1]

O tema "**Direitos Sociais e Exclusão**" não podia ser mais actual e oportuno. Ambos os conceitos derivam da consideração da **dignidade da pessoa humana como valor fundamental da nossa civilização**. Ao longo de mais de dois séculos e meio, basearam-se no reconhecimento de que ao indivíduo assistem direitos humanos de cariz social, de cuja exclusão resulta a impossibilidade da realização integral da Pessoa.

Os **direitos sociais** e os **fenómenos de exclusão** são realidades dinâmicas que conhecem, em cada momento histórico, diferentes configurações. Esta "adaptabilidade" dos direitos sociais é natural: cada geração de cidadãos enfrenta desafios distintos, aspira a conquistas diversas e reivindica a legitimidade de definir os grandes objectivos da sua comunidade. Por outro lado, a exclusão social encontra também causas diferentes em cada tempo, embora tenha na sua origem **fenómenos de desigualdade de oportunidades** que, ainda hoje, determinam o afastamento de demasiadas pessoas de uma vida verdadeiramente digna.

O mundo em que vivemos hoje coloca desafios de primeira importância para a comunidade internacional, para actores regionais como a União Europeia, para países como Portugal e para os cidadãos. A globalização ligou o mundo inteiro e tornou-o "mais pequeno", sobretudo através das novas tecnologias de informação e comunicação. O tempo histórico que vivemos mostra-

---

[1] Deputado ao Parlamento Europeu

II Congresso_Livro.indb 13 28/08/2018 12:43:57

-nos um mundo multipolar nos poderes políticos, uma economia fortemente interdependente e a emergência de problemas verdadeiramente globais, como o combate às alterações climáticas, a gestão dos fluxos migratórios ou a resolução de conflitos armados e a luta contra o tráfico de armas, droga e seres humanos.

Vivemos hoje uma "aceleração da mudança" que nos expõe a alterações radicais e exponencialmente mais disruptivas na nossa educação, nos nossos trabalhos e mesmo na nossa vida em sociedade. **Com estas mudanças surgem novas desigualdades e novos fenómenos de exclusão social** que exigem respostas que já não são apenas nacionais, mas devem ser transnacionais e, no nosso caso, europeias. Isto para que o elenco de direitos sociais que nos orgulhamos de ter construído ao longo de gerações, tenha respaldo na realidade da vida das pessoas e não se resuma a um rol de disposições programáticas, mas inconsequentes.

Para isso, é preciso partir de uma acepção clara do que são direitos sociais, qual a sua natureza e que lugar têm no nosso caminho histórico como país ou União. E temos de reconhecer que há novas formas de exclusão que merecem a nossa resposta colectiva que resultam da inovação tecnológica, da globalização dos mercados e da competitividade de um mundo em mudança constante. Também por isso, **não podemos esquecer a dimensão europeia** se queremos promover a dignidade da Pessoa humana e a plena realização dos cidadãos. Na minha opinião, **uma Europa dos Cidadãos não pode deixar de ser uma Europa Social.**

I. Ponto de Partida: Direitos Sociais são Direitos Fundamentais

O nosso conceito de direitos fundamentais surge, historicamente, com a **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão,** de 1789, desenhada na Revolução Francesa. Este momento marca uma viragem fundamental. Bastaria a primeira parte do primeiro dos artigos, que declara que "os homens nascem e são livres e iguais em direitos", para demonstrar o carácter verdadeiramente revolucionário deste documento marcante para o constitucionalismo mundial e, em particular, para a concepção humanista das Constituições da Europa continental. Surgem os **direitos fundamentais de primeira geração,** como direitos civis e políticos associados às liberdades do cidadão.

Com a revolução industrial surgem as preocupações com a **dignidade dos trabalhadores** e com a sua **condição social.** No final do séc. XIX, os cidadãos estão já mobilizados na exigência de um novo "contrato social" que compreendesse as suas condições sociais, nomeadamente no plano laboral. Uma

II Congresso_Livro.indb 14 28/08/2018 12:43:57

preocupação que conduziu à Encíclica ***Rerum Novarum***, de 1891, que ainda hoje é tomada como exemplo paradigmático e é documento estruturante na Doutrina Social da Igreja. No plano constitucional, por outro lado, assistimos a um movimento de positivação de "novos direitos" nos textos fundamentais. A Constituição mexicana de 1917 ou a Constituição alemã de 1919 (Constituição de Weimar), por exemplo, já compreendem disposições de carácter social. Contudo, é na segunda metade do séc. XX, no período que se segue à II Guerra Mundial, que assistimos a uma conversão qualitativa do Estado: **passamos do Estado liberal**, cujos poderes são limitados para não ferir o espaço de liberdade dos cidadãos, **para um Estado Social** a que são conferidas "missões" para a plena realização da dignidade de pessoa humana. A aprovação, em 10 de Dezembro de 1948, da **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, é o mais eloquente exemplo desse movimento que, no plano jurídicopolítico, levou à constitucionalização do "**Estado Social de Direito**", de Heller. Assistimos, portanto à emergência dos **direitos fundamentais de segunda geração: os direitos sociais**.

Com efeito, os direitos sociais surgem, historicamente, já como direitos fundamentais dos cidadãos. Desta vez, já não como direitos civis e políticos que limitam a intervenção do Estado mas que lhe atribuem novas obrigações na prossecução da política económica e social.

Pretendo com esta brevíssima resenha histórica demonstrar que a construção jurídico-política dos direitos sociais como direitos fundamentais é um processo recente e que tem uma dinâmica própria. Isto é, não só o elenco de direitos sociais está em constante mutação, como está também a própria natureza dos direitos. Um exemplo: o direito de acesso à educação hoje não é o mesmo que há cinquenta anos e basta olhar para a escolaridade mínima obrigatória de hoje e a de então para perceber que a nossa percepção colectiva da importância deste direito tem vindo a mudar e que, inclusivamente, tende a continuar a alterar-se com o surgimento de novos desafios educativos ligados à emergência de novas tecnologias. Mas também pretendo alertar para o facto do elenco de direitos sociais que temos hoje não ser um adquirido absoluto. Significa isto que, a cada momento histórico, por força da escassez natural de recursos, o Estado pode não estar em condições de cumprir a sua missão social como outrora. Não quero abrir o debate - interessante mas não pertinente para o efeito - sobre o chamado **princípio do não retrocesso social**, mas creio que é uma evidência que, circunstancialmente, podemos depararmo-nos com situações potenciadores de prejuízo para os direitos sociais.

II Congresso_Livro.indb 15 28/08/2018 12:43:57

Aqui chegados, importa olhar para Portugal. A sede, por excelência, da consagração dos direitos fundamentais e, em particular, dos direitos fundamentais sociais é a Constituição da República Portuguesa (CRP). No nosso caso, o legislador constituinte adoptou um conceito amplo na construção da "Constituição social" que, desde logo, é integrada na primeira parte do texto fundamental. Com efeito, a CRP dedica todo o terceiro título da sua primeira parte ("Direitos e Deveres Fundamentais") ao catálogo de direitos e deveres económicos, sociais e culturais. Este elenco, já de si extenso, é aberto e amplo, uma vez que aos cidadãos portugueses assistem direitos previstos noutras partes do texto constitucional e noutras fontes extra-constitucionais (desde logo, supra-constitucionais, como o Direito primário da União Europeia). **Este espectro largo de direitos sociais**, entendidos neste sentido amplo e aberto, **é motivo de orgulho para todos nós,** mas levanta a problemática da força jurídica destes direitos. Assim, importa olhar para as normas constitucionais como disposições de natureza programática, dirigidas ao Estado. Neste sentido, cumpre ao Estado cumprir as missões a que está obrigado por força da Constituição por via da função legislativa e da acção administrativa, uma vez que os direitos sociais (ao contrário dos direitos fundamentais na acepção de direitos, liberdades e garantiras, de primeira geração) não gozam de aplicabilidade directa.

Um debate sério e construtivo nesta matéria implica também considerar as fontes supra-constitucionais de direitos fundamentais de carácter social. E a mais importante dessas fontes é o Direito da União Europeia, em concreto o Direito Primário: os Tratados. Na sua versão original e em sucessivas revisões, os tratados não continham qualquer disposição nesta matéria. E isso decorria não apenas do facto da integração seguir um caminho eminentemente económico mas também porque já existia um instrumento de protecção europeia dos direitos fundamentais e respectiva autoridade de controlo (Convenção Europeia dos Direitos do Homem e Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, respectivamente). **Isso deixou espaço para uma construção jurisprudencial em matéria de direitos fundamentais**. Com efeito, foi o **Tribunal de Justiça da União Europeia** (TJUE) que, assente em três dimensões historicamente sucessivas, construiu as bases da "União de Direito" que temos hoje. Em primeiro lugar, ao considerar os direitos fundamentais como princípios gerais de Direito que devem ser respeitados pela União e pelos Estados-Membros (os acórdãos *Stauder e Internationale Handelsgesellschaft* são claros neste sentido); em segundo lugar, ao considerar que a União deve respeitar instrumentos internacionais de protecção dos direitos fundamentais, como a CEDH (jurisprudência assente no acórdão *Nold* e desenvolvida no acórdão *Hauer*); em terceiro lugar,

II Congresso_Livro.indb 16 28/08/2018 12:43:57

ao considerar as tradições constitucionais dos Estados-Membros e, mais tarde, a própria letra dos tratados. Foi este labor jurisprudencial do TJUE que criou as condições para a redacção da **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia** (CDFUE) que, desde 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, tem força vinculativa. Temos hoje, portanto, um instrumento de Direito da União Europeia, com força vinculativa e equivalente aos tratados, que consagra um elenco de direitos fundamentais que compreende, naturalmente, direitos sociais.

Fica assim claro que, quer no plano nacional quer no europeu, os **direitos sociais são reconhecidos como direitos fundamentais**.

Esta visão implica recordar o entendimento de que, constituindo-se os direitos sociais como obrigações activas do Estado, o seu cumprimento exige um escrutínio democrático que deve ultrapassar os parlamentos (que têm papel fundamental, mas não exclusivo). A sociedade, entendida neste aspecto como a comunidade cidadã, tem de assumir o seu tríplice papel: como **escrutinadora** (em eleições, mas também na vida democrática quotidiana), como **colaboradora** (nomeadamente com o trabalho das organizações não governamentais e das instituições particulares de solidariedade social) e como **idealizadora** (em particular, com o contributo da Academia).

II. Combate à Exclusão: os novos desafios

O conceito de **exclusão social é difícil de determinar.** Além de ser uma definição relativamente recente na Europa (creio que a primeira referência será a de René Lenoir, no livro Les Exclus) e, em particular, em Portugal (sobretudo a partir dos anos 80), trata-se de uma ideia que tem interpretações diferentes no plano científico (sobretudo na sociologia) e no plano político (os diferentes actores abordam o conceito conforme o objectivo político imediato, normalmente). O debate, por interessante que seja, nomeadamente na sua relação com o conceito de pobreza, não cabe nestas linhas. Permito-me, por isso, fazer uma interpretação ampla, do ponto de vista não científico e tentando afastar-me dos circunstancialismos políticos.

O Estado tem, por natureza, recursos limitados para cumprir o seu desiderato social. O mesmo é dizer que tem falta de recursos suficientes para assegurar a totalidade do elenco de direitos sociais que perpectiva para os seus cidadãos. A **desigualdade de oportunidades** e de acesso a determinados direitos por cidadãos ou por segmentos da população é um fenómeno que, ainda que infeliz, é uma realidade indesmentível. Entendo que ocorre uma

II Congresso_Livro.indb 17 28/08/2018 12:43:57

situação de exclusão social quando, em virtude do agudizar dessas situações de desigualdade, uma pessoa é afastada do modo "normal" de vida da nossa sociedade. Considero, ainda, que no centro desse debate estão duas dimensões transversais: a **educação** e o **trabalho**. De resto, **é da desigualdade no acesso à educação e a um trabalho digno que resulta a maioria das situações de exclusão, no sentido que lhe dou**.

Assim, antes de qualquer outra reflexão, importa perceber qual a dimensão do problema com que lidamos. Infelizmente, **em Portugal, os números são impressivos**. O Instituto Nacional de Estatística (INE) aponta que, em 2017, dois milhões e quatrocentos mil portugueses estavam em risco de pobreza ou exclusão social. Esta cifra equivale a **23,6% da população portuguesa**. Quando falamos de quase um quarto da população portuguesa, estamos a falar de um problema estrutural da nossa sociedade e de uma urgência com poucos paralelos nas demais prioridades políticas. Aliás, quando desconstruímos números, o problema torna-se ainda mais claro: 18% destas pessoas são jovens com menos de 18 anos que têm o seu futuro parcialmente hipotecado pela situação de risco que vivem; e 18,8% são pessoas com idade igual ou superior a 65 anos, que se veem privados do essencial para uma vida plenamente digna nos seus últimos anos. Acrescente-se o número lamentável de 708 mil pessoas em situação de privação material severa. Estas estatísticas são tanto ou mais graves quando olhamos para os números absolutos e percebemos que um em cada quatro de nós está em risco de se ver excluído. Neste "campeonato" estamos sempre (tristemente) na primeira metade da tabela quando nos comparamos com os outros países europeus, sempre acima da média da União.

A pobreza, a falta de recursos financeiros para realizar plenamente as legítimas ambições das pessoas, obriga a fazer escolhas. Ditadas pela necessidade, essas escolhas (demasiadas vezes) excluem a escola e a educação para os mais jovens e a formação para os menos jovens. A pobreza é o "berço" da exclusão porque é a engrenagem do ciclo vicioso que alimenta a falta de competências adquiridas na escola, a falta de oportunidades de trabalho, a falta de recursos para financiar a educação e por aí em diante. Por isso, torna-se fundamental construir uma verdadeira estratégia nacional contra a pobreza e a exclusão social.

A pobreza, como "coluna vertebral" da exclusão, é o desafio mais exigente que temos pela frente na defesa dos direitos sociais e do cumprimento integral do nosso Estado Social de Direito Democrático. Permito-me, no entanto, destacar três dimensões que considero ser da maior relevância para o futuro debate em matéria de exclusão, por motivos diferentes.

II Congresso_Livro.indb 18 28/08/2018 12:43:58

A **primeira dimensão é a do bom exempl**o: a **integração das pessoas com deficiência**. Bem sei que há um longo caminho a percorrer até à integração social integral de todos os nossos concidadãos que têm algum tipo de deficiência, mas chamo este bom exemplo, no sentido do compromisso da sociedade. Existe hoje um amplo consenso, transversal a todos os cidadãos, empresas e instituições, sobre a necessidade de promover oportunidades de trabalho para a plena realização de pessoas com deficiência. De resto, o Estado reconheceu-o ao impor uma quota de 5% de funcionários portadores de deficiência, embora me pareça que uma estratégia de verdadeira integração tenha de ser mais compreensiva que uma questão de quotas. Falo, também, da adaptação de infraestruturas (incluindo acessibilidades) e de funções. Creio que estamos longe de ter uma sociedade igual para estas pessoas, mas aqui os primeiros passos estão a ser dados. Falta-nos, isso sim, aprofundar práticas de integração para que sejam apreendidas pela comunidade, destruindo preconceitos que afastam pessoas, tantas vezes brilhantes, que se sentem impedidas de dar o seu contributo para um país melhor.

A **segunda dimensão é a do mau exemplo**: os jovens que não estudam, não trabalham e não frequentam qualquer tipo de formação, os chamados **jovens "nem-nem"** ou NEET (Not in Employment, in Education or Training). Estima-se que 160 mil jovens portugueses estejam nesta circunstância e, ao olharmos para a realidade europeia, a cifra passa para uns impressionantes 17 milhões de jovens entre os 20 e os 34 anos. Este afastamento dos sistemas de ensino, de qualquer actividade profissional que promova aprendizagens e de acções de formação prejudica gravemente a afirmação da pessoa, porque a mergulha, de novo, num ciclo vicioso em que não consegue encontrar trabalho por falta de competências que, infelizmente, não vai adquirir por falta de oportunidades gerada pelas condições económicas adversas.

A **terceira dimensão é a do desafio**: a **emergência do acesso à tecnologia como factor de exclusão**. Aqui, creio que estamos perante uma verdadeira emergência para os nossos sistemas educativos e de formação profissional. Por um lado, a digitalização da economia e da sociedade expõe-nos a realidades cada vez mais digitais, sofisticadas e complexas; por outro lado, esse processo não chega a todos os cidadãos e potencia que muitos de nós, por falta de ferramentas digitais, possamos estar excluídos de cada vez mais produtos, serviços e (mais grave) oportunidades de trabalho. No caso do trabalho, nunca é demais recordar que o Fórum Económico Mundial estima que 65% das crianças que estão a entrar na escola neste momento terão profissões que, hoje, ainda não existem. E ainda que, até 2020, mais de 7 milhões de empregos sejam substituídos por

II Congresso_Livro.indb 19 28/08/2018 12:43:58

trabalho robótico, sendo que apenas 2 milhões de novos empregos serão criados, associados à robótica. O que significa isto? **Que as nossas escolas têm de preparar os nossos jovens para a competitividade de um mundo digital** para combater novos fenómenos de exclusão ligados à falta de competências associadas às inovações tecnológicas e, em particular, às tecnologias de informação e comunicação.

As **diferenças no acesso à tecnologia têm cada vez mais consequência nas desigualdades no acesso ao Poder.** Quer na construção da opinião pública, quer na interacção com os poderes públicos, o uso da Net é crescente e desconsidera os que estão mais afastados dessas tecnologias. O facto da cidadania europeia requerer (até por razões de distância geográfica) o acesso a essas redes reforça a sua relevância sobretudo num contexto em que **muitos do que estão em situação de pobreza e de exclusão social têm igualmente menor acesso a essas tecnologias.**

III. A urgência de uma Europa Social

Aqui chegados, a conclusão da actualidade do debate sobre direitos sociais e exclusão é pacífica. Questão diferente é o caminho que devemos trilhar para a plena realização destes direitos e para a construção de uma estratégia de combate à exclusão e promoção de uma verdadeira inclusão ou integração social. No meu entendimento, o essencial desse compromisso está na partilha de esforços. Se atrás abordei esta partilha na lógica Estado-Cidadão, aqui falo da lógica Portugal-Europa, ou melhor, Estado Português - União Europeia. Parece-me claro que a digitalização das sociedades e economias, a globalização dos mercados e o esbatimento das fronteiras físicas (inexistentes no espaço Schengen), leva-nos à inevitabilidade de trilhar esse caminho em conjunto.

A História da integração europeia mostra-nos a dificuldade de aprofundar a integração em matérias sociais. A verdade é **que o essencial das políticas sociais mantém-se na esfera de competências dos Estados-Membros**, sendo o espectro de competências da União muito reservado a questões específicas ou pontuais. Ainda assim, fenómenos em particular têm sido apontados como exemplo da necessidade de uma regulação europeia mais eficaz. Dois exemplos paradigmáticos são os casos dos **trabalhadores em mobilidade** e, em particular, o caso dos **trabalhadores destacados**. Numa Europa com livre circulação de pessoas, serviços, bens e capitais, não faz sentido multiplicar regimes que, não comunicando, prejudicam sistemas fiscais, laborais ou de segurança social.

II Congresso_Livro.indb 20 28/08/2018 12:43:58

A integração europeia tem sido feita de pequenos passos e à medida que Estados têm reconhecido a mais-valia na partilha de esforços. Estou convencido que o plano social, que já mereceu iniciativas emblemáticas (recorde-se a **Carta Social Europeia**), será um dos campos em que a integração terá necessariamente de ser aprofundada. Aliás, a actualidade do debate levou-nos ao **Pilar Europeu dos Direitos Sociais** que, no fundo, é uma revalorização do elenco de direitos sociais que a União já compreende no seu Direito (e, mais importante, nos seus valores), com a pretensão de tornar instrumentos de coordenação vinculativos e consequentes.

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais está dividido em três categorias de princípios: Igualdade de Oportunidades e Acesso ao Mercado de Trabalho, Condições de Trabalho Justas e Protecção e Inclusão Sociais. No rol de objectivos programáticos e da enunciação de direitos sociais, este Pilar é ambicioso e útil para o lançamento do debate. Na minha opinião e com a experiência de mais de duas décadas de trabalho no Parlamento Europeu, creio que o **debate não será fácil entre os Estados-Membros** e, por isso, **convoco os agentes sociais para uma participação activa e intensa**.

Como escrevi atrás, estou convencido de que o futuro da integração passa por um aprofundamento das matérias de cumprimento dos direitos sociais e de prossecução de políticas activas de inclusão social, mas como tem sempre acontecido na Europa, a mudança tem de começar pela base. Temos de partir de estratégias nacionais de combate à pobreza e à exclusão social, mas precisamos, acima de tudo, concertá-las.

A Europa está a viver um tempo de profundas mudanças, desde políticas e geoestratégicas (com a saída do Reino Unido da União e com a emergência dos nacionalismos e isolacionismos no mundo) a económicas (com a adaptação do seu sistema de recursos e do seu orçamento aos desafios de hoje), passando por situações de emergência como a crise dos migrantes. Neste cenário, esquecemos muitas vezes que a origem do projecto europeu está na "**solidariedade de facto**" anunciada por Schuman. Esta solidariedade tem uma dimensão europeia e transversal, mas tem de ter exemplo nos seus Estados-Membros e nos seus cidadãos. E tem de se transformar numa verdadeira base para uma Europa social, que é urgente construir. É urgente para resgatar os jovens que estão excluídos do ensino, do trabalho e da formação; para garantir o acesso dos cidadãos a empregos adaptados aos dias de hoje, assentes em trabalho digno; e para garantir a todos os nossos cidadãos o direito a um fim de vida conforme as expectativas que criaram ao longo da vida e para as quais trabalharam.

II Congresso_Livro.indb 21 28/08/2018 12:43:58

Por tudo isto, considero que o importante **debate sobre direitos sociais e exclusão não pode desconsiderar, em momento algum, a sua dimensão europeia**. Aliás, também no plano social, grande parte do nosso futuro como país e como comunidade passa pela Europa. Seguramente por uma Europa diferente, mas garantidamente por uma Europa unida na diversidade que faz da UE o projecto bem sucedido que é.

***

O II Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social é organizado em boa hora e o tema escolhido não podia ser mais importante e actual. Nenhum país tem futuro sem defender os direitos dos seus cidadãos, sem trabalhar para incluir os menos afortunados e sem perspectivar um futuro melhor nos espaços em que se pode afirmar. Estou certo de que esta publicação contribuirá, decisivamente, para o importante debate sobre a missão de Portugal e da União Europeia na **construção de uma Europa Social que tem de ser sempre uma Europa dos Cidadãos**.

II Congresso_Livro.indb 22 28/08/2018 12:43:58

TEMA I

Promoção do Direito Social à Saúde

II Congresso_Livro.indb 24 28/08/2018 12:43:58

ALEXITIMIA E ENVELHECIMENTO DE CONSUMIDORES DE SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS

Luísa Costa Pinto[2];
Teresa Souto[3];
Óscar Ribeiro[4];
Hélder Alves[5];
Rita Conde Dias[6]
Catarina Neto (co-autora)[7]
Sara Brito (co-autora)[8]

Afiliação: Instituto Superior de Serviço Social do Porto (Luísa, Hélder, Catarina e Sara) – Universidade Lusófona do Porto (Teresa, Rita) – Universidade de Aveiro (Óscar).

Resumo: O presente estudo corresponde à 2ª fase do projeto "Cérebro, Substâncias Psicoativas e Meio Social: da produção das dependências à produção de um novo projeto de vida". Pretende aprofundar a análise do processamento

[2] Doutora em Ciências do Serviço Social pela Universidade do Porto, Professora no Instituto Superior de Serviço Social do Porto.

[3] Doutora em Psicologia pela Universidade do Porto, Professora na Universidade Lusófona do Porto.

[4] Doutor em Ciências Biomédicas pela Universidade do Porto, Professor na Universidade de Aveiro.

[5] Doutorando do Programa Doutoral em Matemática Aplicada com especialização em Estatística no Consórcio das Universidades de Aveiro, Beira Interior, Minho e Porto, Professor no Instituto Superior de Serviço Social do Porto.

[6] Doutora em Psicologia da Justiça pela Universidade do Minho, Professora na Universidade Lusófona do Porto.

[7] Mestranda em Gerontologia Social no Instituto Superior de Serviço Social do Porto.

[8] Mestranda em Gerontologia Social no Instituto Superior de Serviço Social do Porto.

II Congresso_Livro.indb 25 28/08/2018 12:43:58

emocional em sujeitos com história de consumos e estimar a prevalência da alexitimia em utentes de estruturas de tratamento do distrito do Porto. Os resultados da amostra deste estudo, constituída por 90 sujeitos a quem foram aplicados três instrumentos (Inquérito sociodemográfico, Escala de Alexitimia TAS 20 e Entrevista de Reconhecimento Emocional) revelam que a maioria é do sexo masculino (87%), tem mais de 40 anos de idade (81%), sendo a média de idades de aproximadamente 46.1 anos (dp=8.3), variando entre 21 e 64 anos. Mais de metade são solteiros (54%), residindo na maioria dos casos no Porto (29%) e revelam uma rede de suporte familiar reduzida. Revelam também índices de escolaridade muito baixos. Acresce que cerca de 50% são alexitímicos, o que aponta para uma elevada incidência de disfunção da consciência emocional. De registar que o tempo de tratamento varia entre 0 e 15 anos e que em 55% dos casos, ao tratamento está associada uma substância maioritariamente: a metadona (83%). Este perfil ilustra o envelhecimento progressivo da população consumidora de substâncias e álcool, facto que impõe novos desafios nas linhas orientadoras de tratamento e reinserção social.

Palavras-Chave: Alexitimia; Dependências; Envelhecimento; Tratamento; Reinserção.

PERTINÊNCIA DO ESTUDO

Em linhas gerais, a pesquisa desenvolvida e em curso suporta-se nos seguintes dados: (i) Relativamente à dependência de substâncias em indivíduos com longos percursos de consumo, a literatura aponta para serem considerados idosos a partir dos 40 anos já que se assiste a um processo de envelhecimento precoce, aliado a problemas psicológicos, sociais e de saúde, a um aumento da probabilidade e da susceptibilidade para o abuso de substâncias, bem como ao agravamento de problemas preexistentes (EMCDDA, 2010 cit. in Diniz *et al.*, 2017); (ii) O *Relatório Europeu sobre Drogas: tendências e evoluções na União Europeia* (OEDT, 2017) salienta que os consumidores de longa data de opiáceos, com história de policonsumos de drogas, inserem-se maioritariamente na faixa dos 40-50 anos de idade; (iii) Na Europa, (OEDT, 2017) 47% das mortes induzidas por drogas situa-se na faixa etária dos 40 aos 64 e mais anos, num total de 7.585 mortes. Em complementaridade a estes dados, da revisão bibliográfica constatou-se a inexistência de estudos portugueses e a escassez de estudos internacionais que associem variáveis neuro-cerebrais com variáveis psicológicas, ainda que seja sublinhado como pertinente e sugerido

II Congresso_Livro.indb 26 28/08/2018 12:43:58

para futuras investigações (Chiang-shan *et al*, 2006; Diniz *et al*. 2017; Donges & Suslow, 2015; Samur *et al*, 2013).

ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Sobre o consumo de drogas

A dependência de substâncias psicoativas é uma doença do cérebro que envolve factores comportamentais e do meio social. O fenómeno da dependência de substâncias afecta a pessoa internamente, alterando os níveis de consciência e externamente pela alteração dos comportamentos. O consumo crónico de drogas atinge o Sistema Nervoso Central, afetando especificamente o funcionamento da via de recompensa e alterando as estruturas cerebrais (o hipocampo, o córtex pré-frontal e a amígdala) com implicações a nível: do controlo motivacional, da cognição/pensamentos e memórias, das emoções e da linguagem (Esperidião-Antonio *et al*., 2008). A memorização no cérebro das sensações de prazer produzidas pela substância funciona como um neurotransmissor produzindo um efeito semelhante ao da dopamina – neurotransmissor relacionado às sensações de bem-estar e prazer (Salomon, 2010).

Sobre o conceito de Alexitimia

O termo alexitimia é utilizado para descrever deficiências na vida emocional dos sujeitos; tratar-se-á, pois, de um *deficit* dos sentimentos relativamente às emoções. Apesar de ser um domínio bastante complexo efetuou-se uma tentativa de sistematização de informação quanto às emoções e sua regulação. Assim, é possível descrever, nos seres humanos, três sistemas inter-relacionados ou processos envolvidos na resposta à emoção:

– os processos neurofisiológicos (basicamente relacionados com o sistema nervoso autónomo e com a ativação neuro-endócrina);
– os processos motores e de expressão comportamental (relativos às expressões faciais, alterações do tom de voz ou mudanças posturais); e
– o sistema cognitivo-experiencial (a consciência subjetiva e verbalização de estados emocionais vividos pelo sujeito).

A atuação de qualquer um destes processos ou domínios constituintes da resposta emocional irá alterar ou modular os outros domínios; ou seja, é à globalidade dos processos que se poderá atribuir a regulação das emoções o

II Congresso_Livro.indb 27 28/08/2018 12:43:58

que leva a que este fenómeno possa ser visto como de interdomínios podendo ainda sofrer interferências da realidade interpessoal individual.

As relações sociais e o próprio contexto de vida podem ter uma atuação equilibradora ou disruptiva no decurso deste fenómeno (Wells, Rehman, & Sutherland, 2015; Taylor, 1994, cit. in Souto, 2000). Em geral, tem-se vindo a conceber a alexitimia como um constructo da personalidade que reflete uma alteração significativa na regulação de afectos e que poderá constituir um importante factor de risco para a doença psicológica ou física; deste modo, encontra-se implicada em alterações somatoformes, perturbações alimentares, abuso de drogas, perturbações de pânico entre outras doenças (Prazeres, Parker, & Taylor, 2000). Relativamente aos sentimentos sabe-se, ainda, que estes são fenómenos essencialmente humanos e primários, devido ao desenvolvimento de circuitos néo-cortico-talâmicos que permitem associar imagens e/ou imaginações e pensamentos a emoções límbicas que se podem exprimir via linguagem.

De acordo com Morie *et al* (2016), as investigações sobre alexitimia têm sugerido tratar-se de uma característica que poderá contribuir para a estruturação de um processo de dependência de substâncias. Os autores salientam, ainda, que na literatura é igualmente destacado o fenómeno de desregulação emocional. Na perspectiva de Kornreich e colaboradores, 2003, (cit. in Craparo *et al*, 2016) será de avançar a proposta de a origem deste deficit estar relacionada com o uso crónico de substâncias psicoativas, que pode causar efeitos nefastos nas funções cerebrais implicadas na descodificação das expressões faciais. A atividade comprometida de várias regiões nucleares no processamento das emoções como a insula, *cortex cingulate* e amígdala foi comprovada em indivíduos dependentes.

Segundo Craparo e colaboradores (2016) são escassos os estudos que exploram a relação entre a alexitimia e indicadores neurais nas dependências. Sem dúvida que o estudo de indivíduos dependentes de heroína se torna relevante na medida em que pode lançar alguma hipótese quanto à origem do deficit de processamento emocional neste grupo clínico. A evidência de alterações neurobiológicas neste grupo clinico pode permitir explicar o deficit de reconhecimento emocional (Craparo *et al,* 2016).

OBJECTIVOS DO ESTUDO

No âmbito da 2.ª fase do projeto de investigação, *Alexitimia e Envelhecimento de Consumidores de Substâncias Psicoativas,* pretende-se efetuar um estudo o mais aprofundado da alexitimia. Partindo de uma metodologia

II Congresso_Livro.indb 28 28/08/2018 12:43:58

quantitativa da sua mensuração, estudo realizado na 1ª fase de projeto, pretende-se agora complementar os resultados obtidos com uma abordagem qualitativa prevendo-se, posteriormente, o recurso à imagiologia para obter imagens cerebrais de consumidores de álcool e outras substâncias psicoativas enquanto indicador fidedigno do processo de envelhecimento neuro-cerebral.

Convém salientar que a 1.ª fase da pesquisa realizada consistiu em um estudo transversal com um desenho retrospetivo com recurso a metodologia quantitativa. A amostra estudada foi constituída por 118 indivíduos em acompanhamento em 9 estruturas do distrito do Porto correspondentes às respostas disponibilizadas pelo Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e Dependências (SICAD). A recolha de dados realizou-se sob anonimato, com consentimento informado após explicação da finalidade do estudo. Na recolha de informação colaboraram 20 estudantes (3.º ano – 2015/16) da área de dependências do 1.º ciclo de estudos em Serviço Social do ISSSP, e duas na introdução dos dados em SPSS.

Foram aplicados dois instrumentos: (1) Inquérito Sociodemográfico; (2) Escala de Alexitimia de Toronto de vinte itens (TAS-20). Este último é um instrumento de autoavaliação validado para português por Prazeres e colaboradores (2000) que possibilita a avaliação da alexitimia. A escala apresenta uma estrutura trifactorial: F1 – dificuldade em identificar sentimentos; F2 – dificuldade em descrever os sentimentos aos outros; F3 – estilo de pensamento orientado para o exterior (Prazeres, Parker, & Taylor, 2000).

Dos resultados obtidos salienta-se, entre outros, que 70% da amostra se encontrava na faixa etária entre os 41 e os 60 anos; a metadona (opiáceo) era para 57,8% disponibilizada no âmbito do tratamento de substituição; 47% revelou ser alexitímico e 29% não alexitímico; 24% situava-se em zona de fronteira.

MÉTODO | INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS DE RECOLHA DE DADOS

Na 2.ª fase da pesquisa, que teve início em Janeiro de 2018, o estudo da alexitimia tem vindo a realizar-se através da administração de entrevistas de reconhecimento de emoções faciais, tendo em vista aprofundar os resultados quantitativos disponíveis, recorrendo, agora, a metodologia qualitativa. Quanto ao procedimento utilizado para recolha dos dados dos sujeitos, retomaram-se, em função do código dos inquéritos, todos os elementos que foram sinalizados (50) como alexitímicos. Às estruturas de tratamento em que se inseriam estes indivíduos foi solicitada uma reunião para explicação desta nova fase do estudo.

II Congresso_Livro.indb 29 28/08/2018 12:43:58

Na sequência da mesma foram agendadas 44 entrevistas de reconhecimento de emoções faciais que irão permitir a obtenção de resultados qualitativos. Efetivamente realizadas foram 24, tendo-se verificado 12 abandonos/recaídas, 2 falecimentos e 6 recusas por motivos profissionais. As restantes 6 estão a ser agendadas com os sujeitos pelas instituições respectivas. Procedeu-se, ainda, ao tratamento estatístico dos dados sociodemográficos de uma amostra de 90 sujeitos, selecionados de entre os que fizeram parte da 1ª fase da pesquisa.

VARIÁVEIS | AMOSTRA E TIPO DE ESTUDO

Nesta 2.ª fase da pesquisa, a seleção dos indivíduos obedeceu a dois critérios: ser alexitímico (dado obtido na 1ªfase do estudo) e estar integrado em respostas de tratamento correspondentes a modelos terapêuticos similares. A amostra passou a ser composta por 90 indivíduos (52 pertencentes a "Centro de Resposta Integrada (CRI)" e 38 a "Projetos de Inserção Social") sobre os quais foram objeto de tratamento os dados sociodemográficos e relativos ao histórico de consumos. Foram consideradas como variáveis independentes relativas ao Indivíduo: sexo, idade, estado civil, condições de habitação, tipo de alojamento, habilitações literárias, situação perante o trabalho e fontes de rendimento. Como variáveis independentes relativas à história de consumos: primeira substância experimentada, idade de início dos consumos, contexto (só ou acompanhado), outras substâncias consumidas (principal e associadas), frequência dos consumos, tratamentos realizados (número, tipo e duração), problemas com a justiça associados aos consumos e atitudes e representações face ao tratamento atual.

TRATAMENTO DOS DADOS

A análise estatística dos dados utilizou o programa informático IBM-SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences).* Com vista a descrever e a caracterizar a amostra em estudo, foi feita uma análise descritiva dos dados em função da natureza das variáveis em estudo. Calcularam-se as seguintes medidas: frequências absolutas (número de casos válidos – N.º); frequências relativas (percentagem de casos válidos – %); estatísticas descritivas de tendência central (média); de dispersão (desvio padrão); e ainda, os valores extremos (mínimo e máximo). Na segunda fase, de forma a extrair as três dimensões associadas pelos autores da escala TAS-20, nomeadamente, "Dificuldades na identificação de sentimentos", "Dificuldade na descrição de sentimentos aos outros" e

II Congresso_Livro.indb 30 28/08/2018 12:43:58

"Estilo de pensamento orientado para o exterior", foi testada a consistência interna de cada uma destas dimensões utilizando o *Alpha de Cronbach* (α) e calculados os respectivos valores determinados pela média (não ponderada) das classificações dos itens por dimensão (*scores*) (Hair *et al*, 1998).

Por fim, após avaliação, da assimetria e da curtose (através dos respectivos coeficientes), e da normalidade dos factores (por aplicação do teste não paramétrico de *Kolmogorov-Smirnov*-K-S, com correção de Lilliefors), atendendo a que os pressupostos de normalidade não foram verificados, procedeu-se à aplicação de testes não paramétricos. Para a comparação de grupos independentes, ou não relacionados, utilizou-se o teste de *Kuskal-Wallis* sempre que se apresentavam mais do que dois grupos à comparação. Havendo a indicação de existência de diferenças significativas, procedeu-se à sua identificação por comparação par-a-par, aplicando o teste de *Mann-Whitney*. Todos os testes foram aplicados com um grau de confiança de 95 %, excepto quando devidamente assinalado (Maroco, 2011).

Na componente qualitativa do estudo, os dados das entrevistas em curso estão a ser analisados seguindo a técnica da análise de conteúdo (Mayring, 2000), recorrendo ao software informático Nvivo10.

RESULTADOS | CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

Constata-se que a larga maioria dos indivíduos da amostra (n=90) são do sexo masculino (87%), têm mais de 40 anos de idade (81%), sendo a idade média de aproximadamente 46.1 anos (dp=8.3), variando entre 21 e 64 anos. Mais de metade são solteiros (54%), verificando-se que residem na maioria dos casos no Porto (29%).

Reportando às relações familiares, constata-se que 43,3% dos inquiridos não vive com família e, destes, 91,4% vive sozinho. Questionados sobre o tipo de alojamento em que residem, 14,6% vive em pensões e 51,7% em quartos arrendados.

Relativamente à situação profissional, 85,2% encontram-se desempregados, 11,4% empregados e 2,3% estão reformados. Por relação ao grau de escolaridade, 22,7% têm o 6.º ano completo e a mesma percentagem concluiu o 9.º ano de escolaridade. Sem escolaridade são 10,2%, com o 4.º ano de escolaridade completo são 36,4% e como o 12.º ano ou mais são 8%. Dos inquiridos, 54,4% nunca frequentou um curso profissional. Para 57,8% dos inquiridos, a principal fonte de rendimento advém do Rendimento Social de Inserção (RSI).

II Congresso_Livro.indb 31 28/08/2018 12:43:58

Em tratamento em Centros de Respostas Integradas encontram-se 57,8%, em Projetos de Inclusão Social 28,9% e em Centros de Respostas Integradas e simultaneamente em Projetos de Inclusão Social, 12,2%.

Sobre o historial de consumos, a primeira substância consumida, para 47,7% foi a cannabis/haxixe e para 33% o álcool, logo seguida da heroína que surge referenciada por 11,4%. A idade de início de consumos varia entre os 7 e os 40 anos, sendo a média de 17,3 anos (dp. 5,26). A primeira experiência de consumos, para 86,4% realizou-se acompanhado e destes, para 65,8% fez-se com amigos. Ao longo da vida, a substância mais consumida é, para 33,3% a heroína e para 30% o álcool. Para 17,8% a principal substância consumida é a cocaína. A frequência de consumo é diária para 81,8% da amostra. Para 54,7% da amostra, ao tratamento está associada uma substância. Para os que se encontram nesta situação, 82,6% têm associada a metadona.

A par do tratamento, 25% continua a consumir outras substâncias, como seja a cannabis/haxixe para 36,4%, a cocaína para 31,8% e o álcool em 13,6%. A frequência destes consumos, para 47,6% é diária. Interpelados sobre as expectativas quanto ao tratamento, 50% invoca o controlo de sintomas e apoio a situações de duplo diagnóstico; o suicido e a doença crónica são enunciados respectivamente por 25%.

Desde que está em tratamento, 95,4% dos inquiridos considera que ocorreu uma "mudança de atitude face aos consumos"; 93,4% considera que desde que está no tratamento "cumpre as instruções da equipa terapêutica".

A média de tratamentos anteriores é de 1,3, variando entre 0 e 15 tratamentos. Dos 61% da amostra que já tiveram ou têm problemas com a justiça, 81,5% consideram que os problemas com a justiça estiveram relacionados com os consumos.

A comparação entre a TAS-20 e as variáveis quantitativas, de uma forma geral, revela valores significativamente superiores para o F1 (dificuldade de identificação de sentimentos) e F2 (dificuldade em descrever sentimentos) quando se é mulher, solteira/casada/em união de facto e com escolaridade igual ou inferior ao 6.º ano; relativamente ao F3 (pensamento orientado para o exterior), verificou-se que apenas os indivíduos casados/em união de facto e com escolaridade igual ou inferior ao 6.º ano apresentam valores estatisticamente significativos superiores aos restantes.

Das entrevistas de reconhecimento de emoções faciais (2ª fase do estudo), a análise preliminar dos dados indica que os participantes são capazes de identificar emoções, mas revelam dificuldades em descrevê-las bem como as

II Congresso_Livro.indb 32 28/08/2018 12:43:58

situações que as espoletaram, apresentando um pensamento muito concreto e orientado para o exterior. Verifica-se também que a maioria dos participantes tende a focar mais o seu relato em emoções ou situações negativas (e.g. perdas, separações). Apesar da dificuldade em descrever a componente emocional ser transversal, esta é mais notória nos indivíduos de sexo masculino quando comparados com os de sexo feminino.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Dos resultados obtidos, destaca-se o facto da cannabis/haxixe surgir como 1ª substância consumida (47%), logo seguida do álcool (33%); o facto da principal droga de consumo ao longo da vida ser a heroína (33,3%) e o álcool para 30% dos inquiridos; e o facto da média de duração do tratamento atual, na totalidade da amostra, ser de 67,1 meses, variando entre 1 e 328. Devido ao facto de 25% da amostra manter consumo diário de substâncias psicoativas e de cerca de 30% terem associado ao seu tratamento a metadona, admite-se um papel potenciador da ligação entre perturbação do uso de substâncias e os níveis de Alexitimia, prolongando o tratamento e comprometendo a funcionalidade das estruturas cerebrais.

Na revisão bibliográfica, são diversos os estudos (Beynon *et al.*, 2009; Fahmy *et al.,* 2012; Sacco *et al.*, 2013; Schlaerth *et al.*, 2004 cit. in Diniz *et al.*, 2017) que sublinham que o uso de algumas drogas ilícitas tem aumentado progressivamente na meia-idade e na idade avançada. Em todos os estudos que referenciaram as variáveis sexo e idade, os homens consumidores surgem numa percentagem superior (90,6%) às mulheres (Pillon *et al.*, 2010 cit.in Diniz *et al.*, 2017). Relativamente à escolaridade, os estudos apontam para baixos níveis educacionais (Han *et al.*, 2009 cit. in Diniz *et al.*, 2017); 78,5% tinham completado o 9.º ano e 12,6% eram analfabetos (Pillon *et al.*, 2010 cit. in Diniz *et al.*, 2017) e menos de 15% concluíram estudos universitários (Roibás *et al.*, 2010 cit. in Diniz *et al.*, 2017). Quanto à situação profissional, o desemprego tem-se associado ao consumo de drogas ilícitas (Han *et al.*, 2009 cit. in Diniz *et al.*, 2017); os baixos rendimentos e os problemas económicos são bastante comuns (Han *et al.*, 2009; Roibás *et al.*, 2010 cit. Diniz *et al.*, 2017). Relativamente ao estado civil, verifica-se que o uso destas substâncias é mais comum entre os consumidores não casados, realçando-se a desorganização e carência de apoio familiar (Blazer & Wu, 2009; Han *et al.*, 2009 cit. Diniz *et al.*, 2017).

II Congresso_Livro.indb 33 28/08/2018 12:43:58

Em relação à alexitimia, quanto se compara a componente qualitativa com os valores da TAS-20, os resultados da análise da entrevista corroboram a dificuldade de identificação de sentimentos (F1) e, principalmente, a dificuldade em descrever sentimentos (F2). É de notar, no entanto, que em todos os participantes o pensamento orientado para o exterior (F3) é evidente, sendo a categoria mais predominante que resultou da análise de conteúdo.

IMPLICAÇÕES PARA A PRÁTICA

O presente estudo tem sérias implicações para a prática dos interventores sociais no âmbito do tratamento e da (re) inserção social de consumidores de substâncias psicoactivas. Conceber as dependências como um fenómeno biopsicossocial significa adoptar o ponto de vista que entende este fenómeno como uma doença do cérebro em estreita articulação com o meio social. Os sujeitos estudados apresentam elevadas taxas de desemprego e índices de escolaridade e qualificação profissional muito baixos, o que constitui um inegável obstáculo à integração no mercado de trabalho. O trabalho fornece não só os rendimentos que permitem a participação social, mas também uma verdadeira identidade social, mais forte do que qualquer outro tipo de pertença. Ter um emprego dá ao indivíduo a noção de utilidade social, sendo o principal vector da sua integração, pelo que trabalhar no sentido de uma reinserção / ocupação laboral se impõe como fundamental. Já do ponto de vista familiar, constata-se no estudo que uma percentagem elevada de sujeitos vive só, em contextos residenciais e habitacionais tão desqualificados que só por si são estigmatizantes de quem os habita. Potencialmente desacreditados nas relações que estabelecem com outros e, não raro, por si próprios, uma percentagem elevada dos indivíduos deste estudo já passou por uma fase de *desvinculação* não lhes restando, senão, recorrer a uma diversidade de instituições para assegurar a sobrevivência. Socialmente identificados como *errantes*, eles estão excluídos da vida social, não dispõem de recursos para enfrentar os fracassos e tensões, a representação de si próprios já está alterada e a sua identidade transformada aos olhos dos outros (Gaulejac & Léonetti,1994). Em situação de ruptura familiar, são, portanto, indivíduos desprovidos de redes de suporte familiar e institucional pelo que as suas trajectórias facilmente os levam a instalar-se na *decadência*, etapa que dá lugar a uma nova pertença social e que reivindica uma ação atenta por parte dos interventores sociais.

Os indivíduos da amostra são duplamente estigmatizados, por serem dependentes de substâncias psicoativas e por experienciarem processos de

II Congresso_Livro.indb 34 28/08/2018 12:43:58

envelhecimento precoce, ao serem portadores de doença mental associada aos consumos e de déficites característicos de idades mais avançadas. Os sinais que os marcam, tanto pela sua deterioração física como de doença mental, fazem deles indivíduos que reúnem alguns dos atributos socialmente mais penalizadores, por ser significativo o descrédito que acarretam (Goffman,1975). Se a estes dados acrescentarmos o facto de 50% dos sujeitos da pesquisa serem alexitímicos, tudo aponta para estarmos perante uma elevada incidência de disfunção da consciência emocional, o que dificulta a construção de redes de suporte familiar e institucional, com sérias implicações na criação de projectos de inserção social, seja laboral como familiar, que garantam qualidade de vida aos mais envelhecidos.

No domínio do tratamento, a introdução e associação de substâncias que alteram o funcionamento neurobiológico suscita interrogações quanto à reparação neurocerebral bem como à eficácia de uma abordagem psicologicamente capacitadora. Neste sentido, o aprofundamento do estudo sobre alexitimia é um desafio aos interventores sociais cujo campo de ação integra população envelhecida e dependente. A inserção do indivíduo nas redes de sociabilidade é essencial para preencher funções identitárias que lhe permitam representar-se a si próprio no seio do seu grupo e em relação à sociedade global e identificar o seu lugar e o seu papel na sociedade. Garantir a recriação de redes de apoio familiar e institucionais, a prestação de cuidados de saúde adequados, pensar o suporte de cuidadores informais, familiares ou não, exige uma formação sólida e cientificamente consistente em termos teóricos e técnicos, criando condições à inovação em matéria de oferta de serviços e de modos de agir. O aprofundamento do conhecimento sobre *Alexitimia e Envelhecimento de consumidores de substâncias* visa, justamente, dotar de robustez científica a intervenção social vocacionada para enfrentar os reais problemas que actualmente atingem os policonsumidores de longa duração, contribuindo para pensar modelos de tratamento e inserção social adequados às novas (se bem que envelhecidas) realidades.

BIBLIOGRAFIA

CHIANG-SHAN, L. *et al* (2006). "Alexithymia and stress-induced brain activation" in cocaine-dependent men and women, *Journal of Psychiatry* & *Neuroscience*, 31(2): 115-121.

CRAPARO *et al*. (2016), "Impaired emotion recognition is linked to alexithymia" in heroin addicts. *Peer J, 4:* e1864.

II Congresso_Livro.indb 35 28/08/2018 12:43:58

DINIZ, A., PILLON, S. *et al.* (2017), "Uso de substâncias psicoativas em idosos: uma revisão integrativa", *Revista Psicologia: Teoria e Prática, 19* (2), 23-41.

DONGES, U. S., & Suslow, T. (2015). "Alexithymia and memory for facial emotions". *Universitas Psychologica, 14* (1), 103-110.

ESPERIDIÃO-ANTONIO, V. *et al.* (2008). "Neurobiologia das Emoções", *Revista de Psicologia Clínica, 35* (2),55-65.

GAULEJAC, V. & LÉONETTI, I.T. (1994). *La Lutte des Places*. Paris: Epis.

GOFFMAN, E. (1975). *Stigmates...les usages sociaux des handicaps*. Paris: Minuit.

HAIR, J. F., ANDERSON, R. E., TATHAM, R. L. & BLACK, W. C. (1998), *Multivariate Data Analysis,* 5.ª ed. New Jersey: Prentice-Hall.

MAROCO, J. (2011). *Análise Estatística – Com utilização do SPSS Statistics,* 5.ª edição. Pero Pinheiro: ReportNumber.

MAYRING, P. (2000). "Qualitative content analysis". *Forum qualitative social research, 1 (2)*, retirado de: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0002204

MORIE, K. P., Yip, S. W., Nich, Ch., *et al.* (2016): "Alexithymia and addiction: A review and preliminary data suggesting neurobiological" links to reward/loss Processing, *HHS Public Access*,*3* (2): 239–248.

OBSERVATÓRIO EUROPEU DA DROGA E DA TOXICODEPENDÊNCIa – EMCDDA. (2017). *Relatório Europeu sobre Drogas: tendências e evoluções na União Europeia.* Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

PRAZERES, N., PARKER, D. A., & TAYLOR G. J. (2000). "Adaptação Portuguesa da Escala de Alexitimia de Toronto de 20 Itens" (Tas-20). *Revista Iberoamericana de Diagnóstico y Evaluación*, *9* (1), 9-21.

SAMUR, D. *et al.* (2013). "Four decades of research on alexithymia: moving toward clinical applications", *Frontiers in Psychology*, 4: 861.

SALOMON, L. (2010). *Cerveau, Drogues et Dépendances*, Paris: Belin.

SOUTO, T. (2000): "A Alexitimia e a Dependência de Drogas: os sentimentos, o discurso e as drogas". T*ese de Mestrado, Faculdade de Medicina da Universidade do Porto.*

WELL, R., REHMAN, U. S., & SUTHERLAND, S. (2015). "Alexithymia and social support in romantic relationships". *Personality and Individual Differences, 90*, 371-376.

II Congresso_Livro.indb 36 28/08/2018 12:43:58

DA VITIMIZAÇÃO À CAPACITAÇÃO. O CONTRIBUTO DO SERVIÇO SOCIAL PARA UMA MUDANÇA PARADIGMÁTICA NOS MODELOS DE REABILITAÇÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Marília de Campos[9]
Cristina Albuquerque[10]

Afiliação: CMRRC – Rovisco Pais (Marília de Campos) – Universidade de Coimbra (Cristina Albuquerque).

Resumo: A presente comunicação visa, a partir de uma reflexão sobre a relação entre modelos de representação do deficiente e da deficiência e a intervenção médico-social deles decorrente, compreender o papel assumido pelos Assistentes Sociais na construção de uma conceção positiva e capacitadora do deficiente em reabilitação. Neste âmbito, advogando-se uma representação da pessoa com deficiência, não como vítima mas como agente participativo na vida sociopolítica, discute-se a importância de processos inovadores de reabilitação e o contributo do Assistente Social para a reconstrução paradigmática da intervenção social neste domínio, sob o enfoque das forças e numa perspetiva holística e interdisciplinar.

Palavras-chave: Deficiência; Reabilitação, Modelos, Serviço Social, Capacitação.

[9] Mestre em Serviço Social e Doutoranda.

[10] Doutora em Serviço Social e Política Social, Docente da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra.

II Congresso_Livro.indb 37 28/08/2018 12:43:59

INTRODUÇÃO

Nas décadas de 1960/70 emerge, na Grã-Bretanha e nos EUA, a partir de movimentos sociais promovidos pelas pessoas com deficiência e pelas associações que as representavam, a ideia, hoje mais consensualizada, de sociedade "deficientizadora". Sob tal conceção plasma-se, na verdade, a compreensão da deficiência como uma construção social e simbólica e, como tal, fortemente ligada a práticas e discursos discriminatórios (Turmusani, 2002; Fontes, 2009). Em acréscimo, enfatiza-se, nesta conceção construtivista da deficiência, a insuficiência das políticas públicas, por referência às necessidades específicas daqueles grupos e às respetivas reivindicações do direito à utilidade, ao reconhecimento da diferença não excludente e à participação social e económica equitativa. "As preocupações associadas aos processos de autonomização, emancipação e inclusão substantiva das pessoas com deficiência passam assim a ser destacadas, não apenas como prioridades sociais, mas sobretudo, como objetivos políticos concretizados em esferas diferenciadas" (Pereira & Albuquerque, 2017, p. 28).

Com efeito, ainda que de um ponto de vista de direitos formalmente constituídos se tenham dado importantes passos no sentido da concretização da equidade de tratamento, a efetivação substantiva desses direitos no campo da deficiência está ainda longe do cenário desejado. Os processos de reconhecimento do direito à participação social e laboral das pessoas com deficiência[11] são, na verdade, ainda inconsistentes e, como tal, as ações que deveriam concretizar esses mesmos processos continuam esparsas, desorganizadas e, em muitos casos, inconsequentes. Os dados mostram, de facto, que as pessoas com deficiência continuam a ter fortes limitações ao nível da inserção socio-laboral. Para uma pessoa desfavorecida, por fatores individuais ou pelas circunstâncias que marcam as suas relações com o mundo envolvente, não lhe basta proporcionar um lugar. A integração social e económica é um processo muito mais complexo, que passa pela participação ativa da pessoa com deficiência, dos seus familiares, dos profissionais de saúde, da sociedade e das instâncias de poder

[11] A pessoa com deficiência é aquela que não pode, por si só, responder (total ou parcialmente) à exigência da vida corrente, individual e/ou coletivamente, por motivo de qualquer insuficiência (congénita ou adquirida) das suas capacidades físicas ou mentais (Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes, artigo 1.º) ou, segundo a Associação Portuguesa de Deficientes (APD, 2009), a "pessoa de corpo inteiro, colocada em situação de desvantagem ocasionada por barreiras físicas/ambientais, económicas e sociais que por causa das suas especificidades não pode transpor com as mesmas prerrogativas que os outros cidadãos" (p. 7)

II Congresso_Livro.indb 38 28/08/2018 12:43:59

político, na luta pelos direitos de cidadania plena ancorada na busca da igualdade de oportunidades, a montante, e na equidade de tratamento, a jusante. Trata-se, pois, não só de proporcionar um lugar, mas um lugar reconhecido e portador de sentido, por referência ao sujeito e à comunidade onde se insere.

A presença nas sociedades contemporâneas de pessoas deficientes ainda sem oportunidades de participação socio-económico-cultural representa, quer uma interrogação permanente sobre a natureza e a origem das diferenças individuais, quer um notável desafio para aqueles que se dedicam à reabilitação.

A construção de uma sociedade que se pretende cada vez mais justa e solidária de modo a garantir a equidade de estatutos de participação e uma efetiva igualdade de oportunidades, pressupõe, desde logo, que as convicções sociais que giram em torno da noção de "normalidade social" sejam questionadas. Como salienta Fonseca (1980), "o conceito de normalidade não pode reduzir-se a um sentido biológico, ele tem de incluir um conceito de realização no sentido social. O normal é uma moral, isto é, envolve valores éticos que são inerentes a padrões culturais diversificados" (p.16). Por outras palavras, nesta perspetiva, a normalidade é sempre, de alguma forma, uma "normalidade instituída", logo, potencialmente questionável e revisável.

Assim sendo, na área da saúde em particular é muito importante que os cuidados de prevenção, habilitação e reabilitação sejam prestados de forma atempada e integrada, de forma a prevenir incapacidades e *handicaps* secundários. A taxa de sobrevida, assegurada pela medicina curativa no último século, fez de facto emergir a necessidade de cuidados específicos, que exigem equipas multidisciplinares, com médicos, enfermeiros, terapeutas, psicólogos, assistentes sociais e educadores, para fazerem face aos múltiplos e complexos problemas que as várias situações, com a sua especificidade e circunstancialidade, exigem. Diversos estudos demonstram que efetivamente não é possível uma compreensão e tratamento estandardizado das pessoas com deficiência (Bury, 1991; Williams, 2001). As circunstâncias, as experiências que possuem e as redes de que fazem parte são simultaneamente fatores de promoção ou de restrição a um plano de tratamento e acompanhamento eficaz e adequado. O reconhecimento de tais fatores e o seu aproveitamento, ou reconstrução, como elementos potencializadores e não limitantes são, pois, um desafio e uma base de trabalho essencial para as equipas médico-sociais na área da reabilitação.

Neste âmbito, o papel do assistente social é particularmente pertinente, já que é o único ator capaz de estabelecer a conexão entre diversos fatores individuais, familiares, habitacionais e sociais, necessariamente articulados num processo de

II Congresso_Livro.indb 39 28/08/2018 12:43:59

reabilitação correto e eficaz. Em acréscimo, a compreensão holística das situações e a sua transversalização analógica, sem perda da necessária especificidade, permite a construção de planos de intervenção integrados (em termos de políticas, de serviços e de ações) essenciais, quer à capacitação dos doentes para uma vida social e laboral pautada pelo bem-estar, quer para adequação das estruturas de oportunidades a esse intento (serviços, acessibilidades, políticas públicas). Os desafios são, porém, ainda extensos, seja no que diz respeito aos modelos de saúde, que persistem excessivamente clínicos e epidemiológicos, seja sobretudo no que concerne à construção de um paradigma que permita compreender a deficiência de forma mais potencializadora que vitimizante e deficitária.

A presente comunicação procura, pois, refletir sobre a conceção de deficiência plasmada em diferentes modelos de intervenção, salientando a importância de uma compreensão capacitadora do deficiente para a reconstrução de um percurso de integração social e laboral adequado. Pretende-se igualmente destacar o contributo que o Serviço Social pode assumir, na perspetiva da teoria das forças, para a referida transformação paradigmática.

1. MODELOS DE REPRESENTAÇÃO DA DEFICIÊNCIA E IMPLICAÇÕES NA INTERVENÇÃO

A preocupação com a pessoa deficiente vem sendo abordada de forma diversa ao longo da História, objectivando-se em modelos ora mais excludentes e segregadores, ora mais humanistas e inclusivos. Neste âmbito, no início do terceiro milénio (2001), a Organização Mundial de Saúde (OMS) determinou uma mudança radical do paradigma da saúde, tendo introduzido a Classificação Internacional de Funcionalidade e Saúde (CIF). Nesta, assume-se a transposição "do modelo puramente médico para o modelo biopsicossocial, integrado na funcionalidade e incapacidade humana", logo, comportando uma "visão coerente das diferentes perspetivas de saúde: biológica, individual e social" (CIF-OMS, 2004, p. 22). Assim, em consonância com as prerrogativas da CIF, as dificuldades do doente, na sua vida quotidiana, devem ser doravante analisadas a partir de três dimensões – (1) funções e estruturas corporais; (2) atividades; e (3) participação – devendo ainda ser sopesados os fatores ambientais que interagem com essas dimensões.

Já a incapacidade decorre, sob o mesmo pressuposto, de deficiências, limitações nas atividades e/ou restrições na participação. Dito de outro modo, às pessoas com deficiência deverão ser proporcionadas condições que lhes permitam

II Congresso_Livro.indb 40 28/08/2018 12:43:59

atingir as seguintes metas (INR, 2016): cuidarem de si; tornarem-se independentes no quotidiano; participarem na vida familiar e em atividades de tempos livres; manterem contactos sociais; obterem rendimento nos estudos e no trabalho; manterem relações afetivas e vida sexual; e poderem assumir o papel de progenitores. Estas condições têm de ser desenvolvidas através da proteção social, da educação, da formação profissional e do emprego, entre outras áreas, e assim ser encontrado o verdadeiro enquadramento da pessoa com necessidades especiais na sociedade. Para isso, deve atuar-se, por um lado ao nível da prevenção e, por outro, assegurar a cada pessoa o usufruto de todo e qualquer serviço de reabilitação, sempre com o pressuposto de que o Serviço Social faz parte integral do processo (Marques *et al*., 2001).

A reabilitação é assim entendida, em consonância com a perspetiva de funcionalidade integral expressa pela OMS, como o processo de recuperação de "condições físicas, sensoriais, psicológicas e sociais" e abarca três aspetos distintos mas articulados: médico, vocacional ou profissional e social. Respeitando estas premissas, passa, pois, a ser fundamental a integração, nos processos de reabilitação, de profissionais capazes de intervir holisticamente e de desenvolver novos conhecimentos e abordagens. Estas, se direcionadas para a promoção da dignidade humana, para o respeito pela autonomia e para a busca do saber reflexivo, podem contribuir para o aperfeiçoamento da compreensão e da ação do/no campo da reabilitação, assumindo-a, de forma pluralista e interdisciplinar, como um processo de (re)construção do quotidiano dos doentes e famílias. O que pressupõe necessariamente a assunção de modelos mais articulados e inovadores de intervenção médica, terapêutica e social.

O Assistente social em particular, como parceiro essencial de um puzzle interventivo que se pretende complexo, coerente e articulado, analisa as vulnerabilidades, os problemas sociais dos doentes e as consequências que, do estado da doença, resultem para os próprios, para as famílias e para as comunidades a que pertencem, mobilizando-os para o processo de recuperação e reajuste (SNRIPD, 2006). Com efeito, segundo a OMS (1980), o Assistente Social deve necessariamente ser parte integrante da equipa de Saúde, participando com os demais profissionais na promoção da saúde, na prevenção da doença, bem como no tratamento, cura e reabilitação dos doentes. Mais ainda, pela sua formação profissional multidisciplinar deverá ser o elo de ligação e o interlocutor privilegiado entre a equipa de saúde, o indivíduo e a comunidade. O lugar do Assistente Social na área da saúde é, por conseguinte,

II Congresso_Livro.indb 41 28/08/2018 12:43:59

necessariamente plural, cooperativo, complementar e interdisciplinar (Martinelli, 2003).

Em contexto de reabilitação, estes profissionais devem, neste sentido, conquistar um espaço de trabalho nuclear nas equipas de reabilitação, estabelecendo a mediação necessária e propondo alterações às políticas e processos de trabalho, pelo conhecimento de maior proximidade do doente, da família e dos seus contextos de vida. Além disso, cumpre um papel essencial ao contribuir para que o doente construa e consolide oportunidades de crescimento, com autoconfiança, maturidade e autonomia, adquirindo capacidade para tomar as suas próprias decisões sem interferência de outrem, ressalvando-se os casos em que apresentem determinado tipo de necessidades e apoio específico (e.g., a prescrição e a atribuição de tecnologias de apoio). Tendo em conta tais objectivos, a intervenção do Assistente Social desenvolve-se necessariamente em níveis de atuação distintos, mas articulados – doente, família, equipa de trabalho, estrutura institucional, administração/gestão, comunidade, políticas sociais e investigação – promovendo as conexões necessárias para um trabalho mais eficaz e orientado pelos objetivos incondicionais da qualidade de vida e da dignidade do utente e família. Neste sentido, não pode limitar-se a um trabalho casuístico e iterativo, devendo antes assumir o desafio da complexidade e da abordagem reticular aos problemas e aos agentes neles envolvidos.

1.1. Conexões entre representações da deficiência e modelos de intervenção sociopolítica

Ainda recentemente acreditava-se que as pessoas deficientes deveriam ser treinadas em habilidades elementares e específicas e que a sua educação se resumia a saberem comportar-se socialmente, através de ações simples do dia-a-dia. Atualmente, é já entendido que a pessoa deficiente não pode ser socialmente segregada, nem vista como portadora de uma situação necessariamente incurável e irremediável. A pessoa deficiente é, como todos os restantes elementos da sociedade, detentora de direitos e portadora de deveres.

Segundo Lowenfeld, Kirk e Gallagher (1973, in Marques *et al.,* 2001), pode-se reconhecer cinco grandes períodos de desenvolvimento das atitudes em relação aos indivíduos com deficiência, os quais correspondem a fases distintas da história. Desde o período da separação, marcado pela superstição (pensamento mágico-religioso) e pela segregação, passando pelos períodos da proteção (marcados pela caridade e pelo movimento asilar, sempre condicionado

II Congresso_Livro.indb 42 28/08/2018 12:43:59

por distintas representações da pessoa deficiente, ora como manifestação da possibilidade de redenção, ora como prova do descontentamento divino), da emancipação (marcado pela preocupação renascentista com a educação e as explicações racionais e científicas da deficiência), até aos períodos contemporâneos da integração e da inclusão.

No primeiro, advoga-se que ao deficiente sejam conferidas as mesmas condições de realização e de aprendizagem sociocultural dos seus semelhantes, independentemente das limitações que manifeste. Esta conceção encontra-se plasmada, nomeadamente desde 1948, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, ao afirmar-se o "direito de todas as pessoas, sem qualquer distinção, ao casamento, à propriedade, a igual acesso aos serviços públicos, à segurança social e à efetivação dos direitos económicos, sociais e culturais". No entanto, a igualdade tem de ser construída através da afirmação do direito à diferença. É neste contexto que surge a Declaração de Salamanca, em 1994.

O último período, de inclusão, coloca de facto em realce a afirmação da igualdade na diversidade e teve o seu desenvolvimento na Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990) e nas Normas das Nações Unidas sobre a Igualdade de Oportunidades para as Pessoas com Deficiência (1993). As sociedades contemporâneas distinguem-se, pois, das anteriores, em grande parte, pela afirmação do respeito pela dignidade humana e pela garantia de que ao portador de qualquer necessidade especial será permitido integrar-se nas diversas metas do funcionamento social sem qualquer barreira psicológica ou física.

Na mesma linha de análise, a deficiência tem sido agrupada a nível internacional em quatro modelos analíticos (cf. Fig.1): o modelo caritativo, o modelo médico, o modelo social e o modelo baseado em direitos (Harris & Enfield, 2003), com particular destaque, nos últimos anos, para os dois últimos.

O modelo caritativo concebe as pessoas deficientes como vítimas da sua incapacidade. A deficiência é vista sobretudo como um défice e o móbil da ação é a tragicidade da situação e a compaixão social dela decorrente.

O modelo médico (ou individual) considera as pessoas deficientes como as que têm problemas físicos que precisam de ser curadas. A questão da deficiência fica por isso limitada à problemática individual e à normalização: é a pessoa deficiente que precisa de ser mudada, não a sociedade ou o ambiente.

O modelo social, por seu turno, concebe a deficiência como o resultado da organização inadequada da sociedade, que contribui, por essa via, para a construção de diversas barreiras e processos discriminatórios, ao nível: das atitudes (medo, ignorância e baixas expectativas); dos meios (e. g., inacessibilidade física

II Congresso_Livro.indb 43 28/08/2018 12:43:59

aos edifícios e serviços); e da participação institucional (e. g., discriminações de caráter legal).

Modelos	Conceção da deficiência	Representação do deficiente	Intervenção
Critativo	Associada à ideia de vitimização. Problema = Pessoa deficiente.	Papel passivo como incapaz: Precisa de cuidados; de caridade, simpatia, compaixão; valente, corajoso, inspirador rancoroso, perverso, agressivo vs triste, passivo e trágico.	Centrada em serviços especiais e orientada para a normalização.
Médico	Associada a um caso médico. Problema = Pessoa deficiente.	Papel passivo como paciente: Precisa de cuidados especiais e de orientação especializada; não tem capacidade de decisão.	Centrada em serviços especializados de cariz médico e social (apoios especiais, respostas adaptadas, emprego protegido, etc.). Intervenção centrada na pessoa.
Social	Associada a uma inadequada organização social; deficiência como construção social Problema = Sociedade Excludente	Papel passivo como agente social: Precisa de políticas capazes de superar práticas discriminatórias produto e produtoras de isolamento, segregação, pobreza, dependência económica, educação inadequada.	Centrada em políticas publicas capazes de suplantar práticas e serviços discriminantes. Intervenção social orientada para a promoção da igualdade de oportunidades.
Cidadania	Associada ao incumprimento dos direitos humanos e sociais. Problema = Sociedade estigmatizante	Papel ativo como agente social e político: precisa de igualdade de oportunidades de acesso à educação, ao trabalho, a atividades de lazer, etc.	Centrada em políticas publicas capazes de suplantar práticas e serviços discriminantes. Intervenção social orientada para a promoção da igualdade de oportunidades e equidade de tratamento.

Figura 1: Modelos sociopolíticos da deficiência. Fonte: Sistematizado e adaptado de Harris e Enfield, 2003, p. 172)

II Congresso_Livro.indb 44 28/08/2018 12:43:59

O modelo baseado em direitos (cidadania) é semelhante ao modelo social e a sua relevância incide no cumprimento dos direitos humanos. Por exemplo: o direito a oportunidades iguais e à participação na sociedade. Logo, é a sociedade que precisa de mudar para garantir que todos, inclusive as pessoas deficientes, tenham oportunidades iguais.

A abordagem atual ao fenómeno da deficiência comporta, neste sentido, uma configuração mais integrada e complexa, conjugando várias áreas de investigação e promovendo, por essa via, o enriquecimento das respostas. Diversas *interfaces* são estruturadas pela conjugação de distintas áreas do saber (académico, profissional, dos beneficiários), o que pode contribuir para a resolução ou minimização de aspetos que até ao momento se têm constituído como uma dificuldade na construção de soluções adequadas na área do tratamento e reabilitação: a heterogeneidade da terminologia, a limitação da ação à população-alvo, as diferentes metodologias de ensino nas diversas áreas profissionais e a utilização de instrumentos díspares de avaliação da pessoa deficiente nas diferentes vertentes da vida diária.

O Serviço Social constitui-se, neste âmbito, como um agente central de agregação de linguagens e perspetivas diversas sobre a pessoa deficiente e sobre as respetivas potencialidades, numa leitura devidamente contextualizada, para uma reabilitação adequada. Nesse sentido, pode e deve ser um elemento basilar na transformação do próprio paradigma de representação do utente como vítima e incapaz, para uma conceção como agente determinante da sua própria vida.

2. O CONTRIBUTO DO SERVIÇO SOCIAL PARA A AFIRMAÇÃO DE UM PARADIGMA CAPACITADOR DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Atualmente a solução do problema da incapacidade remete para opções políticas, no sentido de serem privilegiadas as ações e intervenções direcionadas para a promoção de meios acessíveis e geradores de competências, de atitudes sociais e políticas positivas que conduzam a oportunidades de participação e a interações pessoa-meio, afastando-se, em consequência, da perspetiva estritamente reabilitativa e de tratamento da pessoa. Impõe-se, pois, atualmente, a adoção de uma perspetiva construtivista que olhe cada cidadão como um sujeito que encerra em si mesmo e no seu contexto as condições necessárias para promover a mudança, ainda que, em determinada fase de maior vulnerabilidade, necessite de um impulso dos serviços para assegurar a sua autonomização.

II Congresso_Livro.indb 45 28/08/2018 12:43:59

Em contexto de reabilitação, a intervenção é exercida por equipas multidisciplinares. Neste âmbito, ao Assistente Social coloca-se hoje o desafio da defesa do seu campo de intervenção, até aqui reconhecido, em contexto da reabilitação, pela humanização e práticas subjetivas. No momento atual, este papel vai sendo gradualmente associado à "lógica do formulário" e a práticas rotineiras, o que empobrece a identidade profissional e o papel assumido na equipa multidisciplinar.

A assunção de uma intervenção capacitadora com os doentes e as famílias assume-se como crucial na transformação do modo de conceber a intervenção e os produtos e resultados dela decorrentes. A abordagem das forças, sublinhando o apelo à predisposição por parte do assistente social a propostas inovadoras de intervenção e ao olhar capacitador ou esperançoso para com o utente, privilegia a preservação e utilização adequada das características holísticas e significativas da vida real e do meio envolvente em que o doente se insere (Oliveira, 2016). Na verdade, trata-se de uma nova forma de abordar os fenómenos sociais que, como explica Saleebey (2009), permite, em simultâneo, a sua análise e construção de respostas, sem que para tal seja necessária a decomposição analítica dos fenómenos nos seus elementos compósitos, como preconizavam as leituras positivistas, mas antes a consideração global e articulada de fatores e trajetórias das pessoas e do meio em que estes se inserem.

Neste sentido, a aplicabilidade da teoria das forças é totalmente possível e desejável no contexto de reabilitação, ancorando-se numa postura de colaboração entre utente, redes de proximidade e assistente social que encerra, em si mesma, a génese da capacitação recíproca: reconhecendo as pessoas com capacidades e recursos próprios e investindo-as como agentes ativos e coconstrutores da intervenção social, ao invés de categorizá-las como problema. Partindo, deste modo, de uma ética participativa e de valorização recíproca, capacita-se a pessoa e suspende-se o discurso da descrença e da desesperança associado a uma abordagem centrada no défice.

Esta mudança de paradigma preconiza, como princípios de pensamento e acção: que todos os indivíduos, grupos, famílias e comunidades têm forças; que os traumas e abusos são fontes de desafios e oportunidades; que não se conhecem os limites máximos da capacidade de crescer, mudar e levar a sério as aspirações do indivíduo, grupo e comunidade; que se serve melhor os utentes quando se colabora com eles; que se considera que o ambiente está cheio de recursos, e que a ação se pauta pela preocupação, cuidado e contexto (Oliveira,

II Congresso_Livro.indb 46 28/08/2018 12:43:59

2016). Esta tese diminui e contraria a intervenção social padrão que dominava (e ainda domina em alguns quadrantes), no sentido de olhar para os défices das pessoas como o problema para o qual se deve encontrar resposta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A influência das equipas na adoção de uma perspetiva distinta sobre o potencial da pessoa com deficiência é crucial. O Serviço Social como mediador de processos e de um trabalho articulado em diferentes níveis (do micro ao macro) tem a este respeito um papel essencial a cumprir na desconstrução de discursos discriminantes e na afirmação de práticas inclusivas. O conhecimento de proximidade dos indivíduos deficientes, bem como a capacidade de traduzir linguagens e expectativas, de argumentar de forma diferenciada em contextos distintos e de colocar em relação desejos e possibilidades, coloca o Assistente Social como o agente fulcral na transformação do paradigma do défice e na defesa e proposta de políticas públicas e institucionais, que possam concretizar e validar da melhor forma tais intentos, sob pressupostos de bem-estar, de qualidade de vida e da justiça.

BIBLIOGRAFIA

APD (2002). *Livro Branco dos Direitos Humanos das pessoas com deficiência*. Lisboa: APD.

BURY, M. (1991). "The sociology of chronic illness: A review of research and prospects". *Sociology of Health and Illness*, 13(4), 451-468.

CIF-OMS, (2004). *Classificação Internacional de Deficiências, incapacidades e limitações*. Direcção Geral da Saúde, Lisboa.

FONSECA, V. (1980). *Aprendizagem e deficiência mental,* ISPA, Lisboa.

FONTES, F. (2009). "Pessoas com deficiência e políticas sociais em Portugal: da caridade à cidadania social". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 86, 73-93.

HARRIS, A. & ENFIELD, S. (2003). *Disability, Equality and Human rights. A Training Manual for Development and Humanitarian Organisations*. Oxford: Oxfam.

INSTITUTO NACIONAL DE REABILITAÇÃO (2016). "Relatório Anual de 2016"[CD-ROM]. Lisboa: INR.

MARQUES, U M., CASTRO, J. & SILVA, A. (2001). "Actividade Física Adaptada: uma visão crítica". *Revista Portuguesa de Ciências do Desporto,* 1(1), 73-79.

MARTINELLI, M. L. (2003). "Serviço Social na área da saúde: uma relação histórica". *Intervenção Social*, 28, 9-18.

OLIVEIRA, A. M. C. (2016). *A Teoria das Forças. Um referencial para a prática na intervenção social*. Lisboa: UCP Editora.

II Congresso_Livro.indb 47 28/08/2018 12:43:59

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (1980). "Classificação Internacional de Deficiências, incapacidades e limitações". Genebra: OMS.

PEREIRA, C. E. C. & ALBUQUERQUE, C. P. (2017). "A inclusão das pessoas com deficiência: panorama inclusivo no ensino superior no Brasil e em Portugal". *Educar em Revista* [online],n.spe.3, 27-41.

SALEEBEY, D. (2009). *The Strengths Perspective in Social Work Practice*. Boston: Allyn & Bacon.

SNRIPD (2006). "Manual de boas práticas para lares residenciais de pessoas com deficiência motora". Lisboa: Folhetos SNR n.º 55.

TURMUSANI, M. (2002). "Work and adulthood: economic survival in the majority world". In: Mark Priestley (org.). *Disability in the life course: Global Perspectives* (pp.192-205). Cambridge: Cambridge University Press.

WILLIAMS, G. (2001). *Theorizing disability*. In Albrech, Seelman & Bury, pp. 123-144. Thousand Oaks: Sage.

II Congresso_Livro.indb 48 28/08/2018 12:43:59

ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA E SEUS NOVOS PARADIGMAS

Renata Borges Juliano[11]

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo ressaltar as mudanças trazidas pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência no Código Civil. O decreto legislativo 186, de 09 de julho de 2008 veio como um grande avanço no que tange as garantias das pessoas com deficiência, mas em verdade, foi com a lei 13.146/2015 que ofereceu mais que simples mudanças, e sim uma grande conquista social, no que tange aos direitos da pessoa com deficiência. O sistema normativo honra o princípio da dignidade da pessoa humana, e tenta incluir as pessoas com deficiência, que antes eram continuamente excluídas da comunidade. Em rigor, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência teve como principal reconstrução a capacidade civil.

Palavras-chave: Dignidade da Pessoa Humana, Capacidade Civil, Pessoa com Deficiência.

INTRODUÇÃO

Aponta o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)[12] no seu último Censo Demográfico que cerca de 45,6 milhões de pessoas no nosso país apresentam algum tipo de deficiência, seja ela visual, auditiva, motora e\

[11] Pós-Graduando em Novos Paradigmas Hermenêuticos nas Relações Privadas - USP\ Ribeirão Preto.

[12] Disponível em https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/16794-pessoas-com-deficiencia-adaptando-espacos-e-atitudes.html.Acesso em 11 de Maio de 2018.

II Congresso_Livro.indb 49 28/08/2018 12:43:59

ou mental\ intelectual. Assim, podemos ter em mente que 23,9% da população não vive em uma sociedade que está adequada estruturalmente, e mais que isso, até 2015 não possuíam lei que lhes assegurassem garantias mínimas de vida, e, sobretudo de cidadania.

O Estatuto da Pessoa com Deficiência é bem verdade que, ainda está engatinhando para ter um aproveitamento adequado. Mas não podemos esquecer o quanto a lei vem contribuindo para a inclusão desse grupo de pessoas em nossa sociedade. Antes, os prejulgamentos já começavam no próprio texto do antigo Código Civil de 1916, ao tratar os deficientes, por menor que fosse a deficiência de "loucos de todo o gênero".

Estamos caminhando para deixar de lado as ações compensatórias, para que a própria pessoa portadora de deficiência tome frente na busca de seus direitos e deveres, e exerça assim seus direitos civis.

Outro grande avanço trazido pela lei 13.146/2015, foi a descrição do que vem a ser deficiência, seu conceito quebra paradigmas que antes existiam, porque se pensava muitas vezes que a deficiência circunscrevia somente na privação física e sensorial. O que não é verdade.

Na atualidade fica claro que a pessoa com deficiência possui, salvo exceções, plena capacidade civil, podendo inclusive: casar, constituir união estável, ter filhos, votar e ser votado, adotar e ser adotado, entre outros.

E assim, com o novo ordenamento jurídico vigente, o poder público terá um norte para elaborar políticas públicas sob pena se sofrer sanções do poder judiciário.

NOÇÕES GERAIS

O tema deficiência da pessoa humana não é um tema novo. Na data de 09 de dezembro de 1975, a Organização das Nações Unidas (ONU), proclamou a Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes, que foi assinado pelo Brasil em 10 de dezembro de 1984; e destacando o artigo 3.º e 8.º, já podíamos captar o interesse que o Estado tinha de proteger as pessoas com deficiência. Vejamos:

> *As pessoas deficientes têm o direito inerente de respeito por sua dignidade humana. As pessoas deficientes, qualquer que seja a origem, natureza e gravidade de suas deficiências, têm os mesmos direitos fundamentais que seus concidadãos da mesma idade, o que implica, antes de tudo, o direito de desfrutar de uma vida decente, tão normal e plena quanto possível.*

II Congresso_Livro.indb 50 28/08/2018 12:43:59

As pessoas deficientes têm direito de ter suas necessidades especiais levadas em consideração em todos os estágios de planejamento econômico e social.

Por outro lado, é nos últimos anos que observamos uma maior discussão sobre o assunto. Isso se deu claramente com a ratificação do Decreto legislativo n.º 186 de 09/07/2008, mas foi com a lei 13.146/2015, Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (ou Estatuto da Pessoa Com Deficiência), que isso ficou mais realçado. E foi com essa lei que se materializou o que antes era apenas um compromisso no plano internacional.

Além disso, inovando o que nenhuma Constituição Brasileira tinha feito anteriormente, nossa Constituição Federal de 1988, trouxe garantias de proteção a pessoa com deficiência física. Em seus artigos dispersos, podemos citar o art. 7.º, XXI que veda a "discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência"; o art. 23, II que assevera que é de competência dos Estados Federativos o cuidado com a saúde e assistência pública, e a proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, o art. 208, II que afirma que a "lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência". O que já foi decidido pelo STF em 2014[13]. Entre outros exemplos.

Claro é que ainda não estamos totalmente amadurecidos no que tange ao assunto, até porque a proteção a essas pessoas não recai tão somente ao Estado, mas também a conscientização da sociedade. As mudanças de paradigmas e as transformações trazidas pela nova lei, levam certo tempo para serem aceitas. Não obstante a isso, não podemos deixar de lado o grande avanço que a Constituição Federal e principalmente o Estatuto da Pessoa com Deficiência trouxeram para o nosso ordenamento jurídico no tocante aos cuidados que devemos tomar com a pessoa portadora de deficiência.

O princípio medular de todo o nosso ordenamento jurídico, aquele que é antecedente a todos os outros, previstos no art. 1.º da Constituição Federal, é o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, e é por meio dele que todos os outros direitos fundamentais nos sãos garantidos, como o direito à vida, saúde, trabalho, transporte etc. O princípio em tela é aplicado a todos os cidadãos, sem diferenciações, e assim não seria diferente com as pessoas portadoras de deficiência.

---

[13] Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 32.732 Distrito Federal.

II Congresso_Livro.indb 51 28/08/2018 12:43:59

Outro princípio que cabe destaque para a problematização apresentada é o princípio da igualdade, ora, como se sabe, esse princípio vai além da máxima "tratar todos igual", e sim, deve-se ter em mente que o tratamento das pessoas deve se dar de uma forma de compensações, ou seja, tratar os iguais de uma maneira igual e os desiguais de uma maneira desigual, mas tentando igualá-los. Assim, aos portadores de deficiência física e psíquica, deve-se sempre atentar uma maior proteção para equilibra-los com o restante da população, eliminando assim barreiras que podem eventualmente existir, como a liberdade de locomoção, lazer, vida comunitária, atos da vida civil, acessibilidade, entre outros diversos exemplos.

Nesse cenário, podemos concluir que os fins que os princípios constitucionais da igualdade e dignidade da pessoa humana – que são os princípios âmagos da proteção –, buscam, estão intimamente ligados ao que busca o Estatuto da Pessoa com Deficiência, quer seja, a inclusão.

Nesse diapasão acrescenta BIANCHI e col. (2003), que:

> *A partir de meados do século XX, a ideia de integração e igualdade de direitos vem sendo ampliada com avanços protecionistas em relação às pessoas que necessitam de atenção especial, de modo a impedir a odiosa exclusão social. Durante esse período, a preocupação era passar a colocar o cidadão desprotegido em contato com garantias e direitos individuais* [...]. *Felizmente o problema relativo a deficiência, desde aquela época até os dias, vem sendo desenvolvido de modo a conscientizar toda a sociedade que tais pessoas também são sujeitas de direito.*

Fica claro que nos dias de hoje, felizmente dispomos de um cuidado maior com as pessoas mais vulneráveis, ou como muitos se falava, com as "minorias". Tanto é verdade que foi criada a lei 13.146/2015, que assegura com prioridade a autodeterminação das pessoas com deficiência, e logo em seu artigo 1.º, prevê condições de igualdade, exercício de direitos e liberdades fundamentais da pessoa com deficiência.

MUDANÇAS TRAZIDAS PELA LEI 13.146 NO CÓDIGO CIVIL

A lei em comento reconstruiu o Código Civil de 2002, que antes previa, em seus arts. 3.º e 4.º, que os deficientes mentais e aqueles que não tiverem o necessário discernimento para a prática dos atos da vida civil; e os que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir sua vontade, eram considerados absolutamente incapazes. E ainda, relativamente incapazes os deficientes mentais, que tinham discernimento reduzido.

II Congresso_Livro.indb 52 28/08/2018 12:43:59

A grande mudança trazida pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, é sem dúvida a capacidade civil, esta definida por BEVILAQUA (2007, p. 95), como "medida para a aquisição de direitos". O Estatuto separou a ideia de incapacidade civil com deficiência, ora podemos ter um deficiente plenamente capaz, e por outro lado, há pessoas sem deficiência que estão em situação de incapacidade, a título de exemplo, basta analisarmos uma pessoa internada na UTI (Unidade de Terapia Intensiva).

Hoje é claro que a capacidade, que garante a pessoa exercer os atos da vida civil, é um direito fundamental inerente a pessoa. E nessa mesma linha tem entendido ROSENVALD e col. (2017, p. 52):

> *Hoje podemos falar não só do direito fundamental à personalidade* [...], *como também podemos ir além: falar no direito fundamental à capacidade civil. Capacidade civil tem a ver com autodeterminação, escolha dos próprios rumos, decisões sobre aspectos existenciais e patrimoniais da própria vida. A capacidade civil sempre foi negada, em maior ou menor grau, àqueles que se comportavam de modo diferente do modelo padrão. Qualquer que fosse a terminologia adotada, os "loucos de todo gênero", na dicção famosa do Código Civil de 1916, não tinham lugar na sociedade, sua voz nunca era ouvida.*

São relativamente incapazes os que por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade. No entanto, temos como regra hoje que os deficientes são plenamente capazes de exercer os atos da vida civil. Como traz o art. 6.º da lei 13.146/2015, abaixo transcrito.

> *Art. 6.º A deficiência não afeta a plena capacidade civil da pessoa, inclusive para:*
> I – *Casar-se e constituir união estável;*
> II – *Exercer direitos sexuais e reprodutivos;*
> III – *Exercer o direito de decidir sobre o número de filhos e de ter acesso a informações adequadas sobre reprodução e planejamento familiar;*
> IV – *Conservar sua fertilidade, sendo vedada a esterilização compulsória;*
> V – *Exercer o direito à família e à convivência familiar e comunitária; e*
> VI – *Exercer o direito à guarda, à tutela, à curatela e à adoção, como adotante ou adotando, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.*

Podemos extrair do artigo alhures consubstanciado com o novo artigo 1.783-A do Código Civil, que foi inserido em virtude do Estatuto da Pessoa com Deficiência, e com o art. 84 da lei 13.146/2015, que atualmente a pessoa com deficiência, seja ela física, mental, intelectual ou sensorial, pode exercer os atos da vida civil, em regra sem estar assistido ou até mesmo representado.

II Congresso_Livro.indb 53 28/08/2018 12:43:59

A lei em comento, trouxe mudanças ao nosso Código Civil, garantindo para aqueles deficientes que possam expressar sua vontade, leia-se, tem capacidade, um novo instrumento jurídico, quer seja a tomada de decisão. Prevê assim, o Código Civil que o deficiente, escolherá duas pessoas de sua confiança para lhe dar suporte, apoio nas decisões sobre atos da vida civil, para que assim, possam exercer amplamente os seus atos. A medida tenta trazer a aquele vulnerável uma maior liberdade, realizando assim, pessoalmente seus projetos e ambições de vida.

Nessa mesma linha Cunha[14], "não se trata de incapacidade e, por isso, não são representantes ou assistentes. Apenas um mero apoio para auxiliar, cooperar, com as atividades cotidianas da pessoa. A tomada de decisão apoiada não se confunde com a curatela, partindo de uma premissa diametralmente oposta: inexiste incapacidade, mas mera necessidade de apoio a uma pessoa humana".

Não obstante a isso, o art. 1.767, I do CC e a lei 13.146/2015, prevê de modo extraordinário, quando a pessoa não puder exprimir a sua vontade, a curatela, que será medida a partir da inaptidão do curatelado. Curatela é o instrumento que o Estado tem de proteção, a aqueles que precisam de um cuidado especial. Esta será necessária de acordo com o estado e o desenvolvimento mental da pessoa e será restrita a *atos patrimoniais e negociais*. A própria lei garante a essas pessoas, que a curatela não alcança, nem limita os demais atos e direitos, como por exemplo a sexualidade, o casamento, matrimônio, trabalho, voto, adoção entre outros.

Importante salientar que a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, deixa claro o caráter "extraordinário" do instrumento da curatela. Ou seja, a lei põe à frente a Tomada de Decisão Apoiada, que é medida na qual a pessoa com deficiência atua na sua vida social, mas em casos onde isso não é possível, a lei reserva a via da curatela.

E nessa mesma linha já decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais na AC n.º 1.0592.15.000049-1/001, veja:

> *Apelação cível – ação de interdição – estatuto da pessoa com deficiência (lei n.º 13.146/2015) – limites da curatela – laudo pericial – garantia do interditando – sentença mantida – recurso não provido. 1. Com o advento do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n.º 13.146/2015), a curatela passou a constituir medida extraordinária, devendo ser preservados os interesses do curatelado, e afetará tão*

[14] FARIAS, Cristiano Chaves, CUNHA Rogério Sanches, PINTO Ronaldo Batista. *Estatuto da Pessoa com Deficiência comentado*. p. 243. 2.ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

II Congresso_Livro.indb 54 28/08/2018 12:43:59

> *somente os atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial (art. 85 da Lei n.º 13.146/2015). 2. Nos termos do art. 755 do NCPC, a sentença deve fixar os limites da curatela, segundo o estado e o desenvolvimento mental do interdito, tendo como base o exame pericial, a fim de constatar as necessidades em cada caso concreto, sempre buscando atender aos interesses do curatelado. 3. Concluindo o laudo pericial que o curatelado possui limitações que atingem a manifestação de vontade e a capacidade de gerência de seus bens, não é razoável a restrição da curatela a um único ato (recebimento do benefício previdenciário), sob pena de deixar descobertas outras necessidades. 5. Sentença mantida. 6. Recurso não provido.* (TJMG, AC n.º 1.0592.15.000049-1/001, Relator: Raimundo Messias Júnior, 2.ª CÂMARA CÍVEL, J. 31/10/2017).

Também não é outro o entendimento do Tribunal de São Paulo no Agravo de Instrumento n.º 2166050-89.2017.8.26.0000. Observe:

> *INTERDIÇÃO. CURATELA PROVISÓRIA. Insurgência contra decisão que revogou curatela provisória. Decisão reformada. Documentos dos autos demonstram sumariamente a existência de incapacidade parcial para o agravado praticar sozinho os atos da vida civil, a atrair curatela parcial apenas para os atos de disposição patrimonial, ao menos até a realização de exame pericial que melhor delimite suas potencialidades. Recurso parcialmente provido. (21660508920178260000,* Relator: Carlos Alberto de Salles, Data de Julgamento: 20/02/2018, 3.ª Câmara de Direito Privado, TJ-SP).

Nesse mesmo ponto de vista, não há que se falar hoje em "interdição". Nos casos dos relativamente incapazes, o Estatuto em comento tenta preservar o interesse do deficiente e sua própria atuação. Atuando o curador como um mero cooperador, e não como uma atuação substitutiva.

Em acertado resumo, ROSENVALD[15] diz que "[...] haverá uma gradação tripartite de intervenção na autonomia: a) pessoas sem deficiência terão capacidade plena; b) pessoas com deficiência se servirão da tomada de decisão apoiada a fim de que exerçam a sua capacidade de exercício em condições de igualdade com os demais; c) pessoas com deficiência qualificada pela curatela em razão da impossibilidade de autogoverno serão submetidas a um regime especial que levará em conta as crenças e vicissitudes do sujeito [...]".

Sem dúvida, outro grande avanço trazido pela lei 13.146/2015 foi em relação ao instituto do casamento. A lei acrescentou o § 2.º no art. 1.550 do

[15] ROSENVALD, Nelson. "Estatuto da Pessoa com Deficiência, 11 perguntas e respostas", Disponível em: genjurídico.com.br\2015\10\05\em-11-perguntas-tudo-que-voce-precisa--para-conhecer-o-estatuto-da-pessoa-com-deficiencia\. Acesso: 10 de Maio de 2018.

II Congresso_Livro.indb 55 28/08/2018 12:43:59

Código Civil[16] e, esse artigo combinado com o art. 6.º, I da lei em comento, fica claro que a pessoa portadora de deficiência pode constituir união estável e até mesmo casamento.

O casamento, não irá ser considerado nulo, como dizia o revogado art. 1.548, I do Código Civil, ao prever que "é nulo o casamento contraído pelo enfermo mental sem o necessário discernimento para os atos da vida civil". Deveras acertado a revogação, pois se o objetivo da lei 13.146/2015 é a inclusão, tal finalidade não poderia ter deixado de fora a vontade das partes em constituir uma comunhão de vida com outrem, pelo simples fato de possuírem alguma patologia. O que não poderia ser diferente, pois o casamento, tem como o principal desígnio a construção de uma entidade familiar, e é um direito constitucionalmente previsto (art. 226, §§ 1.º e 2.º CF).

Cabe destacar que o critério para demarcação se a pessoa com deficiência é plenamente capaz ou se ela é relativamente incapaz (art. 4.º, III CC), é a mesma para o casamento, assim nas palavras do Ministro Marco Aurélio Belizze[17]:

> [...] *encontra-se o indivíduo absolutamente inabilitado para compreender e discernir os atos da vida civil, também estará, necessariamente, para vivenciar e entender, em toda a sua extensão, uma relação marital, cujo propósito de constituir família, por tal razão, não pode ser manifestado de modo voluntário e consciente.*

Outro grande acréscimo trazido pela lei em comento é o art. 28, § 1.º e o art. 30 da lei apreciada. Hoje, tanto as escolas públicas, como as privadas devem oferecer uma educação adequada e inclusiva, procurando assim minimizar as relações de vulnerabilidade existente entre os estudantes ditos "normais" com aqueles com algum tipo de deficiência. Ademais, para tanto é vedada a cobrança de valores adicionais de qualquer natureza em duas mensalidades, anuidades e matrículas. O que, já foi decidido pelo STF[18].

---

16 Art. 1.550, §2.º do Código Civil: *A pessoa com deficiência mental ou intelectual em idade núbia poderá contrair matrimônio, expressando sua vontade diretamente ou por meio de seu responsável ou curador.*

17 REsp 1414884\ RS, Rel. Ministro Marco Aurélio Belizze, TERCEIRA TURMA, julgado em 03/02/2015, DJe 13/02/2015.

18 STF. Plenário. ADI 5357 MC-Referendo/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 9/6/2016 (Info 829).

II Congresso_Livro.indb 56 28/08/2018 12:44:00

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, é certo que ainda é muito recente no nosso ordenamento jurídico. Até mesmo a doutrina e jurisprudência se diverge em vários casos. Há corrente apoiando e acreditando que o Estatuto é bom, na medida do possível e que segue, o que antes já tinha sido ratificado pelo Brasil no Decreto legislativo n.º 186 de 09/07/2008. E em posição diametralmente oposta, existe corrente doutrinária que afirma que o Estatuto da Pessoa com Deficiência fere a segurança jurídica, por comprometer institutos como a teoria das incapacidades.

É certo dizer que a teoria ainda está, infelizmente, muito distante da prática, afinal, uma coisa é existir a lei – o que trouxe numerosos avanços, o que não se discute- outra coisa é a colocação dela em prática.

Dificuldades, falta de incentivos econômicos, intimidações, tudo isso está ligada a realidade brasileira, mas tais obstáculos não podem servir de desculpa para a não aplicação da lei, e mais que isso, para a não inclusão dessa minoria que foi por anos negligenciada em nosso país. Nesse sentido, brilhantemente afirma mais uma vez ROSENVALD[19]:

> *Tudo isso é verdade, mas esses materiais não podem servir como escusa para aplicar um tratado que tem força de norma constitucional. Se o Brasil internalizou essa convenção de direitos humanos, que se apliquem os recursos necessários para a sua efetivação porque esse é um país onde 25% das pessoas possuem algum grau de deficiência e setenta por cento destas pessoas são pessoas pobres, são pessoas excluídas de alguma forma do sistema. Então essas dificuldades que existem no Brasil de gestão de recursos, estas dificuldades históricas, elas têm que ser ultrapassadas em prol da efetivação desta norma.*

Muitas vezes o estigma faz com que a lei fosse deixada de lado, como dito anteriormente, as complicações advindas da deficiência não são só de responsabilidade do Estado, mas também, e sobretudo, da sociedade. Esta ainda não amadureceu quanto ao assunto.

É louvável que uma lei tente buscar mais que uma inclusão de uma minoria, mas a efetivação dos princípios consagrados na nossa Constituição Federal, quer seja a isonomia e especialmente a dignidade da pessoa humana.

---

[19] Ainda são muitas as discussões em torno do Estatuto da Pessoa com Deficiência, sancionado há um ano. Disponível em: < http://www.ibdfam.org.br/noticias/6051/Ainda+s%C3%A3o+muitas+as+discuss%C3%B5es+em+torno+do+Estatuto+da+Pessoa+com+Defici%C3%AAncia%2C+sancionado+h%C3%A1+um+ano>. Acesso em 14/02/2018.

II Congresso_Livro.indb 57 28/08/2018 12:44:00

BIBLIOGRAFIA

ALARCÓN, L. *et al. Constituição e Inclusão Social.* Bauru: Edite, 2007.

ARAÚJO, L. *et al. Direito da Pessoa portadora de Deficiência*. Bauru: Edite, 2003.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. *A Proteção Constitucional das Pessoas Portadoras de Deficiência.* Brasília: Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, 1994.

BEVILAQUA, Clóvis. *Teoria Geral do Direito.* Campinas\ SP: Ed. Servanda, 2007.

FARIAS, Cristiano Chaves, CUNHA Rogério Sanches, PINTO Ronaldo Batista. *Estatuto da Pessoa com Deficiência comentado.* 2.ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

FARIAS, Cristiano Chaves; NETTO, Felipe Braga; ROSENVALD, Nelson. *Manual de Direito Civil.* 1.ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

GAGLIANO, Pablo Stolze. "Estatuto da Pessoa com Deficiência". Entrevista concedida a *Revista IBDFAM*. Belo Horizonte. v. 24. p. 5-7, dez-2015\ jan-2016.

GAGLIANO, Pablo Stolze. "É o fim da interdição?" Disponível em: <http://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/artigos/304255875/e-o-fim-da-interdicao-artigo-de-pablo-stolze-gagliano>. Acesso: 05 de maio de 2018.

GUGEL, Maria Aparecida. *Pessoa com Deficiência e o Direito ao Concurso Público*. Goiânia: Ed. UCG, 2006.

LÔBO, Paulo. "Processo Familiar com Avanços Legais, Pessoas com Deficiência mental não são incapazes"**.** Disponível em: <http:\\www.conjur.com.br\2015-ago-16\processo-familiar-avancos-pessoas-deficiencia-mental-não-sãoincapazes?imprimir=1> Acesso em: 20 de maio de 2018.

MELO, Sandro Nahmias. *O Direito ao Trabalho da Pessoa Portadora de Deficiência: o Princípio Constitucional da Igualdade: Ações Afirmativas.* São Paulo: LTr, 2004.

ROSENVALD, Nelson. "Estatuto da Pessoa com Deficiência, 11 perguntas e respostas", Disponível em: <http:genjurídico.com.br\2015\10\05\em-11-perguntas-tudo-que-voce-precisa-para-conhecer-o-estatuto-da-pessoa-com-deficiencia\>. Acesso: 10 de maio de 2018.

ROSTELATO, Telma Aparecida. *Portadores de Deficiência e Prestação Jurisdicional***.** Curitiba: Juruá, 2009.

SEREJO, Lourival. "O Estatuto da Pessoa com Deficiência e sua repercussão no Direito de Família". *Revista IBDFAM*. Belo Horizonte. v. 24. p. 8-11, dez-2015\ jan-2016.

TARTUCE, Flávio. Alterações do Código Civil pela lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência). "Repercussões para o Direito de Família e Confrontações com o Novo CPC. Parte I"**,** Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/FamiliaeSucessoes/104,MI224217,21048-Alteracoes+do+Codigo+Civil+pela+lei+131462015+Estatuto+da+Pessoa+com>. Acesso: 14 de maio de 2018.

II Congresso_Livro.indb 58 28/08/2018 12:44:00

INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES EM PORTUGAL: IGUALDADE DE ACESSO À SAÚDE

Geisa Oliveira Daré[20]

Afiliação: Universidade do Minho

Resumo: O século XXI, tido como a 'Era das migrações', em razão do alto fluxo migratório e da diversificação dos destinos, é caracterizado pela crescente preocupação dos países em fechar suas fronteiras. Todavia, os indivíduos que já cruzaram fronteira e se encontram em determinado Estado, devem ser por ele integrados em função dos direitos humanos. A União Europeia assumiu as migrações como parte da agenda política atual, impondo aos Estados-membros o dever de observar regras mínimas para a integração dos imigrantes nas respectivas sociedades de acolhimento. A integração corresponde a um processo contínuo de estratégia multidimensional, no qual incluiu-se o direito de acesso à saúde. Em vista disto, o presente trabalho pretende verificar as medidas adotadas pelo governo português destinadas a integrar os imigrantes na área da saúde, em igualdade de direitos e deveres, relativamente aos nacionais portugueses.

Palavras-chave: Integração dos imigrantes; Imigração; Saúde; Acesso a saúde; Portugal.

[20] Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade do Minho.

II Congresso_Livro.indb 59 28/08/2018 12:44:00

1. INTRODUÇÃO

Apesar das migrações em massa terem ocorrido no século XX, da Europa para a América, em virtude da Primeira e Segunda Guerra Mundial, atualmente acompanhamos o fenômeno da globalização das migrações. A novidade do fenômeno não reside no alto fluxo migratório, mas na ampliação dos locais de destino das migrações internacionais, que acaba por ser dirigida a todos os países do mundo. Isto porque, as migrações internacionais não aumentaram significativamente, no entanto, a diminuição dos custos das viagens e as melhorias em infraestrutura proporcionaram um aumento das formas não-migratórias de mobilidade[21]. Em que pese não seja possível encontrar um número exato de migrantes transfronteiriços, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas estimou cerca de setecentos e quarenta milhões em 2009[22].

No que toca aos cidadãos de países terceiros à União, o discurso oficial da União Europeia assenta-se no argumento de que para proporcionar boas condições de integração é necessário restringir os acessos. Por isso, a União Europeia edita Diretivas que são restritivas nas entradas e permissivas na integração dos imigrantes, o que, todavia, não impede de fato a imigração, mas resulta no aumento das imigrações irregulares. Além disso, as políticas migratórias restritivas costumam apoiar-se no argumento de combate ao terrorismo. Nesse sentido, o investigador das Nações Unidas, Ben Emmerson, concluiu que "há 'muito poucas provas' de que o autoproclamado Estado Islâmico (Daesh) ou outros grupos radicais usem o fluxo de refugiados, ou de que os requerentes de asilo estejam mais vulneráveis à radicalização, [...] as políticas migratórias restritivas ou que violam os Direitos Humanos podem, na verdade, criar as condições que levam ao terrorismo"[23].

A migração internacional tem sido parte de uma mudança transnacional que está remodelando a sociedade e a política em todo o mundo[24]. Percebe-se que as hostilidades contra os estrangeiros existem inclusive em países de origem de imigração, cuja percepção negativa associada às migrações costuma

---

21 CASTLES, Stephen; HAAS, Hein de; MILLER, Karl J., *The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World*, Palgrave Maclillan, 5.ª Ed., 2013, p. 5.

22 CASTLES; HAAS; MILLER, *The Age of Migration...*, *Op. cit.*, p. 8.

23 VIANA, Joana Azevedo, *ONU diz que medidas contra a imigração podem aumentar riscos de terrorismo*, Expresso, 2016, disponível em: http://expresso.sapo.pt/internacional/2016-10-25-ONU-diz-que-medidas-contra-a-imigracao-podem-aumentar-riscos-de-terrorismo#gs.IdjhwNE [16.04.2018].

24 CASTLES; HAAS; MILLER, *The Age of Migration...*, *Op. cit.*, p. 13.

II Congresso_Livro.indb 60 28/08/2018 12:44:00

ser a de degradação do Estado de Bem-Estar Social[25]. A xenofobia está provocando uma crescente politização no discurso das migrações, o qual é decisivo em algumas eleições, como ocorreu recentemente nos Estados Unidos da América, com a eleição de Donald Trump à presidência.

Portugal é um país tradicionalmente de emigração, uma vez que entre os séculos XIX e XX, mais de um milhão de portugueses deixaram seu território em direção ao Brasil e aos Estados Unidos[26]. Entre 1960 e 1970, mais de um milhão e meio de portugueses emigraram legal ou ilegalmente a países do centro da Europa, como França e Alemanha. A partir de 1980, o fluxo passou a ser destinado para as ex-colônias, especialmente Angola[27]. Por outro lado, o fluxo imigratório, que era insignificante até 1960, cresceu extraordinariamente entre 1975-80, já que mais de um milhão de portugueses que se encontravam nas ex-colônias portuguesas (devido ao processo de descolonização) e nos países do centro da Europa (em virtude da crise económica destes países) regressaram a Portugal[28]. De 1980 em diante, Portugal começou a receber imigrantes preponderantemente dos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e do Brasil. A imigração em Portugal cresceu radicalmente depois de sua entrada no Espaço Schengen, em 25 de junho de 1991, e os países de origem de imigração diversificaram-se, com indivíduos provenientes do leste Europeu e China.

Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), em 21 de março de 2011, Portugal contabilizava 394.496 estrangeiros residentes legalmente no país, o que representava 3,7% do total de residentes do país (2,2% em 2001 e 1,1% em 1991)[29]. Em 2016, o número foi elevado para 397.731 cidadãos estrangeiros com título de residência válido, conforme informações do Serviços

---

25 MESSAGES, Core, *Is what hear about migration really true? Questioning eight stereotypes*, Centre for Advanced Studies. (RSCAS), European University Institute (EUI), 2014, disponível em https://issuu.com/eui-publications/docs/migration_stereotypes_coremessages [16.04.2018].

26 Cf. REGO, Conceição *et al*, *Perfil dos imigrantes em Portugal: por países de origem e regiões de destino*, Revista Portuguesa de Estudos Regionais, n.º 24, 2010, p. 22.

27 *Idem, ibidem.*

28 Cf. REGO, C. *et al*, *Perfil dos imigrantes em Portugal...*, *Op. cit.*, p. 22: "Na última década, a população estrangeira, a residir em Portugal, cresceu cerca de 70%, correspondendo a um aumento de 167.781 pessoas. Na década anterior esse aumento tinha sido de 112%". O fenômeno de retorno pode ainda estar a prolongar-se nos anos mais recentes devido ao regresso de portugueses.

29 INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE), *População Estrangeira em Portugal – 2011*, Informação à comunicação social, 17.12.2012, disponível em www.ine.pt [23.04.2018].

II Congresso_Livro.indb 61 28/08/2018 12:44:00

de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), representando 3,9% do total de residentes do país[30]. Em que pese haja um grande número de estrangeiros residentes em Portugal, pesquisas portuguesas e internacionais apontam que atualmente não há significativa discrepância entre o número de entradas e saídas do território português. Tal fato, contudo, não diminui a importância do reconhecimento dos fluxos de imigração estrangeira para Portugal e a necessidade de se estabelecer políticas públicas de integração.

2. A INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES

As condições de migração em determinado Estado giram em torno de duas questões principais: as condições de entrada no território de destino das migrações e as condições de integração no respectivo Estado. A integração não possui uma definição simples, é um processo contínuo de estratégia multidimensional, que consiste em um particular modo de viver e de estar dentro da comunidade, em que são garantidos os direitos civis e políticos básicos, de fundamental importância em termos de coesão social. A participação social e governantes fortes são a chave para a inclusão social. É possível enxergar a integração no campo linguístico, no associativismo dos imigrantes, no acesso ao mercado de trabalho, educação e saúde, na participação nos direitos civis e políticos, no direito de não ser discriminado e no direito ao reagrupamento familiar.

Preocupado com as dificuldades de integração dos imigrantes, a competência *ratio materiae* de migrações foi atribuída pelo governo português ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM), criando então, em 2004, o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI), responsável por auxiliá-los nos respectivos processos de integração em Portugal. O CNAI é um espaço que reúne diferentes tipos de serviços, instituições e gabinetes de apoio ao imigrante em Lisboa, Porto e Faro, com disponibilidade de atendimento por telefone[31]. Também foi elaborado um Plano Estratégico para Migração iniciado em 2007

30 Como acontece desde 2002, a comunidade estrangeira com maior representatividade na imigração em 2016 continua sendo a brasileira, com 81.251 residentes, seguida da cabo-verdiana (com 36.578 pessoas), ucraniana (34.490 residentes), romenos (30.429 indivíduos), chinesa (22.503 imigrantes) e inglesa (19.384 residentes). Cf. OLIVEIRA, Cataria Reis; GOMES, Natália, *Indicadores de Integração de Imigrantes: relatório estatístico anual 2017*, Catarina Reis Oliveira (Coord.), Coleção Imigração em Números, Observatório das Migrações, ACM, 2017, pp. 51-58.

31 ALTO COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES, *National Immigrant Support Centre (CNAI)*, s/d, disponível em http://www.acm.gov.pt/-/cnai-centro-nacional-de-apoio-ao-i-migrante [23.04.2018].

II Congresso_Livro.indb 62 28/08/2018 12:44:00

(atualmente em vigor o Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020), bem como estudos promovidos pelo 'Observatório das Migrações'[32], que é uma unidade informal no âmbito do Alto Comissariado, todos visando mapear, delinear, aprimorar as formas de integração de imigrantes em Portugal.

Os resultados de integração de nacionais de países terceiros à União Europeia e do mundo desenvolvido foram compilados pelo *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX), um importante estudo realizado como parte do projeto "Integration Policies: Who Benefits?", co-financiado pelo fundo europeu. Neste estudo foram analisadas oito áreas de integração de trinta e oito países: mobilidade do mercado de trabalho, educação das crianças, participação política, reagrupamento familiar, acesso à nacionalidade, saúde, residência permanente e antidiscriminação[33]. Os cinco melhores países em termos gerais de integração, segundo a classificação geral do MIPEX 2015 são: Suécia (78 pontos), Portugal (75 pontos), Nova Zelândia (70 pontos), Finlândia (69 pontos) e Noruega (69 pontos). Em contrapartida, os cinco países com menores índices de integração são, numa escala do pior para o melhor: Turquia (25 pontos), Letônia (31 pontos), Chipre (35 pontos), Eslováquia (37 pontos) e Lituânia (37 pontos)[34].

Nessa baila, será trabalhado o tema do acesso à saúde por parte dos imigrantes, essencial à sua integração em Portugal, com base nas informações contidas na pesquisa MIPEX, planos e relatórios portugueses de integração de imigrantes e outros estudos.

3. ACESSO IMIGRANTES À SAÚDE EM PORTUGAL

O relatório estatístico anual de 2017, do Observatório das Migrações, revelou um estudo do Instituto de Medicina Tropical (IHMT) da Universidade Nova de Lisboa, cuja conclusão foi de que os imigrantes que chegam a Portugal apresentam um melhor estado de saúde do que os nacionais portugueses[35].

---

[32] OLIVEIRA, Cataria Reis; GOMES, Natália, *Indicadores de Integração de Imigrante...*, *Op. cit.*, p. 05.

[33] HUDDLESTON, Thomas; BILGILI, Özge; JOKI, Anne-Linde; VANKIVA, Zvezda, *Migrant Integration Policy Index 2015*, Barcelona/Brussels: CIDOB and MPG, 2015, pp. 17-18, disponível em www.mipex.eu/portugal [23.04.2018].

[34] *Idem, ibidem*.

[35] Cf. OLIVEIRA e GOMES, *Indicadores de Integração de Imigrantes...*, *Op. cit.*, p. 263: Os dados do Inquérito Nacional de Saúde mostram que os 65% dos imigrantes que vivem em Portugal tem bom estado de saúde, enquanto os portugueses reportam 43%.

II Congresso_Livro.indb 63 28/08/2018 12:44:00

O mesmo estudo constatou que o estado de saúde dos imigrantes tende a piorar à medida que aumenta o tempo de residência no país, fato confirmado também por outros estudos internacionais, como o relatório OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico), de 2015[36].

Segundo o relatório MIPEX 2015, a saúde dos imigrantes é a uma das áreas de fraqueza das políticas de integração em Portugal, classificado quanto a este tema na vigésima segunda colocação do *ranking* geral. A pesquisa aponta que as políticas de saúde dos deslocados a Portugal são políticas de austeridade, apenas parcialmente favoráveis para tratar adequadamente todos os tipos de pacientes.

Após a crise econômica, os imigrantes doentes encontraram mais obstáculos administrativos ao exercício dos seus direitos e serviços de saúde responsivos, pois os direitos tradicionalmente inclusivos e as isenções legais foram minados por empecilhos de documentação e discrição. Há exigência de particulares requisitos para o direito à maioria dos serviços de saúde por parte dos imigrantes não requerentes de asilo, o que dificulta a concessão dos mesmos. Além disto, embora os pacientes elegíveis recebam algum apoio, os serviços e políticas de saúde demoram a se adaptar às necessidades específicas de saúde e acesso[37].

O direito à saúde em Portugal é conferido a todos os cidadãos, com universalidade de cobertura, nos termos do artigo 64 da Constituição da República Portuguesa. O artigo 64 da Constituição combinado com a Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 48/90), na Base XXV, indica que o sistema de saúde português se responsabiliza pela saúde de todos os cidadãos, assim considerados: os cidadãos nacionais dos Estados-membros da União Europeia, do Espaço Econômico Europeu e Suíça; os cidadãos nacionais de países terceiros com quem Portugal firmou acordos bilaterais; os cidadãos nacionais de países terceiros que não firmaram nenhum acordo bilateral com Portugal ou estão no país em situação irregular, e os cidadãos nacionais de países terceiros abrangidos pelo Estatuto de Refugiados ou com direito de asilo em Portugal[38].

Nesse sentido, os cidadãos nacionais dos Estados-membros da União Europeia, do Espaço Econômico Europeu e da Suíça, com residência temporária ou permanente, têm direito a receber cuidados de saúde primários e hospitalares, urgentes ou programados nas unidades de saúde pertencentes

36 *Idem, ibidem*.

37 HUDDLESTON; BILGILI; JOKI; VANKIVA, *Migrant Integration Policy Index...*, *Op. cit.*, p. 28.

38 OLIVEIRA e GOMES, *Indicadores de Integração de Imigrante...*, *Op. cit.*, p. 264.

II Congresso_Livro.indb 64 28/08/2018 12:44:00

ao Serviço Nacional de Saúde, tal como os cidadãos portugueses, mediante o pagamento de taxas moderadoras[39], de acordo com o regime legal português[40].

Os países que possuem acordo bilateral com Portugal são: (a) *Andorra* (Convenção sobre Segurança Social entre Portugal e Andorra e respectivo Acordo Administrativo, Decreto n.º 12/90); (b) *Brasil* (Estatuto da Igualdade Brasil-Portugal, de 1971, substituído pelo Tratado da Amizade – Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000 –, que prevê no artigo 63 o direito à igualdade do acesso a saúde aos brasileiros se houver reciprocidade); (c) *Cabo Verde* (Convenção sobre Segurança Social entre Portugal e Cabo Verde e Acordo Administrativo, Decreto n.º 2/2005); (d) *Canadá* (Ajuste e Ajuste Complementar – Decretos n.º 34/81 e n.º 61/91 –, entre Portugal e Quebec); (e) *Marrocos* (Convenção sobre Segurança Social entre Portugal e Marrocos e respetivo Acordo Administrativo, Decreto n.º 27/99); e (f) *Tunísia* (Convenção sobre Segurança Social entre Portugal e Tunísia e respetivo Acordo Administrativo – Resolução da Assembleia da República n.º 29/2009; Aviso n.º 96.2010 –)[41]. Os indivíduos nacionais dos referidos países, em situação de residência ou estada temporária em Portugal, tem direito a obter cuidados primários de saúde e em unidades hospitalares, mediante taxas moderadoras, em igualdade de tratamento aos nacionais portugueses.

O imigrante nacional de país terceiro à União não abrangido por acordo bilateral, que não seja titular de autorização de permanência ou residência, de visto de trabalho em território nacional ou de documento que certifique que esteja residindo em Portugal a mais de noventa dias, é disciplinado pelo Despacho n.º 25.360/2001, o qual dispõe que a prestação de cuidados de saúde ocorrerá mediante a cobrança da totalidade das despesas de saúde efetuadas. As situações abrangidas são as que põem em perigo a saúde pública, os cuidados urgentes e vitais, os cuidados materno-infantil e reprodutivos, os cuidados a menores – conforme o Decreto-Lei n.º 67/2004 –, a vacinação (nos termos do Programa Nacional de Vacinação vigente), cuidados aos estrangeiros em situação de reagrupamento familiar (quando alguém do seu agregado familiar realiza descontos para a Segurança Social), e aos cidadãos em estado de carência

---

39 As taxas moderadoras são valores mínimos cobrados do utente apenas para moderar o acesso dos serviços de saúde, suportados pelo Serviço Nacional de Saúde.

40 ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE (ERS), *Acesso a Cuidados de Saúde por Cidadãos Estrangeiros*, s/d, disponível em https://www.ers.pt/, [07.05.2018].

41 ADMINISTRAÇÃO GERAL DO SISTEMA DE SAÚDE, IP, *Informação para obtenção de cuidados de saúde em Portugal por cidadãos estrangeiros*, s/d, disponível em http://www2.acss.min-saude.pt/Default.aspx?TabId=1180&language=pt-PT [07.05.2018].

II Congresso_Livro.indb 65 28/08/2018 12:44:00

socioeconômica, devidamente verificado pelo serviço de segurança social[42]. Vale ressaltar que, relativamente aos menores em situação irregular, serão cobradas apenas taxas moderadoras, de acordo com o regime legal português[43].

O imigrante nacional de país terceiro à União que não seja titular de autorização de residência ou que esteja em situação irregular pode solicitar à Junta de Freguesia da área de sua residência, que certifique que se encontra a residir em Portugal há mais de noventa dias, nos termos do artigo 34 do Decreto Lei n.º 135/99. Com este documento, é possível que os imigrantes tenham acesso ao Serviço Nacional de Saúde nas mesmas condições do cidadão nacional português. No entanto, se não houver o título de autorização de residência, tampouco documento que comprove que o imigrante está residindo em Portugal a mais de noventa dias, as unidades de saúde, ao verificarem esta situação, prestarão determinados cuidados de saúde[44], cobrando o valor total dos mesmos, encaminhando o imigrante, posteriormente, a um Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI) ou a um Centro Local de Apoio à Integração dos Imigrantes, a fim de que procedam à regularização da sua situação[45].

Entretanto, segundo a pesquisa MIPEX 2015, a documentação pode ser difícil para todos os pacientes imigrantes nos centros de saúde, bem como para os pacientes indocumentados obterem prova de insuficiência econômica. Os administradores têm discricionariedade para decidir se os pacientes refugiados e os indocumentados devem pagar pelos custos dos procedimentos de saúde e se os indocumentados necessitam de cuidados de saúde urgentes[46]. Por

---

42 GEORGE, Francisco Henrique Moura, *Acesso dos Imigrantes ao Serviço Nacional de Saúde*, Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD, Direção-Geral da Saúde, Ministério da Saúde, 07.05.2009.

43 ADMINISTRAÇÃO GERAL DO SISTEMA DE SAÚDE, IP, 'Informação para obtenção de cuidados de saúde em Portugal por cidadãos estrangeiros', *Op. cit*.

44 Os cuidados de saúde prestados ao imigrante irregular ou que esteja residindo em Portugal a menos de noventa dias se restringem a: Cuidados de saúde urgentes e vitais; doenças transmissíveis que representem perigo ou ameaça para a saúde pública; cuidados no âmbito da saúde materno-infantil e saúde reprodutiva; Cuidados de saúde a menores que se encontram a residir em Portugal, nos termos definidos no Decreto-Lei n.º 67/2004; vacinação; cidadãos estrangeiros em situação de Reagrupamento Familiar, quando alguém do seu agregado familiar efetua descontos para a Segurança Social; cidadãos em situação de exclusão social ou em situação de carência econômica comprovada pelos Serviços da Segurança Social. Cf. GEORGE, F. H. M., *Acesso dos Imigrantes ao Serviço Nacional de Saúde*, Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD, *Op. cit*.

45 *Idem, ibidem*.

46 HUDDLESTON; BILGILI; JOKI; VANKIVA, *Migrant Integration Policy Index...*, *Op. cit.*, p. 29.

II Congresso_Livro.indb 66 28/08/2018 12:44:00

outro lado, todos os imigrantes titulares de autorização de residência podem se inscrever no Centro de Saúde ou Loja do Cidadão para obtenção do cartão de utente do Serviço Nacional de Saúde (SNS) – o qual permite acesso a igual cobertura de saúde que dos cidadãos portugueses –, depois de residirem noventa dias em Portugal, nos moldes do Decreto-Lei n.º 198/95, alterado pelos Decretos-leis n.º 468/97 e n.º 52/2000[47].

Existem diversos meios e idiomas utilizados para informar todas as categorias de imigrantes sobre seus direitos, em especial sobre o acesso aos serviços de saúde, através do Alto Comissariado para as Migrações (ACM), dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI), Centros de Atendimento e Apoio ao Imigrante (CLAI) e ONGs de refugiados. Embora não existam normas específicas sobre competência cultural e linguística no sistema de saúde, as equipes de atendimento à saúde podem utilizar a interpretação gratuita via telefone e receber treinamentos *ad hoc*[48]. Os imigrantes beneficiários do Sistema Nacional de Saúde também contam com um serviço intitulado "Linha Saúde 24", o qual consiste no aconselhamento terapêutico para esclarecimento de questões e apoio em dúvidas quanto a medicação e assistência em saúde pública, pelo canal telefônico 808 24 24 24[49].

Dessarte, os cuidados de saúde equitativos para pacientes migrantes é um tópico específico em planos e estratégias de integração, mas não é uma prioridade para a política de saúde ou uma obrigação específica para todos os departamentos e prestadores de serviços portugueses[50].

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em razão da intensidade e amplitude dos fluxos migratórios, aliados a importância política que eles possuem, é possível concluir que vivemos numa era migratória. A globalização fez acentuar ainda mais o fluxo e diálogo entre culturas, no entanto, o medo da imigração, de ataques terroristas e o discurso de ódio, seguido da disseminação de estereótipos, estão aumentando a divisão entre

47 GEORGE, *Acesso dos Imigrantes ao Serviço Nacional de Saúde*, Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD, *Op. cit*.

48 HUDDLESTON; BILGILI; JOKI; VANKIVA, *Migrant Integration Policy Index...*, *Op. cit.*, p. 29.

49 SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE 24, *Quem somos: Serviços*, s/d., Disponível em http://www.saude24.pt/PresentationLayer/ctexto_00.aspx?local=18 [02.04.2018].

50 HUDDLESTON; BILGILI; JOKI; VANKIVA, *Migrant Integration Policy Index...*, *Op. cit.*, p. 29.

II Congresso_Livro.indb 67 28/08/2018 12:44:00

os povos e formando um fenômeno nada sadio consubstanciado na predileção política para exclusão do outro. A história é uma arma eficaz contra a xenofobia e contra os discursos populistas atuais, eis que seguramente todos os países do mundo, em mais ou menos grau, foram beneficiados com as migrações, sobretudo na Primeira e Segunda Guerra Mundial. O respeito pelas diferentes culturas é essencial para a paz social, para uma sociedade menos beligerante e mais justa, no entanto, este é um processo contínuo, dependente da integração dos imigrantes nas respectivas sociedades de acolhimento, cujo fundamento apoia-se no respeito pelos direitos humanos.

A União Europeia assumiu as migrações como parte da agenda política, impondo aos Estados-membros o dever de observar regras mínimas para a integração dos imigrantes. Entretanto, o discurso é sempre no sentido de restringir a entrada de imigrantes para proporcionar melhores condições de integração àqueles que já se encontram no país de acolhimento. Portugal vai além das regras estabelecidas a nível da União e tem sido considerado líder na Europa em questão de integração dos deslocados. É por tal motivo que a pesquisa MIPEX 2015 classificou Portugal em segundo lugar num ranking de trinta e oito países, em termos de integração de nacionais de países terceiros à União Europeia, só perdendo para a Suécia.

De modo geral, Portugal tem conseguido superar os inúmeros desafios que o novo cenário político, econômico e social do mundo globalizado impôs, sendo considerado um país favorável à integração dos imigrantes e exemplo a ser seguidos pelos demais países. No entanto, o Estado português é muito deficiente na questão de acesso a saúde dos imigrantes, cuja rede de atendimento não contempla igualmente todos os imigrantes. É excluído do direito ao pagamento de taxas moderadoras (que são dirigidas aos nacionais portugueses) o imigrante nacional de país terceiro à União, não abrangido por acordo bilateral, que não seja titular de autorização de permanência ou residência, de visto de trabalho em território nacional e que não possua documento que certifique que esteja residindo em Portugal a mais de noventa dias. Além disso, dados de relatórios nacionais e internacionais são categóricos em afirmar que os imigrantes ingressam em Portugal normalmente em boa condição de saúde, que é agravada conforme o tempo de residência no país. Portanto, a área da saúde deve ser um motivo de grande preocupação para o governo português, se este pretende manter o compromisso e objetivo de integrar plenamente os imigrantes na sociedade portuguesa.

II Congresso_Livro.indb 68 28/08/2018 12:44:00

BIBLIOGRAFIA

ADMINISTRAÇÃO GERAL DO SISTEMA DE SAÚDE, I. P., *Informação para obtenção de cuidados de saúde em Portugal por cidadãos estrangeiros*, s/d, disponível em http://www2.acss.min-saude.pt/Default.aspx?TabId=1180&language=pt-PT [07.05.2018].

ALTO COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES, *National Immigrant Support Centre (CNAI)*, s/d, disponível em http://www.acm.gov.pt/-/cnai-centro-nacional-de-apoio-ao-imigrante [23.04.2018].

CASTLES, Stephen; HAAS, Hein de; MILLER, Karl J., *The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World*, Palgrave Maclillan, 5.ª Ed., 2013.

OLIVEIRA, Cataria Reis; GOMES, Natália, *Indicadores de Integração de Imigrantes: relatório estatístico anual 2017*, Catarina Reis Oliveira (Coord.), Coleção Imigração em Números, Observatório das Migrações, ACM, 2017.

ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE (ERS), *Acesso a Cuidados de Saúde por Cidadãos Estrangeiros*, s/d, disponível em https://www.ers.pt/, [07.05.2018].

GEORGE, Francisco Henrique Moura, *Acesso dos Imigrantes ao Serviço Nacional de Saúde*, Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD, Direção-Geral da Saúde, Ministério da Saúde, 07.05.2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE), *População Estrangeira em Portugal – 2011*, Informação à comunicação social, 17.12.2012, disponível em www.ine.pt [23.04.2018].

HUDDLESTON, Thomas; BILGILI, Özge; JOKI, Anne-Linde; VANKIVA, Zvezda, *Migrant Integration Policy Index 2015*, Barcelona/Brussels: CIDOB and MPG, 2015, disponível em www.mipex.eu/portugal [23.04.2018].

MESSAGES, Core, *Is what hear about migration really true? Questioning eight stereotypes*, Centre for Advanced Studies. (RSCAS), European University Institute (EUI), 2014, disponível em https://issuu.com/eui-publications/docs/migration_stereotypes_coremessages [16.04.2018].

REGO, Conceição *et al*, *Perfil dos imigrantes em Portugal: por países de origem e regiões de destino*, Revista Portuguesa de Estudos Regionais, n.º 24, 2010, p. 22.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 'População Estrangeira em Portugal – 2011', Destaque: informação à comunicação social, 17.12.2012, disponível em www.ine.pt [23.04.2018].

SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE 24, *Quem somos: Serviços*, s/d., Disponível em http://www.saude24.pt/PresentationLayer/ctexto_00.aspx?local=18 [02.04.2018].

VIANA, Joana Azevedo, *ONU diz que medidas contra a imigração podem aumentar riscos de terrorismo*, Expresso, 2016, disponível em: http://expresso.sapo.pt/internacional/2016-10-25-ONU-diz-que-medidas-contra-a-imigracao-podem-aumentar-riscos-de-terrorismo#gs.IdjhwNE [16.04.2018].

II Congresso_Livro.indb 69 28/08/2018 12:44:00

II Congresso_Livro.indb 70 28/08/2018 12:44:00

IMPRESSÕES INICIAIS SOBRE AS REPERCUSSÕES DA LEI FEDERAL 13.655/2018 NA JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE NO BRASIL

Carolina Merida[51]
Murilo Couto Lacerda[52]

Resumo: Ante a dificuldade do Estado Brasileiro em tornar efetivas as políticas públicas asseguradas constitucionalmente, é constante a busca da intervenção do Poder Judiciário para concretização do direito fundamental à saúde. Nesse contexto, a presente pesquisa visa debater o fenômeno da judicialização das políticas públicas de saúde no Brasil, levando em consideração os limites impostos pela Constituição Federal de 1988 ao ativismo judicial, bem como se propõe a discutir as possíveis repercussões da promulgação da Lei Federal 13.655/2018 nessa matéria. Para tanto, socorreu-se do método de pesquisa bibliográfico e documental, por meio de uma abordagem exploratória.

Palvras-Chave: Judicialização; direito fundamental à saúde; ativismo judicial; LINDB.

1. INTRODUÇÃO

A evolução histórica irrompida por meio das diversas lutas e revoluções sociais que buscavam o reconhecimento da dignidade humana, resguardando

[51] Doutoranda em Direito Público pela UNISINOS, Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade de Rio Verde e Procuradora do Município de Rio Verde, Goiás.

[52] Doutorando em Direito pela UNICEUB, Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade de Rio Verde e Advogado.

II Congresso_Livro.indb 71 28/08/2018 12:44:00

os cidadãos dos abusos cometidos pelo Estado, resultou em direitos atualmente denominados de fundamentais[53].

A intervenção do Estado na vida econômica e a orientação das ações estatais por objetivos de justiça social, no século XX, tiveram como consequência o surgimento dos direitos de segunda dimensão, que correspondem à assistência social, saúde, educação, trabalho, lazer, entre outros, concentrados no art. 6.º da Constituição Federal de 1988.

Tais direitos foram aclamados nas Constituições marxistas, na Constituição de Weimar, e também influenciaram as Constituições do segundo pós-guerra.

Ocorre que, na atual conjuntura econômica mundial, os países encontram dificuldades em dar eficácia aos direitos sociais assegurados em seus catálogos constitucionais. Nesse passo, consoante assevera Bobbio, (1992, p. 45), "a efetivação de uma maior proteção dos direitos do homem está ligada ao desenvolvimento global da civilização humana".

Isto porque, para a efetivação dos direitos de segunda dimensão, exige-se do Estado uma prestação de políticas públicas e, ao contrário dos direitos de primeira dimensão, são direitos de natureza positiva, que impõem ao Estado uma obrigação de fazer.

Contudo, da inclusão dos direitos fundamentais na Carta Constitucional nasce um paradoxo: apresentou-se ao povo uma gama de direitos elementares, que conferem ampla tutela à dignidade da pessoa humana, entretanto, não há um integral cumprimento desses direitos pelo Estado, dado que os recursos públicos são limitados.

2. DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Malgrado a Lei Fundamental de 1988 ter sido a primeira a atribuir a carga necessária de importância ao direito fundamental à saúde, as Constituições brasileiras anteriores não eram completamente omissas a esse respeito, haja vista que faziam menção oblíqua ao direito à saúde ao definirem competências legislativas e administrativas.

---

[53] Os direitos fundamentais têm como características principais a indivisibilidade (devem ser garantidos em conjunto), a irrenunciabilidade (não é possível abdicá-los, apesar de ser possível o seu não exercício) e a incaducabilidade (não prescrevem ou decaem), características estas decorrentes da exigência de atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III, da Constituição Federal de 1988).

II Congresso_Livro.indb 72 28/08/2018 12:44:00

É cediço, todavia, que a Carta Constituinte de 1988, claramente influenciada pelas declarações internacionais de direitos[54], reservou, de modo pioneiro, diversos dispositivos para tratar especificamente do direito ao acesso pleno e igualitário à saúde, além de uma seção especial sobre a temática dentro do capítulo designado à Seguridade Social.

A esse respeito, prescreve o artigo 196 da Constituição que "a saúde é direito de todos e dever do Estado", prosseguindo com a afirmativa de que referido direito é "garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua proteção e recuperação".

Desse modo, atribui-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência comum para o desenvolvimento de ações e implantação de políticas públicas voltadas à promoção da saúde, de acordo com as diretrizes estabelecidas no art. 198 da Constituição Federal de 1988[55].

Faz-se mister elucidar, ademais, que todas as normas constitucionais que visem garantir o direito à saúde possuem eficácia jurídica, sendo certo que, de acordo com o art. 5.º, § 1.º, da Constituição Federal de 1988, a aplicação é imediata e pode servir de fundamento para discussão dos próprios direitos em ações judiciais.

Sob outro viés, é constitucionalmente assegurada a prestação da seguridade social (que abrange o direito à saúde, à assistência social e à previdência social), "a quem dela necessitar, independentemente de contribuição"[56]. Ou seja, a prestação do direito à saúde pelo Poder Público independe de contribuição para o custeio da seguridade social por parte do beneficiário.

---

54 Nesse passo, conforme leciona Piovesan (1997, p. 46): "Ao analisarmos a carta dos direitos fundamentais expostos pela Constituição, percebemos uma sintonia com a Declaração Universal de 1948, bem como com os principais pactos sobre os Direitos Humanos, dos quais o Brasil é signatário. Intensifica-se a interação e conjugação do Direito internacional e do Direito interno, que fortalecem a sistemática de proteção dos direitos fundamentais, com uma principiologia e lógica, fundadas na primazia dos direitos humanos."

55 Art. 198. *As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III – participação da comunidade* (BRASIL, 1988).

56 Art. 203 da Constituição Federal de 1988.

II Congresso_Livro.indb 73 28/08/2018 12:44:00

Em que pese todas as normas constitucionais e infraconstitucionais determinarem a tutela do direito à saúde, o Estado não tem conseguido prover efetivamente o direito à saúde de forma universal e igualitária a toda a população, em razão, especialmente, da ausência de recursos públicos suficientes para fazer frente à ampla gama de direitos sociais que integram o catálogo constitucional.

Em 19 de setembro de 1990, criou-se a Lei Orgânica da Saúde, também chamada de Lei do SUS, com a finalidade de se regulamentar os artigos 196 e seguintes da Constituição Federal. Instituiu-se o Sistema Único de Saúde, bem como se regulou sobre suas características e custeio, entre outros, distribuindo a aludida responsabilidade com as demais pessoas, empresas, família e sociedade em geral (art. 2.º, § 2.º).

No que tange ao financiamento da saúde, o art. 198, § 3.º da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar 141/2012, estabelece ser dever da União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicar anualmente valores mínimos em ações e serviços públicos de saúde, bem como estabelece os métodos de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde em todas as esferas do governo[57].

Assim, ainda que o administrador esteja limitado financeiramente, ao cobrir as despesas com a saúde pública, a aplicação das parcelas mínimas tratadas na Lei Complementar 141/12 deve ser observada.

3. JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE OU ATIVISMO JUDICIAL?

Com o advento da Constituição de 1988 e a ampliação dos mecanismos de defesa dos direitos fundamentais, o Poder Judiciário passou a ter a missão de guardião dos valores constantes no texto constitucional.

Nesse cenário, começam a aparecer as primeiras manifestações do novo neoconstitucionalismo, surgindo, no Brasil, o denominado ativismo judicial. Com

---

[57] Art. 6.º. *Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios. Parágrafo único* (VETADO).

Art. 7.º. *Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3.º do art. 159, todos da Constituição Federal* (BRASIL, 2012).

II Congresso_Livro.indb 74 28/08/2018 12:44:01

efeito, o art. 5.º da Constituição Federal, em seu inciso XXXV, dispõe que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito.

A respeito da distinção entre judicialização e ativismo judicial, o ilustre professor Lenio Streck (2017, p. 259) propõe o seguinte exercício:

> [...] *o juiz deverá responder a três indagações fundamentais: se está diante de um direito fundamental com exigibilidade, se o atendimento a esse pedido pode ser, em situações similares, universalizado, quer dizer, concedido às demais pessoas e se, para atender aquele direito, está-se ou não fazendo uma transferência ilegal-inconstitucional de recursos, que fere a igualdade e a isonomia. Com essas três perguntas será possível verificar se o ato judicial é ativista ou está apenas realizando, contingencialmente, a judicialização da política.*

No contexto do direito à saúde, considerando o mau funcionamento e a falta de credibilidade dos Poderes Legislativo e Executivo no Brasil, é natural que o Judiciário seja demandado pela população para que lhe seja assegurado o acesso aos direitos fundamentais.

Todavia, a atuação judicial encontra limites devido à intenção constitucional de manter as respectivas atribuições a serem cumpridas por cada Poder estatal, coibindo-se, assim, intervenções abusivas de qualquer um dos poderes em área não destinada a sua competência.

Nesse sentido, consoante alertam Mendes, Coelho e Branco (2007, p. 250-251):

> [...] *a escassez de recursos econômicos implica a necessidade de o Estado realizar opções de alocação de verbas, sopesadas todas as coordenadas do sistema econômico do país. Os direitos em comento têm que ver com a redistribuição de riquezas – matéria suscetível às influências do quadro político de cada instante. A exigência de satisfação desses direitos é mediada pela ponderação, a cargo do legislador, dos interesses envolvidos, observado o estádio de desenvolvimento da sociedade.*

Portanto, as demandas relacionadas à saúde não podem ser solucionadas conforme a dimensão absoluta do "tudo ou nada", dependendo de exame do caso concreto (CANOTILHO, 2003, p. 431). Destarte, o Poder Público deve demonstrar a existência de políticas públicas de saúde e a impossibilidade de realização do tratamento sem prejuízo de sacrifício a outro bem jurídico também constitucionalmente protegido.

Incumbir esse juízo de valor ao Poder Judiciário é o mesmo que transferir as escolhas políticas que o administrador público deve fazer diante de tantas

II Congresso_Livro.indb 75 28/08/2018 12:44:01

demandas a serem executadas. Por isso a necessidade de se respeitar as políticas estabelecidas por meio da legislação específica, uma vez que a falta de um parâmetro legal pode contribuir para decisões judiciais proferidas sem a aplicação de um critério racional dos recursos públicos.

3.1. Judicialização de políticas públicas e o entendimento das Cortes Superiores Brasileiras: aplicação do princípio da proporcionalidade como critério de ponderação

Da análise das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos últimos anos, pode-se verificar que o princípio da proporcionalidade tem servido de baliza não apenas nas ações que objetivam a obtenção de tratamentos de saúde.

A respeito da aplicação do princípio da proporcionalidade na ponderação de interesses constitucionalmente assegurados, o Ministro Gilmar Mendes, ao julgar procedente pedido de intervenção federal no Estado de São Paulo pelo não pagamento de precatórios judiciais, assim se manifestou:

> [...] *em síntese, a aplicação da proporcionalidade se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integram o princípio da proporcionalidade. São três as máximas parciais do princípio da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. Tal como já sustentei (...) há de perquirir-se, na aplicação do princípio da proporcionalidade, se em face do conflito entre dois bens constitucionais contrapostos, o ato impugnado afigura-se adequado (isto é, apto para produzir o resultado desejado), necessário (isto é, insubstituível por outro meio menos gravoso e igualmente eficaz) e proporcional em sentido estrito (ou seja, se estabelece uma relação ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto).*
> (Supremo Tribunal Federal, IF 139-1/SP; Órgão Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 19 de março de 2003).

Esta ponderação, oriunda do emprego da teoria da reserva do possível ao lado do princípio da proporcionalidade, deve ser considerada em todas as discussões que abranjam garantias constitucionais, em especial nas atinentes ao direito fundamental à saúde, haja vista que as necessidades sociais são ilimitadas, enquanto os recursos públicos são finitos, servindo de balizamento à atividade jurisdicional.

II Congresso_Livro.indb 76 28/08/2018 12:44:01

Dessa forma, evita-se ofensa à autonomia do Poder Público em administrar seus recursos, ao mesmo tempo em que se coíbe afronta aos direitos do cidadão aclamados pela Constituição Federal.

Nessa linha de raciocínio, o Supremo Tribunal Federal se manifestou na ADPF 45-9 em favor da intervenção do Poder Judiciário no controle de políticas públicas, em decisão lavra do Ministro Celso de Mello. Em apertada síntese, a posição do Supremo Tribunal Federal é a de que são necessários alguns requisitos para que o Judiciário intervenha no controle de políticas públicas, quais sejam: (i) o limite fixado pelo mínimo existencial a ser garantido ao cidadão; (ii) a razoabilidade da pretensão individual deduzida em face do Poder Público; (iii) a existência de disponibilidade-financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas e (iv) a omissão legislativa e/ou administrativa por parte do Estado.

Logo, muito embora as decisões de instância inferior nem sempre adotem esse posicionamento, o entendimento do STF é no sentido de que o Poder Judiciário deva apurar a existência de política pública no tocante ao tratamento postulado, bem como quais são os requisitos estabelecidos pela Administração Pública para a sua dispensa.

Sob outro enfoque, o Superior Tribunal de Justiça, em recente decisão proferida no julgamento do Recurso Especial 1.657.156[58], fixou-se o entendimento de que o Poder Público é obrigado a fornecer medicamentos que não estejam na lista do SUS desde que observados os seguintes requisitos, de forma cumulativa: (i) laudo médico atestando que o medicamento é necessário; (ii) incapacidade financeira do usuário de arcar com os custos do tratamento; e (iii) registro do medicamento na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Tal fato porque, se o próprio Estado edita diretrizes que o obrigam a realizar determinada medida, caso o requerente cumpra os requisitos exigidos para obter o tratamento, o Poder Judiciário pode e deve impor cumprimento àquilo que está estabelecido por lei, portaria, ou qualquer outro ato administrativo.

Ao revés, na hipótese de inexistir qualquer política pública regulamentando o tratamento pretendido, o magistrado, no desempenho de suas funções judiciais, deverá decidir-se com mais cautela, observando se as ações estabelecidas pelo Poder Público atendem aos investimentos mínimos referidos pelo artigo 198, § 3.º da Constituição Federal; se as ações instituídas se submetem a algum controle social, como forma de assegurar

[58] A decisão foi proferida em 25 de abril de 2018, após quase um ano de suspensão de todos os processos judiciais sobre a questão, em razão da admissão de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas em maio de 2017.

II Congresso_Livro.indb 77 28/08/2018 12:44:01

à população um envolvimento ativo na tomada de decisões; se o recurso terapêutico apontado é o único apto a alcançar o resultado almejado e, por fim, se os recursos financeiros da administração pública são suficientes e disponíveis; sob pena de, em não o fazendo, imiscuir-se nas funções legislativa e executiva.

Por fim, impende frisar que estão pendentes de definição pelo STF dois pontos relevantes quanto ao direito de acesso à saúde, ambos em sede de repercussão geral[59]. O primeiro deles diz respeito à obrigatoriedade de fornecimento, pelo Estado, de medicamentos de alto custo que não integrem a listagem formulada pelo SUS; e o segundo se refere à obrigatoriedade de fornecimento de medicamentos não registrados na ANVISA.

6. IMPLICAÇÕES DA LEI FEDERAL 13.655/2018 NA JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE NO BRASIL

A primeira repercussão da Lei Federal 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), diz respeito à indeterminação conceitual contida no art. 7.º, inciso II da Lei Orgânica da Saúde quanto à universalização da saúde e à integralidade da assistência social, independentemente de contribuição.

Tal fato porque, historicamente, as decisões judiciais vinham reconhecendo o direito à saúde de forma amplíssima e indiscriminada, sem critérios limitadores ao seu provimento, em razão de seu caráter universal e integral previstos no art.198 da Constituição Federal de 1988 e no art. 7.º, inciso II da Lei Federal 8.080/1990.

Ocorre que, em virtude da limitação dos recursos públicos ante à infinidade das necessidades humanas, há que se delimitar o alcance do direito à saúde por meio de regras jurídicas dotadas de racionalidade, a fim de evitar a ampliação das desigualdades e, até mesmo, a falência do sistema público de saúde.

Nesse passo, o artigo 20 da Lei Federal 13.655/2018 veda a decisão judicial, administrativa e de controle que se funde em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, estipulando a necessidade de motivação para o fim de demonstrar a adequação da medida imposta, inclusive em cotejo com as possíveis alternativas.

Assim, as decisões proferidas no âmbito da judicialização da saúde passam a estar sujeitas à apreciação de suas consequências práticas no sistema público de saúde em seu conjunto, evitando efeito sistêmico.

[59] Recursos Extraordinários 566.471/RN e 657.718/MG.

II Congresso_Livro.indb 78 28/08/2018 12:44:01

Outrossim, consoante dispõe o art. 22 inserido na LINDB pelo referido diploma legal: "na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados" (BRASIL, 2018).

Em outras palavras, as decisões atinentes ao provimento do direito à saúde deverão levar em consideração questões costumeiramente negligenciadas, a exemplo do subfinanciamento da saúde no Brasil, da atuação dos planos de saúde, da atuação omissiva da ANVISA e ANS, entre outros.

Somado a isso, o disposto no art. 21 da Lei Federal 13.655/2018 obrigará um exame mais criterioso do magistrado antes do deferimento de tratamentos médicos de alto custo e não previstos na tabela do SUS nas ações individuais – grande maioria em matéria de saúde, na medida em que exige tratamento "proporcional e equânime", "sem prejuízo aos interesses gerais".

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na atual conjuntura, a judicialização desponta como elemento essencial para que o direito à saúde possa ser devidamente concretizado (nos moldes constitucionais), seja por meio da proteção direta do bem jurídico, seja determinando, ao menos de maneira indireta, que o Poder Executivo seja mais eficiente no gerenciamento de suas políticas públicas.

Contudo, os efeitos da excessiva judicialização acabam por condicionar o acesso à saúde ao exercício do direito de ação, afastando-se dos preceitos constitucionais, na medida em que, via de regra, os indivíduos que acionam a justiça para obtenção de tratamentos médicos são aqueles que detêm um grau de instrução mais elevado, com poder aquisitivo superior ao da maioria da população.

Desse modo, as classes sociais menos favorecidas passam a pagar duas vezes pelo ativismo judicial, a primeira por não disporem de recursos necessários para acionar o judiciário e pleitear seus direitos; e a segunda pelo fato de que valores que poderiam ser investidos nas políticas públicas universalizadas, muitas vezes, são deslocados de seu fim inicial unicamente para custear tratamentos dispensados a pessoas que ingressaram com a ação judicial, uma vez que a escassez de recursos é a realidade do Estado social.

Nesse contexto, acredita-se que a novel Lei 13.655/2018, muito embora não seja capaz de frear a judicialização, poderá contribuir para balizar as decisões judiciais relativas à prestação do direito à saúde, na medida em que estabelece

II Congresso_Livro.indb 79 28/08/2018 12:44:01

que as reais dificuldades do gestor público e as exigências das políticas públicas a seu cargo sejam consideradas pelo Poder Judiciário, assim como prescreve a obrigatoriedade de que as decisões administrativas e judiciais sejam proferidas de modo proporcional e sem prejuízo aos interesses gerais, alinhando-se à tendência observada nas decisões recentemente proferidas pelos tribunais superiores brasileiros.

BIBLIOGRAFIA

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos.* 13.ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 8 de jun. 2018.

BRASIL. "Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990**"**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 10 de jun. 2018.

BRASIL. "Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012". Regulamenta o § 3.º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis n.os 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 9 de jun. 2018.

BRASIL. "Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018**"**. Inclui no Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13655-25-abril-2018-786606-publicacaooriginal-155430-pl.html>. Acesso em: 11 de jun. 2018.

BRASIL. "Supremo Tribunal Federal, IF 139-1/SP"; Órgão Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 19 de março de 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição.* 7.ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional.* São Paulo: Saraiva, 2007.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional.* 3.ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.

STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de Hermenêutica: quarenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do Direito.* Belo Horizonte: Caso do Direito, 2017.

II Congresso_Livro.indb 80 28/08/2018 12:44:01

A INCLUSÃO SOCIAL NAS CIDADES E AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA – TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO CENTRADO NAS CIDADES PORTUGUESAS

Domingos Rasteiro[60]

Afiliação: Instituto Piaget, Almada, Escola Superior de Educação e Instituto Superior de Estudos Interculturais e Transdisciplinares.

Resumo: Em Portugal tem havido nas últimas duas décadas alguns esforços que visam melhorar o lugar social das pessoas com deficiência. Verifica-se um esforço ao nível da legislação desenvolvida em termos do emprego da educação, dos direitos, da participação social. Houve mesmo esforços muito significativos ao nível da educação inclusiva que implicaram mudanças significativas para que a escola fosse um lugar mais inclusivo com os efeitos multiplicadores que isso pode ter na sociedade em geral. No entanto a vida das pessoas com deficiência está na sua participação na sociedade, ou seja, quando se pensa a esse nível ainda se podem encontrar diversas barreiras à participação social, para não dizer mesmo, ainda se verificam múltiplas formas de exclusão. O artigo foca-se na inclusão social das pessoas com deficiência e aprofunda esse conceito ao nível da inclusão nas cidades, pois esses são hoje polo que em muito determinam a qualidade de vida das pessoas, pelo facto de o mundo contemporâneo ser cada vez mais centrado nos aglomerados urbanos.

Assim, desenvolveu-se um estudo de perceções apoiado num questionário com 77 itens que foi administrado a 57 cidades portuguesas, recolhidas 31 respostas, que teve como objetivo caracterizar o seu potencial inclusivo, possibilitando uma ordenação das cidades em ordem a esse potencial. Dessa lista

[60] Doutor em Ciências da Educação pela Universidade de Extremadura, Professor adjunto convidado do Instituto Piaget Almada.

II Congresso_Livro.indb 81 28/08/2018 12:44:01

ordenado foi possível selecionar duas das cidades mais inclusivas para, através de uma metodologia de estudo de caso, identificar os fatores que determinam as "boas práticas" e que podem influenciar o nível de inclusão que as cidades oferecem às pessoas com deficiência.

Palavras-chave: Deficiência, Inclusão Social, Cidades Inclusivas.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA

Nas últimas décadas emergiram um conjunto de fatores que têm contribuído para um progresso na conquista dos direitos da cidadania e da inclusão social das pessoas com deficiência, nomeadamente, o avanço das ciências e da saúde, os movimentos de renovação e de inovação, como sejam a desinstitucionalização e a educação inclusiva, bem como os avanços sociais, no que se refere ao reconhecimento dos direitos e às novas oportunidades de participação na sociedade.

Essa evolução foi criando condições para a emergência do conceito mais amplo de sociedade inclusiva, reconhecendo-se que não basta haver uma boa inclusão na escola, ou na família, sendo necessário que toda a sociedade se possa ajustar às necessidades das pessoas que a compõe. Numa conferência realizada em Lisboa, de 26 a 29 de Julho de 2015, sobre o tema "Equidade e Inclusão na Educação", Mel Ainscow chamava a atenção para o facto de que a inclusão na escola ser muito importante, pela simples razão de que se tem de começar por algum lado no sentido de um maior respeito pelos direitos das pessoas com deficiência e no desenvolvimento de um processo, em que se alcance um lugar social de maior equidade nas sociedades contemporâneas para as pessoas com necessidades especiais. Neste quadro interessa, por todos os meios, procurar os caminhos para uma sociedade inclusiva, uma sociedade para todos, independentemente do sexo, da religião, da idade, da origem étnica, da orientação sexual, das capacidades ou incapacidades, uma sociedade que estimula a participação de todos, uma sociedade que acolhe, e valoriza a diversidade da experiência humana, uma sociedade que responde às necessidades de realização do ser humano conforme o seu potencial. No entanto, é bom recordar que as estratégias para a construção de uma sociedade mais inclusiva serão semelhantes para os grupos considerados marginalizados e que qualquer política inclusiva, podendo ter um enfoque mais global ou mais específico, pode ter vantagens para o conjunto das pessoas excluídas.

II Congresso_Livro.indb 82 28/08/2018 12:44:01

Por via das mudanças históricas e sociais constata-se que se foi evoluindo, na análise desta problemática, de modelos que culpabilizavam os indivíduos pelos seus próprios problemas, dizendo-se que não seriam "normais", logo não poderiam ter os mesmos acessos sociais, necessitando de condições especiais, para modelos que consideram as variáveis do envolvimento humano, físico e social com determinantes no processo de sociabilidade. Foram décadas de luta pelos direitos sociais que estão hoje consagrados nas principais Cartas Constitucionais e na legislação e que reconhecem que, independente das características específicas das pessoas, que não devem ser escamoteadas, é às sociedades que cabe promover as mudanças, os ajustamentos e as adaptações que permitam a igualdade de oportunidades e a participação de todos na vida coletiva aos mais diversos níveis.

Em 2003, a propósito da proclamação do ano Europeu das Pessoas com Deficiência, organiza-se, em Madrid, o Congresso Europeu sobre Deficiência, com a participação de 600 congressistas dos vários países da União Europeia, representantes ao nível nacional, regional e local. Na Declaração Final assumia-se que havia uma visão antiga e uma visão nova desta problemática. A visão mais antiga associava a deficiência à caridade, à falta de autonomia das pessoas, à sua dependência e à segregação. A nova visão implica olhar para as pessoas com deficiência como pessoas de plenos direitos, com necessidade de maior autonomia e maior cidadania, a promoção de ambientes acessíveis, a sua inserção na sociedade e o desenvolvimento de políticas, aos vários níveis da governação, que viabilizem esta nova visão.

Esta nova abordagem ficou bem patente aquando da aprovação, pela Assembleia das Nações Unidades, em 13 de Dezembro de 2006, da Convenção Sobre Os Direitos Das Pessoas Com Deficiência. Este documento foi subscrito por 164 países que se comprometeram com a sua implementação. Vários aspetos deste documento ajudam a clarificar o problema do estudo, na medida em que definem metas e objetivos que devem estar subjacentes às políticas seguidas, às medidas adotadas e às ações que as concretizem. Logo, no artigo 3.º, são definidos um conjunto de Princípios Gerais, como sejam: o respeito pela dignidade inerente à autonomia individual, a não discriminação, a participação e inclusão plena e efetiva na sociedade, o respeito pela diferença, a igualdade de oportunidades e a acessibilidade. Os Estados obrigam-se, conforme o artigo 4.º, a promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, a revogar leis, normas, costumes e práticas que constituam discriminação, além de tomar todas as medidas e políticas

II Congresso_Livro.indb 83 28/08/2018 12:44:01

necessárias à aplicação da Convenção, envolvendo ativamente as pessoas com deficiência e as suas organizações representativas.

Rasteiro (2017) levantou essas questões. Será que se está a construir esse caminho? Quais são as formas possíveis de o concretizar, ao nível das cidades e das suas políticas? Sem se tratar de um estudo extensivo, procurar-se-á, com o trabalho ora presente, definir as categorias e as temáticas que, posteriormente, poderão ser observadas em trabalhos mais quantitativos.

Interessa, passada que foi uma década da aprovação da Convenção, e de avanços significativos, ao nível da educação inclusiva, nos últimos anos, com variados exemplos de boas práticas nas escolas, que se possa abrir caminho, ao nível de outros sistemas, como são as comunidades locais, no sentido de se entender que o exercício pleno dos direitos e dos deveres não podem ficar circunscritos às famílias e às escolas, mas têm de ganhar dimensões mais globais, no sentido de uma sociedade inclusiva. Só deste modo, através do respeito pelos direitos humanos, da participação na sociedade e do acesso às diferentes oportunidades sociais, se poderá falar de igualdade de direitos e oportunidades.

Hunter (2000), define a exclusão social como sendo o resultado de um conjunto de múltiplas privações. Proença (2005) e Subirats (2006), acrescentam que essa situação afeta as pessoas a diferentes níveis, de várias formas e com intensidades diversas, que conduzem à sua marginalização face aos grupos sociais. Quando se trata de pessoas com necessidades especiais, que na Europa serão perto de 80 milhões de pessoas e que, segundo vários estudos (Foessa, 2008 e Consulting, Antares 2006), os problemas mais candentes que enfrentam são a pobreza, a precariedade social, as dificuldades de acesso à educação, à habitação, à saúde e aos bens comuns, o que faz deste grupo um dos que sofre de um alto nível de exclusão. Este é um quadro que define uma grande fragilidade social e um isolamento na sociedade, gerando um cenário de menores direitos, de menor igualdade de oportunidades e de marginalização pela diferença.

Os problemas que se colocam na atualidade não são, como em tempos anteriores, o de carecerem de uma ação terapêutica, reabilitativa, assistencial centrada nos indivíduos. 0 que está em causa, hoje, é uma abordagem mais global que olhe para as pessoas no seu todo e no seu contexto social, familiar e económico. Sassaki (2003), chama a atenção, quando refere que a inclusão social implica um caminho de respeito pelos direitos humanos, de solidariedade, de melhoria da qualidade de vida, de equidade e de igualdade de oportunidades. É sabido que no continente europeu cerca de 80 milhões de pessoas são discriminadas pelas suas necessidades especiais, pelas suas características

II Congresso_Livro.indb 84 28/08/2018 12:44:01

específicas, sendo que dois terços não têm acesso a uma oportunidade laboral, a taxa de desemprego é três vezes superior à população em geral, estão afastados dos bens que a comunidade disponibiliza por questões económicas e de acessibilidade, o seu nível de participação social e de exercício da cidadania é muito restrito.

Para que se possa alterar este estado de coisas, Lorenzo (2005), faz apelo às referências e às potencialidades da inclusão social que poderão contribuir para um maior protagonismo das pessoas nas decisões sobre a sua própria vida, a necessidade de, por essa via, terem uma maior visibilidade social, as vantagens da coresponsabilização da sociedade e das suas instituições nesse processo, na possibilidade dos processos de inclusão poderem gerar, na mobilização de novos recursos públicos, privados e associativos, processos de mudança e nas condições que possam vir a criar-se para a acessibilidade global aos bens comunitários comuns e a uma vida com mais dignidade.

O interesse do presente estudo é cruzar a problemática da inclusão social das pessoas com deficiência com a vida nas cidades, tendo em conta que é no espaço da cidade, dos bairros, do espaço público, dos serviços disponíveis e das oportunidades que, atualmente, se oferecem mais condições para o desenvolvimento humano. Muito se poderá fazer, ainda, para favorecer maiores níveis de inclusão, facilitando as trocas sociais, a socialização, as experiências culturais, laborais de lazer e de cidadania. Segundo Bohigas (2013), as cidades desempenham um conjunto de funções civilizacionais:

> *La ciudad es un artefacto artificial de ladrillos, cemento, pavimento, árboles, etc. construida para que la gente pueda vivir en ella, para dar facilidades a la convivência y a la creación, de interrelaciones entre la colectividad. Es un artefacto absolutamente artificial contra natura y a favor de unas actitudes civilizadoras* (p. 21).

O nosso mundo é cada vez mais urbano. Prevê-se que, nas próximas três décadas, o número de pessoas a viver nas cidades duplique, aproximando-se dos cinco mil milhões de indivíduos, ou seja, cerca de 3/5 da população mundial. A qualidade de vida das pessoas, o desenvolvimento socioeconómico, o conhecimento e de aprendizagem, o exercício dos valores, o exercício da cidadania e da democracia jogam-se muito nas dinâmicas sociais das cidades. Cidades que, por natureza, são espaços da diferença, da complexidade, da contradição de interesses e do exercício de poderes. Desafios que se colocam à cidade como espaço coletivo de cidadania. Segundo Teixeira (2015), todos os

II Congresso_Livro.indb 85 28/08/2018 12:44:01

anos 65 milhões de pessoas juntam-se à população urbana mundial, o que significa uma quantidade de população que equivale a sete cidades do tamanho de Chicago, ou a cinco do tamanho de Londres. Refere, também, que 54% da população mundial vive em áreas urbanas e a média na Europa é de 70%. Assistimos, de facto, a que as pessoas procuram nas cidades a prosperidade, a melhoria de vida, as oportunidades de formação e de emprego, os recursos para o bem-estar na saúde, na assistência social, o lazer, a cultura e a educação.

É neste plano que faz sentido falar de cidades inclusivas. O que é uma cidade inclusiva? Segundo Balbo (2003), uma cidade inclusiva é a que promove o crescimento com equidade. É um lugar onde todos, independentemente dos seus meios económicos, do género, raça, etnia ou religião, está habilitado e capacitado para participar plenamente nas oportunidades sociais, económicas e políticas que as cidades têm para oferecer.

Autores como Glaeser (2011) e Kobrin (1997) referem, mesmo, numa visão muito otimista, os seguintes conceitos: o primeiro autor, que as cidades para além de serem os espaços ideais para a circulação das ideias e para o exercício da liberdade, podem tornar as pessoas mais ricas, mais inteligentes, mais saudáveis, mais ecológicas e mais felizes; o segundo, numa perspetiva de uma nova organização social e política, refere que as cidades, pela autonomia face aos governos centrais, estão a fazer um caminho que as aproximará de um modelo de governo local forte em que se decidirá muito da globalização. No entanto, apesar dessas visões mais otimistas, outros autores contrapõem entendimentos, porventura, mais realistas e circunstanciais, como é o caso de Wacquant (2013), que fala, numa das suas publicações, "Nos Condenados da Cidade", onde alude à cidade como o lugar dos conflitos éticos, da pobreza, do desemprego em massa, dos problemas habitacionais, da violência, da marginalização e da guetização, problemas que, segundo o autor, se têm agravado na medida em que o Estado Social está em crise.

No relatório do programa HABITAT das Nações Unidas, intitulado "Estado das Cidades do Mundo 2010/2011", publicado em 2012, definem-se um conjunto de ações que se devem implementar, no sentido de diminuir as desigualdades nas cidades, defendendo os autores que as autoridades municipais devem desenvolver políticas de inclusão se querem reduzir as grandes desigualdades sociais, económicas, políticas e culturais, fazendo-se esta recomendação, sobretudo, para os países em vias de desenvolvimento.

Caracteriza as cidades inclusivas como sendo lugares em que se proporcionam oportunidades de apoio e se possibilita o desenvolvimento pleno dos seus residentes, através do acesso aos transportes, à educação, à recreação, à

II Congresso_Livro.indb 86 28/08/2018 12:44:01

comunicação e ao emprego, no respeito pelas opções culturais e religiosas de cada grupo da comunidade.

2. UM DESAFIO PARA A INVESTIGAÇÃO

Ora, o desafio que se colocava era o de investigar até que ponto algumas cidades em Portugal, as que subscreveram a Carta das Cidades Educadoras (que defendem princípios da cidade inclusiva), por via de estarem associadas à Associação Internacional das Cidades Educadoras, estão a fazer esse percurso de desenvolvimento, considerando as necessidades dos cidadãos com deficiência. Como se verá adiante, em quadros inseridos adiante, existem já algumas cidades que procuram atingir esse objetivo .A investigação caracterizou-se por pretender realizar um estudo descritivo, de natureza qualitativa, enquadrado por uma metodologia comparativista e que enforma o que a literatura convencionou por designar por estudo de caso.

Parte-se do pressuposto que as governações das cidades e dos territórios estão a dar passos seguros, no sentido do combate à exclusão, no respeito pela diferença e na procura, por todos os meios, de oferecer, a todos, o acesso aos recursos da comunidade. Nesse sentido, iniciar-se-á o estudo por administrar um questionário preliminar aos municípios que, em Portugal, fazem parte da rede referida para recolher informação sobre as perceções dos respondentes acerca de:

a) quais os meios e oportunidades de formação, entretenimento e desenvolvimento pessoal que as cidades oferecem aos grupos com necessidades especiais;
b) como fomentam as cidades, em termos de planeamento, de ordenamento do espaço físico, respostas que favoreçam o acesso dos cidadãos com necessidades especiais aos espaços de convívio, de lazer, de equipamentos e serviços comunitários;
c) como são desenvolvidas as políticas locais de fomento da coesão social, por forma a incluir socialmente todos, em particular os cidadãos com necessidades especiais.

Utilizando esse universo, procurou-se aquelas que desenvolvem projetos inclusivos centrados nas populações com deficiência, procurando, através desse critério, centrar o estudo num número mais restrito de cidades portuguesas, comparando as suas políticas, os seus projetos educativos locais e o impacto desses projetos na qualidade de vida das pessoas, seguindo o critério

II Congresso_Livro.indb 87 28/08/2018 12:44:01

das cidades que melhores resultados tenham obtido num conjunto de indicadores previamente definidos relacionados com os recursos, os serviços, os níveis de participação, os projetos sócio educativos entre outros domínios que a cidade oferece a este grupo populacional. A partir destas duas unidades de estudo desenvolveu-se o que tradicionalmente se designa de estudo de caso, com recurso a entrevistas (vereadores, associações locais, pessoas com deficiência e técnicos municipais) e a recolha de documentos, procurando estabelecer o que fatores influenciam as políticas públicas locais que conduzem às boas práticas em uso. O trabalho de investigação levado a cabo insere-se, com toda a clareza, numa corrente de emancipação das pessoas com deficiência, sendo um contributo para o aprofundamento dos direitos humanos, como uma forma de se explorarem oportunidades de favorecer a igualdade de oportunidade e a equidade, dando maior visibilidade a um problema que exige uma abordagem ao nível da inclusão social.

3. RESULTADOS OBTIDOS

Com a aplicação do referido questionário, a que responderam 31 cidades de um universo de 57, foi possível selecionar as duas cidades e os dois municípios com maior potencial inclusivo. Os critérios para essa seleção tiveram, sobretudo, relação com os recursos e os serviços disponíveis na cidade e o acesso aos mesmos (por exemplo: transportes, acessibilidades, acesso à informação, recursos educativos e formativos tempos livres, cultura, desporto, saúde, emprego e habitação, etc.)

Pelos scores que se obtiveram no questionário, pode dividir-se os processos de inclusão em três tipos padrão. As cidades que estão ainda num **estádio embrionário,** que estão agora a despertar para o problema mas não têm trabalho relevante no terreno, as cidades que estão num **estádio de arranque** das ações e das medidas inclusivas, mas que ainda necessitam percorrer todo um caminho de concretização mais consistente e, finalmente, as cidades que estão num **estádio de desenvolvimento**, já arrancaram, têm trabalho no terreno, está assumido no seu projeto politico e de desenvolvimento, têm dispositivos e meios que já as distinguem dos estádios anteriores e conseguiram montar um processo de envolvimento ao nível local, das instituições, das entidades, das escolas, das associações de e para as pessoas com necessidades especiais e entendem o trabalho feito como um processo em desenvolvimento que carece de continuidade e de mais meios para progredir. Podemos verificar no quadro 1 o panorama da inclusão por áreas temáticas.

II Congresso_Livro.indb 88 28/08/2018 12:44:01

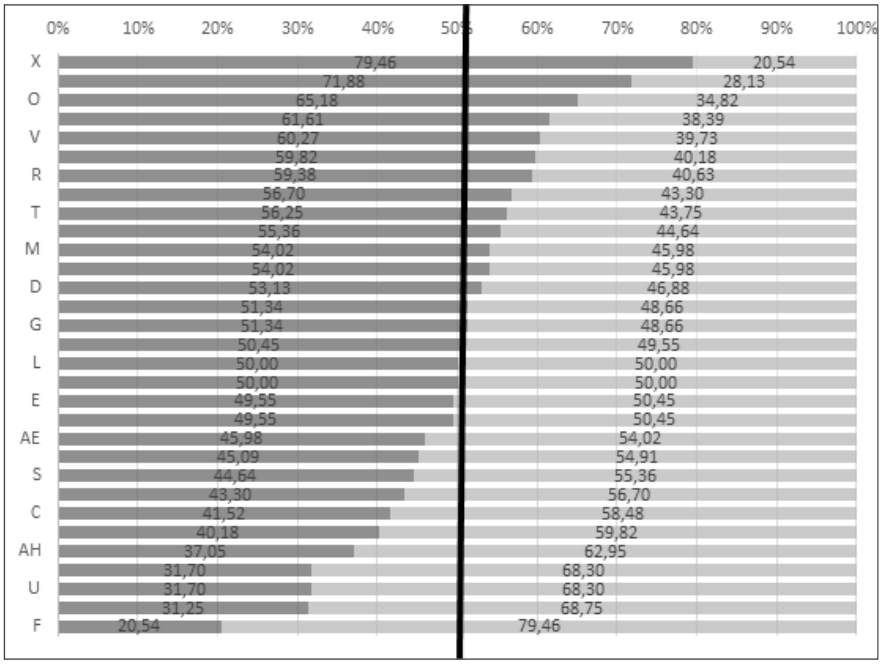


Gráfico 1– Escala ordenada das cidades conforme o potencial de inclusão

As duas cidades, unidades de estudo, são cidades médias com alguns problemas de exclusão, muito conscientes da necessidade de promover a inclusão dos grupos mais marginalizados, que para o caso desenvolvem políticas com uma matriz fortemente social que se reflete nos projetos, nas medidas e ações que são levadas a cabo e que estão em linha com as recomendações dos autores que estudam as cidades inclusivas. Apoiam-se muito nos recursos endógenos e que desenvolvem processos de liderança que mobilizam a comunidade e que têm conseguido transformar e mudar a realidade, não sem dificuldades, no sentido de criar melhores condições de vida para os cidadãos em geral e em particular para os que, têm necessidades especiais. O motor da mudança, é uma forte e clara opção política de curto, médio e longo prazo, um forte empenho dos atores políticos e de uma forte articulação com os quadros técnicos, na constante procura de novos meios e de melhores soluções. Outra componente que ajuda a fazer de uma cidade, uma cidade inclusiva, é a sua relação com redes internacionais e o desenvolvimento dos projetos socioeducativos que funcionem como estratégia de mobilização para a transformação

II Congresso_Livro.indb 89 28/08/2018 12:44:01

das realidades. Contudo, uma das áreas que requer ainda maior empenho e trabalho, técnico e político, das várias partes implicadas, mesmo em ambas as cidades, seja a participação dos interessados nos processos de mudança e na captação de meios acrescidos para o processo de transformação das cidades, num tempo compatível com a expetativa das pessoas e da sociedade.

Quadro 1– Análise das áreas fortes e fracas

Áreas Fortes	Áreas Emergentes	Áreas Fracas	Áreas muito fracas
Educação e formação	Serviços sociais	Acessibilidades edifícios	Plano estratégico de promoção da acessibilidade
Convívio social	Serviços gerais	Barreiras arquitetónicas	Habitação
	Serviços de saúde	Transportes	
	Acesso à informação	Tempos livres, desporto, cultura	
	Estudos e diagnóstico	Trabalho	

4. CONCLUSÕES

Tendo em conta os resultados do presente estudo, ficaram demonstradas algumas potencialidades que as cidades comportam, enquanto espaço privilegiado para a inclusão, senão vejam-se alguns dos resultados:

- Maior concentração dos recursos e dos meios, sendo muito nítido que quanto maior a concentração populacional mais meios e recursos se concentram a favor das populações;
- A integração das cidades em áreas intermunicipais de certa densidade populacional favorece que alguns dos problemas se possam trabalhar através de projetos intermunicipais;
- Quanto maiores os aglomerados populacionais maiores os níveis de participação e de parcerias locais;

II Congresso_Livro.indb 90 28/08/2018 12:44:01

- Não se encontram muitas diferenças, conforme o volume dos aglomerados populacionais, quando se tratam de dispositivos de apoio universais, como é o caso das escolas ou das IPSS e dos seus dispositivos de apoio, ou quando se tratam de dispositivos que implicam captação de verbas nacionais ou europeias, como é o caso do programa RAMPA (Planos de Acessibilidades).
- Quanto mais pequenos os territórios e mais isolados, mais condicionados estão os processos de inclusão.

Para refletir sobre estes resultados poder-se-á recorrer ao conceito de "efeito-cidades" introduzido por Cabral, Silva, e Saraiva (2008), que o utilizaram para explicar a participação cívica, tendo em conta a dimensão dos aglomerados populacionais. Nesse sentido, concluíram que viver numa cidade grande, média ou pequena afeta os direitos e os deveres de cidadania.

Os fatores que interferem são, segundo os autores, a proximidade dos decisores, a densidade populacional que permite contactos mais frequentes com o outro, com o que é "estranho" e, à medida que cresce o aglomerado populacional, aumenta a mobilização cívica, quanto maior os aglomerados, maior a dinâmica associativa.

BIBLIOGRAFIA

ANTARES CONSULTING. (2006). *Estudio del Agravio Comparativo Económico de la Personas con Discapacidad de Ciudad de Barcelona. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona*. Instituto Municipal de Personas con Discapacidad. BALBO, M., JORDÁN, R., e SIMIONI, D. (2003). La Ciudad Inclusiva. Santiago do Chile: Nações Unidas.

BOHIGAS, O. (2013). Ciudad, Urbanismo Y Educación. (Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, Entrevistador)

CABRAL, M., SILVA, F. e SARAIVA, T. (2008), *Cidade e Cidadania. Governança Urbana e Participação Cidadã em Perspectiva Comparada.* Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais

CONVENÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. (13 de Dezembro de 2006). "Gabinete de Documentação e Direito Comparado". Obtido em 1 de Novembro de 2014, de http://direitoshumanos.gddc.pt/3_7/III-PAG3_7_1.htm

DECLARAÇÃO DE BARCELONA. (1995). "Obtido em 12 de Dezembro de 2015, de La Ciudad y las personas con Disminución": http://aviles.es/documents/12305/35411/20070105091512_Declaraci%C3%B3n+de+Barcelona.pdf/07b2f041-1817-4850-9c1a-66f9566b4aef

II Congresso_Livro.indb 91 28/08/2018 12:44:02

DECLARAÇÃO DE LISBOA. (31 de Julho de 2015). "Obtido de Congresso Equidade e Inclusão na Educação": http://isec2015lisbon-pt.weebly.com/declaraccedilatildeo-de-lisboa-sobre-equidade-educativa.html

FOESSA, F. (2008). *VI Informe sobre Exclusion y Desarrollo Social en España 2008.* Madrid: Cáritas Española.

GLAESER, E. (2011). *The Triumph of The City:How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier* . London: Macmillan.

HUNTER, B. (2000). "Social exclusion, social capital, and indigenous australians: measuring the social costs of unemployment". (C. f. Research, Ed.) Discussion Paper, n.º 204, 1-41.

KOBRIN, S. (1997). *The Architecture of Globalization: State Sovereignty in a Glabalization and International Business.* New York: University Press.

LORENZO, R. (2005). *Discapacidad, Exclusión Social e Cidadanía. Em J. Tezanos, Tendencias en Exclusion Social y Politicas de Solidariedad* (pp. 177-198). Madrid: Editora Sistema.

NAÇÕES UNIDAS. (2012). "Estado das Cidades do Mundo 2011/2012-Unindo o Urbano Dividido". Obtido em 24 de Abril de 2014, de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100408_cidadesdomundo_portugues.pdf

PROENÇA, C. (2005). *A Exclusão Social em Cabo Verde: uma abordagem preliminar*. ACEP – Associação para a Cooperação entre Povos, 1-73.

SASSAKI, R. (2003). *Inclusão – construindo uma sociedade para todos*. Rio de Janeiro: WVA.

Subirats, J. (2006). *Fragilidade Vecinas – Narraciones Biográficas de Exclusão Social Urbana*. Barcelona: Icara editorial.

TEIXEIRA, A. (2015). "Mais Poder para as Cidades". *XXI Ter Opinião*, 4, 8-11.

WACQUANT, L. (2013). *Los Condenados de la Ciudad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

II Congresso_Livro.indb 92 28/08/2018 12:44:02

A SEGURANÇA ALIMENTAR NAS RELAÇÕES DE CONSUMO: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Danilo Henrique Nunes[51]
Lucas de Souza Lehfeld[52]

Afiliação: Universidade de Ribeirão Preto (Lucas de Souza Lehfeld e Danilo Henrique Nunes)

Rsumo: Uma das grandes preocupações relacionadas à dignidade da pessoa humana em âmbito global consiste na segurança alimentar dos indivíduos, aspecto considerado indispensável para o seu devido desenvolvimento físico e intelectual, alcançando o bem-estar, maior qualidade de vida e exercendo a manutenção da saúde e da própria vida. O presente estudo analisa, portanto, a partir do método hipotético-dedutivo e pesquisa bibliográfica, a segurança alimentar nas relações de consumo, buscando contemplar as políticas públicas que visam efetivar o direito social à alimentação adequada. O Código de Defesa do Consumidor determina quais são os alimentos impróprios para o consumo, bem como impõe sanções à cadeia de fornecedores que os disponibilizam no mercado. Órgãos como a ANVISA, o Ministério da Saúde e o da Agricultura devem realizar a fiscalização e monitoramento quanto ao cumprimento das normas protetivas ao direito humano fundamental à alimentação adequada, bem como à concreção de políticas públicas setoriais neste sentido.

---

[51] Mestrando em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP).

[52] Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra, Professor do Mestrado em Direito da Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP.

II Congresso_Livro.indb 93 28/08/2018 12:44:02

Palavras-chave: Segurança Alimentar; Direito Humano à Alimentação Adequada; Políticas Públicas.

1. INTRODUÇÃO

Os Direitos Humanos são amplamente valorizados na contemporaneidade, visto que os mesmos são contemplados pela perspectiva de oferecimento das condições básicas de vida a todos os seres humanos, com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana. Dentro dos Direitos Humanos, encontram-se o direito à vida, liberdade, saúde, educação, moradia e, evidentemente, um direito amplamente relacionado à qualidade de vida e ao bem-estar, bem como à própria saúde e segurança do indivíduo humano: O direito à alimentação adequada.

A alimentação é uma atividade indispensável para a sobrevivência do ser humano, sendo responsável pelo desenvolvimento do indivíduo. Dentro desse contexto, além de ser considerada um direito humano, a alimentação é considerada um direito fundamental social. Todavia, não basta que os indivíduos tenham acesso aos alimentos, mas também que eles sejam adequados para a manutenção da vida humana.

São fundamentadas perspectivas envolvendo a Segurança Alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), preceitos de ampla preocupação internacional no âmbito alimentar, social e jurídico para toda a humanidade. Conforme apontado na Política Nacional de Segurança Alimentar brasileira, todos os indivíduos que vivem no território brasileiro devem ser beneficiados pelos esforços públicos realizados no sentido de assegurar uma alimentação de qualidade.

O presente estudo busca analisar a Segurança Alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada dentro de diferentes contextos, sendo que o principal diz respeito à segurança alimentar nas relações de consumo, sobretudo diante dos elementos dispostos nas relações de consumo, tuteladas pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC). Ademais, destacam-se ainda outras políticas públicas concentradas no âmbito do oferecimento da segurança alimentar e do acesso ao direito de alimentação adequada a todos os indivíduos, como os programas que buscam o oferecimento de alimentos adequados para os indivíduos, como a Política Nacional de Segurança Alimentar.

II Congresso_Livro.indb 94 28/08/2018 12:44:02

2. A SEGURANÇA ALIMENTAR: CONCEITO E CONTEXTUALIZAÇÃO NAS RELAÇÕES DE CONSUMO

A Segurança Alimentar pode ser caracterizada pela garantia de todos ao acesso de alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem comprometer o sistema alimentar futuro (BERALDO, 2009). A concepção de segurança alimentar está intimamente relacionada à construção do bem-estar social e equidade em relação ao acesso ao alimento. O conceito, de tal forma, está vinculado ao de sustentabilidade, que diz respeito às satisfações da geração presente sem comprometer as necessidades das futuras.

Para Manglia (2009), a segurança alimentar era compreendida como uma política consistente na armazenagem estratégica, segura e adequada de alimentos, e não como um direito de todo o ser humano a ter acesso a uma alimentação saudável, de modo que seu foco tradicional estava no alimento e não no ser humano propriamente dito. Entretanto, a autora ressalta que o conceito passou a ganhar um novo corpo a partir de 1983, quando a Organização de Alimentos e Agricultura das Nações Unidas (FAO) apresentou que a segurança alimentar está balizada em três objetivos: (1) oferta adequada de alimentos; (2) estabilidade da oferta e dos mercados de alimentos; (3) segurança no acesso aos alimentos ofertados.

A autora supramencionada destaca ainda que a sustentabilidade passou a ser incorporada no conceito da segurança alimentar a partir da década de 1990, em meio às constantes discussões acerca do meio ambiente, englobando as noções de alimento seguro, qualidade do alimento, balanceamento da dieta, informações sobre os alimentos e opções de hábitos alimentares em modos de vida. Segurança alimentar, assim, passou a ser inserida no contexto do direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e à satisfação de outras necessidades básicas, sendo estimulada a partir da assistência ao uso adequado de água, saneamento, saúde pública, aleitamento e cuidado no preparo dos alimentos.

Santos (2011) aponta que a regulamentação da segurança alimentar em âmbito nacional é promovida pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), legislação que visa a organização do mercado, preservação e fiscalização das relações consumeristas, além da organização de órgãos e entidades que tratam do monitoramento das exigências para a segurança alimentar e tutela dos direitos do consumidor de alimentos, como o Ministério da Saúde, a Anvisa e o Ministério da Agricultura.

II Congresso_Livro.indb 95 28/08/2018 12:44:02

O parágrafo 6.º do artigo 18 do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/90) faz valer a segurança alimentar, considerando que:

> Art. 18. [...]
> *§ 6.º São impróprios ao uso e consumo: I – os produtos cujos prazos de validade estejam vencidos; II – os produtos deteriorados, alterados, adulterados, avariados, falsificados, corrompidos, fraudados, nocivos à vida ou à saúde, perigosos ou, ainda, aqueles em desacordo com as normas regulamentares de fabricação, distribuição ou apresentação; III – os produtos que, por qualquer motivo, se revelem inadequados ao fim a que se destinam.*

O artigo 9.º do referido diploma legislativo, ademais, impõe sanção aos fornecedores que tem conhecimentos acerca dos danos que podem ser provocados por um determinado produto à saúde e ainda assim disponibilizam tal produto no mercado sem a prestação de esclarecimento ao consumidor:

> Art. 9.º *O fornecedor de produtos e serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança deverá informar, de maneira ostensiva e adequada, a respeito da sua nocividade ou periculosidade, sem prejuízo da adoção de outras medidas cabíveis em cada caso concreto.*

De acordo com Santos (2011) é indispensável que sejam contempladas também as condições sob as quais o comerciante armazena ou expõe a venda de um produto, com embalagens que não possam ser danificadas e com o produto alimentar não sendo exposto a qualquer risco de contaminação ou deterioração. Para reforçar as medidas de segurança alimentar, assim, o fornecedor imediato de produtos in natura, tem responsabilidade direta perante o consumidor quanto à devida qualidade do produto. De tal modo, o CDC promove em âmbito nacional a formalização da segurança alimentar no âmbito legal, protegendo os indivíduos de abusos e de alimentos que possam colocar em risco sua saúde, segurança e bem-estar, atendendo aos preceitos do Direito à Alimentação Adequada. O autor, entretanto, levanta questão importante:

> *A ação em conjunto dessas atividades com a ANVISA oferece maior proteção aos consumidores que possuem informações necessárias para acautelar seus direitos e adquirem maior proximidade com os órgãos de proteção. Ocorre que, na conjuntura atual deparamos com a falta de interação entre o poder público, sociedade civil, projetos específicos voltados para a educação da comunidade e fiscalização dos gêneros alimentícios* (SANTOS, 2011, p. 343).

II Congresso_Livro.indb 96 28/08/2018 12:44:02

Diante de tal apresentação, é importante destacar os ensinamentos de Bobbio (1992), o qual contempla que é característica do Estado Democrático de Direito atender à vontade geral, uma vez que esta comanda cada um, sendo necessário colocar o Estado de modo permanentemente proativo em função de toda sociedade. Dentro desse contexto, o Poder Público deve empregar esforços para garantir a Segurança Alimentar e o direito fundamental social e humano à uma alimentação de qualidade. Tais ações podem ser traduzidas através das políticas públicas, conforme será apresentado a seguir.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

3.1. Caracterização de Políticas Públicas

Para que possa ser analisada a ação estatal para a concretização da segurança alimentar e do direito à alimentação adequada, é indispensável que sejam analisadas as políticas públicas em caráter geral. Apesar de em sua sintaxe o significado ser claro, existe mais de uma compreensão acerca do significado de Políticas Públicas. Por conseguinte, é difícil apontar qual seria o conceito correto. Noções de certo e errado divergem conforme autoria e de acordo com pontos de vista. Mead (1995), por exemplo, clarifica as políticas públicas como sendo aquelas implantadas pelos governos para promover ações que influenciarão diretamente no cotidiano do povo.

Já Souza (2006) apresenta outro ponto de vista, onde coloca como ponto principal das políticas públicas a necessidade de ofertar resposta para questionamentos acerca de quem sai ganhando com elas, por qual motivo e qual diferença de fato fará para a sociedade. Esta aproximação coloca em um pedestal o racionalismo acerca dos procedimentos empenhados pelas políticas públicas e por vezes sofre retaliação por parte de demais teóricos, defendendo estes que assim perde-se o âmago das políticas públicas e todas as ideias que a permeiam. A abordagem em questão foca no governo, diminuindo a importância do agente principal impactado pelo resultado das políticas públicas: o povo.

O autor supramencionado ainda discorre sobre os teóricos que explicam as políticas públicas como um solucionador de problemas que aparecem dentro da sociedade. A política pública nada mais é, então, do que uma implementação para amenizar ou findar problemas públicos. Lowi (1964) foi o responsável por denominar um dos mais famigerados conceitos de políticas públicas, considerando que elas, na realidade, fazem "política". A frase em questão pode

II Congresso_Livro.indb 97 28/08/2018 12:44:02

ser interpretada como que determinadas políticas públicas terão ou não apoio de maneiras diferenciadas, e as deliberações acerca delas caberão a diferentes setores, conforme suas necessidades.

Concebe-se, então, que o Estado é um agente responsável por realizar ações para entregar ao civil aquilo que previamente foi decidido pelos poderes pertinentes. Boneti (2007) expõe sua opinião sobre as definições de políticas públicas ao elaborar que:

> *Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos* (BONETI, 2007, p. 74).

As políticas públicas são elaboradas para sanar as necessidades do povo e oferecer aos menos abastados condições para se tornar membro ativo da sociedade, entretanto os interesses que correm por de trás da formulação destas políticas também visam beneficiar os que possuem maior parcela de poder.

Guareschi (2004, p. 180) apresenta em sua obra outra maneira de denominar as políticas públicas, como " o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público". O autor defende que as políticas públicas tratam de transformar o que é assunto privado de cada cidadão em um aspecto de preocupação coletiva e pública, promovendo ações que garantirão os direitos dos indivíduos perante a sociedade geral.

Em sentido estrito, podemos compreender as políticas públicas como uma área do conhecimento que visa exclusivamente analisar a ação governamental e demandar que o governo exerça alguma atividade acerca de determinada matéria pertinente a sociedade, além de propor alterações para tais ações de modo que elas possam ser mais produtivas de acordo com o clamor público. O processo de formulação de política pública é uma maneira pelo do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, produzindo resultados ou mudanças desejadas na sociedade (SOUZA, 2003). Política Pública, assim, pode ser compreendida como tudo aquilo que o governo faz ou deixa de fazer.

II Congresso_Livro.indb 98 28/08/2018 12:44:02

3.2. As Políticas Públicas para a Segurança Alimentar em Âmbito Nacional

Santos *et al*. (2007) analisaram o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) (instituído pela lei n.º 6.231/76 e do DL n.º 5/91), priorizando o atendimento aos trabalhadores de baixa renda (que usufruem de um salário máximo de 5 salários mínimos ao mês). O PAT tem dentre seus objetivos melhorar as condições nutricionais e qualidade de vida dos trabalhadores, oferecendo benefícios para a pessoa jurídica optante pelo mesmo. Entretanto, os autores, identificaram que:

> *O PAT em sua origem não contemplou a educação alimentar nas suas diretrizes básicas. Essa lacuna só foi preenchida recentemente. Uma cartilha sobre educação alimentar elaborada pelo Ministério do Trabalho e Emprego foi distribuída. Fruto das discussões do Grupo Temático de Educação Alimentar, constituído no âmbito da Comissão Tripartite, a cartilha tem como pano de fundo o quadro nutricional atual da população brasileira. A inserção da educação alimentar reflete uma tentativa de deslocar a alimentação do trabalhador do foco genuinamente energético para um enfoque de promoção à saúde e/ou prevenção de enfermidades* (SANTOS *et al*., 2007, pp. 1942-1943).

De acordo com o diagnóstico promovido pelos autores supramencionados, ainda que mudanças importantes tenham sido introduzidas no programa, é indispensável que a avaliação do PAT se constitua como uma atividade básica e contínua por parte do governo buscando assegurar a Segurança Alimentar dos trabalhadores beneficiados pela política pública, permitindo uma reorientação a partir das falhas evidenciadas na formulação de tal política, sobretudo conscientizando os trabalhadores quanto às concepções envolvidas no direito à alimentação adequada.

Já Gonçalves *et al.* (2011) buscaram analisar as políticas públicas de segurança alimentar no Brasil a partir do Programa Restaurantes Populares, introduzido no Brasil a partir da década de 1990 através da implantação de unidades de alimentação em centros urbanos e em locais onde há a ampla circulação de indivíduos sob risco de integração alimentar, assegurando o fornecimento de alimentos de qualidade para a população de baixa renda, oferecendo refeições prontas, balanceadas no quesito nutricional, com cardápios variados constituídos de processos seguros de manuseios a preços acessíveis, agregando dignidade ao ato de se alimentar. Em sua análise, os autores evidenciaram que:

II Congresso_Livro.indb 99 28/08/2018 12:44:02

> *A implementação de uma política pública de segurança alimentar demanda um conjunto de programas articulado com outras ações de garantia da segurança alimentar e nutricional, como projetos e ações de inclusão social e assistência, merenda escolar e distribuição de alimentos à população carente, de forma a potencializar efetividade e eficácia dos programas. Embora a cobertura dos restaurantes populares ainda seja baixa em relação à população em situação de insegurança alimentar no país, os dados permitiram uma avaliação preliminar da efetividade da política pública* (GONÇALVES *et al.*, 2011, p. 109).

De tal modo, embora sejam evidenciados fatores que condicionam à uma necessidade de melhoria do Programa Restaurantes Populares (sobretudo devido à sua cobertura e alcance do público-alvo), tal política pública é considerada uma das principais em âmbito nacional, devendo sua implementação ser constante para que resultados mais positivos sejam alcançados.

Diante da análise de tais políticas públicas, cumpre-se, por fim, analisar ainda o DL n.º 7.272, que cria o Sistema Nacional de Segurança Nutricional (SISAN), buscando assegurar o direito humano à alimentação adequada, além de instituir a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Conforme disposto no artigo 5.º da referida legislação, a PNSAN deve contemplar todas as pessoas que vivem no território nacional. Abaixo, são apresentados seus principais objetivos:

> Art. 4.º *Constituem objetivos específicos da PNSAN: I – identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil; II – articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade; III – promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional; e IV – incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais.*

De tal modo, a promoção de políticas públicas que visam a segurança alimentar e o acesso aos alimentos adequados é uma das prioridades do Estado brasileiro. Essas políticas públicas sempre devem contemplar as pessoas em situação de vulnerabilidade ou as que não encontram situações favoráveis para a obtenção

II Congresso_Livro.indb 100 28/08/2018 12:44:02

dos alimentos adequados à manutenção de suas vidas. O Poder Público, assim, se posiciona dentro do contexto das políticas públicas em Segurança Alimentar, visando a tomada de ações concretas que traduzem o direito a uma alimentação adequada como direito fundamental social e direito humano.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo realizou uma ampla abordagem acerca da Segurança Alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), sob a perspectiva de sua enquanto direito fundamental. Mesmo diante da realização de uma série de avanços, programas e mudanças em âmbito internacional, a fome continua sendo um grave problema enfrentado pela humanidade, no mesmo sentido que determinados pontos envolvendo a insegurança alimentar e o oferecimento de alimentos impróprios e inadequados ao consumo humano (como aqueles que podem ter sido expostos ao risco de contaminação, por exemplo) constituem-se como um desafio para a efetivação do DHAA.

Ainda que a Segurança Alimentar e o DHAA se caracterizem como preocupações de responsabilidade internacional e independam de legislações municipais, estaduais e nacionais, as políticas públicas se traduzem em ações concretas com o intuito de assegurar tais direitos, sobretudo diante das pessoas que se encontram em estado de vulnerabilidade ou que não contam com recursos suficientes para a obtenção de alimentos nutritivos tão necessários para a manutenção de sua saúde e sobrevivência. As políticas públicas envolvidas em tal tópico, de tal modo, são contempladas como as ações realizadas pelo Estado com o intuito de assegurar tais direitos fundamentais sociais e humanos.

Um dos principais pontos analisados no presente estudo deu-se na análise da Segurança Alimentar sob a perspectiva das relações de consumo. O Código de Defesa do Consumidor (CDC) determina quais são os alimentos impróprios para o consumo, bem como impõe sanções aos fornecedores que, sabendo que o alimento ofertado promove a insegurança alimentar, disponibilizam à população mesmo assim. Órgãos como a ANVISA, o Ministério da Saúde e o Ministério da Agricultura realizam o trabalho de fiscalização e monitoramento do cumprimento dos preceitos estabelecidos para a Segurança Alimentar.

Dentre as políticas públicas analisadas, deu-se destaque ao Programa Restaurantes Populares, que possibilita em áreas estratégicas um cardápio nutritivo a um preço baixo. Essa política permite que pessoas em condição de vulnerabilidade, como por exemplo os desabrigados, possam ter acesso à uma alimentação

II Congresso_Livro.indb 101 28/08/2018 12:44:02

adequada. Embora o programa tenha muito a evoluir, os resultados alcançados pelo mesmo são relativamente satisfatórios.

É indispensável que sejam implantadas novas políticas públicas e que sejam implementadas as políticas públicas já existentes para que seja assegurado o Direito Humano à Alimentação Adequada e à Segurança Alimentar para todos os indivíduos que vivem no território brasileiro. Essa é uma das perspectivas globais para que tais direitos humanos, fundamentais e sociais sejam devidamente cumpridos e assegurados pelas autoridades estatais.

BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, R. B. *Direitos Fundamentais e Direitos Humanos: a questão relacional.* Rev. Esc. Direito, Pelotas, v. 6, n.º 1, 2005.

BERALDO, N. A. S. *Agricultores quilombolas, mediadores sociais e segurança alimentar: uma análise a partir das condições e estratégias de acesso aos alimentos da comunidade Moçambique/RS.* Dissertação (Mestrado). Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural – UFRGS, 2009.

BONETTI, L. W. *Políticas públicas por dentro.* Ijuí: Unijuí, 2007.

FERREIRA FILHO, M. G. *Direitos humanos fundamentais.* 7.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GONÇALVES, M. P. *et al.* "Políticas públicas de segurança alimentar no Brasil: Uma análise do Programa de Restaurantes Populares". *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 1, n.º 1, p. 92-111, 2011.

GUARESCHI, N. "Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência". In: STREY, M (Org.). *Violência, gênero e políticas públicas*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

LOWI, T. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory". *World Politics*, v. 16, 1964.

MANIGLIA, E. *As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar.* São Paulo: Editora UNESP/Cultura Acadêmica, 2009.

MEAD, L. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits". *Policy Currents*, fev. 1995.

SANTOS, C. M. B. "Segurança Alimentar e Rotulagem de Alimentos sob a perspectiva do Código de Defesa do Consumidor Brasileiro". *Percurso Acadêmico*, Belo Horizonte, v. 1, n.º 1, p. 327-346, jul./dez. 2011.

SANTOS, L. M. *et al.* "Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 2 – Programa de Alimentação do Trabalhador". *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n.º 8, p. 1931-1945, ago. 2007.

SOUZA, C. "Política Públicas: uma revisão da literatura". *Sociologias*, Porto Alegre, 2006.

_____. "Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa". *Caderno CRH*, Salvador, n.º 39, jul./dez. 2003.

II Congresso_Livro.indb 102 28/08/2018 12:44:02

TEMA II

Pobreza e Exclusão

II Congresso_Livro.indb 103 28/08/2018 12:44:02

II Congresso_Livro.indb 104 28/08/2018 12:44:02

DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO BRASIL E O "SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL"

Herbert Fabricio Tortorelli Quadrado[53]

Afiliação: Universidade de São Paulo – USP

Resumo: O presente artigo tem a intenção de contribuir para a formação de uma cultura, educação e conscientização de direitos se valendo de informações que podem reforçar lutas e demandas da sociedade civil, relacionadas ao direito à alimentação adequada para todos os indivíduos ou grupos nos diferentes contextos e realidades do Brasil. Então, como um norte, analisaremos o "Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional" – SISAN, instituído através da "Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional" – LOSAN, Lei n.º 11.346/2006, considerando como objetivo primordial deste sistema a garantia ao direito humano fundamental à alimentação adequada. Ainda, considerando o direito à alimentação adequada como um direito fundamental e humano. Analisaremos os principais marcos internacionais e a influência destes na legislação brasileira, bem como a evolução histórica do conceito de segurança alimentar e nutricional e por fim, exemplos de políticas públicas derivadas desse sistema.

Palavras-Chave: direito; alimentação; adequada; SISAN.

[53] Aluno do curso de pós-graduação lato sensu em "Direito Civil – Novos Paradigmas Hermenêuticos nas Relações Privadas" pela USP.

II Congresso_Livro.indb 105 28/08/2018 12:44:02

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E O ATUAL CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Começamos pela a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), momento em que a expressão segurança alimentar começou a ser utilizada na Europa. Naquela época, o conceito estava intimamente relacionado com o de segurança nacional e com a capacidade de cada país produzir sua própria alimentação, de forma a não ficar vulnerável a possíveis embargos ou sanções internacionais devido a questões políticas ou militares.

No entanto, o conceito ganha força a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), notadamente a partir da constituição da "Organização das Nações Unidas" – ONU em 1945. Nessa época, nos recém-criados organismos internacionais, já se podia observar a tensão política entre aqueles que entendiam o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano, por exemplo, a "Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura" – FAO e ainda aqueles que compreendiam que a segurança alimentar seria garantida por mecanismos de mercado, tais como, o "Fundo Monetário Internacional" – FMI e o "Banco Mundial".

Após a Segunda Guerra, a segurança alimentar foi tratada, de forma hegemônica como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos. A partir dessa compreensão, foram instituídas iniciativas de promoção de assistência alimentar que utilizavam, em geral, os excedentes de produção dos países ricos. O fato é que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, o aumento da produção de alimentos do planeta cresceu muito mas, não foi acompanhada pelo declínio da fome mundial como se imaginava[54].

No início da década de 1970, a crise mundial de produção de alimentos levou a "Conferência Mundial de Alimentação" de 1974 a identificar que a garantia da segurança alimentar teria que passar por uma política de armazenamento estratégico e de oferta de alimentos, associada à proposta de aumento da produção de alimentos, ou seja, não era suficiente apenas produzir alimentos, era preciso também garantir a regularidade do abastecimento e sua estocagem correta.

Vale ressaltar que, a partir dos anos 1980, os ganhos contínuos de produtividade na agricultura continuaram gerando excedentes de produção e

[54] De fato, a fome que persiste e assola diversas regiões do planeta, estimasse que aproximadamente 815 milhões de pessoas sofram de fome crônica no mundo, conforme estimativa feita pela "ONU", em seu relatório anual sobre a segurança alimentar e nutricional (publicado em 15/09/2017), divulgada pela "FAO".

II Congresso_Livro.indb 106 28/08/2018 12:44:02

aumento de estoques, resultando na queda dos preços dos alimentos. Os excedentes alimentares foram colocados no mercado sob a forma de alimentos industrializados, sem erradicação da fome.

Nessa década se reconhece que uma das principais causas da insegurança alimentar da população era a falta de garantia de acesso físico e econômico aos alimentos, em decorrência da pobreza e da falta de acesso aos recursos necessários, principalmente acesso à renda e à terra/território. Assim, o conceito de segurança alimentar passou a ser relacionado com a garantia do acesso físico e econômico de todas as pessoas a quantidades suficientes de alimentos de forma permanente.

No final da década de 1980 e início da década de 1990, o conceito de segurança alimentar passou a incorporar também as noções de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente) e de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável. Essa visão foi consolidada nas declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela "FAO" e pela "Organização Mundial da Saúde" – OMS. Temos por certo que, nesse momento, consolida-se o aspecto nutricional e sanitário ao conceito, que passa a ser denominado "Segurança Alimentar e Nutricional".

A partir do início da década de 1990, consolida-se um forte movimento em direção à reafirmação do direito humano à alimentação adequada, conforme previsto na "Declaração Universal dos Direitos Humanos" (1948) e no "Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais" (1966). A expressão "direito humano à alimentação adequada" tem origem no "Pacto Internacional dos Direito Econômicos, Sociais e Culturais" ratificado pelo Brasil e introduzido em nosso ordenamento através do Decreto Legislativo N.º 591/1992.

Um passo importante para isso foi a realização da "Conferência Internacional de Direitos Humanos em Viena" em 1993, que reafirmou a indivisibilidade dos direitos humanos. Também temos a "Cúpula Mundial da Alimentação", organizada pela FAO e realizada em Roma em 1996, que associou definitivamente o papel fundamental do direito humano à alimentação adequada à garantia da segurança alimentar e nutricional.

No Brasil, o conceito de segurança alimentar e nutricional vem sendo debatido há muitos anos. Antes do advento da Lei n.º 11.346/2006 era conceituado como sendo "a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas

II Congresso_Livro.indb 107 28/08/2018 12:44:02

alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna[55]".

De acordo com o conceito acima, podemos perceber que, para o seu completo entendimento, devemos analisá-los sob duas dimensões. A primeira se refere aos processos de disponibilidade (produção, comercialização e acesso ao alimento) e a segunda diz respeito mais diretamente à escolha, ao preparo, ao consumo alimentar e sua relação com a saúde e com a utilização biológica do alimento.

É importante ressaltar, no entanto, que o termo "Segurança Alimentar e Nutricional" somente passou a ser divulgado com mais força no Brasil após a "Cúpula Mundial de Alimentação" de 1996, e com a criação do "Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional" – FBSAN em 1998.

Não obstante, outros aspectos também devem ser considerados para um melhor entendimento do conceito, agregando-os, com a intenção de não só se obter um melhor entendimento mas, como respeito a diversidade. Referimo-nos, por exemplo, a chamada soberania alimentar. Considera-se que os países são soberanos para garantir a segurança alimentar e nutricional de seus povos, devendo respeitar as diversas características culturais manifestadas no ato de se alimentar.

Todos os conceitos mencionados anteriormente foram incorporados na ocasião da "II Conferência Nacional de SAN", realizada em Olinda (Pernambuco), em 2004. Atualmente, o Brasil adota o conceito contido no artigo 3.º da Lei 11.346/2006, conhecida como "Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional" – LOSAN, que passamos a analisar.

De acordo com o mencionado artigo, a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Dentre os avanços alcançados pela Lei 11.346/2006, "há que se ressaltar a participação da sociedade, que passou a ter influência na implementação de políticas públicas atinentes ao direito à alimentação" (SIQUEIRA, 2015, p.36). Esse entendimento foi afirmado na "Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional" – LOSAN, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República em 2006.

---

[55] Conceito extraído do "Documento final" da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição realizada em 1986.

II Congresso_Livro.indb 108 28/08/2018 12:44:02

Por fim, insta salientarmos que no Brasil, com o advento da Emenda Constitucional Nº 64 de 2010, o direito à alimentação, melhor dizendo, direito à alimentação adequada passou a ser figurar no rol dos direitos sociais contidos no artigo 6.º da Constituição Federal.

Essa emenda teve grande importância, pois significou uma mudança na forma com o que Governo Federal deve ver a questão da alimentação, ou seja, se antes o direito à alimentação era tratado através de modelos assistencialistas ou paternalistas, com o advento da emenda ocorreu uma mudança paradigmática, ou seja, afasta-se esse caráter assistencial ou paternalista, para se adotar o critério de que todos são titulares de direito e nesse sentido, se não respeitados os direitos os governos pode ser responsabilizados.

2. DOS ASPECTOS CONCEITUAIS DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

O direito humano à alimentação adequada é indispensável para a sobrevivência. As normas internacionais reconhecem o direito de todos à alimentação adequada, assim como o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome.

Nesse sentido, os elementos normativos podem ser encontrados detalhadamente, no "Comentário Geral 12" sobre o Artigo 11 do "Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais", segundo o qual o direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção.

Em tempo, devemos destacar que a expressão "direito humano à alimentação adequada" envolve, ainda, diversos aspectos e para sua realização plena é exigido elementos de justiça social e econômica.

Dessa forma, a diversidade de pessoas, consideradas em grupos devem ter suas necessidades atendidas de acordo com vários aspectos, por exemplo, as comunidades indígenas necessitam de terra para plantar e caçar. Já os moradores de uma cidade necessitam de trabalho, renda e acesso à água potável. As pessoas portadoras de necessidades alimentares especiais carecem de acesso e informação sobre os alimentos adequados para suas necessidades.

Ainda e no mesmo sentido, aqueles que têm recursos para comprar seus alimentos precisam de informação adequada para fazerem escolhas saudáveis e seguras, para tanto, precisam que os produtos possuam rótulos confiáveis e de fácil compreensão.

II Congresso_Livro.indb 109 28/08/2018 12:44:02

Passamos, então, oportunamente, a analisar os principais requisitos para que os alimentos sejam considerados adequados (segurança alimentar e nutricional), de acordo com os padrões internacionais já mencionados.

Em relação a disponibilidade de alimentos, esta pode ocorrer das seguintes formas: diretamente, a partir de terras produtivas, podendo as pessoas obter sua alimentação diretamente, proveniente da agricultura, pecuária ou de outros recursos naturais como pesca, caça, coleta de alimentos, ou indiretamente, a partir da possibilidade desses alimentos serem comprados na rede de comércio local.

Ainda, podemos dizer que as pessoas têm direito ao consumo apropriado de alimentos que devem obedecer a padrões alimentares. Além disso, os alimentos não devem conter toxinas, poluentes resultantes de processos agrícolas e industriais, inclusive resíduos de drogas veterinárias, hormônios, entre outros. Toda e qualquer informação a esse respeito deve estar nos rótulos dos produtos, como já mencionado.

No mesmo sentido e não menos importante, a alimentação deve incluir valores associados à preparação e ao consumo de alimentos, ou seja, implica acesso a alimentos saudáveis que tenham como atributos o sabor, variedade, cor, bem como aceitabilidade cultural como, por exemplo, respeito a questões religiosas, étnicas e às peculiaridades dos diversos grupos e indivíduos.

Já, o que diz respeito a acessibilidade ao alimento, esta pressupõe acessibilidade tanto econômica como física. A acessibilidade econômica implica em acesso aos recursos necessários para a obtenção de alimentação adequada com regularidade durante todo o ano e ainda temos a acessibilidade física, pois, a alimentação deve ser acessível a todos (lactentes, crianças, idosos, deficientes físicos, doentes terminais ou pessoas com problemas de saúde, presos, entre outros).

No mesmo sentido, devemos ressaltar que a alimentação também deve estar acessível para pessoas que vivem em áreas de difícil acesso, vítimas de desastres, vítimas de conflitos armados e guerras, aos povos indígenas e outros grupos em situação de vulnerabilidade.

Um último aspecto a ser respeitado é a estabilidade. As pessoas têm direito a regularidade na alimentação, o que implica em dizer que deve ter alimento o ano todo, e em quantidade suficiente. Em relação a esse aspecto, é dever dos entes públicos em todas as esferas suprir essa necessidade caso as pessoas não provê-las sozinho.

Como podemos notar, claramente, todos os conceitos acima narrados estão ligados à dignidade da pessoa humana, à justiça social e à realização de outros direitos (direito à terra para nela produzir alimentos, ao meio

II Congresso_Livro.indb 110 28/08/2018 12:44:03

ambiente equilibrado e saudável, à saúde, à educação, à cultura, ao emprego e à renda, entre outros). Isso aponta claramente para a necessidade de criação de programas multidisciplinares que envolvam políticas e programas sociais que atendam as necessidades atuais e das próximas gerações.

3. O "SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL"

O "Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional" – SISAN foi criado no Brasil através da "Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional" – LOSAN, Lei n.º 11.346/2006. A mencionada Lei reafirma todo o entendimento firmado internacionalmente, ou seja, que o sistema de proteção será integrado por um conjunto de órgãos em todos os níveis do Governo. Permite ainda a participação de instituições privadas, com ou sem fins lucrativos.

A Lei, em seu artigo 8.º estabelece princípios para atuação desses órgãos ou entes dentro do Sistema, são eles: universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada (referindo-se claramente a acessibilidade, estabilidade). Fornecimento de alimentos sem qualquer espécie de discriminação, respeitando-se ainda aspectos culturais, autonomia e a dignidade da pessoa. Prevê ainda como princípio, a participação social não só na formulação, mas durante a execução (acompanhamento e monitoramento), e por fim, controle de políticas públicas, planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas do governo. Por fim, ficou estabelecido ainda, como princípio, a transparência dos programas, bem como a destinação de recursos públicos e privados.

Oportunamente, passamos a relacionar e analisar que, não obstante os princípios já mencionados, no artigo 9.º da Lei, fixa as diretrizes que, devem sempre servir de base para o sistema, vejamos: promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais (reconhecendo que é um trabalho a ser feito interdisciplinarmente, não só através de legislações, mas principalmente através de politicas públicas que visem diretamente a segurança alimentar e nutricional).

Fica estabelecida a descentralização das ações, mas mantém-se a colaboração entre as esferas do governo. Fixa ainda, como diretriz o monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo. Determina, a conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população, com capacitação de recursos humanos.

II Congresso_Livro.indb 111 28/08/2018 12:44:03

Em tempo, passamos a analisar os órgãos que deverão compor a o "Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional": o Sistema será composto pela "Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional" – CNSAN e pelo "Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional" – CONSEA.

A "Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional" tem a função de indicar ao Conselho as diretrizes, bem como indicar as prioridades para elaboração e manutenção do "Plano Nacional de Segurança alimentar" e ainda avaliar o "Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional".

Antes da realização da Conferência Nacional deverão ser feitas conferências estaduais, municipais e distrital que, deverão ser convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades representantes dos entes mencionados. Nessas conferências será escolhido o delegado para integrar a Conferência Nacional.

Outro órgão de extrema importância é o "Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição" – CONSEA, órgão de assessoramento ao Presidente da República. O CONSEA tem composição mista, ou seja, 1/3 de seus membros devem ser representantes do governo, tais como Secretários Especiais que atuem diretamente com a Segurança Alimentar e Nutricional e ainda Ministros de Estados; ainda, será composto por 2/3 de representantes da sociedade civil, sendo estes indicados e aprovados na "Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional". Poderá ainda fazer parte, na qualidade de observadores, representantes dos conselhos de âmbito federal afins, membros de organismos internacionais e do Ministério Público Federal.

Ainda, o referido órgão será presidido por um de seus integrantes, desde que seja representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do Colegiado e após designado pelo Presidente da República.

Em tempo, o CONSEA é responsável pela convocação da "Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em intervalos de tempo não superiores a quatro anos e tem sua composição, organização e funcionamento todo feito através de regulamento próprio.

Uma de suas funções precípuas é instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades da sociedade civil, desde que tenham como objetivo a segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações.

Ainda, é função do CONSEA propor ao Poder Executivo Federal, as diretrizes e prioridades da Política e do "Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional", incluindo-se requisitos orçamentários para atingir sua finalidade, bem como apoiar e mobilizar entidade da sociedade civil na discussão

II Congresso_Livro.indb 112 28/08/2018 12:44:03

de busca por melhores e mais efetivas políticas. Deve ainda articular, acompanhando e monitorando conjuntamente com todos os órgãos e entidades que compõe o sistema, a implantação a efetividade do "Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional".

Outro órgão que compõe o "Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional" é chamado de "Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional", ele determina os critérios e procedimento de adesão ao Sistema, bem como auxilia no dialogo entre os Ministério do Governo brasileiro.

Em tempo, a função da Câmara é a elaboração da "Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional", indicando diretrizes (respeitando as já fixadas pelo CONSEA), podendo ainda, indicar metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliando sua implementação. No mesmo, sentido deve coordenar, estimular e articular politicas entre os entes da federação para a melhor execução da plano e da política.

Ainda, devemos destacar que poderão compor o Sistema todos os órgãos e entidades que tenham sua atividade voltada para a Segurança Alimentar e Nutricional da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por fim, as instituições privadas, no mesmo sentido podem compor o CONSEA ou a Câmara, desde que atendam os mesmo requisitos, ou seja, podem ser instituições privadas (com ou sem fins lucrativos), que manifestem interesse e respeitem os critérios, princípios e diretrizes estabelecidos.

4. CONCLUSÕES

Não são poucos os instrumentos internacionais que tratam de direitos humanos, procuramos analisar os que mais impactaram no conceito atual de alimentação adequada, pois temos por certo que este é um conceito em constante construção e evolução.

Para a realização do direito humano à alimentação adequada, exige-se a realização de ações específicas para diferentes grupos de pessoas. Deve ser respeitado e incentivado todas as formas possíveis a agricultura familiar, políticas de saneamento básico e sociais, visando ainda, a não discriminação de povos e etnias.

Segundo a definição do direito humano à alimentação adequada, indivíduos e gerações futuras devem ter acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada, considerando ainda aspectos étnicos e culturais. A redução da pobreza no mundo é uma tarefa árdua, mas nenhum país, sob nenhum argumento pode deixar de promover a segurança alimentar e

II Congresso_Livro.indb 113 28/08/2018 12:44:03

nutricional, em respeito aos princípios de direito humanos, dentre eles dignidade da pessoa humana.

O "Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional" é composto por diversos órgãos, dentre eles: a CNSAN, o CONSEA, a CAISAN, sendo que estes órgãos têm como função principal, estimular a realização de políticas voltadas para a segurança alimentar e nutricional e para tanto, podem receber ajuda da sociedade civil.

Atualmente no Brasil, como frutos da implantação desse Sistema termos diversos programas, tais como o "Programa Nacional de Alimentação Escolar" (PNAE), "Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar" (PRONAF), "Programa de Alimentação do Trabalhador" (PAT), "Carteira Indígena", "Programas de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos no Semiárido Nordestino".

Enfim, é uma grande somatória de esforços, pois, o direito de estar livre da fome, não é uma realidade em nosso no Brasil e tão pouco no mundo. Porém, através de políticas públicas instituídas ou norteadas através do "Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional" essa realidade possa ser alterada, ainda que a longo prazo, concretizando então, o direito humano a alimentação adequada.

BIBLIOGRAFIA

ALSTON, Philip (org.). *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement.* New York, Oxford University Press, 2005.

BRASIL. Documento final da "I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição" realizada no contexto da 8ª Conferência Nacional de Saúde, Mimeo, 1986. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf. Acesso em: 13/05/2018.

CONTI, Luiz Irio. "Segurança Alimentar e Nutricional – Noções básicas". Passo Fundo: IFIBE, 2009. Disponível em: http://www.pjf.mg.gov.br/sg/conselhos/comsea/doc/2011/conceitosbasicos%20SAN.pdf. Acesso em: 13/05/2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). "A fome volta a crescer no mundo, afirma novo relatório da ONU". Disponível em http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/en/c/1037611/. Acesso em: 11/05/2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. "Comentário Geral 12". Genebra, 1999. Disponível em:

II Congresso_Livro.indb 114 28/08/2018 12:44:03

http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf

_____. "Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais". Nova Iorque, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 11/05/2018.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 230-239.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. *A dimensão cultural do direito fundamental à alimentação.* 1.ª Ed. Birigui, Boreal Editora, 2013.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. "Do combate à fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o direito humano à alimentação adequada". In:_____. *Direito humano à alimentação adequada: desafios e conquistas.* São Paulo: Cortez Editora, 2002, p.40-43.

II Congresso_Livro.indb 115 28/08/2018 12:44:03

REDE LOCAL DE INTERVENÇÃO SOCIAL: UMA MUDANÇA NO MODELO DE GOVERNAÇÃO NAS POLÍTICAS DE AÇÃO SOCIAL NO COMBATE À POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL?

Cristiana Almeida[56]
Cristina Albuquerque[57]
Francisco Nascimento Branco[58]

Afiliação: Universidade de Coimbra/FCT (Cristiana Almeida) – Universidade de Coimbra (Cristina Albuquerque) – Universidade Católica Portuguesa (Francisco Branco).

Resumo: Assente numa lógica de maior responsabilização da sociedade civil e das entidades locais (públicas e privadas) e de promoção de abordagens inovadoras nas políticas de ação social no combate à pobreza e exclusão social observou-se, nos últimos anos, uma mudança de orientação nas políticas públicas, privilegiando cada vez mais lógicas de governança local e em rede.

Priorizando a abordagem conceptual aos modelos de governação em rede ensaiaram-se nesta comunicação algumas linhas de análise dos desígnios e perspetivas abertos pela iniciativa RLIS no domínio da política de ação social em Portugal. Neste sentido, propõe-se discutir as potencialidades e limites subjacentes à operacionalização de novos modos de governança, facilitadores da participação e da eficácia, reconhecendo o *empowerment* social como um dos principais guias do crescimento económico, tendo por base a iniciativa RLIS.

---

[56] Mestre em Sociologia pela Universidade de Coimbra, Bolsa de Doutoramento financiada pela FCT, no âmbito do FSE e do programa de financiamento POCH.

[57] Doutora em Letras, Especialidade Trabalho Social e Política Social, pela Universidade de Fribourg; Professora Auxiliar da Universidade de Coimbra.

[58] Doutor em Serviço Social pela Universidade Católica de São Paulo, Professor Associado da Universidade Católica Portuguesa.

II Congresso_Livro.indb 117 28/08/2018 12:44:03

Palavras-chave: RLIS, Política Pública, Governança, Território, Inovação.

INTRODUÇÃO

No contexto de crise económica e social que nas últimas décadas se observa na Europa e noutros continentes, o debate sobre processos de preservação da coesão social e combate à pobreza e desigualdade social têm vindo a ganhar um novo impulso.

Neste quadro, o ensaio de novas estratégias de governança, especialmente ao nível local, e a inovação no âmbito das políticas sociais encontram-se na primeira linha da agenda das políticas públicas europeias. De facto, a participação das populações locais e novas formas de gestão dos recursos são elementos valorizados em vários documentos europeus e inscritos em diversos programas nacionais. Sob tais orientações as organizações do terceiro setor tornaram-se parceiros centrais na promoção de novas estratégias de inovação social. Em particular nas iniciativas europeias *Innovation Union* e *European Platform Against Poverty and Social Exclusion*, o terceiro setor é apresentado como um parceiro incontornável e relevante (Eriksson, Einarsson, & Wijkström, 2014).

Embora as primeiras teorizações sobre inovação pareçam enfatizar sobretudo dimensões socioculturais (Kallen, 1932; Ogburn, 1966), o conceito foi-se deslocando gradualmente para domínios económicos e tecnológicos. Ainda assim, as perspetivas iniciais parecem ganhar uma nova relevância nos contextos atuais, emergindo na agenda política, científica e social como um tema de relevo e uma condição essencial para fazer face aos crescentes e complexos desafios do nosso tempo. Sob tais pressupostos emergem novos projetos, métodos e esforços para produzir e/ou consolidar processos de inovação em diversos domínios (BEPA, 2015). A maioria das iniciativas em curso parece assim dar substância a uma espécie de "experimentação socioecológica", porém, de contornos ainda pouco precisos e avaliados.

Com efeito, a União Europeia tem vindo a incentivar, embora com resultados ainda pouco conhecidos em termos de impacto na vida concreta das populações, iniciativas que permitem conciliar o social, o económico e o ecológico de forma coerente. A "Agenda Social Renovada" (Comissão Europeia, 2009) redefiniu, por isso, a necessária modernização das políticas sociais europeias em torno de três princípios: oportunidade, acesso e solidariedade, nomeadamente, promovendo, a par de incentivos às iniciativas de emprego local e pactos territoriais para o emprego, novos modos de governança, facilitadores

II Congresso_Livro.indb 118 28/08/2018 12:44:03

da participação e da eficácia, reconhecendo o *empowerment* social como um dos principais guias do crescimento económico.

Na presente comunicação pretendemos discutir as potencialidades e limites subjacentes à operacionalização de tais pressupostos, tendo por base a iniciativa Rede Local de Intervenção Social (RLIS) aprovada, em Portugal, em 2013, e apresentada como encerrando desígnios inovadores na forma como as políticas de assistência social podem ser pensadas e executadas num nível de maior proximidade com as populações e serviços locais. Assim, procurar-se-á, em primeiro lugar, apresentar os contornos gerais desta política pública, naquelas que são as dimensões que a visam configurar como um novo modelo de governação nas políticas de combate à pobreza e exclusão social em Portugal, para, num segundo momento se ensaiar uma análise dos fatores críticos subjacentes à efetiva concretização dos propósitos de base e produção de resultados.

1. A RLIS ENQUANTO MODELO DE GOVERNAÇÃO NA AÇÃO SOCIAL: INTENCIONALIDADE E CONDICIONALISMOS

O Estado português lançou, em setembro de 2013, na lógica dos modelos de "*welfare mix*", a RLIS, com o intuito de reforçar a ação das entidades do setor social, criando um "modelo de organização, de intervenção articulada e integrada, de entidades públicas ou privadas com responsabilidade no desenvolvimento da ação social", regendo-se por princípios de contratualização, cultura de direitos e obrigações e intervenção de proximidade (Despacho 12154/2013, de 24 de setembro). Com efeito, na letra da lei, a criação da RLIS sublinha "o contributo inegável das entidades do sector social no desenvolvimento de atividades que prossigam fins de ação social, e no apoio aos indivíduos e às famílias em situação de maior vulnerabilidade social" (Despacho n.º 12154/2013, de 24 setembro).

Este compromisso de responsabilidade social dos diferentes agentes locais, reforçado nos termos do citado diploma, tem em consideração não somente "as linhas de ação definidas no Programa de Emergência Social, as quais fortalecem a capacidade das instituições sociais em desenvolverem uma intervenção que garanta novas e melhores respostas de proximidade aos cidadãos", mas também "as bases gerais do sistema da segurança social, a prevenção e reparação das situações de carência e desigualdade sociais, bem como de dependência, de disfunção ou exclusão" (Despacho n.º 12154/2013). Neste sentido, a RLIS pretende consubstanciar uma lógica, não de replicação ou sobreposição

II Congresso_Livro.indb 119 28/08/2018 12:44:03

de respostas, mas antes uma cultura de articulação de recursos e de prerrogativas enquanto "estratégia de reforço da coesão social", por via do trabalho em rede "entre os serviços descentralizados da segurança social, as instituições e os demais agentes da comunidade" (*idem).*

O papel das organizações sociais de base local é, neste processo, particularmente enfatizado uma vez que "pela sua proximidade, têm um conhecimento mais aprofundado das reais necessidades da população, em cada território, e deste modo constituem-se como estruturas nucleares para operacionalização e descentralização dos recursos conducentes à prestação de respostas imediatas e ainda ao adequado acompanhamento social das situações de maior vulnerabilidade" (Despacho n.º 12154/2013).

Os pressupostos fundamentais, apresentados como subjacentes a esta medida política, são assim a eficácia, a adequabilidade e a eficiência das respostas às necessidades concretas da população mais vulnerável, por via de uma parceria estratégica de âmbito local. Com efeito, a RLIS apresenta como princípios orientadores a contratualização de todos os intervenientes (cidadãos, famílias, instituições públicas e privadas), a cultura de direitos e obrigações (promoção da cidadania e cumprimento de deveres), a transversalidade (integração das políticas, programas e medidas de vários setores e a articulação com as entidades de diferentes áreas nas intervenções) e a intervenção de proximidade (aproximar os serviços aos cidadãos na resposta às suas necessidades) (ponto 3, Despacho n.º 12154/2013, de 24 setembro). Do mesmo modo, aponta a inovação social como orientação e como produto de uma forma renovada de conceber os recursos e problemas locais, pela implementação de novos mecanismos de atuação e diferentes estratégias de ação que se adequem às necessidades sociais atuais, bem como às especificidades territoriais.

Os objetivos da RLIS são assim conceptualizados da seguinte forma (Fig. 1):

No decurso das alterações legislativas[59] é de salientar uma transformação, que não deixa de ser reveladora, na metodologia de intervenção e, por inerência, nos objetivos a atingir pela Rede Local amplificando, desta forma, os objetivos iniciais enunciados na Fig. 1. Inicialmente previa-se, como base de atuação da RLIS, a disponibilização de apoios financeiros às populações vulneráveis, mas em 2014 tal propósito é amplificado ao "acompanhamento social das situações de vulnerabilidade, nomeadamente através da gestão, a nível local, dos programas criados para esse efeito" e à garantia dos "recursos necessários para fazer face às situações de crise e ou emergência social, bem

[59] Despachos n.º 11675/2014, de 18 setembro, e 5149/2015, de 18 de maio, bem como pela Portaria n.º 137/2015, de 19 de maio

II Congresso_Livro.indb 120 28/08/2018 12:44:03

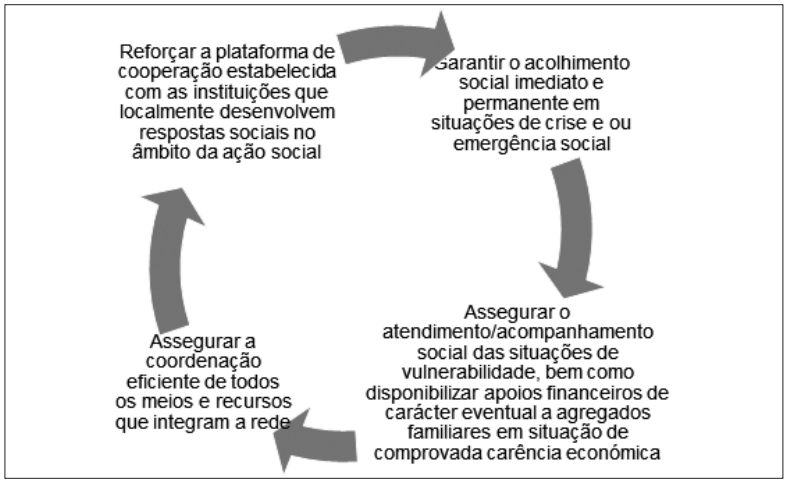


Fig. 1. Objetivos da RLIS.
Fonte: Elaboração própria, baseada no Despacho n.º 12154/2013, de 24 setembro

como de comprovada carência económica" (ref). De referir ainda o aumento de objetivos no âmbito do trabalho colaborativo, bem como a introdução de um objetivo que reforça a promoção da inovação social.

No caso da RLIS, o processo de "*policy making*" revela não só uma reformulação dos seus objetivos, como o propósito de alargamento dos modos de intervenção, reconhecendo que a mera assistência financeira não é suficiente, sendo essenciais programas de ação mais estruturantes e reticulares, de âmbito local, porém com regulação e implicações supra locais.

O modelo de gestão da RLIS (Fig. 2) assenta numa lógica de descentralização e contratualização de serviços com o intuito de garantir a flexibilidade e a subsidiariedade da sua implementação, acompanhamento e monitorização. Prevê, pois, três níveis de intervenção e de responsabilidade, sendo que ao Estado compete acompanhar e monitorizar todos os níveis de intervenção central, distrital e local.

Apesar de se tratar de um aspeto menos claro na figura 2, na verdade, na operacionalização verifica-se ser necessária a aprovação do Serviço Local da Segurança Social tanto para a atribuição de prestações de carácter eventual – com a finalidade de colmatar situações de emergência social e de comprovada carência económica – como para a contratualização no âmbito da intervenção social (e.g., Acordo de Inserção Social).

II Congresso_Livro.indb 121 28/08/2018 12:44:03

Níveis de Intervenção	Responsabilidades
Central	Assegurado pelos serviços centrais do ISS, I.P., aos quais compete definir: objetivos estratégicos, procedimentos e orientações relativas à operacionalização do funcionamento e do acompanhamento/ avaliação da RLIS, previamente consensualizados em sede de CNAAPAC[101], analisar propostas de protocolos a celebrar com as entidades aderentes dos serviços da RLIS, propondo-as para aprovação do Conselho Diretivo do ISS, I.P, etc.
Distrital	Assegurado pelos Centros Distritais do ISS, I.P., aos quais compete: propor a celebração de protocolos com entidades parceiras que asseguram a operacionalização dos serviços da RLIS, celebrar, após aprovação do nível central, os respetivos protocolos com as entidades aderentes, acompanhar, monitorizar, avaliar e, quando necessário, sistematizar as necessidades do território, articular a intervenção da RLIS com os instrumentos de planeamento da Rede Social, etc.
Local	Assegurado pelas entidades aderentes da RLIS, às quais compete executar as atividades do serviço contratualizado no âmbito do Serviço de Atendimento e de Acompanhamento Social (SAAS)[102], executar os serviços protocolados no âmbito da plataforma de colaboração, implementar novos mecanismos de atuação e diferentes estratégias de ação, em resposta às necessidades sociais, articular com os Núcleos Locais de Inserção (NLI), etc.

Fig. 2. Modelo de Gestão da RLIS.
Fonte: Joaquim (2015, p. 53).

Esta regulação por parte das entidades públicas, se por um lado, é um fator essencial na garantia de equidade no cumprimento de regras transversais e monitorização de gastos e resultados, por outro, pode produzir ou ampliar as tensões já identificadas por Godinho e Henriques (2013) no quadro do Programa Rede Social, entre a obediência a uma estrutura *top-down* de planeamento de políticas sociais, ancorada em instrumentos normalizados, e uma lógica participativa de tipo *bottom-up*; entre a flexibilidade e a geometria variável nas condições de funcionamento e o estatuto orgânico e padronizado de órgãos, instrumentos e recursos.

Na verdade, no que concerne à RLIS não existem ainda resultados oficiais de avaliação, seja dos projetos-piloto ou dos acordos aprovados a partir de 2016. Existem, porém, alguns dados que têm sido recolhidos em estudos académicos e outros com enfoque na intervenção da RLIS[60].

60 Por exemplo, Paulo Vieira, no estudo sobre a satisfação dos utentes face aos serviços descentralizados de segurança social: estudo de caso sobre a rede local de intervenção social (2016), defende que "a descentralização demonstrou ser uma política com sucesso, por via da atribuição de responsabilidades a atores locais, tendo estes respondido de forma adequada aos objetivos da RLIS. Este sucesso, traduz-se na satisfação dos utentes face aos serviços descentralizados que, pela atribuição do RSI, conseguiram obter auxílio para as suas necessidades diárias. Não obstante, a satisfação derivou igualmente de comodidades e facilidades de acesso pela aproximação do serviço à área de residência dos cidadãos/utentes, o que permitiu reduzir os custos inerentes à sua deslocação para usufruírem do serviço. A confiança sentida pelos utentes e competência dos serviços garantiram, cumulativamente, a satisfação dos utentes" (p. 39).

II Congresso_Livro.indb 122 28/08/2018 12:44:03

Igualmente, no âmbito de um ensaio de análise de pesquisa sobre a implementação da RLIS efetuada pelos autores da presente comunicação, em artigos da comunicação social, no período compreendido entre 2016 e 2017, é possível identificar perceções positivas e negativas da implementação da RLIS[61]. Da recolha realizada ressalta a posição dos partidos políticos e outras organizações sobre a delegação de competências da Segurança Social nas organizações sociais e o questionamento sobre a legitimidade das instituições privadas atribuírem prestações sociais[62]. Verificou-se pois a influência de diferentes atores, quer na fase da formulação da política, quer na da respetiva implementação, traduzida no elevado peso da opinião pública no recuo na delegação de competências de atribuição e gestão do RSI por parte de organizações privadas.

Na verdade, sendo as políticas públicas o resultado de decisões políticas (de ação e de inação), que têm por base as perspetivas de diferentes atores sobre determinado problema, são muitos os aspetos a ter em consideração na sua análise. A implementação da política, em particular, é uma etapa decisiva para compreender a relação entre uma decisão e os resultados obtidos com essa decisão (Knoepfel, Larrue, Varone, & Hill, 2011), não havendo lugar a uma transposição imediata e linear da forma como foi desenhada a política para o modo como é implementada, na medida em que esse ciclo é sempre influenciado pelo jogo político dos atores (Larrue, Hinojosa, Varone, & Knoepfel, 2007). A implementação é, no fundo, um jogo político em que os diferentes atores mobilizam os recursos para influenciar o curso da política pública.

Assim, "a transição do conceito de execução para a expressão "jogo da execução" (*implementation game*) indica que os atores políticos estão envolvidos num processo competitivo, não apenas na distribuição dos recursos disponíveis para aqueles que são responsáveis pela execução do processo, mas também no que diz respeito à distribuição de poder na definição e redefinição das "regras do jogo" durante este processo" (Branco, 2017, p. 66). Deste modo, a construção de conhecimento sobre o desenvolvimento, apropriação e disseminação de soluções inovadoras não pode ignorar o conjunto de fatores contextuais, de ordem institucional, política, económica e cultural, que podem tecer uma malha de contradições, constrangimentos e dificuldades e condicionar a concretização das finalidades a que se propõem as iniciativas.

---

61 Notícias do jornal Público de 05/08/2011 e de 10/11/2014 e da esquerda.net de 05/02/2011.

62 Neste âmbito, houve uma alteração no que diz respeito à atribuição do Rendimento Social de Inserção. Inicialmente a RLIS assumia toda a ação social. Com a implementação o RSI continuou sob a alçada o Instituto da Segurança Social.

II Congresso_Livro.indb 123 28/08/2018 12:44:03

A análise da RLIS enquanto iniciativa de política pública adquire sentido precisamente no quadro deste jogo de atores e na conceção sobre as responsabilidades relativas de cada ator face aos desafios de promoção da coesão social, combate à pobreza e desigualdade social, eficácia e inovação social.

2. FATORES CRÍTICOS DOS MODELOS DE GOVERNAÇÃO EM REDE

As propostas ancoradas numa abordagem reticular de base local implicam profundas transformações na cultura organizacional e no funcionamento das instituições públicas, mas também uma cultura diferente de relação entre a sociedade civil, o Estado e outros atores implicados no desenvolvimento dos territórios. Havendo já diversas experiências precursoras de governança, inúmeras reflexões críticas a esse respeito apontam como principais desafios à sua operacionalização: a tendência das instituições públicas para a absorção de dinâmicas cívicas através da sua institucionalização, perdendo-se desse modo o potencial crítico para a transformação; as desigualdades entre os agentes que participam na rede e a prevalência de determinados interesses (associados e.g. aos agentes que têm maior experiência política e recursos, sobretudo financeiros ou simbólicos); e a pouca robustez da capacidade de organização e mobilização efetiva da sociedade civil.

A associação que vários estudos têm estabelecido entre a complexidade e a governança também permite destacar os pressupostos de incerteza, risco e necessidade adaptativa que inúmeros trabalhos nos campos da sociologia, economia e até mesmo das ciências exatas vêm evidenciando. Conceitos de governança mais abrangentes foram propostos inclusive para incluir processos reais que, no terreno, tendem a ser determinados ou influenciados pelos poderes relativos que certas organizações e parceiros exercem na tomada de decisões. A presunção de "igualdade" na rede é meramente formal e as desigualdades sistemáticas que refletem as estruturas de poder na sociedade em geral podem persistir (Dryzek, Downes, Hunold, Schlosberg, & Hernes, 2003).

Numerosos analistas destacam as vantagens ou limitações que decorrem do facto de ser a própria administração pública a encorajar o envolvimento da sociedade civil na resposta aos problemas locais (Jessop, 1998). A governança surge neste contexto precisamente como uma forma de coordenar melhor a ação, reduzindo o controle da intervenção estatal direta (Haus & Heinelt, 2005), ou desenvolvendo dinâmicas híbridas - parcerias locais em processos de desenvolvimento local e regional em simultaneidade com intervenções estatais e

II Congresso_Livro.indb 124 28/08/2018 12:44:03

centralizadas. A importância dos recursos detidos por cada agente nesse processo e nas arenas de negociação tem sido, de fato, um elemento de destaque, que associa um determinado processo a um dado contexto e às suas especificidades. Da mesma forma, é necessário combinar estratégias de integração do conhecimento mais adequadas às diferentes modalidades de implementação, com vista a uma abordagem holística da sustentabilidade baseada no contexto e reconhecida como legítima (Heinelt, 2006).

Muitos autores apontam a utilização da Rede não tanto como um processo primordial de agregação e proximidade, mas mais como como uma estratégia de compensação das ausências do Estado. Ora uma verdadeira rede comporta o Estado como parceiro fundamental, mas implica também necessariamente uma transformação do seu papel, na senda do chamado Estado-Rede de Castells (1998), "que se caracteriza por: [...] compartilhar a autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) através de uma série de instituições. Uma rede, por definição, não tem centro e sim nós, de diferentes dimensões e com relações internodais que são frequentemente assimétricas. Mas, enfim, todos os nós são necessários para a existência da rede. Assim, o Estado-nação se articula cotidianamente na tomada de decisões com instituições supranacionais de distintos tipos e em distintos âmbitos" (p. 11).

Neste sentido, o desafio consiste em criar medidas políticas e estratégias coerentes e eficazes que atendam às especificidades das diferentes escalas (nacional, regional e local), harmonizando as estratégias *top-down* com os processos *bottom-up*. Estes são geralmente caracterizados por partilha de conhecimento, codesenho de decisões locais entre cidadãos, *policy makers* e outros atores; implementação real de medidas de adaptação promotoras de sustentabilidade, o *feedback* constante e a participação em estratégias e ações de implementação *top-down* em diversas áreas sectoriais de intervenção das políticas.

Os fatores críticos aos quais responder no campo da decisão política passam pela capacidade de redirecionar a ação pública local por meio de acordos políticos e da construção de pactos e consensos entre os atores envolvidos, considerando os interesses em jogo. No que se refere aos arranjos institucionais, deve-se avaliar a necessidade de criação de uma estrutura e de instrumentos de gestão necessários para a viabilização da nova realidade de gestão e promover sobretudo a capacidade de trabalhar com linguagens e expectativas diferenciadas. Logo, é essencial, na esfera dos processos de trabalho, assegurar alterações na lógica de operacionalização das ações de maneira a destacar os processos de colegitimação e de avaliação de resultados e impactos.

II Congresso_Livro.indb 125 28/08/2018 12:44:03

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Privilegiando uma abordagem conceptual dos modelos de governação em rede ensaiaram-se nesta comunicação algumas linhas de análise dos desígnios e perspetivas abertos pela iniciativa RLIS no domínio da política de ação social em Portugal.

São várias as interrogações que persistem, exigindo avaliações amplas e consistentes: haverá efetivamente uma transferência de poderes ou continua a ser o Estado a tutelar a ação social? Apesar de ser entendido como parceiro, o Estado detém a competência de acompanhamento e fiscalização, para além de que na operacionalização da intervenção social, existem procedimentos técnicos das equipas RLIS que dependem da aprovação do Instituto de Segurança Social (ISS) (Centro Distrital ou Serviço Local); Serão as RLIS respostas de intervenção verdadeiramente inovadoras? Até que ponto é possível inovar, quando os procedimentos e metodologias de trabalho são transmitidos e vinculados pelo ISS? Poderá a implementação da RLIS contribuir para o aumento das desigualdades? A partir do momento em que a política é implementada apenas em alguns territórios, em detrimento de outros, como é possível garantir a equidade?

A compreensão dos fatores críticos e a resposta a estas questões será determinante para a construção de futuras intervenções locais que se pautem por maior eficácia, equidade e resultados orientados para a qualidade de vida das populações.

No entanto, ainda que o foco de análise se revele pertinente numa perspetiva de discussão das transformações do Estado Social, mormente na direção do designado "*welfare mix*", seria profundamente redutor ignorar o contexto específico no qual esta iniciativa de política pública ocorreu no nosso país.

Se, como assinala Joaquim (2015, p. 65) a RLIS surgiu num contexto de "aumento constante do desemprego e da precariedade do emprego, associados a uma inevitável quebra de rendimento disponível das famílias e ao consequente empobrecimento, a somar a uma pobreza estrutural que carateriza um quinto da população portuguesa, [no qual] o recurso ao sistema de proteção social tornar-se essencial, e até inevitável", é igualmente relevante sublinhar dois outros vetores. Assim, a iniciativa RLIS é desencadeada num quadro de intervenção financeira externa em Portugal, num período de forte austeridade e de refluxo das políticas sociais, no qual o governo em funções procedeu a significativos cortes e restrições nos direitos sociais, canalizando parte da despesa social para um Programa de Emergência Social.

II Congresso_Livro.indb 126 28/08/2018 12:44:03

Como a Tabela 1 permite observar, registou-se uma diminuição do investimento no combate à pobreza entre 2010 e 2015, como resultado da alteração dos requisitos de acesso às prestações sociais e na diminuição do valor das prestações. Desta forma, apesar do agravamento da situação económica e social, o número de beneficiários de prestações sociais diminuiu e, face à redução do valor das prestações socias, regista-se uma clara diminuição da despesa social neste âmbito.

RÚBRICAS	Execução (Milhões €)	CGE (Milhões €)	Variação (Milhões €)
	2010	2015	2010-15
Subsídio amiliar a crianças e jovens (abono família)	964,9	628,8	- 336,1
Complemento Solidário para Idosos	266,0	190,5	- 75,4
Rendimento Social de Inserção	520,0	287,4	- 232,6
Outras prestações	815,6	720,5	- 95,1
Ação Social	1671,1	1653,5	- 17, 6
Prestações de desemprego	2247,9	1760,6	- 487,3
CORTES NAS PRESTAÇÕES DE COMBATE À POBREZA	6485,6	5241,4	- 1244,1
Financiamento da Lei de Bases da Segurança Social	7498,7	6464,1	- 1034,6

Fonte: Relatório do Orçamento do Estado - 2011 e 2017
Tabela 1 – Variação das despesas da Segurança Social com o combate à pobreza no período 2010-2015

Num outro plano importa assinalar que simultaneamente se registou uma importante reestruturação dos serviços públicos de segurança social, com a não renovação e cessação de contratos com uma grande quantidade de funcionários mormente profissionais de serviço social e de outras profissões sociais.

Através desta breve análise desta fase das políticas públicas em Portugal, são percetíveis opções políticas que estão na base do desenho da política pública RLIS, nomeadamente a delegação de competências de ação social nas instituições da sociedade civil e a procura de financiamento para programas que, sendo necessários, não estavam a responder às necessidades crescentes da população portuguesa, quer pela diminuição dos recursos alocados[63], quer pela restrição dos critérios de acesso às prestações e apoios sociais.

[63] Registou-se, simultaneamente, uma importante reestruturação dos serviços públicos, nomeadamente da segurança social e de outros departamentos ministeriais, com a não renovação e cessação de contratos com uma grande quantidade de funcionários da Segurança Social, incluindo Assistentes Sociais e outras profissões sociais.

II Congresso_Livro.indb 127 28/08/2018 12:44:03

Nesta linha é possível compreender igualmente em que medida esta iniciativa de reforma do modelo de governação da ação social junto de populações vulneráveis não poderá ter sido influenciada por uma estratégia de mobilização de recursos do Fundo Social Europeu cujo acesso só seria possível com o envolvimento direto de organizações da economia social em ações de combate à pobreza e à exclusão social.

BIBLIOGRAFIA

BEPA. (2015). "Annual Activity Report 2014" (Annual Activity Report of the former Bureau of European Policy Advisers No. Ref. Ares(2015)1386217). European Comission – European Political Strategy Centre. Obtido de https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/activity-report-2014-bepa_august2015_en.pdf

BRANCO, F. (2017). O Serviço Social como elemento substantivo de efectivação da Política Social. *O Serviço Social como elemento substantivo da efectivação da Política Social*, 49–72.

CASTELLS, M. (1998). *Fim do Milénio. Era da Informação. Economia, Sociedade e Cultura* (Vol. III). Oxford: Blackwell.

COMISSÃO EUROPEIA. "Agenda social renovada", Pub. L. N.º 2008/2330(INI), § *Jornal Oficial da União Europeia,* 12 (2009).

DRYZEK, J., DOWNES, D., HUNOLD, C., SCHLOSBERG, D., & HERNES, H.-K. (2003). *Estados verdes e movimentos sociais: o ambientalismo nos Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e Noruega.* Oxford: Oxford University Press.

ERIKSSON, M., EINARSSON, T., & WIJKSTRÖM, F. (2014). *Report on the European social innovation policy framework in light of third sector and civil society actors. Deliverable 1.2 of the project: 'Impact of the Third Sector as Social Innovation' (ITSSOIN),* (7th Framework Programme). Brussels: European Commission. Obtido de: http://itssoin.eu/site/wp-content/uploads/2015/09/ITSSOIN_D1_2_Policy-frameworks-third-sector.pdf

GODINHO, R., & Henriques, J. M. (2013). *Projeto Rede em Prática. Relatório final da avaliação do Programa Rede Social 2010-2012* (p. 178). IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicis.

HAUS, M., & HEINELT, H. (2005). "How to Achieve Governability at the local level? Theorical and Conceptual Considerations on a Complementary of Urban Leadership and Community Involvement". Em *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*. London: Routledge.

HEINELT, H. (2006). "Participatory Governance and European Democracy". Em *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham: Rowman & Littlefield.

JESSOP, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, (155), 29–46.

II Congresso_Livro.indb 128 28/08/2018 12:44:04

JOAQUIM, C. (2015). "Proteção social, terceiro setor e equipamentos sociais: Que modelo para Portugal?" *Cadernos do Observatório.*

KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F., & Hill, M. (2011). *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press.

LARRUE, C., HINOJOSA, M., VARONE, F., & KNOEPFEL, P. (2007). "Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo". *Ciencia Política*, *3* (junio), 6-29.

VIEIRA, P. A. M. (2016). *A satisfação dos utentes face aos serviços descentralizados de segurança social: estudo de caso sobre a rede local de intervenção social.* (Mestrado em Gestão de Serviços). Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Porto.

II Congresso_Livro.indb 129 28/08/2018 12:44:04

DIREITO AO TRABALHO DIGNO DO MIGRANTE NO BRASIL

Maira de Souza Almeida[64]
Aparecida Maria Fialho de Sousa Almeida[65]

Afiliação: Universidade do Minho (Maira) – Universidade de Uberaba (Aparecida).

Resumo: O presente artigo se propõe a analisar a situação de exploração dos trabalhadores migrantes no Brasil, bem como os impactos causados pela nova lei de migração no país. Como medida de eficácia, também se avaliará o papel do Estado brasileiro na promoção da inclusão social dos migrantes por meio do trabalho digno.

Palavras-chave: Migrante; Dignidade; Inclusão; Trabalho; Exploração.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, houve uma crescente expansão da imigração ocorrida no Estado Brasileiro, de pessoas oriundas, primordialmente, de países limítrofes[66], com destaque da Venezuela e da Bolívia, como de outros locais, tal como é o caso do Haiti.

Com o aumento dessa imigração, sentiu-se a importância de diagnosticar se a Lei da Migração implantada no país no ano de 2017, que veio a substituir o Estatuto do Estrangeiro, é capaz de trazer benefícios no processo de migração desses indivíduos facilitando a sua regularização no país e, consequentemente,

[64] Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade do Minho.

[65] Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal de Uberlândia e professora na Universidade de Uberaba.

[66] Considerados países vizinhos do Brasil, em limites territoriais, por exemplo.

II Congresso_Livro.indb 131 28/08/2018 12:44:04

sua integração social, por meio do trabalho digno. Isso porque tem sido muito complicada a situação dos imigrantes pobres, marginalizados e desfavorecidos pelo sistema econômico[67] dominante no Brasil, uma vez que a economia mundial globalizada está sustentada pelas premissas do Estado mínimo e mercado máximo apregoada na Cartilha do Consenso de Washington[68].

Ao que diz respeito à referida Lei, é importante esclarecer que ela foi regulamentada pelo decreto 9.199/17, com o intuito de facilitar a integração dos indivíduos envolvidos, durante o processo de migração.

A problemática inserida neste artigo se refere ao fato de que muitos dos migrantes no país, ainda em situações irregulares, estão operando no mercado de trabalho informal e em condições degradáveis e sub-humanas, inclusive, de trabalho escravo.

No tocante a referida Lei, destaca-se que o Congresso Nacional aprovou e o presidente da república, Senhor Temer, sancionou a Lei 13.445/17 que revogou as leis[69] anteriores, bem como alterou o Decreto-lei 2848/40.

Esta lei entrou em vigor em novembro do ano de 2017[70], para disciplinar a situação jurídica desses muitos indivíduos que têm buscado acolhimento no Brasil, principalmente, por causa da crise humanitária vivenciada pelos refugiados.

2. DESENVOLVIMENTO

Interessante destacar que essa nova lei de imigração possui um viés humanitário e em conformidade com o Art. 3.º, a política migratória brasileira deverá reger-se, dentre outros, pelos seguintes princípios e diretrizes: universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; repúdio e

---

67 Para entendimento do significado de Sistema Econômico vide estudos de Vasconcellos (2002) e Mochón (2007), quando o autor descreve a respeito do dilema da escassez dos recursos produtivos, nos diferentes sistemas: economia de mercado, economia planificada e economia mista. Nesta abordagem Vasconcellos (2002) e Mochón (2007) descrevem o sistema econômico pelo modo de produção dominante, numa dada economia.

68 Maiores esclarecimentos dos determinantes expostos e apregoados pela Cartilha do Consenso de Washington e suas repercussões no Brasil, leia a tese de Almeida (2003), a respeito dos seus determinantes e seus impactos no país, nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

69 Lei 818/49 e Lei 6.815/80. A primeira abordava acerca da nacionalidade e direitos políticos e a segunda era o Estatuto do estrangeiro.

70 Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio--2017-784925-publicacaooriginal-152812-pl.html>. Acesso em: 25 abr. 2018.

II Congresso_Livro.indb 132 28/08/2018 12:44:04

prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; não criminalização da migração; promoção de entrada regular e de regularização documental; acolhida humanitária; igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares**; inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas**; **acesso igualitário e livre** do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, **trabalho,** moradia, serviço bancário e seguridade social; **promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei.**

Nessa perspectiva, de acordo com o Artigo 1 da recente Lei[71] de Migração publicada em nosso país, o imigrante é considerado a pessoa nacional de outro país ou o apátrida que trabalha, reside e se estabelece temporária ou definitivamente, no Brasil. E neste caso, a lei ainda garante a sua inclusão social, laboral e produtiva por meio de políticas públicas, situação disciplinada no inciso X do artigo 3.

Constata-se que os princípios básicos da referida lei juntamente com o Art. 176 do decreto[72] que a regulamenta têm a finalidade de facilitar a regularização desses indivíduos em solo nacional com o intuito de possibilitar a inclusão social dos migrantes por meio do mercado de trabalho formal.

Essa situação vai ao encontro de uma nova visão humanística da interpretação do texto constitucional, tendo o Supremo Tribunal Federal (STF) realizado um processo denominado mutação constitucional na interpretação do art. 5 da Carta Magna no país, para garantir aos estrangeiros, ainda que em trânsito, os direitos fundamentais assegurados aos cidadãos nacionais.

Importante enfatizar que essa lei representa um grande avanço frente ao Estatuto do Estrangeiro que em seu artigo segundo preceituava que ele tinha por finalidade defender a segurança nacional e o trabalhador brasileiro, o que representava uma proteção ao mercado de trabalho interno com relação aos migrantes.

---

71 Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-publicacaooriginal-152812-pl.html>. Acesso em: 29 abr. 2018.

72 Disponível em: https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/522434860/decreto-9199-17. Acesso em: 30 mai. 2018.

II Congresso_Livro.indb 133 28/08/2018 12:44:04

Mais explicitamente, repisa-se que a referida lei sobre migração possui viés humanitário[73] e se preocupa com a situação dessas pessoas no Brasil, uma vez que ela inova ao trazer princípios básicos para as políticas públicas migratórias, colocando o migrante como sujeito de direitos.

Sob a perspectiva dos fatos sociais, é sabido que muitos desses indivíduos estrangeiros têm sido tratados de forma desonrosa no Brasil, isso porque ao entrarem irregularmente no país, acabam se tornando "presas" fáceis para arregimentação de mão de obra escrava, situação desumana vivenciada, principalmente, nos grandes centros urbanos, como é o caso da cidade de São Paulo.

No Tribunal Superior do Trabalho (TST), diversas são as demandas em que há a condenação de empresas, principalmente, as terceirizadas, que exploram esses indivíduos, sem lhes dar quaisquer direitos em troca, típico caso de escravidão moderna[74].

No que diz respeito à Convenção sobre abolição da Escravatura no país, o Brasil a ratificou no ano de 1966 e, consequentemente, se comprometeu a buscar uma solução para esta questão por meio de medidas legislativas e/ou

[73] Possuir viés humanitário significa se alinhar ao fato de que os direitos humanos foram criados para todos e não para acepção de indivíduos, segregando e marginalizando uns em razão da nacionalidade, por isso são ditos universais: "A *universalidade* consiste no reconhecimento de que os direitos humanos são direitos de todos, combatendo a visão estamental de privilégios de uma casta de seres superiores. Por sua vez, a *essencialidade* implica que os direitos humanos apresentam valores indispensáveis e que todos devem protegê-los. Além disso, os direitos humanos são *superiores* as demais normas, não se admitindo o sacrifício de um direito essencial para atender as "razões de Estado". Logo, os direitos humanos representam *preferências* preestabelecidas que, diante de outras normas, devem prevalecer. Finalmente, a reciprocidade é fruto da teia de direitos que une toda a comunidade humana, tanto na *titularidade* (são direitos de todos) quanto na *sujeição passiva*: não há só o estabelecimento de deveres de proteção de direitos ao Estado e seus agentes públicos, mas também à coletividade como um todo. Essas quatro ideias tornam os direitos humanos como vetores de uma sociedade humana pautada na *igualdade e na ponderação dos interesses de todos* (e não somente de alguns)" RAMOS (2017).

[74] O Estado brasileiro há anos vem tentando combater o trabalho análogo ao escravo, tendo inclusive, ratificado Convenções a este respeito. Ao que diz respeito "[a] Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura foi adotada em Genebra em 7 de setembro de 1956. Sucedeu a Convenção sobre Escravatura de 1926, emendada pelo Protocolo de 1953, com o intuito de intensificar os esforços para abolir a escravidão, o tráfico de escravos e as instituições e práticas análogas à escravidão. O tratado veio em resposta a um problema persistente em todo o mundo, que vem a ser as práticas *análogas* à escravidão, denominadas também de escravidão contemporânea" (RAMOS, 2017). Para este assunto mais detalhado *vide* Ramos (2017).

II Congresso_Livro.indb 134 28/08/2018 12:44:04

administrativas, inclusive, através de políticas públicas para abolir tal prática (RAMOS, 2017).

Diante desse quadro degradante de tratamento humilhante sofrido pelos migrantes no Brasil, sentiu-se a necessidade de analisar se essa nova legislação será capaz de estimular o fomento de políticas públicas para resolver a referida questão e outras pendentes, com vistas a detectar se a lei conseguirá, por si só, favorecer a integração dessas pessoas na sociedade.

Ora, é através do trabalho formal que o indivíduo consegue melhores condições de vida e de, consequentemente, ter uma vida digna, com a garantia de direitos existenciais mínimos.

Baseado nessa fundamentação trabalhista, pode-se constatar que a nova legislação prevê o trabalho como um direito também ao migrante, vedando quaisquer tipos de discriminação com relação a essa mão de obra.

Insta considerar que o "*mínimo existencial*[75]", expressão oriunda da doutrina alemã, refere-se a um grupo base de direitos necessários para possibilitar uma vida com dignidade ao cidadão.

Explicitamente, o direito ao trabalho está enumerado na Carta Magna brasileira em seu artigo 6 como direito social mínimo e de segunda dimensão, o qual exige uma prestação positiva do Estado que vise a melhorar a qualidade de vida das pessoas hipossuficientes a fim de se ter uma sociedade mais homogênea (MASSON, 2016), no sentido de ser mais igualitária e justa.

Diante disso, é preciso esclarecer que apenas previsão na lei do direito ao trabalho ao migrante não é capaz de solucionar essa crise humanitária hoje presente no Brasil e dar a esses indivíduos um tratamento mais digno. Isso porque é preciso haja investimentos[76] produtivos por parte do Estado brasileiro em políticas públicas para garantir essa efetiva integração social.

Nota-se que o Estado como agente capaz, precisa promover as políticas públicas de integrações sociais mais eficazes, de acordo com Alexandre de Morais:

> *A necessidade de racionalização e humanização faz com que os textos escritos exijam que todo o âmbito estatal esteja presidido por normas jurídicas, que o poder estatal e a atividade por ele desenvolvida se ajustem ao que é determinado pelas*

75 Maiores detalhes leia sobre o assunto em MASSON (2016).

76 Investimentos, segundo Vasconcellos (2002) e Mochón (2007) são considerados como aplicações reais e estruturais na produção, para o incremento da capacidade produtiva da empresa, que gera emprego, renda, consumo e poupança para ser empregado, novamente na economia de um país, ou numa empresa. E como aplicações financeiras que se convertem em investimentos produtivos (reais) somados aos estoques de uma dada empresa.

II Congresso_Livro.indb 135 28/08/2018 12:44:04

previsões legais, ou seja, a submissão de todos ao Estado de Direito, como salientado por Maurice Hariou (MORAIS, 2017).

Corroborando com os dizeres de Morais (2017), Novais (2016) destaca que para haver dignidade para todos é preciso aceitar as diferenças existentes e, a partir daí, deve haver conjuntamente uma atuação incisiva e mais positiva dos poderes públicos para permitir a inclusão social.

Isso porque o Estado Brasileiro tem por fundamentos o valor social do trabalho e a promoção da dignidade humana e tem por objetivos erradicar a pobreza e a marginalização, assim como prezar pela igualdade (Arts. 1/3/5, da CR/88).

Sob este aspecto, avaliando a situação social dos trabalhadores migrantes, detecta-se que ela está em total descompasso com a nossa Carta Magna[77]. Por esta razão, é necessário rever a situação que os migrantes se encontram no Brasil, para procurar meios de solucionar os impasses verificados.

Soma-se à essa questão o fato de que não é admissível que em pleno século XXI, ainda exista trabalho análogo ao escravo no Brasil.

O fato é que muitos dos migrantes explorados não denunciam os maus tratos, por estarem, muitas vezes, em situações irregulares, sendo que uma grande parte da ocorrência com relação à exploração[78] desta mão de obra se encontra nos grandes conglomerados urbanos.

Este assunto se complica quando se analisa os comentários de Novais (2016), quando o referido autor faz uma correlação entre dignidade e integridade diagnosticando que a dignidade é desrespeitada quando a pessoa não é vista como sujeito de direitos, sendo-lhe negadas as condições mínimas para a realização humana.

Pelos relatos de Novais (2016), observa-se o que ocorre nos casos de trabalho escravo do migrante no Brasil, haja vista que o indivíduo se vê violentado

---

77 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 mai. 2018.

78 Essa exploração relacionada aos trabalhadores migrantes, muitas das vezes decorre da visão de que "[os] imigrantes são frequentemente encarados como uma ameaça para os países de acolhimento e pela própria sociedade civil, que receia um impacto depressivo salarial e no número de empregos, pelo que muitos Governos estão a adaptar suas políticas para reduzir a imigração, bem como medidas de controlo reforçado da imigração ilegal ou irregular, tais como a imposição de requisitos adicionais para a concessão de vistos, passaportes de leitura digital e, mais recentemente, a utilização de dados biométricos, o que levanta questões acerca da proteção da liberdade individual e do direito à própria privacidade, já para não falar do direito à locomoção" (FREITAS, 2007).

II Congresso_Livro.indb 136 28/08/2018 12:44:04

em sua dignidade, por não ter acesso ao mínimo existencial e, consequentemente, ficar marginalizado na sociedade brasileira.

Diante disso, a Lei 13.445/17 juntamente com seu decreto representam um avanço na medida em que estabelecem o migrante como sujeito de direitos e torna possível a regularização do migrante irregular ainda no território nacional.

Todavia, não se pode perder de vista que cabe ao Estado brasileiro, a fim de integrar essa população migrante, a implementação de alguma política pública inclusiva.

A justificativa de avaliar outras medidas é respaldada no parecer de Costa (2013) com os seguintes dizeres:

> *Diante da uma sociedade complexa e diversificada, marcada pelo multiculturalismo e pela globalização, as políticas públicas devem ser implementadas com a finalidade de se promover a efetivação de direitos. Desse modo, o Estado de bem-estar é conquistado ao longo do lento processo histórico no qual se afirmaram os direitos sociais, conduzindo-se para a busca do desenvolvimento e a garantia de um conjunto de direitos da população em geral* (COSTA, 2013).

Para buscar uma resposta a essa problematização, entende-se como uma solução adequada à utilização de ações afirmativas. E neste caso específico, faz-se necessário ao Estado brasileiro promover condutas discriminantes positivas com relação ao migrante para integrá-lo ao mercado de trabalho e, consequentemente, à sociedade.

Conforme preceitua Masson (2016), para se adquirir a igualdade substancial numa sociedade, as ações afirmativas são consideradas instrumentos para possibilitar a inclusão social, arrefecendo, portanto, as discriminações negativas.

Tratam-se de práticas ou políticas estatais que visam a dar um tratamento diferençado aos grupos vulneráveis, de maneira que o Estado passa a levar em consideração a raça, a origem, a cor, a nacionalidade, dentre outros critérios ou requisitos para as definições dessas políticas públicas.

Mais explicitamente, Masson (2016) alerta para o fato de se observar a razoabilidade e a proporcionalidade dessas medidas para não haver favoritismos exacerbados. Isso porque deve haver um equilíbrio para possibilitar o rompimento do isolamento social de determinado grupo (MASSON, 2016).

Lembrando sempre que essas ações têm viés transitório e uma vez sanado o problema da inclusão, com as medidas públicas adotadas, aquelas devem ser diminuídas e, ao final, extintas (MASSON, 2016).

II Congresso_Livro.indb 137 28/08/2018 12:44:04

Neste contexto, Ramos (2017) afirma ser preciso que o Estado fomente políticas de tratamento diferenciado aos diferentes a fim de eliminar a discriminação injusta para poder promover a inclusão de grupos vulneráveis, preceituando da seguinte maneira:

> *As ações afirmativas consistem em um conjunto de diversas medidas, adotadas temporariamente e com foco determinado, que visa compensar a existência de uma situação de discriminação que políticas generalistas não conseguem eliminar, e objetivam a concretização do acesso a bens e direitos diversos (como trabalho, educação, participação política etc.)* (RAMOS, 2017).

Como se verifica, cabe ao Estado brasileiro aferir o direito ao trabalho em um exame conjunto com a lei em questão, com a Carta Magna, com a Convenção de Genebra que é o estatuto do refugiado, ratificado pelo Brasil em 1957[79] e o pacto de direitos econômicos, sociais e culturais do ano de 1966.

Principalmente, pelo fato de que a Lei 13.445/17 dispõe claramente ao explicitar em seu artigo 2 que ela não prejudica a aplicação de normas internas e externas relativas aos refugiados, aos asilados, aos agentes e pessoal diplomático e/ou consular, além de outros funcionários de organização internacional e seus familiares.

Constata-se, ainda, que não se pode perder de vista, que nos relatos de Ramos (2017), o pacto de direitos econômicos, sociais e culturais prevê o direito do trabalho como espécie de direitos humanos de segunda dimensão e, portanto, direito que, normalmente, exige uma prestação positiva por parte do Estado.

Além disso, é importante ter como parâmetro a visão exposta por Alexandre de Morais no sentido de que o Estado de Direito se firma pela garantia dos direitos fundamentais, como é o caso do direito do trabalho, explicitado a seguir:

> *'O Estado de Direito' caracteriza-se por apresentar as seguintes premissas: (1) primazia da lei, (2) sistema hierárquico de normas que preserva a segurança jurídica e que se concretiza na diferente natureza das distintas normas e em seu correspondente âmbito de validade; (3) observância obrigatória da legalidade pela administração pública; (4) separação de poderes como garantia da liberdade ou controle de possíveis abusos; (5) reconhecimento da personalidade jurídica do Estado que mantém relações jurídicas com os cidadãos; (6) reconhecimento e garantia dos direitos fundamentais incorporados à ordem constitucional; (7) em alguns casos, a*

[79] Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-42121-21-agosto-1957-457253-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 2 mai. 2018.

II Congresso_Livro.indb 138 28/08/2018 12:44:04

*existência de controle de constitucionalidade das leis como garantia ante o despotismo do Legislativo (*MORAIS, 2017).

Feitas estas considerações acima e baseando-se na mudança da Lei de Migração no Brasil com suas perspectivas e, em razão da grave violação aos direitos humanos dos trabalhadores migrantes no Brasil, esta pesquisa torna-se um instrumento importante com relação à necessidade de diagnosticar a situação em que essas pessoas se encontram no Brasil e como seria possível garantir a eles, como migrantes, a efetiva aplicação do direito ao trabalho digno; direito esse reforçado pela novel lei.

Corroborando com esta linha de raciocínio, Delgado (2006) menciona que a dignidade é um requisito de qualidade referente à condição humana, cabendo, portanto, ao Estado preservá-la na sociedade e nas relações laborais.

Nesse sentido, observa-se que o trabalho deve ser prestado em condições dignas, respeitando-se o "*patamar civilizatório mínimo*" para alcançar esse valor, dado que não se trata de direito a qualquer trabalho, mas ao trabalho considerado e classificado como digno (DELGADO (2006)). Assim, é preciso tentar achar um meio de possibilitar que os migrantes no Brasil tenham um tratamento mais salutar e isso perpassa pelo alcance e efetivação do direito ao trabalho digno.

Ora, é sabido, de acordo com Delgado (2015), que direito do trabalho é um feixe dos direitos humanos, aonde este ganha espaço e evolui. Pelo simples fato de que é através do trabalho humano, segundo Delgado (2015), que o indivíduo consegue se inserir na sociedade e, consequentemente, no sistema capitalista.

A ideia presente nesta argumentação de Delgado serve como um norte à pesquisa proposta, que se fundamenta em analisar as condições reais do migrante no Brasil. Ainda mais, quando se leva em conta, que conforme Gil (2017), tais condições devem passar pelo caminho da humanização do direito internacional, independentemente desse indivíduo ser nacional e/ou estrangeiro, ele passa a ser titular de direitos pura e simplesmente por sua condição humana, no país que se encontra.

Embasado nessa premissa da proteção à dignidade humana independentemente de ser nacional e/ou estrangeiro ou apátrida, é que entendemos ser responsabilidade social do Estado brasileiro cuidar da inclusão dos migrantes no país, através de ações afirmativas inclusivas, a fim de permitir a eles o direito ao trabalho digno, garantia presente na nova lei de migração.

II Congresso_Livro.indb 139 28/08/2018 12:44:04

3. CONCLUSÃO

Hodiernamente, é grave a situação dos trabalhadores migrantes no Brasil, isso porque a maior parte deles encontram-se em subempregos, marginalizados de quaisquer direitos trabalhistas, sendo, inclusive, arregimentados por meio de trabalho escravo.

Assim, não é possível haver tolerância a essa situação desumana vivenciada por esses indivíduos em nosso país, razão pela qual, ainda que se considere de grande avanço a nova lei da imigração e seu decreto regulatório por deterem caráter humanitário, a responsabilidade social do Estado brasileiro é algo que não se pode ignorar, isso porque sem a implementação das regras e princípios presentes na legislação, essa se tornará "letra morta", sem quaisquer efeitos concretos.

Por essa razão, fica evidenciado ser responsabilidade do Estado brasileiro a inclusão social dos migrantes no país de maneira digna, por meio do trabalho, através de ações afirmativas que permitam a sua integração na sociedade.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, A. M. F. S. *Uma análise da redução dos gastos com pessoal na IFES: seus determinantes e seus impactos sobre a política de carreira*. 2003. 152f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2003.

COSTA, M. M. M. da. *A função das políticas públicas na efetivação dos direitos: uma abordagem sobre o exercício da democracia participativa. Direitos Humanos, Constituição e Políticas Públicas*/org. André Viana Custódio, Marli Marlene Moraes da Costa, lásin Schaffer Stahlhofer. Curitiba: Multideia, 2013.

DELGADO, G. N. *Direito fundamental ao trabalho Digno*. São Paulo: LTR, 2006.

DELGADO, M. G. *Curso de direito de Trabalho*. 14 ed. São Paulo, LTR, 2015.

FREITAS, J. *Direitos Fundamentais: multiculturalismo e regiões. Comissão de direitos humanos da ordem dos advogados. Direitos Fundamentais – multiculturalismo e regiões.* Princípia, Estoril. 2007.

GIL, A. R. *Imigração e direitos humanos*. Petrony. 2017.

MASSON, N. *Manual de direito Constitucional*. 4 ed. rev. e atual. Juspodvm. 2016.

MOCHÓN, F. *Princípios de economia*./ Francisco Mochón; Tradução de Thelma Guimarães; revisão técnica de Rogério Mori. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

MORAIS, A. de. *Direito Constitucional*. 33. ed. rev. e atual. até a EC n.º 95, de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Atlas, 2017.

II Congresso_Livro.indb 140 28/08/2018 12:44:04

NOVAIS, J. R. *A dignidade da pessoa humana: dignidade e inconstitucionalidade*. v. II. Almedina. Coimbra. 2016.

RAMOS, A. de C. *Curso de Diretos Humanos*. 2017.

RIJO, D. F. R. A União Europeia face à crise dos migrantes e refugiados: um ator dividido sob escrutínio. 2017. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/46741/1/Diana%20Filipa%20Rodrigues%20Rijo.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2018.

II Congresso_Livro.indb 141 28/08/2018 12:44:04

O INSUCESSO E ABANDONO ESCOLAR NUM CONTEXTO DE POBREZA.

Fernando Rui de Sousa Campos[80]

Afiliação: Universidade Lusófona de Lisboa

Resumo: A pobreza surge como um elemento "castrador" de qualquer sociedade. Esta, tem de criar condições para que todos, sem exceção, se sintam integrados.

A aposta na educação, mais do que um direito é um dever que cabe em primeira instância ao Estado, mas toda a sociedade em geral se deve sentir mobilizada.

Um Estado que aposta na educação, compromete todos, na construção da dignidade humana.

Torna-se importante pensar, que educação se pretende? Uma educação diferenciada em que, as crianças e jovens mais carenciados têm lacunas na forma como a educação é ministrada, em contraste com aquelas e aqueles que têm possibilidades económicas e como tal, têm acesso a um modelo educacional mais integrador?

É necessário lutar contra a pobreza. Apostar na educação é sem dúvida vencer essa luta contra a pobreza.

Uma sociedade mais justa é aquela que, de forma equitativa promove o bem-estar social a todos os membros, sejam eles ricos ou pobres.

Palavras-Chave: Pobreza; Educação; Integração; Justiça.

[80] (Doutor em Ciência Política, pela Universidade Lusófona de Lisboa). Professor na Universidade Lusófona de Lisboa.

II Congresso_Livro.indb 143 28/08/2018 12:44:04

1. POBREZA – UMA REALIDADE HUMANA

De acordo com Sachs (2017, p. 41) "a pobreza é normalmente definida como a ausência de rendimentos adequados, mas a pobreza extrema deve ser entendida em termos mais gerais, como a incapacidade de satisfazer necessidades humanas básicas de alimento, água, saneamento, energia segura, educação e um meio de subsistência".

Quando se fala na pobreza, vem-nos à mente, o que de acordo com o senso comum significa, a grosso modo, alguém que não tem dinheiro.

Não podemos ignorar, que "milhares de seres humanos vivem, hoje, em situação de pobreza absoluta (...) vendo-se assim privados dos mínimos imprescindíveis para garantir a sobrevivência. Esta situação traduz-se em realidades crónicas de subnutrição, analfabetismo, doença, elevada mortalidade infantil" (Maia, 2015, p.185).

A citação anterior, apresenta-nos um quadro do que se entende, no sentido lato do termo, por pobreza, enquanto causa e ao mesmo tempo transparecem algumas das consequências, que essa mesma causa implica.

Falar de pobreza é falar de uma rúbrica da condição humana, que parece ser impossível contrariar. Se será impossível contrariar, não é de todo impossível reduzir e/ou minorar os seus efeitos, ou consequências. Basta que entre outras coisas exista vontade política, quando o ónus está nos governos das nações, mas também, vontade em todos aqueles que têm possibilidade de ajudar a resolver as chamadas "pobrezas de proximidade", ou seja, aquelas manifestações de pobreza que estão ao nosso lado, na família, nos vizinhos, nos colegas de trabalho ou de escola e que, por indiferença, omissão, conformismo, ou outras situações que se poderiam apresentar, levam a que não se faça nada. Ou então, a forma mais fácil de resolver estas situações é colocar o ónus no Estado, como sendo este, a causa dos males do mundo. Tem alguma responsabilidade, é certo, mas não pode servir de arma de arremesso ao descartar de responsabilidades individuais perante este drama mundial, agravado por diversas situações adversas como sejam crises cíclicas, alterações climáticas e como já se insinuou por má governação.

Se se acolhe a ideia de que a pobreza contraria a noção que se tem de justiça social, considerando-a como o "resultado de uma injustiça activa" (Maia, 2015, p. 186), certo é que a acção humana tem de ir ao encontro das necessidades imprescindíveis que garantam a promoção da dignidade humana. Esta,"projecta-se no porvir, na esperança, (...)" (Antunes, 2010, p. 101).

II Congresso_Livro.indb 144 28/08/2018 12:44:04

A privação humana, além da ausência de dignidade, é também a ausência de liberdade. Ser livre é ser capaz de decidir, de fazer escolhas. O pobre não consegue fazer escolhas, limita-se às escolhas que os outros fazem em seu nome e para si.

A maior dimensão da condição humana é a liberdade. Quando privo qualquer ser humano de ter acesso àquilo que são os bens essenciais para ter uma vida com dignidade, estou a atentar contra a liberdade e contra os direitos humanos.

Quando se fala em bens essenciais, não são só os bens alimentares – estes são, contudo, deveras importantes para a sobrevivência – mas sim, pensar também nos outros bens essenciais ao preenchimento dignificador da vida humana em sociedade, como sejam, por exemplo, a habitação, os cuidados de saúde, a educação, a segurança, entre outros.

2. A EDUCAÇÃO COMO PONTO FUNDAMENTAL NO COMBATE À POBREZA

Sem retirar a importância, aos outros elementos importantes para a dignificação do ser humano, referido anteriormente e sem os quais, a humanidade fica pobre, retenhamo-nos num deles que é o pilar de qualquer sociedade e que sem a qual a sociedade é definitivamente pobre – a educação.

"Nada é mais importante numa nova nação do que dar às crianças uma educação.

Se se quer paz e justiça, se se quer emprego e prosperidade e se se quer que um povo seja justo e tolerante para com o seu semelhante, só há um ponto de partida – e esse ponto é a escola"[81].

A receita para a resolução de uma boa e significativa parte do problema é-nos apresentada na citação anterior por José Ramos Horta, quando apresenta a educação como a peça essencial para a construção de uma sociedade, que se quer de "paz", com "emprego", enfim, com "prosperidade".

Contudo, pode-se dizer que esta "receita", nestes primeiros dezoito anos do século XXI, ainda não foi suficiente para inverter o estado actual do mundo, no que à educação diz respeito.

No caso português, deram-se passos significativos, não só a partir do 25 de Abril de 1974, como também nos últimos anos, com o combate por um

[81] José Ramos Horta – Ex-Presidente da República de Timor-Leste e Prémio Nobel da Paz, 1996.

II Congresso_Livro.indb 145 28/08/2018 12:44:04

lado ao analfabetismo, como também as tentativas de superação de fenómenos relacionados com a iliteracia.

De acordo com o n.º1, do art.º. 26.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pelas Nações Unidas, em 10 de Dezembro de 1948, "toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito".

Como se pode verificar, a educação é uma peça importantíssima. O "direito humano à educação" faz parte da dignificação do homem na sociedade e como tal, este, não pode, nem deve abdicar dele.

Como refere Green (2009, p. 45) "a educação é crucial para romper o ciclo da pobreza. Ela constitui um direito em si e prepara indivíduos para ter vidas plenas, compreender o mundo e, em última análise, desenvolver a autoconfiança necessária para se fazer ouvir. Uma educação de boa qualidade é emancipatória, um caminho para uma liberdade maior e uma gama mais ampla de opções, além de abrir as portas para uma saúde melhor e mais oportunidades e bem-estar material".

Aqui o Estado tem um papel primordial, pois é ele que tem condições económicas, legislativas, de garantir que este "bem comum", que é a educação, está ao alcance de todos, independentemente da sua condição económica. A escola é um importante agente socializador, que em conjunto com a família, garantem a integração das crianças e jovens na sociedade.

No entanto, sabe-se que nem todos têm acesso à educação, por diferentes ordens de situações, bem como, outros há, que abandonam a escola quer por iniciativa própria, quer, por vezes, devido a circunstâncias familiares e/ou económicas, que os esforçam a esse abandono.

"A desigualdade extrema gera indignação e condenação, porque ela contradiz a noção amplamente estabelecida de que todas as pessoas, onde quer que estejam, têm determinados direitos básicos" (Green, 2009, p. 5).

Esta citação, vai ao encontro e reforça a menção feita anteriormente ao "artº. 26.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem", o qual faz referência, em particular à afirmação de que "toda a pessoa tem direito à educação".

Quando se fala em desigualdade, refere-se não só às possibilidades económicas, mas também se acentuam no género e na distribuição geográfica.

Quanto ao género, verifica-se que existem mais mulheres a estudar do que homens, contudo há uma maior concentração de estudantes (aqui homens e

II Congresso_Livro.indb 146 28/08/2018 12:44:04

mulheres) no litoral e nas grandes cidades do que no interior. Dentro de inúmeras explicações para este facto, poder-se-á apontar por exemplo a questão do acesso ao mercado de trabalho, quer no litoral, quer nas grandes cidades.

As desigualdades educativas têm uma relação directa com as práticas culturais.

De acordo com Neves (2015, p.39), "destacam-se em especial as desigualdades nas práticas culturais das populações menos escolarizadas e nos países com índices de práticas culturais regulares mais baixos – como é o caso de Portugal – comparativamente aos países com índices mais altos".

A escola deve ser um espaço de integração, encontro de culturas e respeito por um cada vez maior espaço multicultural. Esta multiculturalidade, cada vez mais presente nas nossas escolas, fez com que cada vez mais os programas de ensino se adaptassem a essa mudança. Não tem sido fácil, uma vez que, existe por vezes, alguma inadaptação e resistência a essa mudança.

Contudo, refira-se as situações que ocorrem de insucesso e abandono escolar, estando algumas vezes o primeiro como causa do segundo.

3. DO INSUCESSO AO ABANDONO ESCOLAR – QUE POLÍTICAS?

Um dos grandes problemas que assolam as escolas em Portugal, prende-se com as taxas elevadas de insucesso e abandono escolar. Quando se refere a este fenómeno, normalmente se menciona abandono e insucesso escolar. Contudo, atendendo a que uma das causas do abandono escolar é o insucesso escolar, aparece primeiro o insucesso.

Várias são as razões que poderão ser apontadas como causas para a existência do abandono escolar e do insucesso escolar, como sejam condições económicas dos alunos – existindo bastantes alunos carenciados, problemas familiares, sistema de ensino, entre outras.

Contudo – sem desvalorizar as demais razões – gostaria de concentrar a reflexão em duas das razões apresentadas – condições económicas dos alunos e sistema de ensino.

Considero estas duas razões importantes, na medida em que de um modo particular a primeira razão, está directamente implicada no tema desta comunicação "pobreza e exclusão social".

O facto de existirem crianças que passam privações, em especial do ponto de vista alimentar, isso afecta a capacidade de concentração e, consequentemente, o rendimento escolar. A situação atingiu patamares tão graves que fez com que

II Congresso_Livro.indb 147 28/08/2018 12:44:04

escolas, abrissem os refeitórios durante as férias escolares, para que as crianças tivessem pelo menos uma refeição "decente". É evidente que, esta solução é apenas paliativa, não resolve o problema de fundo, mas, garante um pouco de dignidade a essas crianças. É de louvar, é certo, mas é preciso muito mais.

Se os problemas económicos poderão ser a causa – embora não única – para o insucesso e abandono escolar, certo é que, é uma causa importante e relevante a ter em conta e que o Governo e a sociedade civil devem colaborar em prol da promoção da dignidade das crianças. Não nos podemos conformar com a existência daqueles que conseguem ter acesso à educação e terem todas as possibilidades e existirem outros, que não têm as mesmas possibilidades.

Que sociedade é esta? Queremos uma sociedade inclusiva, ou uma sociedade que exclui e limita as possibilidades inclusivas?

Retomando algumas das razões apontadas para o insucesso e abandono escolar, o olhar vai para o sistema de ensino em Portugal. Sem querer "meter a foice em seara alheia", o sistema de ensino tem que ir ao encontro dos objectivos e necessidades de todos. Sem querer repetir ideias já expressas, mas sim reforçá-las, o ensino tem de ser igual para todos, ricos ou pobres, ou seja, todos têm de ter acesso à educação, mas uma educação de qualidade e isso passa pelas matérias leccionadas, pela qualidade dos estabelecimentos de ensino, pela capacidade de integração que as escolas sejam capazes de promover, quer tendo em atenção as dificuldades económicas e de aprendizagem, quer um país cada vez mais multicultural, que requer um corpo docente qualificado e preparado para os desafios que o ensino apresenta. É uma questão muito séria, uma vez que se trata em primeiro lugar do futuro de pessoas e do futuro do país com a formação de quadros que permitirão que o país cresça e se desenvolva, contribuindo assim, para ajudar a eliminar os focos de pobreza. A educação é por conseguinte, um dos principais pilares da sustentabilidade do país. Um país que aposta na educação, está a apostar na sua afirmação e posição perante os seus pares. A resposta às questões formuladas anteriormente é esta – educação.

Para que isto aconteça é necessário em primeiro lugar vontade política. Com esta, tudo o mais acontece.

Retomando a questão da qualificação docente – uma peça fundamental para um ensino de qualidade e que vá ao encontro dos alunos mais carenciados – veja-se o que a este propósito diz um relatório recente da OCDE:

De acordo com a Lusa (11 de Junho de 2018) "a OCDE defende que as escolas com alunos mais carenciados deviam ter os professores mais experientes e qualificados. Contudo, não é isso que acontece na maioria dos países, segundo um relatório que acaba de ser divulgado".

II Congresso_Livro.indb 148 28/08/2018 12:44:04

Ainda de acordo com a Lusa (11 de Junho de 2018) e fazendo referência a Andreas Scleicher[82], "em todo o mundo, as crianças de famílias favorecidas irão encontrar portas abertas para uma vida de sucesso, enquanto as crianças de famílias pobres terão muitas vezes apenas uma oportunidade na vida, e essa oportunidade é [ter] uma boa escola que lhes dê a oportunidade para desenvolver o seu potencial".

A citação apresentada, enfatiza a questão da educação em primeiro lugar, como sendo transversal, para todos, ricos e pobres. A todos tem de ser dada a oportunidade de, como é referido na citação, "desenvolver o seu potencial". Embora isto seja um desejo para todas as crianças, certo é, que nem todas têm à partida as mesmas possibilidades, seja pelas suas condições económicas, seja pelo estigma que a sociedade por vezes faz corresponder o lugar de proveniência dessas mesmas crianças.

"É fundamental fazer investimentos em todas as fases do ciclo da vida. Existe ainda uma divergência significativa entre países ricos e países pobres, e famílias ricas e famílias pobres, no acesso ao ensino secundário" (Sachs, 2017, p. 283).

Se estas razões são bastante justificativas, por si só, das possibilidades de haver insucesso e abandono escolar, certo é, que as condições em que as aulas são ministradas, quer no que diz respeito às instalações, quer ao tipo de turmas constituídas e às dificuldades na mensagem dos professores chegarem aos alunos, podem-se constituir num mecanismo que fazem com que o rendimento escolar seja, ou possa ser mais diminuto.

Mais uma vez, a pobreza tem aqui um papel importante a dizer. Ou seja, nas escolas onde as crianças passam e têm dificuldades – já referidas anteriormente – são mais visíveis e permeáveis as condições para que insucesso e/ou abandono escolar ocorram.

Não quero dizer com isto, que nas escolas com alunos com condições económicas mais favoráveis não ocorram insucessos e alguns casos de abandono escolar.

Tendo em conta, a situação de pobreza, as escolas com turmas muito grandes, o corpo docente, poder-se-á perguntar o que se poderá fazer para inverter os índices de insucesso e abandono escolar?

A grande vitória neste processo, seria a montante, eliminar a pobreza. Não é impossível, mas, difícil. Sendo assim, temos que nos conformar e desistir? Claro que não. Se não pudermos resolver os problemas, poderemos pelo menos minorá-los, fazendo com que os seus efeitos sejam o menos graves possível.

---

[82] Director de Educação e Competências da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

II Congresso_Livro.indb 149 28/08/2018 12:44:04

Por exemplo, apostar na qualificação docente, não só no ponto de vista da preparação académica, mas também no cada vez maior acompanhamento de turmas cada vez mais multiculturais, obriga os docentes a terem uma preocupação com as diferentes sensibilidades. Por outro lado, as turmas muito grandes, pedagogicamente são mais difíceis de acompanhar. Tal, não acontece na maior parte das escolas e colégios particulares, nos quais, o acompanhamento se torna mais presente. Mais professores por aluno seria o ideal.

Consubstanciando a ideia de Sachs (2017, p. 280) "as sociedades que fazem investimentos substanciais nos anos pré-escolares, normalmente com grandes financiamentos públicos, conseguem uma maior mobilidade social ascendente para as crianças pobres e, por conseguinte, sociedades mais inclusivas e produtivas. (...). Se o Estado não apoiar as famílias de rendimentos baixos, o mais provável é que a pobreza se prepetue de uma geração para a outra".

Neste sentido, num plano, talvez ambicioso, as políticas públicas a empreender, devem ter em conta um ensino de qualidade, tendo em conta, os alunos mais desfavorecidos, para que a sua condição económica não seja um entrave à aprendizagem e valorização de todos, em ordem à construção de uma sociedade que cresce e se desenvolve, proporcionando a integração de todos os seus membros, ou seja, mais justa.

"Num tempo de intensa globalização assume especial relevância o estudo das condições, dos processos e dos efeitos da transnacionalização das políticas públicas. Hoje existe, pois, um largo número de abordagens e teorizações que procuram dar sentido e inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, num mundo cada vez mais caracterizado pela incerteza e complexidade dos aspectos que exigem regulação e pela interdependência dos Estados"(Lemos, 2014, p. 293).

BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, J. L. (2010). *Inquietação interminável: ensaios sobre ética das ciências da vida*. Lisboa: Gradiva Publicações, S. A.

GREEN, D. (2009). *Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e Estados efetivos podem mudar o mundo*. São Paulo: Cortez Editora.

LEMOS, W. (2014). "A OCDE e as Políticas de Educação em Portugal. In Rodrigues", M.L. (org.). *40 anos de políticas de Educação em Portugal: a construção do sistema democrático de ensino*. Vol.I. Coimbra: Edições Almedina, S. A.

LUSA (11 de Junho de 2018). "Alunos carenciados precisam dos professores mais qualificados e experientes" In https://www.publico.pt/2018/06/11/sociedade/noticia/alunos-carenciados-precisam-dos-docentes-mais-qualificados-e-experientes-1833969

II Congresso_Livro.indb 150 28/08/2018 12:44:05

MAIA, D. (2015). "Pobreza Absoluta". In *Rosas J.C. (org.). Manual de Filosofia Política*. 2.ª edição revista e aumentada. Coimbra: Edições Almedina, S.A., pp. 185; 186.

NEVES, J. S. (2015). "Práticas Culturais e desigualdades na Europa. Evoluções recentes". In *Carmo, R.M. do & Costa, A. F. (orgs.). Desigualdades em questão: análises e problemáticas*. Lisboa: Editora Mundos Sociais, p. 39.

SACHS, J. D. (2017). *A era do desenvolvimento sustentável.* Lisboa. Conjuntura Atual Editora.

II Congresso_Livro.indb 151 28/08/2018 12:44:05

A INSERÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: COMBATE À EXCLUSÃO SOCIAL

Lêda Brumati
Maria Marques

Resumo: O presente artigo é o resultado de uma pesquisa que conduz ao estudo teórico e tem como objetivo focar alguns aspectos sobre a inserção do assistente social no contexto escolar brasileiro, tendo embasamento teórico em diversas obras autorais que fundamentam seus valores no campo educativo. A inserção dos assistentes sociais nos estabelecimentos educacionais tem representado, na atualidade, não apenas o desejo dessa categoria profissional na defesa dos direitos sociais e humanos, mas uma necessidade socioinstitucional. Neste contexto este trabalho busca fomentar discussões e reflexões sobre a presença do assistente social na escola, onde este profissional contribui no sentido de motivar ações de combate à exclusão social, levando em consideração a dimensão socioeducativa de suas ações, sendo que estas vêm no sentido de fortalecer as redes de sociabilidade, visto que a presença dos assistentes sociais nas escolas proporcionaria à comunidade escolar novas formas de participação dos sujeitos sociais na educação pública e assim expressaria uma tendência de compreensão da própria educação em uma dimensão mais integral.

Palavras-chave: Escola; Exclusão;Serviço Social.

1. INTRODUÇÃO

A escola possui uma função social e se constitui como direito de todo cidadão, assim neste contexto o Serviço Social na Educação é uma intervenção possível e necessária. Desta forma, desde as bases que validam o Serviço Social

II Congresso_Livro.indb 153 28/08/2018 12:44:05

como uma profissão que atua na perspectiva da garantia dos direitos sociais, a escola se constitui como uma instância de atuação dos Assistentes Sociais pois este profissional promove mudanças através de suas ações de intervenção. A relevância do profissional do serviço social na esfera educacional deve ser levada a sério em virtude de sua capacidade de objetivar e colaborar para com a emancipação e autonomia dos indivíduos frente as situações adversas e desiguais que também surgem nesse espaço.

Precisamos mais do que nunca levar em conta o contexto histórico, ou seja, realizar um estudo que possa nos apontar com mais clareza os problemas sociais dos alunos, não olharmos somente para a escola como uma instituição onde os alunos aprendem, os professores ensinam e depois vão para suas casas. Precisamos interagir e trabalhar interdisciplinarmente com demais profissões, sejam professores, psicólogos, coordenadores, assistentes sociais, para realização de diagnósticos com maior precisão, tendo em vista que o trabalho multiprofissional é determinante nas questões estratégicas que visam o aprendizado do educando, através do qual é possível ver sua influência contribuindo para uma melhor articulação entre família e escola.

Assim, este trabalho tem como objetivo fomentar a importância do assistente social na escola, visto que neste espaço também se apresentam questões sociais cotidianamente, nas relações entre alunos, educadores, família e comunidade, bem como discorre sobre a ação do Assistente Social nas escolas enquanto um profissional que irá formular propostas e estratégias que contemplem combater a exclusão social dentro deste espaço institucional.

2. BREVE CONTEXTO ESCOLAR NO BRASIL

No Brasil historicamente o acesso à educação priorizava apenas a burguesia, onde as classes menos favorecidas tinham acesso quase nulo ao ensino, o que se perpetuou por muito tempo e por um longo período na história educacional brasileira.

Em tempos atuais a partir da década de 80 com a promulgação da Constituição Federal a educação no Brasil, segundo o que preconiza esta Carta Magna (1988), a educação é um direito social garantido a todos, onde sua oferta cabe ao Estado, sendo um dever do mesmo e da família. O processo de concretização desse direito dentre outros, veio de inúmeras mudanças ocorridas na sociedade e também por meio de outros mecanismos constitucionais tal como a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 9394/1996 que reafirma o direito à educação visando assegurar os direitos educacionais para a população através do ingresso e permanência na escola.

II Congresso_Livro.indb 154 28/08/2018 12:44:05

Quando nos referimos as questões históricas, filosóficas e sociológicas da educação brasileira nos deparamos que desde a década de 90 se busca reestruturar a educação por meio de sua função social e ação sociopedagógica, mas infelizmente na atualidade tal direito social ainda não é plenamente concretizado e grande parte dessa falta de acesso a uma educação de qualidade se deve a má gestão pública que consequentemente acaba por corroborar com as desigualdades sociais tendo em vista que ainda enfrentamos muitos problemas de acessibilidade e estrutura. Há que se levar em consideração o que recentemente o Ministério da Educação (MEC) divulgou sobre o último censo escolar, ano referência 2017, onde se apresentam ainda questões de insucesso escolar que variam desde a defasagem idade/série, como reprovação, desistência etc.

Frente a esse quadro não podemos negar que o subsídio do Serviço Social no contexto educativo pode auxiliar na identificação de problemas ainda existentes em grande escala no ambiente escolar, como os já mencionados anteriormente, e ainda podemos acrescentar outros tais como: evasão escolar, violência, baixo rendimento escolar, que devem ser meditadas dentro de um conjuntura histórica, social, económica e política e cabe aqui então destacar que é primordial pensar uma possível atuação do Assistente Social na área da educação, levando-se em consideração que a educação para a cidadania deve ser uma educação contextualizada, global, multidimensional. Desta forma, o indivíduo deve também ser visto como um ser global, e as autoridades públicas precisam se atentar para a importância da equipe de profissionais no sistema educacional, em especial o Assistente Social. (FAUSTINO, 2010, p. 69).

2.1. Serviço social na instituição escolar: Perspectivas

No contexto atual, diante das fragilidades que as escolas públicas brasileiras têm apresentado, entende-se que é imprescindível que o Estado implemente políticas de intervenção em prol de melhorias na educação, focalizando não somente o ensino, mas de que forma este está sendo apreendido pelos alunos e, na presença de dificuldades de aprendizagem, analisar quais são os motivos e como pode ocorrer a intervenção para solucioná-los.

> *Frente ao cenário das políticas públicas do país percebe-se que muitos atos que violam os direitos de crianças e adolescentes têm passado despercebidos e muitos não são considerados por que não existe um olhar investigativo realizado por um profissional para atender a esta demanda. Assim, entende-se que o Assistente Social,*

II Congresso_Livro.indb 155 28/08/2018 12:44:05

> *enquanto profissional preparado para trabalhar com as expressões da questão social pode exercer sua profissão no espaço escolar, objetivando fortalecer a autonomia das crianças e adolescentes e, também, das suas famílias* (SILVA, 2012, p. 78).

Nesta conjuntura podemos observar que a compreensão de que o Assistente Social deve trabalhar dentro das escolas nos faz refletir sobre sua atuação neste espaço, pois estes podem intervir sobre a realidade social da qual os envolvidos no processo educativo fazem parte e assim eles sentem-se encorajados a transformá-la, além de acompanhá-los nesse processo, preocupando-se em apreender a verdade da realidade dos sujeitos, reconhecendo a complexidade da mesma, fazendo uso de um olhar complexo e não simplificado.

A partir desta análise compreende-se que a formação do profissional de Serviço Social estabelece critérios e caminhos a serem seguidos e que são necessários para o bom funcionamento das escolas, ressaltando que o Assistente Social está apto para também criar estratégias com o intuito de desenvolver nos alunos habilidades para que os mesmos criem formas de enfrentamento dos conflitos que eles vivenciam. (NOVAIS, 2001, p. 39).

A educação, como é uma política pública que procura desenvolver o senso crítico do aluno, deve conhecer e respeitar a realidade social, cultural e económica dos alunos, tendo um conhecimento geral da comunidade, na qual o educando encontra-se inserido.

Para Lopes (2005, p. 37) o serviço social se inserido na escola terá o intuito de contribuir com as ações de "inclusão social, de formação da cidadania e emancipação dos sujeitos". Destaca que os educadores e assistentes sociais compartilham desafios semelhantes, e tem a escola como ponto de encontro para enfrentá-los. Tem-se a necessidade de fazer algo em torno dos problemas sociais que se repercutem e implicam de forma negativa no desempenho do aluno e levam o educador pedagógico a recorrer ao Assistente Social.

O enfrentamento destas demandas evidencia a inserção do profissional do Serviço Social, com o objetivo de cooperar para a resolução destas e de outras problemáticas que desafiam a escola, a família e a sociedade como um todo, cujo processo de exclusão social se faz presente no que se refere às mazelas que se encontram no processo educacional brasileiro. (ALVES, 2010, p. 49). Podemos então dizer que na escola, o papel do profissional do Serviço Social incide sobre o modo de viver e de pensar da comunidade escolar, a partir das situações vivenciadas no cotidiano da escola e dialogando com a consciência dos seus usuários.

II Congresso_Livro.indb 156 28/08/2018 12:44:05

1.2. O assistente social nas escolas públicas brasileiras: Inserção possível e necessária

A presença do assistente social no contexto escolar deve ser considerada como primordial porque o profissional desenvolve sua intervenção pautada no Código de Ética da profissão, e em consonância com os princípios do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, que visa à universalidade, integralidade, equidade, participação social e à descentralização. (BRASIL,1993).

A figura desse profissional no ambiente escolar ainda é pequena,encontra-se em uma busca constante por sua inclusão de provimento exclusivo a esfera educativa, de acordo com os Projetos de Lei (PL) n.º 3.688/2000 e n.º 837 de 05 de julho de 2005, que preconiza sobre a admissão do assistente social no quadro de profissionais da educação da escola pública. Para que se chegasse a concretude dessa proposição houve muitas manifestações da categoria bem como muitas reflexões de natureza política e profissional sobre a as estratégias de ações do assistente social na escola em defesa da cidadania, dos direitos sociais por meio das políticas sociais.

Tais projetos argumentam eixos centrais da aproximação do assistente social ao campo educacional, operando de forma articulada visando a prevenção da evasão escolar, melhoria do desempenho dos alunos, ampliando o conhecimento acerca da realidade sociofamiliar do aluno e assim poder assisti-lo adequadamente. (JÚNIOR, 2005, p. 85).

No que tange ao legislativo brasileiro notou-se que se o mesmo reconheceu a necessidade deste profissional na educação, pois no cotidiano escolar enfrenta-se complexas questões sociais que o conhecimento pedagógico não consegue enfrentar sozinho precisando de outros saberes como o do assistente social.

Precisa-se de fato que os projetos de leis apresentados deixem de ser meramente proposições e passem a se configurar em Lei específica e assim tornar-se obrigatória a presença desse profissional nas escolas tendo em vista que a inserção do mesmo deve ocorrer, portanto, como um adicional importante, podendo contribuir com seus conhecimentos e práticas nas reuniões pedagógicas, por exemplo, em que se reúnem os membros de equipe diretiva, coordenadores pedagógicos, orientadores educacionais e professores para discutir as problemáticas e elaborar projetos pedagógicos. O assistente social pode participar como elemento integrador, trazendo propostas baseadas em seu conhecimento sobre a realidade das famílias e dos educandos. (AMARO, 1997, p. 52).

As equipes interdisciplinares podem contribuir para a constante melhoria e aperfeiçoamento do processo educativo. Para tanto, é imprescindível que a

II Congresso_Livro.indb 157 28/08/2018 12:44:05

sociedade como um todo esteja ciente da relevância da inserção do assistente social, especialmente no tangente à escola, pois este profissional através de seu processo investigativo, contribui de fato para combater a exclusão social na esfera educativa, pois esse profissional além de fomentar ações que visem o exercício pleno da cidadania também no sentido educativo, pode contribuir proporcionando espaços que resultem em novas discussões, em tomada de consciência, de atitude, trabalhando as relações interpessoais e grupais.

Ainda em consonância com o exposto, Souza (2005, p. 39) nos diz:

> [...] *Educação e Serviço Social são áreas afins, cada qual com sua especificidade, que se complementam na busca por objetivos comuns e projetos político-pedagógicos pautados sob a lógica da igualdade e da comunicação entre escola, família, comunidade e sociedade. Acredita-se que uma das maiores contribuições que o Serviço Social pode fazer na área educacional é a aproximação da família no contexto escolar. É intervindo na família, através do trabalho de grupo com os pais, que se mostra a importância da relação escola-aluno-família. O assistente social poderá diagnosticar os fatores sociais, culturais e econômicos que determinam a problemática social no campo educacional e, consequentemente, trabalhar com um método preventivo destes, no intuito de evitar que o ciclo se repita novamente.*

Nesse contexto, observa-se que os processos condicionantes à educação escolar estão intrinsecamente ligados ao Serviço Social, pois ambos caracterizam a promoção da democracia, o exercício da cidadania. (CAMARDELO, 1994, p. 98).

Reitera-se ainda que faz-se imprescindível a consolidação dos processos educativos levando em consideração a aproximação da família à realidade educacional, onde pode-se perceber a família como parte do universo escolar, reconhecendo a escola como um espaço social também seu e que, portanto, é de sua responsabilidade colaborar para o sucesso escolar dos sujeitos nela inseridos. (PARO, 1996, p.25).

O Serviço Social, além da habilidade de perceber os reflexos da questão social na vida dos sujeitos, ao se inserir nesse espaço deve estar atento às demandas postas no ambiente escolar e seus desdobramentos nas relações existentes entre professor/escola, estudante/comunidade. De acordo com Iamamoto (2010, p.53) "são nessas relações sociais que o assistente social pode contribuir para o trabalho do professor em sala de aula", já que a sala de aula espelha muitos fenómenos sociais, tornando-se por vezes um problema a ser enfrentado pelo professor.

II Congresso_Livro.indb 158 28/08/2018 12:44:05

Os problemas mais presentes no cenário das escolas públicas brasileiras na atualidade são: relações sociais e familiares fragilizadas pela violência, questões étnicas, uso e abuso de álcool, de drogas, precarização das relações de trabalho, pela questão económica e desemprego, ocorrendo assim o processo de exclusão social e educacional.

1.3. Assistente social na escola: Combate à exclusão social

O processo de exclusão social no ambiente escolar brasileiro nos remete a começar requerer do poder público que olhe com mais cuidado para o campo educativo, cujo olhar possibilite uma nova versão educacional com a inserção do assistente social nas escolas públicas, pois a gama de demandas emergentes no cenário da escola torna possível afirmar que este é um espaço dinâmico e fértil ao trabalho deste profissional pois é diante das demandas que são produzidas e reproduzidas socialmente, que o trabalho do Serviço Social se torna estratégico no ambiente escolar. (AMARO, 1997, p. 86).

O posicionamento, deste profissional, frente ao processo de exclusão social no ambiente escolar visa mediar essas relações complexas desmitificando suas causas, produzindo conhecimento técnico, construindo um novo saber e um novo fazer, frente a essas questões.

Existem exemplos muito positivos da colaboração do assistente social na educação combatendo a exclusão social e outras mazelas que possam ocorrer neste ambiente, pois mesmo não havendo Lei específica que determine a presença do assistente social no contexto escolar alguns municípios brasileiros já possuem a participação desse profissional em sua rede educativa e cuja contribuição é muito satisfatória. Cita-se aqui exemplos do trabalho desenvolvido no Município de Limeira-SP que já dispõem do serviço social frente à demanda escolar a fim de promover e valorizar o desenvolvimento humano, levando em consideração que suas ações vão além de contemplar os educandos, contribui ao educador e demais profissionais da escola promovendo uma interação dinâmica capaz de gerar uma maior e melhor compreensão das necessidades e singularidades dos estudantes, famílias e contextos sociais mais amplos em que os mesmos possam estar inseridos.

Verifica-se que as ações desenvolvidas nesse Município mencionado estão sendo exemplos para os demais municípios inclusive os circunvizinhos que estão participando ativamente das discussões da equipe como divulgados em suas plataformas governamentais e redes sociais de acesso público, pois estão verificando que o trabalho desenvolvido pelo assistente social na educação age

II Congresso_Livro.indb 159 28/08/2018 12:44:05

positivamente frente à observância dos direitos sociais, construção de um projeto político-pedagógico voltado para a garantia de direitos buscando minimizar as crises sociais, como uma importante interferência junto aos alunos com ações socioeducativas, palestras quanto aos seus direitos sociais, alternativas de êxito frente aos programas e projetos sociais oferecidos a crianças e adolescentes com perfil para tal.

Tais ações resultam em encaminhamentos e/ou relatórios onde se discute as diversas questões sociais que hoje é desconhecida da equipe escolar, tornando possível que se tenha um maior entendimento sobre a influência dos problemas sociais na vida dos alunos.

A escola hoje, principalmente as públicas, contam com um público fragilizado, vivendo em péssimas condições de vida, sendo fruto da estrutura social vigorante, dentro de um mundo globalizado e desigual refletido nas escolas públicas. Diante disso, é preciso estruturar a política educacional frente às transformações sociais desafiadoras.(CÓSSIO, 2006, p. 39).

A presença dos assistentes sociais nas escolas divulgaria uma disposição de compreensão da própria educação em uma grandeza mais completa, envolvendo os processos socioinstitucionais e as relações sociais, familiares e comunitárias que formam uma educação cidadã, de diferentes dimensões da vida social como indispensável de novas formas de sociabilidade humana, nas quais o acesso aos direitos sociais é crítico.

A estrutura de trabalho neste espaço se firma para fortalecer resultados, contribuir na garantia da democratização, do acesso do cidadão à educação, na qualidade do ensino e no desenvolvimento cultural do indivíduo, abrigando na escola sua função social na proteção de direitos a crianças e adolescentes conforme indicado no Estatuto da Criança e do Adolescente e trabalhando a questão social dentro das escolas públicas. (SERRA, 2000, p. 55).

Compreende-se que a prática profissional do Assistente Social não está firmada sobre uma única necessidade, sua especificidade está no fato de atuar sobre várias necessidades cuja instrumentalidade e organização forneça ao processo educacional o aperfeiçoamento do conjunto e integração do grupo, a busca de conhecimentos e a realização de um trabalho unificado, ocasionando em maiores condições de intervir na realidade escolar, confrontando e solucionando os problemas nela encontrados.

É imprescindível destacar que as atribuições do profissional de Serviço Social na escola possibilitariam o alcance de contribuições significativas quanto à melhoria do processo de ensino-aprendizagem por trabalhar de maneira efetiva à realidade social em que os sujeitos estão inseridos, potencializando

II Congresso_Livro.indb 160 28/08/2018 12:44:05

os espaços existentes na escola para o fomento à participação e comprometimento com a instituição escolar.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Para a realização deste artigo se optou por desenvolver um estudo com procedimentos de pesquisa bibliográfica. Assim,foi utilizada a técnica de pesquisa exploratória-descritiva. Dessa forma, o trabalho de pesquisa exploratória envolveu levantamentos bibliográficos, analisando-se o conteúdo a ser empregado onde procurou-se encontrar uma maneira de sintetizá-los numa obra que tivesse o caráter de objetividade e riqueza de dados, onde para atingir os objetivos deste trabalho foram apresentadas diferentes opiniões de autores quanto à participação do assistente social na escola, visto que este profissional vem contribuir para com o exercício da cidadania e com a solidificação dos direitos sociais.

Neste artigo foi realizada uma amostragem não probabilística intencional, onde se tem apenas a necessidade de aprofundar-se em obras literárias com objetivo de levantar opiniões sobre o tema, com assuntos que venha trazer ao pesquisador conhecimentos mais amplos sobre a participação do assistente social na escola, onde se buscou estar adicionando valores sobre a opinião e atitudes dos escritores ligados ao tema.

CONCLUSÃO

Ao analisar e refletir sobre a inserção do assistente social nas escolas públicas brasileiras torna-se clara a seriedade de compreender a necessidade do Serviço Social neste espaço como instrumento de luta contra a violência, a exclusão social, a evasão escolar e as diferentes formas de violação dos direitos das crianças e dos adolescentes, além de focalizar a instituição familiar e toda a sua estrutura como parte importante para o aprendizado dos alunos. Estas demandas sociais circunscrevem a profissão e este projeto de inserção do Serviço Social nas escolas precisa ser cada vez mais defendido.

Faz-se necessária, portanto, a apreensão desse novo desafio, de inserir o Assistente Social na escola, pela sociedade civil e política, e pelos profissionais de Serviço Social, reconhecendo que essa luta pertence à nação e não especificamente à uma categoria. Vale ressaltar, que esta luta consiste em consolidar bases de sustentação no espaço escolar através do estabelecimento de relações de diálogo, socialização e acolhimento, buscando a efetivação de direitos,

II Congresso_Livro.indb 161 28/08/2018 12:44:05

para assim avançar na superação de suas fragilidades. Diante disso, pode-se considerar que atentar para a inclusão do Serviço Social nas escolas se faz fundamental para a formação educacional dos sujeitos que devem priorizar a busca por um país mais justo socialmente e que preocupa-se com aqueles que encontram-se à margem da sociedade, criando estratégias de inclusão social.

Para finalizar cabe destacar que no ambiente escolar, vemos refletidos os mais diversos dilemas que afligem a sociedade, de modo geral, e lidar com tais dilemas não é tarefa fácil. Pela trajetória histórica do nosso sistema educacional, podemos perceber que a escola não foi concebida para tratar da demanda que hoje assume. Dessa forma, é cada vez mais evidente que a educação, como política pública de grande impacto na vida cotidiana da população, não pode continuar sendo preocupação de apenas dirigente de ensino e políticos que defendam interesses quase nunca explícitos. O atual contexto social exige que todos se envolvam na luta pela melhoria na qualidade de ensino, por uma educação que contribua para o fortalecimento da sociedade e realmente cumpra seu papel, e com certeza juntamente aliada com o fazer do assistente social conseguirá alcançar seu propósito através de uma atuação comprometida com uma mudança societária.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, Ilza Maria da Silva. *Desafios e possibilidades de atuação do assistente socialna área da educação como espaço sócio ocupacional.* Brasília, DF: 2010.

AMARO, Sarita. *et al. Serviço social na escola: o encontro da realidade com a educação*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1997.

BRASIL. *Constituição da República Federativa.* Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996.*

_____. *Assistentes sociais e psicólogos nas escolas. Lei 8662/93 de regulamentação da profissão.* 3.ª ed. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 1993.

_____. Projeto de Lei 3688/00. Atendimento do Assistente Social nas Escolas Públicas. Brasília, DF: Câmara Federal, 2000.

CAMARDELO, Ana Maria. "Estado, educação e Serviço Social: relações e mediações no cotidiano". *Revista Quadrimestral de Serviço Social.* São Paulo: Cortez, 1994.

CÓSSIO, Maria de Fátima. *Gestão democrática na educação: retórica política ou prática possível.* Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2006.

FAUSTINO, Micheli Klauberg. *A importância do Serviço Social na mediação das demandas que mais afligem o contexto escolar.* São Paulo: Deslocamentos, 2010.

II Congresso_Livro.indb 162 28/08/2018 12:44:05

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.* São Paulo: Cortez, 2010.

JÚNIOR, Celestino Alves Silva. *A escola como local de trabalho.* São Paulo: Cortez, 2005.

LOPES, Eleni Melo da Silva. *Serviço Social e Educação: as perspectivas de avanços do profissional de serviço social no sistema escolar público.* 2005. 25 fls. Trabalho Acadêmico – Unesp – Campus de Marília, Marília, 2005.

NOVAIS, Liliane Capilé Charbel. *Serviço Social na educação: uma inserção possível e necessária.* Brasília, 2001.

PARO, Vítor Henrique. *Gestão democrática da escola pública.* Campinas: Papirus, 1996.

SERRA, Rose Mary Sousa. *Espaços Ocupacionais e Serviço Social.* São Paulo: Paco Editorial, 2001.

SILVA, Marcela Mary Jose. *Serviço Social na Educação: Teoria e Prática.* Rio de Janeiro: Papel Social, 2012.

SOUZA, Iris de Lima. "Serviço Social e Educação: uma questão em debate". In: *Revista Interface*, Natal, 2005.

II Congresso_Livro.indb 163 28/08/2018 12:44:05

II Congresso_Livro.indb 164 28/08/2018 12:44:05

MECANISMOS DE COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS A DE ESCRAVO NO ESTADO BRASILEIRO

Arício Vieira da Silva[84]
Carolina Merida[85]

Rsumo: O presente estudo tem por finalidade fazer uma análise do ordenamento jurídico brasileiro para o enfrentamento do combate ao tráfico internacional de pessoas direcionado ao trabalho escravo. Hodiernamente, a situação precária da economia mundial faz com que as pessoas, visando alcançar seus desejos de obter uma vida digna, caiam em armadilhas autênticas e criminosas com promessas enganosas de obtenção de lucro em outros países. As organizações criminosas especializadas no tráfico de pessoas vêm crescendo cada vez mais, aproveitando-se da vulnerabilidade dos cidadãos menos favorecidos em seus países (maioria subdesenvolvidos). Aborda ainda sobre as alterações nas legislações civis, criminais e de direitos humanos, a promulgação da Lei 13.344/16, intitulada "Lei de Combate ao Tráfico de Pessoas", como o processo investigativo próprio para análise do crime, meios de cooperação internacional, enfatizando a adoção de medidas internacionais de direitos humanos, e a aplicação de políticas públicas de combate, prevenção e assistência às vítimas. Nos dias atuais, tal crime tem vínculo com violações aos direitos humanos, alimentando além da exploração de mão de obra escrava, ao tráfico e a exploração sexual para fins comerciais no mundo todo, atrelado a associações criminosas específicas em remoção de órgãos. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, de caráter exploratório, a qual fez uso de diversas leituras

[84] Doutorando em Direito Público pelo UNISINOS, Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Rio Verde e Advogado.

[85] Doutoranda em Direito Público pela UNISINOS, Professora na Faculdade de Direito da Universidade de Rio Verde e Procuradora do Município de Rio Verde.

II Congresso_Livro.indb 165 28/08/2018 12:44:05

sobre a temática, tais como em livros, artigos e revistas especializadas, dentre outras fontes.

Palavras-Chave: Tráfico de Pessoas; Direito Internacional; Exploração do trabalho escravo.

1. INTRODUÇÃO

Registrado como uma das ações criminosas mais profícuas do mundo, o tráfico de pessoas faz milhões de vítimas no mundo inteiro, com bilhões de dólares anualmente sendo movimentados, de acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre drogas e crimes (UNODC). Atualmente, tal crime tem vínculo a demais estágios criminosos, bem como violações aos direitos humanos, alimentando além da exploração de mão de obra escrava, ao tráfico e a exploração sexual para fins comerciais no mundo todo, estando atrelado, ainda, a associações criminosas especializadas em remoção de órgãos.

O tráfico humano para exploração do trabalho escravo teve início nas civilizações antigas dos povos conquistadores, que ao migrar para terras onde já existiam indícios de habitação, entravam em guerra e faziam de seus sobreviventes escravos, os quais não possuíam direitos e eram tratados como objeto. Ao longo do tempo, a escravidão passou a ter caráter mercantil e a comercialização de escravos passou a ser exercida para colonização de novos continentes, sendo os escravos recrutados à força e levados para países distintos ao de origem.

O tráfico de pessoas para exploração do trabalho escravo transformou-se na base da economia de diversos países, levantando verdadeiros impérios, ficando marcado pela exploração negreira. No Brasil, os escravos eram utilizados, principalmente, na agricultura, em especial na exploração açucareira, sendo a escravidão moralmente aceita até o final do século XIX.

A Organização das Nações Unidas (ONU), constatando o crescimento do tráfico de pessoas no mundo, propôs a elaboração do Protocolo de Palermo, que visa o combate deste crime em nível internacional, por meio da elaboração de leis e políticas públicas eficazes. O Brasil se tornou signatário deste tratado em 2004, assumindo a responsabilidade de elaborar políticas sociais, alterações legislativas e adequações às normas internacionais de direitos humanos.

Desse modo, o Brasil realizou alterações nas legislações penais, constitucionais, civis e de direitos humanos para se adequar às normas internacionais, a exemplo da promulgação da Lei 13.344/16, intitulada "Lei de Combate ao Tráfico de Pessoas", que expõe medidas de cooperação internacional entre os

II Congresso_Livro.indb 166 28/08/2018 12:44:05

órgãos do sistema judiciário, métodos específicos para investigação, combate, prevenção e assistência às vítimas de tráfico de pessoas, bem como a alteração de artigos do Código Penal Brasileiro.

Ao realizar estudos para adequação às normas internacionais no que se refere à exploração de trabalho escravo, o Brasil passou a ser considerado o país de origem, trânsito e destino para o tráfico de pessoas, vindo a sediar discussões como o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e o Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Pessoas, com vistas à descentralização do papel do Estado em prover medidas de prevenção, proteção e criminalização.

2. DAS NORMAS JURÍDICAS RELACIONADAS AO TRÁFICO DE PESSOAS NO DIREITO BRASILEIRO

O tráfico humano se trata do comércio ilegal de vidas, no qual este bem passa a ser objetificado para posterior comercialização. Para o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), o tráfico humano é uma forma de escravidão contemporânea, em que a vida é tratada como instrumento de exercício de poder de uma pessoa sobre outrem.

A partir da definição de tráfico humano, no artigo 3.º, "a", do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças da Organização das Nações Unidas de 2000, dispõe que:

> *A expressão "tráfico de pessoas" significa o recrutamento, transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso de força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos* (BARBOSA, 2010, p. 87).

O tráfico humano tem conduzido reflexões para o ordenamento jurídico brasileiro, apesar de pouco discutido. O Brasil ratificou o Protocolo de Palermo, no qual se comprometeu a adotar medidas que combatam essa tipificação penal, sendo compatível com a Constituição Federal, para que seja formalizada uma legislação própria sobre a temática.

II Congresso_Livro.indb 167 28/08/2018 12:44:05

Um aspecto importante do Protocolo é a preocupação em assegurar proteção à vítima, inexistente nas convenções internacionais anteriores, devida tamanha abrangência o Protocolo de Palermo hoje pode ser considerado com uma das medidas mais importantes, e espera-se eficaz, no Combate ao Crime Organizado (MANDELLI, 2008, p. 25)

De forma parcial, o Brasil adotou medidas que normatizaram a questão do tráfico internacional e interno para os fins de exploração sexual, expostos nos artigos 231 e 231-a do Código Penal.

Por meio do Decreto n.º 5.948/06, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, foi instituída, e também o Grupo de Trabalho Interministerial, com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP.

Também foram aprovados o Decreto n.º 6.347/08 e a Lei 9.434/97, em que abordam o Plano Nacional e institui o Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do suscitado Plano, e a Lei que trata da remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento, e dá outras providências, a de trabalho em condições análogas à escravidão, no qual disposto no artigo 149 do Código Penal.

Essa medida é salutar para identificação de diversos pontos relacionados ao crime tipificado no artigo 149-A do CP, a exemplo das pessoas envolvidas no delito, tais como os agenciadores, os intermediários e os facilitadores, as pessoas mais vulneráveis à ação dos criminosos, os locais em que o crime ocorre com mais frequência etc. (MASSON, 2017)

Além da norma anterior à ratificação do Protocolo de Palermo, ainda se encontrava ausente uma norma penal incriminadora que efetivamente podia auxiliar no confronto desta prática delituosa. Tal carência, passou a ser sanada através da aprovação do Projeto Lei da Câmara dos Deputados 7.370/14, decorrente do Projeto Lei do Senado n.º 479/12, se tornando a Lei 13.344/16, tendo por responsável a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil.

2.1. Dos direitos tutelados na concepção do direito penal, tráfico e migração ilegal

Fernando Capez (2006, p. 138), preocupando-se com o funcionalismo do Direito Penal, entendem que para a caracterização dos bens jurídicos, compete a função social de tutelar estes bens, visando o desenvolvimento sadio e

II Congresso_Livro.indb 168 28/08/2018 12:44:05

pacífico da sociedade, bem como sua preservação, não lhe incumbindo a pena de simples rompimento de dever de ordem ética e moral, sem reflexo social.

Ante o entendimento doutrinário, se faz plausível reconhecer a visão coincidente, os bens jurídico-penais como os valores, bens e direitos considerados inerentes aos seres humanos, seja em uma perspectiva global ou em comunidades específicas, tendo a base da tutela sob o prisma penal.

Importante ressaltar que na conclusão do tráfico de pessoas, não importa se houve ou não a concordância da vítima para que seja configurado o crime. Já no contrabando de imigrantes, muitas vezes e a própria vítima que se consente à tal prática, uma vez que não quer mais viver no país de origem, e deseja muito viver em outro país. Sabe-se que para tal irregularidade, deve o indivíduo ter entrado e permanecido sem o visto que autoriza tal ação. No geral, as pessoas conhecem as dificuldades que enfrentarão com essa prática, no entanto, insistem pela busca de oportunidade e melhoria de vida.

No tráfico humano, os indivíduos servem para realizarem um propósito, seja para exploração sexual, seja pela remoção de órgãos, ou para que seja reduzida à escravidão ou condições análogas, tratadas como um meio de obtenção de um propósito. Levando a liberdade a um sentido mais amplo, e não apenas ao aspecto de ir e vir.

O Decreto 5.016 em seu artigo 3.º, que trata de um Protocolo Suplementar à Convenção das Nações Unidas contra o crime transnacional, que diz respeito ao Tráfico de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea, define como tráfico de imigrantes:

> *a) A expressão "tráfico de migrantes" significa a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente;*
> *b) A expressão "entrada ilegal" significa a passagem de fronteiras sem preencher os requisitos necessários para a entrada legal no Estado de acolhimento.*

A partir dessa afirmação, entende-se que mesmo que os textos e acordos internacionais estabeleçam analogias sobre as práticas criminosas em pauta, não resta dúvidas entre o tráfico de pessoas e a imigração ilegal.

De acordo com Jesus (2003, p. 14), "o mundo atual propicia uma maior mobilidade do comércio planetário, fomentando a imigração, sendo assim necessária, por motivos de segurança, a imposição de limites, culminando da restrição criada por muitos países".

II Congresso_Livro.indb 169 28/08/2018 12:44:05

O tráfico humano, seja realizado no plano internacional, seja no território interno, independentemente da motivação dos autores, é ato condenável e reprimível pelos organismos internacionais e pelos Estados.

3. BRASIL COMO ROTA DE TRÁFICO – ORIGEM, TRÂNSITO E DESTINO

Segundo dados da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), todos os anos cerca de 60 mil brasileiros são vítimas do tráfico internacional de pessoas. Sendo a maioria mulheres de 18 a 25 anos de idade, oriundas de famílias de baixa renda. Os principais destinos são Espanha, Portugal e Suíça. No Brasil foram encontrados cidadãos provenientes do Paraguai, Peru e Haiti submetidas à condição de escravo.

De acordo com a pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial (PESTRAF) no Brasil, publicada em 2002, existem cerca de 240 rotas de tráfico de pessoas no país sendo que 131 rotas interligam o Brasil com exterior, com forte concentração na Região Norte, 78 rotas interestaduais e 32 rotas intermunicipais. Pode utilizar-se de vias terrestres, aéreas, hidroviárias e marítimas (LEAL e LEAL, 2002, p. 47).

Registros feitos em relatórios de fiscalização reunidos na Divisão de Fiscalização e Erradicação do Trabalho Escravo do Ministério do Trabalho e Emprego, órgão responsável por dirigir operações de resgate; detalhadas em denúncias feitas pela Comissão Pastoral da Terra e outras organizações sociais, resumidas em reportagens, os relatos e números, que não permitem ter a visão completa do problema, já que a exploração ainda é marcada como invisível e clandestina, ajudam a dimensionar a gravidade da situação.

> A *escravidão que se faz presente nos dias atuais, possui apenas o mesmo intuito de como se dava na escravidão colonial, em que o ser humano era tratado como uma posse valiosa, e por isso devia ser protegido, na contemporaneidade, são vistos como mercadorias descartáveis, facilmente substituídas, por um contingente de iguais, irmanados na miséria* (VALENTE, 2012, p. 15).

O tráfico de pessoas é alimentado por redes de aliciamento que combinam miséria, desigualdade e falta de oportunidades, com ilusórias promessas vazias, mentiras e ameaças.

O Brasil é um dos principais países de origem, trânsito e destino do tráfico humano. Existem rotas internas e externas estabelecidas e, por mais

II Congresso_Livro.indb 170 28/08/2018 12:44:05

que o problema tenha recebido atenção nos últimos anos, ainda é muito mal noticiado. Em sua maioria, as coberturas se limitam ao tráfico internacional para exploração sexual, sendo ignorada a relação entre muitos casos de tráfico interno e exploração de trabalho escravo, bem como as demais modalidades.

4. PLANOS DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO E DO TRÁFICO DE PESSOAS

Como mencionado anteriormente, o Brasil endossou o Protocolo de Palermo, comprometendo-se a internalizar seus preceitos e a estimular a elaboração de leis internas e políticas públicas específicas de prevenção ao tráfico, concentrando esforços para reprimir a rede de criminosos e atender integralmente às vítimas. Desde então, a efetividade das ações contidas no protocolo, passou a depender da iniciativa de cada governo e da forma como este se apropriará do referido instrumento internacional.

O primeiro Plano Nacional de Trabalho Escravo, lançado no início de 2003, apenas realizou menções sobre importância à prevenção e à inserção, sendo que no segundo houve 16 ações pormenorizadas, em que objetivavam a geração de renda e emprego, a reforma agrária, a educação profissionalizante e a reintegração do trabalhador, com o intuito de garantir a documentação civil básica a todos aqueles que foram resgatados da escravidão.

Outra inovação levantada pelo plano é a inclusão da temática do trabalho escravo nos parâmetros disciplinares municipais, estaduais e nacionais, assim como a implantação de agências do Sistema Nacional do Emprego (SINE), nos municípios a fim de evitar o aliciamento para o trabalho escravo e para a intermediação ilegal de mão de obra. Nesse mesmo segmento, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas implementa uma abordagem completa, não se restringindo apenas à esfera criminal.

Em 2004 foi promulgado através do Decreto n.º 5017, de 12 de março, o Protocolo Adicional à Convenção de Palermo, e em seguida, uma das mais importantes iniciativas do governo brasileiro foi aprovar em 2006, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto n.º 5.948, de 26 de outubro de 2006). Na sequência, mais precisamente em 08 de janeiro de 2008, foi instituído o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP) pelo decreto n.º 6.347, de 08 de janeiro de 2008, que possibilitou a integração de diversos órgãos governamentais, sociedade civil e

II Congresso_Livro.indb 171 28/08/2018 12:44:05

organismos internacionais, tendo combo objetivo a prevenção e repreensão ao tráfico de pessoas.

Em 2014, foi aprovado em Genebra um novo protocolo adicional para a Convenção, que contribui para o enfrentamento na medida em que ressalta a necessidade de uma abordagem integral e defende que o tráfico humano e o trabalho escravo deva ser estrategicamente conjunto. O documento frisa a necessidade do cuidado especial e assistência para os grupos mais vulneráveis à escravidão, especialmente migrantes, salientando a importância de medidas de prevenção e proteção, assim como remediação, compensação e reabilitação das vítimas. O protocolo elenca ações preventivas, como investimentos na educação, adoção de medidas para evitar o aliciamento de trabalhadores no recrutamento e alojamento, assim como medidas de reintegração.

Ademais, a Lei 13.344/16, de 06 de outubro de 2016, inseriu o tráfico de pessoas entre os crimes contra a liberdade individual, mais especificamente na seara dos delitos contra a liberdade individual.

Em seu capítulo VI, a referida Lei contempla duas medidas importantíssimas destinadas ao Trafico Internacional de Pessoas: a) Dia Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em 30 de julho de todos os anos e; b) Campanha Nacional do enfrentamento ao tráfico de pessoas.

O Tráfico de Pessoas é tratado por três vertentes: prevenção, proteção e criminalização. A prevenção está ligada ao trabalho contínuo e efetivo com os governos, a formação de consciência da sociedade por meio de mídias sociais e formação de locais de apoio. Por outro lado, a proteção, para capacitação de profissionais do sistema policial e judiciário, atuando no melhoramento das metodologias de proteção. E a criminalização, por sua vez, quando o crime já tenha ocorrido e se faz necessária a aplicação de medidas e leis mais severas, buscando não apenas identificar a organização criminosa que prática o tráfico, bem como os clientes, para qual as pessoas são comercializadas.

As agências internacionais das Organizações das Nações Unidas (ONU), como o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ANCUDH), Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ANCUR), o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o Instituto Inter-regional das Nações Unidas para Pesquisas sobre Crime e Justiça (UNICRI), a Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), e os Relatores Especiais. Fora da ONU, instituições como a Organização Internacional para

II Congresso_Livro.indb 172 28/08/2018 12:44:05

as Migrações (OIM), a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Anistia Internacional, entre outras, tem realizado ações em todos os continentes reivindicando dos governos medidas mitigadoras para proteção das vítimas do tráfico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão do tráfico de pessoas para fins de exploração do trabalho escravo configura violações aos direitos humanos fundamentais, que devem ser enfrentados pelo Estado Brasileiro de modo eficaz, conforme firmado pelo Protocolo de Palermo.

O tráfico de pessoas é praticado há séculos e o seu número vem crescendo cada vez mais, haja vista que homens e mulheres, na tentativa de melhoria de vida, são ludibriados por promessas insubsistentes, para exercício de uma profissão digna em outro país, e em sua maioria são submetidos a trabalhos escravos.

A legislação brasileira passou a observar esse tema a partir da ratificação do Protocolo de Palermo em 2004, assumindo o compromisso de instituir metas de atenção, prevenção e repressão ao tráfico de pessoas.

Na Constituição Federal as alterações ocorreram no artigo 243, que passou a utilizar a expropriação em casos confirmados de exploração do trabalho escravo.

As opções dos trabalhadores têm sido cada vez mais restritas com o passar dos tempos, e a busca constante por melhores condições de vida e trabalho aumentam as condições de vulnerabilidade ao tráfico humano.

A promulgação da Lei 13.344/16 trouxe como benefício a cooperação internacional para o combate eficaz e célere do tráfico de pessoas com a finalidade de exploração do trabalho escravo. Em tese, as chances de resgate das vítimas de tráfico internacional de pessoas possuem maiores chances de êxito quando a vítima ainda está no país de origem.

Por fim, conclui-se que apesar das modificações trazidas pelo avanço legislativo ao longo do tempo, ainda não existem políticas públicas eficazes para sua erradicação, deixando a população a mercê das organizações criminosas.

II Congresso_Livro.indb 173 28/08/2018 12:44:05

BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, C. Y. S. *Tráfico Internacional de Pessoas.* Porto Alegre. Núria Fabris, 2010.

CAPEZ, Fernando. *Curso de Direito Penal – parte especial.* 4.ª ed. vol. 3. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. "Decreto n.º 5.948, de 26 de outubro de 2006". Disponível em: http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2006/decreto-5948-26-outubro-2006-546134-publicacao-59985-pe.

_____. "Decreto n.º 6.347, de 8 de janeiro de 2008". Disponível em: http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6347-8-janeiro2008-567843-norma-pe.html.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasil. Brasília, 1988.

_____. "Decretos n.º 5.948, de 26 de outubro de 2006**".** Disponível em: < http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ16B51547PTBRNN.htm>. Acesso em: 01 de jun 2018.

_____. "Lei n.º 13.344, de 7 de outubro de 2016". Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13344.htm.>. Acesso em: 01 de jun 2018.

"CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA A REPRESSÃO AO "TRÁFICO DE ESCRAVOS BRANCOS" 18/Maio/ 1904, 1 L.N.T.S. 83 Acordo Internacional para a Repressão ao Tráfico de Mulheres e Crianças, 30/set. /1921, 11 U.N.T.S. 424; Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de Outros, 21/Março, 1950, 96 U.N.T.S. 1342; Protocolo de Palermo, note supra 5; Diretiva 2011/36, note supra 3.

JESUS, D. E. de. *Tráfico Internacional de mulheres e crianças – Brasil: aspectos regionais e nacionais*. São Paulo, 2003.

LEAL, M. L.; LEAL, M. de F. (Orgs.) *Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial – PESTRAF. Relatório Nacional – Brasil.* Brasília: CECRIA, 2002.

MANDELLI, R. M. de S. *Tráfico de Pessoas.* Brasilia, 2008.

MASSON, C. *Direito Penal esquematizado: parte especial,* vol. 2, 10. ed. ver. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

PROTOCOLO À CONVENÇÃO SOBRE TRABALHO FORÇADO DE 1930. Adotada pela conferência em sua centésima terceira sessão, Genebra, 11 de junho de 2014.

VALENTE, D.P. *Tráfico de pessoas para exploração do trabalho.* São Paulo: KLTr. 2012.

II Congresso_Livro.indb 174 28/08/2018 12:44:06

CONDIÇÕES PARA O RESTABELECIMENTO DO LAÇO COM A ESCOLA E DO DESEJO DE APRENDER

Paula Vieira[86]

Afiliação: ISSSP/CLISSIS

Resumo: Milhares de jovens em Portugal, oriundos das classes populares, continuam a abandonar precocemente a escola e, de entre os que nela permanecem, muitos são os que apenas obtêm níveis de certificação básicos (1.º, 2.º e 3.º ciclos), sem contudo conseguirem apropriar-se dos conhecimentos e competências que lhes correspondem. O que significa que, mesmo certificados, muitos destes jovens continuam a revelar défices confirmados de competências básicas em domínios estruturantes da aprendizagem como são a leitura, a escrita ou o cálculo aritmético. Como se argumenta no Relatório sobre o Desenvolvimento do Banco Mundial (2017), para muitas crianças e jovens a escolarização não significa aprendizagem e, quando assim é, a escolarização é uma oportunidade perdida. Mais do que isso, é uma grande injustiça, pois as crianças que a sociedade escolariza sem que efectivamente aprendam são as que mais necessitam de uma boa educação para serem bem-sucedidas na vida. A linha de reflexão que aqui propomos assenta na problematização de duas das principais exigências que a concepção e experimentação de um modelo educativo adaptado aos jovens das classes populares e às suas necessidades deve conter se realmente quer apostar na sua efectiva certificação, mas também na sua formação pessoal e social.

Palavras-Chave: abandono e insucesso escolar; aprendizagem, socialização

[86] Doutora em Serviço Social pelo ISCTE-IUL, Professora no ISSSP.

II Congresso_Livro.indb 175 28/08/2018 12:44:06

Com a democratização do ensino, que alargou a escola a todos e fixou níveis obrigatórios de escolaridade, a análise diacrónica dos resultados escolares dos alunos, dos seus sucessos, insucessos, abandonos mais ou menos prematuros, revela-se um importante indicador do estádio de desenvolvimento em que se encontra a sociedade portuguesa. Se nos detivermos nalguns desses resultados, por exemplo na grandeza do número[87] que representa a saída precoce da escola na actualidade, podemos mesmo tirar algumas ilações relativamente à incidência das desigualdades sociais que a caracterizam.

Um enfoque mais detalhado, com a preocupação de apreender as correlações que existem entre a origem de classe de significativos segmentos da população juvenil e os processos, sempre sinuosos e penosos, da sua dissidência da escola, revelará quão agudas são as lógicas desigualitárias que se geram no interior do sistema escolar e quão reprodutora é esta instituição das contradições e desigualdades que estruturam outros sistemas sociais – trabalho, habitat, lazeres culturais, protecção social, saúde.

Como atestam estudos muito diversos sobre o sistema de ensino e a população que o frequenta (Queiroz e Gros, 2002; Sebastião, 2009; Diogo e Diogo, 2013; Justino *et al.*, 2014), em oposição ao seu manifesto propósito de democratizar o acesso à educação, a acção da escola pouco impacto tem no esbatimento das distâncias entre grupos sociais (classes). Ao contrário, assumindo como únicos e legítimos determinados saberes, os modos de os transmitir e de os certificar, a escola realiza uma selecção dos indivíduos e, com ela, reproduz as hierarquias sociais. Embora escapando ao olhar comum, o sinal mais expressivo dessa selecção traduz-se na incapacidade da escola compreender, integrar e trabalhar a partir da diversidade dos mundos culturais dos alunos.

Explicando melhor, a falsa igualdade de que todos partem quando a ela chegam é reforçada pela imposição, a todos que nela permanecem, de uma

[87] Em 2017, a taxa de abandono precoce da escola (n.º de indivíduos dos 18 aos 24 anos que abandonaram a escola sem terem concluído o ensino secundário, por cada 100 mil indivíduos do mesmo grupo etário) no país foi de 12,6%. Se bem que significativa e ainda longe da meta dos 10% fixada pela Comissão Europeia para 2020 (Estratégia Europeia 2020), a taxa de abandono precoce da escola registou um decréscimo assinalável nas últimas décadas em Portugal - de 63,7% em 1991, passou para 44,8% em 2001 e para 27,1% em 2011 (Estado da Educação 2013, Conselho Nacional da Educação, 2014). De 2011 até à actualidade continuou a assistir-se à sua diminuição, se bem que com algumas oscilações e sempre com valores superiores à média europeia (UE28): 2012, 20,5% para Portugal, contra os 12,7 pp. da média europeia; 2013, 18,9% contra os 11,9 da média europeia; 2014, 17,4% para Portugal, contra 11,2% da média europeia; 2015, 13,7% para o nosso país, contra 11,0% da média europeia; 2016, 14% para Portugal, contra 10,7% da UE28; 2017, 12,6% para Portugal, contra os 10,6% da UE28 (PORDATA).

II Congresso_Livro.indb 176 28/08/2018 12:44:06

disciplina física e de um tipo de exercitação e de aquisições intelectuais que não são, em paridade, acessíveis também a todos. Pois, se para muitos estudantes a disciplina e os saberes que a escola veicula são familiares e, portanto, facilmente conquistáveis, para muitos outros são completamente exteriores e até violentos, na medida em que entram em ruptura com formas de representar e de interagir com a realidade já instaladas[88]. A tendência para este embate negativo com a escola não ser superado não é de menosprezar se atendermos ao jogo interaccional, de reforço mútuo, que se processa entre representações/modos de agir fatalistas dos professores acerca dos alunos que não conseguem realizar as aprendizagens e, por parte destes últimos, auto-depreciação e perda das expectativas de alguma vez virem a conseguir ter sucesso.

Na análise do fenómeno complexo de aprofundamento das desigualdades sociais a partir de algumas das suas manifestações – o insucesso e exclusão precoce do sistema escolar de um número cada vez mais vasto de adolescentes – convém, contudo, não imputar à escola responsabilidades que ela não pode assumir.

Não cair nessa armadilha simplista de centrar na escola e no seu funcionamento as causas da profunda desafeição que um número cada vez maior de jovens experimenta com a sua inserção nesta segunda estrutura de socialização, obriga a relativizar o papel da escola na superação dos muitos e diversos problemas que se geram a montante e a jusante dela.

De facto, não podemos responsabilizar a escola ou pedir-lhe que supere os efeitos das políticas de habitação que, encerrando muitos jovens das classes populares em contextos sociais profundamente fechados, material e culturalmente pobres, os impedem de estabelecer relações sociais diversificadas e de assim contactar com modelos de identificação mais estruturados e positivos. Também não podemos pedir à escola que intervenha na regulação do mercado de trabalho, de modo a modificar a precariedade das condições de vida das famílias destes jovens. De modo nenhum podemos, ainda, pedir à escola que seja o único actor institucional a reverter condutas de lassidão, de desprezo pelo valor do trabalho, do esforço e da disciplina, que muitos jovens interiorizaram em virtude da sua convivência, desde sempre, com as condições objectivas dos pais, designadamente, com o "terrível descanso que é a morte social",

88 Nas palavras de Peter Berger e Thomas Luckmann (1994) o processo de socialização secundária, marcado pela entrada no mundo da escola, é tanto mais dificultado quanto mais as formas de definir e de atribuir sentido ao mundo social objectivo que a escola propõe colidem ou se afastam das que foram vividas e apreendidas na primeira socialização.

II Congresso_Livro.indb 177 28/08/2018 12:44:06

para tomar as palavras elucidativas de Pierre Bourdieu (2003) para designar as situações de desemprego.

O que fazer, então, de tantos jovens que, ainda em idade escolar, a abandonam ou que, nela continuando formalmente, vão preenchendo o seu tempo de uma forma errática e provocadora da ordem social[89]?

Ao invés de procurar bodes expiatórios fáceis, que em nada alteram a ameaça à coesão social que germina no vazio de referências e de projectos de vida que estes jovens continuam a experimentar, mais sensato, e com certeza mais eficaz, será começar por compreender a impotência da escola face ao "empreendimento" que é preciso pôr em marcha para restaurar a possibilidade e o desejo de aprender em jovens que se socializaram nas condições acima referidas.

A impotência da escola revelar-se-á tanto mais gritante quanto mais capazes estivermos de compreender a amplitude, gravidade e multiplicidade dos danos que marcaram e continuam a marcar o crescimento de muitos jovens deste país. Para isso é preciso atender não só aos que são mais visíveis e relevantes na óptica da escola, os atrasos mais ou menos cumulativos nas aquisições das diversas matérias escolares, mas, sobretudo, aos danos objectivos[90], culturais e psicológicos que, tendo estruturado a sua ainda curta história de vida, constituem um efectivo bloqueio às aprendizagens escolares.

Mais do que impotente, quase poderíamos colocar a hipótese de que a escola actual, intransigente relativamente aos seus rígidos parâmetros de selecção dos saberes e dos indivíduos, mas também privada dos saberes e das competências que lhe permitiriam educar a partir da matriz cultural dos alunos das classes populares, acaba, ela própria, por ser vítima das terríveis desigualdades que reproduz. Basta estar atento aos órgãos de informação ou conviver de perto com qualquer um dos actores da cena educativa para saber o quanto a

---

89 O tipo de provocação da ordem social de que aqui falamos traduz-se em pequenos actos de vandalismo que são realizados fora e dentro da escola - pequenos furtos, agressões físicas, desafio à autoridade e às regras vigentes, etc.Tomando o modelo de análise proposto no quadro da sociologia da acção (Cohen, 2002), estes actos de vandalismo podem se entendidos como uma tentativa dos jovens que sofrem a exclusão social de encontrarem, nessa condição, a única possibilidade de se reconstruírem enquanto actores sociais. A resposta à decomposição das relações sociais a que estão sujeitos elabora-se pois através da identificação com a violência e a rejeição das normas sociais.

90 Múltiplas privações objectivas que podem ir desde o facto de não disporem dos recursos materiais para adquirir os manuais escolares, até à dificuldade de concentração por acusarem as mais diversas maleitas por nunca terem ido ao médico, por não se terem alimentado devidamente, ou por se terem deitado a horas totalmente inapropriadas para quem tem que cumprir horários escolares.

II Congresso_Livro.indb 178 28/08/2018 12:44:06

escola é palco de conflitos desgastantes e perturbadores, cuja origem tende, invariavelmente, a assentar numa incomunicabilidade, senão mesmo invalidação, cultural recíproca. Invalidação que tende a persistir apesar da escola ir realizando esforços no sentido da diversificação da organização curricular em função das características sociológicas do público escolar, mesmo que de forma ainda receosa e titubeante.

A linha força da reflexão que aqui propomos assentará na problematização de duas das principais exigências que a concepção e experimentação de um modelo educativo deve conter se realmente quer apostar na certificação escolar, pessoal e social deste tipo de jovens.

1. UMA CORRECTA LEITURA E INTERPRETAÇÃO DOS FACTORES PSICOSSOCIAIS QUE DETERMINAM A VULNERABILIDADE SOCIAL

A hipótese[91] de que partimos é a de que tanto a escola como as estruturas/equipamentos sociais que chamam a si a função educativa se revelam inconsequentes nesse empreendimento, entre outras razões, por não colocarem os saberes formais que a ciência faculta ao serviço de uma intervenção esclarecida e transformadora dos quadros de vida complexos que os jovens de que falamos apresentam.

Com efeito, se atendermos aos vários estudos sociológicos produzidos sobre a pobreza[92], compreenderemos que estamos perante pessoas que, pelo facto de acumularem todo o tipo de fragilidades objectivas, as interiorizam não nessa qualidade, mas, numa lógica de conformação com o sentido dominante que é tido da realidade a que todos estamos sujeitos, como inferiorização social que é vivida como fatalidade do destino.

Ora, só percebendo que este processo complexo de incorporação a que somos submetidos desde que nascemos é a única forma de que dispomos para nos tornarmos nós próprios, como diz Bourdieu (2003), é que podemos também perceber porque é que, nestes jovens, se estruturam predisposições e condutas que estão nas antípodas das requeridas pela escola. Mais, ainda,

91 Hipótese que, alicerçada unicamente em explicações de carácter teórico-abstractras acerca do reiterado insucesso e afastamento prematuro da escola de largos grupos de jovens/adolescentes sem concluírem a escolaridade obrigatória, carece, obviamente, da passagem pelo crivo da confrontação empírica com os factos, esses sim, reais.

92 Entre outros, são de destacar as análises de Brigitte Brébant (1984); de Vicent Gaulejac e I.Taboada Leónetti (1994); e, ainda, de Marielle C. Gros (1998).

II Congresso_Livro.indb 179 28/08/2018 12:44:06

ficamos a compreender que, apesar das auto-defesas e resistências que os seus detentores (os jovens) inevitavelmente vão accionar, constrangimentos objectivos e predisposições por eles enformados devem ser modificados se queremos ampliar as possibilidades da sua qualificação pessoal e social.

A compreensão em profundidade do modo como se produz a dialéctica entre condições objectivas de existência, disposições interiorizadas e práticas sociais, sem a qual comprometemos a mudança dos fenómenos em causa, requer, pois, que estejamos capazes de seleccionar e mobilizar os argumentos teóricos relevantes de várias disciplinas científicas.

Assim, se tomarmos os contributos valiosos de Peter Berger e Thomas Luckmann (1994) para reflectir, por exemplo, sobre a forma como cada um de nós, desde que nasce, vai organizando e dotando de sentido a percepção de si, dos outros e do mundo em geral, percebemos que ela depende, inteiramente, do modo como o vamos experimentando (o mundo), através da acção-interacção que com ele estabelecemos. O sentido que essa experimentação vai assumindo para o sujeito é conferida, inexoravelmente, por aqueles que medeiam a sua relação com o mundo, ou seja, pelas entidades parentais ou os seus substitutos.

Com uma análise mais circunscrita mas não dissonante da anterior, Piaget (1976) explica, a propósito do desenvolvimento infantil, que as aquisições da criança em relação à capacidade de se situar no espaço e no tempo e de estabelecer relações de causa e efeito entre estes organizadores fundamentais e ela própria dependem totalmente do equilíbrio que continuamente se estabelece entre assimilação do mundo exterior e acomodação interior desse mundo.

Tendo como pano de fundo estes esquemas conceptuais, a questão essencial que devemos colocar é se os jovens dos meios desfavorecidos ou do sub-proletariado como refere Brigitte Brébant (1984), têm oportunidade para desenvolver correctamente aquelas percepções (percepção do corpo, espaço e tempo e sobre as suas hipotéticas conjugações), perante a desorganização, instabilidade e incoerência que atravessa a sua vida quotidiana.

Quando os objectos vão e vêm em função das flutuações dos recursos, quando não há ritmos a manter, horas para acordar e deitar em função de tarefas a cumprir, quando a repreensão depende da variação de humor dos pais e não da transgressão de regras invioláveis, enfim, quando os suportes identitários não existem ou não desempenham bem os seus papéis será possível desenvolver uma autonomia psico-motora e intelectual?

II Congresso_Livro.indb 180 28/08/2018 12:44:06

E, se não há sequência e organização espacio-temporais no dia-a-dia será plausível dar como inteligíveis para este tipo de jovens as representações linguísticas simples que as objectivam (dentro, em cima, em baixo, antes ou depois)?

Não, não é de todo possível se levarmos em linha de conta a estreita correlação que existe entre precisão e riqueza da expressão verbal e trama de oportunidades e de relações que as tornam significantes.

Não nos admiremos, também, que para os jovens desta mesma origem os exercícios de abstracção em que a escola alicerça as aprendizagens se tornem incompreensíveis. Desde logo porque a premência do aqui e agora que experimentam leva a que atribuam dominantemente significado às situações concretas e presentes. Depois, porque a abstracção do real é francamente dificultada pelas privações materiais, pela luta constante pela sobrevivência que é preciso garantir. De facto, como explica Pierre Bourdieu (1998: 14-16) a propósito da génese da disposição escolástica tão cara à escola, ficar preso às urgências imediatas que a sobrevivência solicita restringe, sobremaneira, "o sucesso nos exercícios escolástico, sobretudo mais formais, que exigem a capacidade de participar simultânea ou sucessivamente em diferentes "espaços mentais"".

Embora "sem nada indicar quanto às finalidades que a acção deve prosseguir" como sublinha José Madureira Pinto (2001: 48), os saberes teóricos produzidos pela ciência dão um auxílio precioso sobre o modo como "ajustar com precisão as intervenções práticas sobre a realidade, prever os seus efeitos, fixar as condições e os limites da sua validade, em suma, intervir sobre ela".

É pois na base, mais uma vez, de importantes "objectos de conhecimento" construídos pela ciência que podemos tirar ilações acerca dos domínios de intervenção a privilegiar se não queremos comprometer seriamente a reinserção social dos jovens mais deserdados das classes populares.

Para fecharmos o ciclo do raciocínio que iniciámos com este ponto, fica mais claro, agora, que os ajustamentos a produzir na realidade destes jovens para restabelecer o laço com a escola terão que ir muito além do acompanhamento ao estudo que se lhes possa proporcionar. Uma ideia força há pois a reter: não é seguramente uma condição suficiente sujeitá-los a apoios à actividade escolar que acabam por ser mais do mesmo. Tanto menos suficiente quanto estes apoios tendam a cingir-se aos modelos pedagógicos clássicos em que assenta a aprendizagem escolar.

Os mapas cognitivos que a sociologia e a psicologia, entre outras, facultam para ler os processos através dos quais se produz a desfiliação social que estes jovens revelam nas suas condutas apontam, antes, para a imprescindibilidade

II Congresso_Livro.indb 181 28/08/2018 12:44:06

de centrar as intervenções práticas na criação de novas oportunidades – materiais, relacionais, simbólicas - que tornem possível a reelaboração das atitudes e valores que as estruturam.

Não está pois em causa a necessidade de lhes facultar um suporte pedagógico, sistemático e duradouro, centrado nos jovens e bem adaptado às lacunas escolares que apresentam (no domínio da expressão escrita e oral e na aquisição dos algoritmos essenciais que nas diversas matérias estruturam os conhecimentos). Tão ou mais importante é, todavia, definir os contextos e situações relacionais que devem ser criados para tornar esse suporte significativo, isto é, efectivamente apropriável. Para isso é preciso eleger como centros nodais de aprendizagem não só as escolares, mas também as que dizem respeito ao saber ser e ao saber estar que permitirão aos jovens enfrentar as adversidades de um mundo fortemente desigual com dignidade e não como marcas pessoais e intransponíveis. O que é preciso, em suma, é proporcionar-lhes novas definições da realidade de modo a que possam reestruturar progressivamente o seu "habitus primário" (Bourdieu, 1979) e os esquemas interpretativos, geradores do sentir e do agir, que ele fornece.

Se ambicionamos restituir aos adolescentes que pertencem às fracções das classes populares mais desprovidas dos recursos socialmente válidos a oportunidade de restabelecerem o laço com a escola para, assim, iniciarem a conquista de alguns desses recursos, do que se trata, mesmo, é de lhes propiciar uma nova e autêntica "estrutura de plausibilidade", no sentido que lhe conferem Peter Berger e Thomas Luckmann (1994).

Isto significa que se revela imprescindível criar um novo quadro material de existência, a partir do qual lhes possamos proporcionar interacções diversificadas, intensas e duradouras, ancoradas em valores, regras sociais e padrões de conduta congruentes por parte dos adultos-educadores que são o seu suporte. Redefinindo objectivamente as possibilidades e os limites que os comportamentos podem assumir em função da prossecução de objectivos socialmente úteis, só estas interacções permitirão rever as atribuições de sentido que conferem à realidade pessoal e social.

Para que estes jovens possam efectivamente chegar a (re)construir as suas realidades subjectivas é necessário que o quadro material de existência de que falamos seja qualitativamente superior ao que, em concorrência, continuam a experimentar no seu habitat. Qualitativamente superior tanto em termos materiais e organizativos, como, de forma determinante, em termos afectivo-emocionais, cognitivos e éticos.

II Congresso_Livro.indb 182 28/08/2018 12:44:06

Com efeito, como também elucidam as explicações teóricas[93] acerca do modo como pode ocorrer o processo de ressocialização e do que nele está em causa, só quando estamos capazes de aproximar, em intensidade afectiva, a transmissão da nova matriz subjectiva que lhes queremos fornecer da que, mesmo com profundo sofrimento, os jovens obtiveram como única possível na primeira infância é que podemos admitir que se reúnem as condições para a reinterpretação da realidade, tal como foi apreendida nesta fase.

Não se trata pois de criar para estes jovens um meio material e humano asséptico, descontínuo e pouco exigente no plano da aprendizagem, embora às vezes estas características sejam defendidas por terapeutas e/ou educadores. Ora por desconhecimento, ora como resultado de um exercício de racionalização que procura encontrar uma justificação plausível para uma atitude terapêutica que não se quer ter, este tipo de argumento é antes indiciador de um puro preconceito etnocentrista. Puro etnocentrismo de classe na medida em que, frequentemente, essa atitude esconde o descrédito na possibilidade efectiva de "recuperar" estes jovens, se não mesmo a dúvida acerca do direito que têm a tão desmesurado esforço por parte de técnicos e terapeutas.

O desafio ao auto-conhecimento, à capacidade auto-reflexiva e ao aperfeiçoamento dos próprios terapeutas atinge, num contexto educativo deste tipo, o seu valor máximo dado que o que está em causa é ser capaz de eleger a relação e a conversação como principais instrumentos de trabalho. Tornar a relação significativa para cada um dos jovens obriga a acautelar a linguagem e a conduta, a prestar toda a atenção ao que se diz e aos gestos e acções aparentemente insignificantes que, em discordância, o podem contradizer. Obriga a provar um inequívoco crer nas próprias possibilidades de aprender e de se superar se são essas mesmas as possibilidades de que queremos convencer os jovens. Obriga, enfim, à autenticidade, à coerência e à tolerância perante a dependência emocional que intencionalmente se tem que induzir no outro se pretendemos que novos processos de identificação ocorram.

2. UMA PARTILHA FORTE DOS SABERES E O DESENVOLVIMENTO DAS COMPETÊNCIAS PARA OS MOBILIZAR CORRECTAMENTE

Como procurámos demonstrar até aqui, contrariar com eficácia processos e dinâmicas de exclusão de certos grupos de jovens do acesso a recursos

[93] Para além da obra de P. Berger e T. Luckmann (1994) já citada, ver também, de E. Durkheim (1984), *Sociologia, educação e moral* e de R. D. Laing (1971), *Le soi et les outres*.

II Congresso_Livro.indb 183 28/08/2018 12:44:06

fundamentais como a educação requer, em primeiríssimo lugar, uma correcta leitura e interpretação dos factores psicossociais que os determinam. Embora esta condição não se mostre suficiente para produzir as transformações desejadas nos seus quadros de vida, o que é certo é que, sem ela, a intervenção revelar-se-á avulsa e estéril.

O que devemos admitir é que, para aqueles que têm por missão a inversão desses quadros de vida, o valor heurístico das sínteses teóricas que obrigatoriamente devem construir, eminentemente complexas e interdisciplinares em consonância com a natureza dos problemas, será tanto maior quanto elas forem solicitadas pela necessidade de construir soluções práticas no confronto com os problemas concretos.

Explicando melhor, na linha do que defende, por exemplo, Philippe Perrenoud (1999: 11), partilhamos da ideia de que "para entender o mundo e agir sobre ele devemos, em simultâneo, apropriarmo-nos de conhecimentos profundos e construir competências susceptíveis de os mobilizar correctamente".

Numa profissão como a do assistente social cuja finalidade, quando devidamente interpretada e assumida, se subordina ao compromisso de transformação prática dos contextos de socialização e das estruturas sociais que geram vulnerabilidade, dependência e alienação, não é seguramente possível reproduzir-se o princípio escolástico tão esclarecidamente criticado por Pierre Bourdieu (1998) de nos retirarmos do mundo para o pensar, ou, acrescentamos nós, de nele intervirmos sem reflectir.

O repto para este profissional é, pois, o de ser capaz de pôr um modelo de pensamento ao serviço da criação das condições que conduzam a transformações nesse mundo ou, mais precisamente, em alguns dos seus segmentos. A "lógica da prática", tão ignorada pelo espírito escolástico como insiste o autor referido, deve, então, impor-se ao assistente social por três ordens de razões. A primeira para lhe lembrar que o mundo não se transforma porque o pensamos ou porque idealizamos, através do discurso, essas transformações.

A segunda, decorre do facto de a formação teórica, para se poder traduzir num verdadeiro instrumento de qualificação do trabalho, não poder confundir-se com um reservatório de saberes onde se acumulam conceitos mais ou menos espartilhados por processos supostamente aleatórios de memorização. A coerência e o significado atribuídos aos quadros conceptuais que as ciências sociais disponibilizam para informar os contornos e direcção que a intervenção sobre os fenómenos sociais deve ter dependerá, forçosamente, do uso preciso que deles se fizer para intervir em problemas reais.

II Congresso_Livro.indb 184 28/08/2018 12:44:06

Finalmente, a terceira razão, cuja conquista efectiva é ainda longínqua neste campo profissional que se define primordialmente pela intervenção prática, reside no facto de ser a "lógica da prática" a única que permite validar a produção de conhecimentos sobre a própria prática. Dizendo de outro modo, só esta lógica permite o retorno às leis que a ciência enuncia, conferindo-lhes especificidade e enriquecendo-as com os sucessivos ajustamentos que o confronto com a realidade exige. É neste plano que o contributo reflexivo do Serviço Social se pode revelar valioso, quando existir.

Para saber agir sobre segmentos da realidade complexos e mutáveis é, pois, necessário deter saberes, mas, mais do que isso, é necessário ser capaz de os seleccionar, de os integrar e de os adaptar com discernimento em situação real. Só assim é que a teoria assume todo o seu potencial criativo e revela o seu carácter prático.

Voltando aos muitos jovens das classes populares classificados pela escola como problemáticos, com insucessos acumulados e em risco de abandono escolar, a questão essencial que é preciso colocar deve centrar-se, claro, nas razões da inoperância da escola para melhorar os seus resultados escolares mas não pode ficar por aí. Para além de questionarmos o modo como concebe e organiza a actividade pedagógica que lhes dirige devemos ir mais longe, tentando interrogar as razões da sua incapacidade para inverter condutas de deriva, parcas em sentido e utilidade social, a que continua a ficar votada a vida de muitos destes jovens. Essas sim serão razões com um potencial explicativo para o descalabro que atravessa a existência da maioria deles e, por arrastamento, também para o seu fracasso escolar. Igualmente, só a partir dessas razões será possível elucidar as frentes de trabalho em que é preciso investir para reestruturar os seus modos de ser e de estar perante a vida e a sociedade.

Uma dessas razões residirá seguramente no facto de a escola tender a perder de vista o intenso trabalho de estruturação do seu tempo com as aprendizagens, escolares e não escolares, que lhes permitirão restabelecer o laço social. Para além do investimento sério na reunião das condições que tornam possível a sua certificação escolar, educar para os valores, reflectir sobre os fundamentos das regras e a sua utilidade social, fomentar o auto-conhecimento e a capacidade de assumir as consequências dos próprios actos, desenvolver as competências expressivas e a relação com a autoridade são domínios de aprendizagem igualmente importantes que requerem, desde logo, que a escola repense o seu papel tradicional e preponderante de ensinar e instruir, não o esvaziando da função (re)socializadora.

II Congresso_Livro.indb 185 28/08/2018 12:44:06

Ora, é a este nível que o contributo do Serviço Social se pode revelar da maior importância, associando-se à escola e a outras instituições sociais na concepção e implementação de projectos educativos alternativos que integrem esta dimensão. Projectos educativos que apostem na concepção de ambientes de ensino altamente esruturados (Hunt, 1981) e centrados nos alunos e nas suas dificuldades e onde a promoção do seu desenvolvimento pessoal e social seja tão importante como o seu rendimento académico e perspectivado como condição *sine qua non* deste. No quadro da concepção e implementação destes projectos, os assistentes sociais terão oportunidade de seleccionar e partilhar com os agentes educativos os saberes teóricos mais pertinentes para compreender as graves rupturas que marcaram precocemente a vida desses adolescentes e as condições do seu investimento na concepção de uma prática educativa que ajude a vencê-las. Levados à prática em contextos escolares específicos, tais projectos criam possibilidades para, de uma forma sistemática e teoricamente controlada, se validarem modelos educativos com capacidade acrescida para qualificar escolar mas também socialmente aqueles adolescentes que se encontram em rota de colisão com a escola.

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL, World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise.

BERGER, P., LUCKMANN, T. (1994), *A construção social da realidade*, Petrópolis, Ed. Vozes.

BOURDIEU, P. (2003), "O terrível descanso que é a morte social", *Le monde diplomatique*, Edição portuguesa, n.º 51.

BOURDIEU, P. (1998), *Meditações pascalianas*, Oeiras, Celta Editora.

BOURDIEU, P. (1979), *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, citado por Luc Van Campenhoudt (2003), *Introdução à análise dos fenómenos sociais*, Lisboa Gradiva, p. 169.

BRÉBANT, B. (1984), *La pauvetré, un destin?*, Paris, L'Harmattan.

COHEN, Ira J. (2002), «Teorias da acção e da praxis», em Bryan S. Turner (ed.) *Teoria Social,* Algés, Difel, pp. 111-142.

DIOGO, Ana M., DIOGO, F. (orgs.) (2013), *Desigualdades no sistema educativo. Percursos, transições e contextos*, Lisboa, Ed. Mundos Sociais.

DURKHEIM, E. (1984), *Sociologia, educação e moral*, Porto, Rés Editora.

GROS, M. C. (1998), *Espaços residenciais e modos de vida. Contributos da Sociologia para a análise de uma área residencial degradada*, Tese de Doutoramento, Universidade de Aveiro.

II Congresso_Livro.indb 186 28/08/2018 12:44:06

HUNT, D. E. (1981), "Teachers' adaptation: reading and flexing to students", em B. Joyce *et al* (Eds.), *Flexibility in teaching*, New York, Longman, (pp 59-71).

JUSTINO, David *et al*. (2014), *Atlas da Educação – Contextos Sociais e Locais do Sucesso e Insucesso. Portugal, 1991-2012,* Lisboa, Cesnova.

LAING, R. D. (1971), *Le soi et les outres*, Paris, Gallimard.

PINTO, J. M. (2001), "Ciências e progresso: convicções de um sociólogo", *Cadernos de Ciências Sociais*, n.º 21-22.

QUEIROZ, M. C. e GROS, M. C. (2002), *Ser jovem num bairro de habitação social*, Porto, Campo das Letras.

PERRENOUD, P. (1999), *Construir as competências desde a escola*, Porto Alegre, Artmed Editora.

PIAGET, G. (1976), *A Equilibração das Estruturas Cognitivas*. *Problema central do desenvolvimento,* Rio de Janeiro, Zahar.

SEBASTIÃO, J. (2009), *Democratização do ensino, desigualdades sociais e trajectórias escolares*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

II Congresso_Livro.indb 187 28/08/2018 12:44:06

RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO: COMBATE OU GESTÃO DA POBREZA?

Jacqueline Marques[94]

Afiliação: Universidade de Coimbra (Faculdade de Psicologia e Ciência da Educação) e Instituto Politécnico de Viseu (Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Lamego)

Resumo: Este artigo apresenta uma reflexão sobre o Rendimento Social de Inserção (RSI) enquanto mecanismo de gestão da pobreza. Para o efeito, apresentamos uma exposição da perspetiva de pobreza associada ao desenvolvimento desta política, bem como dos mecanismos de territorialização e trabalho em parceria a ela associados. Uma aproximação reflexiva que explicita a forma como a perspetiva individual da pobreza e a (ilusória) co-responsabilização de parceiros locais permitem uma intervenção focada nas consequências e não nas causas, focada nos beneficiários e não no problema, focada no individuo (e seu mérito) e não nas estruturas sociais, com o intuito de gerir as situações de pobreza em vez de as enfrentar. É necessário pensar estas questões para compreender o atual papel da intervenção social como instrumento de controlo e de contenção da indignação e, assim, resgatar a sua "alma" de ato político, de caminho para a transformação social.

Palavras-chave: Rendimento Social de Inserção; Gestão da Pobreza; Territorialização; Individualização da pobreza;

[94] Doutora em Serviço Social pela Universidade Lusíada de Lisboa-ISSSL, Professora do 1.º e 2.º ciclo de Serviço Social

II Congresso_Livro.indb 189 28/08/2018 12:44:06

1. INTRODUÇÃO

As iniciativas do Estado para combater a pobreza tem-se revelado ora no sentido de a reprimir, ora no sentido de a aliviar, já que a sua superação implicaria uma alteração das estruturas que sustentam as desigualdades sociais (e o próprio Estado). O Estado atua como garante da ordem social estabelecida, assume a função de gerir conflitos, para os tornar sustentáveis e toleráveis através, entre outros instrumentos, das políticas sociais.

As atuais políticas sociais, assentam numa lógica de "condição de recurso", de focalização, de terciarização da proteção social, transformando universalidade em individualização. Estratégias de gestão da pobreza concretizada por ações assistenciais e políticas de inclusão, nomeadamente a política de Rendimento Social de Inserção (RSI).

Neste artigo é apresentada uma reflexão sobre o RSI enquanto mecanismo de gestão da pobreza. Para o efeito, apresentamos uma exposição da perspetiva de pobreza associada ao desenvolvimento desta política, bem como dos mecanismos de territorialização e trabalho em parceria a ela associados. Uma aproximação reflexiva que explicita a forma como a perspetiva individual da pobreza e a (ilusória) co-responsabilização de parceiros locais permitem uma intervenção focada nas consequências e não nas causas, focada nos beneficiários e não no problema, focada no individuo (e seu mérito) e não nas estruturas sociais, com o intuito de gerir as situações de pobreza em vez de as enfrentar.

Abordar este tema implica um aprofundamento teórico e metodológico que não tem lugar neste artigo, pelo que este texto se limita a refletir sobre papel do RSI enquanto instrumento de gestão de certos grupos da população, os mais pobres. É necessário pensar estas questões para compreender o atual papel da intervenção social como instrumento de controlo e de contenção da indignação e, assim, resgatar a sua "alma" de ato político, de caminho para a transformação social.

2. O PERCURSO DO RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO

O medo constante de fraude e a suspeição sobre os possíveis beneficiários da política estão presentes nos debates parlamentares desde a discussão dos primeiros projetos de lei para a criação do Rendimento Mínimo Garantido (RMG)[95], em 1994, até à atualidade. O RMG incorporou, pela primeira vez em Portugal, a possibilidade de análise da situação económica do agregado

[95] Antecede ao Rendimento Social de Inserção

II Congresso_Livro.indb 190 28/08/2018 12:44:06

com base em métodos indiciários o que, como salienta Rodrigues, *"(...) não deixa de ser inquietante que o critério indiciário (de rendimentos superiores aos declarados) seja mais afirmativo nesta medida do que nas medidas de política fiscal"* (1997:111).

Em outubro de 1999 inicia-se uma fase de fortes críticas ao RMG, suscitadas pelos resultados de uma auditoria do Tribunal de Contas (Tribunal de Contas, 2000), que coloca em causa a forma e a execução da política, reacendendo as velhas discussões e desconfianças sobre a população beneficiária. Este documento provocou polémica ao analisar assuntos específicos sem, no entanto, incluir no seu grupo de trabalho qualquer especialista em políticas sociais ou em ciências sociais, pondo em causa os resultados e demonstrando uma forte fragilidade técnica. Como consequência do relatório surgiram diversas informações nos meios de comunicação social que contribuíram para a descredibilização da política e para o aumento da desconfiança perante os seus beneficiários.

A permanência da "velha" distinção entre "pobres merecedores" (ou "impossibilitados" de trabalhar por razões relacionadas com a saúde, a deficiência ou a idade avançada) e os "pobres não merecedores" (ou "capazes" de trabalhar), bem como a defesa da ideia de que cidadãos necessitados são incapazes de gerir o seu orçamento, ressurge no ano de 2000, com o Projeto-lei n.º 176/VIII[96] para a substituição do RMG. O projeto sublinhava a ineficiência do Estado em fiscalizar a política e em garantir a inserção social[97], o debate protagonizado na Assembleia da República centrou-se nas atitudes fraudulentas e preguiçosas dos beneficiários da política[98].

As eleições legislativas antecipadas de março de 2002 resultaram numa maioria parlamentar de direita, fruto da vitória eleitoral do PSD e da coligação com o CDS-PP[99]. Após uma forte propaganda, a política volta a constar da agenda parlamentar, com a discussão do Projeto-Lei n.º 6/IX, que revoga o

---

96 Apresentado pelo CDS/PP e rejeitado com os votos contra do PS, do PCP, dos Verdes e do BE (votos favoráveis do PSD e do CDS-PP).

97 Como refere um deputado do CDS-PP: *"(...) Avisámos e voltamos a avisar para o facto de no Rendimento Mínimo Garantido nem todos os assistidos serem pobres e nem todos os pobres serem assistidos pelo rendimento mínimo garantindo (...) falhou a fiscalização e falhou a inserção social"* (DAR n.º 75, I série, 08/06/00, p. 2935/36).

98 Como salienta um deputado do CDS-PP: *"O rendimento mínimo garantido sustenta, em alguns casos, a dependência do álcool, da droga ou da ociosidade"* (DAR n.º 75, I série, 08/06/00, p. 2953).

99 Responsável pelo Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

II Congresso_Livro.indb 191 28/08/2018 12:44:06

RMG e cria o RSI[100], no ano de 2003, como uma "prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção por forma a assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária" (art.º 1.º, Lei 13/2002).

Na altura da revogação do RMG e criação do RSI esta nova equipa governativa levou a cabo uma campanha difamatória sobre os beneficiários do RMG (chegando a designá-los de "preguiçosos" e "ociosos"), criando um clima de suspeição face aos mais necessitados em geral. No decurso da apresentação da "nova" política de RSI o Ministro da Segurança Social e do Trabalho apresentou como principais razões para a sua criação: a necessidade de dignificar o direito, de garantir a coresponsabilização dos beneficiários e de aumentar as ações de controlo e fiscalização sobre os beneficiários. Nas palavras do então Ministro[101]: "*Tratando-se de um apoio social pago pelos contribuintes, o RSI não pode ser desperdiçado infundadamente,* (...). *Desde 1996 e até hoje, a experiência demonstrou que, não obstante a sua generosidade, o RMG tem sido aplicado com muitas deficiências.* (...) *A proliferação de situações abusivas descredibilizou, junto da opinião pública, uma medida de forte componente humanista e generosa, fomentando em alguns casos verdadeiros estigmas sociais quanto aos beneficiários do RMG. Por isso, se tornou imperioso moralizar o atual modelo, criando mecanismos de fiscalização efetiva e de controlo eficaz.* (...) *e um reforço do regime sancionatório como fator inibidor da fraude, autonomizando e condensando as sanções (anteriormente dispersas e confusas) que, nos casos mais graves, foram agravadas".*

Uma nova mudança governamental, com o retorno do PS ao governo, ditou uma nova alteração da lei do RSI[102]. Assim, com o XVI Governo Constitucional, a Lei n.º 13/2003 é substituída pela Lei n.º 45/2005[103], incluindo alterações que, grosso modo, se mantiveram até ao ano de 2010.

---

100 Lei n.º 13/2003 de 21/05, com retificação n.º 7/2003 de 29/05 e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 283/2003 de 08/11.

101 As informações aqui apresentadas sobre o Ministro da Segurança Social e do Trabalho do XV Governo Constitucional, 2002-2004, Bagão Félix, foram retiradas do discurso por ele proferido na Assembleia da República aquando da discussão para a revogação do RMG e criação do RSI.

102 No sentido de alterar a lei n.º 13/2003 de 21/05 que cria o RSI, surgiu o Projeto de Lei n.º 14/X apresentado pelo BE, o Projeto de Lei n.º 96/X da autoria do PCP e, finalmente o Projeto de Lei n.º 8/X da iniciativa do governo (PS). Este último foi aprovado com os votos a favor do PS, PCP e BE, a abstenção do PSD e os votos contra do CDS-PP.

103 Regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 42/2006 de 02/02.

II Congresso_Livro.indb 192 28/08/2018 12:44:07

De entre as alterações de 2010[104], destacam-se a modificação de cálculo da prestação, bem como o fim dos apoios complementares. As alterações propostas foram justificadas pela existência de um contexto global de crise económica e financeira e elaboradas a partir do Programa de Estabilidade e Crescimento de 2010-2013, do qual constava um conjunto de medidas para a promoção do crescimento económico e do emprego e para a consolidação orçamental. Nesse sentido, e com o principal objetivo de diminuir o crescimento da despesa pública dá-se uma redefinição das condições de acesso aos apoios sociais (decreto-lei 70/2010 de 16/06). Surge o que Yazbeck denomina de *"(...) crise do pensamento igualitário e democrático"* que *"(...) traz no seu bojo propostas reduccionistas na esfera da proteção social"* (1995:11).

Em 2012[105] o cálculo do valor da prestação é alterado, com a diminuição da ponderação de cada indivíduo do agregado familiar, o que levou a uma diminuição do valor das prestações. Esta alteração resultou na expulsão de um conjunto considerável de beneficiários que, apesar de permanecerem na situação de pobreza e exclusão social, deixaram de preencher os critérios e, consequentemente, de receber o apoio. De facto, a diminuição do número de beneficiários de RSI a partir de 2010 (11,7% em 2010, 10,1% em 2011, 9,9% em 2012, 8,7% em 2013 e 7,8% em 2014) não levou a uma diminuição da taxa de pobreza 2010 (23,2% em 2010, 24,1% em 2011, 27,4% em 2012, 30,3% em 2013 e 29% em 2014) (PORDATA, 2018). Retrato de um país onde a pobreza aumenta e os apoios existentes para a enfrentar diminuem.

O surgimento do RMG e, posteriormente, do RSI coincidiu com o aparecimento de um novo modelo de intervenção estatal na área social – governação – que, segundo Self (1997), concebe a gestão das políticas públicas como uma função do Estado em cooperação e parceria com outros atores. Governação é vista, assim, como a "gestão de redes", ou seja, como a gestão de diversos atores e instâncias na provisão dos serviços e das políticas públicas, com consequência para as mesmas. Deste modo, a perspetiva das políticas públicas como responsabilidade única do Estado que era protagonista da sua formulação, implementação e avaliação é modificada surgindo, agora, a conceção de políticas públicas como o resultado da interação de vários atores que apresentam diferentes objetivos, valores e missões. Um desses atores é o Estado que transforma o seu tradicional estatuto de "controlo" em "monitorização", através da "territorialização", "descentralização" e "contratualização" das políticas públicas.

---

104 Decreto-lei n.º 70/2010 de 16 de junho.

105 Através do Decreto-lei n.º 133/2012 de 27 de junho.

II Congresso_Livro.indb 193 28/08/2018 12:44:07

A centralidade passou para os processos de governação, que já não incluem apenas o Estado mas também outras organizações e associações de diversas áreas e domínios que partilham com ele as funções. Aqui, a noção de territorialidade, encarada como um processo estratégico, permitiu uma redefinição da ação pública a partir de princípios de participação, parceria, proximidade, coresponsabilização. Existe, no entanto, uma contrariedade entre a subsidiariedade da ação e a tradição centralista de atuação do Estado português que exige que se reestruture o formato da relação entre o central e o local, de modo a que esta tenha em conta os princípios europeus *"*(...) *do enquadramento territorial das políticas públicas (a subsidiariedade, as parcerias alargadas, a participação das autoridades locais nos diversos centros de decisão, inclusive europeu)"* (Francisco, 2002:263).

3. O RSI COMO GESTÃO DA POBREZA

Segundo a lei o RSI (art.º 1.º, lei n.º 13/2003 de 21 de Maio) pretende *"*(...) *conferir às pessoas e aos seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e que favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária"*. Trata-se de um conceito que alia, por um lado, uma noção de pobreza enquanto falta ou carência das necessidades essenciais e, por outro lado, um conceito de pobreza associado à exclusão social. Consideramos que, apesar dos discursos oficiais, esta política atua sobre a pobreza extrema, já que se trata de uma prestação cujo valor se encontra muito abaixo do valor considerado para o risco de pobreza[106] e porque, para ter acesso à política, não é suficiente estar em situação de exclusão mas é critério obrigatório de admissão possuir rendimentos inferiores ao valor correspondente de RSI.

Os destinatários do RSI não são os sujeitos pobres, mas sim os mais pobres entre os pobres, uma população estereotipada que é muitas vezes encarada como incapaz e como possuidora de tendência para ludibriar os sistemas de apoio, aliás esta é a imagem difundida durante todo o percurso do RSI como tivemos oportunidade de expor. Não se defende a inexistência de mecanismos de garantia de subsistência mínima aos cidadãos, no entanto, devemos ser claros com os objetivos pretendidos.

---

106 O valor de RSI é de 186,68 €/ mês em 2018, a taxa de risco de pobreza (454€/ mês em 2016 que corresponde a 60% do rendimento médio do país) e o salário mínimo nacional (530€ em 2016 e 580€ em 2018).

II Congresso_Livro.indb 194 28/08/2018 12:44:07

Esta perceção da pobreza, de inspiração neoliberal, orientou a construção e a implementação da política de RMG e RSI. Uma lógica assente no mérito pessoal, que levou à apresentação dos beneficiários do RMG/RSI como possuidores de incapacidades individuais e como estando numa situação de afastamento do mercado de trabalho, considerado como o espaço natural de satisfação das necessidades económicas e sociais dos indivíduos. Trata-se de um conceito de pobreza que permite a moralização das causas e fatores de existência do problema e, consequentemente, da sua intervenção. O problema da pobreza é da responsabilidade do próprio, pelo que a principal ação para a superar deve ser dele. O Estado garante políticas e medidas sociais que servem de trampolim para esse sujeito se tornar capaz de superar a sua situação efetuando, assim, uma gestão da pobreza que permite a manutenção da ordem social.

A sobrevalorização da responsabilidade dos sujeitos pobres abriu, assim, espaço para que a política (de forma mais vincada a partir de 2003) incorporasse uma dimensão moral, já que estabelece uma relação de "obrigatoriedade" entre o direito de receber um benefício e o dever de, para isso, contribuir com uma atividade, leia-se um trabalho (mesmo que no terceiro setor ou no mercado social de emprego). Estabelece-se uma relação de troca com o benefício fornecido pelo Estado, que agora deve mostrar-se como uma entidade que exige algo em troca. Uma moralização do direito, com base numa "*compulsão para o trabalho*" (Hespanha e Matos, 2000) como estratégia para justificar (e como obrigação para receber) o benefício. A noção de contrato existente no RSI implicitamente invoca para uma relação simétrica de poder entre os contratantes, neste caso entre o NLI e o(s) beneficiário(s). Ora, é clara a inexistência dessa simetria, já que o beneficiário necessita da prestação para (sobre) viver o que o coloca numa situação de fragilidade. Para além disso, existe uma real dificuldade do cidadão comum em negociar com as entidades públicas e privadas (de interesse coletivo). Isto sem considerar a "vontade" de negociação por parte dos NLI, que podem encarar a tentativa de negociação do beneficiário como uma recusa ao apoio ou como estratégia para se furtar às suas obrigações (Marques, 2016).

Deste modo, fica a perceção que através do RSI os beneficiários passam a ter um conjunto de oportunidades que lhes permitirão a sua plena integração social e a saída da situação de pobreza. Uma falsa perceção já que as respostas "oferecidas" possuem um carácter individual, e por vezes limitado no tempo, que não altera a estrutura de desigualdade em que os beneficiários estão inseridos. São, no entanto, "oportunidades" que os beneficiários se vêm obrigados a aceitar para poder receber a prestação pecuniária (de subsistência), *"uma*

II Congresso_Livro.indb 195 28/08/2018 12:44:07

oferta que não se pode recusar" (Lodemel; Trickey, 2000), ou como nos refere Diego Palmas *"aquele que não se conformar com a oferta institucional* (...) *fica sem nada, fica fora dos requisitos"* (1985:127).

Esta atitude caracteriza uma ação profissional de controle e de reprodução social, de psicologização e individualização das relações sociais e de moldagem das necessidades sociais de acordo com os recursos institucionais existentes. Em vez de se trabalhar nas causas das desigualdades sociais, atua-se nas consequências. Em vez de se centrar a intervenção no problema (a pobreza), focaliza-se no beneficiário, através de ações de desenvolvimento de competências pessoais, sociais e laborais[107].

Como aludimos anteriormente o RSI revelou-se uma política emblemática no processo de governação, contribuindo para acentuar a lógica de responsabilização e de mobilização da sociedade, através das parcerias e da intervenção local. O Estado passa a ser mais um parceiro que atua pela negociação (em vez da imposição) com os restantes parceiros. Uma "humildade" fictícia já que não se trata nem de uma negociação de iguais, uma vez que é o Estado que detém os meios e mecanismo para implementar as respostas, nem de uma negociação neutra, uma vez que os parceiros mais "fortes" aplicam mecanismos de regulação e controlo. Este clima de consensualidade ligada a parceria, para além de "naturalizar" esta prática, ao considerar que as parcerias surgem e funcionam naturalmente, esvazia o processo da sua matriz política. Deste modo, a lógica de discussão que levaria a uma verdadeira participação dos atores locais é substituída por uma atitude normativa baseada na ideia de harmonia. Stoer e Rodrigues (2000) referem que a palavra "parceria" assume na atualidade um carácter ideológico que a torna uma prática mecânica, de construção espontânea, sem o envolvimento do conflito, esvaziando a própria lógica que lhe era inerente.

Ancorados no pensamento de Foucault (2007) podemos encarar o RSI como uma tecnologia de gestão da pobreza, através de mecanismo de normalização –

---

107 Note-se que a intervenção social baseada nos processos de educação, com inspiração nos métodos de Paulo Freire, centrou-se, no decorrer da década de 90 do século passado, nos processos de empoderamento (empowerment) através do incitamento para o desenvolvimento de potencialidades dos indivíduos e das comunidades para os habilitar para a garantia da sua subsistência. Embora se trate de um processo de enorme importância, o objetivo de incentivar o pensamento crítico e reflexivo dos sujeitos foi-se deslocando para uma ação "habilitadora" de competências de sobrevivência. Por outras palavras, trata-se de um processo de empoderamento do qual emergem sujeitos capazes de garantir a sua (e a do grupo) sobrevivência, de garantir a capacidade dos indivíduos e grupos de se integrarem numa sociedade de risco, mas deixava escapar os processos de luta contínua e de indignação.

II Congresso_Livro.indb 196 28/08/2018 12:44:07

de homogeneização dos sistemas institucionais e das tecnologias de intervenção social – e de mecanismos de diferenciação e particularização. Assim, a governação da pobreza dá-se através das parcerias, que apelam à participação de uma variedade de atores que se embutem na política social local para desenvolver formas territoriais de gestão da pobreza. O Estado opera, através dos parceiros, num âmbito territorial que lhe permite uma governação dos pobres, encarada como um problema que tem de ser localmente gerido e não combatido (Marques, 2003).

O Estado e parceiros sociais passam a exercer em conjunto uma economia geral de poder que permite a gestão local da pobreza, mantendo a segurança, a coesão e a ordem social no território. A governação da pobreza deixa de ser um domínio exclusivo do Estado, uma ação orquestrada e supervisionada pelo Estado que, por meio de uma ação aparentemente democrática e partilhada, oculta os mecanismos subtis de imposição ideológica (Marques, 2003). Deste modo, o RSI apresenta-se aparentemente esvaziado de ideologia política, invocando análises e intervenções sociais moralizadoras, individualizadoras e despolitizadas.

4. CONCLUSÃO

A política de RSI tem assumido uma perspetiva marginal e assistencialista, desvinculada das questões macroeconómicas e estruturais, ao serviço da regulação e administração da pobreza. O RSI através do que Castel (1998) denomina de "políticas de inserção" limita a sua atuação aos efeitos do disfuncionamento social, sem considerar as determinações estruturais, geradoras de pobreza. Trata-se de táticas de ocultação da pobreza enquanto problema social, para a encarar como um problema de carácter individual (mérito) que culmina num discurso moralizador e de culpabilização dos indivíduos.

Esta perspetiva, alicerçada na ideologia neoliberal, remete o pobre para uma categoria da população com "problemas específicos" resultantes de percursos de vida e de escolhas individuais. Legitima-se, assim, correlações erróneas e simplistas que ligam a pobreza à moralidade (Wacquant, 2001, 2005) e que permitem intervenções individualizadas de responsabilização dos beneficiários. Uma intervenção que proporciona aos beneficiários "oportunidades" de inserção social (mesmo que irrealistas ou limitadas temporalmente) que os torna aparentemente plenos de direitos, promovendo uma cidadania tutelada que disfarçada por discursos humanistas e de inclusão pretende a reprodução social para evitar "(...) *a revolta e a insubmissão diante de uma*

II Congresso_Livro.indb 197 28/08/2018 12:44:07

sociedade desigual e excludente" (Sposito, 2003:35). Abordagem facilmente aceite por todos numa sociedade trespassada pelo medo e insegurança, que afeta a democracia e a atitude dos cidadãos oscilantes perante os consecutivos atropelamentos dos direitos sociais. Nessa lógica, discutem-se necessidades numa lógica minimalista e não de direitos, só se responde ao que é emergência, aumentando o ambiente de desconfiança, de desacreditação dos serviços e benefícios e dando lugar a respostas caritativas e assistencialistas.

Para ser contrariada esta situação necessita, entre outros ímpetos, de uma modificação na forma de se ver e fazer a intervenção social, que encare os indivíduos como sujeitos políticos[108] e não como (meros) objetos da intervenção. Como refere Yazbek (2014:680) "*na política social, a luta contra a pobreza toma o lugar da luta de classes. A perspetiva é de desenvolvimento dos "ativos" dos pobres, desconsiderando os fatores estruturais da pobreza, atribuindo a responsabilidade da pobreza aos próprios pobres*". Não consciencializar os sujeitos da sua responsabilidade na participação, na reivindicação pelos seus direitos, no protagonismo político que poderão ter é uma forma de despolitização dos direitos sociais. Não consciencializar os profissionais das causas estruturais dos problemas e das limitações inerentes às políticas sociais criadas para manter a ordem social, contribui para a legitimação das políticas neoliberais que perpetuam as desigualdades sociais.

Voltamos a salientar que não se defende uma não intervenção, ou uma intervenção desgarrada e em rutura com os sistemas instituídos e com as políticas sociais. O que pretendemos é que se efetue uma reflexão sobre o tema, que se entenda o objetivo contraditório existente nas medidas das políticas sociais, de forma a que quando forem implementadas pelos profissionais estes conheçam o seu "lado negro" e possam assim desenvolver a sua ação consciencializados, encarando a intervenção social "(...) *não apenas como questão técnica, mas como questão essencialmente política, lugar de contradições e resistência*" (Yazbek, 2014:681) e ultrapassando a perceção das políticas sociais como *"*(...) *uma 'démarche' essencialmente técnica, como uma espécie de ação política sem alma, sem inocência, mas também sem culpa*" (Stoer; Cortesão; Correia, 2001:45).

---

108 A categoria do sujeito permite dar aos indivíduos protagonismo, transformá-los em atores políticos, sociais, culturais, em agentes de transformação social, conscientes da sua identidade, do seu papel, da sua história. É um sujeito que faz parte (e sente essa pertença) de uma classe social e, por isso, se transforma em ator coletivo, em sujeito político, capaz de uma ação consciente de luta pelos direitos.

II Congresso_Livro.indb 198 28/08/2018 12:44:07

BIBLIOGRAFIA

CASTEL, R. (1998). *As Metamorfoses da Questão Social: Uma Crónica do Salário.* Petrópolis: Ed. Vozes.

FALEIROS, V. P. (2001). «Desafios do Serviço Social na era da globalização». In H. Mouro e D. Simões (orgs). *100 anos de Serviço Social*. Coimbra: Quarteto. pp. 313-349.

FOUCAULT (2007). *Security, Territory, Population,* Lectures at the Collège de France, 1977-78. Editado por Michel Senellart. Londres: Palgrave Macmillan.

FRANCISCO, D. (2002). "Poder local em Portugal: heranças pesadas e desafios emergentes. In *Sociedade e Cultura 4.* Cadernos do Noroeste, Série Sociológica, vol. 18. pp. 1-2.

HESPANHA, P; MATOS, A. (2000). "Compulsão para o Trabalho ou Emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego". In *Sociologia, ano 2, n.º 4*. pp.88-107.

LODEMEL, I.; TRICKEY, H. (2000). *"An offer you can´t refuse" – Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.

MARQUES, J. (2003). *Poder Normalizador: a sombra da intervenção social.* Tese apresentada à Escola Superior de Educação do ISMT para a obtenção do grau de mestre em Serviço Social.

MARQUES, J. (2016). *Itinerário de uma política: olhares sobre o rendimento social de inserção no concelho de Aveiro*. Tese de Doutoramento em Serviço Social, Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa.

PALMAS, D. (1985). *A prática política dos profissionais: o caso do Serviço Social.* São Paulo: Cortez.

RODRIGUES, F. (1997). "Rendimento Mínimo Garantido: Uma janela indiscreta". In *Intervenção Social, n.º 15/16*. pp. 111-119.

RODRIGUES, F. (2006). "Independentes da subsidio-dependencia". In Magalhães, A; Stoer, S (orgs). *Reconfigurações. Educação, Estado e Cultura numa Época de Globalização*. Porto: Profedições, lda.

SANTOS, B. S.(1998). "Reinventar a Democracia". In *Cadernos Democráticos, n.º4*. Lisboa: Fundação Mário Soares/ Gradiva Publicações, Ld.ª.

SELF, P. (1997). "What´s happened to administration theories". In *Public Policy and Administration, v. 12, n.º 1*. pp. 8-20.

SPOSITO, M. P. (2003). *Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas*. São Paulo: Ação Educativa.

STOER, S; Rodrigues, F. (2000). "Territórios Educativos de Intervenção Prioritária. Análise do contributo das parcerias". In A. Bettencourt *et al. Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: Construção Ecológica da Acção Educativa*. Lisboa: IIE. pp. 171-193.

STOER, S; Cortesão, L; CORREIRA, J. (orgs.) (2001). *Transnacionalização da educação. Da crise da educação à "educação" da crise*. Porto: Edições Afrontamento.

II Congresso_Livro.indb 199 28/08/2018 12:44:07

TRIBUNAL DE CONTAS (2000). *Relatório de Auditoria n.º 2/2000 – Auditoria aos sistemas de atribuição e controlo do Rendimento Mínimo Garantido*. Lisboa: Tribunal de Contas.

WACQUANT, L. (2001). *Os Condenados da Cidade*. Rio de Janeiro: Ed. Revan.

WACQUANT, L. (2005). "The ghetto in PostFordist América". In Craig J. Calhoun. (ed). *Social Theory and the Politics of Identity.* Oxford and Cambridge: Basil Blackwell. pp.231-276.

YAZBECK, M. (1995). "A Política Social brasileira nos anos 90: refilantropização da Questão Social". In *Cadernos ABONG n.º 11*.

YAZBECK, M. (2014). "A dimensão política do trabalho do assistente social". In *SERVIÇO Social & Sociedade*. n. 120, pp. 677-693.

II Congresso_Livro.indb 200 28/08/2018 12:44:07

EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO: POTENCIALIDADES E LIMITES DOS CURSOS PROFISSIONAIS DO ENSINO SECUNDÁRIO

Idalina Machado[109]
Sidalina Almeida[110]

Resumo: A partir da reforma do ensino secundário em 2004, diversificaram-se as ofertas formativas e registou-se uma crescente aposta em planos de estudos que permitam um alargamento e diversificação dos percursos formativos para a conclusão do 12.º ano. Valorizou-se, especialmente, uma oferta profissionalizante de dupla certificação procurando que ela passe, progressivamente, a representar metade das vagas do ensino secundário. Neste quadro destacam-se os cursos profissionais ministrados pelas escolas secundárias que, de 36765 alunos em 2004/2005, passaram para 112395 em 2015/2016 (taxa de crescimento de 205,71%).

Neste artigo pretendemos discutir as potencialidades dos cursos profissionais enquanto via de ensino promotora de trajetórias escolares mais longas. As conclusões de trabalhos de investigação nesta área apontam para que sejam os jovens em rutura com o sistema de ensino regular e provenientes de meios sociais mais desfavorecidos aqueles que estão mais presentes nesta modalidade de ensino, constituindo esta "um último recurso" para a conclusão dos 12 anos de escolaridade. No entanto, não podemos deixar de equacionar os efeitos dos cursos profissionais no combate à exclusão social através do aumento dos níveis de escolaridade, da qualificação para o sistema de emprego, da revalorização identitária e da (re)construção de projetos de vida.

Partindo dos dados disponibilizados pelo Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário (OTES), pretendemos discutir: as desigualdades

109 Instituto Superior de Serviço Social do Porto, Portugal

110 Instituto Superior de Serviço Social do Porto, Portugal

II Congresso_Livro.indb 201 28/08/2018 12:44:07

em termos de acesso aos cursos profissionais; a perceção/avaliação dos alunos, à saída do ensino secundário, sobre os cursos profissionais nas suas diferentes componentes, o desempenho escolar e as expectativas em termos de futuro.

Palavras-chave: Cursos profissionais, desigualdades sociais, avaliação e expectativas.

INTRODUÇÃO

Embora, em Portugal, se tenha registado uma melhoria significativa no acesso à educação traduzida pela massificação do ensino – bem evidenciada pelo sucessivo alargamento da escolaridade obrigatória que hoje se situa nos 12 anos de escolaridade, tal não representou uma efetiva igualdade de oportunidades em matéria de sucesso escolar e de acesso aos recursos culturais socialmente mais valorizados.

A partir da reforma do ensino secundário, em 2004, diversificaram-se as ofertas formativas e registou-se uma crescente aposta em planos de estudos que permitem um alargamento e diversificação dos percursos formativos para a conclusão do 12.º ano. Valorizou-se, especialmente, uma oferta profissionalizante de dupla certificação procurando que ela passe, progressivamente, a representar metade das vagas do ensino secundário. Esta transformação foi de tal forma vincada que de 36765 alunos inscritos em cursos profissionais no ensino secundário em 2004/2005, passamos para 112395 em 2015/2016, a que corresponde uma taxa de crescimento de 205,71%.

Embora a investigação aponte para que sejam os jovens em rutura com o sistema de ensino regular e provenientes de meios sociais mais desfavorecidos aqueles que estão mais presentes nos cursos profissionais (entendidos como "um último recurso" para a conclusão dos 12 anos de escolaridade), consideramos fundamental discutir as potencialidades deste tipo de formação enquanto via de ensino promotora de trajetórias escolares mais longas, garantindo a efetivação do direito à educação e a equidade.

1. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A discussão aqui apresentada foi sustentada na análise de dados secundários, tendo-se recorrido à informação recolhida pela Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência – Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário (DGEEC-OTES) sobre os alunos à entrada e à saída do

II Congresso_Livro.indb 202 28/08/2018 12:44:07

ensino secundário. Selecionaram-se, para o efeito, os dados mais recentes disponibilizados por aquele organismo: o inquérito aplicado aos alunos à entrada no ensino secundário no ano letivo de 2013/2014 e o inquérito aplicado aos alunos à saída do ensino secundário no ano letivo de 2014/2015.

O quadro 1 traduz o número de escolas participantes e o número de alunos inquiridos em cada um dos processos de inquirição.

Quadro 1. Caraterização da amostra

	Escolas		Alunos	
	Total	**Participantes**	**Total**	**Inquiridos**
Estudantes à entrada do secundário em 2013/2014	806	699	91960	60448
Taxa de resposta	*86,72%*		*65,73%*	
Estudantes à saída do secundário em 2014/2015	822	736	79318	49840
Taxa de resposta	*89,53%*		*62,83%*	

Fonte: Construído a partir dos relatórios *Inquérito aos "Estudantes à entrada do Secundário em 2013/2014"* e *Inquérito aos "Estudantes à saída do secundário em 2014/2015"* do Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário[111].

Para dar resposta aos objetivos, privilegiaram-se os dados relativos aos cursos profissionais (CP), comparando-os com a realidade dos cursos científico-humanísticos (CCH). No entanto, para uma parte das variáveis selecionadas para a análise a informação apenas está disponível para os cursos profissionalmente qualificantes (CPQ), nos quais se enquadram, entre outros, os cursos profissionais.

2. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

O insucesso escolar permanece como um fenómeno massivo e o sistema educativo não tem criado as condições para haver equidade, não tendo

[111] O inquérito "Estudantes à entrada do Secundário em 2013-2014" foi realizado entre março e junho de 2014, em escolas públicas e privadas do país. O questionário "Estudantes à saída do secundário em 2014-2015" foi realizado entre março e setembro de 2015, em escolas públicas e privadas do país.

II Congresso_Livro.indb 203 28/08/2018 12:44:07

efetivado a igualdade de oportunidades de acesso à educação como direito humano fundamental. Efetivamente, a expansão da escolaridade para crianças e jovens de diferentes pertenças sociais não se traduziu na atenuação das desigualdades sociais na escola. Embora colocando ênfases diversos de análise, porque defendem diferentes perspetivas teóricas, são vários os autores clássicos[112] e outros mais atuais[113] que elegeram como tema das suas reflexões as desigualdades na escola, expressas no sucesso e no insucesso escolares. As desigualdades sociais face à educação eram definidas como desigualdades de carreira (acesso a um determinado nível de ensino ou orientação na carreira escolar), bem como de sucesso (resultados, aquisição de conhecimentos, etc.), explorando a relação entre origem social (enquanto classe social ou nível de escolaridade dos pais) e acesso ou sucesso escolares, mostrando a cristalização das desigualdades sociais de partida.

A democratização do acesso à escola, que em Portugal se veio a fazer progressivamente na segunda metade do século XX para o ensino básico e nos inícios do século XXI para o ensino secundário, e a persistência do insucesso escolar, levou também vários investigadores a centrar as suas análises nas desigualdades sociais na escola. Os trabalhos produzidos em Portugal mostram que houve progressos na garantia das condições de acesso e de participação em cada nível educativo e em cada via ou percurso escolar a todas as crianças e jovens, independentemente da sua origem e pertença social. Além do "alargamento da escolaridade obrigatória"[114], as medidas de política educativa de democratização do acesso, segundo Lemos (2013, p.152), "permitiram a transição para sistemas escolares mais unificados e, portanto, menos segmentados e elitistas". Mas, como bem mostra o mesmo autor (*idem*), a democratização do acesso não é suficiente para garantir a salvaguarda da equidade e não significa garantir a todos condições para o seu sucesso escolar.

---

112 Bourdieu & Passeron (1964; 1970), Bernstein, (1971), Bowles e Gintis (1976), Baudelot e Establet (1981 [1971]), Boudon (1973).

113 Duru-Bellat, 2003; Teese *et al*, 2007, Zanten, 2005.

114 Só no final da década de 50 é que em Portugal se alargou de três para quatro anos a escolaridade obrigatória. Em 1964 o ensino é alargado para seis anos para os alunos que iniciarem a escolaridade nesse ano, sendo efetivo para a primeira coorte a partir de 1968. Em 1986, com a lei de bases do sistema educativo, foi determinado novo alargamento da escolaridade obrigatória para nove anos, para os alunos que iniciaram a escola nesse ano e efetiva-se em 1995. Em 2009 a escolaridade obrigatória passa a ser estabelecida com sendo de 12 anos (Lemos, 2013).

II Congresso_Livro.indb 204 28/08/2018 12:44:07

Se o acesso à escola em Portugal evoluiu favoravelmente, sobretudo a partir da década de 60 do século XX[115], também se constata uma elevada retenção/repetência que revela elevados níveis de insucesso escolar[116] que o sistema escolar foi produzindo, demostrando a desigualdade social e a iniquidade. Assim, se relativamente ao acesso, a progressão foi bem mais positiva, relativamente ao insucesso Portugal manteve-se, entre os países da OCDE, com o 4.º nível mais elevado de repetência (Santiago *et al*, 2012).[117] Para garantir a equidade, de acordo com Lemos, é necessário garantir-se "a igualdade de tratamento" (recursos: professores, material pedagógico, tempo de ensino, etc.), isto é, a prestação a todos de igual serviço educativo, e a "igualdade de resultados e de competências". Este último é um objetivo mais complexo porque ele "é um resultado da interacção de todas as variáveis sociais e escolares, mas, ao mesmo tempo, também uma condicionante dessa mesma interacção, daí resultando o conceito de equidade, que engloba os resultados e as condições de obtenção dos mesmos." (2013, p. 152-154).

Centrando-nos mais concretamente no tema em discussão no artigo, a democratização do acesso ao ensino secundário, já atrás referida, foi ampliada com a reforma de 2004 que trouxe a diversificação da oferta formativa do ensino, havendo lugar à maior expansão dos cursos profissionais naquele tipo de ensino[118]. Nos últimos 25 anos o ensino profissional em Portugal, segundo Azevedo (2014), fez uma viagem que o trouxe da periferia para o centro das políticas educativas, chegando a todos os tipos de escolas.

---

115 Na década de 60 para o primeiro ciclo, na década de 90 para o 2.º ciclo e nos anos 2000 para o 3.º ciclo.

116 O crescimento da frequência deste nível de ensino acontece após o 25 de Abril de 1974 e nesse período não houve uma subida da taxa de insucesso devido à abolição dos exames terminais do ensino secundário que até esse período era muito seletivo. Mais recentemente podem identificar-se duas fases distintas: de 1996/97 a 2003/04 há uma subida das taxas de retenção e de desistência que foram consequência da introdução dos exames finais; de 2004/05 até 2010 há uma descida acentuada das taxas de retenção e de desistência, consequência da introdução e alargamento de novas vias de ensino, como os cursos profissionais nas escolas públicas (Lemos, 2013).

117 Embora, em termos de resultados escolares, haja uma significativa progressão, evidenciada por uma queda significativa do insucesso.

118 Segundo Azevedo (2014), os cursos tecnológicos, que englobavam perto de 57.000 jovens, em 2004/2005, são tardia e muito rapidamente substituídos pelos cursos profissionais. Em 2009/2010 termina a operação de substituição dos cursos tecnológicos pelos cursos profissionais.

II Congresso_Livro.indb 205 28/08/2018 12:44:07

Na sequência do relatório *No more failures. Ten steps to equity in Education* da OCDE (2007), ficou bem evidente o atraso de Portugal em matéria de equidade no sistema de educativo. No sentido de contrariar esta situação, os diferentes governos assumiram como objetivo atingir a "nova meta" dos 50% de alunos do nível secundário a frequentar cursos profissionais. Esta meta revela uma alteração de paradigma: recusa do modelo de ensino geral e liceal como modelo do "ensino secundário" capaz de proporcionar o desenvolvimento humano e de preparar os jovens para usufruir de diferentes oportunidades face à vida (Azevedo, 2014).

Concordamos com os diversos autores (Duru-Bellat, 2003; Teese *et al*, 2007 e Zanten, 2005) que defendem, contudo, que quando se democratiza um determinado nível de ensino, como é o caso do ensino secundário, tal não significa uma eliminação das desigualdades, mas sim a sua persistência, embora assumindo novas formas. Na verdade, abre-se caminho para outros modos de diferenciação: é o caso da orientação para diferentes vias de ensino.

Tal objeto de estudo continua a ser pertinente porque os jovens oriundos de grupos sociais desfavorecidos são sujeitos a uma espécie de "condenação" devido ao insucesso que vivem na "via nobre" do ensino geral, essa sim, a via de eleição. Vários são os estudos que elegem como tema que tem vindo a ser articulado com o das desigualdades sociais na escola, a jusante das trajetórias escolares, o da relação entre diplomas/formação e a inserção socioprofissional que analisa a relação entre qualificações e emprego, condição social futura, bem como os sistemas de formação que têm por objetivo proporcionar segundas oportunidades a quem abandonou a escola (Diogo & Silva, 2010, p. 65-66).

Esses estudos, que integram novas variáveis e problemáticas, analisam os processos de seleção e de orientação dos alunos para as diferentes vias de ensino e mostram que os alunos provenientes de meios socialmente desfavorecidos tendem a ter uma orientação para vias mais profissionalizantes onde predomina um ensino mais prático e onde obtêm diplomas escolares que os levam a aceder a empregos com menores salários e menos prestigiados. Esses estudos também mostram que a diversificação das vias educacionais corre o risco de reforçar processos de reprodução social quando a seleção para diferentes caminhos é baseada no desempenho académico, relacionando percursos com mais insucesso escolar a uma via profissionalizante e percursos de sucesso escolar com a designada via nobre o ensino. Alguns autores destacam a persistência de uma matriz elitista no sistema educativo que é percetível na valorização das rotas académicas e na desvalorização de vias mais práticas que

II Congresso_Livro.indb 206 28/08/2018 12:44:07

têm sido perseguidas principalmente por estudantes socialmente desfavorecidos (Sebastião, 2009; Abrantes, 2010).

Quadro 2. Estudantes por tipo de certificação e nível de escolaridade dominante na família (%)

Nível de escolaridade dominante na família	Cursos científico-humanísticos (CCH)	Curso profissionalmente qualificantes (CPQ)
≤ 1.º CEB	4,0	10,6
Entre o 2.º e o 3.º CEB	29,6	**44,9**
Ensino secundário	30,4	22,9
Ensino superior	**36,0**	21,6
Total		

Fonte: *Inquérito aos "Estudantes à entrada do Secundário em 2013/2014"*, Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário.

Quadro 3. Estudantes por tipo de certificação e grande grupo profissional dominante na família (%)

Grupo profissional dominante na família	CCH	CPQ
Quadros Superiores da Administração Pública, Dirigentes e Quadros Superiores de Empresas;	14,67	7,91
Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas;	**23,05**	8,69
Técnicos e Profissionais de Nível Intermédio;	10,67	6,36
Pessoal Administrativo e Similares;	8,41	6,99
Pessoal dos Serviços e Vendedores;	14,47	19,49
Agricultores e Trabalhadores Qualificados da Agricultura e Pescas;	1,91	3,74
Operários, artífices e trabalhadores similares	18,22	**30,33**
Operadores de Instalações e Máquinas e Trabalhadores da Montagem	3,18	5,40
Trabalhadores não qualificados	5,42	11,09
Total	**100** (n=31880)	**100** (n=19152)

Fonte: *Inquérito aos "Estudantes à entrada do Secundário em 2013/2014"*, Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário.

II Congresso_Livro.indb 207 28/08/2018 12:44:07

Como se pode observar no quadro 2, mais de 50% dos alunos dos cursos profissionalmente qualificantes (dos quais os cursos profissionais são a maioria), provêm de famílias cujo nível de escolaridade dominante não ultrapassa o 3.º ciclo do ensino básico. Em sentido oposto, o nível de escolaridade dominante na família "igual ou superior ao secundário" é mais evidente nos estudantes que frequentam cursos científico-humanísticos – mais de 60%.

Na mesmo sentido, quando analisamos o grupo profissional dominante na família (ver quadro 3), é o grupo dos "Operários, artífices e trabalhadores similares" o mais representado no caso dos alunos dos cursos profissionalmente qualificantes (30,33%), enquanto os estudantes inquiridos dos cursos científico-humanísticos provêm, essencialmente, do grupo dos "Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas" (23,05%).

A investigação nesta área aponta para que sejam os jovens em rutura com o sistema de ensino regular e provenientes de meios sociais mais desfavorecidos aqueles que estão mais presentes nesta modalidade de ensino, constituindo esta "um último recurso" para a conclusão da escolaridade.

Quadro 4. Estudantes por número de reprovações ao longo do trajeto escolar, segundo o tipo de certificação escolar (%)

	CCH	CPQ
0 anos	85,34	37,71
1 ano	11,93	33,10
2 anos	2,37	22,42
3 anos	0,36	6,77

Fonte: I*nquérito aos "Estudantes à entrada do Secundário em 2013/2014"*, Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário.

Como evidencia o quadro 4, os inquiridos dos cursos profissionalmente qualificantes apresentam percursos escolares claramente marcados pela reprovação. A este propósito citamos os trabalhos de Bourdieu & Champagne (2001) quando mostram que são os jovens que, embora inseridos na escola, têm uma trajetória de constantes descompassos com as normas da instituição escolar, que vão para as vias mais profissionalizantes de ensino, produzindo o que os autores denominam de "excluídos do interior" (2001, p.221). Segundo estes autores, "com a chegada à escola de novas clientelas,

II Congresso_Livro.indb 208 28/08/2018 12:44:07

a estrutura da distribuição diferencial dos benefícios escolares e dos benefícios sociais correlativos, foi mantida. Todavia com uma diferença fundamental: o processo de eliminação foi diferido e estendido no tempo e, por conseguinte, diluído na duração, sendo a instituição habitada permanentemente por excluídos potenciais" (Bourdieu & Champagne, 2001, p.221). Os alunos com baixos capitais culturais que permanecem no seu interior, no fim de sua escolaridade "muitas vezes pagam com pesados sacrifícios: obtêm um diploma desvalorizado. E se fracassam, o que continua a ser o seu destino mais provável, são votados a uma exclusão, sem dúvida, mais estigmatizante e mais total do que era no passado: mais estigmatizante, na medida em que, aparentemente, tiveram oportunidades e na medida em que a definição da identidade social tende a ser feita de forma cada vez mais completa, pela instituição escolar; e mais total, na medida em que uma parte cada vez maior de postos no mercado de trabalho está reservada, por direito, e ocupada, de facto, pelos cada vez mais numerosos detentores de um diploma" (*idem, ibidem*). A mesma escola que os exclui é a que não os leva a construir um projeto escolar para o futuro, levando-os, antes, a construir representações e expectativas negativas e a interiorizar autoimagens negativas.

O tema da expansão do ensino profissional no ensino secundário e do seu potencial para a democratização da educação ou para o reforço das desigualdades sociais fez surgir, em Portugal, duas perspetivas opostas: a perspetiva dita "igualitária" (defendida por Antunes, 1998) e a perspetiva que realça as potencialidades desta formação (Azevedo, 2014). A primeira perspetiva defende um ensino baseado num currículo comum, cabendo à escola promover a igualdade de oportunidades em termos de diversos tipos de recursos como os educativos, os políticos, os culturais e até os simbólicos (Antunes, 1998, p.146). Já a segunda perspetiva mostra as potencialidades do ensino profissional partindo da constatação de que o caminho único é incapaz de acolher e atender as desigualdades pessoais e sociais sem as transformar em idênticas desigualdades no percurso escolar, levando ao insucesso e ao abandono de enormes caudais de adolescentes e jovens, sobretudo dos meios cultural e economicamente mais desfavorecidos. (Azevedo, 2014)

Efetivamente, os estudos mostram que quem mais frequenta o ensino profissional são os jovens com trajetórias escolares marcadas pelos insucessos e reprovações, em que é percetível, numa primeira fase do seu percurso escolar, o desinteresse pelas matérias escolares e a falta de sentido da escola. Mas, os estudos também mostram que o sistema de ensino regular com o "currículo

II Congresso_Livro.indb 209 28/08/2018 12:44:08

comum" é fortemente (re)produtor de desigualdades sociais e que está longe de ser capaz de acolher todas as crianças e jovens e de lhes proporcionar condições de sucesso escolar que lhes garantam a inclusão social em outros sistemas sociais. Pois se para esses jovens, os cursos podem ser um último recurso e não uma verdadeira escolha, não significa que não representem uma oportunidade efetiva de desenvolvimento de competências, de qualificação para o sistema de emprego e de auto valorização e de reconstrução de projetos de vida, de criação de novas possibilidades e esperanças de integração no mercado de trabalho ou de prosseguimento de estudos. Não podemos deixar de considerar que o conhecimento sociológico também é ilustrativo do facto de a escola permanecer desempenhando um papel decisivo na sua capacidade de influenciar positivamente os destinos sociais, de combater a exclusão social, sendo um espaço social em apropriação constante.

Quadro 5. Perceção dos estudantes dos cursos profissionais sobre o contributo do estágio/formação em contexto de trabalho para o desenvolvimento de competências (%)

	Concordo totalmente/ Concordo	Não concordo, nem discordo	Discordo totalmente/ Discordo
Melhorar a capacidade de relação com os outros em contexto laboral	91,3	7,1	1,6
Desenvolver competências para identificação e resolução de problemas em contexto laboral	90,8	7,6	1,6
Aprender a expressar opiniões de forma mais clara e direta	87,3	10,4	2,2
Aprender mais a trabalhar em equipa	89,7	7,8	2,4
Aprender mais sobre a profissão que pretende desempenhar	88,2	8,7	3,1

Fonte: *Inquérito aos "Estudantes à saída do Secundário em 2014/2015"*, Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário.

No que diz respeito particularmente à componente prática da formação, como se pode verificar no quadro 5, a perceção dos estudantes que frequenta-

II Congresso_Livro.indb 210 28/08/2018 12:44:08

ram cursos profissionais quanto aos contributos dados pelo estágio/formação em contexto de trabalho para o desenvolvimento de competências é claramente positiva: o estágio/formação permitiu desenvolver competências sociais, técnicas e pessoais.

Seguindo esta tendência, vários investigadores têm-se interessado pela relação dos alunos com o trabalho escolar (Rochex, 1995; Beautier & Rochex, 1998) e particularmente a relação com o saber (Charlot, 1997) entendida como o aprender que vai para além da "apropriação de um saber considerado objecto, é também aprender a fazer, entrar em formas de dispositivos relacionais, é observar e reflectir" (Charlot, 1997, 1999, 2001). Este entendimento da relação com o saber remete para a combinação entre uma formação sociocultural e científica e uma formação tecnológica e técnica, na perspetiva de que todos devem aceder a um currículo mais rico, mais polivalente, mais teórico-prático, típico dos cursos profissionais, impedindo que continuasse a manter-se um "modelo de ensino livresco e académico" (Azevedo, 2014) que fomenta o insucesso escolar e o abandono precoce.

Quadro 6. Perceção dos estudantes dos cursos profissionais sobre o estágio/formação em contexto de trabalho (%)

	Concordo totalmente/ Concordo	Não concordo, nem discordo	Discordo totalmente/ Discordo
Nível de trabalho exigido no estágio foi adequado	84,4	11,5	4,1
Existência de boas hipóteses de trabalhar na instituição onde realizou o estágio	57,5	27,4	15,1
Acompanhamento e apoio do representante da instituição do estágio	83,9	12,0	4,2
Conciliação fácil do período de estágio com a realização do projeto de final de curso	75,5	18,5	6,0
Acompanhamento e apoio do professor responsável pelo estágio	79,9	14,1	6,0

Fonte: *Inquérito aos "Estudantes à saída do Secundário em 2014/2015"*, Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário.

II Congresso_Livro.indb 211 28/08/2018 12:44:08

Ainda na mesma linha, o quadro 6 revela que os estudantes inquiridos consideraram haver condições adequadas para a realização do estágio/formação em contexto de trabalho, dando especial destaque à articulação entre a escola e as instituições de acolhimento: quer o apoio do professor responsável pelo acompanhamento de estágio, quer o que é dado pelo representante da instituição enquadradora são avaliados de forma bastante positiva (79,9% e 83,9%, respetivamente). Estes dados estão em consonância com as perspetivas que defendem a importância do aprender a fazer como estratégia para reconstruir positivamente a relação com a aprendizagem e com o saber e da pedagogia diferenciada enquanto resposta pertinente que visa ultrapassar uma fórmula estática de ensino e apostar na "modificação essencial das atitudes" (Astolfi, 1995, p. 186). É uma pedagogia que defende a atenção do docente às necessidades individuais dos alunos, bem como às suas características específicas, superando os procedimentos normalizados com os quais no ensino regular se pretende tratar alunos diferentes de forma homogénea. Astolfi (1995) e Perrenoud (1997) defendem que a pedagogia diferenciada apela a uma mudança profunda na escola, ao propor a concretização de dispositivos ajustados às diferentes expectativas e necessidades, mas simultaneamente eficazes em termos de uma aprendizagem duradoura e da sua intervenção na sociedade.

Uma das potencialidades da pedagogia diferenciada é contribuir para que os alunos melhorem o seu desempenho escolar. Como se constata no quadro 7, a média global das classificações dos inquiridos que frequentaram os cursos profissionais não é muito diferente da registada nos alunos dos cursos científico-humanísticos. Resultados escolares mais positivos podem alicerçar a construção de representações mais positivas de si próprio enquanto estudante e refletir-se, de forma positiva, na projeção que fazem de si para o futuro.

Quadro 7. Estudantes por modalidade frequentada e média global das classificações (%)

	CCH	CP
18-20 valores	10,0	2,0
15-17 valores	35,1	34,9
10-14 valores	54,9	63,1

Fonte: I*nquérito aos "Estudantes à saída do Secundário em 2014/2015"*, Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário.

II Congresso_Livro.indb 212 28/08/2018 12:44:08

Apesar de os estudantes inquiridos considerarem que os cursos profissionais preparam para a vida profissional, não deixam de salientar, igualmente, que são uma via para a prossecução dos estudos (ver quadro 8).

Quadro 8. Perceção dos estudantes dos cursos profissionais sobre as dimensões do curso (%)

	Concordo totalmente/ Concordo	Não concordo, nem discordo	Discordo totalmente/ Discordo
Prepara para o prosseguimento de estudos	60,4	27,4	12,2
Prepara para a vida profissional	77,1	17,3	5,6
Oferece boas oportunidades de emprego	77,6	17,8	4,6

Fonte: *Inquérito aos "Estudantes à saída do Secundário em 2014/2015"*, Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário.

Sendo certo que ainda subsiste uma percentagem não negligenciável de inquiridos que revela não querer prossegui estudos (em parte por não gostar de estudar), na realidade, quando inquiridos sobre os projetos para o futuro, 35% dos estudantes dos cursos profissionalmente qualificantes revela querer concluir o 12.º ano e prosseguir estudos, o que revela as potencialidades dos cursos profissionalmente qualificantes enquanto promotores de trajetórias escolares mais longas (ver quadro 9 e gráfico 1).

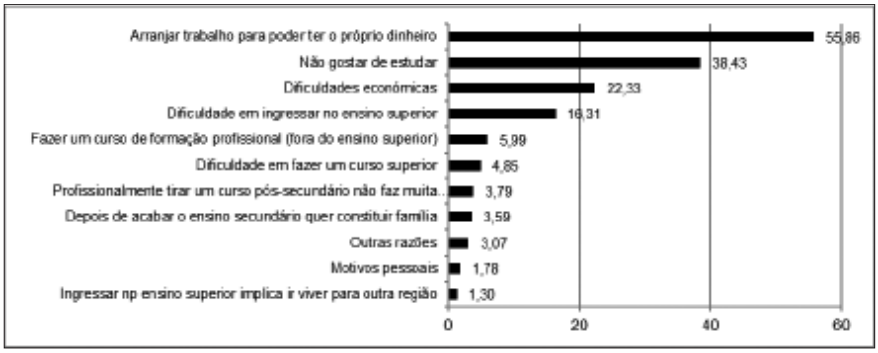
Quadro 9. Estudantes por tipo de certificação e expetativas de percurso escolar (%)

	CCH	CP
Concluir o 12.º ano e continuar a estudar	87,3	35,0
Concluir o 12.º ano e deixar de estudar	4,8	41,1
Não concluir o 12.º ano	0,3	2,9
Não sabe	7,7	20,9

Fonte: *Inquérito aos "Estudantes à saída do Secundário em 2014/2015"*, Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário.

II Congresso_Livro.indb 213 28/08/2018 12:44:08

Estudantes dos cursos profissionalmente qualificantes que não tencionam prosseguir estudos no pós-secundário por razões para não continuarem a estudar (%)



Fonte: *Inquérito aos "Estudantes à saída do Secundário em 2014/2015"*, Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário.

CONCLUSÃO

Da análise efetuada podemos concluir que diversificar as vias de ensino no ensino secundário e eleger a pedagogia diferenciada como estratégia central do processo ensino-aprendizagem é fundamental para procurar garantir a democratização em matéria de oportunidades de sucesso escolar. Melhorar a aprendizagem implica o triângulo didático (o saber, o professor e o aluno) – pressupõe uma combinação que implique as estruturas mentais dos alunos, a estrutura conceptual do saber e as estratégias pedagógicas diferenciadas dos professores. Astolfi desafia a escola a procurar um "saber vivo" (1995, p.53), oposto à lógica TGV. No seu entender, "aprender é transformar a rede de representações" (1995, p.100) que o aluno tem; "tomar a sério os saberes é, assim, interessar-se pelas condições de possibilidade da sua construção pelos alunos" (1995, p.119).

Nesse sentido, considerarmos que os cursos profissionalmente qualificantes, em particular os cursos profissionais, têm um papel fundamental em matéria de combate a processos de exclusão social, contribuindo para o aumento dos níveis de escolaridade, da qualificação para o sistema de emprego, da revalorização identitária e da (re)construção de projetos de vida. Em suma, são uma via de alargamento do campo de possibilidades.

II Congresso_Livro.indb 214 28/08/2018 12:44:08

BIBLIOGRAFIA

ABRANTES, P. (1998). *Tendências e Controvérsias em Sociologia da Educação*. Lisboa: Mundo Sociais.

ANTUNES, F. (1998). *Políticas educativas para Portugal, anos 80-90. O debate acerca do ensino profissional na escola pública*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional; ASA.

ASTOLFI, J. P. (1995). *Vers une pédagogie constructiviste*. Lyon: Voies Livres.

AZEVEDO, J. (2014). *Ensino profissional em Portugal, 1989-2014: os primeiros vinte e cinco anos de uma viagem que trouxe o ensino profissional da periferia para o centro das políticas educativas.* [em linha] Disponível em http://www.joaquimazevedo.com/Images/BibTex/Escolas_profissionais_Livro_VFinal.pdf

BAUDELOT, C. & Establet, R. (1981, [1971]). A escola como reprodutora da estrutura de classes. Em M. F. Mónica (org.), *Escola e Classes Sociais (antologia)*. Lisboa: Presença/GIS.

BEAUTIER, E.; ROCHEX, J.-Y. (1998). *L'Expérience Scolaire des Nouveaux Lycéens. Democratization ou Massification?* Paris: Armand Colin.

BERNSTEIN, B. (1971). *Class, codes and control. Theoretical Studies Toward a Sociology of Language*. Londres: Routledge & Kegan Paul.

BOUDON, R. (1973). *L'inegalité des chances. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles*. Paris: Armand Colin.

BOURDIEU, P. & Champagne, P. (2001). "Os Excluídos do Interior". Em Nogueira & Catani (orgs.), *Pierre Bourdieu Escritos de Educação*. Petropolis: Editora Vozes.

BOURDIEU, P. & PASSERON, J. C. (1964). *Les Héritiers. Les étudiants et la culture*. Paris: Ed. Minuit.

BOURDIEU, P. & PASSERON, J. C. (1970). A *Reprodução. Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino*. Lisboa: Veja.

BOWLES, S. & GINTIS, H. (1976). *Schooling in capitalist America. Educational Reform and the Contradictions of Economic Life*. Londres: Routledge & Kegan Paul.

CHARLOT, B. (1977). *Da Relação com o Saber: elementos para uma teoria.* Porto Alegre: Artmed Editora.

CHARLOT, B. (1999). *Le Rapport au Savoir en Milieu Populaire. Une recherche dans les lycées professionnels de banlieue.* Paris: Anthropos.

CHARLOT, B. (org.) (2001). *Os Jovens e o Saber: perspectivas mundiais*. Porto Alegre: Artmed Editora.

DIOGO, A. & SILVA, P. (2010). Escola, família e desigualdades. Em P. Abrantes, *Tendências e Controvérsias em Sociologia da Educação.* Lisboa: Mundos Sociais.

DIREÇÃO GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA – Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário (2015). Inquérito aos "Estudantes à entrada do Secundário em 2013/2014". [em linha] Disponível em http://www.dgeec.mec.pt/np4/47/.

DIREÇÃO GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIa – Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário (2016). Inquérito aos

II Congresso_Livro.indb 215 28/08/2018 12:44:08

"Estudantes à saída do Secundário em 2014/2015". [em linha] Disponível em http://www.dgeec.mec.pt/np4/47/.

DURU-BELLAT, M. (2003). *Les Inégalités Sociales àl'École. Genèse et Mythes.* Paris: PUF.

LEMOS, V. (2013). "Políticas Públicas de Educação. Equidade e sucesso escolar". *Sociologia, Problemas e Práticas*, *73*, 151-169.

OECD (2004). *Learning for Tomorrows World. First Results from PISA 2003*. Paris: OECD.

PERRENOUD, P. (1997). *Pédagogie différenciée: des intentions à l'action*. Paris: ESF Editeur.

ROCHEX, J.-Y. (1995). *Le sens de l'expérience scolaire: entre activité et subjectivité.* Paris: PUF.

SANTIAGO, P. *et al.* (2012). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Portugal 2012*. Paris: OECD.

SEBASTIÃO, J. & CORREIA, S. (2007). "A democratização do ensino em Portugal". Em J. M. L. VIEGAS; H. CARREIRAS & A. MALAMUD (orgs.), *Portugal no Contexto Europeu* (107-136), vol.1. Lisboa: CIES/ISCTE /Celta Editora.

TEESE, R. *et al.* (2007). *International Studies in Educational Inequality. Theory and Policy.* Dordrecht: Springer.

ZANTEN, A. (2005). "New Modes of Reproducing Social Inequality in Education: the changing role of parents, teachers, schools and educational policies". *European Educational Research Journal*, *4(3)*, 155-169.

II Congresso_Livro.indb 216 28/08/2018 12:44:08

DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR: PELA IGUALDADE DE OPORTUNIDADE DE ACESSO E ÊXITO ESCOLAR

Daniel Fernandes Gomes[119]

Resumo: O direito à educação escolar, consagrado na Constituição da República Portuguesa de 1976, é um direito social basilar, que deve ser garantido, sem discriminação, a todas as crianças e jovens. É um direito promotor de direitos e de oportunidades de participação cívica e política, fundamental para a integração socioprofissional futura dos menores.

Deste modo, pela importância indelével do direito à educação escolar no assegurar da igualdade real entre todos, é sublinhada neste trabalho a necessidade de garantir a igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, um imperativo social e constitucional. Por outras palavras, uma obrigação-base que impende sobre atores distintos, nomeadamente o Estado e as famílias das crianças e jovens em idade escolar, e que se desdobra em múltiplas obrigações e deveres complementares.

Palavras-Chave: Educação; Igualdade; Acesso; Sucesso; Oportunidades

Sumário: 1. Capítulo Introdutório: sobre o Direito à Educação. 2. Pela Universalidade do Acesso Escolar. *2.1. Condições materiais para a universalidade do acesso escola. 2.2. Prevenção do abandono escolar precoce. 2.3. Proteção contra a discriminação.* 3. 3. Pela igualdade de oportunidades de êxito escolar. *3.1. Sucesso Escolar e Diferenciação Cultural*. 4. Conclusão. 5. Referências Bibliográficas.

[119] Doutorando em Direito na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Bolseiro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT). Investigador do CEDIS – Centro de I&D sobre Direito e Sociedade.

II Congresso_Livro.indb 217 28/08/2018 12:44:08

1. CAPÍTULO INTRODUTÓRIO: SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO

O Direito à Educação, consagrado na Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP), é um direito social basilar, que deve ser garantido, sem discriminação, a todas as crianças e jovens. É um direito de caráter universal.

Nesse sentido, a Lei Fundamental Portuguesa, no art.º 73, determina que "todos têm direito à educação e à cultura", acrescentado que ao Estado compete promover "a democratização da educação e as demais condições para que a educação, *realizada através da escola e de outros meios formativos*, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva" (n.º 2)[120].

Deste modo, com base nestes propósitos, o direito à educação pode ser interpretado como um meio fundamental não só para a "realização da democracia económica, social e cultural" e para o "aprofundamento da democracia participativa" (propósitos consagrados no art.º 2 da CRP), mas também para a promoção da igualdade real entre todos os portugueses e para a transformação da sociedade e das suas estruturas económicas e sociais [art.º 9 d) da CRP]. Uma ligação explícita à proximidade existente entre o direito à educação, enquanto direito social basilar, e o direito à igualdade no seu sentido material, de oportunidades, que procura conferir a todos uma posição de igual dignidade social[121].

Pelo facto de se tratar de uma componente fundamental do direito à educação, a CRP, consagra, em artigo próprio, o direito ao ensino ou à educação escolar (art.º 74), "garantia fundamental do direito à educação"[122], atribuído

---

120 Sublinhados e itálico nosso. No ordenamento jurídico português, por receção do direito internacional, europeu e da união europeia, e também por desenvolvimento legislativo, o direito à educação encontra-se igualmente previsto, em moldes muito similares, no art.º 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH); no art.º 13 do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC); nos art.º 28 e 29 da Convenção da ONU sobre o Direito das Crianças; no art.º 17 da Carta Social Europeia (revista); no art.º 14 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE); e também na Lei n.º 46/86, que estabelece as Bases do Sistema Educativo.

121 Cf. José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 7ª (Coimbra: Almedina, 2004), 430.

122 José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, 4ª edição (Coimbra: Coimbra Editora, 2007), 889.

II Congresso_Livro.indb 218 28/08/2018 12:44:08

a todas as crianças "com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar" (n.º 1)[123]. De novo, é estabelecida uma relação de interdependência com o princípio da igualdade, não só na sua dimensão de igualdade formal, pela universalidade do acesso à educação escolar, mas também na sua dimensão material, de prossecução da "igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar", nomeadamente pela prossecução dos fins a que a Constituição obriga o Estado no n.º 2 do art.º 74 da CRP. No âmbito deste trabalho, em função das questões que serão abordadas, será sobretudo em relação ao direito ao ensino ou à educação escolar que nos referiremos.

Nesse contexto, e em virtude da valorização social que é conferida aos saberes escolares e académicos, é sublinhada neste trabalho a influência decisiva da frequência escolar para o futuro e integração socioprofissional de todas as crianças e jovens[124], não lhes podendo ser negado sob pena de manifesta desigualdade. Assim, nos termos até agora expostos, o direito à educação escolar é por nós interpretado como um direito social basilar, fundamental em si e promotor de outros direitos fundamentais. Um "direito de empoderamento"[125] social e um meio necessário para a prossecução da igualdade de oportunidades[126] na escola e para além dela. Consequentemente, a garantia da universalidade do acesso e da criação de condições para o sucesso escolar é entendida neste trabalho como um imperativo social e constitucional, uma obrigação que impende sobre atores distintos, nomeadamente o Estado (sobretudo através do sistema educativo) e as famílias das crianças e jovens em idade escolar.

---

123 No mesmo sentido, a exigência de democratização (e universalização) do ensino é desenvolvida no art.º 2 n.º 2 da Lei n.º 46/86 (Bases do Sistema Educativo): "É da especial responsabilidade do Estado promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares".

124 Cf. Eduardo Costa Dias *et al.*, *Comunidades Ciganas: Representações E Dinâmicas de Exclusão/integração*, *Olhares* (Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2006), 21; Manuela Mendes, Olga Magano, e Pedro Candeias, *Estudo Nacional Sobre as Comunidades Ciganas* (Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP), 2014), 15-17. Sobre a importância do direito à educação escolar para a formação cívica e profissional de todas as crianças e jovens, *vide* art.º 29 n.º 1 b) a e) da Convenção sobre os Direitos da Criança, e art.º 2 n.º 4, 3.º c), b), e), f) e 7.º e), h), i) e n) da Lei n.º 46/86 (Bases do Sistema Educativo).

125 Comité dos direitos económicos, sociais e culturais, "CESCR General Comment No 13: The Right to an Education (Art. 13) – (Contained in Document E/C.12/1999/10)," 1999, parágrafo 1, http://www.refworld.org/pdfid/4538838c22.pdf.

126 Cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, 889.

II Congresso_Livro.indb 219 28/08/2018 12:44:08

2. PELA UNIVERSALIDADE DO ACESSO ESCOLAR

2.1. Condições materiais para a universalidade do acesso escolar

De acordo com o n.º 2 a) do art.º 74 da CRP, o Estado português é responsável por "assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito", condição *sine qua non* para garantir uma formação geral comum a todos os portugueses (art.º 7 a) da Lei n.º 46/86) e a universalidade do acesso à educação escolar[127].

Desde logo, por forma a assegurar o cumprimento desta responsabilidade, o Estado é obrigado a criar um sistema público de ensino (art.º 74 n.º 2 b) da CRP) e "uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população" (art.º 75 n.º1 da CRP). No âmbito destas duas obrigações, incluir-se-á, naturalmente, a contratação do corpo de docentes necessário à satisfação das necessidades educativas que se apresentem. Diretamente aos alunos ou às famílias, no âmbito do cumprimento da escolaridade obrigatória, não é exigida qualquer contribuição para suportar estas despesas (art.º 3 n.º 1 da Lei 85/2009).

Paralelamente, e aproximando-se das responsabilidades que incumbem ao Estado na garantia de condições e oportunidades iguais de sucesso escolar, a gratuidade no ensino para além de abranger "as propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, frequência e certificação" escolar, poderá traduzir-se, para os alunos que necessitem, na disponibilização "do uso de livros e material escolar, bem como de transporte, alimentação e alojamento" (art.º 6 n.º 5 da Lei n.º 46/86). Desta forma, ao garantir a gratuitidade face a todo o tipo de despesas implicadas na frequência escolar, o Estado afirma a intenção de promover, de forma mais efetiva, a universalidade do acesso à escola.

---

127 No mesmo sentido, *vide* art.º 26 n.º 1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, art.º 28 n.º1 a) e b) da Convenção dos Direitos da Criança e art.º 6 n.º 1 da Lei n º 46/86 (Bases do Sistema Educativo). Apesar de a CRP apenas impor a gratuidade, universalidade e obrigatoriedade ao ensino básico, a Lei n.º 85/2009 alarga estas obrigações também ao ensino secundário, ao estabelecer que o ensino é universal e gratuito no âmbito da escolaridade obrigatória (art.º 3 n.º 1), que atualmente cessa com a obtenção do diploma de curso conferente de nível secundário da educação ou, independentemente da obtenção do diploma de qualquer ciclo ou nível de ensino, quando o aluno perfaça 18 anos (art.º 2 n.º 4). De acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira (*Constituição Da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, 887), a universalidade e gratuitidade é o primeiro e mais importante dever que incumbe sobre o Estado português na garantia do direito à educação escolar.

II Congresso_Livro.indb 220 28/08/2018 12:44:08

2.2. Prevenção do abandono escolar precoce

Na medida em que estejam garantidas todas as condições materiais para aceder à escola (universal e gratuita), reúne o Estado português maior legitimidade para exigir a obrigatoriedade da frequência escolar a todas as crianças e jovens em idade escolar (*vide* art.º 2 n.º1 e 4 da Lei n.º 85/2009). Uma exigência que, a bem ver, será desnecessária sempre que a frequência escolar seja entendida por alunos e famílias como um verdadeiro direito e oportunidade, fundamental para o futuro de todas as crianças e jovens.

No entanto, a fim de salvaguardar os casos em que este direito não seja encarado desta forma, os alunos e as respetivas famílias são obrigados, nos termos dos art.º 4, 5 e 13 do Estatuto do Aluno e Ética Escolar (Lei n.º 51/2012) e do art.º 2.º n.º 3 da Lei n.º 85/2009, a cumprir os deveres de matrícula e frequência escolar. Deveres exigíveis pelo Estado português em nome do superior interesse de todas as crianças e jovens, como forma de impedir situações de abandono escolar precoce. No fundo, situações de risco não só para a sua educação e formação dos menores (cf. art.º 3 n.º 1 e 2 da Lei n.º 147/99), mas também, e consequentemente, para o desenvolvimento integral da sua personalidade[128] e para o seu futuro socioprofissional.

Neste contexto, a norma que prevê a obrigatoriedade da escolaridade dos menores (art.º 74 n.º 2 a) da CRP) terá de ser lida em conjunto com a norma que protege a educação familiar, segundo a qual "os pais têm o direito e o dever de educação dos filhos" (art.º 36 n.º 5 da CRP). Um direito-dever que confere não só o poder de decidir sobre a educação a dar aos filhos, como impõe uma obrigação de cuidado parental[129], no superior interesse dos menores[130]. Um direito-dever a educar os filhos, que implica, entre outros, o dever de matrícula e de garantia de frequência escolar pelos menores.

---

128 Sobre o direito à educação escolar e a sua importância para o desenvolvimento da personalidade das crianças e jovens, *vide* art.º 29 n.º 1 a) da Convenção dos Direitos da Criança; art.º 1.º n.º 2, 2.º n.º 4 e 3.º b). da Lei n.º 46/86 (Bases do Sistema Educativo).

129 Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, 565.

130 Também a Convenção da ONU sobre os Direitos das Crianças atribui aos pais a principal responsabilidade de educar as crianças e de assegurar o seu desenvolvimento, sempre pressupondo o interesse superior do menor (art.º 18 n.º 1). Quando não cumpram os seus deveres fundamentais para com os filhos, aplicar-se-ão as consequências previstas no art.º 36 n.º 6, salvaguardadas as garantias e requisitos previstos no mesmo e os que sejam aplicáveis à restrição de direitos fundamentais.

II Congresso_Livro.indb 221 28/08/2018 12:44:08

À leitura conjunta que se propôs, acrescenta-se ainda o art.º 67 n.º 2 c) da CRP, segundo o qual, como forma de proteção do valor fundamental que é a família, incumbe ao Estado português cooperar com os pais na educação dos seus filhos, por exemplo, através da democratização do ensino. Uma ação de cooperação e complemento, mas não de substituição dos pais na tarefa educativa[131]. No entanto, porque na educação dos seus filhos os pais assumem não um direito propriamente dito, mas um poder-dever, poderá o Estado português (mediante o cumprimento de rigorosos pressupostos) intervir e opor-se à opção familiar sempre que os menores vejam os seus direitos fundamentais afetados por ação ou omissão dos seus pais, nomeadamente, o direito à educação escolar. Neste sentido, ao abrigo art.º 69 n.º 1 da CRP, que confere às crianças "o direito à proteção da sociedade e do Estado, com vista ao desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições", exigir-se-á ao Estado, no superior interesse dos menores, que, para além da cooperação com as famílias, estes sejam protegidos contra as ações (ou omissões) que restrinjam ou não favoreçam a sua escolaridade.

Não obstante, pese embora se admita este tipo de intervenção, reconhecemos neste ponto que a promoção do acesso à escolaridade deverá privilegiar ações que envolvam a participação (ativa) das famílias e a proximidade destas com a escola, no fundo, a responsabilização conjunta da escola, pais e alunos como forma de assegurar uma frequência escolar mais efetiva[132]. Ainda assim, porque este encontro (escola-família) poderá nem sempre ser possível, sempre que a escolaridade dos menores esteja em risco, caberá ao Estado atuar no domínio das suas responsabilidades e adotar todas as medidas, não excessivas, que se revelem necessárias[133].

---

131 Cf. também neste sentido: Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada - Tomo I: Introdução Geral; Preambulo; Artigos 1.º a 79.º*, 831.

132 Sobre a participação das famílias na gestão escolar, *vide* art.º 77 n.º 2 da CRP e art.º 3 l) e 7 m) da Lei n.º 46/86 (Bases do Sistema Educativo). Em particular sobre a participação conjunta de alunos, docentes e famílias na gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, *vide* art.º 7 l) da Lei n.º 46/86 (Bases do Sistema Educativo).

133 No mesmo sentido, a Convenção sobre os Direitos da Criança prescreve que aos Estados Parte, a fim de assegurar o exercício do direito à educação escolar na base da igualdade de oportunidades, compete adotar medidas que favoreçam a frequência escolar regular e reduzam as taxas de abandono escolar (art.º 29 n.º 1 e) da Convenção sobre os Direitos da Criança).

II Congresso_Livro.indb 222 28/08/2018 12:44:08

2.3. Proteção contra a discriminação

O direito ao ensino, tal como consagrado na CRP, garante a todas as crianças e jovens o direito e a "liberdade de entrar nas escolas, não podendo o Estado pôr obstáculos ou restrições no acesso à escola pública"[134]. Uma liberdade e um direito em sentido negativo, complementar ao direito positivo, sujeito a prestações, de criação de um sistema de ensino público gratuito e que satisfaça as necessidades existentes[135].

Deste modo, enquanto condição essencial para a garantia da democratização e universalidade da educação escolar (cf. art.º 73 e 74 da CRP), o acesso à escolaridade não poderá ser negado ou condicionado a nenhuma criança ou jovem independentemente de qualquer fator que a caracterize (cf. art.º 13 da CRP e art.º 4 f) da Lei n.º 93/2017). Decorrência direta da relação existente entre o direito à educação escolar e o princípio da igualdade e que se impõe sobre todos os agentes educativos, nomeadamente o Estado, suas entidades e funcionários escolares.

Neste domínio, a par da proibição de restrições ou limitações a um acesso livre à educação escolar, a lei portuguesa proíbe também "a constituição de turmas ou a adoção de outras medidas de organização interna nos estabelecimentos de educação ou ensino, públicos ou privados, segundo critérios discriminatórios" (art.º 4 g) da Lei n.º 93/2017). Previsão legislativa da qual decorre, naturalmente, a proibição sobre todo o tipo de práticas e medidas, mais ou menos gravosas, que contribuam para a segregação escolar de determinados alunos.

Por fim, quando restrições ou limitações à frequência escolar sejam resultado de qualquer vontade familiar e não estadual, não deixará, ainda assim, de recair sobre o Estado, enquanto protetor-último do superior interesse de todas as crianças e os jovens, o dever de proteção dos menores perante ações ou omissões que restrinjam os seus direitos e o desenvolvimento da sua personalidade (cf. art.º 69 da CRP). Nestes termos, quando a frequência escolar dos menores seja afetada por ação discriminatória dos pais ou demais familiares – nomeadamente a de crianças ou jovens do sexo feminino por motivações culturais –, o Estado deverá, no cumprimento das suas responsabilidades, pôr termo a essa situação, adotando todo o tipo de medidas necessárias e não excessivas, *preferencialmente*, através de uma maior aproximação às famílias.

---

134 Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, 896.

135 Cf. Ibid.

II Congresso_Livro.indb 223 28/08/2018 12:44:08

3. PELA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES DE ÊXITO ESCOLAR

Enquanto valor jurídico fundamental, a ideia de igualdade não se concretiza meramente com a sua formulação legal, dependendo também da criação de todas as condições que permitem efetivamente aceder a ela, concretizar-se em múltiplos contextos e potenciar oportunidades de vida significativas para todos. No campo escolar, esta aceção de igualdade implica não só o proporcionar de condições de efetivo acesso à escola, mas também a formulação de políticas que permitam, dentro da escola, construir uma igualdade de sucessos comuns - e não de sucessos centrais e de sucessos periféricos -, e consciencializar para a importância de introduzir adequadamente os alunos nos saberes escolares, fazendo a ponte necessária entre diferentes universos socioculturais: o universo escolar e o universo familiar[136].

Assim, para que a escolaridade seja fator de realização plena de todos os alunos na escola e para além dela[137], é fundamental garantir não só o acesso igualitário ao ensino, mas também que todos os alunos possam encontrar possibilidades efetivas e iguais de êxito escolar (cf. art.º 74 n.º 1 da CRP). Deste modo, porque nem todos os menores acedem à escola nas mesmas condições e em igualdades de circunstâncias, é fundamental que o Estado, no superior interesse dos alunos, crie condições efetivas de sucesso escolar para todos, adotando as medidas de combate ao insucesso escolar que se revelem necessárias (cf. art.º 7 da Lei n.º 46/86).

Na prossecução deste objetivo, deverá ser prioritário o recurso a ações e medidas que *evitem* que o aluno seja obrigado a enveredar por ofertas educativas alternativas ao currículo-padrão (como os Cursos de Educação e Formação; os Percursos Curriculares Alternativos; ou o Programa Integrado de Educação e Formação). Ofertas que, pese embora pressuponham nos seus objetivos o combate ao insucesso escolar, como defende Maria José Casa-Nova[138]:

136 Maria José Casa-Nova, "Minorias – Que Escolaridade? A Escolarização de Crianças E Jovens Ciganos: Entre a Inclusão Excludente E a Integração Subordinada," in *Intervenção Em Sede de Promoção E Proteção de Crianças E Jovens*, ed. Paulo Guerra (Lisboa: Centro de Estudos Judiciários - CEJ, 2015), 74.

137 Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada – Tomo I: Introdução Geral; Preambulo; Artigos 1.º a 79.º*, 1414.

138 Maria José Casa-Nova, "Tempos E Lugares Dos Ciganos Na Educação Escolar Pública," in *Minorias*, ed. Maria José Casa-Nova e Paula Palmeira (Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social; Programa para Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PETI), 2008), 48.

II Congresso_Livro.indb 224 28/08/2018 12:44:08

constituem-se em ofertas educativas de segunda oportunidade (uma segunda oportunidade dada depois de a primeira ter falhado – a oportunidade de frequência do currículo-padrão) e de oportunidades de segunda, na medida em que efectivamente, e por comparação com o currículo-padrão, elas se apresentam com um conteúdo programático que socialmente e sociologicamente é considerado hierarquizante, colocando os seus frequentadores nos níveis mais baixos da hierarquia escolar e social.

3.1. Sucesso Escolar e Diferenciação Cultural

No âmbito da adoção de práticas e medidas que potenciem o sucesso escolar e contribuam para a igualdade de oportunidades de êxito escolar, entendemos dedicar particular atenção à situação das crianças e jovens pertencentes a grupos que culturalmente divergem da norma escolar.

Neste sentido, a escola surge como "uma das áreas em que os confrontos entre culturas e valores minoritários e maioritários são mais evidentes", verificando-se, atualmente, pouca flexibilidade e neutralidade nas abordagens escolares em relação a diferentes mundividências culturais[139]. Deste modo, como forma de acolher, em igualdade de circunstâncias, todos os alunos nas escolas e criar condições efetivas de sucesso escolar, é fundamental que sejam melhor reconhecidas e respeitadas as diferenças e identidade própria das crianças e jovens no espaço escolar. No fundo, como decorre do art.º 3 d) da Lei n.º 46/86 (Bases do Sistema Educativo), para que se criem condições efetivas de êxito escolar em relação a todos, é necessário garantir o direito à diferença, com respeito pelas personalidades e pelos projetos próprios de cada aluno, bem como pela consideração e valorização dos diferentes saberes e culturas presentes na escola[140]. Desta forma, e tal como previsto no art.º 7 b) da Lei n.º 46/86 (Bases do Sistema Educativo), serão melhor inter-relacionadas a cultura escolar e a cultura do quotidiano dos alunos, contribuindo, de forma mais efetiva, para a igualdade de oportunidades de êxito escolar entre todos.

---

139 Dias *et al.*, *Comunidades Ciganas: Representações E Dinâmicas de Exclusão/integração*, 29.

140 Num mesmo sentido, a Convenção sobre os Direitos da Criança determina que a educação escolar deve destinar-se a inculcar nas crianças e jovens, entre outros, o respeito pela sua identidade cultural (art.º 29 n.º 1), sublinhando a necessidade de conciliação entre os valores escolares e os valores culturais adotados pelas crianças.

II Congresso_Livro.indb 225 28/08/2018 12:44:08

4. CONCLUSÃO

A educação escolar é, no contexto das sociedades contemporâneas, "um instrumento fundamental de desenvolvimento pessoal e social" e um meio "determinante para que as pessoas possam alcançar formas de vida autónomas. Sem escolarização ficarão sempre em situação de desvantagem, sem possibilidade de escolha, dependentes". Da mesma forma, ao contribuir para a aquisição de competências sociais e comportamentais indispensáveis à integração na sociedade, a escola surge como um fator de inclusão social, que envolve a criança ou jovem e toda a sua família[141].

Neste sentido, relembrando algumas das nossas considerações iniciais, a escola é, acima de tudo, um dos meios indispensáveis para a promoção da igualdade real entre todos. Porém, para que assuma de forma efetiva e plena esse papel, é necessário garantir a todas as crianças e jovens, independentemente de qualquer fator que as caracterize, o acesso, em igualdade de circunstâncias, ao espaço escolar. Do mesmo modo, porque o mero acesso não é suficiente, importa assegurar a continuidade da frequência escolar a todos os menores, protegendo-os e acompanhando-os ao longo do seu percurso educativo. Por fim, porque também a mera permanência não é suficiente para a realização plena dos alunos, constitui-se como uma obrigação constitucional a criação de condições para que todas as crianças e jovens, independentemente da sua origem e realidade quotidiana, possam ter sucesso na aprendizagem escolar. No fundo, e admitindo que o acesso igual e universal é condição *sine qua non* para a igualdade de oportunidades na educação escolar, entendemos sublinhar que a criação de condições para o êxito escolar é também uma obrigação fundamental, que recai sobre o sistema educativo e que, dentro das possibilidades existentes, deverá ser assegurada com o apoio das famílias dos menores.

---

141 Subcomissão para a Igualdade de Oportunidades e Família Portugal. Comissão Parlamentar de Ética Sociedade e Cultura, "Relatório Das Audições Efectuadas Sobre Portugueses Ciganos No Âmbito Do Ano Europeu Para O Diálogo Intercultural," 2009, 24, http://www.parlamento.pt/sites/COM/Paginas/DetalheNoticia.aspx?BID=2622.

II Congresso_Livro.indb 226 28/08/2018 12:44:09

BIBLIOGRAFIA

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*. 7.ª. Coimbra: Almedina, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, e Vital Moreira. *Constituição Da República Portuguesa Anotada – Vol. I*. 4.ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CASA-NOVA, Maria José. "Minorias – Que Escolaridade? A Escolarização de Crianças E Jovens Ciganos: Entre a Inclusãoexcludente E a Integração Subordinada." In *Intervenção Em Sede de Promoção E Proteção de Crianças E Jovens*, ed. Paulo Guerra, 70–80. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários – CEJ, 2015.

———. "Tempos E Lugares Dos Ciganos Na Educação Escolar Pública." In *Minorias*, edited by Maria José Casa-Nova e Paula Palmeira, 7–55. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social; Programa para Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PETI), 2008.

COMITÉ DOS DIREITOS ECONÓMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. "CESCR General Comment N.º 13: The Right to an Education (Art. 13) – (Contained in Document E/C.12/1999/10)," 1999. http://www.refworld.org/pdfid/4538838c22.pdf. [Consultado a 25.06.2018]

DIAS, Eduardo Costa, ISABEL ALVES, NUNO VALENTE e SÉRGIO AIREs. *Comunidades Ciganas: Representações E Dinâmicas de Exclusão/integração*. *Olhares*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2006.

MENDES, Manuela, Olga Magano, e Pedro Candeias. *Estudo Nacional Sobre as Comunidades Ciganas*. Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP), 2014.

MIRANDA, Jorge, e RUI MEDEIROS. *Constituição Portuguesa Anotada – Tomo I: Introdução Geral; Preambulo; Artigos 1.º a 79.º*, 2.ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

PORTUGAL. COMISSÃO PARLAMENTAR DE ÉTICA SOCIEDADE E CULTURA, SUBCOMISSÃO PARA A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES E FAMÍLIA. "Relatório Das Audições Efectuadas Sobre Portugueses Ciganos No Âmbito Do Ano Europeu Para O Diálogo Intercultural," 2009. http://www.parlamento.pt/sites/COM/Paginas/DetalheNoticia.aspx?BID=2622. [Consultado a 26.06.2018].

II Congresso_Livro.indb 227 28/08/2018 12:44:09

II Congresso_Livro.indb 228 28/08/2018 12:44:09

O TRABALHADOR TERCEIRIZADO COMO VULNERAVEL FRENTE Á LEI 13.429/2017

Claudino Gomes[142]
Murilo Couto Lacerda[143]

Resumo: O presente tema trata do instituto da precarização dos direitos trabalhistas por meio da terceirização, que coloca o trabalhador terceirizado em condições de vulnerabilidade de direitos. Antes do advento da Lei 13.429/2017 a terceirização não tinha legislação própria sendo regulada analogicamente pela Lei 6.019/74 (lei de trabalho temporário), na qual havia previsão legal da contratação de terceirização de trabalhadores temporários, somente em atividades-meio, sendo vedada a contratação de terceiros para exercer funções consideradas atividades-fim das empresas. As discussões antagônicas entre os empresários e os órgãos de fiscalização trabalhistas coletivos no Brasil, levaram o assunto ao Legislativo, surgindo destes debates a aprovação da lei objeto do presente artigo, a chamada "Lei da Terceirização", surgindo a partir desta norma outras discussões de direitos relacionados a contratação, o que por si só já justifica o tema em destaque, como por exemplo a vulnerabilidade do trabalhador terceirizado, pois a nova lei autoriza a contratação tanto nas atividades-meio quanto fim. Esta alteração causou grandes impactos nas relações de trabalho terceirizado, pois o uso indiscriminado deste instituto leva a substituição de trabalhadores efetivos por terceirizados, com a única

142 Doutorando em direito pelo Centro Universitário de Brasília – UNICEUB, mestre em direito, relações internacionais e desenvolvimento pela PUC-GO, advogado e professor de direito do trabalho na Universidade de Rio Verde – GO.

143 Doutorando em direito pelo Centro Universitário de Brasília – UNICEUB, mestre em direito, relações internacionais e desenvolvimento pela PUC-GO, advogado, professor de direito processual civil na Universidade de Rio Verde – GO e bolsista da CAPES.

II Congresso_Livro.indb 229 28/08/2018 12:44:09

finalidade de redução de custos de produção em razão das precárias condições de contratação do terceirizado. A investigação pautou-se em demonstrar a terceirização e seus efeitos, a responsabilidade, as vantagens e desvantagens em utilizar desse tipo de contratação. No decorrer da pesquisa utilizando o método hipotético dedutivo, não há dúvidas que a terceirização não é utilizada somente como mera contratação de mão-de-obra, mas também uma forma de burlar os encargos trabalhistas, sendo uma importante ferramenta econômica capitalista que reduz custos de produção, mas que também exclui e favorece a pobreza de uma classe de vulneráveis.

Palavras-Chave: Terceirização; vulnerável, atividade-fim; trabalhador.

1. INTRODUÇÃO

O estudo abordará a precarização que torna o trabalhador terceirizado brasileiro vulnerável sob o aspecto do instituto da terceirização, regulamentado pela Lei 13.429/2017 que trouxe diversas mudanças, alterando regulamentações da lei 6.019/74 que versava sobre o trabalho temporário. A nova lei ampliou a terceirização para toda e qualquer atividade da empresa, que antes somente só se permitia para atividade-meio, nos termos da Sumula 331 do TST – Tribunal Superior do Trabalho Brasileiro.

Com a nova lei, o questionamento se faz necessário no tocante a manutenção e o respeito aos direitos dos trabalhadores assegurados pela Constituição Federal e sua harmonização com os agentes atingidos pela nova legislação, os empregados e os empregadores. A relevância da pesquisa está em abordar a vulnerabilidade do trabalhador terceirizado frente a terceirização na atividade-fim de qualquer empresa, a principal mudança ocorrida em razão da Lei n.º 13.429/2017, que regulamentou os possíveis impactos em relação à ampliação desse tipo de serviço.

A lei 13.429/2017, traz consigo impactos sociais em razão da clara impressão de ser mais favorável ao empregador, minimizando a hipossuficiência do empregado na relação de emprego. Além dessa desvantagem é necessário mencionar que a ampliação do direito de terceirizar todas as atividades da empresa, tem por uma das consequências aumentar a possibilidade de acidentes de trabalho, visto a precariedade da relação jurídica entre as partes (Prestador e Tomador de Serviços), a análise que se pretende no estudo refere-se ainda se a terceirização é inconstitucional, e por fim, apontar as principais mudanças e impactos da vigência desta norma.

II Congresso_Livro.indb 230 28/08/2018 12:44:09

Para este propósito a metodologia utilizada será a hipotética dedutiva, e para desenvolver a pesquisa será empregada análise bibliográfica, tendo em vista que a mesma oferece vários meios que auxiliam na definição e resoluções dos problemas propostos ao longo do artigo, permitindo que o tema seja analisado sobre uma nova abordagem, propondo novas acepções.

2. A TERCEIRIZAÇÃO INSTITUÍDA NO BRASIL

A terceirização veio para o Brasil através de multinacionais em meados de 1950, tendo como objetivo utilizarem dessa técnica visando menores custos de mão de obra, sem interferência do direito trabalhista, que assegura proteger o hipossuficiente da relação de trabalho, nessa perspectiva discorre MARTINS (2017, p. 22): "No Brasil, a noção da terceirização foi trazida por multinacionais por volta de 1950, pelo interesse que tinham em se preocupar apenas com a essência do seu negócio".

A lei 6.019/74, que criou o trabalho temporário, foi o primeiro instrumento legal no País a autorizar a terceirização, mais em duas hipóteses: acréscimo extraordinário de serviço ou de substituição de um colaborador regular e permanente. A terceirização, contudo, evidencia-se em meados do século XX, em decorrência, da Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, MARTINS (2017, p. 22).

Segundo DELGADO (2017, p. 503) a "terceirização é fenômeno relativamente novo no Direito do Trabalho do País, assumindo clareza estrutural e amplitude de dimensão apenas nas últimas três décadas do segundo milênio no Brasil".

Diante dos vários conflitos trabalhistas em relação à terceirização o Superior Tribunal do Trabalho, editou a súmula 331, para tratar acerca desse assunto, onde era permitido à terceirização para chamada atividade-meio da empresa, que será abordada em momento oportuno.

A cerca do conceito de terceirização temos o entendimento de DELGADO (2017, p. 502), que diz ser "a expressão *terceirização* resulta de neologismo oriundo da palavra *terceiro,* compreendido como *intermediário*, *interveniente*. Não se trata, seguramente, de terceiro, no sentido jurídico, como aquele que é estranho a certa relação jurídica entre duas ou mais partes. O neologismo foi construído pela área de administração de empresas, fora da cultura do Direito, visando enfatizar a descentralização empresarial de atividades para outrem, um terceiro à empresa.

II Congresso_Livro.indb 231 28/08/2018 12:44:09

A Lei 13.429/2017 trouxe grande mudança no que diz respeito à terceirização, que poderá ser usada em qualquer atividade da empresa, em seu artigo 4.º – A diz que "*considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução."*

Destarte, a terceirização antes era utilizada para serviços não vinculados com a atividade principal da empresa, na qual era desenvolvida por empregados diretos, com a entrada da lei mencionada acima, não há diferença entre atividade-meio e atividade-fim, onde para qualquer dessas atividades poderá o empregador utilizar desse meio de mão de obra.

3. NATUREZA JURÍDICA DA TERCEIRIZAÇÃO E TERMOS PECULIARES DA TERCEIRIZAÇÃO

A terceirização tem sua natureza jurídica contratual, já que é um contrato firmado de acordo com a vontade das partes envolvidas, o objetivo deste contrato é a parceria na relação trilateral que se forma entre a tomadora (empresa que necessita da mão-de-obra), a prestadora de serviços (presta a mão-de-obra) e o trabalhador terceirizado (funcionário da prestadora que presta serviço na tomadora de serviços).

Nesse sentido, RESENDE (2014, p. 280), retrata que a "Natureza jurídica da relação de terceirização mantida entre o tomador dos serviços e o terceiro é relação privada (contrato civil de atividade), portanto, também alheia ao Direito do Trabalho".

Necessário para uma melhor compreensão apontar os termos utilizados nas relações que envolvem a contratação de terceiros:

a) Tomador de serviços**:** no entendimento de PAULO e ALEXANDRINO (2010, p. 101): "a pessoa física ou jurídica que, em virtude de necessidade transitória de substituição de seu pessoal regular e permanente ou de acréscimo extraordinário de tarefas, contrate locação de mão de obra com empresa de trabalho temporário".
b) Trabalhador terceirizado: temos o entendimento de MARTINS (2017, p. 253) que diz: "é a pessoa física contratada "por empresa de trabalho temporário, para prestação de serviço destinado a atender à necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou acréscimo extraordinário de tarefas de outras empresas". Tem-se o vínculo

II Congresso_Livro.indb 232 28/08/2018 12:44:09

empregatício com a empresa prestadora de serviços e não com a empresa onde o trabalhador presta serviços (tomadora de serviços), a remuneração desse trabalhador é feita pela empresa que o contratou, ou seja, a empresa prestadora de serviço.

c) Terceirização Lícita e Ilícita**:** nas palavras de MARTINS (2017, p. 214): a terceirização legal ou lícita é a que observa os preceitos legais relativos aos direitos dos trabalhadores, não pretendendo fraudá-los, distanciando-se da existência da relação de emprego. A terceirização ilegal ou ilícita é a que se refere à locação permanente de mão de obra, que pode dar ensejo a fraudes e a prejuízos aos trabalhadores.

d) Atividade-meio: para MARTINS (2017, p. 165): "A atividade-meio pode ser entendida como a atividade desempenhada pela empresa que não coincide com seus fins principais". Para GARCIA (2013, p. 188) a "*atividade-meio* é aquela de mero suporte, que não integra o núcleo, ou seja, a essência, das atividades empresariais do tomador", sendo *atividade-fim*, portanto, aquela que a compõe. [...] Na atividade-meio, a empresa delega atividades acessórias, periféricas, laterais a um terceiro especializado no trato do serviço, a fim de que possa concentrar seus esforços no objeto social do próprio empreendimento, ou seja, sua atividade essencial, denominada também de atividade-fim.

e) Atividade-fim está relacionada diretamente com a atividade principal da empresa. Nesse sentindo, DELGADO (2017, p. 518) preleciona que "Atividades-fim podem ser conceituadas como as funções e tarefas empresariais e laborais que se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador dos serviços, compondo a essência dessa dinâmica e contribuindo inclusive para a definição de seu posicionamento e classificação no contexto empresarial e econômico. "São, portanto, atividades nucleares e definitórias da essência da dinâmica empresarial do tomador dos serviços".

Com o objetivo de impedir fraudes para a contratação de terceiros para prestarem serviços às empresas tomadoras de serviços o Superior Tribunal do Trabalho editou a Súmula n.º 331, permitindo a terceirização para atividade-meio da empresa, ou seja, atividade não essencial da empresa, especialmente em seu inciso III, mitigando a aplicação do vínculo de emprego nos referidos casos, estando plenamente em vigor, visto sua harmonização com a Lei 13.429/2017.

II Congresso_Livro.indb 233 28/08/2018 12:44:09

Referida lei continua vedando, salvo nas hipóteses de trabalho temporário, o tomador de serviços terceirizar seus trabalhadores mantendo os mesmos sob sua direção e subordinação, deixando essas obrigações para outra empresa, ou seja, o tomador terceiriza essas obrigações, nesse caso tem-se a chamada intermediação de mão-de-obra, logo, esse tipo de contratação formará vínculo empregatício entre o trabalhador e o tomador de serviços.

A Lei n.º 6.019/74 veio com objetivo de regulamentar o trabalho temporário e com isso criou-se uma modalidade de contrato de trabalho por prazo determinado, onde o tomador de serviços utiliza os trabalhadores da empresa de trabalho temporário para suprir suas necessidades, como por exemplo, substituição de pessoal por tempo determinado, acréscimo temporário de produção e ainda em caráter de atividades consideradas extraordinárias.

Destarte, é de suma relevância destacar que o trabalhador temporário é diferente do trabalhador contratado a prazo determinado, nesse sentido DELGADO (2017, p. 528) preleciona que "o trabalhador temporário não se confunde com a figura do trabalhador admitido a prazo, por curto período, pela própria empresa tomadora de serviços (por contrato de temporada, por exemplo). Este último é empregado clássico, firmando relação de emprego com o tomador real de seu trabalho, regendo-se integralmente pela CLT e não pela Lei n. 6.019/74.

Da mesma forma o trabalho temporário e o terceirizado são diferentes, conforme preleciona PAULO e ALEXANDRINO (2010, p. 77) nos afirmando que "no trabalho temporário pela Lei n° 6.019/1974, não há passagem de uma determinada atividade para um terceiro, ocorre apenas à locação de mão de obra de uma fornecedora para uma tomadora (cliente) por um determinado período.

Desse modo a lei 13.429/17, somente admite a contratação de temporários na atividade-fim da tomadora apenas no caso do trabalho temporário (art. 9.º, § 3.º):

> *O contrato celebrado pela empresa de trabalho temporário e a tomadora de serviços será por escrito, ficará à disposição da autoridade fiscalizadora no estabelecimento da tomadora de serviços e conterá:* [...] *§ 3.º O contrato de trabalho temporário pode versar sobre o desenvolvimento de atividades-meio e atividades-fim a serem executadas na empresa tomadora de serviços.*

Neste sentido CASSAR (2015, p. 519) diz: "É possível terceirizar serviços ligados à atividade-fim do tomador, como, por exemplo, para substituição de pessoal regular e permanente ou para acréscimo extraordinário de serviço,

II Congresso_Livro.indb 234 28/08/2018 12:44:09

na forma prevista na Lei n.° 6.019/74". Outro ponto a ser destacado, o trabalhador temporário poderá ser contratado como empregado direto, não há vedação em relação a isso.

Com a nova lei da terceirização houve mudança em relação ao prazo de duração do contrato temporário, o mesmo pode ser de 180 dias, que podem ser prorrogados por mais 90 dias. Se a empresa compactuar com o sindicato da categoria, esse período pode ser ainda mais estendido. Antes, esse tipo de contrato tinha previsão legal de no máximo 90 dias, nota-se desta forma que o trabalhador temporário possui legislação especial que trata acerca do assunto, logo, o mesmo diferencia-se de um trabalhador efetivo em razão de sua condição de terceirizado, a qual o coloca em condições de vulnerabilidade por ter alguns direitos celetistas ceifados pela própria condição da Lei.

4. A VULNERABILIDADE, OS ABUSOS E A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 13.429/2017

A terceirização é uma ferramenta econômica utilizada com o intuito de reduzir custos de mão de obra, agilizar a seleção e contratação de trabalhadores para atender as mais infinitas atividades empresariais. A terceirização fere direitos constitucionais e coloca o trabalhador terceirizado em condições vulneráveis e inferiores aos demais trabalhadores efetivos da empresa, ferindo a dignidade da pessoa humana. Como relatado a nova legislação ao ser aprovada e constar no texto legal a permissão de contratação de trabalhadores terceirizados em qualquer atividade fim ou meio nas empresas, passa a autorizar a precarização, pois não há vedação de contratar trabalhadores terceirizados para substituição de pessoal regular, o que possibilita o surgimento e aumento de fraudes nas relações de trabalhistas.

Essa mudança trás benefícios ao empregador, pois, o mesmo poderá utilizando o texto legal, demitir empregados diretos e contratar trabalhadores terceirizados, se assim desejar, sendo que esses trabalhadores são submetidos a condições que não respeitam a isonomias de direitos, são explorados e colocados em condições vulneráveis e diferenciadas dos demais trabalhadores efetivos da empregadora.

Podemos então, citar, os direitos celetistas não contemplados plenamente (salários mais baixos, serviços e tarefas menos dignas que são a eles atribuídas sem a devida remuneração justa, benefícios dados aos trabalhadores efetivos que não são ofertados aos mesmos para redução de custos com pessoal como por exemplo: planos de saúde diferenciados ou não contemplados no

II Congresso_Livro.indb 235 28/08/2018 12:44:09

momento da contratação, uniformes mais baratos, EPIS diferenciados, exames admissionais, horários diferentes de frequência ao refeitório ou áreas de convivências nas empresas, enfim são tratados de forma que não fazem parte do quadro de colaboradores da empresa, passando até mesmo a serem tratados como uma subclasse de trabalhadores.

A terceirização ofende o artigo 1.º, inciso IV, da Carta Magna, que diz respeito aos valores sociais do trabalho, a vulnerabilidade e o respeito à dignidade do trabalhador, logo, tratá-lo como pessoa e não simplesmente como coisa.

Diante disso, GARCIA (2013, p. 191):

> *Para o tomador, não deve importar a pessoa de quem está efetivamente prestando os serviços terceirizados, mas sim a atividade empresarial contratada, sendo irrelevante qualquer substituição de trabalhadores da prestadora. A empresa tomadora, na terceirização, contrata o serviço empresarial oferecido, mas a não a mão de obra ou certo trabalhador. O trabalho humano, protegido constitucionalmente, não pode, em hipótese alguma, ser objeto de intermediação, nem ter tratamento semelhante ao de mercadoria, sob pena de afronta ao direito fundamental da dignidade da pessoa humana.*

Destarte, a terceirização tem como foco a contratação unicamente do esforço braçal, assim, desprezando a pessoa do trabalhador prestador de serviço. O governo vem propagando um avanço que o País terá com a terceirização, diferentemente do que se argumenta a terceirização não cria e nem criará empregos.

5. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA

A responsabilidade subsidiária não tinha previsão legal, apenas uma orientação jurisprudencial, a súmula 331 do TST em seus incisos IV e VI. Segundo MARTINS (2017, p. 174) a "responsabilidade subsidiária é a que vem em reforço de ou em substituição de. É uma espécie de benefício de ordem. Não pagando o devedor principal (empresa prestadora de serviços), paga o devedor secundário (a empresa tomadora dos serviços). Para MARTINEZ (2012, p. 305) a responsabilidade subsidiária é caracterizada não pela concorrência, mas pela sucessão de duas ou mais pessoas na situação de garantes de uma mesma dívida. Se o devedor originário não tiver patrimônio para saldar a dívida, e somente nesse caso, é que se atacará o patrimônio do responsável derivado em caráter subsidiário, ou, simplesmente, responsável subsidiário.

II Congresso_Livro.indb 236 28/08/2018 12:44:09

A Lei n.º 13.429/2017, agora prevê em seu artigo 5-A, essa responsabilidade subsidiária: "§ 5.º A empresa contratante é subsidiariamente responsável pelas obrigações trabalhistas referentes ao período em que ocorrer a prestação de serviços [...]".

Segundo MARTINEZ (2012, p. 305): "Ressalte-se que é pressuposto essencial à demonstração da inexistência de patrimônio do devedor originário para autorizar a investidura sobre os bens do responsável subsidiário, o que não ocorre com o responsável solidário".

Contudo, essa responsabilidade não trará tanto benefício ao trabalhador, tendo em vista que ao entrar com a ação para cobrar as dívidas trabalhistas primeiro da empresa prestadora de serviços e caso essa não pague, tem que cobrar a dívida da segunda empresa (tomara de serviços) terá que pagar, nesse trajeto haverá certo tempo até o mesmo receber tudo que lhe devido.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Anteriormente a terceirização não tinha lei específica, sendo a mesma tratada na lei 6.019/1974 trabalho temporário, onde somente era permitido terceirizar nas chamadas atividade-meio da empresa, ou seja, atividade não relacionada ao objetivo da empresa. Era vedado terceirizar para a atividade-fim das empresas, contudo, com a criação da lei 13.429/2017 passou a ser permitido terceirizar para qualquer atividade sem exceções.

É evidente que a terceirização afeta de maneira trágica o direito do trabalho, afrontando direitos, suprimindo conquistas, excluindo o trabalhador tratando o mesmo com se fosse mercadoria, e que muitas vezes sem opção e por necessidade, se submete a salários baixos, benefícios sociais inferiores e jornada de trabalho exaustivo.

A terceirização é benéfica somente ao empregador, já que o objetivo dessa modalidade é reduzir lucros, e que por sua vez, as empresas tem a facilidade de usar a terceirização como meio de burlar os encargos trabalhistas. Esta economia feita pelas empresas é retirada do próprio trabalhador que recebe salários inferiores, tem jornada de trabalho maior, sendo o mesmo discriminado em relação aos trabalhadores diretos.

Os danos causados aos trabalhadores são significativos, tem-se a possibilidade de criação de empresas sem empregados diretos, a violação dos direitos fundamentais dos trabalhadores e o enfraquecimento sindical, uma vez que as prestadoras de serviços não tem especialidade alguma, logo, seus empregados não pertencem à categoria definida.

II Congresso_Livro.indb 237 28/08/2018 12:44:09

A grande polêmica da lei 13.429/2017 é a liberação da terceirização para a atividade-fim da tomadora, com essa ampliação terá empresas terceirizando de maneira indiscriminada, sem qualquer limite, assim tendo empresas somente com trabalhadores terceirizados sem trabalhadores diretos, a terceirização visa diminuir gastos encima do trabalhador, já que tem a precarização dos direitos trabalhistas conquistados.

Por fim, é de extrema relevância que se faça uma reflexão sobre o impacto que essa lei trará aos trabalhadores, uma vez que "legalizaram" a fraude da terceirização onde a mesma incentiva a desigualdade nas relações de trabalho, tem-se a discriminação, vários acidentes em decorrência dos trabalhadores não possuírem especializações, a violação dos direitos e garantias, o que contribui para exclusão social e pobreza, e converge para a máxima de Karl Marx:

> *Hoje em dia tudo parece levar em seu seio sua própria contradição, vemos as máquinas dotadas da propriedade maravilhosa de reduzir e tornar mais frutífero o trabalho humano, provocam a fome e o esgotamento do trabalhador, as fontes de riqueza recém-descobertas se convertem por artes de um estanho malefício, em fontes de privações, os triunfos da arte parecem adquiridos ao preço de qualidade morais. O domínio do homem sobre a natureza é cada vez maior: mas ao mesmo tempo, o homem se transforma em escravo de outros homens ou da sua própria infâmia.*

Diante do exposto, conclui-se que a grande vítima da aplicação desta norma com interesses meramente capitalistas, é o próprio trabalhador terceirizado, ou seja, a parte mais vulnerável, que por falta de opções e notadamente de emprego que assola o Brasil acaba cedendo a contratação, submetendo-se a aumento de jornadas de trabalho, menores salários, direitos flexibilizados, reduzindo-o a total condição de vulnerável.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Contrato de prestação de serviços.* Súmula n.º 331, Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331 >. Acesso em: 15 ago. 2017

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Contrato de prestação de serviços. Legalidade* (cancelada). Súmula n.º 256 do TST, Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_251_300.html#SUM-256>. Acesso em: 15 ago. 2017

II Congresso_Livro.indb 238 28/08/2018 12:44:09

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. TST – RECURSO DE REVISTA RR 498220125030108. Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/175660211/recurso-de-revista-rr-18020220125060008>. Acesso em: 15 ago. 2017

BRASIL. Lei n.º 13.429, de 31 de março de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm>. Acesso em 21 set. 2017.

BRASIL. Lei n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6019.htm>. Acesso em 13 out. 2017.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 1.ª Região. TRT-1 – RECURSO ORDINÁRIO RO 00235004420085010008 RJ. Disponível em: <https://trt-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/115576604/recurso-ordinario-ro-235004420085010008-rj>. Acesso em 15 fev. 2018.

CARVALHO, I. *Terceirização: o algoz dos acidentes de trabalho.* 2015. Disponível em: <https://cut.org.br/noticias/terceirizacao-o-algoz-dos-acidentes-de-trabalho-925b/>. Acesso em: 15 ago. 2017.

COSTA, H. *Terceirização e trabalho escravo no Brasil.* 2017. Disponível em: <http://www.cartapotiguar.com.br/2017/04/01/terceirizacao-e-trabalho-escravo-no-brasil/>. Acesso em 05 de setembro de 2017.

CUT. *Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha:/Dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e as propostas para garantir a igualdade de direitos. Secretaria Nacional de Relações de Trabalho e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos* – São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2014. Disponível em:< https://cut.org.br/system/uploads/ck/files/Dossie-Terceirizacao-e-Desenvolvimento.pdf>. Acesso em 14 de setembro de 2017.

CUT, *Terceirização e Desenvolvimento Uma conta que não fecha.* 2011. Disponível em: <http://2013.cut.org.br/sistema/ck/files/terceirizacao.PDF>. Acesso em 14 de setembro de 2017.

CASSAR, V. B. *Direito do trabalho.* 9.ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. 1439 p.

COUTINHO. G. F. *Terceirização: máquina de moer gente trabalhadora.* São Paulo: LTr, 2015. 275 p.

CAPUZZI, A. J; BEZERRA, J. S. *Terceirização – breves comentários sobre a reforma.* São Paulo: Spessotto. 2017. 95 p.

DIEESE. *Terceirização e precarização das condições de trabalho Condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes*. 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec172Terceirizacao.pdf>. Acesso em 15 de setembro de 2017.

DELGADO, M. G. *Curso de direito do trabalho*. 16.ª ed. São Paulo: Editora LTr, 2017. 1669 p.

FIGUEIRAS,V. A. *Terceirização e trabalho análogo ao escravo: coincidência?*. Disponível em: < https://indicadoresdeemprego.files.wordpress.com/2013/12/tercerizac3a7c3a3o-e-trabalho-anc3a1logo-ao-escravo1.pdf>. Acesso em 15 de setembro de 2017.

GARCIA, G. F. B. *Manual de direito do trabalho.* 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013. 809p.

II Congresso_Livro.indb 239 28/08/2018 12:44:09

LEITE, C. H. B. *Curso de direito do trabalho.* 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 839 p.

LAKATOS, E.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica*. 5.ª ed. – São Paulo: Atlas, 2003. 310 p.

MARTINEZ, L. *Curso de direito do trabalho: relações individuais, sindicais e coletivas do trabalho*. 3. ed. – São Paulo : Saraiva, 2012. 1042 p.

MARTINS, S. P. *Direito do Trabalho***.** 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 1295 p.

_____. *Terceirização no Direito do Trabalho.*14. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 243 p.

NASCIMENTO. A. M. *Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho.* 26.ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2011.1437p.

PAULO. V; ALEXANDRINO. M. *Manual de direito do trabalho*. 14.ª ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2010. 549p.

PEREIRA, L. *Pejotização: o trabalhador como pessoa jurídica.* São Paulo: Saraiva, 2013.

RABELO, K. CUT e Dieese sustentam que 80% dos acidentes de trabalho atingem terceirizados. 2015. <http://www.ebc.com.br/noticias/2015/04/cut-e-dieese-sustentam-que-80-dos-acidentes-de-trabalho-atingem-terceirizados>. Acesso em: 15 ago. 2017.

RESENDE, R. Direito do trabalho esquematizado. 4.ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

II Congresso_Livro.indb 240 28/08/2018 12:44:09

TEMA III

Intervenção Comunitária e Desenvolvimento Local

II Congresso_Livro.indb 241 28/08/2018 12:44:09

II Congresso_Livro.indb 242 28/08/2018 12:44:09

SABER SER, SABER ESTAR: A ÉTICA E OS SABERES PROFISSIONAIS NAS EQUIPAS DE RUA COM CONSUMIDORES DE SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS

Resumo: Os principais objetivos da presente comunicação são identificar e analisar o exercício da profissão de Assistente Social em contextos de proximidade, bem como proceder à sistematização do conhecimento adquirido na intervenção com Consumidores de Substâncias Psicoativas em equipas de rua.

É uma investigação pertinente dado que as políticas públicas atualmente em vigor, consubstanciadas no Programa de Redução de Riscos e Minimização de Danos, estão direcionadas para a prevenção, para o tratamento, mas também para a redução de riscos e minimização de danos, através das competências e habilidades comunicacionais e relacionais.

Em termos metodológicos optou-se por um estudo descritivo, recolhendo dados no universo das equipas de rua em Portugal (Brinca, 2017), através de um inquérito por questionário e de entrevistas.

Como resultados da pesquisa destaca-se um manual de procedimentos em redução de riscos e minimização de danos, no que concerne às atitudes (o que fazer e o que não se deve fazer), aos conhecimentos e às competências dos Assistentes Sociais e/ou outros técnicos de proximidade nas equipas de rua.

Como conclusão realçam-se os procedimentos técnico-operativos e os processos comunicacionais e relacionais, tendo em conta as especificidades do Serviço Social e o campo de atuação profissional em equipas de rua.

Palavras-chave: Equipas de Rua, Redução de Riscos e Minimização de Danos, Manual de Procedimentos.

II Congresso_Livro.indb 243 28/08/2018 12:44:09

INTRODUÇÃO

O início do século XXI está marcado por velhas e novas questões relacionadas com os efeitos da globalização, com as novas tecnologias de informação e de comunicação.

O consumo de substâncias psicoativas e o campo de intervenção do Serviço Social nas equipas de rua e na redução de riscos e minimização de danos é uma área onde a ausência de estudos sobre a atuação do Serviço Social é bastante notória, uma vez que Portugal é pioneiro nas políticas da não criminalização, orientando a sua intervenção para uma lógica de proximidade, de pragmatismo, de justiça social e princípio de dignidade humana.

Em termos metodológicos optou-se por um estudo descritivo centrado na compreensão dos fenómenos baseados na indução (Brinca, 2017), com uma metodologia mista qualitativa e quantitativa: inquérito por questionário com perguntas abertas e fechadas (22 respostas em 30 equipas de rua em Portugal Continental), e entrevistas semidiretivas (6 profissionais).

Os dados foram tratados com recurso à utilização do software SPSS (questões fechadas) e as entrevistas foram submetidas a uma análise categorial temática.

Segundo Amaro (2015) "a especificidade do Assistente Social, reside então, no facto deste se apresentar como um profissional da relação, de cujo processo de trabalho, a relação é elemento fundamental; com capacidade de pensamento complexo e, portanto, de enquadrar globalmente os fenómenos mas engendrar respostas locais adaptadas aos indivíduos em concreto envolvidos nas situações; e de posicionar como um facilitador do acesso a direitos, informações, recursos, etc,. (p. 156).

De acordo com a investigação efetuada por Brinca (2017), concluiu-se que "as atitudes de aceitação/tolerância, a paciência, o gosto pelo contexto de trabalho, as habilidades comunicativas e a empatia são os atributos mais valorizados" (Brinca, 2018, p. 197) pelos Assistentes Sociais entrevistados, o que vai ao encontro da afirmação de Amaro (2015) quando se refere ao Assistente Social como um facilitador dos direitos humanos, mas também como mediador, facilitador de comunicação, colocando também em prática o *advocacy* (Almeida, 2002; Goodman, 2009; Mouro, 2014).

No entanto, para existir uma melhor comunicação e compreensão da relação humana é necessário considerar e relacionar alguns pressupostos básicos, tais como a importância da comunicação, a entrevista, os valores e as defesas, as responsabilidades e encargos do Assistente Social, os obstáculos à comunicação e à relação de ajuda.

II Congresso_Livro.indb 244 28/08/2018 12:44:09

De acordo com Benjamin (1988), existem dois fatores que podem facilitar a comunicação entre o Assistente Social e o consumidor de substâncias psicoativas (cliente), sendo eles as defesas e os valores. Conseguimos assim perceber que é inevitável que existam obstáculos à comunicação e segundo o autor a finalidade dos profissionais não é eliminar tais obstáculos, pois não temos capacidade para tal, mas "tomar consciência da nossa conduta nas entrevistas, para verificar onde estamos criando obstáculos, e tentar reduzi-los ao máximo possível" (Benjamin, 1988, p. 125).

A comunicação faz-se "não só pela palavra, mas também pelo olhar, pela linguagem gestual, pela entoação, que vão contextualizar e, possivelmente, identificar subjetividades (...), [expressando] uma interação dinâmica" (Magalhães, 2003, p. 29).

Relativamente aos instrumentos (onde se inclui a entrevista), e segundo vários autores, tais como Faleiros (2001); Andrade (2001); Mikkonen *et al*, (2007); Mouro (2009); e Robertis (2011) entende-se que são os instrumentos mais participados (pelos consumidores de substâncias psicoativas) e com maior exigência em termos de técnica e de acompanhamento temporal, que "mais contribuem para atingir os objetivos dos programas de redução de riscos e minimização de danos colocados em prática pelas equipas de rua: entrevistas, workshops, ações de informação e de sensibilização, dinâmicas de grupo" (Brinca, 2018, p. 236).

Segundo García e Romero (2008) referidos em Carvalho e Pinto (2014), a entrevista "representa a relação interpessoal de apoio profissional entre o utente e o Assistente Social, através da qual se troca informação"(p. 255).

Podemos assim enumerar 5 formas para tentar evitar ou reduzir obstáculos numa situação de entrevista, sendo eles:

1. O entrevistador domina a entrevista ou seja, quando o entrevistador fala mais que o entrevistado, impedindo que a comunicação flua normalmente.
2. Forças e facetas: Quando estamos a abordar determinado assunto é "comum que certas forças empurrem o entrevistado num sentido, e outras em sentido contrário." (Benjamin, 1988, p. 128).
3. Teste de comunicação que consiste em "duas ou mais pessoas que são convidadas a discutir um tópico sobre o qual possuem diferentes pontos de vista" (Benjamin, 1998, p. 128). Ou seja, se eu for capaz de contar o que você disse e sentiu, então escutei e entendi (Benjamin, 1988, p. 128)".

II Congresso_Livro.indb 245 28/08/2018 12:44:09

4. O entrevistado não fala: De acordo com Benjamin (1988) "a preocupação do entrevistador consigo mesmo, às custas do entrevistado, cria um sério obstáculo à comunicação. Se nos pudermos aceitar como falíveis, erraremos menos." (p. 132).
5. Dar informações que o entrevistado precisa: Por vezes o cliente não fornece informações ao entrevistador, porque ou acha que são demasiado óbvias para serem perguntadas, ou porque acha que o entrevistador já sabe a resposta a essa pergunta e por isso não responde. "No entanto, a falha no fornecimento de certos tipos de informação pode criar obstáculos à comunicação" (Benjamin, 1988, p. 133).

Tendo em conta a intervenção do Serviço Social em equipas de rua, é de todo pertinente proporcionar uma compreensão interna profunda através, por exemplo, de um ambiente adequado para que o cliente exponha o seu problema. Este ambiente adequado, não é o ambiente físico, mas sim o ambiente mental que é proporcionado pela atitude do Assistente Social em relação ao cliente (Salzberger-Wittenberg, 1970) e que se reveste na mentalidade aberta, ou seja, o Assistente Social não pode julgar o cliente e nem se pode deixar influenciar pelas informações prestadas; o interesse em descobrir, o Assistente Social deve prestar atenção ao que o cliente está a dizer e registar as formas de comunicação não verbal, como por exemplo, a lentidão do cliente na expressão oral, a expressão ansiosa, a aparência desleixada, entre outros.

A melhor forma de ajudar o cliente é ouvir e esperar, ou seja, dar o devido espaço, e deixar que o cliente fale à vontade sem que a Assistente Social interrompa.

A responsabilidade e encargos na relação de ajuda, tais como a extensão e os limites estão relacionados com a necessidade de se transmitir logo no primeiro encontro uma posição de confiança.

Conclui-se que cada profissional, através do seu saber-ser, saber-fazer, saber-estar, saber-experiência, vai aperfeiçoando a sua forma de entrevistar, recorrendo a estratégias, tais como, questões abertas, aos reforços, à escuta reflexiva e aos resumos (Rahioui e Reynand, (2008).

Segundo Salzberger-Wittenberg (1970), Patrício (1997) e Wieviorka (1998) o Assistente Social sofre de pressão por várias pessoas, quer das que trabalham com o técnico ou mesmo por parte dos clientes ou também da sociedade. Ou seja, "social workers are facing turbulent times" (Dominelli & Hackett, 2011, p.731) o que nos permite afirmar e caraterizar o Serviço Social como uma "troubled and troubling profession" (Dominelli, 2004, p. 1). Na

II Congresso_Livro.indb 246 28/08/2018 12:44:10

opinião dos autores Patrício (1997) Goodman (2009), Barbosa (2011), Sicad (2016 a) "cada vez mais é exigido dos profissionais competências técnicas, como conhecimentos sobre substâncias psicoativas e sobre redução de riscos e minimização de danos, competências relacionais, como o discurso motivacional, a disponibilidade mental, a empatia, a perspicácia e a intuição, e também competências burocráticas e administrativas" (Brinca, 2018, p. 103). Foi neste sentido que se tornou imprescindível a criação de um manual de procedimentos para a intervenção do Assistente Social (ou outros técnicos) nas equipas de rua, que se divide em atitudes, conhecimentos e competências.

Figura 1: Manual de Procedimentos em Redução de Riscos e Minimização de Danos

ATITUDES	DESCRIÇÃO
O QUE FAZER?	– Perceber de onde vêm os consumidores de substâncias psicoativas independentemente da sua própria experiência (ter em atenção a cultura, os valores, os princípios, costumes, entre outros); – Perceber aquilo pelo que estão a passar: atitude empática! A presença junto do outro no sentido psicológico, o esforço em compreender o que exprime, excluindo deste esforço a tendência de julgar e toda a inclinação afetiva (Ato pelo qual um sujeito sai de si mesmo para compreender o outro, sem experimentar, contudo, as mesmas emoções. Ou seja, é a capacidade de penetrar no universo subjetivo do outro sem se fundir com ele, mantendo a objectividade e o distanciamento necessários a uma boa intervenção). – Não tentar adivinhar quais são os antecedentes de quem nos procura, ou quais os seus objectivos ou pretensões. – Ser informal, acessível, pelo menos, quando pudermos!

II Congresso_Livro.indb 247 28/08/2018 12:44:10

Prestar atenção...	– Ao que nos estão a dizer (ênfase do discurso, regular o fluxo de comunicação, complementar/substituir e ilustrar/exemplificar o discurso). – À comunicação não verbal (expressão facial, orientação do olhar, gestos, postura, voz e orientação espacial). – Escutar e ouvir (ter capacidade de ouvinte), transmitir/devolver/encaminhar para o tipo de serviço mais conveniente. – Aprender e compreender as necessidades e interesses individuais de cada pessoa. – Ao envolvimento emocional, à sensibilidade do Assistente Social para com os sentimentos do indivíduo, à compreensão do que significam e a uma reação intencional e apropriada a estes sentimentos. É necessário para manter a capacidade de análise objetiva da situação do cliente. – Interferência e aplicabilidade de palavras emocionalmente conotadas, falar num código acessível. – Preconceitos, crenças...
Apoiar ativamente...	– Usando as nossas melhores competências (reformular o conteúdo da mensagem e os sentimentos/crenças do interlocutor, descrever a percepção dos sentimentos, negociar o sentido da mensagem até ao acordo, verificar se compreendeu e chegar a um acordo sobre o passo seguinte). – Mostrar claramente aos clientes as alternativas que têm ao seu dispor, usando a *linguagem da verdade,* facilmente entendida por quem necessita de apoio, respeitando os valores e os direitos do cliente. – Estimular a comunicação, mesmo que para tal, o Assistente Social tenha que utilizar o calão, se porventura for um meio facilitador/relaxador da interação. – O Assistente Social tem que ter disponibilidade para estar com o cliente como pessoa, deve ser um profissional mediador bio-psico-sociocultural, prestando um serviço com conselhos úteis, reconhecendo que as pessoas têm problemas genuínos, detectando quando as pessoas querem e precisam de ajuda! – É-nos exigida uma posição de homeostasia, que não poderá permitir respostas standardizadas e que nos obriga constantemente a uma resposta individual para cada caso!

II Congresso_Livro.indb 248 28/08/2018 12:44:10

Conhecer os nossos limites...	– Compreender as nossas necessidades e os nossos próprios limites, o nosso saber, saber-fazer, o brio, as nossas ignorâncias. – Ser honestos com o que não conseguimos lidar e remeter para... – Apoiar quem precisa, indicando pessoas e lugares para terem um suporte mais adequado.
A importância de...	– Saber por que estamos lá, – Aceitação e expetativa – acreditar e respeitar a capacidade do cliente para mudar; reconhecer os seus esforços para lidar com as situações, – Responsabilidade face à sociedade, dado que um profissional e neste caso, um Assistente Social não está fora da sociedade de que faz parte!
O QUE NÃO FAZER?	– Quebrar a confidencialidade do cliente, desnecessariamente! – A confidencialidade e o segredo profissional são as bases da confiança que tem de estar inerente ao relacionamento entre Técnico e cliente em contexto de Equipa de rua. É uma obrigação ética do Assistente Social!
Fingir...	– Que temos conhecimentos, quando não o temos (pressões internas relacionadas com o nosso conhecimento – saber fazer) – Fingir que somos uma coisa, quando não o somos, – Fingir que conseguimos obter algo, quando na realidade não vamos conseguir...
Ser negligente com a informação...	– Não seguir atalhos para terminar um trabalho, uma intervenção, – Não deixar o cliente com uma tarefa, assunto, quando podemos obtê-lo mais facilmente ou mais rapidamente, – Não fazer jogos com informações sérias, – Não criticar outros trabalhadores ou serviços que eles possam precisar, – Não pensar que à partida, não há qualquer tipo de trabalho/intervenção a fazer.

II Congresso_Livro.indb 249 28/08/2018 12:44:10

Ficar por perto quando não se gosta de utilizadores de drogas:	– Não estar lá apenas fisicamente, – Não utilizar papéis ou avisos em vez de explicações, – Não fazer encarar, quando nós não os queremos encarar, – Não reter informação por conveniência e/ou autoritarismo, que advém do facto de representar uma instituição e do estatuto profissional. – Não ignorar o que eles querem se faz parte do nosso trabalho, ajudar a consegui-lo!
Obstáculos à comunicação empática	– Rigidez mental e intolerância; – Insegurança e imaturidade emocional do Assistente Social; – Tendência para julgar e emitir juízos de valor, bem como uma atitude egocêntrica, etnocêntrica ou narcisista; – Dificuldades de expressão do interventor e dificuldade deste empatizar com o cliente; – Estado físico e mental debilitado do profissional de ajuda (Carvalho (coord.), Pinto, 2015, p. 98).
CONHECIMENTOS	**DESCRIÇÃO**
Conhecimentos específicos em RRMD	– Políticas, objetivos, estratégias, ganhos sociais e em saúde. – Comunicação e aptidões básicas de aconselhamento, relacionadas com os danos das substâncias e como evitá-los. – Produção de conteúdos em RRMD; – Formas de consumo injetável, "snifado" e fumado; – Prevenção e gestão de overdoses; – Desinfeção; – Eliminação de resíduos e gestão de agulhas/seringas usadas; – Práticas de sexo seguro e uso de preservativos; – Transmissão de VIH/Sida (rastreio, testes e tratamento), Hepatite B e C (prevenção, análises e tratamento), transmissão da tuberculose (prevenção, rastreio e tratamento) e transmissão de outras doenças infeciosas sexualmente transmissíveis. – Programas de Substituição Opiácea; – Primeiros socorros (técnicas de suporte básico de vida); – Segurança e saúde no trabalho; – Intervenção em contextos festivos e recreativos; – Referenciação para cuidados especializados;

II Congresso_Livro.indb 250 28/08/2018 12:44:10

COMPETÊNCIAS	DESCRIÇÃO
Compreender a RRMD num contexto científico	– Registo de dados e Investigação-ação; – Teorias das Ciências Sociais e Humanas, de Saúde Pública e de Etnografia;
Compreender os comportamentos aditivos	– Comportamentos aditivos com substâncias psicoativas; – Classificação das substâncias psicoativas; – Comportamentos aditivos sem substâncias (jogo patológico, internet); – Contextos de Intervenção; – Referenciação;
Compreender a doença e o bem-estar no contexto dos Consumos Aditivos e Dependências	– Doenças infeciosas (VIH/Sida, Hepatites Virais, Tuberculose, Pneumonias multirresistentes), e doença mental; – Estar alertados para situações de "Chemsex": práticas sexuais entre indivíduos do mesmo sexo (normalmente homens) que ocorrem sob influência de substâncias psicoativas ou novas substâncias psicoativas, utilizadas antes e/ou durante a atividade sexual, onde o efeito procurado é o de desinibição e excitação sexual (Abdulrahim *et al.*, 2016).

II Congresso_Livro.indb 251 28/08/2018 12:44:10

Compromisso	– Estratégias de abordagem (adoptar a comunicação aos diferentes indivíduos, grupos e organizações, atitude empática, motivação, persuasão, técnicas relativas à promoção e preservação da saúde); – Sensibilidade cultural (conhecimento adequado da cultura de cada grupo: valores, normas, tradições; desenvolver a aceitação da diferença cultural, comportamental e de valores); – Atenção ao contexto de intervenção, promovendo a segurança de todos os participantes; – Comunicação efetiva (integração de interventores pares de acordo com a cultura e a língua da população-alvo, ultrapassar barreiras linguísticas; – Intervenção comunitária (conhecer a realidade da comunidade onde se pretende intervir: recursos, grupos e barreiras, parceiros-chave, fomentar o trabalho em rede e em equipa); – Confidencialidade e ética; – Leis e Regulamentos;
Intervenção	– Informação e formação em saúde; – Avaliação do Risco; – Redução de Riscos; – Prevenção e aconselhamento pré e pós teste; – Intervenção em Crise onde a " adequação da resposta é fundamental em situações em que possa haver risco de dano imediato para a pessoa, por exemplo: condutas autoagressivas, atitudes para-suicidárias, ou risco imediato para terceiros: hetero agressividade (Sicad, 2016a, p. 52);"
Apoio à Pessoa	– Defesa dos direitos da Pessoa com comportamentos aditivos e dependências/*Advocacy*; – Recursos, serviços e articulação interinstitucional; – Modelo de Gestão de Consumos (para prevenir a recaída, o interventor de redução de riscos e minimização de danos deve conhecer e identificar precocemente os fatores que predispõem para que tal possa acontecer, por exemplo: os fatores ambientais, contextuais, físicos e psicológicos que predispõem para a recaída;

II Congresso_Livro.indb 252 28/08/2018 12:44:10

Apoio ao próprio interventor	– Prevenção e controlo dos riscos psicossociais e do stress no trabalho; – Prevenção e controlo de riscos físicos e vacinação; – Supervisão.

Fonte: Elaboração própria com base na adaptação de Mikkonen *et al*, 2007, Brinca, 2010, Sicad (2016a, p. 21-25).

CONCLUSÕES

É importante ter em conta uma abordagem holística ao consumidor de substâncias psicoativas, o que implica ter conhecimento e trabalhar com os vários sistemas, ou com várias áreas de intervenção: "sanitária, psicossocial, socioeducativa, familiar, formativa e profissional, judicial e de desenvolvimento pessoal" (Brinca, 2018, p. 112).

Na perspetiva do Sicad (2016 a), p.44) o "interventor de Redução de Riscos e Minimização de Danos deve integrar nas ações desenvolvidas a diversidade étnica, de género e cultural da população-alvo (...). Ultrapassar barreiras linguísticas é particularmente importante no reforço da mensagem promotora de saúde e mitigação de riscos/danos, designadamente na prevenção e descontinuação dos comportamentos de risco".

Ou seja, as especificidades do Serviço Social em equipas de rua estão relacionadas com as habilidades comunicacionais, relacionais e políticas, o que por si só, justifica a criação de um manual de procedimentos em redução de riscos e minimização de danos, onde a informalidade, a confidencialidade, a linguagem acessível e a proximidade são algumas das caraterísticas da intervenção mais destacadas no discurso dos profissionais inquiridos nesta investigação.

II Congresso_Livro.indb 253 28/08/2018 12:44:10

BIBLIOGRAFIA

ABDULRAHIM, D., WHITELEY, C., MONCRIEFF, M. & BOWDEN – JONES, O. (2016). "Club Drug Use Among Lesbian, Gay, Bisexual and Trans (LGBT) People". United Kingdom: Neptune, The Health foundation Inspiring Improvement.

ALMEIDA, H. (2002), "Serviço Social: Unidade na Diversidade. Encontro com a identidade profissional". *Atas do 1.º Congresso Nacional de Serviço Social. Aveiro*: APSS.

AMARO, M. I. (2015). "Urgências e Emergências do Serviço Social: fundamentos da profissão na contemporaneidade". Lisboa: *Universidade Católica Editora*, 2.ª Edição.

ANDRADE, M. (2001), "Campo de Intervenção do Serviço Social: autonomias e heteronomias do agir". *Intervenção Social,* 23/24.

Barbosa, J. (2011). "Enfrentar "novos riscos" e resgatar a cidadania perdida: práticas de Serviço Social no seio das políticas de redução de danos". *Revista Toxicodependências*, n.º 1, v. 17, Lisboa: IDT.

BENJAMIN, A. (1988). "*A* entrevista de ajuda". São Paulo: Martins Fontes

BRINCA, J. (2010). "A prática profissional dos Assistentes Sociais nas Equipas de rua com Toxicodependentes". *Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Coimbra: Instituto Miguel Torga*, Escola Superior de Altos Estudos.

BRINCA, J. (2017). "O Serviço Social nas Equipas de Rua com Consumidores de Substâncias Psicoativas: Modelo(s) de Prática(s)". *Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade em Serviço Social, pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade de Lisboa*.

BRINCA, J. (2018). "O Serviço Social nas Equipas de Rua: Modelo(s) de Prática(s)". *Coleção Intervenção, n.º 1*. Viseu. Edições Esgotadas, Ld.ª.

CARVALHO, M. I. e PINTO, C. (2015). "Intervenção do Serviço Social com Indivíduos e Famílias" (81-108) in Carvalho, M.(Coord) (2015). *Serviço Social com Famílias.* Lisboa: PACTOR – Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação, 1.ª edição.

CARVALHO, M. Pinto, C. (org) (2014). *Serviço Social: teorias e práticas.* Lisboa: Pactor.

DOMINELLI, L. (2004). *Social Work – Theory and Practise for a changing profession*. Cambridge: Polity Press.

DOMINELLI, L. e Hackett, S. (2011). "The changing contexts of practice". *International Social Work* , 54, 731-733.

FALEIROS, V. P. (2001). *Estratégias em Serviço Socia*l. Editora Cortez.

GARCÍA, T.F. e ROMERO, L. (2008) (coords.). *Trabajo Social con Casos*. Madrid: Alianza Editorial, 2.ª edição.

GOODMAN, A. (2009). *Social Work with Drug and Substance Misurers. Transforming Social Work Practice*. CA: Learning Matters, 2.ª edição.

MAGALHÃES, S. M. (2003). *Avaliação e linguagem: relatórios, laudos e pareceres.* São Paulo: Veras e Lisboa: CPIHTS.

II Congresso_Livro.indb 254 28/08/2018 12:44:10

MIKKONEN, M. *et al* (2007). *Outreach Work, among marginalized populations in Europe-guidelines on providing integrated outreach services.* Amsterdam: Foundation Regenboog.

MOURO, H. (2009). "O Serviço Social nas Culturas Contemporâneas", In VIEIRA, R., MARGARIDO, C., e MENDES, M (org.) (2010), *Diferenças, Desigualdades, Exclusões e Inclusões*. Porto: Edições Afrontamento.

MOURO, H. (2014). "Teoria e Teorizar em Serviço Social" (p. 27-56) in CARVALHO, M. I. e PINTO, C. (Coord) (2014). *Serviço Social. Teorias e Práticas*. Lisboa: PACTOR – Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação, 1.ª edição.

PATRÍCIO, L. (1997). *Face à droga: como (re)agir?. Lisboa:* SPTT, 3.ª edição.

RAHIOUI, H. e Reynand, M. (2008). *Terapias Cognitivo-Comportamentais e Adicções*. Colecção Alcoolismo e Toxicomanias Modernas". Lisboa: Climepsi Editores, 1.ª edição.

ROBERTS, C. (2011). *Metodologia de Intervenção em Trabalho Social.* Porto: Porto Editora.

SALZBERGER-WITTENBERG, I. (1970). *Psicanálise e Serviço Social.* Rio de Janeiro: Imago Editora LTDA.

SICAD (2016 a). "Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (2016). Linhas de Orientação Técnica para a Intervenção em Redução de Riscos e Minimização de Danos: Competências dos Interventores (pp.1 – 73)." Consultado em 02/02/2016, disponível em: http://www.sicad.pt/bk/intervencao/documentostecniconormativos/lists/sicad_documentosnormativos/attachments/31/manual_lotirrmd.pt.pdf.

WIEVIORKA, S. G. (1998). *Nem todos os Toxicómanos são Incuráveis.* Terramar Editores, Distribuidores e Livreiros, Ld.ª.

II Congresso_Livro.indb 255 28/08/2018 12:44:10

II Congresso_Livro.indb 256 28/08/2018 12:44:10

CROWDFUNDING FOR NON-PROFIT ORGANISATIONS

Manuel Carlos Nogueira[144]

Abstract: Improvements in technology over the past few years have led to the creation of a new model for funding projects, known as crowdfunding. There are many creative ideas in various disciplines that fail to be developed into a product or a business just because the creators lack funding. Crowdfunding makes it easier for fundraisers to finance their projects across multiple small contributions through an online platform (Aprilia & Wibowo, 2017). In this paper an overview of the history of crowdfunding is given, the most important crowdfunding models are defined, and the role of crowdfunding is examined.

It is clear why fundraisers try to finance their projects through crowdfunding platforms. Their main motivations are to get funding, raise public awareness and get feedback on their work. This also contributes significantly to the development of liberalism and democratic values because people get the opportunity to contribute with their money and ideas (Aprilia & Wibowo, 2017). Whilst the motivation of fundraisers is important it is also interesting to investigate the motives behind the supporters. The most asked question in the crowdfunding literature is "Why do supporters decide to finance projects even if it is highly unlikely they will receive material rewards for it?". This paper devotes a full chapter on supporter's motives to answer this question. Furthermore, an overview on the importance of crowdfunding development in the third sector is given, as well as how to create a successful fundraising campaign and the ethical challenges and risks involved in crowdfunding.

Key-words: crowdfunding; non-profit organisations; third sector; projects.
JEL Classification: D64; D71; L31.

[144] ISSSP - Instituto Superior de Serviço Social do Porto

II Congresso_Livro.indb 257 28/08/2018 12:44:10

1. HISTORY OF CROWDFUNDING

Even before the existence of the Internet and consequently online crowdfunding, there were already the so called public collections of funds. A good example of these historical collections is those for charity which have been happening for hundreds of years. One of the most famous is the collection request for funds for the Statue of Liberty, which was published in the summer of 1885 on the New York World. Its publisher, Joseph Pulitzer, asked the readers to donate a small sum of money that would help finance the base of the new statue. Whoever contributed with any sum of money would be the symbolic owner of a portion of the Statue of Liberty.

The evolution of crowdfunding has been mainly stimulated by technological developments, with the greatest impact being obtained after the Web 2.0 elaboration, which offers both sides a whole new opportunity and scenarios for mutual communication. Thanks to the development of the Internet environment, particularly electronic banking systems, social networks, Internet communities and, of course, specialized crowdfunding platforms, previous barriers have been eliminated and project financing by the users themselves has become massively used.

The often-mentioned milestone for online crowdfunding is the revolutionary microfinance system developed by Dr. Mohammed Yunus of Bangladesh, when he founded a program offering people the so-called micro-loans. Poor people who would never have had the chance to get a regular loan, thanks to this program, were given the opportunity to develop their own businesses. On this principle, Dr. Yunus founded the Grameen Bank and was awarded the Nobel Peace Prize for his microfinance work in 2006.

The term crowdfunding was first used in 2006 by Michael Sullivan (Harms, 2007). Sullivan created a platform called fund vlog which supported the video bloggers community. Through this platform, users could record short videos that were used as video presentations for the project they were requesting funds. A simple click on the button allowed visitors to support any project with a small amount of money. (Harms, 2007).

At the time, Sullivan was looking for a suitable term for this type of funding. On his blog he posted: "*Many things are important factors, but funding from the 'crowd' is the base of which all else depends on and is built on. So, Crowdfunding is an accurate term to help me explain this core element of fund vlog. "(*Sullivan, 2016).

II Congresso_Livro.indb 258 28/08/2018 12:44:10

The roots of the modern crowdfunding, however, go back to 1997 when the British rock band Marillion succeeded in financing a 60,000 US Dollars tournament in North America through an online funding campaign. (Bruntje & Gajda, 2016). Due to the success of this campaign, the first crowdfunding portal, known as ArtistShare, was created in 2001. This platform still works on the artistshare.com website and focuses, as in the time of its creation, primarily on artistic music projects. Another significant breakthrough in the history of crowdfunding occurred in 2008-2009. Although several crowdfunding sites have started to work in 2008, Indiegogo portal (started its activity in 2008) and Kickstarter (2009) were the ones with the greatest impact. Both are centered on a reward-based model and are among the largest crowdfunding platforms. In 2010, the most successful GoFundMe portal was created. The volume of finance obtained through crowdfunding rose three times between 2009-2011 – from 530 million to 1.5 billion US Dollars (Young, 2013).

2. MODELS OF CROWDFUNDING

It is possible to divide the Crowdfunding portals according to how they support the crowdfunding model. According to Fleming and Sorenson (2016), the main criterion is the consideration given to the supporter for his contribution. Experts describe four basic models: donation/charity, reward-based, lending-based and equity. These models can be further divided into two groups. For the first two (donation/charity and reward model) contributors do not expect return of their investment whereas for the latter, the contributors' intention is often to redeem their finances.

Donation model

The donation / charity crowdfunding model has opened new opportunities for non-profit organisations and charity projects. The donors are presented with a specific project for which their contribution will be used. They are therefore willing to contribute a higher amount. Through contacts gained, non-profit organisations can inform donors about the progress of the project. Thanks to the internal motivation that leads the donor to support non-profit projects, there is scope for building long-term donor relationships (De Buysere *et al.*, 2012).

II Congresso_Livro.indb 259 28/08/2018 12:44:10

According to Fleming and Sorenson (2016), the reward obtained by the contributors is the satisfaction, which comes with feedback and information about the good actions that the campaign has funded. A pioneer of the donor model was the GoFundMe crowdfunding portal, founded in 2010. The contributions collected through this site exceeded the one billion US dollars.

Reward-based model

The reward model or model based on rewards is used by project authors who can offer a non-financial reward as a counterpart. Remunerations are mostly symbolic (much lower than the amount of the contribution) to leave the organisations with enough funding to implement the project. Nevertheless, the value assigned to the reward can be very subjective (e.g. VIP tickets). If the author of the project chooses smart rewards larger contributions are expected, rather than if the donor model was used (De Buysere at al., 2012). Freedman and Nutting (2015) stated that for a campaign to be successful the authors could not offer contributors only certain products, they must sell their dream.

One of the most known forms of reward-based crowdfunding is the pre-sales crowdfunding. The fundraiser offers a new product or service. In case of interest, the contributors will support the production by means of a pre-sale of the given product, which will be obtained in the form of a reward at a discounted price (De Buysere *et al.*, 2012). The most successful campaigns on the American Kickstarter portal were the pre-sale focused on financing projects with the help of crowdfunding. In 2015, 78 471 contributors funded the Pebble Time smartwatch production, and $ 20 million UD dollars were raised.

Lending-based model

Through the lending-based model, companies or individuals can borrow money from a group of people instead of a bank. Some platforms act as intermediaries to ensure correct development of the entire process from the loan to the repayment while others after the conclusion of the contract, link the borrower to the lender (De Buysere *et al.*, 2012). The main motivation for the loan provider is higher financial return. Interests are determined in accordance to a risk factor that is calculated based on the borrower 's personal data. They choose this funding option mainly for a lower interest rate than they would obtained from the bank offer.

II Congresso_Livro.indb 260 28/08/2018 12:44:10

The most successful portals that use the lending-based model are Prosper (prosper.com) and Lending Club (lendingclub.com). Fleming and Sorenson (2016) report that the borrowing model is the largest amount of funds in the crowdfunding environment.

Equity model

Equity model is another type of investment. In this case, an investor acquires ownership interest in a company or business. He expects this company to grow. Investors expect to receive enough information from the platform about the entrepreneurs they will support. Unlike the loan-based model, investors are interested in the applicants' business plan. This model is mainly used by startups who do not have sufficient capital to execute their business plan. One of the first platforms for this model was Crowdcube (crowdcube.com), which was created in 2011 in the UK.

3. ROLE OF CROWDFUNDING

*"Do you want to start your own business or take your existing business to the next level? Do you have a great idea for a documentary film that you would like to create? Perhaps you have an idea for an invention that you would like to produce? Well, we live in new era in which the power of projects and fund businesses is in your hand" (*Young, 2013). These words stated by Young (2013), in one of the chapters from the book "The Everything Guide to Crowdfunding". He introduces a short definition: *"Crowdfunding is the process of soliciting funds from the public to create projects or fund businesses" (*Young, 2013).

Crowdfunding has only begun to expand massively over the past few years, leading to a great increase in interest in this subject. Experts in the field of new media, sociology and economics are beginning to address this matter creating several works to describe crowdfunding.

A key element of crowdfunding is raising funds from a large group of interested people, each contributing a relatively small amount of the total value. Crowdfunding is therefore the financing of a project or business by a group of individuals instead of the intervention of ordinary professional investors, such as banks or venture capitalists. We can also look at the issue in a way that banks and similar institutions usually act as intermediaries between those who have money and those who need to borrow. On the other hand, getting funds through crowdfunding occurs without the need for any intermediary.

II Congresso_Livro.indb 261 28/08/2018 12:44:10

4. CROWDFUNDING VS. CROWDSOURCING

The term crowdfunding is closely related to so-called crowdsourcing. According to Kleeman (2008), crowdsourcing is an activity where a profit-oriented enterprise assigns specific tasks to the public (necessity to develop a product or sell it) in the form of an open call on the Internet, with the intent of involving individuals in the production process. Such engagement usually takes the form of active fulfillment of the task in a volunteer way, usually free or reward based which is considerably lower than the value expected to pay for their services in helping the firm. In other words, companies create value through consumer's voluntary contributions.

5. DIFFERENCE BETWEEN CHARITY AND CROWDFUNDING

The charity is used by non-profit organisations and money serves to fund socially beneficial projects. Sponsors contribute without any expectation of reward from the organizer of the project. The counter-value of this action is the satisfaction of a good deed, a thank-you or a symbolic gift (donor's honorary note, small commemorative item) while crowdfunding, unlike charity, expects rewards from the fundraiser. The reason is counter-offer, specially products and services that are planned to be produce, return interest, meeting with the person who supports the project (Hemer, 2011). In short, the biggest difference is that charity does not require any kind of reward in return for mediating money whereas crowdfunding works with motivation and expectation of a reward for mediation of finance (Hemer, 2011).

6. MOTIVATION OF SUPPORTERS

Entrepreneurs' motivation to get crowdfunding for their project is to obtain financial liquidity, raise public awareness and get new ideas and feedback about their projects (Aprilia & Wibowo, 2017). However, research about crowdfunding still does not fully covers the reasons why individuals decide to invest in those projects. The risk of investing into entrepreneurial projects is big; investors are usually not entirely aware of the background of the projects and their motives cannot be connected to getting investment returns (Steigenberger, 2017). Based on research, the motivation of investors is mostly connected to interests and sense of belonging (Aprilia & Wibowo, 2017).

II Congresso_Livro.indb 262 28/08/2018 12:44:10

In a bigger scale, motivations can be divided into two major groups: extrinsic and intrinsic. The idea behind extrinsic motivation is that supporters fund crowdfunding projects to get a reward and only act based on self-interest. Interests behind the intrinsic motivations are connected to the sense of involvement and the ability to contribute to the development of the solution. Social interactions and sense of community are also an important part of why funders have intrinsic motivation. (Andre *et al.*, 2017)

Steigenberger (2017), did a study about three distinct categories of investor's payoffs and motives in reward-based crowdfunding:

- Consumption – in reward-based crowdfunding supporters get rewards for investing into the project. It is a finished product. Investors will get it at a discounted price and might have the opportunity to customize the product or influence its development process. Consumption is the strongest motive of investors, outranking other possible rewards;
- Altruism – since reward-based crowdfunding is strongly connected to charity, investors might have altruistic motives behind their investments. Altruism is most important for investors who have a desire to influence the development process of the product.
- Social belonging – investors wish to connect to a community, get the sense of involvement and obtain social prestige.

The reason for altruistic behavior in charity is that it gives donors positive feelings, sympathy and nostalgia.

7. IMPORTANCE OF CROWDFUNDING IN NON-PROFIT ORGANISATIONS

Benefits for non-profit organisations

New innovative ideas are being created very fast and financing the creation of it is often a big challenge. Using traditional financing methods, such as bank loans, is risky and therefore drives the creators to look for other sources of funding. Non-profit organisations are usually not supported by public funds and government which means they need to find finances independently (Ivanovic & Djuric, 2014). Furthermore, small organisations often have a limited budget due to the financial difficulties governments in Europe face to support local initiatives and charities (Hollow, 2013). Funding, however, is a

II Congresso_Livro.indb 263 28/08/2018 12:44:10

necessary part in terms of helping non-profit and non-governmental organisations to survive (Ivanovic & Djuric, 2014).

Crowdfunding provides charities and NGOs a good opportunity to raise money, but even more importantly it helps to raise public awareness about the cause they are working for. Through online platforms, funders and fundraisers can interact and the latter can receive feedback and input from the public. The online platforms also significantly expand the target group and audience for projects. In the past, local initiatives could only reach out to their local communities but with online fundraising, they can easily promote their ideas.

Benefits for the civic society

The crowdfunding platforms offer a good support to non-profit organisations both in terms of finances and raising public awareness. The civic society also benefits from the development of crowdfunding in the third sector. More specifically, they encourage democratic values and participation in communities. When funders are asking for input from the public, they help to create discussion which helps to thrive civic society. In many organisations, funders receive voting rights which gives them the opportunity to have a say in how their money is spent. Furthermore, crowdfunding platforms are open to anyone who has a new idea or a project. This promotes liberalism, freedom of expression and diversity (Hollow, 2013).

8. SUCCESSFUL CROWDFUNDING CAMPAIGN

Creating an effective campaign consists of many aspects. Fundraisers should keep in mind that funders are usually not only motivated by material rewards but also by emotions, such as altruism, peer recognition, respect or esteem which are identified to be the main reasons why people decide to support projects (Choy & Schlagwein, 2016). Moreover, socializing and creating networks through online platforms are important aspects of crowdfunding that the fundraiser should pay attention to. Therefore, it is highly important to have good marketing for a project using visual content, social media and rewards (Andre *et al.*, 2017). Marketing will help to engage donors and hence has a critical role in how successful the project is going to be.

A campaign plan should be realistic, and the goals should be set with awareness and should not be overestimated to avoid failure. There are some crowdfunding platforms that require project owners to determine an amount

II Congresso_Livro.indb 264 28/08/2018 12:44:10

of money that they wish to spend on the creation of the project. The funds need to be collected during a certain period which means that if they receive less than requested, the project is unsuccessful (Ivanovic & Djuric, 2014).

Even though the idea of the project might be creative some still fail to get funding. To avoid failure, there are a few marketing techniques to improve the outcome of the project. Writing a blog will help to create a network of people who are interested in the same things and following popular trends in the world, sometimes this draws more attention than creating totally new ideas for marketing. Persistent communication through various kinds of social media platforms keeps the campaign active and visual content about the project outcomes will give it good chances of success. Listening to the ideas and needs of the community will help to improve the project's outcome. Contributing to these aspects will ensure the success of the project (Ivanovic & Djuric, 2014).

Next to all the mentioned aspects, the most important determinant for the success of the project is the founder of the project. Since there is a big amount of uncertainty connected to crowdfunding, knowing the person leading the project will give funders more confidence. Therefore, it is important for the founder to have good social capital, often meaning having a good network of friends. Studies show that the more friends the founder has on social media (e.g. Facebook), the more likely he is to get funding for his project. Secondly, geographical location plays an important role since the closer the funders are to the place of creation of the project, the more motivated they will be to donate money (Andre *et al.*, 2017).

9. ETHICS

The ethical aspect of crowdfunding deserves more attention because potential conflicts can lead to preventing crowdfunding practice development. Depending on the type of crowdfunding there can be different ethical challenges. In donation-based crowdfunding, donors support a good cause or a person in need because of altruism. However, donation-based crowdfunding is poorly regulated and there have been cases of violation of donated funds. Also, there are many initiatives searching for donation-based funding, but the goals of these projects are often very different. Some people ask donations to fund their personal leisure travels or vacations while for other projects people ask donations for others who are in bad and difficulty situations.

II Congresso_Livro.indb 265 28/08/2018 12:44:10

Issues surrounding reward-based crowdfunding include delays, misrepresentation and intellectual property rights. There have been several cases where after receiving crowdfunded money the project results are delayed or are not as good as promised since fundraisers used the money for other (personal) purposes. The more serious issue is with the intellectual property rights where people try to use other existing products and enhance them but not having legal rights to do that.

Equity-based crowdfunding faces issues like obligations, issues with unskilled investors and recapitalisation. The biggest danger is to create the next economic bubble. In crowdfunding, there can be investors from various disciplines, all having different skills and experiences. It is challenging to manage the development of a project. Allowing equities to the market by crowdfunding companies poses a risk of creating a new economic bubble. To control that specialists, see the need to impose legislation to control more equity-based crowdfunding. Lending-based crowdfunding model has a very common ethical issue due to its characteristics – investors after the project has been finished get their investment back with or without interest. The hazard of this is that it will be hard for project managers to repay the money, particularly with interests, leaving them with a highly limited budget to continue (Hollow, 2013).

10. CONCLUSION

In this article, we try to highlight the origins and history of crowdfunding, which over the years has gained importance. Here are four main crowdfunding models, which are based on charity, rewards and loans (Young, 2013; Fleming & Sorenson, 2016).

The third chapter describes the role of crowdfunding which, in short, is a way of funding a project by a larger number of individuals who contribute with a smaller amount to the target amount. Through Crowdfunding we can fund interesting projects, products or companies. In this paper, the differences between crowdfunding and crowdsourcing were mapped, as well as the difference between charity and crowdfunding, which focus is based on the difference in rewards. The charity does not expect a domed house and does not want it, while crowdfunding expects the reward.

The motivation of supporters is divided into two main groups: external and internal. The idea of external motivation is for fans to fund crowdfunding projects to earn a reward and act only on their own behalf. The interests

II Congresso_Livro.indb 266 28/08/2018 12:44:10

behind internal motivation are related to the sense of involvement and ability to contribute to the development of the solution (Andre *et al.*, 2017).

The importance of crowdfunding in non-profit organisations tells us about benefits for non-profit organisations and benefits for the civic society. The most important thing for successful crowdfunding campaigns is the founder of the project and it is important for him/her to have good social capital, often meaning having a good network of friends (Andre *et al.*, 2017). The key reasons why people decide to support projects are emotions, such as altruism, peer recognition, respect or esteem (Choy & Schlagwein, 2016).

The last chapter presents the ethical aspect of crowdfunding. Depending on the type of crowdfunding there may be different ethical challenges.

BIBLIOGRAPHY

ANDRE, K., BUREAU, S., GAUTIER, A., & RUBEL, O. (2017). "Beyound the Opposition Between Altruism and Self-interest: Reciprocal Giving in Reward-Based Crowdfunding". *Journal of Business Ethics, 146(2)*, 313-332.

APRILIA, L., & WIBOWO, S. (2017). "The impact of Social Capital in Crowdfunding Performance". *The South East Asian Lournal of Management, 11(1)*, 44-57.

BRUNTJE, D., & GAJDA, O. (2016). *Crowdfunding in Europe – State of the Art in Theory and Practice.* Springer.

CHOY, K., & SCHALGWEIN, D. (2016). "Crowdfunding for a better world. On the relation beteween IT affordances and donor motivations in Charitable Crowdfunding". *Information Technology & People, 29(1)*, 221-247.

DE BUYSERE, K., GAJDA, O., KLEVERLAAN, R., & MARON, D. (2012). *A Framework for European Crowdfunding* (Vols. ICBN 978-3-00-040193-0).

FLEMING, L., & SORENSON, O. (2016). "Financing by and for the Masses: An Intridution to the special issue on Crowdfunding". *California Management Reviw, 58(2)*, 5-19.

HARMS, M. (2007). "What Drives Motivation to Participate Financially a Crowdfunding Community?" *Thesis Master in Marketing, University of Amsterdam.*

HEMER, J. (2011). "A snapshot on Crowdfunding". *Working Papers Firms and Region, N.º R2/2011*, 1-39.

HOLLOW, M. (2013). "Crowdfunding and civil society in Europe: A Profitable Partnership?", *Open Citizen Ship*(4(1)), 68-73.

IVANOVIC, I., & DJURIC, A. (2014). "Modern Economic Model Financing Crowdfinding". *7th International Scientific Conference*, (pp. 323-333). New York.

KLEEMAN, F., G., V., & RIEDER, K. (2008). "Underpaid innovators: the commercial utilization of consumer work through crowdsourcing science.", *Technology & Innovation Studies*, 5-26.

II Congresso_Livro.indb 267 28/08/2018 12:44:10

STEIGENBERGER, N. (2017). "Why Supporters Contribute to Reward-based Crowdfunding". *International Journak of Entrepreneurial Behaviour & Reaearch, 23 (3)*, 336-353.

SULLIVAN, M. (2016). "I felt that a new term was needed – Crowdfunding", Obtido de https://www.crowdfunding.de/crowdfunding-wortschoepfer-michael-sullivan-im-interview/

YOUNG, T. (2013). *The Everything Guide to Crowdfunding: Learn how to use Social Media for Small-business Funding.* Avon (Massachusetts): Adamsmedia.

II Congresso_Livro.indb 268 28/08/2018 12:44:11

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS PARA PRAÇAS DE USO COMUM: VETOR PARA DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Cristiane Heredia[145],
Juvêncio Borges Silva[146]

Resumo: Através da observação da realidade do abandono de praças públicas localizadas nas periferias do município de Ribeirão Preto – SP, tal como ocorre em outras cidades, o presente estudo teve a intenção de traçar um paralelo entre a ineficiência das políticas públicas e a ocorrência de baixo desenvolvimento social e cidadania, como violação dos deveres de garantia de dignidade humana para parte da população, analisando inclusive os meios pouco efetivos de solução do problema que vem sendo adotados pelo poder público, tendo como referencial a Teoria das Janelas Quebradas.

Palavras-chave:Políticas públicas; praças municipais, convívio social, desenvolvimento social.

1. INTRODUÇÃO

As cidades com maior potencial de empregos e/ou que apresentem melhores condições de vida geram, naturalmente, interesse para migração de pessoas ou grupos dentro do território nacional, que por vezes buscam fugir de locais de pobreza, de conflitos ou de ausência de assistência básica.

145 Cristiane Heredia Sousa. Advogada, especialista em Direito do Trabalho e mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania na Unaerp – Universidade de Ribeirão preto.

146 Juvêncio Borges Silva. Pós-doutor em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor pela UNESP. Mestre pela UNICAMP. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Franca e docente do Programa de Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto.

II Congresso_Livro.indb 269 28/08/2018 12:44:11

Esse movimento normalmente é realizado para os bairros periféricos dos municípios ou comunidades, onde o custo para moradia é mais baixo e existam más condições de habitação.

Ao se transitar pelas áreas e bairros de cidades brasileiras, é nítida a percepção das diferenças estruturais destas diversas regiões.

É visível a diferença que existe nas várias zonas das cidades, não apenas quando pensadas estas em bairros predominantemente comerciais ou residenciais, mas sim das diversas condições de vida regionais, que escancaram as diferenças (ou abismos) sociais em cada município.

Da observação *in loco* de algumas das praças e parques públicos existentes em Ribeirão Preto – SP (Brasil), assim como em outras várias cidades, se constata que algumas possuem um elevado grau de zeladoria e grande uso pela população diuturnamente, normalmente nas regiões em que há maior concentração de renda per capta; e outras que estão há anos sem iluminação e com deficiente (ou inexistente) manutenção em bancos e calçadas internas, em regra nas demais áreas da cidade, com predominância nas periferias.

Dadas tais diferenças constatáveis por qualquer pessoa que percorra distintos bairros na cidade, cabe perquirir sobre as possíveis origens e reflexos dessa realidade na coletividade atingida em cada região, repensando as políticas públicas que vêm sendo aplicadas.

O referencial teórico para este estudo é a Teoria das Janelas Quebradas ("Broken Windows Theory") que foi desenvolvida em 1969 pelo Dr. Philip G Zimbardo (Stanford University), utilizando analogicamente o resultado desse experimento de psicologia social, na investigação jurídica de relação entre a desordem causada pela ausência de políticas públicas eficazes e as inferiores condições de exercício de cidadania nessas regiões.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho foi de pesquisa bibliográfica e observação local.

2. A PERCEPÇÃO DA CIDADANIA NAS CONDIÇÕES DE VIDA

Se fosse perguntado a um morador da periferia mais afastada de qualquer cidade brasileira se ele é um cidadão brasileiro, possivelmente a resposta seria positiva, caso ele tivesse nascido no Brasil, já que a concepção de cidadania é normalmente confundida com nacionalidade, com pouca ou quase nenhuma profundidade do verdadeiro de sentido dela.

II Congresso_Livro.indb 270 28/08/2018 12:44:11

A concepção clássica de cidadania que envolve direitos civis, políticos e sociais (MARSHALL, 1963), está formalmente presente na Constituição brasileira, no entanto, tais direitos não são percebidos amplamente por todos os cidadãos dessa nação.

Não se tem a pretensão de aprofundamento no debate acerca de todos os aspectos que envolvem a plena cidadania neste artigo, bastando, para o que ora se pretende, estabelecer a cidadania como um dos elementos que têm relação umbilical com o direito a uma vida digna e com igualdade de condições.

O princípio fundamental da dignidade humana, estabelecido no art. 1.º da CRFB de 1988, traz um compromisso inarredável da república de que deve ser dada a possibilidade a todos de terem acesso a condições de sobrevivência e desenvolvimento, que permitirá a aferição e percepção de que suas vidas têm importância, distinção e que o Estado zelará pela igualdade, observando as desigualdades das necessidades.

Dentre os elementos que compõem o conjunto para uma vida digna, está o da condição de habitabilidade saudável, que não se encerra em um teto, mas em toda a estrutura que o deve cercar, como saneamento básico, iluminação, segurança, acessibilidade, convivência social, etc.(COHEN *et al.*, 2006).

Em um país que viva sob uma das formas de capitalismo, as diferenças de riquezas pessoais existem, impactando, por consequência, na capacidade de aquisição de bens e serviços e, dentre esses bens as residências, que para os mais abastados são dotadas de conforto, lazer privativo, segurança, e em bairros considerados mais nobres.

Parte da população, contudo, que dispõe parcos rendimentos auferidos, reside nas áreas mais afastadas das cidades, denominadas periferias ou comunidades, em casas mais simples, menores, e em alguns casos com inacessibilidade inclusive por serviços do correio, sem áreas públicas para lazer nas proximidades ou, quando existem, normalmente estão em péssimas condições de manutenção.

Porém, também grande parte dessas pessoas que mora nas periferias, trabalha nas regiões centrais ou nos bairros nobres, percebendo, assim, o abismo econômico que existe, já que é uma realidade vivenciada pela sociedade há tempos.

Não serão discutidas neste trabalho as razões destas questões econômicas que segregam boa parte da população, mas apenas analisadas as questões das políticas públicas municipais destinadas à convivência social como elemento componente da habitabilidade e da importância da preservação destas áreas para o desenvolvimento social.

II Congresso_Livro.indb 271 28/08/2018 12:44:11

3. A IMPORTÂNCIA DE ÁREAS SALUBRES PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E PRESENÇA DO PODER PÚBLICO

Embora o ser humano possa ser considerado uma criatura egóica em sua essência, como forma de sobrevivência acabou sendo levado a viver em coletividade, com regras estabelecidas pela sociedade, deixando de ser, nas palavras de Hobbes, o homem em seu *estado de natureza*.

Não obstante o imenso lapso temporal decorrido desde as primeiras sociedades se formaram, é fato que até os dias atuais o ser humano dá demonstrações de que o pensar inserido e agente em uma coletividade (DAMATTA, 1997)é uma tarefa que deve ser ensinada repetidamente, à exaustão, em todos os dias, como única forma de se obter a evolução da sociedade como um todo.

O saber-se pertencente a uma coletividade, que por sua vez se insere numa cidade, que faz parte de um estado, que constitui um país, e que, junto com vários outros, formam o único planeta em que podemos habitar (pelo menos até o presente momento), é conhecimento que, como dito, deve ser sempre *reensinado* e relembrado.

Quanto mais consciente da cidadania e do social o ser humano, mais ele pensará coletivamente, quer se trate de questões pequenas, quer se trate de situações de preservação do meio ambiente do planeta ou causas dessa magnitude.

No entanto, essa evolução social, via de regra, não é inata, sendo obtida através de conhecimento adquirido externamente, através de ações estatais de difusão de conhecimento e sensibilização, e também nas relações com demais pessoas que partilhem (conscientemente ou não) seus conhecimentos, inclusive e principalmente através de suas ações.

As primeiras noções de existência própria e regras de convivência são obtidas em geral em casa, com seus familiares que transmitem seus próprios valores, e essas serão desenvolvidas ao longo de suas vidas (TAYLOR, 2000), com influência também de fatores sócio ambientais, tais como vizinhos, escola, amigos, programas culturais, autoridades, etc.

Nessa seara, hodiernamente sabe-se que onde o Estado se torna ausente, poderes paralelos ocuparão aquele vazio, tal como ocorre com as milícias em comunidades no Rio de Janeiro, passando a imperar regras e valores próprios, que, não necessariamente convergem para os deveres e direitos estabelecidos pela e para a sociedade.

Assim, conclui-se que quanto mais abandonada for uma coletividade pelo Estado, mais suscetível estará à aquisição de valores distantes de uma sociedade democrática e socialmente evoluída.

II Congresso_Livro.indb 272 28/08/2018 12:44:11

Compete ao Estado, com o auxílio da sociedade – tal como vem desempenhando o terceiro setor – estar presente e propiciar condições de vida e possibilidade de desenvolvimento a todas as pessoas que a compõe, gerando ambientes físicos e moralmente salubres (FERNANDES; TAVARES NETO, 2012).

Essa salubridade existe, além de inúmeros outros fatores, quando há condições de habitabilidade, ou seja, quando o poder Público empenha esforços para dar à população além da oportunidade de moradia, que esta seja cercada dos fatores elementares para uma vivência digna, tais com asfalto, transporte, saneamento básico (que afeta o direito à saúde), iluminação e praças públicas, que estão relacionadas à segurança e ao convívio social saudável, sendo as praças públicas, o foco do presente estudo.

A realização das obras que darão condições de habitabilidade, é de responsabilidade do Poder Público, e dentre elas deve haver a previsão de áreas destinadas ao lazer e convivência, podendo ser estas praças, ou o mais novo conceito de praça-parque, com maior amplitude de verde e possibilidade de realização de atividades físicas.

Cumpre destacar, que a responsabilidade do poder Público não se encerra com a instalação desta área, devendo realizar permanente manutenção e zeladoria através de planejamento realizável em todas as áreas da cidade, ressaltando que aqui também deve ser aplicado o principio da continuidade ou ininterrupção do serviço público, não devendo ser interrompido esse planejamento com a mudança de legislatura.

Cabe o enfrentamento da questão do custo (ou investimento) para a realização desta tarefa, notadamente em uma época em que as prefeituras municipais apresentam déficit orçamentário em razão de grave crise econômica enfrentada pelo Brasil.

A exemplo do que acontece em Ribeirão Preto, parte representativa do orçamento das prefeituras está comprometida com folha de pagamento, não remanescendo quantias representativas para aplicação em políticas públicas que visem o desenvolvimento social com a seriedade que o assunto deveria ser encarado, e tal mister é de fato investimento social e não mero custo, já que o retorno destas intervenções, que serão analisadas no próximo tópico, são visíveis já a curto e médio prazo.

Tendo em vista que, o bom planejamento de políticas públicas, deve levar em consideração não apenas questões econômicas e monetárias (BERCOVICCI, 2006), mas deve se realizado com visão macro das necessidades da coletividade e com comunicação entre as várias pastas e secretarias

II Congresso_Livro.indb 273 28/08/2018 12:44:11

de cada governo, tais como a de infraestrutura, de zeladoria, de assistência social, de urbanismo, etc.

Somado a isso, há também a sociedade civil que pode auxiliar, inclusive através do desenvolvimento de ações que visem dar efetividade à responsabilidade social das empresas, prevista no art. 170 da CRFB, devendo ser pensada, como meio de realização, a Parceria Público-Privada, cuja responsabilidade de tornar um investimento atrativo, deve partir do poder público.

Compete ao Poder Público, inclusive, o desenvolvimento de diálogo com essa parte da sociedade acerca da contribuição para benefício do desenvolvimento social e Stakeholder numa visão mais ampla de *nova empresarialidade* (SIMÃO, 2003), propiciando a essas empesas alguma forma de retorno que seja atrativa.

Em Ribeirão Preto, por exemplo, através da regulamentação da lei municipal n.º 8.104/98 realizada pelo decreto n.º 313 de 22 de novembro de 2017, permite a realização de parceria público-privada para manutenção de praças públicas, oferecendo em troca apena a possibilidade de colocação de placas de propaganda com medida de cerca de 0,54 cm2 (cinquenta e quatro centímetros quadrados) a cada 1.000 m2 de área da praça.

Esse tipo de política, não trará resultado para as áreas de periferia da cidade, já que o custo de zeladoria e instalação de equipamentos, por exemplo, custará elevado valor à entidade privada que assumir o encargo, que para a decisão pensará no eventual retorno (monetário) desse custo, o que pode ser inexistente.

Melhor explicando, esse tipo de política funciona para empresas que atuam no ramo de empreendimentos imobiliários, que se interessam por parcerias em áreas próximas às suas construções, de forma a valorizar a área e, por consequência, de seus imóveis comercializados. Não há esse tipo de iniciativa em áreas periféricas, pela ausência de retorno.

O interesse puro e simples pelo desenvolvimento social de região de periferia da cidade, nas condições ofertadas pela prefeitura, passaria pela necessidade de consciência social do empreendedor, o que não é fácil de se achar, notadamente em períodos de crise econômica.

Já que o poder público se mostra ineficiente nesse quesito, apesar de angariar receita que deveria fazer frente à essas necessidades, deveriam ser estudadas alternativas mais atrativas ao terceiro setor para a realização de parcerias, tais como descontos em impostos e taxas municipais, etc.

Não resta dúvida, portanto, que a responsabilidade de pensar e realizar estas atividades são do Poder Público municipal, inclusive na sensibilização

II Congresso_Livro.indb 274 28/08/2018 12:44:11

dos empresários locais para participação desse projeto de longo prazo para desenvolvimento social.

É preciso, contudo enfrentar ainda a questão da distribuição destes investimentos por toda a municipalidade, já que, em tese, não cabe ao poder público privilegiar uma área da cidade em detrimento de outra, em razão da vedação da pessoalidade relativa ao Poder Público.

Ousamos, contudo, defender a ideia de que neste aspecto é perfeitamente possível a concentração de esforços e investimentos nas áreas mais periféricas da cidade, pois certamente nestes locais existe a maior necessidade de atuação do Poder Público, e a população que reside nestes locais tem mais necessidades de áreas de lazer e convivência do que as áreas mais nobres de cada município.

Essa maior atuação em determinadas regiões do município que necessitam de especial atenção, precisam destas áreas públicas inclusive para que possa desenvolver o seu senso de pertencimento e preservação, gerando, muitas vezes, a necessidade de manutenção mais frequente em razão de atos de vandalismo que eventualmente venham a ser praticados. Mas esses custos (estes sim, são custos), ao longo do tempo, e com o desenvolvimento das noções de zelo pela própria população, terá efeito cônico, ou seja, vai reduzindo a necessidade de substituição de bens danificados conforme for evoluindo a coletividade.

É preciso que nas cidades, as belas e amplas praças (ou praças-parques) que existem nas zonas ais nobres, também existam nas áreas mais afastadas e periféricas do município, para que todos sintam-se cidadãos igualmente.

4. DOS BENEFÍCIOS E RETORNOS SOCIAIS DAS ÁREAS PÚBLICAS DESTINADAS A LAZER E CONVIVÊNCIA

Ao sedentarismo é atribuída a responsabilidade por uma série de doenças, tais como obesidade, doenças cardíacas, etc., e quando uma pessoa adoece há um custo que é absorvido por toda a sociedade, quer pelos benefícios da previdência e assistência social, quer pela maior utilização de rede médica e medicamentos, invalidez para o trabalho, etc.

Em razão do problema da (in)segurança pública que assola a sociedade, as pessoas estão cada vez mais permanecendo trancadas dentro de suas casas, como uma forma de preservarem sua incolumidade física e preservar seus bens.

Há algumas décadas, quando se tinha uma sensação de maior segurança, as crianças brincavam nas ruas e praças, mas a forma de vida que hoje é experimentada está levando ao sedentarismo inclusive de crianças que.

II Congresso_Livro.indb 275 28/08/2018 12:44:11

E o sedentarismo não é o único malefício gerado pelos "lares-prisões'. O isolamento social é também um dos fatores que pode desencadear a ocorrência de depressão que, em casos mais graves, pode levar inclusive ao suicídio (TREVISAN *et al.*, 2016).

Além disso, como já abordado anteriormente, o isolamento das pessoas em seus próprios mundos, torna pequena a janela de possibilidade de novos aprendizados, já que as relações interpessoais estarão restritas às pessoas da mesma família, tornando obtusa a troca de experiências e análise de situações diversas que permitem o desenvolvimento crítico do ser humano, que lhe auxiliará no amadurecimento pessoa e social.

E por fim, as informações divulgadas diariamente pelos telejornais, indicam que há maior incidência de crimes em locais ermos e com possibilidade de esconderijos em matagais por meliantes, sem movimentação de pessoas e com pouca iluminação.

Nesse sentido, a Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo elaborou um "Manual de Autoproteção do Cidadão", onde constam, dentre as mais diversas recomendações, as de que as pessoas devem evitar locais isolados, com pouca iluminação e ermos com forma de evitar atos criminosos contra si (SÃO PAULO, 2018).

Por todas essas questões, vê-se que o investimento em adequadas instalação e zeladoria e praças públicas, pensada esta como elemento componente da habitabilidade digna, permite sensível melhora na qualidade de vida das pessoas da coletividade que a cerca.

Com um espaço público salubre, destinado ao lazer e convivência das pessoas, há incentivo à realização de atividades físicas. Nestes espaços de vitalidade, podem inclusive ser realizados, pelo próprio poder público ou entidades privadas, atividades destinadas a idosos, que sem esta área acabam por ficar confinados em suas casas e mais suscetíveis, portanto, ao adoecimento corporal e mental, que é combatido quando há o desenvolvimento de atividade em coletividade.

Nessas áreas ainda podem (e devem) ser desenvolvidas atividades de incentivo à leitura e atividades culturais, como apresentação de peças, a exemplo do que já ocorre em áreas mais desenvolvidas que perceberam o enorme potencial destas áreas.

E ao ocupar áreas públicas com pessoas e atividades, a criminalidade é afastada, beneficiando a coletividade com saúde, convivência, desenvolvimento social e segurança.

Não raro se vê nos noticiários locais das cidades, a existência de praças públicas depredadas, sem iluminação e que assim permanecem há anos, em

II Congresso_Livro.indb 276 28/08/2018 12:44:11

verdadeira omissão do poder público pela recuperação, e essas áreas são as mesmas em que vem ocorrendo crescente número de crimes.

Como demonstrado no estudo das *Janelas Quebradas*, é essencial que exista a atuação do poder Público, principalmente na recuperação dessas áreas, de forma a que haja a modificação inclusive em relação ao espaço público pela sociedade.

É preciso que seja desenvolvido nas pessoas o senso de pertencimento, de apropriação da coisa pública como próprio também, de necessidade de parceria entre a coletividade e o poder público, fazendo, refazendo, realizado atividades que sensibilizem as pessoas a atuar como zeladores pelo bem que melhora suas condições de vida, que valoriza seus imóveis, etc.

Ademais, a segurança pública o desenvolvimento de meios que impeçam ou dificultem o vandalismo dos bens públicos é atribuição e monopólio do Estado.

Esse é um aprendizado que deve ser desenvolvido e incentivado constantemente pelo Poder Público, de forma a que o objetivo a ser atingido, é o desenvolvimento social destas coletividades, o que não ocorre se houver a entrega à população de área pública que não permita, de fato, que seja usufruída.

O efeito que deve ser buscado e perseverado pelos sucessivos governos municipais, é o de pertencimento e apropriação do público como sentimento de privado pela população, ou seja, através da atuação de um fato (áreas públicas destinadas ao lazer e convivência), haver a transformação benéfica de toda a coletividade ao redor, despertando o sentimento de cuidado para preservação da nova e melhor realidade, buscando, assim, a harmonia e equilíbrio das condições sociais.

CONCLUSÃO

Conclui-se, assim, que a omissão do poder público nas regiões de periferias das cidades, faz crescer o declínio das condições sociais de habitabilidade, cuja realidade é bem diferente nas zonas nobres dos municípios, fato que é diariamente visto pelos que moram nas regiões menos protegidas e que trabalham nas zonas abastadas.

Essa forma inadequada de investimento das políticas públicas gera um ciclo vicioso de não desenvolvimento pessoal e social aos moradores das regiões periféricas, que se veem sem acesso ao mínimo de lazer e segurança, estando impedidos de ter acesso a praças públicas salubres, que são essenciais para combater o isolamento social e a insegurança que se apodera de bairros abandonados pela administração pública.

II Congresso_Livro.indb 277 28/08/2018 12:44:11

É preciso que os municípios tratem as praças, em todas as regiões das cidades, como política pública essencial e igualitária, e caso não tenha condições para adequada zeladoria, que meios eficazes para incentivar a participação de empresas em parcerias público-privadas, posto que a mera terceirização da responsabilidade não gerará interesse de ampla aplicação.

Cabe ao Estado desenvolver, diretamente ou através de parcerias com a iniciativa privada, ações e políticas públicas de maneira a que cada ser humano se perceba pertencente a uma sociedade, consciente de seus deveres e ciente de seus direitos, apropriando-se do exercício de suas garantias constitucionalmente consagradas, notadamente quando houver a possibilidade de violação de seus direitos mais elementares de moradia digna e possibilidade de seu desenvolvimento pessoal e social, ou seja, que saiba ter voz para exercer a cidadania, não se tornando um apátrida ou refugiado ilegal dentro de sua própria nação.

BIBLIOGRAFIA

O'DONNELL, Guillermo. "Democracia Delegativa?", *Revista Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

MARSHALL, T. H.. "Cidadania e Classe Social". In: MARSHALL, T. H.. *Cidadania, Classe Social e Status.* Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963. Cap. 3. p. 57-114. Tradução Meton Porto Gadelha.

COHEN, Simone Cynamon*et al*. "Habitação saudável e ambientes favoráveis à saúde como estratégia de promoção da saúde". 2006. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csc/2007.v12n1/191-198/>. Acesso em: 10 maio 2018.

TAYLOR, Charles. *Argumentos filosóficos.* São Paulo: Edições Loyola, 2000. Tradução Adail Ubirajara.

FERNANDES, Aline Ouriques Freire; TAVARES NETO, José Querino. "Terceiro Setor e Interesses Coletivos: Caminhos para a cidadania". In: TAVARES NETO, José Querino e SILVA, Juvêncio Borges (Orgs.). *A Construção de uma ordem Constitucional Fundamentada no Direito Coletivo***.** Franca-sp: Lemos e Cruz, 2012. p. 13-32.

SIMÃO FILHO, Adalberto. *A Nova Empresarialidade.* Direito Fmu, São Paulo, v. 25, n. 17, p. 11-51, 2003

TREVISAN, Mauro *et al.* "O papel do enfermeiro na recuperação de idosos depressivos". *Revista Eletrônica Gestão & Saúde,* Brasília, v. 7, p..428-440, 29 jan. 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/Cristiane/Downloads/Dialnet-O Papel Do Enfermeiro Na Recuperacao De Idosos Depressivos-5555868.pdf>. Acesso em: 25 maio 2018.

SÃO PAULO. Polícia Militar do Estado de São Paulo. "Secretaria da Segurança Pública". *Manual de Auto-Proteção do Cidadão.* Disponível em: <http://www.ssp.sp.gov.br/media/documents/ssp_manual-seguranca.pdf>.Acesso em: 03 maio 2018.

II Congresso_Livro.indb 278 28/08/2018 12:44:11

BARCELLOS, Ana Paula de. "Constitucionalização das Políticas Públicas em Matéria de Direitos Fundamentais: O controle político-social e controle jurídico no espaço democrático". In: WOLFGANG, Ingo; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível".* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 111-147.

BERCOVICI, Gilberto. "Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do papel do Estado". In: BUCCI, Maria Paula Dallari, (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.* São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-161.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos.* 8.ª ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2004,

MORAES, Guilherme Peñade. *Curso de Direito Constitucional***.** 8.ª ed. São Paulo: Gen Atlas, 2016. 911 p.

II Congresso_Livro.indb 279 28/08/2018 12:44:11

II Congresso_Livro.indb 280 28/08/2018 12:44:11

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS ASSISTENTES SOCIAIS EM PORTUGAL

Rita Carrilho[147]
Francisco Branco[148]

Afiliação: Catholic Research Centre for Individual, Family and Social Wellbeing, Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa.

Resumo: A presente comunicação decorre de uma investigação acerca da *policy practice* (Carrilho, 2018) que procurou compreender qual o nível de envolvimento dos assistentes sociais em Portugal em atividades profissionais visando influenciar as políticas de bem-estar, bem como os fatores potenciadores ou limitadores desse envolvimento.

O apuramento e análise dos dados recolhidos revelaram um baixo nível de envolvimento em atividades de *policy practice* e um desligamento entre os profissionais e as estruturas do sistema político, aferido pela falta de confiança nas instituições, pela perceção de que os responsáveis políticos não consideram a opinião dos Assistentes Sociais e pela fraca participação em movimentos políticos.

Verificando-se uma baixa participação política por parte dos Assistentes Sociais, coloca-se a questão de perceber os impactos que essa fraca participação tem no papel do Serviço Social na capacitação dos utentes para a cidadania. Assim, emergiu da pesquisa referida a questão: de que modo poderão os assistentes sociais motivar os utentes a participar na vida cívica e política de modo a consubstanciar os seus direitos de cidadania, quando os próprios Assistentes Sociais não o fazem?

---

147 Socióloga, Mestre em Serviço Social

148 Doutor em Serviço Social, Professor Associado da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa.

II Congresso_Livro.indb 281 28/08/2018 12:44:11

Atendendo a que noutros países os Assistentes Sociais são um grupo profissional com um maior nível de participação política, quando comparado com o nível de participação médio dos cidadãos em geral, o estudo sugeriu a necessidade de aprofundar a questão da participação política dos Assistentes Sociais em Portugal numa perspetiva comparativa com o nível de participação política dos portugueses em geral.

A hipótese subjacente a este projeto é a de que a um maior envolvimento dos profissionais na esfera política, poderá corresponder a melhoria da qualidade do seu envolvimento no processo das políticas públicas e, eventualmente a diminuição do aparente desligamento entre a natureza política da profissão e o sistema político em que atua.

Palavras-chave: Serviço Social, *policy practice*, participação política

A DIMENSÃO POLÍTICA DO SERVIÇO SOCIAL

Na linha de Amaro (2015), considera-se que a capacidade reflexiva dos profissionais de serviço social e o seu compromisso com os valores da justiça social, da democracia e dos direitos humanos são requisitos essenciais na consonância do serviço social com a matriz fundacional da profissão.

> *O Serviço Social não pode abdicar da sua natureza política, quer enquanto campo de intervenção, quer enquanto escopo de olhar sobre o mundo. Este imaginário político coloca-se quando a profissão se reafirma na defesa de um ideal de justiça social, democracia e realização do potencial individual.* (Amaro, 2015, p. 77)

Esta mesma orientação está inscrita na definição de serviço social aprovada pelas associações profissionais internacionais:

> *"O Serviço Social é uma profissão de intervenção e uma disciplina académica 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*".[149]

[149] Definição aprovada em 2014 pela International Federation of Social Workers (IFSW) e pela International Association of Schools of Social Work (IASSW) em Julho de 2014, em Melbourne, disponibilizada no sítio da Associação dos Profissionais de Serviço Social (http://www.apross.pt/profissao/defini%c3%a7%c3%a3o/)

II Congresso_Livro.indb 282 28/08/2018 12:44:11

O exercício profissional do Serviço Social envolve, com uma relativa independência dos sistemas e contextos sociopolíticos em que a sua atividade profissional se inscreve, escolhas quanto ao projeto societário para a comunidade em que vivem e que se transportam, sem prejuízo de diferentes mediações, na orientação e intencionalidade com que exercem a sua atividade profissional (Payne, 2006).

A *policy practice* é uma dimensão da prática profissional orientada para influenciar a Política Social, procurando potenciar políticas sociais promotoras dos ideais de bem-estar e progresso social, corretoras de injustiças e desigualdades sociais, reaproximando o Serviço Social dos seus valores matriciais. Nas palavras de Mendes "social workers can transform private pain into public issues" (2007, p. 41).

Jansson (2003) defende que o esforço para mudar as políticas deve fazer parte da atuação dos profissionais e que estes se devem centrar na preocupação de influenciar as políticas em prol dos grupos mais desfavorecidos com quem os assistentes sociais trabalham, designando esta ação de "policy advocacy".

Figueira-McDonough (1993) chama a atenção para os efeitos negativos do distanciamento entre os decisores e "policy makers" e os assistentes sociais, enquanto implementadores, e os destinatários das políticas.

No fundo, o interesse pelas questões políticas (*politics domain)*, de um modo geral, facilitará a atuação profissional dirigida às políticas (*policy realm*) que condicionam os públicos com que trabalha.

A participação política (em sentido lato) pode funcionar como motivador para o envolvimento para a prática profissional orientada para as políticas, sendo mais provável que o assistente social que tem experiência de participação política (em partidos, campanhas, movimentos sociais) esteja mais desperto para atuar no sentido de influenciar o campo das políticas sociais enquanto profissional.

OS ASSISTENTES SOCIAIS PORTUGUESES E O AFASTAMENTO DA ESFERA POLÍTICA

O exercício profissional comporta uma dimensão política que mandata os Assistentes Sociais a atuar na esfera política no sentido de influenciarem as políticas para benefício dos públicos com que trabalham e do desenvolvimento da justiça social. O facto de, a partir dos dados revelados pelo inquérito acerca da influência dos profissionais do Serviço Social na Política Social se constatar um certo afastamento dos Assistentes Sociais portugueses face ao quadro político-institucional em que atuam, coloca-nos a questão de procurar

II Congresso_Livro.indb 283 28/08/2018 12:44:11

saber em que medida estarão os Assistentes Sociais a cumprir o mandato político da sua profissão.

O contexto sociopolítico pode constituir um fator de oportunidade para o envolvimento dos profissionais (Gal & Weiss-Gal, 2015). O desligamento entre os profissionais do Serviço Social e as instituições políticas não resulta da falta de oportunidade oferecida pelo sistema político. Pelo contrário, o desligamento dos profissionais face às instituições políticas estará, porventura, a conduzir a que as oportunidades sejam desaproveitadas funcionando como um obstáculo à atuação na esfera política, condição essencial para o desenvolvimento da *policy practice*.

Como já referenciado, os resultados apurados revelaram um desligamento entre os profissionais e as estruturas do sistema político, confirmado pela falta de confiança nas instituições, pela perceção de que os responsáveis políticos não consideram a opinião dos Assistentes Sociais e pela fraca participação em movimentos políticos.

No que diz respeito à confiança nas diferentes instituições envolvidas no processo de produção das políticas sociais, numa escala, de" nenhuma confiança" (1) a "toda a confiança" (5), o nível médio de confiança nas instituições é baixo, situando-se no valor de 2,8. As instituições com maior relevância para desencadear o processo legislativo (Assembleia da República, Governo e Partidos Políticos), são as que registam menores níveis de confiança.

Tabela 1 – Confiança dos Assistentes Sociais nas instituições Políticas, 2017

		Contagem	**% N total da coluna**
Assembleia da República	Nenhuma confiança	39	14,7%
	Pouca Confiança	91	34,3%
	Alguma Confiança	106	40,0%
	Bastante confiança	26	9,8%
	Toda a confiança	3	1,1%
	Total	265	100,0%
Governo	Nenhuma confiança	39	14,7%
	Pouca Confiança	89	33,6%
	Alguma Confiança	102	38,5%
	Bastante confiança	31	11,7%
	Toda a confiança	4	1,5%
	Total	265	100,0%

II Congresso_Livro.indb 284 28/08/2018 12:44:12

		Contagem	% N total da coluna
Câmara Municipal	Nenhuma confiança	11	4,2%
	Pouca Confiança	48	18,1%
	Alguma Confiança	138	52,1%
	Bastante confiança	63	23,8%
	Toda a confiança	5	1,9%
	Total	265	100,0%
Partidos Políticos	Nenhuma confiança	66	24,9%
	Pouca Confiança	107	40,4%
	Alguma Confiança	80	30,2%
	Bastante confiança	12	4,5%
	Toda a confiança	0	0,0%
	Total	265	100,0%
União Europeia	Nenhuma confiança	34	12,8%
	Pouca Confiança	64	24,2%
	Alguma Confiança	125	47,2%
	Bastante confiança	32	12,1%
	Toda a confiança	10	3,8%
	Total	265	100,0%
Instituições e serviços do Setor Social (IPSS, Misericórdias, Mutualidades)	Nenhuma confiança	7	2,6%
	Pouca Confiança	25	9,4%
	Alguma Confiança	111	41,9%
	Bastante confiança	110	41,5%
	Toda a confiança	12	4,5%
	Total	265	100,0%
Outras instituições da sociedade civil (associações de promoção de direitos, movimentos de cidadãos, movimentos de utentes)	Nenhuma confiança	4	1,5%
	Pouca Confiança	21	7,9%
	Alguma Confiança	124	46,8%
	Bastante confiança	99	37,4%
	Toda a confiança	17	6,4%
	Total	265	100,0%

Fonte: Inquérito aos assistentes sociais portugueses sobre o seu envolvimento em atividades de influência das políticas sociais, 2017 (n=265).

A falta de confiança nas instituições com poder legislativo não impede, necessariamente, os assistentes sociais de procurarem influenciar a produção

II Congresso_Livro.indb 285 28/08/2018 12:44:12

das políticas sociais, mas poderá indiciar que, não confiando nas instituições, esta dimensão de atividade profissional, é pouco explorada. Os dados sobre as atividades de *policy practice* confirmam que o contacto com representantes políticos ou instituições políticas é das atividades com menor expressão nas práticas profissionais.

O nível médio de envolvimento em atividades de *policy practice* é baixo (0.47, num intervalo entre 0 e 1), em linha com os resultados de estudos realizados noutros países (Weiss-Gal & Gal, 2013; 2015). Este envolvimento foi analisado a partir de 15 itens (Tabela 2), adaptados dos trabalhos de Verba (Verba, Schlozman, & Brady, 1995), Ritter (Ritter, 2008), (Figueira-Mc-Donough, 1993) e (Gewirtz-Meydan, Weiss-Gal, & Gal, 2016). Estes itens descreviam atividades como iniciativas de contacto com responsáveis políticos para expor opiniões ou solicitar o apoio a determinada posição, o recurso a *media* ou figuras públicas para chamar a atenção para determinada questão, a participação em reuniões institucionais, o envolvimento de colegas, o envolvimento de utentes ou a participação em ações de protesto.

Tabela 2 – Envolvimento dos Assistentes Sociais em Atividades de Policy Practice, 2017

Atividades de policy practice	Sim (n)	Sim %	Não #	Não %	Total (N)
chamar a atenção dos colegas para limitação(ões) ou problema(s) com uma medida de política social	243	91,7%	22	8,3%	265
Analisou e discutiu com os colegas um problema ou política social que afeta os utentes com quem trabalham e formas de defender a necessidade de promover as necessárias alterações?	229	86,4%	36	13,6%	265
Contactou colegas de outras organizações para discutir um determinado problema ou política social que afeta os utentes?	194	73,2%	71	26,8%	265

II Congresso_Livro.indb 286 28/08/2018 12:44:12

Atividades de policy practice	Sim (n)	Sim %	Não #	Não %	Total (N)
Encorajou os utentes a agir de modo a promoverem alterações nas políticas sociais que os afetam?	184	69,4%	81	30,6%	265
Solicitou o feedback dos utentes no que diz respeito ao trabalho da sua organização e a sugestões de melhoria?	173	65,3%	92	34,7%	265
Participou nalguma reunião ou grupo de trabalho promovido pelas autoridades locais para discutir problemas sociais e medidas de política social?	153	57,7%	112	42,3%	265
Participou nalguma iniciativa de uma associação profissional em torno de problemas ou políticas sociais?	105	39,6%	160	60,4%	265
Assinou um abaixo-assinado ou uma petição sobre limitações ou pedidos de alteração de medidas de política social?	101	38,1%	164	61,9%	265
Contacto com político para expor efeitos de políticas	93	35,1%	172	64,9%	265
Desenvolveu algum estudo sobre os problemas ou necessidades da comunidade, ou sobre os programas e políticas, no sentido de aumentar a perceção sobre um determinado problema e a necessidade de alterar as políticas sociais?	90	34,0%	175	66,0%	265
Convite a figura pública para visita a comunidade ou organização	84	31,7%	181	68,3%	265

II Congresso_Livro.indb 287 28/08/2018 12:44:12

Atividades de policy practice	Sim (n)	Sim %	Não #	Não %	Total (N)
Contacto com figura pública para expor problemas	73	27,5%	192	72,5%	265
Denúncia junto dos OCS ou redes sociais	71	26,8%	194	73,2%	265
Contacto com político para apoio em posição sobre política	67	25,3%	198	74,7%	265
Participou numa manifestação sobre medidas de política social?	21	7,9%	244	92,1%	265

Fonte: Inquérito aos assistentes sociais portugueses sobre o seu envolvimento em atividades de influência das políticas sociais, 2017 (n=265).

Como se pode observar, das diversas atividades de *policy practice*, são as que implicam transportar os problemas para a esfera pública, como o recurso a órgãos de comunicação social ou contactos diretos com responsáveis políticos, as que revelam um nível mais baixo de envolvimento por parte dos profissionais. Também as atividades de protesto como as manifestações, são pouco participadas por estes profissionais, em linha com o baixo nível de participação política em movimentos cívicos, sociais ou culturais. As atividades de *policy practice* em que estes profissionais mais se envolvem são as que implicam o relacionamento e a discussão de problemas com os colegas e aquelas em que menos se envolvem são as que implicam uma maior exposição pública e um contacto mais direto com os responsáveis políticos, isto é, aquelas que implicam uma entrada na esfera política. Os resultados são semelhantes aos verificados num estudo sobre assistentes sociais em Israel, que revelou que os assistentes sociais preferem, no que diz respeito à influência das políticas sociais, atuações "nos bastidores" (Gewirtz-Meydan, Weiss-Gal, & Gal, 2016). Esta preferência por atuações com menor exposição pública poderá resultar da fraca preparação académica para as atividades com maior impacto público e político e também dos constrangimentos inerentes aos enquadramentos e culturas organizacionais.

Verificou-se igualmente que os Assistentes Sociais não participam, na sua maioria, em movimentos cívicos, movimentos sociais ou partidos políticos (Tabela 3). A participação partidária é a que concentra maior número de res-

II Congresso_Livro.indb 288 28/08/2018 12:44:12

postas negativas. Seria de esperar que a uma maior participação política correspondesse um maior envolvimento em atividades de *policy practice*. Apesar da fraca participação em qualquer dos tipos de movimento, é novamente nos partidos que recai a maioria das respostas negativas, confirmando o afastamento das instituições políticas também detetado na análise da confiança nas instituições e da perceção da sua eficácia.

Tabela 3 – Participação dos assistentes sociais em movimentos cívicos, sociais e políticos, 2017

		Contagem	% de N válida
Movimentos Cívicos (ex: comissões de utentes, associações de defesa de direitos, movimentos de cidadãos)	Sim	67	25,3%
	Não	198	74,7%
	Total	265	100,0%
Movimentos Sociais (ex: Sindicatos)	Sim	44	16,6%
	Não	221	83,4%
	Total	265	100,0%
Partidos Políticos	Sim	35	13,2%
	Não	230	86,8%
	Total	265	100,0%

Fonte: Inquérito aos assistentes sociais portugueses sobre o seu envolvimento em atividades de influência das políticas sociais, 2017 (n=265).

Os Assistentes Sociais admitem ter capacidade de influenciar as políticas, mas consideram que os responsáveis políticos, isto é, os responsáveis pela elaboração das políticas, não se preocupam em conhecer as posições dos Assistentes Sociais pois 76,2 % consideram que se preocupam pouco ou nada (Tabela 4). Estes resultados estão em linha com a falta de confiança nas instituições políticas manifestada pelos inquiridos.

II Congresso_Livro.indb 289 28/08/2018 12:44:12

Tabela 4 – Preocupação dos responsáveis políticos com posições dos Assistentes Sociais, 2017

		Frequência	%	% válida	% cumulativa
Válido	Nada	73	27,5	27,5	27,5
	Pouco	129	48,7	48,7	76,2
	Alguma preocupação	54	20,4	20,4	96,6
	Bastante	7	2,6	2,6	99,2
	Totalmente	2	,8	,8	100,0
	Total	265	100,0	100,0	

Fonte: Inquérito aos assistentes sociais portugueses sobre o seu envolvimento em atividades de influência das políticas sociais, 2017 (n=265).

Os inquiridos não se identificam com o quadro político-institucional em que são produzidas as políticas públicas em Portugal. Não confiam, no geral, nas instituições com maior relevância para desencadear o processo legislativo (Assembleia da República, Governo e Partidos Políticos) e têm um baixo nível de participação política, em especial o envolvimento partidário.

Considera-se que esta falta de identificação e de participação afasta os profissionais do processo político mais geral, o que dificulta as iniciativas profissionais que possam implicar uma intervenção na esfera política social no âmbito profissional.

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS ASSISTENTES SOCIAIS

Se, conforme alerta Verba (1995), a participação política espelha as desigualdades sociais, o Serviço Social, ao atuar de modo a reduzir essas desigualdades, contribuirá também para a redução da desigualdade na participação política, satisfazendo o ideal democrático de que todos os cidadãos são iguais. Nesta linha, destacamos a posição da Federação Internacional dos Assistentes Sociais, tomada em novembro de 2016, a propósito da fraca participação eleitoral nas eleições presidenciais dos Estados Unidos da América:

> *The role of social workers is facilitating solidarity within families, groups and between groups for the development of systems and structures that are inclusive and respect the dignity of all people. It is therefore natural for us to advocate for the*

II Congresso_Livro.indb 290 28/08/2018 12:44:12

development of active and engaging democratic structures, which support people's participation in decision making.[150]

Estudos sobre a participação política dos assistentes sociais revelaram que os assistentes sociais eram mais participativos do que os cidadãos no seu conjunto (Hamilton & Fauri, 2001; Ritter, 2008). No entanto, o afastamento já demonstrado entre os profissionais e as estruturas do sistema político evidenciado pelos resultados do estudo acerca da *policy practice* dos Assistentes Sociais portugueses, instigam a analisar em que medida esse afastamento se distingue da participação política dos portugueses em geral, se constitui como obstáculo ao desenvolvimento da *policy practice* e de que forma pode ser atenuado.

A participação política pode ser um fator de motivação para a *policy practice.* Sendo certo que a *policy practice* se reporta a um domínio da prática profissional e não de práticas de cidadania, a atuação nas políticas sociais e das políticas públicas em geral está profundamente ligada ao funcionamento do sistema político pelo que é expectável que uma maior participação política facilite a prática profissional de atuação nas políticas sociais: porque revela interesse e motivação, porque aumenta a informação acerca do funcionamento e dos processos, porque aumenta a eficácia da atuação. Um maior envolvimento dos profissionais na arena política, projetando a necessidade de responder aos problemas concretos com que se deparam, poderá melhorar a qualidade do processo das políticas e, eventualmente diminuir o aparente desligamento entre a profissão de natureza política e o sistema político em que atua.

Assim, como linha de aprofundamento do estudo sobre *policy practice* dos assistentes sociais portugueses aqui apresentado em algumas das suas dimensões, se propõe realizar uma pesquisa sobre a participação política (*political participation*) dos assistentes sociais em Portugal com os seguintes objetivos:

α. Apurar o nível e dimensões da participação política dos assistentes sociais portugueses;
β. Compreender os principais fatores que influenciam a participação política dos assistentes sociais portugueses;
χ. Desenvolver uma análise comparativa da participação política dos assistentes sociais portugueses, com os cidadãos portugueses em geral e com a participação dos assistentes sociais noutros países.

150 http://ifsw.org/news/the-social-work-role-in-building-real-democracy/

II Congresso_Livro.indb 291 28/08/2018 12:44:12

BIBLIOGRAFIA

AMARO, I. (2015). Sociedade, Tecnologia e Serviço Social. Em I. Amaro, *Urgências e emergências do serviço social contemporâneo: contributos para a discussão dos fundamentos da profissão* (pp. 29-84). Lisboa: Universidade Católica Editora.

CARRILHO, R. (2018). *O Serviço Social no Processo das Políticas de Bem-Estar – A Prática Profissional de Influência da Política Social.* (Mestrado Dissertação), Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.

FIGUEIRA-MCDONOUGH, J. (1993). "Policy practice: the neglected side of social work intervention". *Social work, 38*(2), 179-188.

GAL, J., & WEISS-GAL, I. (2015). "The 'Why' and the 'How' of policy practice: An eight-country comparison". *British Journal os Social Work, 45 (4)*, pp. 1083-1101.

GEWIRTZ-MEYDAN, A., WEISS-GAL, I., & GAL, J. (2016). "Social Workers Policy Practice in Non-Profit Human Service Organisations in Israel". *British Journal of Social Work*, pp. 1-19.

HOEFER, R. (2013). "Social workers affecting social policy in the US". Em J. -G. GAL, *Social Workers Affecting Social Policy: An international perspective* (pp. 161-182). The Policy Press.

JANSSON, B. S. (2003). *Becoming an effective policy advocate : from policy practice to social justice* (4th ed.). USA: Brooks/Cole.

MENDES, P. (2007). "Social Workers and Social Activism in Victoria, Australia". *Journal of Progressive Human Services, 18*(1), 25-44.

NORRIS, P. (2002). *Democratic phoenix: Reinventing political activism.* Cambridge University Press.

PAYNE, M. (2006). *What is Professional Social Work* (2.ª ed.). Bristol: BASW / Policy Press

RITTER, J. A. (Outubro de 2008). "A National Study Predicting Licensed Social Worker's Levels of Political Participation: The Role of Resources, Psycological Engagement and Recruitment Networks". *Social Work, 53*, 347.

SCHLOZMAN, K., VERBA, S., & BRADY, H. (2010). "Weapon of the strong? participatory inequality and the internet". *8/n.º 2*, 487-509. doi:https://doi.org/10.1017/S1537592710001210

SOLENDER, S. (1958). "Public Social Policy and Social Work Practice". *Social work, 3*(1), 3.

VERBA, S. (2003). "Would the Dream of Political Equality Turn out to Be a Nightmare: perspectives on politics". *1*, pp. 663-679. doi:https://doi.org/10.1017/S1537592703000458

VERBA, S., SCHLOZMAN, K. L., & Brady, H. (1995). *Voice and equality: Civic Voluntarism in american politics.* Cambridge, Mass.: Harvard University.

WEISS-GAL, I., & GAL, J. (2013). "Policy practice in social work: an introduction". Em I. WEISS-GAL, & J. (. GAL, *Social Workers Affecting Social Policy: An international perspective* (pp. 2-16). Bristol: Policy Press.

WEISS-GAL, I., & GAL, J. (2013). *Social Workers Affecting Social Policy:An international perspective* . Bristol: Policy Press.

II Congresso_Livro.indb 292 28/08/2018 12:44:12

QUESTÕES BIOÉTICAS PERANTE A MORTE E O SEU CONTRIBUTO PARA O CONHECIMENTO EM SERVIÇO SOCIAL

Berta Jacinto[151]
Helena Neves Almeida[152]

Afiliação: Universidade Católica Portuguesa e Universidade de Coimbra (Berta Jacinto), Universidade de Coimbra (Helena Neves Almeida)

Resumo: O avanço tecnológico nas mais diversas disciplinas inclusive na medicina proporcionou ao Homem contemporâneo o acesso da superação de doenças agudas, com maior facilidade, e também à vivência continua com doenças crónicas. Este avanço da medicina proporcionou, por um lado, o aumento da esperança média de vida tão desejada mas também à possibilidade de vivências mais prolongadas de doenças crónicas e de um tempo para morrer mais prolongado e, nem sempre com qualidade de vida mas vivenciado à custa de muito sofrimento, seja ele físico e/ou psicológico, tanto da pessoa em fim de vida como para a sua família. Face a esta nova realidade o Assistente Social é chamado a intervir em equipas multidisciplinares direcionadas para desenvolver uma atividade profissional com pessoas em fim de vida. Na intervenção com pessoas em fim de vida caracterizada por vulnerabilidades, anseios, escolhas, angústias, tanto da pessoa que vai morrer como da sua família remetem-nos para questões da complexidade da vida que a bioética propõe estudar e intervir. Assim, o desafio é abrir a discussão, do ponto de vista científico, da bioética para o constructo teórico do Serviço Social, de forma a contribuir para um avanço reflexivo e facilitador do agir do Assistente Social com pessoas em fim de vida.

---

[151] Doutoranda em Serviço Social, Programa Interuniversitário de Doutoramento em Serviço Social.

[152] Doutora em Serviço Social, pela Universidade de Fribourg, Suiça.

II Congresso_Livro.indb 293 28/08/2018 12:44:12

Palavras-chave: Bioética, Morte, Serviço Social

INTRODUÇÃO

Vivemos numa sociedade caracterizada pela evolução tecnológica, tanto da robótica, como da informática, sistemas audiovisuais, na medicina em geral e genética em particular. O desenvolvimento do conhecimento do corpo humano, tanto no campo morfológico, como bioquímico e genético tem permitido conhecer a vulnerabilidade do ser humano. Este conhecimento permite, por um lado, protege-lo pelo contorno do aparecimento de algumas doenças, mas por outro lado, pode provocar a sua destruição. Associado a este desenvolvimento disciplinar assistimos à emancipação de uma sociedade capitalista direcionada para o valor do material e para o valor do trabalho gerador de sentimentos de competitividade e individualismo. Esta conjuntura de desenvolvimento desenfreado proporciona novas realidades e questões que a sociedade não estava preparada para enfrentar.

Assiste-se a um afastamento das ciências empíricas e das ciências humanas perdendo-se a capacidade de auto-reflexão, autocritica e principalmente, perdeu-se a possibilidade de gerar sentido entre elas (Nunes & Nunes, 2004: 615).

Para Van Rensselaer Potter (1975) o ser humano incorria no perigo do afastamento entre as ciências exatas e filantrópicas. Desde a Idade Antiga, que o Homem se preocupa com o questionamento acerca de si mesmo enquanto ser reflexivo. O desenvolvimento desta capacidade auto-reflexiva conduziu a propostas diferenciadas de antropologia filosófica, designadamente interpretações acerca do Homem e da sua especial natureza Satre (1938); Heidegger (1949), Bergson (1889) e Lévinas (1973). Daniel Serrão (s.d.) afirma que a sociologia desenvolve conceitos mais abrangentes sobre o Homem enquanto ser social, a psicologia propõe uma análise dos comportamentos humanos e em conjunto defendem o homem enquanto ser espiritual e constroem um ethos humano.

Nesta contextualização, Van Rensselaer Potter (1975) alerta sobre o perigo do mútuo desconhecimento e afastamento destes dois grupos de ciências – as do corpo e as do espírito. Ao analisar-se estas duas ciências separadamente incorre-se na destruição humana como unidades consubstanciais de corpo e espírito.

1Inserido, neste contexto da sociedade contemporânea, este oncologista propõe, na década de 70, uma ciência que tem como finalidade ser um elo de re-ligação entre as ciências humanas e empíricas. Essa ciência seria a salvação da vida humana, dado que o desenvolvimento científico sem sabedoria pode-

II Congresso_Livro.indb 294 28/08/2018 12:44:12

ria colocar em risco a própria vida terrestre. Surge assim, pela primeira vez o conceito de Bioética (Nunes & Nunes, 2004: 615).

1. A BIOÉTICA

Em 1975, na Alocução Presidencial à reunião plenária da American Association for Cancer Research, Van Rensselaer Potter salienta que a Bioética *deverá constituir-se como uma aproximação cibernética à permanente procura da humanidade para atingir a sabedoria, que defino como o conhecimento da forma de usar todos os conhecimentos para a sobrevivência humana individual e para a melhoria da condição humana*". Por aproximação à cibernética, o autor defende que os conhecimentos sobre o bios e o ethos dos seres humanos devem ser cruzados e influenciarem-se mutuamente de modo a que dos saberes parcelares, reducionistas, surja a verdadeira sabedoria sobre o homem que será a Bioética (Serrão, s. d.).

A Bioética nascia sem um corpo doutrinário e conceptual acabado, dando-lhe um movimento de liberdade, capaz de ir crescendo sem conceitos que a influenciassem. Mas à medida que vai ganhando espaço no discurso sente-se a necessidade de atribuir alguns princípios orientadores (Hossne *et al*, 2010:140).

Pretendendo a Bioética ser uma ligação entre estes dois tipos de ciência, em que medida é que ela é reiterada para o contexto de fim de vida?

A evolução desenfreada da medicina com abusos em experiências humanas demanda a necessidade de definição dos princípios da Bioética.

É em 1978 com a elaboração do Relatório de Belmont, e com a publicação da obra Princípios da ética Biomédica, de Tom Beauchamp e James Childress (1979, 2002) que foram estabelecidos os princípios norteadores da Bioética: o respeito pelas pessoas (autonomia), a não maleficiência, a beneficência e a justiça. Estes princípios que surgiram para colmatar a pesquisa desenfreada em seres humanos, foram ao longo do tempo sendo introduzidos na prática clínica de cuidados de saúde, área em que terão uma importância fulcral devido à tecnologização da ciência (Hossne *et al,* 2010: 140).

Essa evolução tecnológica da medicina permitiu o desenvolvimento, tanto de técnicas e procedimentos, como meios complementares de diagnóstico, que atuam na cura e/ou na prevenção de doenças, assim como, na recuperação de situações limite. Estes avanços permitiram à medicina alcançar um feito tão desejado pelo Homem: o aumento da esperança média de vida. O que seria o maior desejo humano senão o elixir da tão desejada eternidade? Mas, esta ambição apenas afasta do Homem moderno da realidade da morte; porém,

II Congresso_Livro.indb 295 28/08/2018 12:44:12

incorrer na sua inexistência é uma falsa utopia. A medicina consegue, de alguma forma, manusear a vida mas também o tempo de morrer, mas nunca conseguirá dar ao Homem a eternidade.

Leo Pessini (2011), retoma o conceito de Bioética de Potter, e coloca-o no centro da vida humana, incluindo no seu cerne o conceito de dignidade. Leo Pessini aplica o seu conceito de Bioética desde o nascer até ao morrer.

Para Pessini e Barchifontaine (1994, in Boemer, 1997: 33), a bioética atua numa série de disciplinas tratando de problemas únicos. Para além de questões de início e fim de vida, engloba fases intermédias como a morte, o morrer e o doente terminal. Ao abordar o tema da morte confrontamo-nos primeiramente com um conjunto de polémicas e contradições num tema envolto em tabus. Nesta perspetiva, a morte é uma faceta da vida que desafia a eminência de algumas questões éticas em que a Bioética pretende dar resposta. Numa sociedade que pretende camuflar e negar a morte, o doente em fase terminal será ser um marginalizado.

2. DOENTE TERMINAL, BIOÉTICA E REFLEXIVIDADE EM SERVIÇO SOCIAL

Segundo Laureano Santos (1996, in Silva, 2013:64) as pessoas em situação terminal são, muitas vezes, colocadas em salas isoladas, frequentemente com menos instrumentos de vigilância e de intervenção. As equipas terapêuticas fazem observações menos frequentes e quando as fazem estão menos tempo junto com o doente, pensando que, desta forma, se serve melhor o doente iludindo-o e iludindo-se sobre a proximidade da morte. É, provavelmente tão doloroso para o doente em fase terminal esta marginalização, como ser sujeito à obstinação terapêutica. A não aceitação do doente em fase terminal origina intervenções terapêuticas que terão como único resultado um sofrimento acrescido. Os cuidados entram num campo de "Futilidade Diagnóstica e Terapêutica", em que os cuidados prestados são desadequados e inúteis face à situação evolutiva e à irreversibilidade da doença (Piedade, 2004: 12)

Na "certeza" que nada mais poderá ser feito, este afastamento demonstrado pelos técnicos revigora a filosofia médica de resignação à impossibilidade de cura do corpo. Os princípios incluídos na conceção Bioética vêm contrastar com esta postura revelada pela medicina.

Daniel Serrão (2005) elabora uma questão, que de acordo com o desenvolvimento deste texto, é fulcral. "*Nós, que nos consideramos bem equipados com os valores sociais, os grandes pilares da ética social, como a Declaração Universal*

II Congresso_Livro.indb 296 28/08/2018 12:44:12

dos Direitos Humanos e a dos Direitos das Crianças, o que é que somos capazes de fazer pelo sofrimento dos outros?"

É nesta inquietação que se irá recentrar este texto para os princípios defendidos pela Bioética. Milena Piedade (2004:12) enfatiza a necessidade dos profissionais de saúde, virados para o curar, terem de mudar as suas atitudes, de modo a possibilitarem a humanização nesta fase tão delicada da vida.

E os Assistente Sociais? Como têm posicionado a sua prática profissional para os doentes em fase terminal?

Carlos Barros (2012:1) e Chris e Sormanti (1999, in Cortês 2017:60) afirmam que a morte ainda é um aspeto ignorado ou irrelevante, num discurso em que ainda prevalece o silêncio e o fortalecimento da negação acerca dessa problemática. E a comprovar esta realidade há uma ausência dos Assistentes Sociais (AS) nas pesquisas ou práticas multidisciplinares que abordam o assunto. Carlos Barros (*Idem*) acrescenta, que a prática do AS está direcionada no sentido de pensar nos vivos, que o profissional não está preparado para compreender e agir em situações que envolvem a morte e o morrer.

Em que medida é que a bioética se cruza com a prática profissional do AS?

Como defendem Pessini e Barchifontaine (1994, in Boemer, 1997: 33), a bioética atua numa série de disciplinas tratando de problemas únicos. Walsh (2003, in Cortês, 2017:63) sublinha que segundo Csikai e Raymer (2003) o AS, ao trabalhar com doentes em fase terminal deve possuir competências a dois níveis: generalistas e avançadas. Sendo que as avançadas correspondem, por exemplo, "à realização e participação em consultas de Bioética" (*idem*, 63).

Sendo que o Serviço Social assenta numa pluridimensionalidade de perspetivas concetuais associadas à condição humana (Viscarret, 2011:21), chamar a Bioética ao campo disciplinar do conhecimento do Serviço Social será um possível caminho e acréscimo concetual para a prática do AS.

A Bioética possui quatro princípios basilares:

a) O primeiro refere-se ao respeito pelas pessoas (autonomia). Este direito consiste "*no dever de respeitar os direitos, a autonomia e a dignidade de outras pessoas. Dever de autenticidade, honestidade e sinceridade, pois a falsidade é desonrosa"* Thompson *et al* (2004:21, in Piedade, 2004:13). A capacidade de se poder fazer escolhas é um aspeto basilar da ética, em geral, principalmente, no que respeita a decisões relacionadas com problemas no fim de vida (Silva, 2013:66).

   Como salienta Elisabeth Kubler (1996: 20) "*Quando um paciente está gravemente enfermo, em geral é tratado como alguém sem direito a*

II Congresso_Livro.indb 297 28/08/2018 12:44:12

opinar. Quase sempre é outra pessoa quem decide sobre, quando e onde um paciente deverá ser hospitalizado. Custaria tão pouco lembrar-se de que o doente também tem sentimentos, desejos, opiniões e, acima de tudo, o direito de ser ouvido".

Na prática, o princípio de autonomia implica promover o quanto possível comportamentos autónomos, por parte dos doentes, informando-os e assegurando-se que a informação foi bem compreendida de forma a proporcionar uma decisão livre e conscienciosa. Mas a autonomia não poderá ser vista como um princípio absoluto, mas legitimado por outros princípios como o da Justiça (Cabral, 1996, in Silva, 2013:67).

b) O princípio da justiça comporta "*o dever de justiça universal e equidade; dever de tratar as pessoas como fins em si mesmas e nunca simplesmente como um meio para atingir um fim; dever de evitar descriminação, abuso ou exploração das pessoas com base na raça, idade, sexo classe, género ou religião"* (Thompson *et al*, 2004:21, in Piedade, 2004:13). Este princípio defende que todo o ser humano tem igual dignidade, consideração e respeito. Estas questões têm uma maior pertinência, quando nos deparamos com a limitação e escassez recursos disponíveis. Este princípio leva-nos para um dever de equidade que se orienta para um agir, não universal, mas que responda ao cuidado que aquela pessoa tem naquelas circunstâncias específicas. Agir com justiça, é hoje, atender ao que a pessoa precisa, na medida em que ela precisa, no tempo em que ela precisa (Silva, 2013: 67-68).

c) O princípio da maleficência prende-se com a exigência de não fazer mal a outrem no que concerne a males corporais como a dor, doença e até a morte.

Este princípio no juramento hipocrático enunciava que o profissional de saúde jamais usaria os recursos de saúde para prejudicar o doente "*Jamais os usarei para lesá-lo ou prejudica-lo"*, a partir daqui este princípio tem sido um mínimo ético, um dever profissional que se não cumprido, coloca o profissional de saúde numa situação de atuação negligente. Os princípios da maleficência e beneficência foram tratados como um só no tratado de Belmont, mas contém um carácter moral distinto, já que o dever de não causar o mal se torna mais vinculativo do que a exigência de causar o bem. Beauchamp e Childress (in Bessa, 2013: 36) afirmam que "*embora a não maleficência e a beneficência sejam similares e frequentemente tratados na* filosofia moral como não

II Congresso_Livro.indb 298 28/08/2018 12:44:12

sendo nitidamente distinguíveis, combiná-los num mesmo princípio obscurece distinções relevantes"

Concluindo que, "*em geral, as obrigações de não maleficência são mais rigorosas que as obrigações de beneficência; e, em alguns casos, a não maleficência suplanta a beneficência, mesmo que o resultado mais útil seja obtido agindo-se de forma beneficente"*

A título de exemplo, no sentido de facilitar a compreensão, a retirada de sangue para a realização de um diagnóstico pode ocasionar numa hemorragia no local puncionado. Do ponto de vista ético, este dano estará justificado se o benefício esperado com o resultado desse exame for maior que o risco provocado pela retirada de sangue. A intenção do profissional de saúde com qualquer procedimento/intervenção é beneficiar o paciente e não causar-lhe riscos maléficos à sua saúde. No exemplo referido, as consequências do dano são mínimas, não havendo risco de vida. Porém, se o paciente tiver problemas de hemostasia, esse risco será elevado e considerável, capaz de colocar a própria vida do paciente em risco (*Idem*).

d) O princípio da beneficência assenta na obrigação de promover o bem, evitar e remover o mal. O bem traduz-se na garantia da vida, do bem-estar e alívio do sofrimento, dos seus direitos pessoais e no respeito pela dignidade da pessoa. Procurar este bem da pessoa, significa ter uma ação no sentido da proteção de si, da sua vida e da sua humanidade. Este sentido de humanidade poderá significar, a promoção de uma morte serena quando o fim de vida é inevitável (Silva, 2013: 70)

Sendo o projeto ético-político do Serviço Social fundado em valores de defesa da justiça social, o agir profissional do AS está emanado para a defesa dos direitos humanos. A relação entre este profissional afunila-se a partir do momento, que entra no campo profissional da Saúde em geral, e do fim de vida em particular. Um dos desafios do Serviço Social, especificamente direcionado a acompanhar pessoas em fim de vida, é abrir a discussão científica com a bioética. Introduzir no campo teórico da profissão esta temática é sinonimo do reconhecimento da existência de dilemas de vida e sua complexidade em pessoas em fim de vida (Melo, 2009:23-24).

A Bioética incorpora no seu seio conceptual quatro princípios basilares. Princípios esses, que historicamente, foram concebidos para a atuação médica mas que, facilmente, se perceciona a importância da conceptualização na abordagem teórica do Serviço Social.

II Congresso_Livro.indb 299 28/08/2018 12:44:12

Iniciando, pela análise do primeiro princípio da bioética *a autonomia*, na pessoa em fim de vida, é permitir à pessoa soltar-se do poder da submissão. Estando esta pessoa num ciclo de vida tão particular repleto de vulnerabilidades, o trabalho do AS passa pelo acompanhamento da pessoa, no intuito de fazer a mediação entre ela e a equipe médica, no respeito da decisão de querer ou não ter a continuidade de um determinado tratamento, ou por exemplo, de querer ou não estar naquele serviço ou a possibilidade de querer estar em casa. O facto da pessoa em fim de vida estar num período de fragilidade não quer dizer forçosamente estar privado do seu poder decisão e respeito pelas suas escolhas. Trabalhar na defesa, deste princípio, para Volnei Garrafa (2005:129) é a possibilidade da pessoa em fim de vida continuar a aceder aos seus direitos de cidadão, *"a autonomia deve ser fruto de uma conquista pelo direito de decidir e pela possibilidade real do exercício desse direito, não podendo decorrer de mera concessão, como um presente que sem luta que foi ofertado e que, por isso, da mesma forma, pode ser tirado ao sabor da vontade de quem sucedeu".*

O princípio da Justiça é também o objetivo basilar do Serviço Social. Para os AS *"a justiça e a justiça social deverão ser encaradas como as melhores formas de combater a opressão em todas as suas configurações, e como um modelo de desenvolvimento humano mais sustentado a promover o futuro"* (ONU, 1999:33). Reiterando este princípio à pessoa em fim de vida, ele reporta-se à gestão de recursos, pelo facto de estes não serem ilimitados, que segundo Neto (2006:36, in Cortês, 2017: 24) é também uma questão social muito relevante, em que o Serviço Social tem um desempenho ativo no que concerne à promoção da justiça, da equidade e igualdade de acesso. Por fim, os princípios da beneficência e maleficiência que defendem o respeito pelo bem-estar da pessoa, tanto defendido pela saúde, como pelo Serviço Social. O respeito pelo bem-estar da pessoa em fim de vida como pelos seus familiares na superação da dor, quer seja ela física, psíquica ou espiritual.

3. ANÁLISE REFLEXIVA

Iamamoto (1998:20) afirma que *"um dos maiores desafios que o AS vive no presente é desenvolver a sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos, a partir das demandas emergentes".* Esta visibilidade pela luta dos direitos aos cidadãos é uma das características identitárias do Serviço Social, que se torna fulcral quando se exerce uma relação profissional com a pessoa em fim de vida. Historicamente, a práxis do AS decorre das consequências ocorridas devidas à exploração ao

II Congresso_Livro.indb 300 28/08/2018 12:44:12

proletariado, decorrente de um sistema capitalista. A questão social decorrente desta relação entre explorador e explorado permitiam ao AS um agir com pessoas em vulnerabilidade e desigualdade social. Embora o contexto histórico, atual, seja diferente; hoje, o Serviço Social não direciona o seu trabalho apenas para as desigualdades ocorrentes do sistema capitalista mas também nas consequências decorrentes de uma evolução médico tecnológica que proporcionou à Humanidade ter uma maior longevidade mas também, a dificuldade em conseguir morrer. É no sofrimento da pessoa em fim de vida, decorrente de doenças crónicas, que coloca o Ser Humano da contemporaneidade numa posição de grande vulnerabilidade. Nesta, última fase de vida do Ser Humano caracterizada pela posse de doença grave e causadora de debilidades físicas e psíquicas, por vezes, com o intuito de proteção da pessoa em fim de vida, o poder de decisão poderá passar pela família em detrimento do doente. Esta necessidade de proteção por parte dos familiares, e por vezes dos profissionais, podem sugerir sentimentos de apatia ou até de revolta por parte da pessoa em fim de vida que se vê numa encruzilhada em que, para além das capacidades físicas que perdeu, deixa de ser dono da sua vida para passar a receber e acatar ordens. É na consciência desta nova realidade social que a bioética poderá ser um contributo do agir profissional do AS em contexto com a pessoa em fim de vida. Para Luciana Melo (2009:52) *" a bioética supõe a diversidade de conflitos no campo biofísico-social da vida. Compreendemos a bioética como esse espaço contemporâneo de debate e reflexão sobre o homem em relação à sua vida e à dos outros homens, cujas determinações sócio-históricas assinalam valores e atitudes éticas pertinentes à vida"*. Assim, a mesma autora sublinha que direcionar o estudo da bioética ao Serviço Social é *"traduzir à profissão, no esforço de uma interpretação, a conjuntura do debate teórico-ético sobre os dilemas da vida e sua complexidade" (*Melo, 2009:24).

BIBLIOGRAFIA

BARROS, Carlos (2012). "A questão da morte e o Serviço Social". *Saberes & Olhares.*

BEAUCHAMP, T.L. & CHILDRESS, J.F (2002). *Princípios de Ética Biomédica*. (4 ed.) São Paulo: Edições Loyola.

BESSA, Marta Raquel Ribeiro (2013). "A densificação dos princípios da bioética em Portugal – estudo de caso: a atuação do CNECV". *Tese de Mestrado em Direito – Ciências Juridico-Políticas. Faculdade de Direito da Universidade do Porto.*

II Congresso_Livro.indb 301 28/08/2018 12:44:13

BOEMER, Magali Roseira; SAMPAIO, Mauren Alexandra (1997). "O exercício da enfermagem em sua dimensão bioética". *Revista Latino Americana de Enfermagem.* Vol. 5, n.º 2. Pp. 33-38.

CORTÊS, Alexandra Sofia Pedro Ramos (2017). "Da evidência da prática profissional à emergência padronizada de competências: Serviço Social em Cuidados Paliativos". *Doutoramento em Serviço Social.* ISCTE: Instituto Universitário de Lisboa.

GARRAFA, Volonei (2005). "Inclusão Social no Contexto Político da Bioética". *Revista Brasileira de Bioética.* Vol.1, n.º 2. Pp. 122-132.

HOSSNE, William Saad; PESSINI, Leo; Siqueira, José Eduardo de; BARCHIFONTAINE, Christian de Paul de (2010). "Bioética aos 40 anos: reflexões a partir de um tempo de incertezas". *Revista Bioethikos – centro universitário S. Camilo.* Pp. 130-143.

IAMAMOTO, Marilda V. (1998). *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.* São Paulo: Cortez Editora.

KUBLER-ROSS, Elisabeth (1996). *Sobre a Morte e o Morrer.* São Paulo: Martins Fontes.

MELO, Luciana Maria Cavalcante (2009). "Bioética no exercício profissional do Serviço Social: uma análise sob a ótica da ontologia social de Marx". *Tese de Doutorado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.*

NUNES, Cássia Regina Rodrigues; NUNES, Amauri Porto (2004). "Bioética". *Revista Brasileira de Enfermagem.* Vol. 57 Set. Out. Pp. 615-616.

PESSINI, Leo (2011). "Bioética é colocar vida no centro". *Jornada da Bioética.*

PIEDADE, Milena Isabel Lopes (2004). "Aspectos Éticos do final de Vida em Cuidados Paliativos". *Enformação.* Pp. 10-14.

PIEDADE, Milena Isabel Lopes (2004). "Aspectos Éticos do final de Vida em Cuidados Paliativos". *Enformação.* Pp. 10-14.

POTTER, Van Rensselaer (1975). "Humility with Responsibility – A Bioethic for Oncologists: Presidential Address". *CANCER RESEARCH 35*, Pp.2297-2306.

SERRÃO, Daniel (2005). "Ética, Sofrimento e Vida". *XIX Encontro de Filosofia.* http://www.danielserrao.com/gca/index.php?id=181. *[Consultado a 24-06-2018]*

SERRÃO, Daniel. "Utopia e Bioética" (s.d.). http://www.danielserrao.com/gca/index.php?id=122. [Consultado a 22/06/2018].

SILVA, Rubén Alexandre da (2013). "Bioética e Fim de Vida: Princípios éticos – A intervenção do enfermeiro no Fim de Vida". *Percursos*. N.º 28. Pp. 56-76.

The Belmont Report: Ethical Guidelines for the Protection of Human Subjects (1978). Washington: DHEW Publications (OS) 78-0012. https://www.hhs.gov/ohrp/regulations-and-policy/belmont-report/index.html. [Consultado a 24-06-2018]

II Congresso_Livro.indb 302 28/08/2018 12:44:13

SERVIÇO SOCIAL COMUNITÁRIO, PERSPETIVAS CONTEMPORÂNEAS[153]

Hermínia Gonçalves[154]
Jorge M. L. Ferreira[155]

Resumo: A reorganização progressiva dos serviços de providência social está a impulsionar grandes mudanças no campo disciplinar e científico do Serviço Social, que se traduzem numa maior centralidade das práticas comunitárias, desmantelando algumas das ortodoxias que se foram criando no âmbito das teorias críticas, sobre o modo de reencaixar a resposta aos problemas dos públicos e dos assistentes sociais, na relação das práticas individuais com o contexto, local e estrutural, no seguimento das perspetivas críticas pós modernas.

A presente comunicação é resultado de uma investigação que interpretou as teorias da prática de intervenção comunitária de assistentes sociais, a narrativa das visões e dos contextos da prática do Serviço Social local enquadrado em estruturas pluri-institucionais. Esta comunicação centra-se na interpretação dos significados atribuídos à interpretação comunitária contemporânea, a partir da análise de discurso de seis entrevistas e seis grupos focais realizados nos municípios envolvidos pela pesquisa, Porto, Valpaços, Lousada, Santa Maria da Feira, Guimarães e Viana do Castelo.

153 Este trabalho é financiado por: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, na sua componente FEDER, através do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020) [Projeto n.º 006971 (UID/SOC/04011); Referência do Financiamento: POCI-01-0145-FEDER-006971]; e por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, no âmbito do projeto UID/SOC/04011/2013.

154 Doutora em Sociologia pela Universidade de Salamanca (USAL); Professora e Investigadora na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD) e Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (UTAD-CETRAD.

155 Doutor em Serviço Social pelo Instituto Universitário de Lisboa (ICTE_IUL), Professor e Investigador, no ISCTE – IUL e Centro de Investigação e Estudos Sociológicos – Instituto Universitário Lisboa (CIES – IUL

II Congresso_Livro.indb 303 28/08/2018 12:44:13

A Rede Social foi um marco decisivo na repescagem de práticas de Serviço Social comunitário e na reconfiguração de modelos de práticas.

Os discursos reforçam narrativas que aludem à governança, à maior capacidade de articulação e coordenação de recursos, à capacidade de estruturar racionalmente e equacionar a integralidade, à capacidade de coletivização de problemas comuns e de análise da multidimensionalidade dos problemas. Por outro lado, a diversidade de conceções de prática com comunidades e de representações da prática crítica, levou-nos a recuperar fundamentos do Serviço Social com comunidades e teorias da prática para explicitar o potencial do instrumental metodológico do Serviço Social de comunidades na contemporaneidade.

Palavras-chave: Neoliberalismo, Serviço Social Crítico, Serviço Social Comunitário.

1. INTERVENÇÃO COMUNITÁRIA E SERVIÇO SOCIAL

Quando se trata de situar a intervenção comunitária no Serviço Social, embora encontremos antecedentes históricos no legado de Mary Richmond, nomeadamente na instrumentalidade do diagnóstico social, é em Jane Addams que a comunidade é encarada como objeto de investigação-intervenção. O movimento *Hull House* em Chicago emerge precisamente da procura de respostas para os efeito negativos do "novo" modelo social, nas populações marginalizadas. Com Addams a intervenção do Serviço Social não se limitou à formação das classes sociais mais pobres e à partilha de conhecimentos com a elite social envolvida na intervenção comunitária, introduziu conceitos de *empowerment*, reforça a criação de respostas sociais, e parte de uma base etnometodológica, de compreensão da comunidade e de construção de estratégias com a comunidade.

Durante a década de 1920, a organização da comunidade é um trabalho de "coordenação entre grupos" (Ander-Egg, 2003, p. 49), destinado a abordar os problemas específicos da sociedade americana da época, através de instâncias como os conselhos locais para o bem-estar da comunidade que coordenaram os esforços locais. Em 1934 a Conferência Nacional de Trabalho Social (NASW) afirmou o objetivo de promover e manter um ajuste entre os recursos e as necessidades de assistência social, como objetivo da intervenção comunitária (Ander-Egg 2000). Em 1962 o Serviço Social comunitário foi considerado um dos três métodos clássicos do Serviço Social, reconhecido

II Congresso_Livro.indb 304 28/08/2018 12:44:13

como campo disciplinar da prática, pela Associação Nacional de Trabalhadores Sociais Norte Americanos.

Nos últimos anos, no quadro da reforma dos paradigmas de providência pública e das novas políticas, assumem-se responsabilidades mais amplas na articulação do desenvolvimento social com o desenvolvimento económico, que comprometem o Serviço Social. Para Ware (1967) à medida que o planeamento do desenvolvimento inclui os aspectos sociais, nos quais os assistentes sociais têm conhecimentos e competências especiais, o corpo profissional do Serviço Social está convocado a participar ativamente na formação do conteúdo do programa de desenvolvimento e na ligação do conteúdo às pessoas e às comunidades.

O Serviço Social deve pois estar implicado na análise da dimensão coletiva do individuo e na análise da dimensão individual da comunidade De Robertis (2006). Só a intervenção colectiva permite aceder a realidades complexas e dinâmicas da comunidade, pressupondo necessariamente, uma leitura dialéctica, entre as dimensões individuais, grupais e comunitárias.

A conscientização da comunidade é considerada uma das principais funções do Serviço Social comunitário, contemplando quer a atitude de facilitar à comunidade a oportunidade de aprender e compreender a dinâmica da desigualdade social quer a oportunidade de participar nas decisões sobre os "sentidos" prioritários. Com efeito, consciencientizar no sentido de Mullally (2006, 2010) é enquadrar na prática crítica do Serviço Social a conquista de direitos sociais e humanos, o empoderamento coletivo e a participação ativa dos públicos. Para Freire (1971), quando as pessoas são apoiadas através da conscientização, por exemplo sobre diferentes formas de opressão, elas podem gradualmente perceber a realidade pessoal e social, bem como, as contradições do sistema e preparar-se para o empoderamento.

No âmbito da pobreza territorial citando Hoe *et. al* (2017) o conceito de participação comunitária é importante no alívio da pobreza rural, permite capacita-las e encoraja-las, direta ou indiretamente, para a organização de programas de desenvolvimento.

Sintetizando os objetivos do Serviço Social comunitário passam por: a) fornecer à comunidade ou aos setores da comunidade a oportunidade de mobilizar recursos para resolver ou prevenir problemas sociais; b) fornecer meios de interação entre os diferentes setores da comunidade; e, c) proporcionar à comunidade um serviço de planeamento do bem-estar. (Lillo e Rosselló, 2001, pp. 27-28).

II Congresso_Livro.indb 305 28/08/2018 12:44:13

Na proposta de De Robertis e Pascal (2007) de intervenção coletiva na construção de uma visão integral da realidade, explicitando dimensões individuais, grupais e comunitárias, estabelece-se entre o individual e o coletivo uma relação dialética de influências bilaterais, que se descodifica no âmbito da intervenção coletiva, e, incorpora intervenções com grupos e coletivos em determinados territórios (bairro, localidade). Na proposta dos autores, está implícita uma intervenção sobre os contextos do individuo, em tudo similar à intervenção comunitária. Para Twelvetrees (2008) a intervenção comunitária segue a mesma leitura dialética e uma abordagem a problemas comuns, que implica os assistentes sociais num contacto contínuo com a comunidade através dos seus grupos sociais.

A intervenção comunitária no sentido da organização da comunidade, do planeamento estratégico e da ação social, é pois um objectivo profissional do Serviço Social (Twelvetrees, A., 2008: 13-12). Também Rohtman enquadra a ação do Serviço Social nos mesmos objetivos, identificando a existência de três modelos de práticas de intervenção comunitária- desenvolvimento comunitário, ação social e planeamento social.

Marcos teóricas recentes face ao enquadramento do Serviço Social Local em estruturas pluri-institucionais envolvem o Serviço Social num ativismo diferente do ativismo ortodoxo, substituindo os pressupostos de assistência pública centrada no Estado, utópicos face à nova realidade das políticas, por propostas locais contextuais de mudança (Healy, 2001).

2. INTERVENÇÃO COMUNITÁRIA NO QUADRO DAS REDES SOCIAIS: APROXIMAÇÕES E SIGNIFICADOS

A análise do discurso dos assistentes sociais, a partir da entrevista e dos grupos focais, permitiu revisar criticamente as teorias da prática e refletir teórico-metodologicamente o Serviço Social na Rede Social. A narrativa sobre os aspetos da política, sobre o modelo de descentralização e de governabilidade da ação social, explicita perceções de neoliberalismo que condicionam a prática dos assistentes sociais.

Na generalidade os assistentes sociais evidenciam um posicionamento discursivo próximo de perspetivas das teorias críticas, não sendo todavia evidente a sua radicação consciente nessa perspetiva teórica. A crítica às transformações que ocorrem no sistema de providência, que parecem traduzir uma intenção por parte do Estado de recuo face à atitude intervencionista que assumiu nos últimos anos, traduz-se, em discursos de práticas que

II Congresso_Livro.indb 306 28/08/2018 12:44:13

revelam alguma dissonância, isto é, há técnicos que, criticando esta postura do Estado adotam práticas comunitárias e outros que as posicionam como periféricas, face a práticas estruturalistas que consideram centrais na sua profissão. Veja-se o Quadro 1.

Quadro 1. Relação da Descentralização com a renovação do campo profissional

	Reforço do campo da ação social nas autarquias	**Renovação do campo profissional do Serviço Social**
Porto	*As autarquias são as entidades que defendem a qualidade de vida das populações. Os assistentes sociais são muito importantes nesta esfera, desenvolvem uma ação política e técnica* (...) *muito reforçada pela descentralização de competências* (...) *Por outro lado, a pressão das populações e os calendários eleitorais são o principal motor da ação municipal no campo social* (...) E1	*Há mais preocupação com o enfoque comunitário* (...). *Na verdade a Rede muda o paradigma de intervenção social, agora há mais proximidade, mais planeamento estratégico, mais intervenção comunitária* (...). *Se são os assistentes sociais que estão a alavancar?! Tenho dúvidas... estas matérias estão muito alocadas ao poder político. Será contudo inquestionável que os AS têm impulsionado outro tipo de intervenções...mais globais, mais enraizadas e também mais estruturadas.* E1
Valpaços	*Muita da ação (da ação social autárquica) estava circunscrita à habitação e a projetos. Com a descentralização reforça-se a intervenção das autarquias em vários domínios da ação social* (...) *mais do que o quadro de competências e do que a rede Social, o interesse dos autarcas e a pressão das populações* (...). E2	(...) *Há mais preocupação com o enfoque comunitário, ler e interpretar o território, criar respostas para os problemas sociais... a coordenação da ação social local.* E2

II Congresso_Livro.indb 307 28/08/2018 12:44:13

	Reforço do campo da ação social nas autarquias	**Renovação do campo profissional do Serviço Social**
Santa Maria da Feira	*As autarquias têm hoje muitas mais atribuições e competências o que implica claramente o Serviço Social numa intervenção comprometida com o território. Ao longo de vários anos, desde o pós 25 de Abril as autarquias ficaram dependentes de uma regulamentação específica e da transferência de recursos financeiros da administração central.* (...) *Também há mais pressão em resultados... os novos perfis de públicos são mais exigentes e as políticas também impõem procedimentos de gestão e de projetos.*(...) E3	*Há mais preocupação com a intervenção comunitária* (...) *uma preocupação sistémica, articulamos mais e temos outras abordagens.* (...) *Os assistentes sociais acompanham a evolução do quadro autárquico das políticas sociais e da ciência, hoje há um conhecimento maior dos problemas sociais e uma procura das causas.* (...) *vamos muito além daquilo que são as competências formais duma autarquia. Temos um orçamento próprio, um pacote financeiro para a ação social e uma filosofia de intervenção comprometida com as pessoas* (...). *A rede veio obrigar a pensar o território, com as suas fragilidades e forças* (...). E3
Lousada	*A alteração nas políticas sociais, os seus novos formatos (parceria) e a descentralização de competências desde a lei 159/99* (...) *intensificou e esclareceu as competências da autarquias* (...) E4	*Hoje a função dos assistentes sociais nas autarquias é vital. Estes técnicos estão de facto a mudar a sua forma de intervenção... têm muito mais atenção com as metodologias e com as novas formas de fazer a intervenção... muito atentos ao trabalho em rede, aos diagnósticos e aos planos de trabalho.* (...) *Acho que hoje o papel do AS é mais valorizado pela esfera política.* (...) (...) *assumem muito esta abordagem de desenvolvimento comunitário.* (...) E4
Guimarães	(...) *Sou completamente a favor da transferência de competências de ação social para as autarquias, pela proximidade que as autarquias detém em relação ao território e por outro lado, porque esta nova orgânica da ação social acaba por evitar duplicações de funções* (...) *num pressuposto de ativação de atores locais... a coordenação interinstitucional das estruturas do concelho, o estabelecimento de prioridades e as decisões acordadas* (...) E5	(...) *a rede veio reforçar o trabalho intercolaborativo.*(...) *uma descodificação* (dos problemas) *que ganha substância quando se envolvem assistentes sociais* (...) *ajudam a racionalizar... têm muita sensibilidade para uma comunicação não verbal, que fornece um tipo de informação sensorial.* E5

II Congresso_Livro.indb 308 28/08/2018 12:44:13

	Reforço do campo da ação social nas autarquias	Renovação do campo profissional do Serviço Social
Viana do Castelo	*As competências de ação social estavam muito concentradas na Segurança Social (...) foram descentralizadas e a intervenção das autarquias é hoje mais abrangente... Contudo há cerca de 15-20 as Câmaras Municipais foram desafiadas a ser mais ativas, com mais projetos na área social, o que também reforçou os quadros técnicos. Os problemas e a pressão das pessoas também contribui.* E6	*Este modelo foi decisivo para reforçar o espaço da autarquia e do Serviço Social com comunidades. O Serviço Social assume um modus operandi e a intuição de encontrar respostas cujos problemas não se enquadrem dentro das políticas que estão programadas (...) uma intervenção comunitária, que nos anos 90 ainda eram pensados muito setorialmente" Ganhamos uma capacidade de agir, funcional e tecnicamente! Temos mais facilidade de articulação e decisão conjunta e temos mais capacidade técnica de planeamento.* E6

Fonte: Elaboração própria

A política Rede Social é um marco decisivo na repescagem de práticas de Serviço Social comunitário, a partir de um enquadramento municipal em estruturas pluri-institucionais, contribui para a reconfiguração de práticas de Serviço Social comunitário, mais organizadas e estruturadas de acordo com um sentido de prioridades construído coletivamente, tendencialmente sistémico e integrado. A capacidade acrescida de agir coletivamente resulta da lógica de funcionamento das estruturas pluri-institucionais, onde se enquadra o próprio Serviço Social.

A narrativa de virtualidades, Quadro 2., destaca capacidades de articulação e coordenação de recursos, de definição racional e estratégica da ação social local, de integralidade da intervenção social, de maior tendência para uma intervenção comunitária a parir de uma ideia de coletivização dos problemas.

II Congresso_Livro.indb 309 28/08/2018 12:44:13

Quadro 2. Virtualidade atingidas

	Discursos relevantes dos Grupos Focais	Ideias centrais
Porto	*Na verdade a Rede agrega instituições do concelho, serviços públicos e privados de vários setores e até a academia...é mais fácil articular análises e recursos.* (...) *É preciso que os AS percebam, para trabalhar o individuo é preciso desenvolver o contexto e vice versa* (...). E1GF1	Articulação e coordenação facilitada Coletivização de problemas comuns
Valpaços	*A Rede Social* (...) *é um trabalho da autarquia, que depois mobiliza outras instituições.* (...) *Foi muito importante para a análise multidimensional dos problemas sociais do concelho, implicou a autarquia através dos AS, na construção de políticas sociais municipais de intervenção comunitária* (...) E2GF2	Articulação e coordenação facilitada Análise da multidimensionalidade dos problemas sociais Construção de políticas territoriais
Santa Maria da Feira	*Conseguimos alargar o experto de atores trazendo atores que não estavam habituados a trabalhar a área social, levando-os a assumir estas políticas como práticas de trabalho.* (...) *O programa Rede Social veio de alguma forma uniformizar estas práticas de Serviço Social autárquico, no sentido de uma maior articulação, integração e parceria.* (...) E5GF3	Articulação e coordenação facilitada Construção de políticas territoriais Maior estruturação da ação social local
Lousada	(...) *um novo tipo de parceria entre entidades públicas e privadas, parceiros de ação social e de outros sectores, incluindo o económico, para atuar no território de forma integrada.* (...) *a igualdade entre parceiros pressupunha consensualização dos objetivos e concertação das ações entre os diferentes agentes locais. E10GF4* (...).	Articulação e coordenação facilitada Capacidade acrescida de integralidade Processos de decisão concertados no local

II Congresso_Livro.indb 310 28/08/2018 12:44:13

	Discursos relevantes dos Grupos Focais	Ideias centrais
Guimarães	(A Rede) *Faz sentar todos os serviços do território à volta da mesa... tem a missão muito importante de ter diagnósticos e planos de trabalho e de contribuir para a coordenação de recursos e responsabilidades.* (...) *A rede não atua diretamente... bebe a informação que lhe é transmitida pelos gestores de caso quando planifica estratégias.* E4 GF5	Articulação e coordenação facilitada Coletivização de problemas comuns Construção de políticas territoriais
Viana do Castelo	*A ação social local mudou muito nos últimos anos, é tudo mais estruturado localmente, os processos, apesar de tudo, são mais participados, porque na rede estão as instituições do concelho*(...) *congregou técnicos de várias instituições* (...) *Penso que o facto de os técnicos terem funções principais na sua instituição, muito ligadas ao indivíduo, não tem facilitado o treino de outras abordagens (comunitárias).* E2GF6	Articulação e coordenação facilitada Maior estruturação da ação social local Coletivização de problemas comuns

Fonte: Elaboração própria

Problemas coletivizados como o envelhecimento e a dependência a para com os problemas socioeconómicos como o desemprego, seguidos dos problemas de integração e interação entre etnias diferentes, consumos aditivos, violência doméstica, sem abrigo e igualdade de género, estão entre os grupos sociais abrangidos na abordagem comunitária da Rede Social.

A narrativa da abordagem da Rede Social destaca a intervenção por projetos a partir da aplicação de um procedimento operativo de diagnóstico, planeamento, intervenção e avaliação, a par com o uso de metodologias de governança, trabalho em rede, em parceria, de articulação e coordenação de recursos.

Há evidências de uma ação técnica, que delimita campos de intervenção prioritários e equaciona respostas reabilitativas, preventivas, de sociabilidade, relacionais, formativas, económicas, e culturais, e, segue aplicando procedimentos metodológicos de investigação-intervenção, ao abrigo dos projetos ou da organização de respostas comunitárias. Esta representação da ação técnica, surge, no conjunto dos entrevistados, no topo do ranking, com o mesmo

II Congresso_Livro.indb 311 28/08/2018 12:44:13

número de referências, do trabalho em parceria, da metodologia de projeto e da comunicação com os públicos.

Há evidências de uma ação ética e política que surge fundamentada em discursos de mediação, de governança, de decisão, de trabalho interinstitucional e inter nível territorial, de advocacia e de garantia de direitos. Todavia, há registos de uma narrativa que considera que a ação política e ética não está totalmente atingida.

Há evidências de discursos que apontam para processos comunicacionais com públicos escassos. Para os assistentes sociais não há uma comunicação estruturada, que acompanhe o processo- conceção, execução e avaliação dos processos locais.

Há evidências de uma visão integrada do social limitada. Nos discursos não se incluem como dimensões da integralidade, nem os processos produtivos e de inserção laboral, nem os processos subjetivos de construção de "sentidos" para a ação.

Evidenciam-se "modelos" de práticas de organização comunitária, de planeamento e de ação social a partir de projetos, Quadro 3.

Quadro 3. Representação de "modelos" de práticas

	Organização Comunitária	Planeamento Social
Porto	*Digamos que a rede social acabou por implicar o desenvolvimento de unidades operacionais temáticas* (...) *Hoje temos grupos de trabalho para séniores, crianças em risco, populações vulneráveis... que servem para articular, coordenando as tais competências de uns e de outros, para promover algumas atividades em conjunto. E1*	(...) *há mais planeamento estratégico intersectorial* (...) *a Rede foi implicando a mobilização de novas competências técnicas e a conceção de políticas sociais municipais de intervenção comunitária, no sentido da resposta aos problemas do território. Nesse processo, os assistentes sociais têm tido, sem dúvida, um papel de destaque.* (...) *GF1*
Valpaços	*A organização de atividades, os projetos* (...) *a mobilização de atores e uma procura constante de respostas aos problemas locais.* (...) *A coordenação das parcerias* (...) *a tónica é a atuação na pobreza por isso atuamos com vários públicos.* (...). *E2*	(...) *Apesar de não termos um planeamento atualizado (PDS)* (...) *nos projetos fazemos uma conceção participada e temos a preocupação de coordenar os recursos que existem. A relação de ajuda implica cada vez mais a interpretação do contexto.* (...) *há preocupação com os diagnósticos e com a articulação de recursos!* GF2

II Congresso_Livro.indb 312 28/08/2018 12:44:13

	Organização Comunitária	Planeamento Social
Santa Maria da Feira	*A partir daqui (Fóruns) criam-se grupos de trabalho e estabelecem-se as ligações com a equipa técnica operativa da Rede.* (...) *A deslocalização dos serviços coletivos às Freguesias, em itinerância e rotatividade, são um exemplo da organização comunitária. Num pressuposto de proximidade* (...) *deslocalizam-se os serviços. E3*	*Construção coletiva de diagnósticos e planos de trabalho, a gestão dos recursos. Parte-se de um pressuposto de que é necessário coordenar melhor os recursos* (...) *esta ideia acaba por ter muitos seguidores, desde logo, porque todos concordamos que a partir de um trabalho conjunto se conseguem entendimentos mais globais dos problemas complexos, que a ação social enfrenta hoje.* GF3
Lousada	*Através dos grupos de trabalho, envolvendo instituições diretamente ligados à temática.* (...) *Já colocamos a funcionar grupos de trabalho que são uma plataforma de negociação e articulação entre as competências públicas, da administração central e local e, as competências das IPSS, que nesta área prestam um serviço de apoio social muito importante.* E4	*Com o objetivo claro de planificação da ação social do município, instituíram-se algumas práticas e alguns modelos, que contam com a colaboração dos AS e de outros técnicos de intervenção social do concelho. (...) O trabalho da rede é uma dinâmica interinstitucional de planeamento estratégico, que ainda está muito circunscrita ao sector social, pelo que o carácter integrado e comunitário é um desafio para os próximos anos.* EGF4
Guimarães	*Se há estrutura onde, apesar de tudo, se permite uma maior liberdade de atuação no sentido de um trabalho comunitário com as populações, é nas autarquias.* (...). *Organizamo-nos dinamizando Comissões de Freguesia e grupos temáticos por áreas de intervenção, infância e juventude, envelhecimento, deficiência, família e comunidade, qualificação e emprego, as entidades integram estes grupos.* E5	*A coordenação e monitorização integrada de todas as respostas deve estar alocada a este trabalho da rede social* (...) *um trabalho de reflexão estratégica que permite pensar o local.* (...) *pode ter vários âmbitos de atuação, muitos dos quais não são implementados diretamente pela rede* (...) *uma estrutura como a rede serve para planear os eixos centrais de desenvolvimento e coesão sócio territorial. GF5*

II Congresso_Livro.indb 313 28/08/2018 12:44:13

	Organização Comunitária	Planeamento Social
Viana do Castelo	(...) *Definimos políticas e respostas locais de acordo com os problemas e com a falta de respostas nesta ou naquela área. Temos muito espaço para ações decididas localmente.* (...) *a possibilidade de trabalhar a comunidade a partir de determinados grupos sociais, por exemplo o envelhecimento.* E6	*A rede criou um dispositivo articulação e de certa forma um método de trabalho para o Serviço Social. Embora nunca tenha pensado muito nisso, acho que a Rede traz uma proposta de trabalho comunitário muito importante para os territórios!* (...) *O programa propõe um planeamento participado* (...). GF6

Fonte: Elaboração própria

Os discursos revelam representações e quotidianos de práticas de intervenção comunitária com referências à organização comunitária de respostas, ao planeamento estratégico e a alguns projetos de ação social centrados em grupos sociais que representam a coletivização local do problema. Os discursos destacam a rede como "dispositivo de articulação" e "método de trabalho para o Serviço Social" GF6. " Uma dinâmica interinstitucional de planeamento estratégico" GF4, que perspetiva também a "coordenação e monitorização integrada de todas as respostas e (...) um trabalho de reflexão estratégica que permite pensar o local.(...)" GF5. Com efeito, a narrativa reforça a ideia de que "a Rede foi implicando a mobilização de novas competências técnicas." GF1

3. CONCLUSÃO

A intervenção comunitária é uma prioridade no Serviço Social do séc. XXI, tanto nos países desenvolvidos como nos países em vias de desenvolvimento, de modo a não ignorarmos a imprescindibilidade de mudanças estruturais importantes no contexto político e local, ao abrigo da procura de modelos alternativos de proteção social Healy (2001).

A definição de uma política de bem-estar publico implica o Serviço Social numa ação técnica, ética e política, que, recorra a vários métodos e aborde os três níveis de intervenção clássicos- individuo, família e grupos e comunidade. É imprescindível articular a dimensão individual e comunitária na organização de propostas sistémicas, integradas e criticas, pós-estruturalistas. É fundamental mobilizar as informações que decorrem do contato com os públicos dos

II Congresso_Livro.indb 314 28/08/2018 12:44:13

assistentes sociais na construção da ação coletiva. A intervenção por projeto, a governança, o trabalho de parceria, a comunicação com a comunidade e com os *stakeholders,* a ação técnica de intervenção integrada, que delimita campos de intervenção e equaciona respostas reabilitativas, preventivas de sociabilidade, relacionais, formativas e, a ação ética e política de medição para a garantia de direitos humanos, comunitários e de enquadramento nos sistemas de apoio universais, a par com, ações de apoio na emergência nas falhas do sistema formal e, ações de empoderamento e de conscientização dos públicos, são dinâmicas de práticas de Serviço Social comunitário na contemporaneidade.

É dominante a narrativa que expõe uma postura coincidente com a prática sistémica e crítica, apesar de ressaltarem discursos vagos relativamente à noção de sistema e de prática crítica.

Será importante, articular abordagens de conscientização dos públicos e de estabilização estrutural da matriz de resposta, típicas das perspetivas críticas, com abordagens de reforço da narrativa dos públicos e de análise do contexto histórico dos serviços sociais a partir do contexto local e contextual, típicas das perspetivas críticas pós-estruturais. A matriz de intervenção deve pois valorizar ao mesmo tempo, os fatores estruturais, donde se supõe que estejam as causas do problema, os fatores subjetivos, donde radicam as formas de o sentir, e, os fatores endógenos ao projeto profissional, que se devem traduzir numa base de conhecimento profissional forte.

4. BIBLIOGRAFIA

ANDER-EGG, E. (2000). *Metodologia y practica del desarrollo de la comunidad: el método de desarrollo de la comunidad.* Coleción política, servicios e trabajo social. ELumen Hvmanitas. Buenos Aires.

WARE, C. (1967). "The Role of the Social Worker in Community Development". Em: *Internatinal social work*. First Published October 1. Research Article. Vol 10. Issue 4.

DE ROBERTIS, C. (2006). *Metodologia de la intervencion en trabajo social.* 1.ª Ed. Buenos Aires : Lumen – Humanitas.

DE ROBERTIS, C; PASCAL A. (2007). *La intervención colectiva en trabajo social. La acción con grupos y comunidades*. Lumen-Humanitas Buenos Aires.

FREIRE, P. (1971). *Pedagogy of the oppressed.* Seabury Press. New York.

HOE, K.; WAHAB, H.; BAKAR, S.; ISLAM, M. (2017). "Community participation for rural poverty alleviation: A case of the Iban community in Malaysia". Em: *International Social Work* . Sage. Pp. 1-19. DOI: 10.1177/0020872816673890 isw.sagepub.com

II Congresso_Livro.indb 315 28/08/2018 12:44:13

MULLALY, B (2006). *The new structural social work.* 3.ª edição. Oxford University Press. ISBN 9780195419061

MULLALY, B. (2010). *Challenging oppression and confronting privilege.* 2.ª ed.. NY: Oxford University Press. New York.

LILLO, N. e Roselló, E. (2001). *Manual para el trabajo social comunitario*. Narcea Ediciones. Madrid.

HEALY, K. (2001). *Trabajo social perspetivas contemporâneas.* Edições Morata e Fundación Paideia. Madrid.

TWELVETREES, A. (2008). *Community work.* Palgrave Macmillan. New York.

II Congresso_Livro.indb 316 28/08/2018 12:44:13

DO DESENVOLVIMENTO/CRESCIMENTO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL – CONEXÕES ENTRE DESENVOLVIMENTO LOCAL E O GLOBAL

Aida Ferreira[156]

Filiação: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Resumo: A presente comunicação tem como objetivo abordar o percurso das noções sobre o desenvolvimento numa perspetiva histórica, referenciando a importância de organizações supranacionais, situando-as no tempo e nos seus objetivos a nível macro, implicando o desenvolvimento conotado com o crescimento económico e a ambiguidade do desenvolvimento social, quando há dependência dos países mais desenvolvidos relativamente aos países em desenvolvimento. Abordam-se algumas teorias explicativas da relação entre o global e o local. Ao nível de cada Estado Nação subsistem desigualdades territoriais que levam a vários tipos de intervenção circunsrita a um espaço territorial, entre os quais o desenvolvimento local. Quanto a esta forma de abordagem, vários autores apresentam diferentes perspetivas que vão desde a influência das estruturas nacionais e regionais incluindo as políticas sociais, até ao predomínio fundamental da participação ativa ao nível das decisões das populações que sentem os problemas.

Palavras-chave: desenvolvimento/crescimento, desenvolvimento social, desenvolvimento local.

[156] Doutorada em Serviço Social. Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.

II Congresso_Livro.indb 317 28/08/2018 12:44:14

DESENVOLVIMENTO/CRESCIMENTO

A noção de desenvolvimento inclui para alguns autores, representações históricas longínquas, mas para outros, assenta em perspetivas mais recentes, não havendo, portanto uniformidade de pontos de vista. Historicamente, Payne (2002) e Souza (1991), defendem que alguns países europeus iniciaram um processo de desenvolvimento a partir do século XVIII, enquanto outros só o protagonizaram no século XX. Para os primeiros, o desenvolvimento liga-se aos fenómenos da industrialização e consequentemente do desenvolvimento urbano nos países ocidentais com a primeira grande iniciativa em Inglaterra, significando fundamentalmente desenvolvimento económico e crescimento do produto interno bruto (PIB) através da produção e consumo. Para os segundos, o desenvolvimento tem a sua expressão nos anos 40 do século XX e, sobretudo após o ano de 1944, com a Conferência Monetária e Financeira Internacional das Nações Unidas realizada na cidade de Bretton Woods com a presença de 44 países.

Anteriormente, a Carta do Atlântico (14 de agosto de 1941) no seu artigo 5.º afirmava que os países representados "*desejam realizar entre todas as nações a colaboração mais completa no domínio da economia, com o fim de assegurar a todos a melhoria de condições de trabalho, o progresso económico e a proteção social.*"

Pretendia-se, a partir dos países mais desenvolvidos, financiar o desenvolvimento das nações mais pobres. Nas conferências de Bretton Woods previa-se a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) (criado em 1945) e do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), (uma das instituições que compõe o Banco Mundial, criado em 1945, sendo a outra, também conotada com o desenvolvimento, a Associação Internacional do Desenvolvimento (AID)). O Banco Mundial (BM) concede empréstimos a países em desenvolvimento em programas de capital. O FMI e o BM tinham como objetivo a garantia de estabilidade do sistema financeiro internacional e o estímulo do crescimento económico para que o desenvolvimento tivesse lugar. Com a criação destas organizações internacionais, o discurso do desenvolvimento passa dos países dominantes para as instituições criadas.

II Congresso_Livro.indb 318 28/08/2018 12:44:14

Em 1969 o Relatório de Pearson[157] faz uma revisão da história da cooperação internacional e conclui que as "*as relações de desenvolvimento, constituem a alma da política de ajuda eficiente*" e ainda, que "*os países pobres do mundo optaram pelo desenvolvimento, não importa o que se faça ou o que se deixe de fazer no plano internacional. Eles estão resolvidos a perseguir uma vida melhor para si mesmos e os seus descendentes."* Há nesta conclusão a aceitação de medidas exteriores para o aumento do nível de vida dos países pobres seja em que moldes for.

Passados vinte anos após a Conferência de Bretton Woods, os organismos envolvidos adquiriram condições empíricas (capital econômico, social e científico) para realizar atividades de apoio e fomento técnico e financeiro visando a promoção do desenvolvimento ao nível da escala internacional. Ao mesmo tempo, ganharam apoio dos países desenvolvidos que viam na agenda de desenvolvimento uma estratégia para lidar com as desigualdades econômicas. O campo de desenvolvimento internacional tomou como referência os padrões estabelecidos em Bretton Woods e gradualmente consolidou-se como um arranjo institucional coletivo, passando a lidar com questões mais complexas.

Porém, análises posteriores (Gemini, 2012) concluem que as agendas criadas a partir dessa altura pelo BM e pela ONU têm um *modus operandi* muito diferenciado que se repercute na ajuda aos países em desenvolvimento. A ONU apresenta uma conceção aberta de desenvolvimento, "mais humana" sobre as demandas do Terceiro Mundo, pois tem em conta os problemas da pobreza, dispõe de técnicas e pessoal qualificado, mas de muito menos recursos económicos que o BM. Este incorpora e molda o discurso sobre a pobreza "à sua maneira, conforme sua cesta de capitais económicos, científicos e, sobretudo, morais." O BM ditava as regras do jogo impondo a sua *doxa* de desenvolvimento através dos ajustes estruturais. Neste sentido, alterou a visão sobre as questões do desenvolvimento, embora este continuasse do domínio internacional a solução teria que ser encontrada nas reformas "domésticas" de cada Estado, não havendo assim lugar para reivindicações dos países considerados do Terceiro Mundo.

A distinção entre desenvolvimento e crescimento económico tem sido alvo de debates académicos, sobretudo na sequência da II Guerra Mundial, não havendo convergência de pontos de vista. No entanto, é geralmente aceite o

[157] O Relatório toma o nome do ex-primeiro ministro, Lester Bowles Pearson do Canadá, prémio Nobel da Paz em 1957. Durante dois anos reuniu especialistas para a elaboração de um estudo sobre a análise "da história recente da cooperação internacional para o desenvolvimento, com vistas a formular conclusões e recomendações acerca da cooperação para as próximas décadas." O Relatório Final foi divulgado após onze meses.

II Congresso_Livro.indb 319 28/08/2018 12:44:14

fato de não poder haver desenvolvimento sem crescimento económico. Mas nem sempre o crescimento económico significa melhoria do bem estar das populações abrangidas, aos níveis de indicadores fundamentais como o rendimento, alimentação saúde, educação e habitação.

Como afirma Sonntag (1994) o desenvolvimento adquiriu importância nos últimos anos da II Grande Guerra Mundial com a Carta das Nações Unidas em Abril de 1945, na Conferência de São Francisco e a criação da ONU no mesmo ano, composta por 51 países. É, portanto um conceito relativamente recente que emergiu no quadro da descolonização, com vastas regiões apelidadas de Terceiro Mundo, e com os esforços desenvolvidos no sentido de uma nova ordem mundial. Pretendia-se no domínio político, apaziguar os conflitos, e, no domínio económico e social garantir aos países participantes condições de maior igualdade e bem estar, no sentido do progresso das populações, o que foi considerado na época, uma das condições prévias à paz.

O mesmo autor regista também, que do ponto de vista das ideias sociais económicas e políticas, é interessante assinalar que até à grande crise do final dos anos 30, a economia política clássica, cujas teses eram levadas ao extremo do neo-classisissismo e da sociologia positivista, o capitalismo mundial era apresentado como um sistema que evoluía por si mesmo, graças à auto regulação isto é, graças à "mão invisível" de Adam Smith. As sociedades não integradas nesse sistema eram objecto de estudos antropológicos, de que resultava a afirmação de uma dualidade económica: sistema rural e sistema urbano, vistos como pólos opostos. Apesar dessa constatação, as sociedades não integradas eram relegadas para um processo de modernização, onde se esperava que a evolução sócio-cultural da humanidade e a civilização burguesa, espelho de todas as nações, seriam reconhecidas mais cedo ou mais tarde. Era a célebre fórmula de Max Weber sobre a racionalidade ocidental, como destino inexorável de toda a humanidade (Ferreira, 2013).

O grande contributo de Sonntag foi a criação de uma primeira teoria global do desenvolvimento no quadro institucional da Comissão Económica para a América Latina[158] (CEPAL) durante a segunda metade dos anos 40 sob a égide da Carta das Nações Unidas e do Conselho Económico e Social que procuravam coordenar os trabalhos de promoção do desenvolvimento dos povos.

A doutrina assentava fundamentalmente em duas grandes fontes: por um lado, a prespetiva de Keynes entendida como uma "teoria dinâmica da economia". Por outro lado, as experiências dos países latino-americanos que

158 Sonntag, esclarece em nota, que foi mais tarde designada por *Commission économique pour l'Amerique latine et les Caraíbes.*

II Congresso_Livro.indb 320 28/08/2018 12:44:14

tinham atingido certo nível de desenvolvimento capitalista através da "industrialização precoce" nos finais do século XIX e após a expansão do sistema mundial depois da crise dos anos 30. Os estudos constituíram-se como obras fundamentais sobre os problemas do mundo subdesenvolvido. Uma das obras célebres foi a de Josué de Castro (1948-52)[159]. Surgiram, no entanto críticas a estes estudos por se considerar que eles eram importados das teorias do sistema mundial. Sonntag afirma que as formulações feitas tinham relação com os contextos sobre os quais foram elaboradas, isto é, a realidade da América Latina e a sua relação com o mundo exterior.

A teoria da CEPAL registava duas dimensões: a) o subdesenvolvimento da América Latina é colocado na perspetiva do sistema mundial; b) as distorções no plano interno são devidas ao sistema de monoprodução que impedia uma taxa de expansão suficiente.

Há assim nesta análise constitutiva da teoria do desenvolvimento, outra teoria subjacente a designada "Teoria do Sistema Mundo"[160], uma conexão entre os países do centro dominantes que asseguram os bens manufaturados, e os países considerados da periferia que exportam bens primários, agrícolas, minerais, cujo resultado de troca provoca um desequilíbrio e uma repartição desigual do ponto de vista da economia. Consequentemente, a médio e longo prazo surge a dependência dos segundos relativamente aos primeiros.

A teoria elaborada pela CEPAL durante décadas foi avaliada nos anos 70 tendo-se inferido que tinha havido várias fraquezas e ingenuidades. Concluíram finalmente, entre outros aspetos, que os países desenvolvidos cooperam com os países subdesenvolvidos, na medida em que essa cooperação é benéfica aos países desenvolvidos. Há assim, no sistema capitalista uma constante "mercadorização" do trabalho e dos recursos naturais, sendo cada vez mais o mercado a determinar os processos de desenvolvimento em grande escala, isto é globalmente como aconteceu no processo de industrialização e na América Latina.

---

159 Sonntag, não refere quais as obras de Josué de Castro. Este nasceu em 1908, no Recife, e faleceu em França em 1973. Era médico, nutróologo, político, professor, cientista social, geógrafo. Exerceu a Presidência do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e foi embaixador brasileiro na ONU. As obras mais ligadas ao tema são: Geografia da Fome, 1947 e Geopolítica da Fome, 1951. (Castro, Wikipédia).

160 Immanuel Wallerstein fundador da Escola (final dos anos 70) e seus membros defendem que a unidade de análise deve ser o Estado-Nação e os sistemas mundo no seu conjunto. A economia do mundo capitalista é um sistema que inclui desigualdades de distribuição e produçãomonopolizada de alta rentabilidade em certas zonas. Há assim um centro, uma periferia e uma semiperifaria.

II Congresso_Livro.indb 321 28/08/2018 12:44:14

Seguindo a onda da globalização hoje, a CEPAL está integrada no sistema mundial, do qual não se pode alienar e tem departamentos em Buenos Aires, Brasilia, Montevideu, Bogotá e Washington.[161] Além dos países da América Latina e Caribe incorporam a CEPAL o Canadá, França, Japão, Países Baixos, Portugal, Espanha, Reino Unido, Itália e Estados Unidos da América.

DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Há uma convergência de perspetiva de desenvolvimento, entre o que foi constatado seguindo Sonntag e a visão apresentada por Payne (2002) No entanto, parece existir uma ambiguidade entre os conceitos de desenvolvimento e desenvolvimento social.

Payne considera que o desenvolvimento social e económico estão associados ao império colonial especialmente no hemisfério sul, o que corresponde à visão de Sonntag. Diz também que foi após a II Guerra mundial que emergiu uma tendência eurocêntrica de concentração económica que tende a alastrar para as antigas colónias, copiando o modelo europeu de estadismo e bem-estar. Pretendia-se, na sua perspetiva a construção de Estados-Nação, em nações economicamente subdesenvolvidas, não alinhadas na disputa entre o primeiro mundo: o ocidente; e o segundo mundo: o bloco soviético. Havia um modelo europeu, que correspondia a um modelo centralizado e que estabelecia as prioridades de desenvolvimento dentro das suas fronteiras nacionais para depois as impor aos países subdesenvolvidos. O princípio deste desenvolvimento obedecia à criação de uma economia de mercado tão desenvolvida como no ocidente levando a uma equiparação entre os países do Terceiro Mundo e os países ocidentais.

Nos anos 60, verifica-se que este modelo não dá os resultados esperados. Emergem teorias críticas, entre as quais a "*Teoria da Dependência*" referida também por Sonntag e que foi substituida pela Teoria do Sistema Mundo, já mencionada acima. A América Latina, considerada como pertencendo à periferia estava dependente aos níveis do comércio e do investimento, do núcleo dos países industrializados, mantendo estes, vantagens, sobretudo ao nível comercial.

É neste sentido que (Souza, 1991) define o "desenvolvimentismo" cujo objectivo é o crescimento económico e o lucro de quem investe e não o

[161] A CEPAL é presentemente uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas, com sede em Santiago do Chile. A sua fundação obedeceu aos princípios de desenvolvimento económico e social da América latina, tendo como função coordenar, promover e reforçar as relações económicas dos países entre si, e com as nações do mundo.

II Congresso_Livro.indb 322 28/08/2018 12:44:14

desenvolvimento das populações. Assenta numa política económica baseada no crescimento da produção industrial, com participação activa do Estado. É fundamentalmente uma política de resultados, aplicada pelos países capitalistas aos países subdesenvolvidos, ou em vias de desenvolvimento. Parte de uma orientação superior, as populações não são ouvidas, mas são a mão de obra necessária para a produção e crescimento em larga escala. Espera-se que adiram, sobretudo com a ajuda da participação dos técnicos envolvidos no processo. (Ferreira, 2014).

O crescimento cada vez mais acentuado de uma economia capitalista globalizada ia limitando as possibilidades de crescimento e desenvolvimento e de formas de vida e de bem-estar, das nações subdesenvolvidas, funcionando, portanto a economia mundial como desvantagem para essas economias, sobretudo pelo endividamento de empréstimos realizados através do FMI e do BM.

A necessidade de desenvolvimento social está ligada a problemas de saúde, educação, delinquência, fenómenos de industrialização urbanização, guetização, "territórios de exclusão", problemas relacionados com o crime e desagregação familiar, situação das mulheres, entre outros, em espaços mais alargados, nacionais e globais mas também em locais circuncritos territorialmente. Há, portanto conexão entre o global e local dependendo da dimensão que os problemas têm e do processo decisório para a sua abordagem e intervenção.

DESENVOLVIMENTO LOCAL

O desenvolvimento social visto na ótica da intervenção local significa a intervenção em comunidades locais num determinado território. Nesta intervenção estão presentes à partida as dimensões históricas, a estrutura da população, as suas expectativas, o momento em que se encontra no nível de progresso, bem como as suas aspirações, potencialidades e constrangimentos. Mas, se outros conceitos de intervenção local na área do trabalho social são aceites e afirmados teoricamente e na prática desde os anos 40, tais como: Desenvolvimento Comunitário e Organização Comunitária, Serviço Social de Comunidades e mais recentemente, Intervenção Comunitária sem grande discussão académica, o mesmo não acontece com o desenvolvimento local. Há ambiguidades, imprecisões que implicam mais aprofundamento.

Payne, (2002: 277) referindo-se apenas à noção desenvolvimento, afirma que "*o desenvolvimento devia ser mais centrado nas pessoas e mais preocupado com as necessidades locais.*" Esta é uma perspetiva circunscrita a um espaço local onde os habitantes de uma comunidade participam na criação de respostas sociais às

II Congresso_Livro.indb 323 28/08/2018 12:44:14

necessidades sentidas, pretendendo a melhoria do bem estar dessa comunidade.

Somávia (1995) afirma na Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social, que cabe a cada população, a quem as mudanças dizem respeito, a sua implementação, participação na implementação, definição dos objetivos dos programas, realização das ações e sua avaliação. Ora, esta abordagem pode ser definida, consoante os programas, para espaços mais alargados, como o país, a Europa, ou até as Nações Unidas, mas a sua implementação concreta será sempre num determinado território onde é possível a dimensão participativa em todos os momentos do processo de desenvolvimento local. Tal significa também aquisição de aprendizagem e poder para a resolução de problemas futuros. Mas, cumulativamente como defende o mesmo autor as responsabilidades dizem também respeito a todos, tanto aos cidadãos que desejam as mudanças, como aos governos, à sociedade civil, e ainda aos países desenvolvidos e aos paises em desenvolvimento. Neste sentido há uma conotação nítida entre a dimensão local que tem problemas de desenvolvimento e as respostas encontradas globalmente. Nesta lógica as políticas sociais são também uma componente para o desenvolvimento social e local. Sendo as mesmas aferidas em cada governo, mas também concertadas com os vários governos, através, por exêmplo das Cimeiras do G 20, há deste modo uma influência e, portanto conexão das decisões globais no desenvolvimento das comunidades locais.

Os conceitos de território ou espaço local ocupam hoje um lugar cada vez mais importante na literatura académica e na agenda das políticas públicas. Há um crescente número de fenómenos sociais que não são apenas invocados sob o ângulo do social, mas também na dimensão espacial. Existe neste sentido, outra visão relativamente às questões sociais tradicionais, nas componentes sociais, económicas e globais, recolocando-as na lógica do espaço local. Sendo assim, a questão da desigualdade espacial adquire forma particular na análise da desigualdade social. Muitas vezes, a existência da pobreza significa a referência a bairros considerados pobres. No entanto, é sabido que a pobreza se apresenta disseminada por outros espaços territoriais do Estado-Nação.

Davezies (2004) dá um contributo sobre a noção de desigualdade espacial afirmando que não há "uma desigualdade espacial", mas diferentes desigualdades espaciais que variam segundo as escalas geográficas. As desigualdades entre os grandes territórios reduzem-se através de mecanismos macroeconómicos, e nomeadamente pelos grandes mecanismos de redistribuição pública, enquanto que as desigualdades ao nível infraurbano reduzem-se através dos mecanismos micro-sociais de mobilização dos recursos pelos eleitos locais, isto é, pelo poder local e pelos cidadãos habitantes nesse espaço. Há, portanto mais

II Congresso_Livro.indb 324 28/08/2018 12:44:14

uma vez a visão macro e micro dos fenómenos territoriais/locais e do nível de abordagem pelos poderes e pela população.

No entanto, a combinação destas duas dinâmicas contraditórias é complexa, diferenciada segundo os territórios, e, torna difícil um exercício de generalização acerca das questões das desigualdades territoriais. É neste sentido, que surge outra análise das desigualdades sociais assente no designado "desenvolvimento local". Esta nova preocupação liga-se à descentralização, à tomada de posição pelos actores locais, no sentido de decidirem sobre o seu destino. Há, contudo segundo Davezies (2004), uma falta de definição do que é o desenvolvimento local (ou regional) na literatura académica e em documentos político-administrativos. Se, a noção de território não levanta questões de definição, tal como a de comunidade que implica sempre uma área geográfica delimitada, já o "desenvolvimento local" necessita, não só de ser reconhecido academicamente, como valorizado e compreendido enquanto factor de desenvolvimento num determinado espaço/território, mas que tem sempre repercussões no país. A posição do autor é, portanto de que o território se constitui como uma variável do crescimento nacional havendo consequentemente componentes do desenvolvimento local que estão conetados e se repercutem ao nível nacional.

Reis, situando-se em Portugal, também coloca como debate a questão do desenvolvimento local ligada a uma matriz estrutural de desenvolvimento que tem a ver com as condições de crescimento local. Para este autor há "... *uma discussão sobre o quadro estrutural do desenvolvimento local* (...), *[sugerindo] um diálogo cúmplice com aqueles que mais directamente concretizam acções e projectos."* (Reis, 1999 p. 35). Faz por conseguinte, um apelo a quem tem intervenção direta no terreno, no sentido de um aprofundamento constante da realidade onde se intervém.

Define como exigência para o desenvolvimento local um quadro mínimo de quatro condições:

(i) existência de limiares de densidade;
(ii) a instituição de sistemas de inter-relações locais;
(iii) o desenvolvimento de culturas técnicas e institucionais locais;
(iv) capacidade de negociação externa.

O autor dá especial relevo ao limiar de densidade demográfica pelo fato de abaixo de certos limites de população o desenvolvimento local fica posto em causa. Acrescenta ainda, que a densidade é mais que demográfica, ela é também organizacional, no sentido de criar e recriar relações de interdependência. Se

II Congresso_Livro.indb 325 28/08/2018 12:44:14

junta assim, a uma cultura local, as culturas organizacionais, institucionais e negociais que conduzem o sistema local a uma representação colectiva capaz de negociar com o exterior.

Para Reis o desenvolvimento local tem, sobretudo a ver com a capacidade de inovação dos actores locais que interagem na construção de um determinado espaço-território. O autor defende fundamentalmente a interacção dos actores locais para o desenvolvimento local. No entanto, não se podem alienar as influências de ordem nacional, europeia e mundial. Elas estão presentes no local quando há decisões sobre políticas estruturais que canalizam apoios económicos para determinados territórios, pondo outros de lado. As decisões globais afectam, portanto o nível micro. Como afirmam Rita e Mergulhão (1997) as políticas estruturais da União Europeia, articuladas com as políticas regionais dos Estados Membros não resultaram nas regiões mais pobres, em processos de inovação territorial sustentados, pelo facto de não se terem introduzido dinâmicas territoriais específicas, adequadas a esse espaço. Perante esta constatação prevêem um problema crescente na medida em que a União Europeia, forçada a competir no mundo global, possa adoptar políticas globais para as regiões mais ricas como um todo, no sentido de obter resultados mais rápidos.

O território local como denominador comum alberga também as várias organizações, equipamentos, serviços e os profissionais que trabalham nesse espaço, bem como oportunidades necessárias à vida quotidiana. Para Davezies, (2004:47) "Hoje o que mobiliza, é o retorno ao local." Mas, o tecido social que aí habita não é harmónico e equilibrado, ele é também, um potencial de conflitos e desacordos entre os vários membros, apesar da identificação mútua a esse espaço e de laços de pertença e de afectividade que une os cidadãos.

CONCLUSÃO

Como foi referido ao longo desta comunicação há relações diretas entre os vários tipos de desenvolvimento aqui abordados, que se traduzem numa interação entre um mundo global que se organiza e toma decisões mundiais e um espaço territorial localizado onde a intervenção direta com as populações implica sempre a participação destas. A noção de desenvolvimento/crescimento é situada historicamente em tempos afastados de dois séculos. Ou século XVIII com o fenómeno da industralização, ou século XX sob a égide das Nações Unidas realizada nos anos 40 e que aglutinou 44 países, significando uma tomada de posição vinculada a determinados objetivos abrangentes.

II Congresso_Livro.indb 326 28/08/2018 12:44:14

O surgimento de instituições, com um âmbito mundial como o FMI e o BM é em princípio a garantia financeira para o processo de desenvolvimento. Porém, o resultado do *modus operandi* tem-se apresentado com diferenciações relativamente aos países em desenvolvimento. Tal fato conduz a debates académicos que levam às noções de desenvolvimento social e de desenvolvimento local. Sendo que o desenvolvimento social significa um poder económico europeu sobre as ex-colónias, e, o desenvolvimento local assenta fundamentalmente nas necessidades locais de uma população, na sua organização para decidir sobre como resolver as mesmas. O território local contém organizações e profissionais, ou mobiliza recursos exteriores para responder às aspirações legítimas dos residentes. Hoje é indubitavelmente o local o espaço mobilizador para a intervenção na realidade social.

BIBLIOGRAFIA

CARMO, H. (2007). *Desenvolvimento Comunitário* 2.ª ed. Lisboa: Universidade Aberta.

CARVALHO, A. (2018). "EAP no Bairro: uma lógica de desenvolvimento comunitário no Bairro do Carriçal", in *Instituto Sociologia,* n.º 63.

DAVEZIES, L. (2004). «Le territoire, instrument providentiel de l'Etat social», *Lien Social et Politiques* – RIAC. Outono, 52, pp.47-53.

FERREIRA, A. (2014). *Serviço Social, Desemprego de Longa Duração – Intervenção Social em Marvila.* Lisboa: Editora Caritas.

GIDDENS, A. (2000). *O mundo na era da globalização.* Lisboa: Presença.

MELO, A. (1998). "Ditos e Reditos em Torno do Desenvolvimento Local". *A REDE.* Nov. p. 5-8.

PAYNE, M. (2002). *Teoria do Trabalho Social Moderno.* Coimbra: Quarteto.

REIS, J. (1999). "O Desenvolvimento Local: Condições e Possibilidades", HOVEN VAN DEN, R. e NUNES, M. *Desenvolvimento e acção social.* Lisboa: Fim de Século, pp.35-45.

RITA, J. e Mergulhão, L. (1997). "Inovação Organizacional e Desenvolvimento" *Sociologia problemas e Práticas.* Lisboa: ISCTE, CIES, 25, pp.103-23.

RELATORIO PNUD, 14 dez. 2015: *http://www. Pnud.org. Br.* Acesso a 22/01/16.

ROSELÓ, E. e LILLO, N. (2004). *Manual para el trabajo Social Comunitário.* Madrid: Narcea.

SONNTAG, H. (1994). «Les vicissitudes du développement», *Revue Internationale des Sciences Sociales.* 140, pp. 267-288, Juin.

SOUSA, M. (1982). "Acção social, Acção Comunitária e Desenvolvimento de Comunidade", *Serviço Social & Comunidade.* São Paulo: Cortez, 9, pp.75-95.

II Congresso_Livro.indb 327 28/08/2018 12:44:14

II Congresso_Livro.indb 328 28/08/2018 12:44:14

TEMA IV

Família, Infância e Juventude

II Congresso_Livro.indb 329 28/08/2018 12:44:14

II Congresso_Livro.indb 330 28/08/2018 12:44:14

A PROTEÇÃO CIVIL DA IMAGEM DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA PERSPECTIVA LUSO-BRASILEIRA

Marcos Tadeu Gambera[162]

Afiliação: Universidade de São Paulo (USP)

Resumo: O presente artigo pretende analisar o direito à imagem e sua tutela jurídica legal no sistema jurídico luso-brasileiro, especialmente a imagem da criança e do adolescente, que anseia por maior proteção jurídica em razão do estado de vulnerabilidade. O direito à própria imagem, em razão da possibilidade de cessão do seu uso a terceiros, diferentemente dos demais direitos da personalidade, ainda que limitado, pode acarretar em violações e abusos irreparáveis, notadamente quando se tratar da imagem de criança ou adolescente. O artigo analisa, portanto, o regime de proteção dos direitos da personalidade em geral, depois o direito à imagem em espécie, na doutrina portuguesa e brasileira. Por fim, analisa o acervo legal de tutela da imagem no Brasil e em Portugal.

Palavras-chave: Proteção civil; criança e adolescente; direito à imagem.

1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Após a Revolução Francesa no século XVIII, que introduziu os ideais iluministas, houve uma mudança de paradigma a respeito das bases e valores que orientavam a sociedade à época. Especialmente na formulação de Kant[163], que

[162] Pós-graduando em Direito Civil pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo – USP.

[163] KANT, Emanuel. *Des fondaments de la métaphysique des moeurs*. Tradução J. Barni, Paris, Livr. Philosophique de Ladrange, 1848.

II Congresso_Livro.indb 331 28/08/2018 12:44:14

os homens são fins e não meios, enquanto as pessoas tem dignidade, tudo o mais tem preço.

A dignidade da pessoa humana alçou patamar de alicerce do Direito e das codificações, especialmente nas codificações civis do século XIX, e posteriormente na tendência de incorporação às Constituições, tal como a Constituição da República do Brasil de 1988 em seu artigo 1.º, III.

O personalismo ético, portanto, é a diretriz principal do direito civil brasileiro, desde o século XIX, conforme descreve Antonio Junqueira de Azevedo[164].

Neste sentido, os direitos da personalidade ganharam uma especial proteção normativa, incluindo o direito à própria imagem, tutelando não só a proteção do seu uso indevido, mas também a reparação por sua violação.

Em 1869 Víctor Hugo, em sua novela literária fictícia "*O homem que ri*"[165], percorre a narrativa acerca de uma organização criminosa do século XVII, na Espanha, que comercializavam crianças, cujas faces eram cirurgicamente deformadas pelos *comprachicos*[166] com a finalidade de se tornarem palhaços e serem exibidos nas feiras e servirem de diversão para as pessoas rirem.

As crianças e adolescentes necessitam de uma proteção maior, em razão da sua natureza vulnerável, especialmente contra a exploração infantil e os tratamentos degradantes e cruéis, visando o seu desenvolvimento integral com plena saúde e educação, com condições mínimas toleráveis.

Este artigo tem a finalidade de analisar os sistemas jurídicos luso-brasileiro, visando identificar os pontos de proteção legal conferida à criança e ao adolescente, especialmente no que tange a tutela do direito à imagem.

---

164 JUNQUEIRA DE AZEVEDO, Antonio; TÔRRES, Heleno Taveira; CARBONE, Paolo (coord.). "Crítica ao personalismo ético da constituição da república e do código civil. Em favor de uma ética biocêntrica". In: *Princípios do Novo Código Civil Brasileiro e Outros Temas* – Homenagem a Tullio Ascarelli. 2.ª edição. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 20.

165 HUGO, Victor. O homem que ri. Trad. Ivone Benedetti. São Paulo: Estação Liberdade, 2014.

166 Neologismo criado pelo referido Autor que significa, em seus próprios dizeres: "*Comprachicos, lo mismo que comprapequeños, es una palabra española compuesta. Los comprachicos comerciaban con los niños. Los compraban y vendían. No los robaban. El robo de niños es otra industria. ¿Y qué hacían con esos niños? Monstruos. ¿Para qué monstruos? Para reír*" Disponível em: <http://www.historiadeiberiavieja.com/secciones/historia-contemporanea/comprachicos>

II Congresso_Livro.indb 332 28/08/2018 12:44:14

2. OS DIREITOS DA PERSONALIDADE

Após o período da Segunda Guerra Mundial, em razão das violações e abusos à dignidade humana, houve uma tendência a alçá-la a direito fundamental encartada nas Constituições. Deste modo, ocorreu uma propensão à constitucionalização aos direitos da personalidade, tendo em conta a sua essência natural da pessoa humana.

Há críticas fundamentadas sobre referida tendência, que sustentam a necessidade de buscar previamente soluções dentro do próprio Direito Privado[167]. Neste sentido, pode-se sustentar que nem todo direito da personalidade é direito fundamental, e vice-versa, ainda que haja um espaço de interseção entre ambos.

Há também uma confusão quanto aos direitos fundamentais, ou direitos e garantias individuais, que são garantidos por norma constitucional, como é o caso do art. 5.º da Constituição da República do Brasil. Não obstante a sua importância no âmbito privado, até mesmo para reforçar a sua proteção, as normas constitucionais não são os instrumentos primários de aplicação nos casos concretos, como se não bastassem as normas de direito civil.

É uma crítica recorrente de uma parte da doutrina que prefere não invocar sempre a dignidade da pessoa humana, fundada nas normas constitucionais como o art. 1.°, III e art. 5.° da Constituição Brasileira de 1988.

Os direitos da personalidade constantes das normas de direito civil são suficientes, não necessitando do recurso à norma constitucional, como bem anotado por Jorge Miranda, Otavio Luiz Rodrigues Junior e Gustavo Bonato Fruet[168]:

> *Os direitos da personalidade, tanto no Brasil (artigos 11-21, CCB/2002) quanto em Portugal (artigos 70-81, CCP) encontram-se no Direito Civil seu âmbito normativo primário. Essa afirmação implica o reconhecimento de que as normas do Código Civil fornecem os meios primários de vinculação dos particulares, sem necessidade de recorrência permanente ao texto constitucional para sua concretização. O recurso imediato à dignidade humana como fundamento dos direitos da personalidade justifica-se no contexto da ordem jurídica alemã, dadas suas peculiaridades históricas. No caso brasileiro, porém, o Direito Privado possui os elementos adequados à conformação normativa dos principais casos. A Constituição brasileira de 1988, especialmente no que respeita à intimidade, à vida privada, à honra, e à imagem das pessoas (artigo 5.°, inciso X) permite o reconhecimento desse*

167 RODRIGUES JR., Otavio Luiz; MIRANDA, Jorge (Org.); FRUET, Gustavo Bonato (Org.). "Principais problemas dos direitos da personalidade e estado da arte da matéria no direito comparado". In: *Direitos da Personalidade. S*ão Paulo: Atlas, 2012. p 12.

168 Op. Cit. p. 17.

II Congresso_Livro.indb 333 28/08/2018 12:44:14

paralelismo, sem necessidade de invocação imediata da dignidade humana, e por meio dos filtros da legislação privada.

Na mesma linha, José de Oliveira Ascensão[169], analisando o direito português, atribui ao legislador ordinário um espaço para concretização das normas constitucionais.

Silmara Juny de Abreu Chinelato realiza a distinção entre um e outro pela qualidade do lesante, que os direitos da personalidade se oporiam entre particulares e os direitos fundamentais entre o particular e o Estado[170].

Outra divergência encontrada é sobre a possibilidade de existência de um direito geral da personalidade, como categoria autônoma, especialmente em Portugal, que é contrário José de Oliveira Ascensão e que são favoráveis Orlando de Carvalho, Antunes Varela, Sinde Monteiro, Capelo de Sousa, Carvalho Fernandes, Carlos Alberto da Mota Pinto, Heinrich Edwald Hörster, Paulo Mota Pinto, Pinto Oliveira e Luísa Neto[171]

Em prosseguimento, o importante trabalho de pesquisa coordenado por Jorge Miranda, Otavio Luiz Rodrigues Junior e Gustavo Bonato Fruet, que gerou a obra Direitos da Personalidade[172], nos revela alguns dados importantes no tocante aos direitos da personalidade, especialmente no que se refere à mudança paradigmática hermenêutica dos direitos da personalidade. Segundo os autores, inicia-se um novo marco para o Direito Privado, em que se rediscutem, por exemplo, o fundamento econômico exclusivo do uso da imagem ou da necessidade de se suportar os riscos de sua indevida utilização por se ter auferido vantagens decorrentes da condição de celebridade[173].

---

169 ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito civil. Teoria geral. Introdução. As pessoas. Os bens.* 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Ed. 2000. Vol. I. p. 93.

170 CHINELLATO, Silmara Juny de Abreu. Direitos da personalidade: o art. 20 do Código Civil e a biografia de pessoas notórias. In: 10 anos de vigência do Código Civil brasileiro de 2002: estudos em homenagem ao professor Carlos Alberto Dabus Maluf. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 136

171 VASCONCELOS, Pedro Pais de. *Direito de personalidade.* Coimbra: Almedina, 2006. p. 62.

172 Op. Cit.

173 Op. Cit. p.12.

II Congresso_Livro.indb 334 28/08/2018 12:44:14

3. O DIREITO À IMAGEM

Dentre os direitos da personalidade, gênero, há o direito à imagem, espécie, com todas as características que lhe são inerentes, tais como a intransmissibilidade e irrenunciabilidade, com uma peculiaridade que é a sua extensão patrimonial.

Houve muita confusão a respeito do direito à imagem e sua natureza. Ora ele foi definido como espécie de direito à propriedade, em razão da sua natureza absolutista (igual à propriedade) como propôs Georg Lewinsohn[174] Hugo Keyssner[175], inpirado em Otto Von Gierker[176]. Ora foi confundido com o direito ao nome, como Allfeld[177], conforme anotado por Pontes de Miranda, em sua obra[178].

Apesar da confusão conceitual entre os direitos da personalidade (civilista) e os direitos fundamentais (publicista), já apresentada no tópico anterior, é indubitável que à imagem da pessoa é conferida proteção, seja ela do direito privado quanto do direito público, e que a sua violação cabe a tutela específica preventiva ou repressiva para coibir o seu uso indevido, ou até a reparação pelos danos materiais e morais decorrentes.

É pacífico, no entanto, que o direito à imagem é um direito da personalidade, seja no direito português como brasileiro.

O direito à imagem apesar de essencialmente não patrimonial, conforme leciona Menezes Cordeiro[179], também possui uma extensão patrimonial.

---

174 LEWINSOHN, Georg. *Gibt es ein Recht am eigenen Bilde?* (Existe Direito à própria imagem?). Halle a. S., 1902. p. 16-19.

175 KEYSSNER, Hugo. *Das Recht am eigenen Bilde* (O Direito à própria imagem). Berlim, 1896. p. 261.

176 GIERKE, Otto Von. *Deutsches Privatrecht*. Vol. I. Leipzig: Duncker & Humblot, 1895. p. 708.

177 ALLFELD, Ph. *Kommentar zu den Gesetzen vom 19 Juni 1901 betreffend das Urheberrecht und das Verlagsrecht* (Comentário às Leis de 19 de Junho de 1901 relativas ao Direito de autor e ao Direito de edição). München, 1902. p. 130.

178 MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. 4.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 58.

179 CORDEIRO, Antonio Menezes. *Tratado de direito civil português: parte geral.* Coimbra: Almedina, 2004. p. 33-38

II Congresso_Livro.indb 335 28/08/2018 12:44:15

David de Festas[180] confere o direito à imagem uma natureza mista, também de direito patrimonial.

Apesar dos direitos da personalidade serem intransmissíveis e irrenunciáveis, não podendo sofrer limitação voluntária, é possível, entretanto, que o titular do direito à imagem autorize sua utilização por terceiros, inclusive com exploração econômica.

Especialmente o direito à imagem, tanto em Portugal como no Brasil, é cediço a sua possibilidade de limitação, desde que voluntariamente consentida e respeitadas as normas de ordem pública. Deste modo, válidos são os contratos do direito à imagem, inclusive com sua exploração econômica.

A autorização, consentimento, é a condição de validade da limitação, segundo o art. 79 do Código Civil Português de 1966 e art. 20 do Código Civil Brasileiro de 2002:

> Código Civil Português: Artigo 79.º 1. *O retrato de uma pessoa não pode ser exposto, reproduzido ou lançado no comércio sem o consentimento dela; depois da morte da pessoa retratada, a autorização compete às pessoas designadas no n.º 2 do artigo 71.º, segundo a ordem nele indicada. 2. Não é necessário o consentimento da pessoa retratada quando assim o justifiquem a sua notoriedade, o cargo que desempenhe, exigências de polícia ou de justiça, finalidades científicas, didácticas ou culturais, ou quando a reprodução da imagem vier enquadrada na de lugares públicos, ou na de factos de interesse público ou que hajam decorrido publicamente. 3. O retrato não pode, porém, ser reproduzido, exposto ou lançado no comércio, se do facto resultar prejuízo para a honra, reputação ou simples decoro da pessoa retratada.*

> Código Civil Brasileiro: Art. 20. *Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais.*

Em ambos os ordenamentos jurídicos, portanto, entende-se cabível a realização de contratos para fins comerciais da imagem, cujo objeto seja a exploração econômica do direito à imagem, desde que haja o consentimento

[180] FESTAS, David de Oliveira. *Do conteúdo patrimonial do direito à imagem – contributo para um estudo do seu aproveitamento consentido e inter vivos*. Lisboa: Coimbra, 2009.

II Congresso_Livro.indb 336 28/08/2018 12:44:15

válido do titular do direito, seja expresso ou tácito, como bem pontua Andréa Barroso Silva[181].

Contudo, a possibilidade de comercialização do direito à imagem não configura à transmissão do direito em si, mas somente o uso da imagem de forma transitória e revogável a qualquer tempo, tendo em vista que o direito da personalidade é intransmissível e irrenunciável.

Há também as exceções legais de utilização de imagem sem autorização de seu titular, como por exemplo no Brasil o Supremo Tribunal Federal decidiu que é inexigível o consentimento de pessoa biografada (ou seus familiares, no caso de pessoas falecida) relativamente a obras biográficas literárias ou audiovisuais, extensivo aos coadjuvantes, vide ADI nº 4815[182].

Em todos os casos, ainda que o titular manifeste seu consentimento ou ocorra alguma hipótese legal de dispensa de seu consentimento, tal como exemplificado acima, existe sempre o direito de cessar o uso abusivo, quando fere a honra, a boa-fama ou respeitabilidade, sem prejuízo da indenização respectiva, conforme art. 81 do Código Civil português e art. 20 do Código Civil brasileiro.

Antes de adentrarmos no tópico específico, objeto deste estudo, cabe destacar por fim que os direitos da personalidade por ser inerente à pessoa humana, não é condicionado à capacidade civil. Ou seja, todos, indistintamente, possuem o direito à imagem, mesmo se menor (e portanto, incapaz para os atos da vida civil), respeitada a proteção específica e peculiaridades (tais como a necessidade de assistência ou representação).

4. A PROTEÇÃO DA IMAGEM DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL E EM PORTUGAL

A inauguração do direito à imagem como direito da personalidade, inclusive protegido constitucionalmente, procede com a sua tutela, visando sua efetiva proteção.

---

181 SILVA, Andréa Barroso. RODRIGUES JR., Otavio Luiz (Org.); MIRANDA, Jorge (Org.); FRUET, Gustavo Bonato (Org.). "Direito à imagem: o delírio da redoma protetora". In: *Direitos da Personalidade.* São Paulo: Atlas, 2012. p 294.

182 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4815. Relatora Min. Cármen Lúcia. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4815&processo=4815> Acesso em Maio de 2018.

II Congresso_Livro.indb 337 28/08/2018 12:44:15

Antonio Junqueira de Azevedo[183], dividindo a evolução histórica da vida, em seu preceito ético-filosófico, determina a tutela do direito à vida como norma jurídica de direito natural, inerente do ser humano:

> *Na evolução da vida, para efeitos de considerações éticas, – limitando-nos ao mundo animal – podemos dizer que houve três 'emergências' sucessivas, todas três com fundamentais consequências jurídicas. A primeira, que justamente é a do aparecimento da vida animal, fixa, para o homem, uma regra ética absoluta:* ***todo ser humano tem direito a ver sua vida respeitada e a se defender****. Vem daí os princípios jurídicos do respeito à vida e da legítima defesa; são regras básicas do 'jus quod natura omnia animália docuit' de Ulpiano.*

O direito de proteger/tutelar à vida e os direitos da personalidade decorre, portanto, da própria natureza humana, considerando tais direitos como expressão da identidade pessoal.

Pontes de Miranda distingue o direito à tutela/proteção da imagem com o direito à imagem em si: "*O próprio direito, a pretensão e a ação, para se opor à difusão da imagem, nada têm com o direito de personalidade à imagem, que é direito à identidade pessoal.*"[184]

Assim, todo ser humano, não só tem o direito a própria imagem (direito da personalidade) mas também tem o direito de protegê-lo.

A criança e o adolescente, mesmo que incapazes para os atos da vida civil, são pessoas detentoras dos direitos da personalidade, incluindo o direito à imagem, com proteção legal específica em razão de sua condição de vulnerabilidade.

Brasil e Portugal ratificaram a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1990, da qual foram signatários, e que disciplina em seu art. 16:

> *1. Nenhuma criança será objeto de interferências arbitrárias ou ilegais em sua vida particular, sua família, seu domicílio ou sua correspondência, nem de atentados ilegais a sua honra e a sua reputação.*
> *2. A criança tem direito à proteção da lei contra essas interferências ou atentados.*

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, no seu art. 227 assegurou à criança e ao adolescente o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de coloca-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

183 Op. Cit. p. 22

184 Op. Cit., p. 55-56

II Congresso_Livro.indb 338 28/08/2018 12:44:15

Em reforço à Constituição, o Brasil promulgou o Estatuto da Criança e do Adolescente que disciplinou ainda mais a proteção aos direitos dos menores, enquadrando o direito da imagem dentro do direito ao respeito:

> Art. 17. *O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, idéias e crenças, dos espaços e objetos pessoais.*

O Estatuto da Criança e do Adolescente também prevê que não é simples faculdade, mas sim dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, protegendo-os de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor (art. 18), considerado tratamento degradante ou cruel aquele que humilhe, ameace gravemente ou ridicularize (art. 18-A, II).

A despeito da ampla proteção, trazida pela Constituição de 1988 e do Estatuto da Pessoa com Deficiência, proteção específica e individual da imagem da criança e do adolescente deverá ser promovida por meio de seu representante legal, mediante representação (no caso dos menores de 16 anos) e de assistência (para os maiores de 16 e menores de 18 anos).

O sistema de proteção brasileiro admite a tutela preventiva ou repressiva do uso indevido da imagem, bem como autoriza o titular a pleitear perdas e danos (danos materiais e morais) decorrentes de sua violação, como determina o Código Civil Brasileiro de 2002: "*Art. 12. Pode-se exigir que cesse a ameaça, ou a lesão, a direito da personalidade, e reclamar perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.*"

Já, Portugal foi um dos primeiros países a aprovar uma lei de proteção à criança e do adolescente, a Lei de Protecção à Infância de 1911, visando combater à época a exploração infantil, protegendo especialmente as crianças abandonadas e desprotegidas.

A Constituição Portuguesa de 1976, também reforçando a proteção à infância, em seu art. 69, assentou que a criança têm direito à proteção da sociedade bem como do Estado, visando seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições.

Especialmente sobre a sua tutela, como direito da personalidade, o Código Civil Português, em seu art. 70 que disciplina da tutela geral da personalidade, resguardando o direito à reparação civil pelos danos sofridos, autoriza também o titular a requerer providências preventivas ou repressivas à violação da imagem, assim dispôs:

II Congresso_Livro.indb 339 28/08/2018 12:44:15

1– A lei protege os indivíduos contra qualquer ofensa ilícita ou ameaça de ofensa à sua personalidade física ou moral.

2 – Independentemente da responsabilidade civil a que haja lugar, a pessoa ameaçada ou ofendida pode requerer as providências adequadas às circunstâncias do caso, com o fim de evitar a consumação da ameaça ou atenuar os efeitos da ofensa já cometida.

São bem próximos os regimes de tutela do direito da imagem, como direito da personalidade, tanto no Brasil quanto em Portugal, portanto.

5. CONCLUSÃO

Apesar da confusão conceitual da natureza dos direitos da personalidade, em especial do direito à imagem da criança e do adolescente, apresentada no presente trabalho, concluímos que o seu âmbito de proteção está legalmente garantido tanto no Brasil como em Portugal. Além das proteções gerais, há também as proteções específicas às crianças e adolescentes tanto em normas constitucionais e civis, reforçando ainda mais a tutela do direito à própria imagem da criança e do adolescente.

As legislações de ambos os países conferem ao titular do direito da imagem, ainda que criança e adolescente, o direito de afastar tentativas de utilização indevida da imagem (seja de forma preventiva ou repressiva) bem como pleitear reparação civis por danos materiais e morais decorrentes da violação indevida da imagem, por meio de seus tutores ou representantes legais, com o dever da sociedade e do Estado de proteger os interesses dos menores visando o seu integral desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

ALLFELD, Ph. *Kommentar zu den Gesetzen vom 19 Juni 1901 betreffend das Urheberrecht und das Verlagsrecht (Comentário às Leis de 19 de Junho de 1901 relativas ao Direito de autor e ao Direit*o de edição). München, 1902. p. 130.

ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito civil. Teoria geral. Introdução. As pessoas. Os bens.* 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Ed. 2000. Vol. I. p. 93.

CHINELLATO, Silmara Juny de Abreu. "Direitos da personalidade: o art. 20 do Código Civil e a biografia de pessoas notórias". In: *10 anos de vigência do Código Civil brasileiro de 2002: estudos em homenagem ao professor Carlos Alberto Dabus Maluf*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 136

II Congresso_Livro.indb 340 28/08/2018 12:44:15

CORDEIRO, Antonio Menezes. Tra*tado de direito civil português: parte geral.* Coimbra: Almedina, 2004. p. 33-38

FESTAS, David de Oliveira. *Do conteúdo patrimonial do direito à imagem – contributo para um estudo do seu aproveitamento consentido e inter vivos*. Lisboa: Coimbra, 2009.

GIERKE, Otto Von. *Deutsches Privatrecht. Vol. I. Leipzig: Duncker & Humblo*t, 1895. p. 708.

HUGO, Victor. *O homem que ri.* Trad. Ivone Benedetti. São Paulo: Estação Liberdade, 2014.

JUNQUEIRA DE AZEVEDO, Antonio; TÔRRES, Heleno Taveira; CARBONE, Paolo (coord.). "Crítica ao personalismo ético da constituição da república e do código civil. Em favor de uma ética biocêntrica". In: *Princípios do Novo Código Civil Brasileiro e Outros Temas – Homenagem a Tullio Ascarel*li. 2.ª edição. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 20.

KANT, Emanuel. *Des fondaments de la métaphysique des moeurs.* Tradução J. Barni, Paris, Livr. Philosophique de Ladrange, 1848.

KEYSSNER, Hugo. *Das Recht am eigenen Bilde* (O Direito à própria imagem). Berlim, 1896. p. 261.

LEWINSOHN, Georg. *Gibt es ein Recht am eigenen Bilde?* (Existe Direito à própria imagem?). Halle a. S., 1902. p. 16-19.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado.* 4.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 58.

RODRIGUES JR., Otavio Luiz; MIRANDA, Jorge (Org.); FRUET, Gustavo Bonato (Org.). "Principais problemas dos direitos da personalidade e estado da arte da matéria no direito comparado". In: *Direitos da Personalidade*. São Paulo: Atlas, 2012. p 12.

SILVA, Andréa Barroso. RODRIGUES JR., Otavio Luiz (Org.); MIRANDA, Jorge (Org.); FRUET, Gustavo Bonato (Org.). "Direito à imagem: o delírio da redoma protetora". In: *Direitos da Personalidade.* São Paulo: Atlas, 2012. p. 294.

VASCONCELOS, Pedro Pais de. *Direito de personalidade*. Coimbra: Almedina, 2006. p. 62.

II Congresso_Livro.indb 341 28/08/2018 12:44:15

II Congresso_Livro.indb 342 28/08/2018 12:44:15

OS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DAS FAMÍLIAS: PROTEÇÃO *VS* BEM-ESTAR

Manuel Menezes[185]

Afiliação: Instituto Superior Miguel Torga

Resumo: Neste artigo busca-se apresentar parte dos resultados obtidos no âmbito da investigação realizada no Doutoramento em Serviço Social. Tendo em vista a promoção e proteção dos direitos das crianças, uma das dimensões tomadas em consideração procurou perceber qual o modelo que melhor representava o Sistema de Proteção à criança em Portugal, i.e., um modelo de proteção ou um modelo de bem-estar.

Destarte as exegeses desenvolvidas relativamente à organização do sistema permitiram concluir, por um lado, que a importância atribuída não só, mas também ao interesse superior da criança e à família o aproximam do modelo do bem-estar. Por outro lado, esta interpretação viria ser confirmada pelas representações dos atores no terreno, ou seja, de acordo com os assistentes sociais que participaram no estudo (Ni=85) o nosso sistema encontra-se mais próximo do modelo centrado na promoção do bem-estar da criança e da sua família.

Palavras-chave: CPCJ, Proteção, Bem-estar, Assistentes Sociais, Portugal, Reino Unido.

[185] Doutor em Serviço Social pelo ISCTE-IUL, Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade Nova de Lisboa, Mestre em Serviço Social pelo ISSSL, Professor do ISMT.

II Congresso_Livro.indb 343 28/08/2018 12:44:15

1. MODELOS DE INTERVENÇÃO JUNTO DAS CRIANÇAS EM RISCO

Ao tomarmos por base o direito comparado, verifica-se a existência de diferenças quanto ao modo como os distintos contextos socioculturais abordam a correlação entre os direitos das crianças vs. os direitos da família e, em consequência, trabalham as responsabilidades entre as esferas pública e privada. O modelo de intervenção centrado na *proteção da criança* predomina nos países anglo-saxónicos (EUA, Canadá, Reino Unido e Austrália), redundando num elevado número de crianças retiradas. Na Europa continental, designadamente em países como a Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Bélgica, Holanda e Suécia, visando o reforço da coesão familiar, os esforços centram-se na *promoção do bem-estar* por intermédio da prestação de serviços com o fito de criar condições às famílias que previnam, reduzam o surgimento de situações de crise (Barry, 2007; Munro, 2009; Yaksic *et all*, 2015; Rogowski, 2015).

Encontramo-nos face a dois modos distintos de encarar e enquadrar os maus-tratos. *Chris Trotten* evidencia de um modo lapidar os dois modelos em questão ao dar como exemplo a forma como em cada um deles a família é abordada pelo assistente social:

(i) *no sistema anglo-saxónico – "eu estou aqui para investigar uma suspeita de abuso contra o seu filho"*[186]*;*
(ii) *no sistema europeu – "eu estou aqui para ver se posso ajudá-lo com qualquer problema que possa ter com o seu filho" (*apud Barry, 2007: 22).

No primeiro, a proteção da criança é primordial, agindo-se em estrita consonância – focalização primordial na investigação. No segundo, não obstante não se descurar essa dimensão, procura-se avaliar as necessidades e a análise dos eventos que a podem colocar em causa. Toma em consideração os contextos socioeconómicos vivenciados pelas famílias, ou seja, aposta-se na provisão de

186 *Farmer* chama a atenção para uma questão importante ao referenciar o modo como este tipo de intervenção, ao dar azo à construção de representações negativas nas comunidades, pode condicionar a emergência de relações positivas. A apreensão dos profissionais, não como uma possibilidade de ajuda, mas, antes, de coerção, pode dissuadir as pessoas de procurarem as ajudas de que realmente necessitam e conduzir a respostas hostis da comunidade para com os assistentes sociais (2002: 161). De igual modo, *Jordan* (2002) aponta o facto de as *case conferences* se focalizarem demasiado nos riscos em detrimento das necessidades, como um obstáculo condicionador do envolvimento das famílias em todo o processo.

II Congresso_Livro.indb 344 28/08/2018 12:44:15

serviços à família e apenas se esses apoios se revelarem insuficientes, é que se avança para a retirada da criança.

Ainda de acordo com este autor, as filosofias subjacentes aos dois modelos acabam por ter implicações diferenciadas no agir dos profissionais, i.e., por contraposição aos sistemas do Reino Unido, Norte-americano e Australiano assentes numa intervenção estandardizada, o sistema Europeu ao valorizar mais a interação entre a família e os assistentes sociais, proporciona uma maior autonomia no uso das competências profissionais para a avaliação e a gestão do risco (Barry, 2007)[187].

Seguindo a lógica do modelo Europeu, podemos convocar os dois postulados que, de acordo com *Guy Ausloos* (apud *Ferreira*, 2009), devem sustentar a intervenção dos assistentes sociais junto das famílias, nomeadamente os postulados da *competência* e da *informação pertinente*. Relativamente ao primeiro, visando contrariar uma imagem negativa em relação à família, chama a atenção para as potencialidades, competências detidas pela família e a serem valorizadas no trabalho quotidiano com as mesmas. Quanto ao segundo, salienta a importância da circulação da informação como estratégia tendo em vista o crescimento, maturação da família. Isto é, "a circulação da informação é o que permite às famílias encontrar soluções que derivem das novas informações de que dispõem. Uma família informada sobre o seu funcionamento tem mais possibilidades de encontrar os recursos necessários à situação do seu problema, ou das suas dificuldades. Às famílias, deve ser-lhes reconhecido o seu papel de educadora, socializadora e protetora e não apenas reconhecer-lhe a sua atitude negligente, maltratante e super protetora, ou seja, é preciso reconhecer às famílias as suas competências necessárias para efetuarem mudanças com vista

187 Para uma melhor compreensão dos dois modelos, podemos recorrer à esquematização elaborada por *Silvia Fargion*: A) Modelo de Proteção: (i) o interesse superior da criança focaliza-se estritamente na proteção; (ii) priorização da norma; (iii) avaliação sustentada em instrumentos estandardizados; (iv) busca a objetividade; (v) centrado nos problemas e dificuldades; (vi) apreende as dificuldades como sinais de risco; (vii) restringe os poderes discricionários dos profissionais; (viii) menos atreito à intervenção, mas quando esta ocorre, socorre-se de toda a autoridade que lhe é conferida pela lei; (ix) mais orientado para o indivíduo do que para a comunidade; (x) mais reparador do que preventivo; B) Modelo de Bem-estar: (i) o interesse superior da criança é definido de modo abrangente por forma a incluir o bem-estar da família; (ii) baseado na apreciação; (iii) a avaliação valoriza a relação entre a família e os assistentes sociais; (iv) admite diferentes perspetivas; (v) toma em consideração os pontos fortes e os recursos; (vi) procura compreender as dificuldades por forma a encontrar vias para prestar apoio; (vii) reforça o poder profissional; (viii) mais atreito à intervenção, sendo esta desencadeada com o intuito de ajudar e apoiar; (ix) orientado para a comunidade; (x) mais preventivo do que reparador (*apud Parton*, 2009: 716).

II Congresso_Livro.indb 345 28/08/2018 12:44:15

à experimentação de novas autossoluções na resolução dos seus problemas" (Ferreira, 2009: 182).

2. SISTEMA DE PROTEÇÃO À CRIANÇA EM PORTUGAL: QUAL O MODELO PREDOMINANTE?

As análises desenvolvidas sobre o enquadramento legal da intervenção protetiva permitiram o retirar de algumas conclusões. De entre as mesmas, duas ideias-chave mediadoras da Lei merecem ser salientadas, designadamente o *interesse superior da criança* e a *valorização da família*.

Relativamente ao primeiro, seguindo o disposto na *Convenção Sobre os Direitos da Criança* (art.º 3.º, n.º 1)[188], o respeito do mesmo deve manifestar-se em todas as decisões, i.e., "os direitos da criança prevalecem sempre sobre os direitos dos pais, sendo a decisão sempre tomada em favor daquela, conforme o seu interesse *e não contra os pais*" (*Guerra*, 2003: 55; 2016: 22, sublinhado no original). Toda a intervenção deve orientar-se por este princípio colocado num patamar superior e a partir do qual todos os outros decorrem[189]. Convém notar que nos encontramos, no entanto, perante um conceito indeterminado[190] cuja concretização, exigindo um esforço permanente de interpretação, depende de uma análise cuidada da experiência. Isto é, o mesmo só ganha eficácia a partir do momento em que se imbrica com os interesses, direitos de cada criança no seu próprio contexto, devendo por isso não só, mas também, o assistente social, aquando da sua intervenção, "fazer uma análise cuidada da criança, do meio em que ela se insere, dos fatores de risco e de proteção e determinar em função dessa análise criteriosa qual seja o Superior Interesse daquela criança, sendo que o mesmo poderá em circunstâncias idênticas ser diferente para qualquer outra criança" (AAVV, 2011: 51).

Sabendo-se, igualmente, que do espírito da Lei decorre que a realização deste princípio matricial deve, na medida do possível, ocorrer no seio do seu grupo familiar, facilmente se percebe a importância atribuída pelo legislador

188 Interessa reforçar que esta, ao se consubstanciar como marco orientador da intervenção, "assume particular pertinência nas práticas dos assistentes sociais ao nível dos cuidados e da atenção a ter com o bem-estar da criança e da família" (*Ferreira*, 2009: 96).

189 De acordo com a aceção de *Leandro* (2015), quando face a uma situação passível de diferentes sentidos hermenêuticamente admissíveis, deve sempre prevalecer aquele sentido que, de modo mais adequado, garanta a efetivação do interesse superior da criança.

190 E ainda bem, visto a diminuição da indeterminação poder contribuir para o estreitar da sua abrangência em relação às crianças.

II Congresso_Livro.indb 346 28/08/2018 12:44:15

à família. Ancorando-se no n.º 1 do art.º 67.º da CRP, a família é apreendida como célula natural. Advoga-se a necessidade do seu envolvimento em todo o processo, devendo a intervenção "ser efetuada de modo a que os pais assumam os seus deveres para com o filho, trabalhando-se *com* a família (mais do que *sobre* a família)" (Guerra, 2004: 13, sublinhado no original)[191]. É desejável que a família se constitua como um elemento ativo na resolução das situações-problema qualificando, desta forma, a intervenção. Mesmo nas situações onde exista a necessidade de a criança ser retirada, a família continua a deter um papel relevante, pois, segundo *Borges*, "a Lei foi criada tendo por finalidade última e em todos os casos o "retorno" da criança e do jovem ao seu meio natural" (2011: 17). No fundo, pode-se afirmar que a nova Lei traduziu "no seu conteúdo uma filosofia centrada na família [...] manifestando uma alteração nas práticas sociais, ou seja, solicitando menor institucionalização da criança e maior responsabilidade da família na promoção do bem-estar da criança" (Ferreira, 2009: 164; Sæbjørnsen, 2011).

Buscando uma súmula, pode-se, então, afirmar que no sistema português, por um lado, o interesse superior da criança, ao ser colocado num patamar superior a partir do qual todos os outros princípios decorrem, emerge como a pedra-de-toque de toda a intervenção. Por outro lado, ancorando-se no articulado constitucional, da LPCJP emana uma filosofia centrada na família. Constituindo-se como um elemento essencial para o alcance dos objetivos da intervenção, é no seio do grupo familiar que, sempre que possível, os profissionais, trabalhando com as famílias, devem procurar defender os direitos e promover o bem-estar das crianças.

Em concomitância com o anteriormente referido, foi-nos igualmente possível, por um lado, dar conta da importância assumida pelo consentimento em todo o processo. A exigência do mesmo, para além de procurar evitar uma intervenção ferida de inconstitucionalidade, revela-se positiva ao nível da promoção da eficiência e da eficácia, pois facilmente se percebe a essencialidade da adesão e motivação dos pais e/ou da criança para o êxito da intervenção. Por outro lado, contrariando um estereótipo onde as CPCJ emergem como instituições coercivas e penalizadoras, os dados recolhidos mostram como ao longo dos anos se tem vindo a verificar uma clara supremacia da aplicação de Medidas de Promoção e Proteção em meio natural de vida por comparação às medidas em regime de colocação (Torres *et all*, 2008; Ferreira, 2009; Loulé,

191 Neste contexto podem ser destacados, de entre os princípios orientadores da intervenção (art.º 4.º), os seguintes: responsabilidade parental; primado da continuidade das relações psicológicas profundas; prevalência da família.

II Congresso_Livro.indb 347 28/08/2018 12:44:15

2010; CNPCJR, 2010, 2015). Podendo-se, portanto, concluir que o sistema de proteção português se encontra mais próximo do modelo de promoção do bem-estar característico da Europa continental do que do modelo anglo--saxónico centrado na proteção da criança.

2.1. Olhares e Representações dos Assistentes Sociais sobre o Sistema

Não descurando o até agora referido, e ao fazermos uma análise comparativa entre os sistemas de proteção do Reino Unido e de Portugal, verifica-se então que nos deparamos com dois modelos diferenciados, nomeadamente:

(i) **Reino Unido**: sistema dualista focalizado na criança em risco, onde a preocupação prima se centra na prevenção do risco e as necessidades da criança e da sua família são trabalhadas num plano separado;
(ii) **Portugal**: sistema holístico focado nas necessidades da criança e família, apostando-se, numa visão de continuum, na prevenção e no apoio à família como estratégia para evitar a ocorrência do perigo.

Conseguintemente, tomando por base a experiência dos atores no terreno e com o intuito de confirmar ou infirmar o nosso ponto de vista, perguntámos aos assistentes sociais (sem mencionar o país) qual o modelo que consideravam representar melhor o nosso sistema de proteção. Os resultados obtidos corroboram a nossa interpretação, visto 56,5% dos assistentes sociais considerar que o nosso sistema se encontra mais próximo de um sistema holístico, por contraposição 29,4% segundo os quais se aproxima mais de um sistema dualista.

Como já sinalizado, o modelo característico de países anglo-saxónicos (e.g. Reino Unido), centrando-se na proteção da criança, e o modelo implementado em alguns países da Europa Continental (e.g. Portugal), focalizando-se no bem-estar, ao plasmarem dois modos distintos de encarar a ação protetiva da criança, acabam por ter implicações diferenciadas na ação dos assistentes sociais. Deste modo, com o objetivo de percecionar as representações detidas pelos profissionais relativamente ao nosso sistema, com base na tipologia de Silvia Fargion (apud Parton, 2009), apresentamos-lhes as características de ambos os modelos (sem referenciar a qual pertenciam) solicitando-lhes que escolhessem aquela que, em sua opinião, caracterizava de modo mais adequado o sistema de promoção e proteção português.

II Congresso_Livro.indb 348 28/08/2018 12:44:15

Quadro 1 – Modelo de Proteção vs. Modelo de Bem-estar (%)

	Proteção	%	Bem-estar	%
A)	O interesse superior da criança focaliza-se estritamente na proteção;	**41.2**	O interesse superior da criança é definido de modo abrangente por forma a incluir o bem-estar da família;	**50.6**
B)	Priorização da norma;	**44.7**	Baseado na apreciação;	**43.5**
C)	Avaliação sustentada em instrumentos estandardizados;	**44.7**	A avaliação valoriza a relação entre a família e os assistentes sociais;	**52.9**
D)	Busca a objetividade;	**24.7**	Admite diferentes perspetivas;	**64.7**
E)	Centrado nos problemas e dificuldades;	**42.4**	Toma em consideração os pontos fortes e os recursos;	**52.9**
F)	Apreende as dificuldades como sinais de risco;	**25.9**	Procura compreender as dificuldades por forma a encontrar vias para prestar apoio;	**64.7**
G)	Restringe os poderes discricionários dos profissionais;	**47.1**	Reforça o poder profissional;	**45.9**
H)	Menos atreito à intervenção, mas quando esta ocorre, socorre-se de toda a autoridade que lhe é conferida pela lei;	**23.5**	Mais atreito à intervenção, sendo esta desencadeada com o intuito de ajudar e apoiar;	**64.7**
I)	Mais orientado para o indivíduo do que para a comunidade;	**67.1**	Orientado para a comunidade;	**21.2**
J)	Mais reparador do que preventivo;	**60**	Mais preventivo do que reparador;	**37.6**

Fonte: Elaboração própria.

II Congresso_Livro.indb 349 28/08/2018 12:44:15

Os dados apresentados no quadro 1 mostram as dimensões apresentadas aos profissionais e as respetivas respostas dos mesmos. Uma análise de conjunto permite observar que, das dez dimensões em análise, em primeiro lugar, há quatro associadas ao modelo de proteção que, segundo a maioria dos respondentes, caracterizam de modo mais adequado o sistema português, nomeadamente as dimensões B, G, I e J. podendo-se, portanto, concluir que, nas restantes seis dimensões (A, C, D, E, F e H), a opinião dos assistentes sociais vai de encontro à tipologia definida.

Em segundo lugar, devem ser salientadas as dimensões onde as opiniões dos colaboradores, ao se distribuírem de modo quase equitativo por ambos os modelos, revelam uma certa indefinição. Neste caso incluem-se, por um lado, as dimensões B e G do modelo de proteção associadas ao sistema português e, por outro, as dimensões A, C e E do modelo de bem-estar relacionadas pelos profissionais com o nosso sistema.

Em terceiro lugar, cabe destacar as respostas onde a tendência, por um ou outro modelo, se manifesta de um modo clarividente. Isto é, as dimensões D e F são aquelas que, no âmbito do modelo de bem-estar mais profissionais (64,7%) consideram plasmar de um modo adequado o nosso sistema. Em sentido contrário, as duas dimensões do modelo de proteção que mais profissionais referiram adequar-se à realidade portuguesa, foram as dimensões I e J com respetivamente 67,1% e 60%.

Por último gostaríamos de tecer algumas considerações em relação às dimensões do modelo de proteção associadas pelos assistentes sociais à intervenção do Serviço Social junto das crianças em Portugal. As dimensões B e G, não obstante serem aquelas perpassadas por uma maior heterogeneidade de respostas (DP=0,503), foram consideradas por uma ligeira supremacia de assistentes sociais (+1,2 pp) como sendo representativas da sua intervenção.

No caso da primeira, em nossa aceção o sistema português, embora regendo-se pelo enquadramento legal, continua a tomar em consideração as competências detidas pelos profissionais, valorizando as mesmas ao longo de todo o processo de intervenção. Podendo-se daí concluir que não nos encontramos perante um modelo que segue estritamente a norma, mas, pelo, contrário que permite a interpretação da mesma e que, em consequência, se "baseia na apreciação" desenvolvida pelos profissionais inseridos no sistema.

No caso da segunda, as exegeses por nós encetadas ao longo do estudo, malgrado evidenciarem um aumento da regulamentação do trabalho desenvolvido nas Comissões, mostraram, também que, por um lado, a opinião dos

II Congresso_Livro.indb 350 28/08/2018 12:44:15

assistentes sociais continua a ser considerada e o seu trabalho reconhecido e, por outro, não só a racionalidade qualitativa continua a prevalecer ao nível da avaliação dos riscos, como um conjunto significativo de profissionais considera que a introdução de instrumentos pré-definidos e a implementação de referências comuns de intervenção iria certamente contribuir positivamente para uma qualificação do exercício profissional. Perante estes resultados, teremos de concordar que a "restrição dos poderes discricionários dos profissionais" não é, certamente, uma das características do nosso sistema de proteção.

Quanto às dimensões I e J, com as mesmas era nossa intenção que os profissionais refletissem sobre se no nosso sistema se valorizava mais a comunidade ou o indivíduo, por um lado, e a prevenção e a intervenção precoce ou mais tardia e reparadora quando ante situações de perigo, por outro. Em nossa opinião, pensamos ser correta a conclusão de a filosofia do sistema português assentar claramente tanto na corresponsabilização da comunidade como parceira e ponto de partida a partir do qual a proteção da criança deve ser desencadeada, como no incremento da prevenção como estratégia para a diminuição da exposição aos riscos e/ou a transmutação destes em perigos. Dito isto, revelam-se para nós algo incongruentes as opções tomadas em ambas as dimensões pelos assistentes sociais. Talvez as mesmas se devam a uma interpretação menos adequada da reflexão proposta ou ao facto de existirem alguns problemas em ambas as dimensões, quando tomamos em consideração a operacionalização do sistema de promoção e proteção às crianças em Portugal.

BIBLIOGRAFIA

AAVV (2011). *Promoção e Protecção dos Direitos das Crianças. Guia de Orientações para os Profissionais da Acção Social na Abordagem de Situações de Maus Tratos ou Outras Situações de Perigo*. Lisboa, 367 pp. ISS IP.

BARRY, Monica (2007). *Effective Approches to Risk Assessment in Social Work: An International Literature Review*. Edinburgh, 54 pp. Scottish Executive.

BORGES, Beatriz Marques (2011). *Protecção de Crianças e Jovens em Perigo*. Coimbra, 423 pp. Almedina.

CNPCJR (2010). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ no Ano de 2009*. Lisboa, 222 pp. CNPCJR.

CNPCJR (2015). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ – 2014*. Lisboa, 160 pp. CNPCJR.

FARMER, Elaine (2002). "Protection and Child Welfare: Striking the Balance". In Parton, Nigel (Ed.) (2002). *Child Protection and Family Support. Tensions, Contradictions and Possibilities*. London, pág. 146-164 Routledge.

II Congresso_Livro.indb 351 28/08/2018 12:44:15

FERREIRA, Jorge (2009). *Serviço Social e Modelos de Bem-Estar para a Infância: Modus Operandi do Assistente Social na Promoção da Protecção à Criança e à Família*. Dissertação de Doutoramento. Lisboa, 353 pp. ISCTE-IUL.

Guerra, Paulo (2003). "O Novo Direito das Crianças e Jovens: Um Verdadeiro Recomeço". *Infância e Juventude*, 1. Lisboa, pág. 53-80 IRS.

GUERRA, Paulo (2004). "A Nova Justiça das Crianças e Jovens. Três Anos Depois, Para Onde Vais, Rio que Eu Canto?". *Infância e Juventude*, 1. Lisboa, pág. 9-40 IRS.

GUERRA, Paulo (2016). *Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo. Anotada*. Coimbra, 209 pp. Almedina.

JORDAN, Bill (2002). "Partnership with Service Users in Child Protection and Family Support". In Parton, Nigel (Ed.) (2002). *Child Protection and Family Support. Tensions, Contradictions and Possibilities*. London, pág. 212-222 Routledge.

LEANDRO, Armando (2015). "O Papel do Sistema de Promoção e Proteção de Crianças em Portugal: O Definitivo Balanço de 14 Anos de Vigência". *Revista do CEJ*, 2. Lisboa, pág. 9-21 CEJ.

LOULÉ, Filipa (2010). *Crianças em Perigo: A Prática Profissional dos Assistentes Sociais nas CPCJ's da Sub-Região do Baixo Mondego*. Coimbra, 154 pp ISMT.

MUNRO, Eileen (2009). "Managing Societal and Institutional Risk in Child Protection". *Risk Analyses*, 29, 7. Chichester, pág 1015-1023 John Wiley & Sons.

PARTON, Nigel (2009). "Challenges to Practice and Knowledge in Child Welfare Social Work: From the 'Social' to the 'Informational'?". *Children and Youth Services Review*, 31, 7. London, pág. 715-721 Elsevier.

ROGOWSKI, Steve (2015). "From Child Welfare to Child Protection/Safeguarding: A Critical Practitioner's View of Changing Conceptions, Policies and Practice". *Practice, Social Work in Action*, 27, 2. London, pág. 97-112 Routledge.

SÆBJØRNSEN, Siv Elin Nord (2011). *Kinship Care in Child Protection: Norwegian and Portuguese Professional Social Workers' Expressed Perspectives*. Stavanger, 113 pp. University of Stavanger.

TORRES, Anália *et all* (2008). *Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens – Relatório Final*. Lisboa, 215 pp. ISCTE-IUL.

YAKSIC, Nicolás Espejo; GÓMEZ, Fabiola Lathrop (2015). *Hacia un Rediseño Normativo del Sistema de Protección Especial de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Chile*. Santiago de Chile, 69 pp. UNICEF.

II Congresso_Livro.indb 352 28/08/2018 12:44:15

A DESLOCAÇÃO OU RETENÇÃO INTERNACIONAL ILÍCITA DE CRIANÇAS COMO FORMA DE ALIENAÇÃO PARENTAL

Jéssica Diniz Cristo Muniz[192]

Resumo: A deslocação ou retenção internacional ilícita de crianças é um tema muito relevante no espaço europeu, especialmente nos últimos anos. Neste contexto, surge a figura da alienação parental, cuja (in)existência está no seio de discussões doutrinárias e que, sendo admitida, está diretamente ligada ao tema. Através da análises de conceitos, diplomas relevantes e considerações da doutrina, este trabalho tem a finalidade de conectar os dois institutos, indicando que uma das formas da alienação parental pode ser identificada quando há um caso de deslocação ou retenção internacional ilícita de crianças, tendo em vista que se trata de uma maneira de suprimir, desmotivadamente, as relações entre a criança e um familiar, violando o princípio do superior interesse da criança.

Palavras-chave: princípio do superior interesse da criança; deslocação ou retenção ilícita de crianças; alienação parental.

Sumário: 1. Introdução; 2. Diplomas relevantes; 3. Deslocação ou retenção internacional ilícita de crianças como forma de alienação parental; 4. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

Em razão da liberdade de circulação de pessoas e de estabelecimento de residência nos países da União Europeia, houve um aumento na realização de matrimônios entre pessoas de diferentes países. Diante deste quadro, no

[192] Mestranda em Ciências Jurídico-Civilísticas pela Universidade do Porto.

II Congresso_Livro.indb 353 28/08/2018 12:44:15

momento em que ocorria a dissolução destes casamentos, era possível acontecer de um do ex-cônjuges voltar para seu país natal com os filhos. Desta forma, há tendência no crescimento dos casos de deslocação ou retenção internacional ilícita de crianças e conflitos de jurisdição – não pela diferença de legislação, mas pela problemática da não cooperação entre os órgãos judiciários dos diferentes Estados-Membros, já que um acredita que a sua lei é mais adequada que a do outro[193].

De acordo com o art. 3.º, "a" e "b" da Convenção de Haia de 1980, e com o art. 2.º, n.º 11, "a" e "b" do Regulamento de Bruxelas II "bis", a deslocação ou retenção ilícita de uma criança ocorre quando há violação do direito de guarda, que estivesse a ser exercido efetivamente, em conjunto ou separado – ou devesse estar sendo –, concedido por decisão judicial, por acordo vigente em razão da legislação de um Estado-Membro onde a criança residia habitualmente logo antes da deslocação ou retenção ou por atribuição de pleno direito.

Dentro deste contexto de dissolução da vida conjugal com a subtração internacional do filho, faz-se importante lembrar do instituto recente chamado de "alienação parental". O conceito de Síndrome de Alienação Parental foi desenvolvido pelo psiquiatra Richard Gardner, em meados de 1980[194].

A alienação parental, como conceito jurídico, surge no quadro de separação litigiosa, na qual um dos progenitores ou algum familiar inicia um processo de desmoralização do outro ou de um familiar com o intuito de afastar o menor deste[195]. Tal instituto pode atingir vários níveis e se manifestar de diversas formas, como: dificultar o exercício da autoridade parental, acusar falsamente o genitor ou outro familiar de abuso sexual e deslocar ilicitamente o menor apenas para afastá-lo de um progenitor ou familiar. Este último exemplo é o foco do presente trabalho.

No Brasil, a Lei n.º 12.318/2010 regula os casos de alienação parental, porém, em Portugal, ainda não há um diploma versando sobre tal matéria.

Como pode-se depreender, na alienação parental, a criança é feita de objeto de manipulação pelo progenitor que gostaria de atingir o outro e, na hipótese em questão, o faz por meio do deslocamento ilícito do menor. Assim, necessário se faz recordar o importantíssimo princípio do superior interesse da criança, que

---

193 SOTTOMAYOR, Maria Clara. *Regulamentação do Exercício das Responsabilidades Parentais nos Casos de Divórcio.* 5.º ed., Coimbra. Editora: Almedina, 2011, p. 139.

194 MONTEZUMA, Márcia Amaral. "*Síndrome de alienação parental: diagnóstico médico ou jurídico?"* In: DIAS, Maria Berenice. Incesto e Alienação Parental. 3.ª ed. São Paulo: *Editora Revista dos Tribunais,* 2013, p. 103.

195 DIAS, Maria Berenice. *Alienação parental: um crime sem punição*. In: DIAS, Maria Berenice.

II Congresso_Livro.indb 354 28/08/2018 12:44:15

está enunciado no art. 3.º, n.º 1 da Convenção dos Direitos da Criança e no art. 24.º, n.º 2 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Tal princípio consiste em um conceito jurídico indeterminado, que necessita de uma valoração de acordo com as circunstâncias do caso concreto e as particularidades da criança.

Ele é basilar para quaisquer decisões que sejam tomadas em relação à criança, devendo sempre garantir o desenvolvimento da sua integridade psíquica, física, espiritual e moral, conforme o princípio da dignidade da pessoa humana, contemplado no art. 1.º, CRP[196].

Desta forma, é flagrante a sua violação ao haver o afastamento da criança de um pai ou mãe através da sua deslocação ilícita.

2. DIPLOMAS IMPORTANTES

A Convenção de Haia de 1980, também chamada de Convenção sobre os Aspectos Civis do Rapto Internacional de Crianças, foi criada para proteger a criança, no plano internacional, dos efeitos danosos que pudesse sofrer quando houvesse retenção ilícita ou mudança de domicílio, estabelecendo meios de regresso imediato da criança ao Estado habitual e assegurando a proteção dos direitos de visita. Este diploma se mostra em total alinhamento com a Convenção dos Direitos da Criança no momento em que exalta os interesses das crianças como relevantes em todas as questões relativas à sua custódia. Dessa forma, é possível afirmar que o regresso da criança é uma "luta contra o tempo"[197].

Porém, há 4 exceções quanto ao regresso:

I) Quando a criança tiver sido deslocada há mais de um ano e for comprovado que ela já está integrada no novo ambiente (art. 12.º, § 2.º);
II) Se a entidade ou pessoa se opuser, provando (art. 13.º, § 1.º): que o direito de custódia não era exercido efetivamente pelo seu titular ("a"/1.ª parte); que o titular do direito de custódia havia consentido ou concordado posteriormente com a transferência ou retenção ("a"/2.ª parte); que existe um risco grave de a criança, no seu regresso, ficar

196 GONÇALVES, Anabela Susana de Sousa. *O Princípio do Superior Interesse da Criança no Regulamento Bruxelas II bis.* In: Autonomia e heteronomia no Direito da Família e no Direito das Sucessões. Coimbra. Editora: Almedina, 2016, p. 368 e 369.

197 PINHEIRO, Luís de Lima, "Deslocação e Retenção Internacional Ilícita de Crianças". *Revista da Ordem dos Advogados, ano 74, Vol. III/IV*, 2014. Disponível em: https://portal.oa.pt/upl/%7B40b76efc-8042-4aa6-92d6-5aa473019980%7D.pdf.

II Congresso_Livro.indb 355 28/08/2018 12:44:16

sujeita a perigos de ordem física ou psíquica, ou, de qualquer outro modo, ficar numa situação intolerável ("b");

III) Quando a criança se opõe ao regresso quando tenha atingido uma idade e um grau de maturidade que levem a tomar em consideração as suas opiniões sobre o assunto (art. 13.º, § 2.º);

IV) Quando o regresso da criança não estiver de acordo com os princípios fundamentais relativos à proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais do Estado requerido (art. 20.º).

Portanto, só é admitido o regresso da criança ao meio social e familiar de origem caso esta seja a decisão mais adequada para o seu bem estar, garantido seu desenvolvimento saudável, com base no princípio do superior interesse da criança[198].

Para garantir esse regresso imediato, a Convenção estabelece que as autoridades centrais dos Estados requerente e requerido irão cooperar para atingir tal objetivo, conforme os arts. 6.º e 7.º disciplinam, adotando procedimentos de urgência (art. 11.º).

Apesar de a Convenção de Haia ser um diploma muito avançado, apresenta fragilidades no plano da efetividade e da garantia do regresso rápido da criança à residência habitual. Então, como complemento, a UE criou o Regulamento n.º 2201/2003, conhecido como Regulamento de Bruxelas II "bis", disciplinando matérias acerca de competência, reconhecimento e execução de decisões em matéria matrimonial e de responsabilidade parental[199].

O art. 11.º do Regulamento determina regras sobre o pedido de regresso da criança baseados na Convenção de Haia de 1980. Porém, há duas restrições aos fundamentos de oposição de regressão:

I) O tribunal não pode recusar o regresso da criança com base no art. 13.º, § 1.º, "b", Convenção de Haia de 1980, se ficar provado que foram tomadas todas as medidas a fim de garantir a sua proteção após o regresso, de acordo com o art. 11.º, n.º 4; e

---

198 FEITOR, Sandra Inês. *Rapto Parental Internacional: Crime de Subtração de Menor e Convenção de Haia.* Lisboa, 2013. Disponível em: http://www.fd.unl.pt/Anexos/7470.pdf.

199 GONÇALVES, Anabela Susana de Sousa. "Aspectos Civis do Rapto Internacional de Crianças: entre a Convenção de Haia e o Regulamento de Bruxelas II bis". In: *Cadernos de Derecho Transnacional*. 2015. Disponível em: http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/43/37.

II Congresso_Livro.indb 356 28/08/2018 12:44:16

II) O tribunal também não pode recusar o regresso da criança se a pessoa que o requereu não tiver tido a oportunidade de ser ouvida, de acordo com o art. 11.º, n.º 5; além disso, deve ser ouvida a criança (n.º 2), a não ser que ela não tenha idade ou maturidade para tal.

É importante salientar que o Regulamento determina que o tribunal da residência habitual da criança antes da deslocação ilícita é quem tem o poder de decisão final (Considerando n.º 17). Após a recepção dos documentos (art. 11.º, n.º 6), o tribunal de origem da criança confere um prazo para as partes se manifestarem acerca desses elementos em até 3 meses (art. 11.º, n.º 7). Depois desse prazo, o tribunal da residência habitual da criança antes da deslocação ou retenção ilícita pode decidir diferentemente do tribunal do Estado requerido. Assim, pode determinar o regresso da criança e, nos termos do art. 11.º, n.º 8, esta decisão é reconhecida automaticamente e tem força executória no outro Estado-Membro, sem a necessidade de qualquer outra declaração posterior que lhe confira tal força no país onde será executada (supressão do "exequatur") e sem oportunidade de ser contestada, conforme disciplina os arts. 40.º, "b" e 42.º, n.º 1. Para que esta decisão tenha força executória automática, é necessário que o tribunal de origem a homologue, emita uma certidão e obedeça aos pressupostos dos arts. 41.º e 42.º[200].

Assim, é flagrante observar que os prazos curtos e o procedimento estabelecido no art. 11.º, Regulamento de Bruxelas II "bis" refletem o caráter urgente das diligências e têm o objetivo de assegurar o regresso rápido da criança ao Estado-membro requerente.

Sobre a Convenção de Haia de 1996, um dos pontos mais importantes é o que determinou que as decisões de regulação do direito de visitas e as relativas ao regresso de crianças ilegalmente deslocadas ou retidas devem ser reconhecidas em todos os Estados signatários (art. 23.º, n.º 1), salvo em algumas situações muito restritivas, conforme determina o art. 23.º, n.º 2 desta Convenção[201].

Desta forma, fica clara a complementação destes importantes diplomas acerca da questão da deslocação ou retenção ilícita de criança.

---

200 MARINHO, Carlos. "Violação do Direito de Visita, Retenção e Deslocação Ilícitas de Crianças – o Regulamento (CE) n.º 2201/03 (Bruxelas II bis), a Convenção de Haia de 19/10/1996 e a Convenção de Haia de 1980". In: *O Direito Internacional da Família – TOMO I. CEJ, 2014*. Disponível em: http://www.academia.edu/9362489/O_DIREITO_INTERNACIONAL_DA_FAM%C3%8DLIA.

201 *Idem*

II Congresso_Livro.indb 357 28/08/2018 12:44:16

3. DESLOCAÇÃO OU RETENÇÃO INTERNACIONAL ILÍCITA DE CRIANÇAS COMO FORMA DE ALIENAÇÃO PARENTAL

Quando se fala do litígio entre os pais pelo poder sobre os filhos, contrariando o art. 1.906 do Código Civil, que remete às responsabilidades parentais, os sujeitos mais prejudicados são os segundos, que são tidos como objetos por quem mais deveria protegê-los.

A Síndrome da Alienação Parental (SAP) é um tema muito debatido e controvertido, principalmente, por não estar previsto na CID-10 nem na DSM IV[202]. Para começar, é importante diferenciar os conceitos de SAP e de alienação parental.

A SAP é a síndrome desenvolvida pela criança a partir dos atos de alienação parental, enquanto que a alienação parental, conhecida também como "implantação de falsas memórias", é o ato de afastar um progenitor – ou outro familiar – de forma gradual e progressiva, gerando o desapego da criança em relação à pessoa alienada. É utilizada para romper laços afetivos e, por ser uma agressão psicológica, é muito difícil de ser comprovada[203].

Em razão disso, muitos autores não admitem a existência deste conceito, como, por exemplo, a autora Maria Clara Sottomayor. Ela alega que a Síndrome da Alienação Parental foi criada por Gardner para resolver o problema de recusa da criança ao convívio com um dos pais, alegando que sua causa é a manipulação da mesma pela mãe que a tem sob sua guarda, e que seria uma forma de discriminação em relação à mulher[204].

De fato, por ter se tornado muito conhecido, um grande número de advogados utilizam esse conceito indiscriminadamente, como meio de defesa em quaisquer processos de regulamentação de visitas e, nos casos mais impactantes, de abusos sexuais. Em relação à crítica de preconceito à mulher, a razão de as mulheres serem mais acusadas como alienantes do que os homens se dá pelo fato de, historicamente, as mulheres obterem a guarda de forma mais

---

202 SOTTOMAYOR, Maria Clara. *Uma Análise Crítica da Síndrome de Alienação Parental e os Riscos da sua Utilização nos Tribunais de Família.* Disponível em: http://julgar.pt/wpcontent/uploads/2015/10/073-107-Aliena%C3%A7%C3%A3o-parental.pdf.

203 MUNIZ, Jéssica Diniz Cristo. "A Visita Assistida e as Falsas Acusações de Abuso Sexual pelo Alienante". *Tese de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 2016.

204 SOTTOMAYOR, Maria Clara. *Uma Análise Crítica da Síndrome de Alienação Parental e os Riscos da sua Utilização nos Tribunais de Família.* Disponível em: http://julgar.pt/wpcontent/uploads/2015/10/073-107-Aliena%C3%A7%C3%A3o-parental.pdf.

II Congresso_Livro.indb 358 28/08/2018 12:44:16

recorrente do que eles. Obviamente, é necessária uma atuação interdisciplinar de profissionais: juristas, psicólogos, assistentes sociais para perceber o que está acontecendo efetivamente naquela relação familiar. Dessa forma, será possível prevenir, combater e minimizar os danos[205].

Isso, no entanto, não significa que a alienação parental não exista, mas que, como muitos conceitos indeterminados, é usada de forma equivocada por alguns profissionais.

No Brasil, como já mencionado, há a Lei n.º 12.318/2010 que regulamenta a alienação parental, conferindo uma definição legal, rol exemplificativo de atos de alienação, tramitação processual, medidas protetivas aos menores e os efeitos jurídicos aos alienantes. Em Portugal, ainda não há uma legislação específica para o tema, mas seria de grande valia para ajudar a identificar os casos e sanar as dúvidas acerca do assunto.

Muitos psicólogos e juristas em Portugal, como Sandra Inês Feitor, admitem a realidade da alienação parental como um mal que está dentro da casa de muitas famílias e, infelizmente, é muito difícil de detectar. Para ela, os atos de alienação parental resultam num afastamento dos filhos e dos progenitores não guardiões, levando a reiterados incumprimentos do regime de convívio judicialmente estipulado[206].

Neste contexto, cabe ressaltar o vestígio do conceito de alienação parental no crime de subtração de menores (art. 249.º, n.º 1, "c" do Código Penal), que está conectado intimamente com a questão da deslocação internacional ilícita de crianças.

O art. 249.º, n.º 1, "c" do Código Penal foi alterado pela Lei n.º 61/2008, determinando que o incumprimento repetido e sistemático do regime de visitas, atrasando, dificultando ou recusando a entrega ou acolhimento da criança configura crime de subtração de menor. A hipótese de deslocação ou retenção ilícita de crianças se encaixa perfeitamente neste tipo legal e, implicitamente, é possível identificar uma situação de alienação parental.

Maria Clara Sottomayor critica fortemente este artigo, afirmando que é inconstitucional por não respeitar o direito da criança ao livre desenvolvimento de personalidade, tornando-a um objeto de direitos do progenitor não guardião

---

205 BARUFI, Melissa Telles. "*Alienação parental – Interdisciplinariedade: um caminho para o combate".* In: DIAS, Maria Berenice. Incesto e Alienação Parental. 3.ª Ed. São Paulo: *Editora Revista dos Tribunais,* 2013, p. 237.

206 FEITOR, Sandra Inês. *A Síndrome da Alienação Parental e o seu Tratamento à luz do Direito de Menores*. 1.ª ed., Editora: Coimbra, 2012, p. 26 e 27.

II Congresso_Livro.indb 359 28/08/2018 12:44:16

(arts. 25.º e 26.º, CRP), punindo a mãe por comportamentos de outrem e violando o princípio da responsabilidade penal (art. 30.º, n.º 3, CRP)[207].

Deve-se ter em mente que, na alienação parental, a criança começa a agir e acreditar fielmente no que é dito pelo alienante, pois é uma pessoa de sua confiança, o que torna muito fácil o seu afastamento do familiar alienado. Portanto, nesses casos em que um progenitor

cria uma realidade distorcida e o menor a aceita de forma a não querer mais se relacionar com o outro, essa sua vontade não é livre e isso será prejudicial a ele, ferindo certamente o princípio do superior interesse da criança, cortando as relações afetivas entre esta e o familiar[208].

4. CONCLUSÃO

Desta forma, havendo um caso de deslocação ou retenção internacional ilícita de uma criança, deve-se aplicar o procedimento da Convenção de Haia de 1980, do Regulamento de Bruxelas II "bis" e, se necessário, da Convenção de Haia de 1996, determinando o regresso imediato da criança à residência habitual antes da deslocação ou retenção ilícita, para que o tribunal deste Estado analise e decida o caso, salvo se for hipótese de uma das exceções já mencionadas.

A partir da análise do caso concreto de deslocação ou retenção internacional ilícita, deve-se verificar, com um forte trabalho interdisciplinar, se se trata de um caso de alienação parental, no qual a criança está sendo afastada pelo alienante sem um real motivo, simplesmente pelo fato de ele querer separar a criança do familiar alienado, sem pensar que o maior prejudicado é o menor. Diante do exposto, fica claro que a deslocação ou retenção ilícita da criança pode ser uma forma de alienação parental.

---

[207] SOTTOMAYOR, Maria Clara. *Uma Análise Crítica da Síndrome de Alienação Parental e os Riscos da sua Utilização nos Tribunais de Família.* Disponível em: http://julgar.pt/wpcontent/uploads/2015/10/073-107-Aliena%C3%A7%C3%A3o-parental.pdf.

[208] FEITOR, Sandra Inês. *Rapto Parental Internacional: Crime de Subtração de Menor e Convenção de Haia.* Lisboa, 2013. Disponível em: http://www.fd.unl.pt/Anexos/7470.pdf.

II Congresso_Livro.indb 360 28/08/2018 12:44:16

BIBLIOGRAFIA

DIAS, Maria Berenice. *Incesto e Alienação Parental*. 3.ª ed. São Paulo. Editora: Revista dos Tribunais, 2013.

FEITOR, Sandra Inês. *A Síndrome da Alienação Parental e o seu Tratamento à luz do Direito de Menores.* 1.ª ed., Editora: Coimbra, 2012.

FEITOR, Sandra Inês. R*apto Parental Internacional: Crime de Subtração de Menor e Convenção de Haia.* Lisboa, 2013. Disponível em: http://www.fd.unl.pt/Anexos/7470.pdf.

GONÇALVES, Anabela Susana de Sousa. *A Deslocação ou Retenção Ilícitas de Crianças no Regulamento n.º 2201/2003* (Bruxelas II bis). 2015. Disponível em: https://erevistas.uc3m.es/index.php/CDT/article/viewFile/1914/906.

GONÇALVES, Anabela Susana de Sousa. "Aspectos Civis do Rapto Internacional de Crianças: entre a Convenção de Haia e o Regulamento de Bruxelas II bis". In: *Cadernos de Derecho Transnacional. 2015.* Disponível em: http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/43/37.

GONÇALVES, Anabela Susana de Sousa. "O Princípio do Superior Interesse da Criança no Regulamento Bruxelas II bis". In: *Autonomia e heteronomia no Direito da Família e no Direito das Sucessões*. Coimbra. Editora: Almedina, 2016.

LEMOS, Raquel Alexandre. "Admissibilidade da Utilização da Teoria da Síndrome de Alienação Parental nos Processos de Regulação das Responsabilidades Parentais". *Tese de Mestrado, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2013*. Disponível em: https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/14563/1/Admissibilidade%20da%20utiliza%C3%A7%C3%A3o%20da%20teoria%20da%20SAP.pdf.

LOPES, Ana Rita Oliveira Sousa Nogueira. "O Princípio do Superior Interesse da Criança na Regulamentação das Responsabilidades Parentais pela União Europeia". *Tese de Mestrado, Universidade do Minho, Escola de Direito,* 2017.

MARINHO, Carlos. "Violação do Direito de Visita, Retenção e Deslocação Ilícitas de Crianças – o Regulamento (CE) n.º 2201/03 (Bruxelas II bis) , a Convenção de Haia de 19/10/1996 e a Convenção de Haia de 1980". In: *O Direito Internacional da Família – TOMO I. CEJ, 2014*. Disponível em: http://www.academia.edu/9362489/O_DIREITO_INTERNACIONAL_DA_FAM%C3%8DLIA.

MUNIZ, Jéssica Diniz Cristo. "A Visita Assistida e as Falsas Acusações de Abuso Sexual pelo Alienante". *Tese de Conclusão de Curso,* Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PINHEIRO, Luís de Lima, *Deslocação e Retenção Internacional Ilícita de Crianças. Revista da Ordem dos Advogados, ano 74, Vol. III/IV, 2014.* Disponível em: https://portal.oa.pt/upl/%7B40b76efc-8042-4aa6-92d6-5aa473019980%7D.pdf.

ROQUE, Mariana Apolo Matos. "A Alienação Parental". *Tese de Mestrado, Universidade Católica Portuguesa,* Lisboa. 2015. Disponível em: https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/20596/1/A%20Alienac%CC%A7a%CC%83o%20Parental-tese%20%281%29.pdf.

SOTTOMAYOR, Maria Clara. *Regulamentação do Exercício das Responsabilidades Parentais nos Casos de Divórcio.* 5.º ed., Coimbra. Editora: Almedina, 2011.

II Congresso_Livro.indb 361 28/08/2018 12:44:16

II Congresso_Livro.indb 362 28/08/2018 12:44:16

A DIALÉTICA ENTRE OS DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS E A SOBERANIA DAS NAÇÕES

Alexandre Caramori Rigoni[209]
Neide Aparecida de Souza Lehfeld[210]

Afiliação: Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP)

Resumo: O propósito deste artigo é promover uma reflexão acerca do conflito existente entre os direitos que amparam os refugiados, frente a princípios que garantem a supremacia e a soberania dos Estados. Ao longo do século XX a comunidade internacional desenvolveu diplomas legais e princípios, como o de *non-refoulement* (não devolução), que deram efetividade na proteção aos grupos de refugiados que se encontravam em situação de vulnerabilidade. Entretanto, hodiernamente, verifica-se que os Direitos Humanos dos Refugiados estão sendo colocados à prova, pois Nações têm invocado a soberania e a segurança nacional para criar óbice para o acolhimento efetivo de grupos de refugiados. Diante da dialética existente, entre o direito proteção do refugiado e o Poder Soberano dos Estados, os Direitos Humanos dos refugiados encontram ameaçados. Porém, em um mundo cada vez mais individualista e com os alguns Estados apregoando a necessidade de fecharem fronteiras, é urgente que reforce que os Direitos Humanos, devem sempre prevalecer frente aos interesses dos Estados.

Palavras-chave: Direitos humanos, refugiados, soberania nacional.

---

209 Mestrando em Direito da Universidade de Ribeirão Preto.

210 Pós-Doutora em Direito; Universidade de Ribeirão Preto

II Congresso_Livro.indb 363 28/08/2018 12:44:16

1. INTRODUÇÃO

O ser humano, ou mais precisamente, a espécie *homo sapiens*, da qual todos nós pertencemos, teve a sua origem na África Oriental, por volta de 150 mil anos atrás e lá permaneceu por milhares de anos. Somente em torno de 70 mil atrás, os humanos deram iniciou ao seu primeiro grande fluxo migratório, vindo a dominar o restante do planeta e levando as outras espécies humanas que existiam naquela época à extinção (HARARI, 2017).

A motivação que levou os *homo sapiens* a realizarem o seu primeiro fluxo migratório é o mesmo que atualmente, levam refugiados a buscarem um novo Éden, o instinto de sobrevivência. Logo, os humanos possuem em seu âmago, a necessidade de migrar para novas regiões quando o local em que se encontram, torna-se adverso para a sua permanência.

A busca por novas áreas decorre, basicamente, de intempéries climáticas, disputas entre grupos rivais, perseguições políticas e religiosas, além da escassez de alimentos. Ao realizar suas migrações, o humano traz consigo a esperança de uma vida melhor para ele e seus iguais no novo *habitat.*

O fenômeno migratório remontar milhares de anos. Porém, verifica-se uma intensificação deste processo no início do terceiro milênio da Era Cristã. Segundo o relatório "*Global Trends*", de 2017, o deslocamento forçado ao redor do mundo, por motivo de guerras e conflitos, aponta para um total de 68,5 milhões de pessoas (UNHCR, 2017).

A problemática dos refugiados está presente na história da humanidade há séculos, porém apenas no início do século XX que o instituto do refúgio surge e evolui como um instituto jurídico internacional global, a partir de 1921, sob a luz da Liga das Nações e, posteriormente, resguardado pela Organização das Nações Unidas. (ANDRADE, 1996).

Apesar de toda a ampliação dos Direitos Humanos e proteção aos refugiados ao logo das últimas décadas, verifica-se que essas garantias legais estão sendo colocadas à prova. Diversos Estados nacionais, tem imposto óbice ao ingresso de refugiados em seus territórios, invocando a Soberania Nacional.

Diante da dicotomia existente, entre o direito de proteção aos refugiados e o Princípio da Soberania Estatal, é urgente que a comunidade internacional sopese este conflito de interesse e busque a melhor solução, com vista a garantir os Direitos Humanos dos refugiados.

II Congresso_Livro.indb 364 28/08/2018 12:44:16

2. A ALVORADA DA PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

O imbróglio dos refugiados sempre esteve presente na história da humanidade, porém somente após a ocorrência das Grandes Guerras Mundiais, e a grave crise humanitária que assolou o continente Europeu, é que o instituto do refugiado foi concebido.

O termo refugiado, foi definido na Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, que no seu artigo 1.º deixa expresso que refugiado é todo indivíduo que, devido ao temor de uma perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, não se encontre no Estado de sua nacionalidade, não possa ou não queira a proteção deste; ou ainda, temor de grave e generalizada violação de direitos humanos no país de sua nacionalidade.

Ronaldo Sérgio Moreira da Silva (2017) explica que a referida Convenção Internacional dos Refugiados possui limitação temporal e geográfica na conceituação de refugiados, uma vez que foi estabelecida no contexto da Segunda Guerra Mundial. No caso, é considerado refugiado aquele indivíduo que tenha sofrido perseguição em razão de raça, nacionalidade, religião, opinião política antes de janeiro de 1951. O Brasil, também, promulgou internamente a referida Convenção, com reservas geográficas e temporais.

Com o Protocolo Adicional de 1967, as limitações temporal e geográfica são retiradas e a definição de refugiado é ampliada. Isto posto, o *status* de refugiado envolve elementos subjetivo e objetivo, conforme extraídos das referidas Convenções: (i) o elemento subjetivo: fundado temor de perseguição; e (ii) o elemento objetivo: fatos que comprovem a alegação do refugiado. (MOREIRA DA SILVA; MOREIRA DA SILVA, 2017).

Isto posto, observa-se que o refugiado em sentido *latu sensu* quando em situações de perseguições coletivas ou violação de direitos humanos, bastando um "fundado temor de perseguição", e quando preenchidos os requisitos, obriga o Estado signatário da Convenção Internacional relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 conceder o refúgio, e garantir direitos a este indivíduo. (MOREIRA DA SILVA; MOREIRA DA SILVA, 2017).

Assim, o refúgio, por se trata de um direito subjetivo com natureza declaratória, uma vez que o indivíduo preencha aos requisitos do artigo 1.º da Convenção Internacional relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, terá o seu direito assegurado como refugiado por um país signatário do Estatuto e do Protocolo. (MOREIRA DA SILVA; MOREIRA DA SILVA, 2017).

II Congresso_Livro.indb 365 28/08/2018 12:44:16

3. PRINCÍPIOS E INSTRUMENTOS ASSECURATÓRIOS DOS DIREITOS AOS REFUGIADOS

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) foi fundado em 14 de dezembro de 1950 pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. É uma agência especializada da ONU, com sede em Genebra, na Suíça, que atua na proteção de indivíduos que se encontram refugiados, empenhando-se para que seus direitos sejam resguardados e assegurados, ao buscar soluções duradouras para os problemas enfrentados por eles. Essa agência também atua na proteção de deslocados internos, dos apátridas, dos requerentes de asilo e indivíduos refugiados que voltam para sua pátria. (GONZAGA; KNIPPEL; AESCHLIMANN, 2017).

Aos que se encontram em situação de refúgio o ACNUR visa garantir o respeito aos seus direitos humanos, sob fundamento do princípio do *non-refoulement*, pela ajuda humanitária em tempos de crises emergenciais, além da pesquisa por soluções duradouras, seja pela integração dos refugiados no país de refúgio, pela repatriação voluntária e/ou reassentamento em países terceiros. (UNITED NATIONS, 2011).

Neste sentido, são adotadas estratégias pelo organismo para a integração local, a repatriação voluntária e o reassentamento. Assim, a integração local consiste na adaptação ao ambiente de refúgio, ou seja, o ACNUR, com o apoio dos governos locais, da sociedade civil e de organizações não governamentais, estimula a integração dos refugiados junto à comunidade do Estado que os acolheu. Em contrapartida, esse Estado deve fornecer condições para que isso ocorra garantindo o acesso do refugiado à saúde, educação, trabalho, moradia, etc. (UNITED NATIONS, 2011).

A segunda estratégia adotada pela ACNUR, a repatriação voluntária, pode ocorrer quando cessa o conflito ou a guerra no país de origem, proporcionando condições mínimas para que o indivíduo em situação de refúgio possa retornar de forma voluntária. Desta maneira, o ACNUR, em parceria com o governo do Estado atuam para oferecer um ambiente propício e digno para reconstrução da vida em sua pátria.

Quanto em reassentamento, o refugiado não pode permanecer no Estado que lhe concedeu o refúgio. Portanto, o ACNUR atua para auxiliar indivíduos que enfrentam problemas na adaptação e segurança no segundo Estado, movendo-os para um terceiro que os acolherá. Nesses casos, são proporcionados condições e serviços para adaptação no país através de orientação vocacio-

II Congresso_Livro.indb 366 28/08/2018 12:44:16

nal, aulas de idioma, cultura e sociedade local, além de auxiliar na busca de emprego e acesso à educação (UNITED NATIONS, 2011).

A integração e a solidariedade entre os povos, bem como, a tolerância e a inserção dos refugiados na sociedade, são providências que reforçam a dignidade humana, cumprindo o ACNUR importante papel nesse sentido, ao atender as necessidades de indivíduos refugiados.

4. SOBERANIA DAS NAÇÕES E POLÍTICAS RESTRITIVAS AOS REFUGIADOS

No mundo globalizado, o fluxo migratório ocorre de maneira intensa, razão, ser indispensável o amparo do direito internacional ao estrangeiro, através de princípios e políticas de cooperação global. E, essa proteção deve ser ainda maior no caso dos refugiados.

Entretanto, com a ampliação do fluxo migratório hodiernamente, principalmente de refugiados, fez com que algumas nações adotassem medidas a restringir o acesso de estrangeiros em suas fronteiras, valendo-se do legítimo controle migratório. As barreiras criadas pelos Estados, segundo Seline Trevisanut (2008) são mecanismos de *non-entrée*.

Apesar da adoção do controle migratório, pelos Estados ser legítimo, com fundamento no princípio da defesa da soberania nacional, a imposição de barreiras representa a aplicação de uma política de classificação social, em que o Estado de destino procura combater o ingresso do estrangeiro com fundamento na defesa da sua harmonia política, econômica, política e social. Desta maneira, observa-se que, o controle migratório afronta, direitos e garantias de refugiados e solicitantes de refúgio, mais precisamente, o princípio de *non-refoulement*, princípio este que ampara amplamente os refugiados. Assim, verifica-se um aparente conflito entre o princípio da Soberania Nacional e o princípio de *non-refoulement*.

Todavia, com o desenvolvimento do mecanismo de proteção dos direitos humanos pela ONU, a perspectiva clássica do princípio da soberania nacional foi relativizada, tanto na esfera internacional como doméstica, a fim de adequar-se ao atual regime de proteção aos direitos humanos (MAZZUOLI, 2002). Tal princípio sofreu, portanto, limitações com o reconhecimento da personalidade internacional do indivíduo (PIOVEZAN, 2016).

Desta maneira, a acolhida e não expulsão de solicitantes de refúgio e refugiados nas fronteiras do Estado de destino, o impacto sofrido por este, bem como, a dificuldade de realizar uma triagem individual, ambas consequências

II Congresso_Livro.indb 367 28/08/2018 12:44:16

da afluência em larga escala, não são óbice à aplicação do princípio de *non-refoulement*, visto que, em razão do objetivo humanitário da Convenção de Genebra de 1951, o seu artigo 33 não exclui tais situações de afluxo em massa do âmbito de aplicação do referido princípio – a menos que se trate de uma das hipóteses de exceções contidas no Parágrafo 2 do mesmo dispositivo legal. (GOODWIN-GILL, 2014).

Mesmo diante da entrada e permanência ilegal de solicitantes de refúgio e refugiados no Estado de destino, a Convenção de Genebra de 1951, em seu artigo 31 proíbe que lhe sejam aplicadas sanções ou qualquer tratamento desvantajoso por essa razão, uma vez que a concepção de refúgio decorre, basicamente, de uma situação de fuga desses indivíduos para buscar abrigo em outro país. (GOODWIN-GILL, 2014).

Com a incremento ao longo de décadas de procedimentos de proteção internacional dos direitos humanos, o conceito do princípio de *non-refoulement* passou a abranger não apenas a não devolução ou expulsão de refugiados e solicitantes de refúgio para o seu território de origem, mas também, a sua não recusa ou rejeição nas fronteiras e áreas que lhes dão acesso. Isto posto, os instrumentos de *non-entrée* resultam em automática rejeição do indivíduo que pretende ingressar em seu território e solicitar o reconhecimento formal de sua condição jurídica de refugiado, consistindo, igualmente, em sua inadmissão indireta.

O referido princípio, contudo, não é prerrogativa ao direito de reconhecimento jurídico do indivíduo como refugiado pelo Estado de destino, pois, essa não rejeição na fronteira resultaria, de um direito de admissão temporária para fins de determinação formal do *status* de refugiado, sendo que apenas dessa forma um Estado pode assegurar que não retornará o indivíduo para o lugar onde possa sofrer perseguição ou tortura. (GOODWIN-GILL, 2014).

Do mesmo modo, não é possível haver efetiva proteção contra o *refoulement* sem o ingresso do refugiados e solicitantes de refúgio ao território do Estado, pois o procedimento da constatação da situação de refugiado só pode ser eficaz e justo se conduzido em seu interior. Diante dessa perspectiva, o Estado de destino, deve acolher os refugiados em seu território, ainda que, no Estatuto do Refugiado, não exista expresso o direito de ingresso. Pois ao impedir o acesso do solicitante de refúgio no território, este Estado, não estará garantindo a estes indivíduos o direito de *non-refoulement.* (STOYANOVA, 2008-2009).

Assim, em relação ao direito de ingresso, ainda que temporário, este pode ocorrer independentemente do volume de solicitantes de refúgio nas fronteiras do Estado de destino e da capacidade de concessão de refúgio (GOODWIN-GILL, 2014), pois o fluxo em massa de migrantes não é preceito para

II Congresso_Livro.indb 368 28/08/2018 12:44:16

a concessão de refúgio temporário, uma vez que este direito é do solicitante de refúgio contra a devolução ao seu território de origem, a fim de permitir-lhe a busca por uma solução duradoura ao seu caso.

O acolhimento temporário trata-se de uma resposta voltada a efetivação da aplicação do princípio da não devolução, com a constatação da condição de refugiado, sendo medida utilizada como instrumento de efetiva resposta humanitária. (GOODWIN-GILL, 2014).

Desta maneira, é fundamental a existência de limite ao direito do Estado em controlar e obstar o fluxo de refugiados. Pois, normas pactuadas em convenções internacionais, protegem certos grupos de estrangeiros de não serem expulsos do Estado que eles buscam refúgio, igualmente, a garantia de não sofrerem o *refoulement* arbitrariamente aos seus países de origem, sem que não sejam assegurados os direitos fundamentais para eles.

O que se constata, com esta política de aversão aos solicitantes de refúgio e refugiados é o equívoco por parte dos governantes de algumas Nações ao não adotar uma política altruísta em consonância à segurança de suas Nações. Desta maneira, é necessária uma política "humanizada" e inclusiva, independentemente de etnia, opção religiosa e condição financeira. Contrariamente as políticas de aversão e comportamentos xenofóbicos, almejam-se soluções efetivas que cessem os conflitos, permitindo assim a redução dos fluxos migratórios de milhões refugiados pelo mundo. (PÉREZ GONZÁLEZ, 2012).

O princípio do *non-refoulement* por ser considerado, o supra princípio do regime internacional de proteção dos refugiados, este não deve ser derrogado. Considerado parte do direito consuetudinário internacional que vincula todos os Estados, incluindo aqueles que ainda não sejam parte da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967, não é factível falar em supremacia nacional em detrimento do não acolhimento de migrante refugiado.

Deste modo, todo o avanço no campo dos Direitos Humanos, conquistado no pós Segunda Guerra Mundial, não pode ser suplantado em nome da soberania e a segurança de uma Nação. Neste momento, de grave crise de refugiados que assola várias regiões do mundo, tendo por base o atual sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos, o princípio da soberania nacional deve ser relativizado em favor da observância do princípio de *non-refoulement*, ao sopesar esses dois princípios, a fim de proteger a pessoa do refugiado ou solicitante de refúgio, sem que os Estados soberanos sejam subjugados uns pelos outros. Logo, também faz necessário invocar o Princípio da Cooperação Internacional, que consiste no ato de mútua ajuda entre duas

II Congresso_Livro.indb 369 28/08/2018 12:44:16

ou mais Nações, para o alcance um objetivo comum, a efetivação dos Direitos Humanos para todos os povos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegando ao fim deste artigo, é possível extrair várias conclusões. Os fluxos migratórios, sempre estiveram presentes na história da humanidade. Porém, somente no início do século XX, foi criado os institutos do refúgio e acolhimento, objetivando garantir a proteção de pessoas que se encontravam com fundado temor de perseguição, devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política e que sofriam de grave e generalizada violação de seus direitos humanos seus países de origem.

Objetivando, a concreção dos direitos fundamentais dos refugiados, países se uniram através da ONU, e criaram tratados e organismos internacionais visando à efetivação dos direitos dos indivíduos em situação de vulnerabilidade. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, são os principais documentos internacionais estabelecidos para a proteção dos refugiados e seu conteúdo é reconhecido internacionalmente. O primeiro documento cria normas de proteção aos refugiados, enquanto o outro, atribui caráter atemporal à condição do refugiado, conferindo efetividade à dignidade humana.

Para a efetivação do conteúdo positivado na Convenção de Genebra e no Protocolo de 1967, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), para promove instrumentos internacionais à proteção dos refugiados e supervisionar sua aplicação.

Quando um Estado ratifica a Convenção e/ou o Protocolo, este se torna signatário e concorda cooperar com o ACNUR no desenvolvimento de suas funções, em particular, facilita a supervisão da aplicação das provisões desses instrumentos.

Os instrumentos de proteção aos refugiados, quando da sua criação, cumpriam com seus objetivos, porém atualmente os mecanismos de proteção estão sendo colocados à prova. Vários Estados têm imposto óbices ao ingresso de refugiados em seus territórios, inovando a segurança nacional e a Soberania. Faz necessária uma ampla discussão na busca de alternativa que proteja os refugiados, ao mesmo tempo, não gere insegurança aos países que os acolhem, a fim de que a dignidade humana seja observada como princípio norteador do ordenamento jurídico dos povos.

II Congresso_Livro.indb 370 28/08/2018 12:44:16

A dialética existente entre a soberania dos Estados e o direito dos refugiados, contrapõe o direito dos Estados à sua plena soberania nacional, frente as garantias dos refugiados, enquanto sujeitos de direitos na esfera internacional, de ter assegurado, a não possibilidade de sofrerem o *refoulement* e ficarem expostos à violação de direitos humanos ou perseguição em seus territórios de origem. Ao Estado seria admitindo a expulsão de um refugiado ou solicitante de refúgio, somente em último caso e após a observância do devido processo legal, ressaltando a garantia de não perseguição.

Conclui ser necessário garantir a integração e a solidariedade entre os povos, bem como a tolerância e a inserção da pessoa em refúgio na sociedade do Estado em que ele buscou acolhimento. Pois, somente com a cooperação entre os povos, haverá a plena efetivação dos direitos humanos, fundamento norteador da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José H. Fischel de. *Direito internacional dos refugiados:* evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 7-150.

CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951). Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.

GONZAGA, Alvaro de Azevedo; KNIPPEL, Edson Luiz; AESCHLIMANN, Maria Carolina Nogueira. *A dignidade humana e os instrumentos de proteção aos refugiados.* São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2017. p. 147- 163.

GOODWIN-GILL, Guy S. *The International Law of Refugee Protection.* The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. Edited by Elena Fiddian-Qasmiyeh, Gil Loescher, Katy Long, and Nando Sigona, aug. 2014. p. 1-16. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0021. Disponível em: <http://www.un.org/law/avl/>. Acesso em: 14 jun. 2018.

HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: uma breve história da humanidade.* Porto Alegre: L&PM, 2017.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis.* Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, v. 39, n. 156, p. 169-177, 2002. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/823>. Acesso em: 8 jun. 2018.

PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen. *Migraciones irregulares y derecho internacional : gestión de los flujos migratorios, devolución de extranjeros en situación administrativa irregular y Derecho Internacional de los Derechos Humanos.* Valencia, ES: Tirant lo Blanch, 2012.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional.* 16. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

II Congresso_Livro.indb 371 28/08/2018 12:44:16

SILVA, Ronaldo Sérgio Moreira da; SILVA, Giselle Gabrielle de Andrade Moreira da. *O Brasil e o Refúgio.* São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2017. p. 715-719.

STOYANOVA, V. *The principle of Non-Refoulement and the right of asylum-seekers to enter state territory.* Interdisciplinary Journal of Human Rights Law, New York, NY, v. 3, n.º 1, p. 1-11, 2008-2009. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20170228104247/ http:// www.americanstudents.us/IJHRL3/Articles/Stoyanova.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

TREVISANUT, Seline. *The Principle of Non-Refoulement at sea and the effectiveness of asylum protection.* In: BOGDANDY, A. V.; WOLFRUM, R. (Eds.). Max Planck yearbook of United Nations Law. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, v. 12, 2008. Disponível em: <http://www.mpil.de/en/pub/publications/periodic-publications/max-planck-yearbook/volume -12.cfm>. Acesso em: 15 jun. 2018

UNHCR: The UN Refugee Agency. *Global Trends forced Global Displacement in 2017.* Disponível em: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html />. Acesso em: 10 jul. 2018.

UNICEF. *Declaração Universal dos Direitos Humanos: adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em:* <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em: 9 jun. 2018.

UNITED NATIONS. *Basic Facts about the United Nations.* New York: United Nations, 2011. p. 207-246. Disponível em: <>. Acesso em: 14 jun. 2018.

II Congresso_Livro.indb 372 28/08/2018 12:44:16

A VALORIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA PELO ATIVISMO JURÍDICO

Douglas Gusmão[211]
Bianca Mizuki Dias dos Santos[212]

Afiliação: Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP (Douglas Gusmão e Bianca Mizuki Dias dos Santos)

Resumo: Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil ocorreu um acesso amplo ao Poder Judiciário e desconhecido na literatura do Brasil. Superado a racionalidade positivista, a pretensão de humanização do direito com a introdução de valores éticos e morais, fez os princípios constitucionais, implícitos e explícitos, bem como os previstos em tratados internacionais, ganhares status de normas. Movimento lógico foi o aumentou da judicialização, fenômeno contemporâneo de transferência de decisão para o Poder Judiciário. Com a judicialização vem o ativismo jurídico, ao fundamento de garantir os direitos fundamentais. O ativismo judicial, com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana, principalmente em questões de saúde pública, permitiu uma valorização do princípio da dignidade da pessoa humana. O presente estudo tem por objetivo analisar a valorização do princípio da dignidade da pessoa humana por meio do ativismo jurídico.

Palavras-chave: ativismo – princípio da dignidade da pessoa humana – valorização.

---

211 Mestrando na Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP – na área de Direitos Coletivos e Cidadania.

212 Mestre em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP.

II Congresso_Livro.indb 373 28/08/2018 12:44:17

1. INTRODUÇÃO

É desconhecido na literatura do Brasil um acesso tão amplo ao Poder Judiciário como o instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil, em vigência há aproximadamente 30 anos.

Esse acesso, entre outros fatores, é decorrência da opção do Poder Constituído de estabelecer o Poder Judiciário como o último poder a decidir sobre a interpretação constitucional, além da Constituição da República ser extremamente analítica e constituída de uma base principiológica.

Igualmente, superado a racionalidade positivista, a pretensão de humanização do direito com a introdução de valores éticos e morais, fez os princípios constitucionais, implícitos e explícitos, bem como os previstos em tratados internacionais, ganhares *status* de norma.

Com isso, movimento lógico, foi o aumentou da judicialização, fenômeno contemporâneo de transferência de decisão para o Poder Judiciário, de temas anteriormente de atribuição aos demais Poderes Constituídos. Não que isso seja exclusivo de nosso país, uma vez que a maioria dos países sociais democratas do ocidente também viu aumentar a judicialização como a implantação da democracia.

Com a judicialização vem outro evento: o ativismo jurídico que, grosso modo, é a intromissão do Poder Judiciário nas decisões sobre política pública, ao fundamento de garantir os direitos fundamentais. Entende-se por políticas públicas não só os programas sociais próprios da Administração Pública, direta ou indireta, como também os das pessoas do setor privado, pessoa jurídica, ou, física, além do terceiro setor.

O princípio da dignidade da pessoa humana, com o ativismo judicial, sofreu uma valorização excepcional, principalmente em questões de saúde pública, e naturalmente engrandeceu o próprio Direito Humanos.

Essa valorização atendeu a microjustiça, isso porque o Poder Judiciário no Brasil, em razão da origem histórica de nosso ordenamento jurídico foi instituído para atender interesses individuais e a macrojustiça, com a implantação de políticas públicas, que é o fim de todo o Estado para questões sociais e políticas.

O ponto fatídico está em, realmente, delimitar a amplitude do princípio da dignidade da pessoa humana sem comprometer as finanças estatais e as gerações futuras, em razão dos recursos públicos serem finitos. Pretende-se, assim, pelo presente trabalho demonstrar à valorização do princípio da dignidade da pessoa humana pelo ativismo judicial.

II Congresso_Livro.indb 374 28/08/2018 12:44:17

2. DA JUDICIALIZAÇÃO E O ATIVISMO

Dá-se o nome de judicialização ao fenômeno contemporâneo de transferir ao Poder Judiciário todas as demandas, tais como: política, social e principalmente de direitos e garantias individuais.

A judicialização ocorre atualmente em praticamente todos os Estados democráticos, como no EUA, com a Suprema Corte a garantir o casamento entre pessoas do mesmo sexo em todos os Estados-membros. No Brasil a principal causa decorre de nossa Constituição da República ser extremamente analítica, ou seja, é uma constituição extensa e principiológica.

O fenômeno da judicialização se intensificou a partir da Segunda Guerra Mundial com a noção que um Poder Judiciário garantista, com a atribuição de controle dos demais poderes, atenderia melhor um Estado Democrático de Direito.

Esse fenômeno ficou conhecido como de pós-positivismo. OLIVEIRA (2013, p. 127) assevera que o gravíssimo retrocesso civilizatório vivenciado na primeira metade do século XX foi determinante para a expansão da consciência humanística, culminando no pós-positivismo.

No Brasil, o crescimento da judicialização está em ordem progressiva de crescimento, por vivermos em uma sociedade que não cumpriu integralmente seu papel social e o Estado ser omisso em suas atribuições.

A progressiva constitucionalização que os direitos sociais passaram na década de 1980, associada aos desafios de implementação efetiva por parte do Estado, fez que tais direitos fossem cada vez mais submetidos ao crivo das instituições jurídicas para sua efetivação. A judicialização do direito à saúde, mais especificamente, tem se direcionado a diversos serviços públicos e privados, tais como o fornecimento de medicamentos, a disponibilização de exames e a cobertura de tratamentos para doenças. Não é difícil observar em qualquer governo no Brasil a existência de ações judiciais que buscam o deferimento de pedidos sobre estes e outros assuntos. O resultado deste processo é a intensificação do protagonismo do Judiciário na efetivação da saúde e uma presença cada vez mais constante deste Poder no cotidiano da gestão em saúde[213].

Objetivamente, a decisão final acerca da constitucionalidade e da interpretação da norma jurídica foi concedida exclusivamente ao Poder Judiciário.

Se a judicialização foi opção do Poder Constituinte a judicialização da política, isto é, demandas judiciais para a resolução de conflitos de ordem

213 http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/6781486daef02bc6ec8c1e491a565006.pdf. Acesso em 17/07/2018.

II Congresso_Livro.indb 375 28/08/2018 12:44:17

política, principalmente para implantação de políticas públicas, é opção dos Poderes Constituídos, ora por omissão do Poder Executivo e Legislativo em não legislar, ora por não aplicar a lei corretamente.

CITTADINO (2002; p. 17), esclarece que houve o aumento do controle normativo do Poder Judiciário em todas as áreas, tais como: na ciência política, na sociologia, no direito e chama a atenção para o fato de que essa atuação dos tribunais tem alcançado reflexos sobre o princípio da separação de poderes e da neutralidade política dos juízes desvinculados das clássicas instituições político-representativas.

Outro fenômeno decorrente da judicialização é o ativismo judicial, ligado mais ao fenômeno da judicialização da política, conceito também complexo e decorrente das mesmas causas da judicialização.

Há divergência acerca da origem da expressão ativismo judicial. Para o BARROSO (2008) a expressão foi criada nos EUA e começou a ser utilizada com destaque a partir da criação do controle judicial de constitucionalidade no famoso caso Marbury versus Madison. Já VALLE (2009, p. 21) afirma que o termo ativismo judicial surgiu com a publicação de um artigo na revista americana Fortune, pelo jornalista americano Arthur Schlesinger, numa reportagem sobre a Suprema Corte dos Estados Unidos, no qual ele traçou o perfil dos nove juízes da Suprema Corte.

Para efeito desse artigo devemos entender a ocorrência do ativismo judicial quando o Poder Judiciário se considera no dever de interpretar a Constituição no sentido de garantir direitos e garantias por meio de decisões judiciais.

A idéia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público (BARROSO, 2008).

II Congresso_Livro.indb 376 28/08/2018 12:44:17

Assim, o ativismo judicial faz uma intromissão na política pública[214] para assegurar determinado direito de cidadania para vários grupos da sociedade ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico.

Desse modo, o Poder Judiciário, no primeiro momento teve sua atuação aumenta, com a consolidação da democracia e fundamento no ordenamento jurídico – fenômeno da judicialização –, e posteriormente entrou na fase do ativismo judicial ao decidir matérias antes exclusivas dos demais Poderes Constituídos.

Por sua vez, o ativismo judicial ao interpretar o conceito de dignidade da pessoa humana, por ser uma expressão polissêmica, além de seu sentido mudar conforme o espaço e o tempo, permitiu um entendimento de extrema abrangência e ofereceu um campo fértil para o ativismo judicial.

3. DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E SUA VALORIZAÇÃO

Mesmo antes de seu desenvolvimento a dignidade da pessoa humana já era observada nas comunidades ancestrais, não obstante seu reconhecido, no sentido atual, ser recentíssimo se se pensar na história da humanidade.

O conceito de dignidade da pessoa humana é uma expressão polissêmica, permite um entendimento de extrema abrangência e gera muita dificuldade na formulação de um conceito filosófico, ou, mesmo jurídico.

SARLET (2007, p. 62) em clássico conceito da dignidade da pessoa humana sustenta ser uma qualidade intrínseca e distintiva de cada ser, um complexo de direitos e deveres fundamentais a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Superado a racionalidade positivista, a pretensão de humanização do direito com a introdução de valores éticos e morais, fez os princípios constitucionais, implícitos e explícitos, bem como os previstos em tratados internacionais, ganhares status de normas. Dentre esses princípios está o da dignidade da pessoa humana.

---

214 Uma política pública pode tanto ser parte de uma política de Estado ou uma política de governo. Vale a pena entender essa diferença: uma política de Estado é toda política que independente do governo e do governante deve ser realizada porque é amparada pela constituição. Já uma política de governo pode depender da alternância de poder. Cada governo tem seus projetos, que por sua vez se transformam em políticas públicas. Disponível em http://www.politize.com.br/politicas-publicas-o-que-sao/. Aceso em 17/07/2018.

II Congresso_Livro.indb 377 28/08/2018 12:44:17

O princípio da dignidade da pessoa humana, na atual Constituição da República Federativa do Brasil, ganhou importância e teve sua presença normatizada em vários artigos, de modo explícito e implícito.

Nossa atual Constituição já nos seu texto introdutório, no preâmbulo, assegura o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias com o destino do Estado Democrático de Direito.

Desse modo, toda a Constituição deve ser interpretada como fundamento na dignidade da pessoa humana que foi colocada para todas as pessoas como o fim da própria constituição e com o valor absoluto da Constituição Federal.

Tais princípios, para a maioria dos autores, são os da unidade da Constituição, da concordância prática, da correção funcional, da eficácia integradora, da força normativa da Constituição, e da máxima efetividade. Afora esses princípios, apontam-se, ainda, embora não estejam ligados exclusivamente á exegese constitucional, o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade, o da interpretação conforme a Constituição, e o da presunção de constitucionalidade das leis, sendo o primeiro um princípio de ponderação, que se reputa aplicável ao direito, em geral, enquanto os dois últimos são utilizados essencialmente no controle de constitucionalidade das leis" (MENDES, 2003, p. 110).

No plano internacional o Brasil é signatário dos principais documentos que tratam do princípio da dignidade da pessoa humana, tais como: Carta da ONU (1945) e a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948).

Assim, o princípio da dignidade da pessoa humana tornou-se uma norma jurídica e uma garantia constitucional de observância obrigatório, tanto numa perspectiva das relações Estado-indivíduo (eficácia vertical) quanto nas relações entre os particulares (eficácia horizontal).

Desse modo, a invocação do princípio da dignidade da pessoa, por meio de demandas judiciais, individuais e coletivas, tornou possível a sua valorização e consequentemente de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Não podemos esquecer que vivermos numa sociedade que não cumpriu integralmente seu papel social, além de termos um Estado omisso em suas atribuições o que permitiu ao ativismo judicial cresce progressivamente e atuar na própria transformação da sociedade.

Não há dúvida que o ativismo jurídico valorizou, e ainda está a valorizar, o princípio da dignidade da pessoa humana, que é um dos principais princípios de nosso ordenamento jurídico, precipuamente em decorrência da nossa

II Congresso_Livro.indb 378 28/08/2018 12:44:17

Constituição da República ser extremamente analítica, isto é, permitir uma fundamentação principiológica.

A principal crítica a esse processo de concretização dos direitos sociais se consolida sempre em conformidade com a disponibilidade financeira para assegurar um acesso ideal e igualitário à coletividade.

Por fim, o ativismo judicial ao valorizar o princípio da dignidade da pessoa humana permiti o atendimento da própria macrojustiça.

4. CONCLUSÃO

Demonstrou-se que o acesso facilitado ao Poder Judiciário é decorrência da opção do Poder Constituído de estabelecer o Poder Judiciário como o último a decidir sobre a interpretação constitucional, além da Constituição da República ser extremamente analítica, e constituída de uma base principiológica.

Asseverou-se que superado a racionalidade positivista, a pretensão de humanização do direito com a introdução de valores éticos e morais, fez os princípios constitucionais, implícitos e explícitos, bem como os previstos em tratados internacionais, ganhares status de normas.

Com isso, houve aumentou exponencial da judicialização. Decorrência lógica foi o ativismo jurídico e a valorização do princípio da dignidade da pessoa humana.

Verificou-se, pelo presente trabalho que a valorização do princípio da dignidade da pessoa humana, pelo ativismo judicial, atender um Estado Democrático de Direito ainda que incipiente.

BIBLIOGRAFIA

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais.* São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil:* Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição.* 7.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BONIFÁCIO, Artur Cortez. *Direito de petição: Garantia constitucional.* São Paulo: Editora Método, 2004.

CARVALHO, Alexandre Filordi de. "História e subjetividade no pensamento de Michel Foucault". Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: USP, 2007.

II Congresso_Livro.indb 379 28/08/2018 12:44:17

LETTI, Mauro, GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça.* Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Ed. Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo.* Ed. Lumen Juris, 9.ª edição. 2002.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva. Elementos da filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro. 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional,* São Paulo, Editora Saraiva, 18ª edição, revista e atualizada, 1990.

DA SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais. São Paulo,* Malheiros, 7.ª ed., 2009. Disponível em: http://files.camolinaro.net/200000095-a6856a703c/principios_constitucionais_fundamentais.pdf Acesso em: 20-jul-2017.

KANT, Immanuel. Fundamentação *Da Metafísica Dos Costumes E Outros Escritos.* São Paulo: Martin Claret, 2008.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Direito Constitucional Interpretado.* São Paulo: RT, 1992.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional,* 3.ª Edição, Ed. Saraiva, XXXXXX

NEVES, Marcelo. *Abuso de princípios no Supremo Tribunal Federal.* Consultor Jurídico, 27 out. 2012. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2012-out-27/observatorio-constitucional-abuso-principios-supremo-tribunal. Acesso em 08 de janeiro de 2018.

OLIVEIRA, Marcio Luis de. *A Constituição Juridicamente Adequada: transformações do constitucionalismo e atualização principiológica dos direitos e deveres fundamentais.* Editora Arraes, Belo Horizonte, 2013, 1 Edição.

SAMPAIO JÚNIOR, Rodolpho Barreto. *Da Liberdade ao Controle: os riscos do Novo Direito Civil Brasileir***o**. Belo Horizonte. Puc Minas Virtual, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.* 5.ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, Daniel. *A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos in Leituras complementares de direito constitucional – Direitos Humanos e Direitos Fundamentais*, Marcelo Novelino (org.), 4.ª ed., 2010, Salvador: Ed. JusPodivm.

VALLE, Vanice Regina Lírio do (org.). *Ativismo Jurisprudencial e o Supremo Tribunal Federal.* Laboratório de Análise Jurisprudencial do STF. Curitiba, 2009.

VASCONCELOS, V. V. *Apontamentos sobre a Ética a Nicômaco, de Aristóteles.* Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

VICENTE RÁO, *O Direito e a Vida dos Direitos,* Ed, RT, São Paulo, 2012, 7.ª ed. revista e atualizada por OVIDIO ROCHA BARROS SANDOVAL.

Woodward A, Kawachi I. *Why reduce health inequalities?* J Epidemiol Community Health. 2000.

ZAULI, Eduardo Meira. "Judicialização da política, poder judiciário e comissões parlamentares de inquérito no Brasil". *Revista de Sociologia e Política,* Curitiba, v. 19, n.40, p. 195-209, jun/2011. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n40/14.pdf > Acesso em: 02 janeiro 2018.

II Congresso_Livro.indb 380 28/08/2018 12:44:17

FAMÍLIA MULTIESPÉCIE E DIVÓRCIO EXTRAJUDICIAL COM GUARDA DE ANIMAIS SENCIENTES

Thomas Nosch Gonçalves[214]

Afiliação: Universidade São Paulo – USP

Resumo: O presente artigo gira em torno da família multiespécie, como um novo arranjo familiar, tema esse pulsante na atualidade dos operadores do direito e sua possibilidade de lavratura de divórcios consensuais com estabelecimento de guarda de animais na seara extrajudicial. Para tanto, definiu-se o cenário nacional e direito comparado, em especial a natureza jurídica dessa importante função pública, tema esse intrigante e quase não explorado em nosso ordenamento jurídico.

Palavras-Chave: Tabelionato, divórcio, extrajudicial, guarda, animais.

1. INTRODUÇÃO DA ATIVIDADE NOTARIAL

1.1. Natureza jurídica da atividade notarial

A atividade notarial e registral tem previsão no artigo 236 da Constituição Federal de 1988, o qual institui uma função pública exercida em caráter privado:

> Art. 236. *Os serviços notariais e de registro serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.*

214 Tabelião e Registrador, ex-advogado, pós-graduando em Direito Civil pela USP e membro da Comissão de Notas e Registro do IBDFAM (Instituto Brasileiro de Direito de Família).

II Congresso_Livro.indb 381 28/08/2018 12:44:17

§ 1.º *Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.*

§ 2.º *Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.*

§ 3.º *O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.*

A vigente previsão constitucional dos serviços notariais e de registro aparentou grande evolução para o ordenamento jurídico brasileiro.

Os defensores da tese de que os notários e registradores não são funcionários públicos alegam que a intenção do constituinte de 1988 foi a de privatizar a prestação dos serviços notariais ao dispor que tais atividades seriam exercidas em caráter privado. A expressão caráter privado conduziria os notários e registradores da seara do direito público para a do direito privado. Eles deixariam de integrar a estrutura do Estado, sendo alçados à categoria de colaboradores do Poder Público, atuando em recinto particular e contratando seus empregados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

Na classificação de agentes públicos lato sensu, no direito administrativo, seria o perfeito enquadramento dos notários e dos registradores na categoria de particulares em colaboração com o Estado, a exemplo das concessionárias de serviço público.

No entanto, é evidente que é híbrido o regime aplicado às notas e aos registros públicos. Ou seja, trata-se de uma previsão constitucional expressa de exercício privado de funções públicas. Nesse sentido, alguns doutrinadores sustentam que esse microssistema constitucional seria uma cláusula pétrea, protegida pelos direitos análogos de Canotilho, pela importância e segurança jurídica dessas atividades.

Imagine-se, para ilustrar, a hipótese da municipalidade tutelar o registro de imóveis e de alguma secretaria formalizar a vontade das partes em um negócio jurídico, no qual se daria primazia a interesses políticos, e não à efetiva vontade das partes. Essa temerária situação causaria abalo no desenvolvimento e na circulação de riquezas do nosso país.

Ainda sobre a hibridez da função exercida pelos notários e registradores, discorre Ricardo Dip sobre o binômio tensivo serviço público e gestão privada. Muito embora não seja este o tema do presente trabalho, importante trazer um

II Congresso_Livro.indb 382 28/08/2018 12:44:17

panorama sobre o perfil destes profissionais tão importantes no cenário jurídico atual e futuro.

Luis Paulo Aliende Ribeiro[215] discorre sobre a face pública e a privada desses agentes:

> [...] *A gestão privada começa no gerenciamento administrativo, financeiro e de pessoal dos serviços delegados notariais e de registro, cuja autonomia está expresso no artigo 21 da Lei Federal n. 8935/94 e se completa com o pleno exercício da atividade jurídica dos notários e registradores, característica peculiar destas profissões oficiais ou profissões públicas independentes.*

A doutrina nacional reconhece essa face dupla que envolve as concessões de serviços públicos, destacando-se o ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro[216] a respeito do regime hibrido, ora sujeito ao direito público, ora sujeito ao direito privado.

1. 2. Função notarial

Leonardo Brandelli[217] afirma que a função do notário consiste:

> [...] *em receber ou indagar a vontade das partes; assessorar como técnico as partes e com isso dar forma jurídica à vontade das partes; redigir o escrito que se converterá em instrumento público; autorizar o instrumento público, dando-lhe forma pública e credibilidade; conservar o instrumento autorizado; expedir cópias do instrumento.*

A função notarial, assim, tem a finalidade de conferir certeza jurídica aos atos particulares, mediante a emissão de declarações dotadas de autenticidade. Para tanto, o notário exerce um assessoramento jurídico das partes, dotado de imparcialidade através da formalização das vontades para o instrumento notarial com roupagem jurídica.

---

215 RIBEIRO, Luis Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 119-120

216 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública.* 5.ª ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 94-95

217 BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 126.

II Congresso_Livro.indb 383 28/08/2018 12:44:17

Na verdade, as atribuições do notário decorrem da necessidade de investir uma pessoa com a função de fé pública, "para que os atos praticados por ela ou com a sanção dela se revistam de tais características, que passem a ter aptidão plena para a produção de efeitos jurídicos" [218]

Desse modo, a atividade notarial atua como um verdadeiro método de prevenção de litígios, tanto no aspecto de formalização da vontade das partes quanto na perpetuidade da prova. Nesse aspecto, caso o negócio jurídico seja instrumentalizado na presença do tabelião, todo acontecimento será lançado no livro de notas e arquivado perpetuamente, revestido da fé pública inerente a importante função delegada.

Em clássica obra, Joaquim de Oliveira Machado[219] define a função notarial:

> *É, pois, um empregado publico de ordem judicial. E' o encarregado de ouvir e converter em instrumento aulhentico e solemne, voluntario ou necessario, as estipulações do contractante, a ultima vontade das pessoas aptas para testar.*
> *São estas as funcções capitaes.*
> *Ha outras accessorias taes como o reconhecimento de firma, as publicas formas, os registros facultativos e obrigatorios, as certidões em theor, os protestos por letras commerciaes, as posses extra-judiciaes.*
> *Accrescentamos as expressões instrumento necessario ou voluntario para significar que, além da fórma puramente facultativa, ha outras obrigativas taes como nos casos de hypotheca ou penhor, esponsaes ou venda de immoveis, pois que taes convenções sem o instrumento publico são insubsistentes no seu todo. O tabellião ora exerce o seu ministério ex vi da livre vontade do contractante ora por disposição imperativa da lei.*

Em nosso ordenamento jurídico não há um código do notariado. Há a respeito do tema a Lei n.º 8.935/94 e várias disposições esparsas no Código Civil. O artigo 6.º da Lei dos Notários e Registradores dispõe sobre a competência do notário, ainda que de modo singelo.

---

218 BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 126.
OLIVEIRA MACHADO, Joaquim. *Guia pratico dos tabelliães*. Rio de Janeiro: H.Garnier Editor, 1904, p. 23.

219 *Idem*, p. 23.

II Congresso_Livro.indb 384 28/08/2018 12:44:17

2. DIVÓRCIO EXTRAJUCIAL NO BRASIL

A Lei n.º 11. 441/07 trouxe importante inovação e deu grande passo em direção ao descongestionamento do Poder Judiciário. Este diploma introduziu alterações no Código de Processo Civil, possibilitando a lavratura de separações, divórcios e inventários consensuais pelos notários. Hodiernamente, vivemos um momento de morosidade do Poder Legislativo, que não acompanha a evolução do direito e os últimos acontecimentos. A árdua e morosa tarefa de aprovar uma lei acaba dificultando a vida dos aplicadores do direito.

Nesse sentido, surge uma espécie de teoria concretista administrativa, ainda não muito estudada, a qual defende a regulamentação de matérias que deveriam ser alteradas por Lei Federal, mas que são ampliadas, restringidas e até mesmo revogadas por provimentos administrativos.

É certo que Lei federal não pode ser revogada ou modificada por Provimento administrativo, o que afronta o principio da legalidade. Contudo, foram editados vários atos normativos pelo CNJ mitigando o princípio. O divórcio extrajudicial no Brasil, diferentemente do Português, proíbe a lavratura do instrumento com filhos incapazes, vez que há necessidade de participação do Ministério Público, por previsão constitucional. Entretanto, o Código de Registro Civil Português, no artigo 274.º B, aditado pela Lei n.º 5 de 2017, prevê expressamente um regime bipartido de lavratura e posterior homologação pelo Ministério Público.

3. FAMÍLIA MULTIESPÉCIE

Tema pulsante no direito de família são as famílias concebidas em um ambiente dotado de um núcleo familiar composto por animais de estimação, pelo mais variados motivos. O fato é que as pessoas ao enxergarem os animais como membro da família, independente do vinculo biológico, constroem relações baseadas no afeto e amor, já que os consideram "parte da família".

Ser tratado como membro é ser considerado, é ter capacidade de fazer sacrifícios pelos animais, gastando tempo e dinheiro dentre as mais variadas possibilidades de uma sociedade dinâmica. Esse novo arranjo familiar é comum nos grandes centros urbanos, em que os casais não objetivam eventual reprodução e simplesmente querem construir uma família, diferentemente de outrora – quando a família matrimonializada era instrumento para reprodução.

II Congresso_Livro.indb 385 28/08/2018 12:44:17

Hoje, destarte, a ideia é ser feliz, o que não indica a necessidade de filhos biológicos ou até humanos em última análise.

Muitas pessoas optam por esse modelo família e o Estado deve estar preparado para amparar e gerar proteção e roupagem jurídica para esses novos e crescentes modelos de família.

A este respeito, colhe-se interessante lição de Rodrigo da Cunha Pereira, para quem o Estado deve abandonar sua postura protetor-provedor-assistencialista[220], intervindo o quanto menos nas relações familiares, privilegiando o livro arbítrio e felicidade das pessoas.

Nesse espectro, a indefinição no direito pátrio de reconhecer ou proibir o estabelecimento de guarda de animais deve ser matéria regulada pela autonomia da vontade, devendo haver a intervenção só nos casos de deflagração do Poder Judiciário para resolução do conflito.

4. NATUREZA JURÍDICA DOS ANIMAIS NO BRASIL X PORTUGAL

Os animais objeto deste escólio não são aqueles para abate ou aqueles semoventes, utilizados historicamente como instrumento de locomoção. Estamos, aqui, diante de um afeto nutrido, animais de estimação, sem nenhum objetivo econômico (em principio), simplesmente seres para preenchimento de lacunas emocionais e afetivas, criados por um vinculo familiar de amor e ternura.

Excelente artigo da lavra do Professor José Fernando Simão aborda, no código civil pátrio que os animais são coisas, objetos, não são sujeitos de relação jurídica. Inclusive este é um dos fundamentos utilizados no direito pátrio para negar a possibilidade de guarda e visita de animais, principalmente pela incompatibilidade na teoria geral da relação jurídica.

Bernardo B. Queiroz de moraes[221] discorre sobre a relação jurídica:

> [...]A noção fundamental de "relação jurídica" é dada por ele nos §§ 4, 52 e 53 do primeiro volume. De uma forma geral, ela é uma "relação entre pessoa e pessoa, estabelecida através de uma norma jurídica" ("*Beziehung zwischen Person und Person, durch eine Rechtsregel bestimmt*"135)136, portanto composta

220 PEREIRA, Rodrigo da Cunha. *Princípios Fundamentais Norteadores do Direito de Família*. Belo Horizonte. Del Rey, 2006 p.157

221 B.B. QUEIROZ DE MORAES, *Código Civil e Parte Geral no sistema latino-americano-Gênese e difusão de uma idéia,in S. Schipani* – D. Araújo (org) Sistema Jurídico romanístico e subsistema jurídico latino americano II, São Paulo, FGV Direito SP, 2018.

II Congresso_Livro.indb 386 28/08/2018 12:44:17

de um elemento material (fato – a relação em si) e outro formal (em função do qual a relação de fato adquire forma jurídica), cuja essência é "uma esfera de domínio independente da vontade individual" ("*ein Gebiet unabhängiger Herrschaft des individuellen Willens*"137).

Ainda nesse sentido, é fundamental compreender o sistema de relação jurídica – principalmente quando estudado o grande influenciador dessa tese Friedrich Carl von Savigny –, vez que Augusto Teixeira de Freitas adotou essa estrutura organizacional em sua consolidação das Leis Civis de 1858.

Nesse contexto, identificamos notório dificuldade dos operadores do direito em implementar a solução para esse caso em nosso ordenamento jurídico atual. Aliás, com o crescimento desse arranjo familiar os tribunais brasileiros ora caminham para o modelo de reconhecimento da teoria do afeto e consagram os animais sencientes como "membro da família", ora negam o direito aos cônjuges, companheiros, ou seja, as pessoas que amam aquele ser, integrante do seu núcleo familiar.

Em recente decisão do STJ[222] (Superior Tribunal de Justiça Brasileiro), houve divergência da 4.º Turma sobre a guarda de animais de estimação na qual o relator do processo, ministro Luís Felipe Salomão, considerou "plenamente possível" reconhecer o direito de que um ex-companheiro visite o animal. O ministro Antonio Carlos Ferreira acompanhou o voto, enquanto a ministra Isabel Gallotti entendeu que é preciso aguardar uma legislação específica para evitar problemas.

No aludido julgamento foram trazidos à baila interessantes dados do IBGE no sentido de que os bichos são muito importantes para as famílias atuais. O ministro relator estampou em seu voto que, segundo o IBGE, existem mais famílias com gatos e cachorros (44%) do que com crianças (36%): "*Não vamos humanizar os animais. Eles continuam sendo animais. O bem-estar deles deve ser considerado*".

O relator disse ainda que seria possível aplicar o instituto da composse, previsto no artigo 1.199 do Código Civil, como também, por analogia, o instituto da guarda de filhos, tratado nos artigos 1.583 a 1.590, sem estender aos animais "o atributo da subjetividade ou de alguma espécie de poder familiar, ao menos até que o legislador normatize a matéria". O ministro afirmou ainda que países como França, Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos já contam com legislação sobre o tema. "Aqui no Brasil há o Projeto de Lei 1058/2011, que trata do assunto, mas está arquivado na Câmara dos Deputados", disse.

222 Trata-se de recurso especial n.º 1.713.167/SP.

II Congresso_Livro.indb 387 28/08/2018 12:44:17

É importante pontuar: esse tema não é mais estranho à nossa atividade jurídica. Trata-se de tema pulsante de nossa sociedade que reclama solução jurídica.

O último a votar no julgamento do indigitado recurso especial, Lázaro Guimarães, entendeu que a discussão não poderia adotar, ainda que analogicamente, temas relativos à relação entre pais e filhos. Segundo o ministro, no momento em que se desfez a relação, sendo firmada escritura pública em que constou não haver bens a partilhar, o animal passou a ser de propriedade exclusiva da mulher.

Aliás, é esse o ponto curial que ora se pretende iluminar: é perfeitamente possível lavrar o instrumento consignando a relação jurídica acerca do animal de estimação, enquanto ser senciente, atribuindo-se, *tout court*, responsabilidade e aplicando-se analogicamente as regras do instituto da guarda do direito civil.

Por outro lado, há recente reforma legislativa no direito português acerca do tema: através da Lei 08 de 2017, houve uma mudança de paradigma, na qual os animais deixaram de ser coisa, e, passaram a ter um estatuto jurídico, tecnicamente passaram a ser considerados como "seres vivos dotados de sensibilidade".

Nesse sentido, à evidência, a classificação doutrinária brasileira de animais sencientes vai de encontro com a reforma legislativa portuguesa.

Por oportuno, cumpre destacar o que seria "senciência"[223]. Nada mais é do que a capacidade dos seres de sentir sensações e sentimentos de forma consciente. Em outras palavras, é a capacidade de ter percepções conscientes do que lhe acontece e do que lhe rodeia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, percorrida a natureza jurídica das serventias extrajudiciais, atrelado ao divórcio extrajudicial e ao conceito de família multiespécie, restou evidenciada a necessidade urgente do legislativo brasileiro regulamentar essa matéria. A mora do legislador nacional está atestada na tentativa frustrada de andamento do já citado projeto, que dispõe "sobre a guarda dos animais de estimação nos casos de dissolução litigiosa da sociedade e do vínculo conjugal entre seus possuidores, e dá outras providências", atualmente arquivado.

Nada impede que o ativismo judicial, através de verdadeiro esforço hermenêutico, possa solucionar essa importante questão, inclusive como já vem sendo aplicado pela teoria concretista constitucional pátria para garantir a aplicabilidade do direito, e não ignorar sentimentos e vínculos existentes dessas reconfigurações familiares. Nas palavras do relator do citado Resp "Buscando atender

223 Fonte Wikepedia: https://pt.wikipedia.org/wiki/Senci%C3%AAncia acessado em 20/07/2018.

II Congresso_Livro.indb 388 28/08/2018 12:44:17

os fins sociais, atentando para a própria evolução da sociedade, independentemente do *nomen iuris* a ser adotado, penso que a resolução deve, realmente, depender da análise do caso concreto, mas será resguardada a idéia de que não se está frente a uma 'coisa inanimada', mas sem lhe estender a condição de sujeito de direito. Reconhece-se, assim, um terceiro gênero". É natural, pois, a possibilidade de lavratura de escrituras públicas de divórcio, ou de dissolução de uniões estáveis, regulamentando a guarda ou o regime de visitação dos animais, sem a necessidade de intervenção social ou judicial, até porque estamos diante da autonomia privada, integrando o conceito amplo dos direitos da personalidade.

BIBLIOGRAFIA

AHUALLI, Tânia Mara; BENACCHIO, Marcelo. (Coord.) *Direito Notarial e Registral: Homenagem às Varas de Registros Públicos da Comarca de São Paulo*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. *Órgãos de fé pública*. 2.ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1963.

ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito Civil: Reais*. 5.ª Ed. Coimbra: Coimbra, 2000.

B.B. QUEIROZ DE MORAES, *Código Civil e Parte Geral no sistema latino-americano – Gênese e difusão de uma idéia,* in S. Schipani – D. Araújo (org) Sistema Jurídico romanístico e subsistema jurídico latino americano II, São Paulo, FGV Direito SP, 2018

BORTZ. Marco Antonio Greco. *A desjudicialização – um fenômeno histórico e global*. *in* Revista de Direito Notarial n. 1, 2010, p. 75/110.

BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 6.ª Edição. Coimbra: Almedina, 2002.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos Notários e dos Registradores Comentada***.** 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 323 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo.* 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. *Princípios Fundamentais Norteadores do Direito de Família.* Belo Horizonte. Del Rey, 2006 p.157

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado: direito das obrigações, fontes e espécies.* Atualizado por Nelson Nery Jr. e Rosa Maria de Andrade Nery. São Paulo: Ed. RT, 2012.

RIBEIRO, Luis Paulo Aliende *Regulação da função pública notarial e de registro*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Constituição concretizada: construindo pontes com o público e o privado.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SIMÃO, José Fernando. "Direito dos animais: natureza jurídica. A visão do direito civil". *Revista Jurídica Luso-Brasileira*. V. 4, ano 3, 2017 p. 889.

II Congresso_Livro.indb 389 28/08/2018 12:44:17

II Congresso_Livro.indb 390 28/08/2018 12:44:17

TEMA V

Envelhecimento

II Congresso_Livro.indb 391 28/08/2018 12:44:17

ENVELHECIMENTO ATIVO E SAUDÁVEL. CONFIGURAÇÕES TEÓRICAS E DESAFIOS PARA A INTERVENÇÃO SOCIOPOLÍTICA NA ATUALIDADE

Maria João Escórcio Paixão[224]
Cristina Pinto Albuquerque[225]

Afiliação: Universidade de Coimbra e Universidade Católica de Lisboa (Maria João Escórcio Paixão) – Universidade de Coimbra (Cristina Pinto Albuquerque).

Resumo: A comunicação pretende discutir as diversas configurações na compreensão do fenómeno do envelhecimento na atualidade e os desafios sociopolíticos que se evidenciam numa perspetiva de envelhecimento ativo e saudável. Com efeito, a compreensão do envelhecimento está em constante transformação podendo ser analisada como um complexo estado biomédico e psicossocial que vai sendo construído ao longo da vida. Desde a fragilidade até ao envelhecimento ativo, tais conceções refletem-se num conjunto de medidas políticas orientadoras da intervenção dos profissionais de Serviço Social, quer junto do idoso, quer junto das famílias cuidadoras. Uma exigência de envelhecimento ativo e saudável coloca desafios novos e profundos ao modo como a intervenção social e institucional deve ser compreendida e perspetivada. A presente comunicação visa refletir globalmente sobre tais desafios e sobre o modo de conceptualizar hoje o fenómeno do envelhecimento.

---

[224] Licenciada em Serviço Social pelo Instituto Superior em Serviço Social e Mestre em Serviço Social pela Universidade Fernando Pessoa do Porto.

[225] Doutora em Letras, Especialidade Trabalho Social e Política Social; Docente na Universidade de Coimbra.

II Congresso_Livro.indb 393 28/08/2018 12:44:18

Palavras-chave: Envelhecimento ativo; dependência; cuidadores familiares; Serviço Social.

ENVELHECIMENTO: UM FENÓMENO EM CONSTANTE TRANSFORMAÇÃO

O envelhecimento retrata de forma global as alterações da estrutura etária da sociedade e, paralelamente, uma observação do individuo em processo de senescência a nível biológico, psicológico e social, logo, traduzindo uma visão abrangente do ser humano e do seu processo de envelhecimento, bem como das consequências que se sucedem nesta fase do ciclo de vida.

No Relatório Mundial de Envelhecimento e Saúde (2015) menciona-se que o envelhecimento a nível biológico está associado ao acúmulo de uma grande variedade de danos moleculares e celulares, que gradualmente resulta na perda das reservas fisiológicas, um aumento do risco de contrair diversas doenças e um declínio da capacidade intrínseca do individuo. No mesmo sentido, Imaginário (2004) refere que o sinal mais evidente do envelhecimento é a diminuição da capacidade do organismo perante as alterações do meio ambiente. E acrescenta que o envelhecimento é um processo de deterioração caracterizado por uma vulnerabilidade aumentada e uma viabilidade diminuída nos seres humanos.

O aumento da população idosa é uma consequência da melhoria das condições de vida ao nível medico-sanitário, da higiene e da alimentação. No entanto, como referem Cabral (2016) e Osório e Pinto (2017), o envelhecimento da população nem sempre corresponde a uma melhor qualidade de vida, que permita uma vida que coincida com as necessidades vividas, mas sim, em muitos casos, a um aumento do tempo de vida, que nem sempre significa uma melhor qualidade de vida.

Como indica Figueiredo (2014) existem dois tipos de teorias que explicam a complexidade do processo de envelhecimento: a Teoria Determinista e a Teoria Estocástica. A primeira defende que o envelhecimento é um efeito de um programa genético, considerado como um relógio molecular biológico, modificando o ritmo individual. A teoria estocástica afirma que o envelhecimento é um conjunto de lesões sucessivas que conduzem ao desgaste, à disfunção e à morte celular.

O processo de envelhecimento é irreversível do ponto de vista biológico, mas pode ser adaptado e construído do ponto de vista social, de modo a evitar, ou retardar, a separação gradual do individuo idoso da sociedade (Wadensten, 2006).

II Congresso_Livro.indb 394 28/08/2018 12:44:18

Com efeito, o envelhecimento vai para além das perdas biológicas, envolvendo a dimensão social. Neste âmbito, o processo de senescência pode gerar mudanças nos papéis e posições sociais, bem como implicar a gestão de perdas nas relações próximas. Figueiredo (2014) afirma, assim, que além da componente biológica, o envelhecimento deve ser considerado como um equilíbrio dinâmico, entre fatores físicos, psíquicos e sociais, muitas vezes acelerado ou travado consoante a genética mas também as opções e condições de vida.

Na verdade, a qualidade do processo de envelhecimento depende não só da hereditariedade, mas também, das condições proporcionadas pelas escolhas pessoais e por toda a estrutura familiar e social. O envelhecimento não é uma patologia, contudo, pode expor o individuo à doença devido a diminuição da resistência orgânica, caso a preparação para o envelhecimento não se tenha operado, ao longo da vida, de forma adequada. Este é o pressuposto básico do chamado envelhecimento saudável (OMS, 2015), que vem hoje associar-se à perspetiva de envelhecimento ativo proposto pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 2002.

O modelo de envelhecimento saudável, numa ótica biomédica, está associado a uma vertente positiva – no sentido "normal", "sem doenças" – e a uma vertente negativa, patológica, com doenças. O chamado "envelhecimento normal" resulta da capacidade do individuo por si só prevenir precocemente o envelhecimento patológico (Carvalho, 2013). Através da análise biomédica, o envelhecimento é abordado como um processo contínuo que sugere uma desconstrução da velhice como um estágio inevitável e inalterável, sendo assim uma condição relativa, que pode ser adiada, retardada ou evitada, como indica Rougemont (2016).

Bowling e Iliffe (2011) concluíram com o seu estudo que um envelhecimento saudável não se resume apenas a saúde mental ou física, mas à maximização de recursos psicossociais, como a auto-estima, a resiliência, a confiança, o otimismo, o sentido da vida, a capacidade de enfrentar problemas e de ultrapassar dificuldades.

Deste modo, Erikson (1997, *cit in* Fontaine, 2000) vem defender que no último estádio da vida, a velhice, se gere, por um lado um sentimento de integridade, no sentido de sentir prazer em envelhecer com dignidade e, por outro lado, a ansiedade de perder o controlo sobre si, faltar a autonomia e enfrentar a morte como o fim natural. A pessoa idosa toma para si um sentimento de sabedoria, capaz de orientar-se para as relações sociais, aproximando-se de um envelhecimento bem-sucedido.

II Congresso_Livro.indb 395 28/08/2018 12:44:18

Erikson acredita que se a vida for bem-sucedida ao longo das diferentes fases da vida levará o idoso a ter uma velhice positiva, porque ao chegar ao oitavo estágio, que define a fase da velhice, irá observar o seu percurso e fará uma reflexão, que será aceite ou não pelo mesmo, de acordo com um percurso de vida, positivo ou negativo, respetivamente. Esta abordagem enquadra assim o modelo do envelhecimento bem-sucedido. (*cit in* Wadensten, 2006)

Este modelo de envelhecimento bem-sucedido resulta da capacidade de prevenção das doenças, da maximização das funções cognitivas, da participação e da integração de redes de suporte familiar e social, estando também relacionado com a capacidade dos indivíduos e da sociedade se adaptarem ao processo dinâmico do envelhecimento (Carvalho, 2013).

A mesma autora apresenta outro modelo para o envelhecimento, o modelo de envelhecimento ativo, que atualmente designa a tendência quando se fala em envelhecimento. O envelhecimento ativo defende novas formas de emancipar o individuo, promovendo o máximo de bem-estar. Esta perspetiva não nega o aspeto negativo do envelhecimento, mas concebe-o como algo a prevenir e a atuar no sentido da capacitação individual.

Contudo, este aumento do tempo de vida que nem sempre corresponde a uma melhor qualidade de vida está associado ao termo *frailty*, como refere o *British Geriatrics Society* (2017). O facto de os idosos viverem uma fase de dificuldades físicas e motoras associadas à idade e à sua condição de vida, gera uma população mais vulnerável. Acrescenta-se que, na prática, tanto a doença quanto a velhice trazem à tona a discussão de aspectos relativos à autonomia da pessoa, isto é, quando existe uma doença é um factor limitador na tomada de decisões ou escolhas.

Lally e Crome (2006, p. 16) afirmam não haver uma consonância na definição de *frailty*, contudo, este conceito circunda um conjunto de fatores biomédicos que influenciam o estado psicossocial do idoso. Assim, fatores biomédicos e psicossociais existentes no envelhecimento levam a que a pessoa se torne frágil e consequentemente, evolua para uma fase de dependência.

A dependência pode então entender-se como um resultado de um processo que se inicia com o surgimento de um défice no funcionamento corporal em consequência de uma doença ou acidente, que provoca uma restrição na realização de atividades de vida diária. (Figueiredo, 2007). Sousa *et al*. (2006) acrescentam que a dependência é encarada como incapacidade do individuo para se bastar a si próprio, necessitando de ajuda de outros para alcançar um nível aceitável de satisfação das suas necessidades.

II Congresso_Livro.indb 396 28/08/2018 12:44:18

A *frailty* ou fragilidade, retrata a fase mais desafiante do envelhecimento, que diminui a qualidade de vida e a independência dos idosos, o que se traduz numa linha ténue entre *frailty* e dependência. Neste sentido, como Yang (2017), refere *"frailty can severely affect work and quality of life, as well as increase social and family burden"*, o que traduz um efeito colateral na vida dos idosos e da sua família, sendo, muitas vezes, a fragilidade do idoso a nível físico e psicológico que provoca a fragilidade dos cuidados prestados pela família, pela falta de conhecimento para lidar com a situação ou apoio.

Segundo a *British Geriatrics Society* (2017) e Khezrian *et al.* (2017), para o idoso estar num estado de *frailty,* significa que a pessoa perdeu várias capacidades como controlo sobre a sua vida diária, isolamento social ou variações do estado mental desse idoso, o que poderá resultar em inúmeros cuidados. Como refere o estudo de Makizako *et. al.*(2018) a fragilidade social dos idosos poderá levar a desenvolver uma fragilidade física devido ao alto risco a que estão expostos.

Gale e Cooper (2017) no seu estudo longitudinal sobre como as pessoas analisam o envelhecimento, através das suas expectativas e experiencias, concluíram que ao analisarem uma amostra de pessoas, a maioria que possui uma visão negativa sobre o envelhecimento são aquelas que estão em maior risco de desenvolver uma fragilidade psicológica.

Ao reconhecer a fragilidade e dependência nos idosos é necessário construir linhas orientadoras que sustentem uma intervenção numa vertente preventiva, tanto ao nível físico como ao nível social, no sentido de promover as relações sociais, mantendo uma boa rede social e desenvolvendo o sentimento de pertença (Duarte, 2015).

Como se menciona na "Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável 2017", atualmente o envelhecimento é um fenómeno construído pela sociedade, que vai para além do seu processo biológico, que influencia as decisões que são efetuadas sobre os recursos e valores atribuídos. Por outro lado, a OMS no Relatório Mundial de Envelhecimento e Saúde (2015) refere que face a um envelhecimento mais vulnerável, deverá desenvolver-se um envelhecimento ativo e saudável, "*Healthy Ageing*", atendendo às necessidades básicas, permitindo uma autonomia dos idosos e garantindo uma melhor qualidade de vida dos idosos, baseando-se na promoção de iniciativas e práticas que visem adiar o agravamento de doenças crónicas e da redução da capacidade física e mental das pessoas idosas (Estratégia Nacional para o envelhecimento ativo e saudável 2017-2025, 2017).

II Congresso_Livro.indb 397 28/08/2018 12:44:18

A mesma organização (2018) assegura que o ambiente em que a pessoa vive influencia o desenvolvimento e manutenção de hábitos saudáveis, o que significa que ao longo da vida se a pessoa possuir bons hábitos, como a prática de exercício físico e uma boa alimentação, pode preservar as funções cognitivas, diminuindo o risco de dependência e fragilidade quando a pessoa chegar à terceira idade.

Segundo Fontaine (2000, p. 147), a velhice bem-sucedida está associada à reduzida probabilidade de doenças, principalmente as que causam perda de autonomia, num elevado nível de manutenção dos planos cognitivo e físico e por último na conservação de empenhamento social e bem-estar subjetivo.

Kontis *et al*, 2017, no estudo *Future life expectancy in 35 industrialised countries: projections with a Bayesian model ensemble*, o envelhecimento saudável ao longo da vida pode prevenir ou atrasar as condições crônicas que afetam os idosos.

O plano de intervenção para um envelhecimento saudável, passa por quantificar o impacto dos cuidados com a saúde, cuidado de longo prazo e intervenções ambientais. Este tipo de interferência resulta num esforço social e político, atuando em diversas áreas como estabelecer políticas e programas que coloquem as necessidades e as aspirações das pessoas idosas no centro, como indica o Relatório Mundial de envelhecimento e saúde de 2015.

O envelhecimento prepara-se assim positiva e precocemente, sustentando-se em estratégias e práticas, de acordo com as novas realidades das comunidades que estão envolvidas neste quadro social. Desta forma, é possível existirem mudanças, não apenas no que é realizado, mas sobretudo, na forma como refletimos o envelhecimento em si, projetando uma nova ideia sobre este facto social.

Como interroga Cabral (2016), sendo o envelhecimento um fenómeno universal das sociedades contemporâneas importa refletir sobre as respostas a esta longevidade dada por cada comunidade e cada membro da comunidade: quem garante os direitos destas pessoas? As famílias, as comunidades, a sociedade e/ou o Estado?

Embora o aumento da expectativa de vida exija políticas que possam apoiar o envelhecimento saudável, entende-se assim que através das linhas de intervenção preventivas, o Serviço Social pode trabalhar em prol de um envelhecimento mais positivo, focado nas dimensões psicossociais, culturais e espirituais da pessoa idosa, mobilizando o seu desejo de viver, a partir das suas necessidades, das capacidades que ainda possui e das potencialidades do seu meio sociofamiliar (Ribeirinho, 2013).

II Congresso_Livro.indb 398 28/08/2018 12:44:18

Carvalho (2013) define que o Serviço Social deverá ter uma intervenção inovadora ao nível do envelhecimento, que abranja a comunidade, a fim de desenvolver projetos de partilha comunitária e participação intergeracional, e a nível singular, dos idosos, impulsionando projetos institucionais participativos, nos serviços e na comunidade, onde se promova a inclusão do idoso e a sua valorização pessoal ou social.

Segundo Hokenstad e Roberts (2016), os Assistentes Sociais para além de serem defensores ativos de serviços adequados para os idosos, também deverão criar redes de cuidados comunitários que abranjam todos aqueles idosos que vivam em casa, o que significa que as respostas sociais devem ser organizadas tendo em conta as autoridades locais e a sociedade civil, incluindo organizações não governamentais, o setor privado, as próprias pessoas idosas, as famílias e comunidades. Envelhecer com qualidade irá assim depender cada vez mais dos suportes sociais (Lopes, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem ao envelhecimento ativo e saudável, como fenómeno multifacetado e multidisciplinar, deve ser orientada por uma compreensão articulada do que o caracteriza, ancorada em dinâmicas de interdependência dos seus determinantes e impactos, levando à promoção de respostas de forma igualitária. Este tipo de abordagem requer necessariamente um debate amplo e extensível sobre os atores envolvidos e os compromissos estabelecidos em torno de uma criação colaborativa de soluções atípicas ou não-formatadas que visem promover o envelhecimento ativo e saudável.

Neste sentido, o envelhecimento desafiará a criatividade e o compromisso dos profissionais em Serviço Social, os quais deverão ter a consciência das mudanças demográficas e sociais que influenciam a sua intervenção na área do envelhecimento, de modo a garantir o bem-estar dos idosos e das suas famílias. (Aldrich, 2010)

Impõe-se o urgente desafio de um envelhecimento positivo ao Serviço Social, um compromisso ético político, cuja base está em garantir direitos e proteção da pessoa idosa. (Silveira e Mocelin, 2017)

II Congresso_Livro.indb 399 28/08/2018 12:44:18

BIBLIOGRAFIA

ALDRICH, Robyn. (2010). *The ageing demographic transation: The impact on elderly and social workers*. New Zealand Social Work;

BRITISH GERIATRICS SOCIETY. (2017). *Fit for frailty consensus best practice guidance for the care of older people living in community and outpatient settings.* Royal College of General Pratictioners;

BOWLING, Ann e Iliffe, Steve. (2011). *Phychological approach to successful ageing predicts future quality of life in older adults*. Health and quality of life outcomes. Biomed Central;

CABRAL, Maria da Luz Leite. (2016). *Envelhecimento: Perspetivas, Representações e Solidariedade Intergeracional.* Ciências de Educação. Mais Leituras;

CARVALHO, Maria Irene de. (2013). *Serviço Social no envelhecimento*. Lisboa: Pactor;

DUARTE, Mafalda. (2015). *Fragilidade em Idosos – Modelos, Medidas e Implicações Práticas.* Lisboa: Coisas de Ler;

FIGUEIREDO, Daniela. (2007). *Cuidados Familiares ao idoso dependente*. Cadernos Climepsi de saúde. Lisboa: Climepsi Editores;

FIGUEIREDO, Maria de Fátima. (2014). *O Envelhecimento humano: Aprender a viver com a idade*. Lisboa: Edições Vieira da Silva;

FONTAINE, Roger (2000). *Psicologia do envelhecimento*. Lisboa: Climepsi Editores;

IMAGINÁRIO, Cristina. (2004). *O Idoso dependente em contexto familiar.* Coimbra: Formasau*;*

GALE, Catherine e Cooper, Cyrus. (2017). *Attitudes to Ageing and Change in Frailty Status: The English Longitudinal study of Ageing*. Behavioural Science Section. Gerontology. Disponivel em: www.karger.com/ger;

HOKENSTAD, Merl e Roberts, Amy. (2016). *International policy on ageing and older persons: Implications for social work practice*. ISW;

KHEZRIAN, Mina. Myint, Phyro. McNeil, Christopher *et al.* (2017). *A review of frailty syndrome and its physical, cognitive and emotional domains in the Elderly.* Geriatrics. Disponível em: www.mdpi.com/journal/geriatrics;

KONTIS, Vasilis. Bennett, JAMES. Mathers, COLIN *et al.* (2017). *Future life expectancy in 35 industrialised countries: projections with a Bayesian model ensemble.* The Lancet. Disponivel em: https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(16)32381-9/fulltext;

LALLY, Frank e Crome, Peter. (2006). *Understanding Frailty.* Disponível em: www.postgradmedj.com;

LOPES, Lídia. (2017). *Envelhecimento activo: uma via para o bem-estar*, Fórum Sociológico, Série II, Editora CICS.NOVA;

MAKIZAKO, Hyuma. Shimada, Hiroyuki. Doi, Takehiko *et. al.*(2018). "Social Frailty leads to the development of phisycal frailty among physically non-frail adults: A four-year follow-up longitudinal cohort study". *International Journal of Environmental Research and Public Health.* Disponível em: www.mdpi.com/journal/ijerph;

II Congresso_Livro.indb 400 28/08/2018 12:44:18

OSÓRIO, Agustin e Pinto, FERNANDO (coord.). (2007). *As pessoas idosas – Contexto social e intervenção educativa.* Horizontes Pedagógicos. Lisboa: Instituto Piaget;

RIBEIRINHO, Carla. (2013). *Serviço Social Gerontológico: Contextos e Práticas Profissionais.* In Carvalho, Maria Irene. Serviço Social no envelhecimento. Lisboa: Pactor;

ROUGEMONT, Fernanda. (2016*). O tempo no corpo: envelhecimento e longevidade na perspectiva anti –aging*. Revista UFMG. Belo Horizonte. v. 23. n.º1 e 2. p. 36-61;

YANG, Fan. (2017). *Evaluation of frailty and influencing factors in old people in hospital institution: Evidence for a phenotype of frailty*. Observational Study. Medicine;

SILVEIRA, Clarita e Mocelin, Cassia. (2017). "Processo de envelhecimento e Serviço Social: a inserção do idoso no ensino superior". *II Congresso Internacional de Politica Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos*. Londrina PR;

SOUSA, Liliana; Figueiredo, Daniela e Cerqueira, Margarida. (2006). *Envelhecer em Família: Os cuidados familiares na velhice*. 2.ª Edição. Porto: Ambar;

WADENSTEN, Barbro. (2006). "An analysis of pshychosocial theories of ageing and their relevance to pratical gerontological nursing in Sweden". The Autor, *Journal Compilation. Nordic College of Caring Science;*

Estratégia Nacional para o envelhecimento ativo e saudável 2017-2025. (2017). Direcção Geral da Saúde;

OMS. Organização Mundial de Saúde (2018). Disponível em: www.who.int;

OMS. *Relatório Mundial de envelhecimento e saúde de 2015*. Disponível em: www.who.int.

II Congresso_Livro.indb 401 28/08/2018 12:44:18

ENVELHECIMENTO(S) E SOCIEDADE: EMPODERAMENTO E PROTAGONISMO DA PESSOA IDOSA

Ricardo Crispim[226]

Resumo: No presente texto discute-se o potencial das pessoas adultas mais idosas como protagonistas sociais, através da exploração dalguns indicadores vigentes na realidade societária atual. Advoga-se, por isso, a perspetiva de que é essencial superar conceções tradicionalistas e redutoras acerca do envelhescência e do processo de envelhecimento que desqualificam as pessoas seniores, em prol de uma dimensão associada a processos de empoderamento e protagonismo. A apreciação dos processos de empoderamento/desempoderamento e protagonismo/ofuscamento não devem ser apenas analisados à luz das mudanças pessoais de cada indivíduo, mas também considerando as mudanças sociais, políticas, económicas, culturais e educativas que viabilizam ou inviabilizam as possibilidades de ação. Neste texto não temos a ambição de propor quaisquer modelos como instrumento de ação da prática social empoderante, apenas pistas que permitam repensar estereótipos, valorizar o significado da envelhescência, e compreender que o lugar da pessoa adulta mais idosa na sociedade deve ser respeitado.

Palavras-chave: Empoderamento social sénior, Protagonismo social sénior, Intervenção geronto-socioeducativa

INTRODUÇÃO

Os dados demográficos compilados pela Pordata registaram um aumento significativo do número de pessoas com 65 ou mais anos. Se em 1971 haviam,

[226] Licenciado em Educação Social (2009) e em Serviço Social (2017) e mestre em Ciências da Educação (2011).

II Congresso_Livro.indb 403 28/08/2018 12:44:18

em Portugal, 836.058 pessoas com 65 e mais anos, em 2017 passaram a ser 2.194.957. Comparado com datas equivalentes, em Portugal, em 1971, haviam 2.464.665 pessoas entre os 0-14 anos, já em 2017 com no mesmo espaço etário existem 1.433.156 pessoas. Assistimos a uma inversão quase perfeita dos números que caracterizam ambas as faixas etárias suprarreferidas. As estimativas feitas a partir de projeções demográficas indicam a tendência de aumento da proporção das idades avançadas sobre os demais grupos etários, projetando a velhice como a idade do futuro.

De ressalvar que o crescimento demográfico acelerado ocorre numa sociedade onde o sistema capitalista suplanta os grupos etários que não contribuem para o engrandecimento da rede de produção. Neste caso particular, o grupo etário com 65 ou mais anos é bastas vezes desvalorizado, subestimado e excluído em grande medida devido ao conceito clássico de velhice.

A forma como a sociedade interpreta a velhice e se relaciona com as pessoas adultas mais velhas é resultado de representações sociais construídas e reformuladas ao longo do tempo. É dessa forma que o idoso se aceita a si próprio enquanto pessoa e, por conseguinte, consente o seu processo de envelhecimento.

Apesar das conquistas que o segmento ligado às pessoas adultas mais velhas tem conseguido nos últimos anos, através da representatividade e das conceções relacionadas com o envelhecimento, nomeadamente no mundo académico em particular nas áreas sociais, educativas e da saúde, existe ainda um longo caminho a percorrer até ser atingidos níveis de protagonismo capazes de colocar os idosos em igualdade de circunstância com os jovens e outros grupos societários. Talvez o primeiro ponto seja alterar o conceito clássico de velhice. Urge esta alteração, uma vez que o crescendo número de pessoas adultas mais idosas ocupam cada vez mais um lugar significativo na sociedade atual, demarcando o seu espaço no âmbito económico, político, cultural, social e educativo.

Pinto (2013), ao relacionar o *empowerment* (conceito a abordar mais adiante) e envelhecimento apresenta uma inquietação pessoal, com a qual corroboro. Esta investigadora não se sente totalmente à-vontade em usar uma terminologia específica para denominar as pessoas que têm ou ultrapassaram os 65 anos de idade. Isto porque aplicar uma nomenclatura categorial coletiva, como por exemplo: 3ª idade, velho, idoso, envelhescente, geronte, sénior, ancião, longevo, pessoa adulta mais velha, ou outro, reduz "sobremaneira as especificidades e a diversidade no seu interior" (*idem*, *ibidem*: 49). Colocar no mesmo saco conceptual todas as pessoas com 65 ou mais anos, sem considerar a especificidade de cada elemento que do grupo faz parte, tira-lhes poder,

II Congresso_Livro.indb 404 28/08/2018 12:44:18

aumentando a imagem estereotipada (essencialmente negativa), eliminando os traços que possam divergir dessa imagem standardizada.

A velhice e os idosos são constantemente associados a um conjunto de males: (1) estagnação e perdas que levam à rutura e ao isolamento; (2) inflexibilidade decorrentes do apego a valores ultrapassados e cristalizados que também levam ao isolamento; (3) imagem negativa da aposentação (exemplo: final de linha; falta de capacidade funcional (cognitiva, física...); (4) exclusão da rede de produção/lógica capitalista; (5) pessoa que necessita de cuidados de terceiros; (6) pessoa que não tem força interior e exterior (não é auto-eficaz); (7) pessoa não pensante e não desejante; (8) pessoa doente e incapaz de levar a cabo as atividades de vida diárias; (9) uma fonte de despesa, entre outros. Este panorama claramente tradicionalista e redutor iguala a velhice a apatia, decadência, isolamento, doença, dependência e morte, permitindo-nos dizer que estas representações sociais da envelhescência determinam erroneamente a forma como a sociedade interpreta o processo de envelhecimento, e, claro está, a forma como as pessoas futuramente se reveem neste processo.

A família enquanto importante célula da sociedade representa a principal instância entre a pessoa adulta mais velha e a sociedade. É a família a primeira responsável pela pessoa idosa, porém, é ela, nalguns casos, quem pratica a exclusão e a atrofia de desejos do seu familiar. A família, a par com a sociedade atual, tem um estilo de vida marcadamente veloz, ansioso e impaciente, pelo que se torna impensável e até perda de tempo aceitar o ritmo mais lentificado dos idosos. Estamos, pois, a falar de manifestações idadistas. Marques (2011), no ensaio que escreveu incluiu o contributo de Luísa Pimentel[227], chamando a si uma das conclusões desta investigadora que se prende com a "ideia clara da desvalorização de que [as pessoas idosas] são alvo na sociedade em geral, mas também no seio da sua família" (Marques, 2011: 63). Os principais protagonistas são os filhos que deliberadamente desprezam as capacidades dos seus progenitores quanto à tomada de decisão sobre a sua própria vida[228], à realização de tarefas domésticas ou gestão dos seus bens levando, por conseguinte, a sentimentos de inferioridade. Serve para ilustrar esta questão alguns exemplos de paternalismo invalidante infligidos aos idosos: impossibilidade e/ou proibição em manusear dinheiro; impossibilidade e/ou proibição em realizar pequenas tarefas domésticas; alerta permanentemente sobre benefícios e/ou malefícios da alimentação,

227 Com o livro *O lugar o idoso na família: contextos e trajetórias publicado* em 2001.

228 Marques (2011) dá o exemplo de, no surgimento de maior dependência e, por conseguinte, mais apoio aos idosos, muitas vezes é negociada uma solução entre os restantes elementos da família, alheando a opinião do próprio interessado.

II Congresso_Livro.indb 405 28/08/2018 12:44:18

quedas; institucionalização do idoso sem o seu conhecimento/consentimento. O somatório destes exemplos provoca no idoso um eficaz processo de desempoderamento pessoal e social e, no limite, provoca um quadro de depressão geriátrica grave. Envelhecer pressupõe alterações físicas, psicológicas, cognitivas e sociais no indivíduo de acordo com as características genéticas e, principalmente, com o modo de vida de cada um, mas isso não deve representar *per si* a perda de vivacidade, funcionalismo, liberdade de escolha e de participação, autonomia e autodeterminação.

PROTAGONISMO E PROTAGONISTA (SÉNIOR)

Protagonista é comummente usado no campo da literatura ou das artes cénicas para designar a personagem principal de uma história. No campo das ciências sociais, educativas e de saúde, este termo tem sido utilizado como variante do termo "sujeito" para designar indivíduos, grupos ou conjuntos de atores sociais e/ou sujeito de educação que ocupam uma posição de vanguarda e desencadeiam ações e se colocam ativamente na construção da história.

O protagonismo substitui a ideia do "sujeito mantido à distância/à margem", para alguém que é chamado a participar e auxiliar nas mais variadas tarefas e a opinar acerca de assuntos diversos.

A pessoa adulta mais idosa enquanto protagonista social é um conceito ainda emergente que comporta diversas possibilidades de constituição de atores sociais e/ou sujeitos de educação, tendo por base as condições holísticas, que ocupam (ou deveriam ocupar) uma posição de destaque no cenário social.

Considerando a história da sociedade moderna e pós-moderna, importa analisar, ainda que brevemente a questão de género na discussão do protagonismo social na senioridade. Se para os homens a progressão na idade representa enfraquecimento do papel social e desempoderamento; para as mulheres assiste-se o oposto: representa a possibilidade de fortalecer e aumentar a sua presença no espaço público, permitindo a expansão do seu papel de protagonista tantas vezes oprimido pela força paternalista. Em geral, a ascensão da mulher na esfera política, económica, cultural e educativa após a emancipação feminina, mostra-se atualmente na senioridade, fazendo-se ocupar num lugar de destaque de participação e cidadania civil.

II Congresso_Livro.indb 406 28/08/2018 12:44:18

PRÁTICA DE *EMPOWERMENT* E ADVOCACIA SOCIAL COM PESSOAS ADULTAS MAIS IDOSAS

A prática que conduz a pessoa adulta mais idosa à manutenção da liberdade e autonomia ou reautonomização, caso lhe tenha sido retirada, pode ser aplicada pelo *empowerment*. Este termo encerra em si um significado muito claro: mais poder. Não um poder intimidatório, autoritário e dominador, mas, poder gerador/criador, transformador, o poder de ação do sujeito (de educação).

De acordo com Rodrigues, "empowerment é um processo social multidisciplinar que ajuda as pessoas a ganharem controlo sobre as suas próprias vidas. É um processo que aumenta a capacidade de realização pessoal tendo em vista a melhoria das suas vidas e das suas comunidades, através de ações sobre assuntos e problemas considerados importantes (Rodrigues *et al*, 2005, *cit in* Jardim e Pereira, 2006: 32).

O *empowerment* é um processo contínuo de ação e transformação, que permite aos indivíduos, aos grupos e às comunidades um acréscimo de poder psicológico, sociocultural, político e económico, que possibilita a estes sujeitos e grupos aumentar a sua eficácia no exercício da sua cidadania, autonomia e liberdade. Ou seja, o *empowerment* não é algo que se recebe, nem se dá. É um processo, não um produto!

O *empowerment* enquanto valor direciona a prática dos profissionais sociais e de saúde para a identificação: das capacidades; das potencialidades; das forças; dos poderes do cliente; e da capacidade de resiliência do cliente. Não significa que o modelo de *empowerment* não identifique limitações, reais incapacidades ou fraquezas, apenas enfatiza estrategicamente o melhor que já existe.

Com o mesmo grau de importância, a par da prática de *empowerment* concorre o conceito de advocacia social defendido por Payne (2002). O conceito de advocacia social surge durante os anos 80 e tem na sua génese a aplicação de orientações e direitos civis (no âmbito legislativo) a grupos minoritários (tendencialmente marginalizados e isolados), disponibilizando os recursos dos sistemas de proteção social importantes à satisfação das necessidades e interesses das pessoas. Esta abordagem, centrada nas disposições pessoais (positivas e negativas), permite compreender as necessidades, sem no entendo, renunciar ao debate da situação para que sejam apresentadas as dificuldades e desejos pessoais.

Ao centrarmo-nos na essência dos conceitos de empowerment e advocacia social, percebemos a importância destas práticas como: potenciadores da autonomia grupal e individual; de capacidade para tirar o melhor partido das potencialidades visando a solução por si mesmo; do encontro de caminhos

II Congresso_Livro.indb 407 28/08/2018 12:44:18

alternativos à convenção social normalizadora; e de responsabilização dos clientes pelas suas escolhas.

(DES)EMPODERAMENTO SÉNIOR

Modelos socioeducativos assentes no protagonismo e empoderamento da pessoa adulta mais idosa e entidades/organismos abertos, trazem benefícios mútuos aos protagonistas e promovem maior conhecimento e compreensão entre gerações. Por isso, a par do exercício físico, da alimentação saudável, das relações interpessoais positivas, da estimulação cognitiva, da espiritualidade, das relações intergeracionais duradouras, deve-se considerar a aprendizagem permanente (individual ou em grupo) como um fator conducente a um envelhecimento saudável, digno e feliz. Neste sentido, o exercício da cidadania revela-se fundamental para o processo de reabilitação, desenvolvimento cognitivo, entretenimento e estimulação na senioridade. Estamos, pois, a falar de espaços de diálogo assentes em pilares tão fundamentais como a promoção dos direitos das pessoas idosas e da consciencialização dos idosos acerca dos seus próprios direitos.

Dotar e/ou manter as pessoas adultas mais idosas de poder(es) permite-lhes viver com melhor qualidade de vida, uma vez que liberdade de escolha, a autonomia da vontade e a autodeterminação são garantidas, e por conseguinte garantia de felicidade e realização.

INDICADORES QUE CONCORREM PARA O EMPODERAMENTO E DESEMPODERAMENTO NAS PESSOAS ADULTAS MAIS IDOSAS

Nesta sessão apresentar-se-á alguns indicadores que concorrem para o empoderamento e desempoderamento nas pessoas adultas mais idosas, bem como alguns exemplos que ilustram cada item. Não se pretende apresentar uma análise aprofundada de cada área até porque acreditamos que, para tal efeito, seria necessário o desenvolvimento de pesquisas/projetos mais exaustivos. Todavia, procurar-se-á demonstrar que o empoderamento e protagonismo sénior, e o invés, desempoderamento e ofuscamento, deve ser um assunto mais explorado pela academia.

II Congresso_Livro.indb 408 28/08/2018 12:44:18

IDADISMO

Este aspeto conduz-nos a um dos pontos que consideramos centrais, mas pouco estudado, nomeadamente ao nível da investigação académica que se faz em Portugal. Tem que ver com as manifestações contra as pessoas mais velhas. Mais conhecido por idadismo, este "refere-se às atitudes e práticas negativas generalizadas em relação aos indivíduos baseadas somente numa característica – a sua idade. (...) Em Portugal (...) parece atingir sobretudo as pessoas mais velhas" (Marques, 2011: 18). Estes sinais levam-nos a outro eixo do trabalho a favor do empoderamento e do protagonismo na senioridade: reeducar a sociedade para a aceitação no meio societário da população idosa, por forma a incluir esta no tecido social. É porventura uma das tarefas mais ambiciosas em trabalho social, mas também é indiscutível a urgência em trabalhar contínua e ininterruptamente na teia societária por forma a identificar e eliminar os principais estereótipos, preconceitos e comportamentos discriminatórios que temos relativamente ao grupo das pessoas idosas, e que, naturalmente as desempoderam.

MAUS TRATOS EM PESSOAS ADULTAS MAIS IDOSAS

Os maus tratos contra as pessoas adultas mais idosas são determinados de acordo com a situação a eles imposta, e são uma resposta aquilo que já definimos como idadismo. A nossa brevíssima análise induz-nos a alguns indícios potenciadores de desempoderamento e anti-protagonismo sénior, são eles: violência física; (1) violência psicológica/emocional (tratar os seniores de forma infantil; simbologia utilizada para representar as pessoas idosas); (2) oprimir os desejos, vontades, objetivos de vida dos seniores; (3) não considerar a historicidade de cada sénior; (4) colocar os seniores no mesmo saco conceptual; (5) abuso financeiro ou material; (6) negligência (falha do/a cuidador/a em responder às necessidades básicas do sénior) e abandono; e, (6) preconceito contra as pessoas idosas.

Abolir os maus tratos, ou atenuar os efeitos do idadismo operacionalizado em forma de coação física e psicológica/emocional nem sempre é fácil. No entanto, é importante reforçar algumas medidas que podem ser levadas a cabo, tais como: (1) apostar na formação credível e aprofundada acerca de temáticas gerontológicas dos colaboradores em respostas formais; (2) apostar em campanhas de sensibilização impactantes em meios de comunicação contra a violência infringida aos seniores; e (3) apostar em ações socioeducativas de natureza intergeracional.

II Congresso_Livro.indb 409 28/08/2018 12:44:18

IDOSOS SEDENTÁRIOS

Não menos importante é o facto dos seniores não se demitirem das responsabilidades que têm com a sociedade. Citando Azeredo (2016) a pessoa idosa deve ser a primeira a tomar a decisão de mudar, mas "para tal deve pensar mais em saúde e menos em doença/incapacidades, mais em atividade do que em sedentarismo, mais em sociabilidade do que em saudosismo do seu tempo, isto é, atuar no presente, pensando no futuro" (*idem*, *ibidem*: 71). Agora, estas responsabilidades só ocorreram se aos seniores for permitido empoderarem-se de modo a tornarem-se protagonistas da sua própria vida e membros ativos e felizes no cenário social envolvente. Este salto no status social, permitirá um processo de socialização mais coeso, e, por conseguinte, perpetuar e resignificar/valorizar a sua experiência e saberes adquiridos ao longo da vida.

É neste ponto que reside um dos eixos de atuação em trabalho social e de educação em contexto gerontológico: consciencializar os seniores sobre a importância que têm os seus saberes enquanto força social na comunidade circundante. Ou seja, deve ser reforçado junto dos seniores a utilidade social e educativa que têm, ainda que muitos padeçam de fragilidade físicas, psicológicas e cognitivas. Talvez para isso, é imperativo priorizar a ação técnica e metodológica com o reforço positivo junto das pessoas adultas mais idosas de modo a fortalecer a vontade destas em transmitir/transferir o que sabem às gerações mais novas.

EDUCAÇÃO E SENIORIDADE

A edução é por defeito um direito da infância e das pessoas adultas, e deve ser também das pessoas idosas. Por tal razão, a educação possibilita uma visão diferenciadora acerca da envelhescência, permitindo criar oportunidade de ação, tanto para a sociedade conhecer e aprender a respeitar a pessoa adulta mais idosa, bem como para que o idoso tenha condições que lhe permitam ter livre acesso ao "mundo", conhecer os seus direitos, vivenciar novas experiências, resignificar a sua historicidade e (re)construir a sua identidade (sempre inacabada).

Se considerarmos a educação como promotora de reflexividade e transformação, lógico será advogar quão ultrapassada está a ideia de educação como transmissora de informação num segmento vertical. Neste sentido, a educação instrumentaliza a socialização, compreensão e contemplação da realidade pelos nossos próprios olhos, tendo em conta a inovação da realidade social.

II Congresso_Livro.indb 410 28/08/2018 12:44:18

Desta maneira é indiscutível dizer que o processo educativo permite um estágio de mudanças no decorrer de toda a vida.

Neste sentido, as pessoas adultas mais idosas usufruem, ou deveriam gozar, do mesmo direito dos restantes grupos etários, possibilitando-lhes espaços de diálogo mais positivos e mais protagonismo no cenário social. Exemplo disso, é o projeto "(na)Morara com os livros"[229], espaço de socialização e reconhecimento do valor da senioridade que decorre em formato de sessões de biblioterapia num espaço comunitário inusitado e de silêncio, uma livraria. Este espaço serve para dar voz ativa aos seniores, bem como para dar a conhecer à comunidade envolvente ao idosos enquanto pessoas pensantes e desejantes.

SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL

Ocupar uma posição de destaque na sociedade pós-moderna permite a todos os sujeitos, neste caso particular os séniores, beneficiar de liberdade e cidadania, fruto da educação. Quando se atinge a senioridade, essa posição, como já vimos, é periclitante. Pelo que, urge ampliar o número de ações pedagógicas em prol da intergeracionalidade. Modelos educativos assentes na cooperação, interação e solidariedade entre gerações trazem benefícios mútuos aos participantes e promovem maior conhecimento e compreensão entre ambas as gerações. Por isso, a relação entre as pessoas adultas mais velhas e as crianças/jovens pode ser um fator de grande enriquecimento na medida em que os mais velhos ocupam uma posição de vanguarda, transmitem ensinamentos, conhecimentos e resignificam as suas experiências de vida. Os mais novos percecionam melhor a realidade da envelhescência, pois ficam mais informados acerca das alterações físicas e psicológicas ocorridas ao longo da vida humana (Romans, Petrus & Trilla, 2003).

---

229 Este projecto resulta da parceria criada entre a Livraria Arquivo – Bens Culturais em Leiria e as estruturas residenciais para seniores da Santa Casa da Misericórdia de Leiria. No âmbito da atuação das respostas sociais da SCML, desenvolve-se quinzenalmente uma sessão de biblioterapia. Movidos pela pertinência em dar voz ativa aos seniores institucionalizados em locais inusitados e totalmente abertos à comunidade em geral, os responsáveis das entidades suprarreferidas uniram esforços e criaram uma sessão mensal de biblioterapia protagonizada por um grupo de seniores das respostas para séniores da Santa Casa da Misericórdia de Leiria (constituída por 10-15 elementos). As sessões são monitorizadas e planificadas *à priori* pelo técnico Ricardo Crispim e pela livreira da Livraria Arquivo Susana Neves considerando o interesse comum da generalidade dos intervenientes, algum tema menos explorado na(s) sessão(oes) anterior(es) alvo de elevado potencial reflexivo, ou um tema referente a datas festivas/comemorativas.

II Congresso_Livro.indb 411 28/08/2018 12:44:18

Efetivamente a educação intergeracional assume, por um lado o compromisso cívico de atenuar os efeitos negativos da parca convivência entre gerações; por outro lado, um importante papel de moderar diversas gerações que convivem na mesma comunidade e momento histórico. É por isso fundamental criar espaços de socialização centrados na partilha de recursos e aprendizagens entre gerações.

A solidariedade intergeracional pretende: gerar dinâmicas próprias capazes de estabelecer e cumprir objetivos socioeducativos comuns entre gerações; tornar ambas as gerações mais tolerantes face à diferença; e, promover maior conhecimento e compreensão entre as gerações, sobretudo infantis e idosas.

De modo a garantir espaços de participação e protagonismo social na senioridade, bem como assegurar o exercício da cidadania entre gerações é de cabal importância respeitar o ritmo, o tempo e o espaço dos grupos etários em interação. Serve de exemplo o projeto "Conta-me como era, aprende como é[230]", resultante do protocolo de cooperação entre o Jardim-Escola João de Deus de Leiria e o Lar Nossa Senhora da Encarnação[231]. Este está a ter resultados muito positivos juntos dos participantes. No que concerne aos seniores, estes transmitem os seus conhecimentos e experiências, sendo notória uma crescente curiosidade intelectual da sua parte, apresentando um desejo constante em aprender com as crianças, como também em transmitir o que a vida lhes ensinou, permitindo construir um maior número de fortalezas pessoais (virtudes), ao invés de inferioridades físicas, económicas e sociais. Quanto aos mais novos, em contacto com um grupo sénior, estes, por um lado aprendem a valorizar as capacidade e competências do outro respeitando-o, por outro lado a não julgar pela aparência. Além disso, os laços afetivos entre "netos" e "avós emprestados" torna-se uma constante. Em termos conclusivos podemos acrescentar que: a experiência e historicidade sénior pode e deve ser colocada à disposição da sociedade, assim a sociedade e também os idosos queiram.

---

230 Com duração de quatro anos letivos, este projeto iniciou-se quando um grupo de 42 crianças ingressou no 1.º ano de escolaridade (2016-2017) e terminará quando estas tiverem concluído o 4.º ano (2019-2020). O mesmo promove encontros mensais entre estas gerações, subdivididos em quatro grupos que se reúnem de forma a permitir um trabalho baseado no acolhimento e no respeito pelo outro e pelas suas individualidades. As sessões são planificadas *a priori* pelos professores das respetivas turmas e técnico da área social e da educação considerando os conteúdos programáticos dos alunos e os interesses dos idosos.

231 Valência da Santa Casa da Misericórdia de Leiria.

II Congresso_Livro.indb 412 28/08/2018 12:44:19

O QUE DEVEM OS TÉCNICOS FAZER?

O desafio do empoderamento e do protagonismo das pessoas adultas mais idosas é promover e potenciar a participação em contextos de dependência, e, em particular em contextos de institucionalização, mais vulneráveis ou propiciadores da falta de participação.

No trabalho de empoderamento e de protagonismo sénior, existe um leque alargado de ações socioeducativas a desenvolver. Iremos elencar algumas daquelas ações que consideramos mais relevantes:

1. Fomentar estratégias de mediação e reeducação junto dos membros familiares mais próximos ao idoso, aprofundando questões sobre a posição deste na família[232], caso se verifiquem situações de violação da dignidade física e moral da pessoa idosa;

2. Promover ações de caráter intergeracional[233], a fim de existir um processo dialógico entre gerações, religando a pessoa idosa ao grupo e/ou comunidade;

3. Erradicar programas, projetos e métodos descontinuados e paternalistas, bastas vezes protagonizados apenas pelos profissionais;

232 No exercício contra a estigmatização dos idosos pela sua própria família, o exercício profissional desenvolvido por um técnico socioeducativo e/ou de saúde assume-se claramente como uma instância de mediação entre a família nuclear e o idoso, onde o técnico deve promover espaços de diálogo e de facilitação de comunicação, bem como escutar as narrativas de ambas as partes.

233 Para alterar a tendência idadista junto da população mais envelhecida, poderão ser considerados dois possíveis caminhos: o primeiro poderá ter que ver com a incorporação nos programas educativos escolares de temáticas relacionadas com as mudanças que acontecem ao longo da vida, destacando o processo de envelhecimento a partir dos 65 anos de idade, inseridos na componente letiva lecionada. Numa investigação que visava compreender como eram representadas as pessoas idosas nos manuais escolares (Língua Portuguesa e Estudo do Meio) do 1.º Ciclo, Marques (2011), algures no ano de 2011, concluiu que 40% dos manuais incluíam crianças ou referências a crianças, 25% a adultos e apenas 6% continham imagens ou referências a pessoas idosas. Acerca das pessoas idosas o principal traço de personalidade que as descrevia era "amigável", e de forma muito residual a dimensão de "competência" tais como proatividade e sapiência). ou em projecto extracurriculares. O segundo caminho pode-se centrar no reforço da socialização entre idosos e a sociedade civil, sobretudo as camadas populacionais mais jovens, através de ações intergeracionais.

II Congresso_Livro.indb 413 28/08/2018 12:44:19

4. Promover ações que promovam a desconstrução de pré-conceitos ditatoriais que colocam os seniores no mesmo saco conceptual, por forma a enquadrar os idosos no tempo atual sem os padronizar;

5. Assegurar o firme exercício da cidadania civil protagonizado pelos seniores, criando e mantendo as redes de sociabilidade e redes de apoio, de modo a suprimir o círculo vicioso da quebra social que estas pessoas experienciam;

CONCLUSÃO

Hoje, confrontada com os desafios da sociedade pós-moderna, a intervenção socioeducativa precisa de renovar a forma como atua junto das pessoas adultas mais idosas, assumindo dinâmicas capazes de colocar no centro da ação cada indivíduo idoso, e, consequentemente a sua história de vida.

Neste âmbito, parece-nos fundamental chamar à ação a família, as instituições formais dedicadas à prestação de cuidados aos seniores, o poder político, os grupos e comunidades e, claro está, as pessoas adultas mais idosas, por forma a unir esforços apostando em dinâmicas simbióticas de efetivação e consolidação de estruturas de oportunidades que coloquem os idosos na linha da frente da questão social atual, visto serem eles, em número, os novos protagonistas sociais. Assim, uma intervenção socioeducativa que coloque os idosos como mais uma força que pode compor, na atualidade, a potência humana da construção da realidade política, económica e social do país e do mundo, é claramente uma intervenção progressista e estratégica.

BIBLIOGRAFIA

AZEREDO, Zaida (2016). "Cultura. Cidadania e envelhecimento. Azeredo", Zaida (Coord.), *Envelhecimento, cultura e cidadania.* Lisboa, Instituto Piaget.

JARDIM, Pereira; PEREIRA, Anabela (2006). *Competências pessoais e sociais. Guia prático para a mudança positiva.* Porto, Edições ASA.

MARQUES, Sibila (2011). *Discriminação na terceira idade.* Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

PINTO, Carla (2013). "Uma prática de empowerment com adultos idosos". Carvalho, Maria Irene (Coord.), *Serviço Social no envelhecimento.* Lisboa, PACTOR – Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação.

II Congresso_Livro.indb 414 28/08/2018 12:44:19

PAYNE, Malcolm (2002). *Teoria do trabalho social moderno*. Coimbra, Editora Quarteto.

ROMANS, M., Petrus, A., & Trilla, J. (2003). *Profissão: Educador Social.* Porto Alegre: Artmed Editora.

II Congresso_Livro.indb 415 28/08/2018 12:44:19

II Congresso_Livro.indb 416 28/08/2018 12:44:19

GENÉTICA E IMORTALIDADE, O ENVELHECIMENTO NO FUTURO

João Proença Xavier[234]

Universidade de Salamanca (Espanha)
CEIS 20, Universidade de Coimbra (Portugal)

Resumo: Na escola primária aprendemos, que há nascer, crescer, viver, envelhecer e o natural morrer...! E se no futuro pudermos parar o tempo? E se pudermos parar a vida? E se pudermos parar o envelhecimento? E se pararmos a morte? Como será, no futuro, envelhecer então? No limiar da engenharia genética, poderemos curar doenças e até prevenir o seu aparecimento em humanos, como de resto já se faz na actualidade na medicina moderna. Com os avanços da biomedicina, temos vindo desde já, a aumentar a esperança média de vida a níveis incríveis para o nosso tempo... E de facto, começamos a alimentar a esperança da imortalidade... A farmacologia e os medicamentos modernos, podem já retardar os efeitos do envelhecimento, mas a questão que trago aqui hoje é uma outra, bastante distinta, profunda e perturbadora...E se no Futuro, e num Futuro próximo pudéssemos viver para sempre...!

234 Professor Doutor em Direitos Humanos. Póstdoctoral Research Scientist – "Direitos Humanos em Perspectiva Comparada Brasil Espanha". Instituição: Universidade de Salamanca – CEB – Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Salamanca – Doutor em Direitos Humanos PPDH/USAL – pela Universidade de Salamanca – Espanha: joao.proenca.xavier@usal.es – Investigador Principal: Fundação da Ciência e Tecnologia – FCT – Integrado no CEIS 20 Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX – Universidade de Coimbra – Portugal. Membro Fundador do OEHD – Observatório de Especialidade em Direitos Humanos do Conselho Regional da Ordem dos Advogados de Coimbra; ADVOGADO EUROPEU com a Insígnia do Ilustre Colégio de Abogados de Salamanca – Espanha. Membro da Sociedade Portuguesa da Medicina da Reprodução – SPMR.

II Congresso_Livro.indb 417 28/08/2018 12:44:19

Palavras-Chave: "Envelhecimento"; "Genética", "Imortalidade", "Futuro".

Genética e Imortalidade, o Envelhecimento no Futuro.

Na realidade, quando se é verdadeiramente novo e jovem, a problemática do Envelhecimento, não nos cai especialmente no pensamento, não sei se é educacional, mas considero que isso é um facto natural da vida. Como também considero que de facto, também por este motivo (de nada ter a opinar no assunto por dele não ter ainda atentado) raramente é aos jovens que naturalmente são pedidas análises sobre esta matéria... Não sem alguma dificuldade, está aqui aceite o desafio, também por acho, que, como previ, este me é feito de facto, por eu já não ser assim tão jovem como isso...e de facto já ter algo de importante a dizer sobre o assunto...

Bem, eis-me a pensar no assunto, na óptica das duas leis Ibéricas, portuguesa e espanhola de Reprodução Medicamente Assistida, cujo estudo de direito comparado continuo a estudar na actualidade, e constato que quer a Lei Portuguesa de Reprodução Medicamente Assistida lei 32/2006 de 26 de Julho quer a sua congénere espanhola sobre "*Técnicas de Reprodución Asistida*" Ley 14/2006 de 26 de Mayo, se a memória não me falha, não falam de envelhecimento nem no masculino, nem no feminino...

No entanto, após pesquisa em várias páginas de Centros de Fertilidade com importância na actividade Ibérica da Reprodução Medicamente Assistida, reparo que quer em Portugal quer em Espanha, em matéria "doação" de material genético para ser usado na reprodução assistida neste centros, poderei de facto, (ou o meu material genético) ser considerado "velho de mais" ou no limiar do "envelhecimento" para que, apesar do meu consentimento, possa ser aceite e criopreservado para utilização em casais destinatários das técnicas de PMA...

Concretizando:

No site do Centro de Estudo de Infertilidade e Esterilidade, Medicina da Reprodução e Medicina Materno Fetal, do Porto – Portugal, pode ler-se relativamente à doação de esperma, sobre quais são os casais que necessitam de esperma de dador, que: *"A principal indicação para a utilização de esperma de dador é a ausência de espermatozóides. Esta circunstância está contemplada*

II Congresso_Livro.indb 418 28/08/2018 12:44:19

na lei (artigo 19 da lei n.º 32/2006 de 26 de Julho)[235]*. Isto é possível graças ao facto de existirem homens com altruísmo que participam em programas rigorosos de doação."*[236]Os mesmos autores, indicam no seu site, relativamente a quem pode ser dador de espermatozóides, que todos os homens *"entre os 18 e os 40 anos podem ser dadores de espermatozóides"*[237], sendo que terão que estar em boas condições físicas e psíquicas e devem igualmente cumprir os requisitos de possuir história pessoal e familiar negativa de transmissão de doença genética, cariótipo normal, parâmetros seminais normais, estudo negativo de doenças sexualmente transmissíveis, pesquisa negativa na urina para *Chlamydia,* sendo que acresce que esta doação deve ser anónima, voluntária e gratuita...(ou tendencialmente gratuita[238]). Mais indicando que cada dador só poderá originar 8 partos de nado-vivo...

Assim, após a realização das análises necessárias, e avaliados por especialistas os antecedentes pessoais e familiares do dador bem como a sua condição física e psíquica, de acordo com este Centro do Porto, o dador será aceite para a realização de cinco colheitas de esperma, sendo estas colheitas crio-preservadas e colocadas em quarentena durante 6 meses. Período este, findo o qual, serão realizadas novas análises ao dador e, se os resultados forem negativos, as amostras serão utilizadas nas diferentes técnicas de reprodução assistida.

Por seu lado, relativamente, á doação de óvulos, este Centro indica no seu sítio na internet que relativamente às razões porque algumas mulheres podem necessitar de óvulos de dadora para conseguirem engravidar, estas razões podem passar pela menopausa prematura, óvulos de fraca qualidade, etc... Mais referindo, sobre quem pode ser dadora de óvulos que*: "Todas as mulheres nascem com cerca de 2 milhões de óvulos. Esse número vai decrescendo com a idade. Só as mulheres com menos de 35 anos podem ser dadoras de óvulos"*[239].

---

235 Nota nossa, ver lei Portuguesa de Reprodução Medicamente Assistida a Lei n.º 32/2006 de 26 de Julho – Capítulo III, **Inseminação artificial,** Artigo 19.º **Inseminação com sémen de dador:** ***"****1 – A inseminação com sémen de um terceiro dador só pode verificar-se quando, face aos conhecimentos médico-científicos objectivamente disponíveis, não possa obter-se gravidez através de inseminação com sémen do marido ou daquele que viva em união de facto com a mulher a inseminar. 2 – O sémen do dador deve ser criopreservado."*

236 Cit: http://ceie.pt/ceie/doacao/#esperma (consultado em 15 de Novembro de 2016).

237 Ver: http://ceie.pt/ceie/doacao/#esperma (consultado em 15 de Novembro de 2016).

238 Podendo haver, na realidade, uma compensação financeira para ressarcir o dador dos gastos e prejuízos decorrentes da dação do seu material genético...conforme aliás acontece em outros ordenamentos semelhantes, nomeadamente o espanhol...

239 Ver: http://ceie.pt/ceie/doacao/#esperma (consultado em 15 de Novembro de 2016).

II Congresso_Livro.indb 419 28/08/2018 12:44:19

Sendo que estas têm de estar em boas condições físicas e psíquicas e preencherem outros requisitos. Apontam também, que o número de doações está limitada a três, espaçadas pelo menos de seis meses e que ao exemplo da doação de esperma masculina, a doação de óvulos pela mulher é voluntária, de carácter benévolo e não remunerada, embora acrescentando que pode haver uma compensação financeira para ressarcir a dadora dos gastos e prejuízos decorrentes da dação...

Em Espanha, e de uma forma mais telegráfica, um dos maiores Centros espanhóis especialistas em fertilidade, sediado em Valência, mas com intensa actividade em toda a Espanha, indica também na sua página oficial na internet, que para ser dador de sémen (no IVI)[240], tem que se ter entre 18 e 44 anos, residir perto (30-40 km) de uma das clínicas de reprodução assistida que dispõem de Banco de sémen, ou deslocar-se regularmente à cidade. Devendo o dador, igualmente ser saudável e não ter qualquer doença de transmissão sexual ou genética[241].

Neste momento, devo referenciar que relativamente à temática da dação de esperma para futuro uso em Técnicas de Reprodução Assistida, no meu caso pessoal, como possível candidato a dador, e não esquecendo que me propus falar do Envelhecimento, devo confessar-me preocupado com a indicação desta análise que proponho, dado que relativamente a esta matéria o centro do Porto e o primeiro analisado neste comparativo, indica como vimos, que, neste momento, sou velho demais para ser dador, uma vez que para este centro só homens *"entre os 18 e os 40 anos podem ser dadores de espermatozóides"...* e como de certo saberão a *"revolução do cravos"* já foi há mais de 40 anos...

De qualquer forma, como pretendo, manter o meu estatuto Ibérico, achei um pouco mais tranquilizante, que na vizinha Espanha, *"nuestros hermanos"*, já me considerem elegível para doação de esperma na óptica de Las Técnicas de Reproduccion Asistida, portanto embora não jovem, sofrivelmente jovem para poder efectuar a respectiva "*doação de sémen*" uma vez que para o segundo Centro analisado no nosso estudo comparativo, para ser dador de

---

240 Ver: https://ivi.pt/dadores-de-semen/ (consultado em 20 de Novembro de 2016).

241 Relativamente a compensação económica, igualmente permitida na lei espanhola Cit: *"(...) ouvido o Conselho Nacional de Procriação Medicamente Assistida (CNPMA), em cumprimento ao disposto no n.º 4 do artigo 22.º da Lei n.º 12/2009, de 26 de Março, determino: A compensação prevista no n.º 4 do artigo 22.º da Lei n.º 12/2009, de 26 de Março, corresponde ao reembolso das despesas efectuadas ou dos prejuízos resultantes da doação."* In : https://ivi.pt/dadores-de-semen/ (consultado em 20 de Novembro de 2016).

II Congresso_Livro.indb 420 28/08/2018 12:44:19

sémen (no IVI)[242], tem que se ter entre 18 e 44 anos, meta que ainda consigo, de momento alcançar... No entanto o meu problema subsiste, (qui çá por ignorância), dado que não conheço nenhuma clínica de reprodução assistida que disponha de Banco se sémen, num raio de pelo menos (30-40 km) de Salamanca, nem tenho conhecimento que a IVI tenha sequer clínica em Castilla y León...

Portanto, para não deixar de fora, a Cidade de Coimbra, cidade natal deste Investigador/Jurista, permiti-me em desespero de causa, analisar "em passant", as indicações de mais um Centro de Fertilidade, desta feita da cidade de Pedro e Inês... e relativamente a doações de esperma, a Ferticentro, indica (na sua página na internet), que*:*

> *os tratamentos com doação de esperma são feitos nos casos em que o elemento masculino do casal não tem espermatozóides (ou estes têm má qualidade previamente documentada) ou existe o risco de transmissão de doenças genéticas à descendência*[243]*.*

Segundo este Centro, recorre-se à doação de esperma, por razões: de ausência de espermatozóides no ejaculado, má qualidade do esperma e risco de transmissão de doenças à descendência... sendo que a avaliação dos dadores obedece a critérios definidos pelo Conselho Nacional de PMA, para além das recomendações internacionais de boa prática médica, abrangendo aspectos como a ausência de história pessoal e familiar de doenças hereditárias, a ausência de história pessoal de doenças infecciosas transmissíveis, testes de rastreio obrigatórios e idade não superior a 45 anos[244]. Estes factores surgem em simultâneo com factores de natureza feminina, a saber: infertilidade inexplicada,

---

242 Ver: https://ivi.pt/dadores-de-semen/ (consultado em 20 de Novembro de 2016).

243 Ver: http://www.ferticentro.pt/pt/tratamentos/doacao_esperma1.aspx (consultado em 25 de Novembro de 2016).

244 Sobre doação de gametas e compensação económica dos dadores cit: *"A lei portuguesa determina que a doação de gâmetas seja um processo voluntário, de carácter benévolo, em que os dadores recebem uma compensação económica de valor fixado pelo Estado e igual para todos os centros públicos ou privados nacionais, destinada ao reembolso das despesas efectuadas ou dos prejuízos directa e imediatamente resultantes da dádiva, nos termos fixados pelo Conselho Nacional de Procriação Medicamente Assistida, de acordo com o previsto no n.º 3 do Artigo 22 da Lei 12/2009, de 26 de Março e no Despacho n.º5015/2011 publicado no Diário da República, 2.ª série – N.º 58, 23 de Março de 2011",* in: http://www.ferticentro.pt/pt/tratamentos/doacao_esperma1.aspx(consultado em 25 de Novembro de 2016). Uma vez que os tratamentos de PMA, são regulados pelo Conselho Nacional de PMA, ver também sobre doação de esperma: http://www.cnpma.org.pt/.

II Congresso_Livro.indb 421 28/08/2018 12:44:19

problemas nas trompas, laqueação de trompas, endometriose, insucesso em tratamentos de primeira linha (IIU com esperma de dador) e idade feminina avançada (ENVELHECIMENTO) ...Segundo nos indica o Centro de Coimbra no seu *sitio* oficial:

> *Nos casos em que o número de ovócitos obtidos é igual ou inferior a 4 opta-se pela realização da ICSI, pois uma eventual falha de fecundação com a FIV tradicional poderia pôr em causa todo o tratamento. O mesmo poderá suceder em alguns dos casos em que a mulher tem idade igual ou superior a 40 anos.*

Bem, é oficial, para fim de doação de esperma no âmbito das técnicas de Procriação Medicamente Assistida, pelo menos até atingir os 45 anos e sem outros agravantes serei jovem, ou pelo menos não serei velho de mais... (para ser elegível como doante) no entanto, parece seguro dizer, que neste âmbito, se eu fosse uma mulher, realmente o meu envelhecimento, começaria por volta dos 35 anos, e por volta dos 40 anos sensivelmente eu já seria velho/a...

Nesta encruzilhada do tempo, que de facto não é mais que uma encruzilhada da vida reprodutiva, o papel do envelhecimento marca um ritmo muito forte e por vezes cruel... que de facto, não será menos implacável que o papel do crescimento, do amadurecimento, na realidade do papel determinante do envelhecimento na vida em geral... Sim, porque na Vida aprendemos, que há nascer, crescer, viver, envelhecer e o natural morrer...! No entanto, arrisco dizer...que num futuro não tão longínquo como possamos pensar, pode não ser assim...! E se pudermos, parar o tempo? E pudermos parar a vida? E se pudermos parar o envelhecimento? E se pararmos a morte? Sim, e se pudéssemos viver para sempre! Como seria, no futuro, envelhecer então? Bem, prometi que não apresentaria grandes estatísticas, neste trabalho, porque sei que sobre Envelhecimento todos o fazem, ou têm a tentação de o fazer, muitas vezes sem consequência de monta, de qualquer forma aqui me penitencio porque não resisti, como notas da redacção de um jornal brasileiro *on-line*, como título pode ler-se: Fertilidade da mulher cai a partir dos 35; no homem de 50 espermatozóide já perdeu em qualidade:

> *O sonho de ter um filho: quanto mais for adiado, mais difícil realizá-lo. No programa "Consulta Médica" desta quarta-feira, o ginecologista Dirceu Mendes Pereira, especialista em reprodução, lembrou que a fertilidade da mulher começa a diminuir aos 35 anos. O homem também não escapa: com o avanço da idade, os espermatozóides vão perdendo qualidade.*

II Congresso_Livro.indb 422 28/08/2018 12:44:19

Quanto mais tardia a gravidez, maior o risco. Para a mãe e para o bebé. O médico deu como exemplo a incidência de gestação com síndrome de Down. Na mãe que tem até 35 anos, a proporção é de 1 para 340. Aos 40, quando a gravidez já é considerada de alto risco, essa proporção sobe de 1 para 101. E aos 45 é de 1 em cada 11 gestações. O problema maior é que "os óvulos da mulher envelhecem e, como consequência, o embrião pode ter perturbações genéticas", explicou Pereira. "Ela já tinha esses óvulos desde que ainda estava na barriga da mãe e ao longo do tempo eles vão sofrendo o impacto ambiental: e stresse, alimentação, uma série de agressões...

Mas o homem com mais de 50 anos também pode contribuir para um embrião com síndrome de Down, destacou o médico. Tanto que "na França, indivíduos de 45 anos para cima já não podem fazer doação para o centro de estoque de sêmen",comentou[245].

Seguindo com o pecado estatístico, e segundo a Presidência do Conselho de Ministros, na Resolução de Conselho de Ministros n.º 48/2015, relativa à Estratégia Nacional para a Habitação Desafios e Mudanças, a fls 4827 é indicado que o índice sintético de fecundidade, que em 1970 era de 2,99, tem vindo a descer consecutivamente, sendo em 2011 de 1,35, valor este que em 2013 desceu para 1,21; tendo a taxa bruta de reprodução, que era de 1,46 em 1970, caído para 0,66 em 2011, valor este que em 2013 foi de 0,59. Assim, a dimensão média das famílias portuguesas, passou de 3,7 indivíduos em 1970 para 2,6 em 2011. Tendo portanto, o índice de envelhecimento da população apresentado uma evolução dramática. Em 1970 este índice era de 34,0 e cresceu para 127,8 em 2011, colocando Portugal entre os países mais envelhecidos da União Europeia (UE -27). Quando comparamos os dados dos censos de 2011 com os de 1970, verificamos que o número de indivíduos cresceu 21,9 %, mas o número de famílias clássicas cresceu 72,4 %. Resulta assim, que os agregados domésticos unipessoais no período atrás referido tiveram um aumento de 369 %, e em 2011 já representavam 21,4 % dos agregados familiares clássicos, abrangendo 8,3 % dos indivíduos. Portugal apresenta actualmente, uma situação de recessão demográfica com um saldo natural negativo em 2013 de 23,8, valor que tem vindo a crescer desde 2008, último ano em que este indicador foi positivo, com o valor de 0,3. Igualmente, também o saldo migratório tem vindo a reduzir -se desde 2009, sendo que se apresentava

245 Cit: Artigo da Redacção publicado no UOL News – Brasil / na Página Saúde em : 29/03/2006 – 19h56, in: http://noticias.uol.com.br/uolnews/saude/entrevistas/2006/03/29/ult2748u117.jhtm (consultado em 28 de Novembro de 2016).

II Congresso_Livro.indb 423 28/08/2018 12:44:19

negativo desde 2011, com o valor de 24,3.[246] Segundo o Ministério da Finanças e da Administração Pública, o Decreto – Lei n.º 89/2009 de 9 de Abril visa regulamentar a protecção na parentalidade, no âmbito da eventualidade maternidade, paternidade e adopção, no regime de protecção social convergente. Contemplando este diploma alargado conjunto de subsídios previstos para prover a estas realidades, que se estendem entre os Artigos 9.º e 20.º deste Decreto – Lei e que aqui enumeramos: Artigo 9.º Subsídio por risco clínico durante a gravidez, Artigo 10.º Subsídio por interrupção da gravidez, Artigo 11.º Subsídio parental inicial, Artigo 12.º Subsídio parental inicial exclusivo da mãe, Artigo 13.º Subsídio parental inicial de um progenitor em caso de impossibilidade do outro, Artigo 14.º Subsídio parental inicial exclusivo do pai, Artigo 15.º Subsídio por adopção, Artigo 16.º Subsídio parental alargado, Artigo 17.º Subsídio por riscos específicos, Artigo 18.º Subsídio para assistência a filho em caso de doença ou acidente, Artigo 19.º Subsídio para assistência a neto, Artigo 20.º Subsídio para assistência a filho com deficiência ou doença crónica.

Em Conclusão:

Hoje, no limiar da engenharia genética, poderemos curar doenças e até prevenir o seu aparecimento em humanos, como de resto já se faz na actualidade na medicina moderna. Com os avanços da biomedicina, temos vindo desde já, a aumentar a esperança média de vida a níveis incríveis para o nosso tempo... Na realidade, começamos a alimentar a esperança da imortalidade, não a do segredo da eterna juventude sonhado por civilizações ancestrais que chegaram e caíram antes de nós, mas a imortalidade tout court, de que falámos atrás... A farmacologia e os medicamentos modernos, podem já retardar os efeitos do envelhecimento, mas a questão que trago aqui hoje é uma outra, bastante distinta, profunda e perturbadora... E se no Futuro, e num Futuro próximo pudéssemos viver pra sempre...!

No decorrer de um ciclo Ibérico de Congressos Internacionais de Direitos Humanos em que tive oportunidade de estar presente como Investigador da área da Bioética e dos Direitos Humanos, tive o gosto de conhecer no Porto,

[246] Ver estes dados sobre o envelhecimento em Portugal na Resolução de Conselho de Ministros n.º 48/2015, publicada no Diária da República 1.ª Série, n.º 136 de 15 de Julho de 2015, conforme o Anexo (a que se refere o n.º 1) referente à Estratégia Nacional para a Habitação Desafios e Mudanças, a fl. 4827 in: https://dre.pt/application/conteudo/69812100 (consultado em 15 de Novembro de 2016).

II Congresso_Livro.indb 424 28/08/2018 12:44:19

um eminente investigador que aborda a problemática da nano tecnologia, que tem vindo a alertar paulatinamente para a necessidade de procurarmos um modelo jurídico para poder regular os potenciais riscos para a vida humana do uso de tecnologia à escala nanométrica; ao apresentar-me esta problemática o estimado Investigador da Universidade de UniSinos no Brasil o Professor Wilson Englemann, despertou uma célula adormecida, em que não pensava faz décadas, a real possibilidade no futuro, de como imaginário da minha infância, podermos viajar no tempo...

Na verdade não falo do criativo Delorean com que o Steven Spielberg fazia o "imortal" Michael G. Fox, regressar ao futuro na minha juventude...mas sim da possibilidade de parar o meu envelhecimento numa determinada fase da minha vida adulta, adormecendo o meu crescimento, para que com o meu consentimento, pudesse ser "despertado", num outro momento, num outro tempo, numa outra vida, como se de um "rebirth" se tratasse...como se eu não vivesse essa parte da vida e consequentemente ela não me vivesse a mim...

Bem, em última análise, queridos leitores, se fosse possível viver para sempre, aceitariam...? Será que aceitariam os riscos de nunca mais acordar se não corresse bem...? Será que não queriam envelhecer nunca...? Sobretudo como jurista, se isso fosse possível a um nível médico e biotecnológico, será que terão direito a fazer essa escolha e a correr o tal risco...? Neste momento não sei a resposta, pessoalmente, escolho o Envelhecimento que estou a constatar e que começo a descobrir... no futuro... procuro um filho/a e desejo ter o descendimento para lhe deixar um passado sólido e com memória para que se possa orgulhar do caminho, como fizeram comigo...

BIBLIOGRAFIA

ABELLÁN, F. & SÁNCHEZ-CARO, J. *Bioética y ley en reproducción humana asistida – Manual de casos clínicos,* Granada, Comares, 2009, p. 105/ss.

ABELLÁN, F., *Reproducción humana asistida y responsabilidad médica: consideraciones legales y éticas sobre casos prácticos,* Granada, Comares, 2001.

ALKORTA IDIAKEZ, I., *Regulación jurídica de la medicina reproductiva: derecho español y comparado,* Navarra, Aranzadi, 2003.

AMICH ELÍAS,C., *La regulación de la reproducción asistida en España, en Tejerina Velázquez, V.H., Propiedad intelectual: Sectores e desenvolvimiento,* Piracicaba ,Equilibrio, 2007.

CARDOSO DA COSTA, J., *Engenharia genética – genética e pessoa humana – notas para uma perspectiva jurídica, Genética e Pessoa Humana, 1991.*

II Congresso_Livro.indb 425 28/08/2018 12:44:19

CONVENIO SOBRE DERECHOS HUMANOS Y BIOMEDICINA DE 1997, Articulo 18, apartados 1 y 2, cuyo Instrumento de Ratificación por España fue publicado en el *B.O.E.*, n.º 251 de 20 de Octubre de 1999.

Diário de Notícias (Periódico Portugués) de 21 de Junio de 2012, p. 11.

ENGELMAN, WILSON, *Nanocosméticos e o Direito à Informação*, Brasil, Deviant Editora, 2015.

GONZÁLEZ MORÁN, L., *De la bioética al bioderecho – Libertad, vida y muerte,* Madrid, Dykinson, 2006.

PROENÇA XAVIER, J., *Temas Fuertes de la Reproducción Asistida (en contexto ibérico)-Análisis comparativo da la Ley Española 14/2006 y la Ley Portuguesa 32/2006,* Universidad de Salamanca, 2016.

ROMERO CASABONA, C., *El derecho y la bioética ante los límites de la vida humana,* Madrid, Ramón Aceres, 1994.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

http://ceie.pt/ceie/doacao/#esperma (consultado em 15 de Novembro de 2016).

https://ivi.pt/dadores-de-semen/ (consultado em 20 de Novembro de 2016).

http://www.ferticentro.pt/pt/tratamentos/doacao_esperma1.aspx consultado em 25 de Novembro de 2016).

http://www.cnpma.org.pt/. (consultado em 15 de Novembro de 2016).

http://noticias.uol.com.br/uolnews/saude/entrevistas/2006/03/29/ult2748u117.jhtm – Artigo da Redacção publicado no UOL News – Brasil / na Página Saúde em 29/03/2006 – 19h56, (consultado em 28 de Novembro de 2016).

https://dre.pt/application/conteudo/69812100 – Resolução de Conselho de Ministros n.º 48/2015, publicada no Diário da República 1.ª Série, n.º 136 de 15 de Julho de 2015, conforme o Anexo (a que se refere o n.º 1) referente à Estratégia Nacional para a Habitação Desafios e Mudanças, a fl. 4827 (consultado em 15 de Novembro de 2016).

http://www.express.co.uk/news/science/665807/KEY-TO-ETERNAL-LIFE-Someone-already-born-will-live-to-1-000-and-immortality-IS-possible – Artigo de Jon Austin intitulado: "Key to eternal life?" publicado em 1 de Maio de 2016 no *Express – Home of the Daily and Sunday Express*, (consultado em 20 de Novembro de 2016).

http://www.sptimmortalityproject.com/ – The Immortality Project – University of California – Riverside – Prof. John Martin Fisher, (consultado em 15 de Novembro de 2016). https://www.nia.nih.gov/health/publication/aging-under-microscope/what-aging – US Department of Health and Human Services – NIH: National Institute on Aging – Tuning Discovery into Health, (consultado em 15 de Novembro).

II Congresso_Livro.indb 426 28/08/2018 12:44:19

O IDOSO EM PERIGO: UMA PERSPETIVA JURÍDICA DE PROTEÇÃO

Ana Sofia Carvalho[247]
Márcia Ribeiro Oliveira[248]

Resumo: É por demais evidente que um dos principais grupos de risco na sociedade atual é o das pessoas idosas. O aumento da esperança média de vida traz ao de cima a fragilidade e vulnerabilidade que este grupo encerra.

Atualmente o número de idosos (entendidos aqui como pessoas com 65 anos ou mais) ascende a 20,5% de toda a população residente em Portugal.

Conforme decorre do art. 72.º da Constituição da República Portuguesa, ao Estado cumpre executar uma adequada política de terceira idade, de cariz económico, social e cultural, não se tratando de uma postura caritativa, antes sim de uma verdadeira obrigação constitucional de proteção e assistência a um grupo social politicamente desfavorecido.

No entanto, como regra geral, não podemos afirmar que o ordenamento jurídico português possua normas especialmente pensadas para os idosos, socorrendo-se quase sempre da normal generalidade das mesmas para a sua aplicação a estes cidadãos.

É cada vez mais premente a aposta na valorização de políticas que fomentem o envelhecimento ativo, estimulando a inclusão social dos idosos, afastando-os do risco da pobreza e de exclusão e abandono, sendo que no presente artigo fazemos algumas sugestões que pensamos poder contribuir para a valorização e proteção do idoso.

---

[247] Mestre em Direito Tributário e Fiscal pela Universidade do Minho; Investigadora do CIJE (UP) e do CEDIS (UNL).

[248] Mestre em Solicitadoria; Instituto Politécnico do Cávado e do Ave.

II Congresso_Livro.indb 427 28/08/2018 12:44:19

Palavras-Chave:: Idoso, perigo, proteção.

1. INTRODUÇÃO

Portugal, a par do que tem vindo a suceder com outros países europeus, tem vindo a assistir a acentuadas alterações demográficas, em virtude, por um lado, do aumento da longevidade e da população idosa, e por outro, da redução da natalidade e da população jovem.[249]

Em 2015, as pessoas com 65 anos ou mais representavam 20,5% de toda a população residente em Portugal, fixando-se a esperança média de vida nos 77,4 anos para o sexo masculino e nos 83,4 anos para o sexo feminino.[250]

Segundo Pinheiro (2017), podemos dizer que em Portugal "o conceito de idoso não é totalmente claro", havendo uma oscilação quanto à noção de idoso entre os 60 e os 65 anos de idade. "No domínio estatístico, entende-se que é aquele que tem idade igual ou superior a 65 anos. Numa perspetiva sociológica, considera-se que, na hipótese de se estar perante alguém que exercia uma atividade profissional remunerada, o que interessa é a altura de aposentação, variável em razão da idade"[251], fixando-se atualmente a idade de reforma nos 66 anos e 4 meses.[252] "No Direito Civil português, considera-se sempre contraído sob o regime de separação de bens o casamento celebrado por quem tenha sessenta anos de idade (artigo 1720.º, n.º 1, al. b), do CC); em princípio, não pode adotar quem tiver mais de 60 anos (art. 1979.º, n.º 3 CC); no RAU, ainda aplicável aos contratos antigos, e no NRAU, há regras que estabelecem um tratamento de favor a quem tiver mais de 65 anos; no artigo 6.º, al. a), do DL n.º 391/91, de 10/10, sobre acolhimento familiar, alude-se à pessoa idosa como sendo aquela que tem idade igual ou superior a 60 anos." [253] (Pinheiro, 2017, p. 312). Acrescenta que "No contexto actual de

[249] Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável 2017-2025, disponível em https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2017/07/ENEAS.pdf consultado em 15 de maio de 2018.

[250] PORDATA. 2016. Retrato de Portugal. Edição 2016. Lisboa

[251] PINHEIRO, Jorge Duarte, *O Direito da Família Contemporâneo*, 5.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2017, p.312

[252] Conforme Portaria 99/2017, publicada no Diário da República n.º 47/2017, Série I, de 2017-03-07, pp. 1239-1240.

[253] A propósito, note-se que a estrutura residencial para pessoas idosas destina-se, em regra, à habitação de pessoas com 65 ou mais anos (cf. artigo 5.º, n.º 1 da Portaria n.º 67/2012, de 21 de março).

II Congresso_Livro.indb 428 28/08/2018 12:44:19

maior longevidade e de manutenção de uma certa qualidade de vida até mais tarde, parece ser razoável eleger o critério dos 65 anos, mas sem pretensões de rigidez." (p. 312). Seguiremos esta posição.

O idoso como pessoa humana viva tem personalidade jurídica, à qual é inerente a capacidade jurídica de gozo e exercício de direitos. No entanto, e apesar de tal estatuto constitucional e legal, segundo dados do Instituto do Envelhecimento da Universidade de Lisboa (2011), Portugal é o quarto país europeu a percecionar a discriminação etária como um problema grave ou bastante grave e em consonância com a Europa, em Portugal a discriminação subtil é mais comum do que a flagrante, mas ao contrário dos restantes países, é mais frequente contra os idosos do que contra os jovens. E isto é tanto mais grave quanto Portugal, embora partindo de uma população menos envelhecida do que a média da União Europeia ainda nos anos 80, atualmente é um dos países mais envelhecidos do espaço europeu, ultrapassado apenas pela Grécia, Alemanha e Itália, e, como tal, do mundo.

Após esta breve introdução, analisemos agora algumas sugestões concernentes à temática da proteção jurídica do idoso.

2. SUGESTÕES PARA A PROTEÇÃO JURÍDICA DO IDOSO

É escassa a relevância e a própria proteção dos idosos na legislação ordinária do Direito Civil, por exemplo, não há, para os idosos, uma lei como a que existe para a proteção de crianças e jovens em perigo.

No entanto, o idoso também pode estar em perigo (cf. o art. 3.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo): pode ter sido abandonado; pode estar a sofrer maus tratos físicos ou psíquicos; pode não estar a receber os cuidados ou a afeição adequados à sua idade e situação pessoal; pode estar a ser objeto de exploração material ou financeira (v.g., por as suas poupanças estarem a ser usadas, sem o seu conhecimento, em proveito próprio e exclusivo dos filhos), etc. (Pinheiro, 2017, p. 312).

Segundo Pinheiro (2017, p. 316), "Tal como há responsabilidades parentais, talvez fizesse sentido consagrar, no Código Civil, um instituto de *responsabilidade filiais" (*eventualmente inspirado *de iure constituendo* nas responsabilidades parentais).

O mesmo autor defende também que "seria importante a introdução de uma Lei do Idoso, que poderia prever medidas de proteção do idoso similares às previstas para a proteção de crianças e jovens em perigo, com

II Congresso_Livro.indb 429 28/08/2018 12:44:19

as necessárias adaptações, nomeadamente na configuração da hierarquia das providências. A primeira medida devia ser, p.e., o apoio para a continuação da autonomia da vida."

"É claro que as alterações legislativas não bastam. É indispensável uma cultura que volte a valorizar o idoso. Aqueles que hoje detêm o poder político, o poder económico, o poder da comunicação social, publicitária ou não, precisam de agir com a consciência de que eles serão os idosos de amanhã, de que eles serão as futuras vítimas de uma marginalização que ocorrerá se se persistir em seguir uma orientação que se preocupa quase exclusivamente com os menores, os jovens e os adultos que se integram na chamada população activa. O grau de civilização de uma sociedade não se afere apenas pela forma como ela trata as suas crianças, mas também pela forma como trata os seus idosos." (Pinheiro, 2017, p. 316).

Complementarmente, e para proteção do idoso em perigo faria todo o sentido, tendo em conta as circunstâncias de perigosidade a que alguns estão sujeitos, que se criassem normas específicas destinados a proteger esta categoria tendencialmente vulnerável da população, estabelecendo-se nesta matéria a possibilidade de um paralelismo com as situações elencadas no artigo 3-º, n.º 2 da Lei de Proteção das Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro). Assim, o abandono traduzir-se-ia no caso em que o idoso fica desamparado e abandonado à sua sorte (pelo menos quando incapaz de uma autogovernação da sua pessoa). Os maus tratos deveriam ser tidos em atenção quer se tratasse de ofensas físicas ou psíquicas, pois ambas são perturbadoras do bem-estar do idoso. A insuficiência de cuidados aplicar-se-ia quando o idoso (pelo menos quando incapaz de uma autogovernação da sua pessoa) não recebesse os cuidados adequados à sua idade e situação pessoal (falta de higiene, alimentação deficiente, ausência de medicação quando a mesma for necessária/indispensável).

Poderia também criar-se neste domínio uma comissão de proteção de idosos, com competências paralelas às da comissão de proteção de crianças e jovens em perigo.

Neste âmbito, deveria caber também ao Ministério Público a promoção e defesa dos direitos dos idosos (tal como lhe compete por força do artigo 72.º, n.º 1 da Lei de Proteção das Crianças e Jovens em Perigo a promoção e defesa dos direitos das crianças e dos jovens).

Isto sem prescindir naturalmente do indispensável papel dos tribunais.

Relativamente às medidas de proteção dos idosos defendemos a aplicação das seguintes:

II Congresso_Livro.indb 430 28/08/2018 12:44:20

– Apoio junto de familiar idóneo;
– Apoio para a autonomia de vida;
– Acolhimento familiar;
– Acolhimento em instituição.

As duas primeiras são medidas que se executam no meio natural de vida e as outras duas são executadas em regime de colocação. Em geral, devem prevalecer as medidas a executar no meio natural de vida, por força do princípio da prevalência da família.

Em que deveriam consistir tais medidas?

O **apoio junto de familiar idóneo** deveria consistir na colocação do idoso sob a proteção de um familiar com quem residisse, acompanhado de eventual apoio de natureza económico[254] e social[255] (ver paralelismo com artigo 40.º da Lei de Proteção das Crianças e Jovens em Perigo). Esta medida seria especialmente indicada para idosos mais dependentes.

O **apoio para a autonomia de vida** consistiria em proporcionar diretamente ao idoso apoio económico e social, visando proporcionar-lhe condições que o habilitem e lhe permitam viver por si só, mantendo a sua autonomia de vida (ver paralelismo com artigo 45.º, n.º 1 da Lei de Proteção das Crianças e Jovens em Perigo). Esta medida seria indicada para idosos independentes ou menos dependentes e poderia e deveria articular-se com as políticas e medidas de apoio domiciliário. O serviço de apoio domiciliário (doravante SAD) é "a resposta social que consiste na prestação de cuidados e serviços a famílias e ou pessoas que se encontrem no seu domicílio, em situação de dependência física e ou psíquica e que não possam assegurar, temporária ou permanentemente, a satisfação das suas necessidades básicas e ou a realização das atividades instrumentais da vida diária, nem disponham de apoio familiar para o efeito" (cf. artigo 2.º da Portaria n.º 38/2013, de 30 de janeiro).

---

254 O apoio económico traduzir-se-ia na atribuição de uma prestação pecuniária, a pagar pelos serviços distritais da segurança social, para a manutenção do idoso, tendo como fundamento garantir os cuidados adequados ao mesmo (cf. paralelismo com artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 12/2008, de 17 de janeiro).

255 O apoio social consistiria numa intervenção que envolveria os recursos comunitários visando contribuir para a manutenção do desenvolvimento pessoal integral do idoso e para a satisfação das necessidades do agregado familiar. Concretizar-se-ia designadamente mediante a criação de condições para a prestação de cuidados adequados de alimentação, higiene, saúde, bem-estar (cf. paralelismo com artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 12/2008, de 17 de janeiro).

II Congresso_Livro.indb 431 28/08/2018 12:44:20

De sublinhar a conexão dos apoios referidos defendidos (**apoio junto de familiar idóneo e apoio para a autonomia de vida)** com os deveres resultantes do artigo 1874.º do Código Civil. Com efeito, a efetivação dos deveres de respeito, auxílio e assistência que recaem sobre os filhos pode contribuir para assegurar a protecção dos pais que são idosos.

"No entanto, os deveres para com os pais nem sempre são os únicos compromissos familiares dos filhos. Aquele que tem pais idosos pode estar casado" (ou não) "e ser ele próprio pai. Uma pessoa pode estar, assim, vinculada a deveres perante três categorias de familiares: cônjuge/companheiro, filhos (menores ou maiores) e pais. Por vezes, não será simples articular o cumprimento de deveres conjugais, paternais e filiais, acabando, aqui e ali, por serem sacrificados os deveres que uma pessoa tem para com os próprios pais." (Pinheiro, 2017, p. 314).

Desde logo, é necessário ter consciência destes deveres e da problemática exposta. Concretizemo-los de forma breve.

Segundo Campos (2004, p. 47): "O dever de respeito situa-se no *ser*. Cada um deve reconhecer no outro um ser diferente que há que respeitar, que aceitar. Em termos de não o coagir, nem sequer o tentar mudar, mas estar disponível para ele tal como é e de o amar assim (...) os deveres de assistência e cooperação integram o *ser para com os outros.* E a *comunhão de vida*, a disponibilidade constante de cada um para com os outros, o colocar em comum a vida, o tempo e o espaço... é o outro nome do ser com os outros*".* Sobre o dever de auxílio, este "é parte integrante do conceito de cooperação, na aceção dada pelo artigo 1672.º, pelo que a ele nos reportamos quando analisamos a obrigação de socorro e auxílio mútuo, um dos desdobramentos do dever de cooperação, a par da assunção das responsabilidades inerentes à vida familiares por ambos os cônjuges.

No que concerne à obrigação de socorro e auxílio mútuos, uma primeira distinção de ordem literal cumpre ser feita, reportando-se o socorro às situações de crise, urgentes e anómalas, e os auxílios mútuos às adversidades do quotidiano, como a doença ou as vulnerabilidades decorrentes da velhice. O dever de cooperação traduz ainda a obrigação de zelar pela vida e saúde do familiar, implicando uma postura ativa, de prevenção e proteção face àquele." (Mendes, 2012, p. 60).

Quanto ao dever de assistência, este tem uma natureza patrimonial, correspondendo à obrigação de prestação de alimentos e à obrigação de contribuição para os encargos familiares (neste último caso será necessária a coabitação dos familiares, pertencentes ao mesmo agregado familiar).

II Congresso_Livro.indb 432 28/08/2018 12:44:20

Como sabemos, o idoso que carece de alimentos pode exigi-los aos filhos (e demais descendentes), nos termos do art. 2009.º, n.os 1, al. b), 2 e 3 do CC.

A obrigação de prestar alimentos cabe, aliás, no dever paternofilial de assistência, quando pais e filhos vivam em comum (art. 1874.º, n.º 2 do CC).

"Contudo, se os filhos e outros descendentes não prestam espontaneamente alimentos, não é comum que os idosos os exijam judicialmente. Num bom número de situações, o idoso que carece de alimentos não dispõe de capacidade nem de informação para desencadear os mecanismos de tutela judicial do seu direito de alimentos. Se tiver capacidade e informação, pode recear que a acção crie conflitos com os descendentes que levem a uma ruptura definitiva e irreversível do contacto familiar ou à eliminação completa da esperança no reatamento de um contacto. O idoso pode recear ainda o estigma associado à acção de alimentos, temendo que se julgue que o filho ou neto não apoia o pai ou avó, porque, por seu turno, este não soube educar nem quis apoiar o descendente num momento anterior." (Pinheiro, 2017, pp. 314-315).

Tendo em conta o exposto, há quem sugira (Pinheiro, 2017, pp. 315-316) "alargar a legitimidade para propor uma acção de alimentos contra descendentes a "qualquer indivíduo ou entidade que preste apoio aos idosos"", designadamente o Ministério Público (na nossa opinião, apenas se deveria alargar tal legitimidade ao Ministério Público).

Ademais, e tendo em conta os cada vez menores recursos financeiros da Segurança Social chegam os tempos em que as prestações familiares que antes se defendiam ser subsidiárias relativamente às prestações estaduais dos regimes de segurança social podem passar a ser principais. Aliás, "no que tange aos regimes não contributivos da segurança social, as prestações familiares tendem a constituir a primeira linha, o primeiro reduto aí em que o idoso carecido deverá procurar apoio. Aqui, a solidariedade estadual é o recurso subsidiário; a solidariedade familiar constitui-se, pelo contrário, como a via principal de satisfação de tais necessidades dos idosos.

Por isso se estabelece que a concessão de pensões sociais nos regimes não contributivos deve ser precedida de uma avaliação dos recursos económicos do requerente, do seu agregado familiar, bem como dos seus descendentes (máxime os filhos enquanto obrigados legais à prestação de alimentos). Aqui o direito às pensões liga-se à capacidade económica do requerente e do seu agregado familiar" (Marques, 2008, pp. 363-364), visando as mesmas "actuar como compensação ou como acréscimo pecuniário relativamente aos recursos económicos de que podem dispor, por si só ou através dos familiares mais próximos"

II Congresso_Livro.indb 433 28/08/2018 12:44:20

(p. 364). "Isto supõe o reconhecimento de uma ineliminável função assistencial da família para com os seus membros mais idosos" (Marques, p. 367).

Aqui pode colocar-se o problema do reembolso de quantias "indevidamente" adiantadas/pagas pela Segurança Social, nomeadamente pelo facto de o idoso ser o único com legitimidade para intentar uma ação de alimentos. Nesse sentido, e segundo Marques (p. 370), "nestas eventualidades, a entidade da Segurança Social atua como um terceiro que cumpre uma obrigação que, embora seja uma obrigação própria, serve para satisfazer a falta do cumprimento de obrigações legais alheias (*in casu*, dos familiares sobre quem recai a obrigação legal de alimentos)", sendo aplicável o regime da sub-rogação legal. Com efeito, aqui "o princípio da solidariedade familiar prevalece sobre o da solidariedade estadual, posto que o Estado provê ao sustento dos titulares nas situações de extrema carência de recursos, mas, atento o mecanismo da sub-rogação legal é, na prática, a família do beneficiário da prestação, que, dispondo de património penhorável (máxime, após a prolação da decisão administrativa de concessão da pensão), suporta, último ratio, o sacrifício económico." (Marques, p. 372).

Uma questão a pensar, em geral, é a das consequências jurídicas da violação do respeito, auxílio e assistência. Embora se possa pensar desde logo em responsabilidade civil e criminal, nem sempre a violação dos deveres em relação a ascendentes ou equiparados se afigura tão líquida, não sendo sequer debatida doutrinalmente, como lembra Mendes (2012, p. 73).[256]

O **acolhimento familiar** traduz-se numa situação já legalmente existente (cf. o Decreto-Lei n.º 391/91, de 10 de outubro, que regula o acolhimento familiar de pessoas idosas ou com deficiência). "A figura do acolhimento familiar das pessoas idosas é parecida com a do acolhimento familiar de crianças e jovens. No entanto, o acolhimento familiar a pessoas idosas é prestado necessariamente a título oneroso e pode ser permanente (arts. 1.º, n.º 3, e 5.º, n.º 1, do DL n.º 391/91). Seja como for, o diploma é pouco conhecido e, portanto, pouco aplicado. E repare-se que, num ambiente social que privilegia tanto as crianças, não será de estranhar que uma eventual família de acolhimento prefira receber menores em lugar de idosos." (Pinheiro, 2017, p. 315).

Assim, "o acolhimento familiar é uma medida de política social que consiste em integrar, temporária ou permanentemente, em famílias consideradas

[256] Nesta matéria e para reflexão posterior, é importante ter por base desde logo a Lei n.º 61/2008, de 31 de outubro, permitindo a aplicação das regras gerais da responsabilidade civil às relações conjugais, verificada a rutura do vínculo, em razão da violação de deveres familiares, nos termos do artigo 1792.º do Código Civil, assim como a criminalização da violação da obrigação de alimentos.

II Congresso_Livro.indb 434 28/08/2018 12:44:20

idóneas pessoas idosas ou pessoas com deficiência a partir da idade adulta" (cf. artigo 1.º, n.º 1 do citado Decreto-Lei). Os seus objetivos são "garantir à pessoa acolhida um ambiente socio-familiar e afetivo propício à satisfação das suas necessidades básicas e ao respeito pela sua identidade, personalidade e privacidade" (cf. artigo 2.º do citado Decreto-Lei).

Este acolhimento familiar é feito por pessoas que não têm qualquer relação de parentesco com idoso, sendo apenas admitido a título excecional o acolhimento por parente do acolhido a partir do 3.º grau da linha colateral (cf. artigo 3.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 391/91, de 10 de outubro).

Na verdade, o que se pretenderia nesta medida de promoção e proteção do idoso seria atribuir a proteção do idoso a pessoas, habilitadas para o efeito, visando a sua integração em meio familiar e a prestação de cuidados adequados às suas necessidades, bem-estar e desenvolvimento pessoal integral (cf. paralelismo com o artigo 46.º, n.º 1 da Lei de Proteção das Crianças e Jovens em Perigo).

Neste sentido, no que toca ao Decreto-Lei n.º 391/91, de 10 de outubro (relativo ao acolhimento familiar de idosos ou pessoas com deficiência a partir da idade adulta), há quem reclame (nomeadamente gerontólogos) a mudança das condições da família de acolhimento no sentido de requisitos mais apertados, como por exemplo, mais do que "ter sensibilidade para a problemática do envelhecimento ou da deficiência" [cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º – epigrafado condições da família de acolhimento – do Decreto-Lei n.º 391/91, de 10 de outubro] deveriam as famílias de acolhimento "ter membro com formação na área do envelhecimento ou da deficiência", nomeadamente no caso dos idosos, gerontologia, geriatria, etc., o que poderá de facto justificar-se. Em todo o caso, e como poderão não abundar as famílias de acolhimento nestes casos, sugerimos a alteração para "ter membro com formação na área do envelhecimento ou da deficiência (condição preferencial) ou ter sensibilidade para a problemática do envelhecimento ou da deficiência".

De notar, no entanto, no que toca a este diploma a insensibilidade perante a dignidade da pessoa idosa e respeito pela sua autonomia: o seu artigo 4.º que "prescinde do suprimento judicial do consentimento do idoso quando este, não tendo sido declarado interdito, seja incapaz de manifestar a sua vontade, a qual é, sem mais, suprida pela família do "acolhido"" (Marques, p. 369). Na nossa opinião, mais uma manifestação de coisificação da pessoa idosa.

Apesar de tudo, este instituto desempenha um papel relevante tendo em conta as crescentes situações de abandono de idosos por parte de familiares.

II Congresso_Livro.indb 435 28/08/2018 12:44:20

No caso da medida de **acolhimento em instituição**, esta traduzir-se-ia na colocação do idoso aos cuidados de uma entidade que dispusesse de instalações e equipamentos de acolhimento permanente e de uma equipa técnica que lhes garantisse os cuidados adequados às suas necessidades e lhes proporcionasse condições que permitissem o seu bem-estar e desenvolvimento integral (cf. paralelismo com o artigo 49.º da Lei de Protecção das Crianças e Jovens em Perigo). Na prática, estamos a falar do acolhimento em estruturas residenciais para pessoas idosas (vulgarmente conhecidas como lares de idosos), que atualmente estão sujeitas à seguinte legislação: Despacho n.º 7837/2002, de 16 de abril[257], Decreto-Lei n.º 64/2007, de 14 de março[258] (com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 99/2011, de 28 de setembro) e Portaria n.º 67/2012, de 21 de março[259].

As estruturas residenciais para pessoas idosas visam:

a) Proporcionar serviços permanentes e adequados à problemática biopsicossocial das pessoas idosas;
b) Contribuir para a estimulação de um processo de envelhecimento ativo;
c) Criar condições que permitam preservar e incentivar a relação intrafamiliar;
d) Potenciar a integração social.
(cf. artigo 3.º da Portaria n.º 67/2012, de 21 de março).

Tendo em conta tais objetivos, fácil é de verificar que estas estruturas desempenham e poderiam desempenhar mais funções a nível da promoção e proteção do idoso.

Relativamente à aplicação destas medidas, entendemos que devem ser aplicadas em termos idênticos aos previstos no artigo 38.º da Lei de Proteção das Crianças e Jovens em Perigo, ou seja, sendo competentes em geral as comissões de proteção (de idosos) e os tribunais.

Em termos processuais, defendemos que (tal como no processo inerente às medidas de promoção e proteção para crianças e jovens em perigo):

– deverá ser consagrado o princípio de audição obrigatória e participação do idoso;

257 Referente a licenciamento e fiscalização dos lares para pessoas idosas.

258 Diploma que define o regime de licenciamento e de fiscalização da prestação de serviços dos estabelecimentos de apoio social.

259 Esta portaria define as condições de organização, funcionamento e instalação das estruturas residenciais para pessoas idosas.

II Congresso_Livro.indb 436 28/08/2018 12:44:20

– o processo de promoção e proteção deverá decorrer de forma compreensível para o idoso, considerando a sua idade e grau de desenvolvimento intelectual ou psicológico;
– o processo deverá ter carácter reservado e urgente.

CONCLUSÕES

É escassa a relevância e a própria proteção dos idosos na legislação ordinária do Direito Civil português. Não há para os idosos uma lei como a que existe para a proteção de crianças e jovens em perigo. No entanto, o idoso também pode estar em perigo: pode ter sido abandonado; pode estar a sofrer maus-tratos físicos ou psíquicos; pode não estar a receber os cuidados ou a afeição adequados à sua idade e situação pessoal; pode estar a ser objeto de exploração material ou financeira.

Segundo Pinheiro (2017, p. 316), tal como há responsabilidades parentais, talvez fizesse sentido consagrar no Código Civil um instituto de responsabilidade filial (eventualmente inspirado de *iure constituendo* nas responsabilidades parentais). O mesmo autor defende também que seria importante a introdução de uma Lei do Idoso, que poderia prever medidas de proteção do idoso similares às previstas para a proteção de crianças e jovens em perigo, com as necessárias adaptações.

Com efeito, e para a proteção do idoso em perigo faria todo o sentido, tendo em conta as circunstâncias de perigosidade a que alguns estão sujeitos, que se criassem normas específicas destinadas a proteger esta categoria tendencialmente vulnerável da população.

Poderia também criar-se neste domínio uma comissão de proteção de idosos, com competências paralelas às que estão previstas para as comissões de proteção de crianças e jovens em perigo.

Isto sem prescindir naturalmente do indispensável papel dos tribunais, devendo caber também ao Ministério Público a promoção e defesa dos direitos dos idosos, tal como lhe compete a promoção e defesa dos direitos das crianças.

II Congresso_Livro.indb 437 28/08/2018 12:44:20

BIBLIOGRAFIA

CAMPOS, D. (2004). "Eu-Tu: o amor e a família (e a comunidade) (eu-tu-eles)". In *Comemorações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da reforma de 1977*. Volume I. Coimbra: Coimbra Editora.

"Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável 2017-2025", disponível em https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2017/07/ENEAS.pdf consultado em 15 de maio de 2018.

INSTITUTO DO ENVELHECIMENTO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA (2011). "Preconceito e discriminação das pessoas mais velhas em Portugal numa perspectiva comparada". *Policy Brief, n.º 1*. Lisboa: Instituto do Envelhecimento da Universidade de Lisboa.

MARQUES, J. (2008). "Em torno do estatuto da pessoa idosa no direito português – obrigação de alimentos e segurança social". In DIAS, B. & PINHEIRO, J. (coord.), *Escritos de Direito das Famílias: uma perspectiva luso-brasileira*. Porto Alegre: Magister Editora.

MENDES, A. (2012). *Direito ao Envelhecimento – perspectiva jurídica dos deveres familiares relativamente a entes idosos*. Retrived from: http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/20662/1/Andreia%20Joana%20Morris%20Mendes.pdf

PINHEIRO, J. (2017). *O Direito da Família Contemporâneo.* (5.ª edição). Coimbra. Almedina.

PORDATA, 2016. *Retrato de Portugal,* Edição 2016. Lisboa.

II Congresso_Livro.indb 438 28/08/2018 12:44:20

MULTIDISCIPLINARIEDADE NA PROMOÇÃO DO ENVELHECIMENTO ATIVO: CRIAÇÃO DE UMA EQUIPA MULTIDISCIPLINAR NO CONCELHO DE SABROSA

Paula Marques dos Santos[260]
Cátia Freitas[261]

Afiliação: Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Lamego, Instituto Politécnico de Viseu

Resumo: O estudo que apresentamos pretende refletir, caraterizar e identificar o contributo da multidisciplinariedade na promoção do envelhecimento ativo, no concelho de Sabrosa. Estamos conscientes que o envelhecimento da população acarreta diversos desafios para a sociedade e para os profissionais e que, apesar da existência de políticas para a promoção do envelhecimento ativo, estes ainda não estão preparados para satisfazer as necessidades da atual população idosa. Assim sendo, consideramos que é essencial a articulação entre técnicos de diferentes áreas, de forma a partilharem experiências, conhecimentos e opiniões. Para melhor conseguirmos compreender esta temática, foi utilizado neste estudo, um desenho metodológico de cariz predominantemente qualitativo, tendo sido aplicado um inquérito por questionário, num concelho vizinho com características similares, com o objetivo de conhecer a opinião e o trabalho desenvolvido por técnicos de equipas multidisciplinares, no que diz respeito à multidisciplinariedade na promoção do envelhecimento ativo. Os dados recolhidos foram objeto de análise estatística e posteriormente

260 Doutora em Relações Internacionais, pela Universidade do Porto; Professora do Instituto Politécnico de Viseu.

261 Mestre em Gestão de Organizações Sociais, pela Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Lamego, Instituto Politécnico de Viseu.

II Congresso_Livro.indb 439 28/08/2018 12:44:20

retiradas as devidas conclusões. Por fim, de forma a contornar as debilidades verificadas elaborámos uma proposta de intervenção, através de um quadro de medidas e de um plano estratégico. De acrescentar que este estudo teve como principais resultados a confirmação de que uma equipa multidisciplinar possui diversas vantagens para o idoso, melhorando a sua qualidade de vida e contribuindo para a excelência dos serviços prestados, promovendo desta forma o envelhecimento ativo.

Palavras-chave: Envelhecimento Ativo; Multidisciplinariedade; Economia Social.

INTRODUÇÃO

Desde a segunda metade do século XX assistimos a uma transição demográfica, observando-se um aumento exponencial da população com mais de 65 anos. Em Portugal, também se verifica a existência de uma estrutura etária cada vez mais envelhecida e com relevantes repercussões sociais, culturais e económicas, prevendo-se que, no ano de 2050, seja um dos países da União Europeia com a mais elevada percentagem de idosos, isto é, cerca de 2,7 milhões de pessoas possuirão 65 ou mais anos (Campos, 2008).

O idoso, antes visto como ancião respeitado pela sua experiência vivencial e sabedoria, consultado pelos mais novos, sofre atualmente uma alteração no seu estatuto social, considerado como um 'inerte social', perdendo os seus papéis (trabalho, grupo de pares, condição económica, mobilidade) junto da família e comunidade (Macedo, 2014).

Compete, assim aos profissionais de atuação neste âmbito, promover esta mudança de pensamento da sociedade, em conjunto com o idoso, relembrando que "o direito ao projeto de vida, à família, ao envelhecimento e à complementaridade, derivam do consequente aumento da esperança média de vida à nascença" (Grande, 2006, p. 19).

ENQUADRAMENTO TEÓRICO

O processo de envelhecimento não é um processo homogéneo, "cada pessoa vivencia essa fase da vida de uma forma muito particular, onde os aspetos estruturais e culturais, devem ser tidos como ponto de partida para as novas exigências no cuidar" (Moura, 2016, p. 37). É cada vez mais um tema de interesse na investigação social, pretendendo-se analisar o seu impacto na sociedade atual.

II Congresso_Livro.indb 440 28/08/2018 12:44:20

Este processo é, assim, constituído por diversas alterações físicas, psicológicas e sociais do indivíduo.

Ao longo do tempo ocorrem diversas mudanças, as quais são resultantes do processo natural da vida. Tal como refere Duarte (s.d.), o envelhecimento,

> *é universal, por ser natural, não depende da vontade do indivíduo, todo ser nasce, desenvolve-se, cresce, envelhece e morre. A vida é um constante processo de modificações e a cada fase de seu desenvolvimento ocorrem transformações múltiplas acompanhadas de seus próprios desafios.* (para. 12)

Para Fontaine (2000), por seu lado, existem três idades diferentes, para além da idade cronológica, são elas a idade biológica ou envelhecimento biológico, a idade psicológica ou envelhecimento psicológico e a idade social. No que diz respeito à idade biológica, considera-se que o envelhecer é um processo danoso, pois leva a uma perda progressiva das funções e ao aumento de doenças (Duarte, s.d.), ou seja, corresponde ao envelhecimento orgânico.

Relativamente à idade psicológica, está relacionada com a "forma como cada indivíduo se vê e se sente inserido na sociedade, tendo em conta as suas características próprias é essencial na sua integração com o meio e naturalmente na aquisição de um maior grau de satisfação e bem-estar" (Romão, 2013, p. 8). Por último, a idade social está relacionada à forma de como o idoso se assume perante a sociedade. Segundo Fontaine (2000), citado por Romão (2013) "esta idade está associada ao papel, aos estatutos e aos hábitos de cada indivíduo, enquanto membro da sociedade e à sua relação com a mesma" (p. 9). Atualmente, na nossa sociedade ainda permanecem preconceitos que promovem a exclusão desta faixa etária.

> *A ideia de que os idosos são incapazes ou de que se encontram em declínio físico ou psíquico está relacionada com a tendência das gerações mais novas para a sua marginalização... numa sociedade que apenas dá valor à juventude, ao sucesso, à eficácia, à aparência, à capacidade física e intelectual... imagem transmitida diariamente pela comunicação social.* (Pardal, 2014, p. 19)

Associando-se estes preconceitos e estereótipos ao receio de envelhecer, pelo desconhecido dos próximos anos, tornam-se fatores condicionantes para que o idoso possa vivenciar este ciclo da sua vida de forma plena. A solidão é uma constante, muitas vezes por opção, já que os idosos preferem permanecer nas suas residências sem querer de forma alguma deixar para trás tudo o que

II Congresso_Livro.indb 441 28/08/2018 12:44:20

construíram ao longo da vida. Em contrapartida, existem os que se veem obrigados a permanecer nas suas residências porque são abandonados pelos descendentes, passando grande parte do tempo sozinhos. (Ussel, 2001; Vieira, s. d.).

No que diz respeito ao isolamento, Maia (2002) refere que "o significado vulgar de isolamento remete para afastamento" (p. 216). Este afastamento pode ser ao nível físico ou ao nível psicológico. Assim sendo, podemos referir que solidão e isolamento não são sinónimos, apesar de o isolamento influenciar o aparecimento da solidão.

Ao longo da vida os contextos vão modificando, bem como as pessoas com as quais se estabelecem relações, e todas essas pessoas contribuem para a construção da individualidade de cada indivíduo. A rede social é definida a partir de um indivíduo ou ator social e delimitada normalmente por ele próprio. Podemos designá-la como rede social pessoal, que, segundo Sluzki (1996), consiste no

> *conjunto de seres com quem interactuamos de maneira regular, com quem conversamos, com quem intecambiamos sinais que nos corporizam, que nos fazem reais* (...) *é a soma de todas as relações que um indivíduo percebe como significativas ou define como diferenciadas da massa anónima da sociedade* (pp. 13-42)

De acordo com Afonso (2015), "à medida que as pessoas envelhecem, as suas redes sociais tendem a diminuir, pela perda do cônjuge, familiares ou amigos ou, ainda, pela perda do contato" (p. 19).

De acrescentar que o século XXI, conotado como o século do envelhecimento, desafia os técnicos, a sociedade e o próprio idoso a que, em conjunto, encontrem estratégias de prevenção da solidão e isolamento, bem como de promoção da qualidade de vida e bem-estar, respeitando opiniões, estilos de vida e, sobretudo, à recriação das organizações sociais, construindo respostas adequadas e personalizadas, acompanhando a evolução da sociedade e do ser humano.

Na última década, a investigação gerontológica tem dirigido o seu enfoque para o envelhecimento ativo, ou seja, menciona a velhice como sendo uma etapa tão importante quanto a fase da infância, da adolescência e da idade adulta, sendo esta o acumular de conhecimentos, vivências e histórias que devem ser transmitidas entre gerações.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (2000), citado por Quaresma (2008), o envelhecimento ativo como a "capacidade das pessoas que avançam em idade terem uma vida produtiva na sociedade e na economia que quer dizer que possam determinar a forma como repartem o tempo entre as atividades de aprendizagem, o trabalho, o lazer e os cuidados a outros" (p. 33). Para Ferreira (2009), por seu lado,

II Congresso_Livro.indb 442 28/08/2018 12:44:20

> *o envelhecimento ativo aplica-se a toda a comunidade e tem como objetivo principal aumentar a espectativa de uma vida saudável e de qualidade. Para isso é necessário que os indivíduos entendam o seu potencial para o seu bem- estar físico, social e mental, proporcionando deste modo a participação ativa das pessoas idosas, nas questões económicas, culturais, espirituais e cívicas* (p. 45).

Nestas definições, identificamos duas determinantes essenciais para a promoção de um envelhecimento ativo: a integração em contexto laboral/social e a importância dos cuidados de saúde que conduzirão a uma maior qualidade de vida. Assim sendo, o envelhecimento ativo é aplicado a indivíduos e a populações, permitindo que as pessoas entendam a importância de um bem-estar físico, psicológico e social ao longo da vida.

Finalmente, queremos analisar também o conceito de multidisciplinariedade, enquanto junção de várias ciências para a resolução de um problema, na medida em que, segundo Piaget (s.d.), citado por Menezes e Santos (2015), "a solução de um problema torna necessário obter informação de duas ou mais ciências ou setores do conhecimento sem que as disciplinas envolvidas no processo sejam elas mesmas modificadas ou enriquecidas" (para. 3), é primordial reunir o conhecimento de vários profissionais, na atuação de um envelhecimento ativo, tendo em conta conceitos como qualidade de vida e empoderamento do idoso.

No decurso das constantes transformações e atualizações nos países desenvolvidos, o idoso foi experimentando um conjunto de perdas, alterando o seu estatuto na sociedade, tais como a sua representação social na comunidade, perda de autoridade na família e da atividade profissional. Perante o aumento demográfico desta faixa etária, verificou-se a constituição de organizações sociais com o objetivo de incluir a pessoa idosa na sociedade, com respostas sociais que visam apoiar e/ou substituir o papel das famílias, na prestação de cuidados, interligando cuidados de saúde com apoio social (Jacob, 2013, pp. 50-65). No entanto, esta forma de atuar na gerontologia tem vindo a ser reinventada, acentuando-se o interesse no estudo do processo de envelhecimento e na forma de adequação às constantes alterações da população, sendo que, nas palavras de Ribeirinho (2012) "Gerontologia é uma ciência que estuda e intervém nos processos de envelhecimento e na velhice, e sendo por natureza multidisciplinar, tem uma agenda plena de desafios na sociedade atual" (p. 51).

Atualmente a intervenção gerontológica deve atuar reunindo diversas áreas, tais como: Psicologia, no âmbito da promoção da educação emocional; Gerontologia, sendo a ciência que se dedica à investigação do processo de envelhecimento; Serviço social, com acompanhamento social adequado à

II Congresso_Livro.indb 443 28/08/2018 12:44:20

situação individual e familiar; Saúde, promovendo qualidade de vida através da intervenção do médico, enfermeiro, fisioterapeuta e psicomotricista; Educação, na obtenção de novos saberes, na realização de novos projetos, na obtenção de conhecimento sobre os direitos, como veículo de manter uma mente ativa e na prevenção de doenças mentais e como meio de preparar esta fase da vida; Animação sociocultural/turismo, enquanto promotora de relações sociais e novas experiências; e, Nutrição, enquanto meio de prevenção de doenças e promoção de qualidade de vida.

DESENHO METODOLÓGICO

A elaboração deste estudo tem por base uma perspetiva metodológica predominantemente humanístico-interpretativa (Fortin, 1996), apoiada numa investigação descritiva, na qual se procede ao estudo, compreensão e explicação do objeto de estudo e da sua situação atual.

Definimos como questão de partida: De que forma a multidisciplinariedade pode influenciar a promoção do envelhecimento ativo, qualidade e bem-estar dos idosos no concelho de Sabrosa? Ao processo de envelhecimento estão inerentes fatores que podem ser de ordem social, física, cultural, familiar e, até fatores individuais, que assumem um papel importante e determinante na forma como este processo ocorre. Para envelhecer de forma ativa e bem-sucedida prevê-se que a influência de várias áreas de atuação seja positiva, é neste contexto que este estudo pretende incidir.

Para a recolha da informação necessária para o desenvolvimento desta investigação, foram constituídos como população/universo os técnicos que desempenham funções com idosos e que trabalham em equipas multidisciplinares. As equipas que participaram do estudo são de IPSS do concelho limítrofe de Alijó, dado que no concelho de Sabrosa não existe qualquer equipa desta índole. Optámos por esse concelho dada a sua similaridade sociodemográfica com o concelho em estudo. O nosso universo é composto por doze técnicos e uma diretora de serviços, a qual é responsável pela coordenação da equipa multidisciplinar da IPSS que coordena.

O método de amostragem utilizado foi a amostra pensada, a qual é propositadamente limitada a certas partes do universo, tendo a ver com a escolha do próprio investigador. Os critérios de inclusão na amostra foram os seguintes: Trabalhar diretamente com idosos; Desempenhar funções numa IPSS, localizada no concelho de Alijó, dado ser o concelho mais próximo do concelho de

II Congresso_Livro.indb 444 28/08/2018 12:44:20

Sabrosa e a população idosa possuir as mesmas características do nosso público alvo; e, Exercer funções enquanto técnico de uma equipa multidisciplinar.

Nesta investigação foram utilizados dois instrumentos de recolha de dados, o inquérito por questionário e a entrevista semidirigida. A aplicação dos inquéritos por questionário teve como intuito conhecer o contributo de cada técnico numa equipa multidisciplinar e compreender a importância dessa mesma equipa na promoção do envelhecimento ativo. O mesmo passou pelas etapas de redação e validação exigidas à investigação científica.

Relativamente à sua estrutura, este foi subdividido em quatro categorias: caracterização dos respondentes; experiência profissional na área; papel da instituição na promoção do envelhecimento ativo; importância de uma equipa multidisciplinar.

Para Quivy & Campenhoudt (1998), a entrevista semidirigida "consiste na elaboração de questões que não são totalmente abertas nem dirigidas por um elevado número de perguntas específicas" (p. 47). A entrevista aplicada teve como objetivo conhecer o trabalho desenvolvido por uma equipa multidisciplinar e perceber a sua importância na promoção do envelhecimento ativo. Escolhemos uma Diretora de Serviços, prevalecendo o critério de recolha de dados no concelho mais próximo de Sabrosa e com uma caracterização e contextualização do meio envolvente similar, além da pessoa selecionada ser aquela que consideramos ter maior experiência na criação e gestão de equipas multidisciplinares nessa região. A análise dos dados foi realizada com recurso ao programa NVivo, versão 11.

Definimos ainda objetivos e hipótese de trabalho, conforme explicitado: Reconhecer a importância das várias áreas disciplinares na promoção de um envelhecimento ativo; Conhecer a realidade da população idosa do concelho de Sabrosa; Apresentar uma proposta de criação de uma equipa multidisciplinar.

Quanto às hipóteses, definimos as seguintes: H1 – A evolução das políticas sociais tem apostado na promoção da qualidade de vida do idoso e no envelhecimento ativo. H2 – A aposta em serviços multidisciplinares direcionados a idosos favorece a melhoria de qualidade de vida dos idosos. H3 – A escassez de serviços multidisciplinares ao dispor dos idosos do concelho de Sabrosa agrava o isolamento e solidão dessa população, bem como tem um impacto negativo na sua qualidade de vida.

II Congresso_Livro.indb 445 28/08/2018 12:44:20

ANÁLISE DE RESULTADOS

Quanto à caracterização dos respondentes, o nosso universo foi composto da seguinte forma: 91,67% são do género feminino e 8,33% é do género masculino; no que respeita à idade, 41,67% dos técnicos têm entre 20-29 anos e os restantes 58,33% têm entre os 30-39 anos. Em relação às habilitações literárias, podemos verificar que 50% dos inquiridos possuem licenciatura, 33,33% mestrado e 16.67% pós-graduação.

Quanto à distribuição dos técnicos por áreas de formação, verificamos que 3 são de enfermagem (a qual é a única área que está presente na equipa multidisciplinar de todas as IPSS presentes no estudo), 1 de animação sociocultural, 1 de educação social / com mestrado em cuidados continuados, 1 de reabilitação psicomotora, 1 de educação sociocultural / animação sociocultural, 1 de engenharia informática, 1 de psicologia, 1 de sociologia, 1 de medicina e 1 de serviço social (gráfico 5).

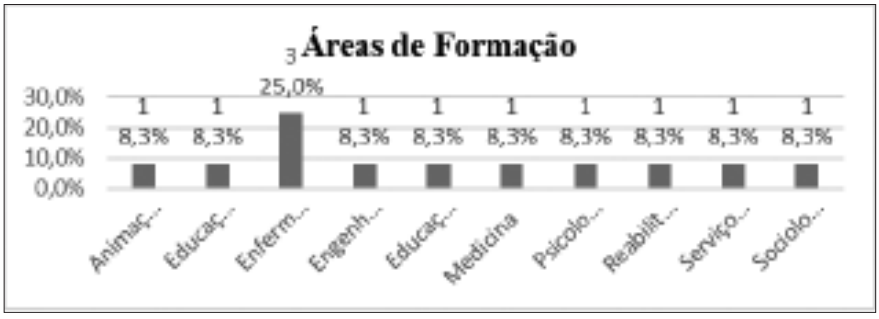


Gráfico 1 – Áreas de formação do universo
Fonte: Elaboração própria

Tal situação evidenciará a falta de capacidade dos técnicos em desenvolver atividades mais criativas/inovadoras na maioria das IPSS, limitando-se a desenvolver as atividades mais tradicionais e, na maioria dos casos, apenas para os clientes diretos das suas respostas sociais. Apenas na IPSS onde a equipa detém mais elementos se verificou, como veremos, uma maior inovação e diversidade de atividades ao dispor dos clientes.

Em relação ao número de anos que cada técnico possui de experiência em trabalhar com idosos, contata-se que 41.67% dos técnicos trabalha há 3 ou 4 anos, 33,33% trabalha há 5 ou mais anos e 25% trabalha apenas há 1 ou 2 anos.

II Congresso_Livro.indb 446 28/08/2018 12:44:20

Relativamente à promoção do envelhecimento ativo nas instituições onde estes inquiridos exercem funções, podemos verificar que as instituições envolvidas no estudo trabalham de forma a proporcionar um envelhecimento ativo aos seus idosos, dentro das suas possibilidades logísticas e de recursos humanos. Para que haja essa promoção do envelhecimento ativo, 58,33% dos técnicos referiram que a sua instituição realiza 1 atividade diariamente, enquanto 41,67% mencionam que a sua realiza 3 ou mais atividades por dia.

A maior incidência de atividades está relacionada com atividades lúdicas de interior e atividades motoras ou físicas, o que demonstra a incapacidade das equipas em personalizar as atividades e torna-las mais promotoras do envelhecimento ativo.

Embora os técnicos tenham a consciência da necessidade das suas qualificações para o apoio nos serviços a idosos, reconhecem a importância da multidisciplinariedade para esses mesmo trabalho. Todavia, esta perceção que os próprios inquiridos têm acerca da relevância da sua formação para o trabalho com idosos e para a promoção do envelhecimento ativo e da importância da multidisciplinariedade não se reflete depois no desenvolvimento de atividades personalizadas ou inovadoras.

Sistematizámos também na tabela *infra* os resultados recolhidos das fontes, de acordo com a análise feita acerca das vantagens provenientes da aposta em equipas multidisciplinares.

Opções apresentadas	**Número de ocorrências registadas**
Melhora a capacidade de identificar os problemas/necessidade de cada idoso	11
Facilita a interação com o idoso	5
Facilita o trabalho de cada técnico, pois há uma partilha de informação e tarefas	9
Reduz a importância de cada técnico na sua área específica de formação	0
Potencia os resultados de trabalho com o idoso	8
Permite o desenvolvimento de planos individuais de intervenção em cada idoso mais adequados	9
Contribui para a excelência dos serviços e para a diferenciação da organização em relação às demais	8

Tabela 1 – Vantagens das equipas multidisciplinares
Fonte: Elaboração própria

II Congresso_Livro.indb 447 28/08/2018 12:44:20

Em relação aos aspetos que os inquiridos mudariam/melhorariam, relativamente à temática da multidisciplinariedade para a promoção do envelhecimento ativo referiram essencialmente o aumento do número de técnicos ("não são suficientes, gostaria de ter também um fisioterapeuta e um gerontólogo", "assistência psicológica", "aumentar o número de técnicos de modo a que todos os idosos conseguissem ter uma intervenção mais individualizada "e "mais técnicos de diferentes áreas"). Além disso, também referiram a melhoria dos equipamentos "ao nível dos equipamentos".

Esta situação comprova a necessidade da aposta em equipas multidisciplinares mais alargadas, quer ao nível de território e clientes abrangidos, quer ao nível funções profissionais para enriquecer a capacidade de intervenção e promoção do envelhecimento ativo.

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Face ao exposto e analisado, consideramos que a existência de uma equipa multidisciplinar no concelho de Sabrosa é uma necessidade primordial para o combate ao isolamento e falta de serviços direcionados à população idosa. Pelas declarações recolhidas junto de todas as freguesias do concelho, verificamos que a maior parte dos idosos não usufrui de qualquer tipo de serviços de apoio social, não só pelos seus fracos rendimentos, mas essencialmente porque as IPSS existentes no concelho não têm capacidade para responder a todo o território e respetiva população idosa. Sabemos também que a aposta em equipas multidisciplinares alargadas e eficientes correspondem a custos incomportáveis para as IPSS e para os próprios potenciais clientes, dada a sua incapacidade financeira para assegurar esse tipo de serviços promotores de qualidade de vida.

Podemos ainda dizer que todos os responsáveis políticos contactados ao nível das freguesias (principalmente os das freguesias de Provesende, Covas do Douro e Gouvinhas) defendem a necessidade de luta contra o isolamento e falta de condições de vida dos seus idosos, através da aposta em serviços próximos das comunidades que favoreçam a qualidade de vida dos seus habitantes.

Tudo isto conduziu-nos à elaboração de uma proposta de partilha de recursos entre as diversas IPSS e freguesias do concelho de Sabrosa que, apesar do impacto financeiro que ela represente, será sempre menor que o que seria suportado por cada IPSS. A partilha de recursos humanos e de equipamento, baseado na rede social do concelho permitiria a sua rentabilização e uma promoção efetiva do envelhecimento ativo e da melhoria da qualidade de vida dos idosos.

II Congresso_Livro.indb 448 28/08/2018 12:44:20

Nesse sentido, a proposta de criação de uma equipa multidisciplinar da rede social surge-nos como uma aposta viável e sustentável, considerando que:

1. O estabelecimento de uma equipa coordenada pela Rede Social do município conseguirá desenvolver um projeto que abranja todo o território e responda equitativamente às necessidades da população idosa;
2. A inclusão das IPSS presentes no concelho permitirá a rentabilização dos equipamentos e/ou recursos humanos (existentes e a adquirir através do projeto conjunto), garantindo o acesso a meios adequados e atualizados para todos os idosos;
3. A promoção de um projeto baseado numa rede de parcerias constitui um vetor essencial para o desenvolvimento social e territorial, reforçando a sustentabilidade do mesmo para o futuro e a própria interação interinstitucional;
4. A existência de uma equipa multidisciplinar que intervenha no concelho complementa o esforço que as IPSS existentes já fazem para providenciar, através dos seus equipamentos e recursos humanos, a melhoria das condições de vida à população;
5. A preparação e implementação do plano de atividades entre todos técnicos (das IPSS e daqueles que serão contratados para o projeto) fomentará a interação, bem como o próprio envolvimento de toda a comunidade do concelho (contribuindo para a promoção da intergeracionalidade);
6. O envolvimento dos *stakeholders* favorece, não só a sustentabilidade económico-financeira do projeto, mas também o reconhecimento desta intervenção como uma mais-valia, além de potenciar a fixação de população no mesmo território;
7. A aposta e financiamento deste tipo de projetos constitui uma mais-valia para o combate ao isolamento e solidão no idoso, facilitará a promoção do envelhecimento ativo, bem como contribuirá para o reforço de inclusão social dos indivíduos que, por causa da sua capacidade financeira débil ou por residirem em territórios de baixa densidade populacional, não conseguem aceder aos serviços básicos que garantam condições de vida satisfatórias.

Por todas estas razões, e tendo sempre em conta o pilar da necessidade da sustentabilidade do terceiro setor e das organizações aí englobadas, consideramos que a aposta numa equipa multidisciplinar partilhada promoverá condições de

II Congresso_Livro.indb 449 28/08/2018 12:44:21

equidade no tratamento aos idosos e de capacitação do concelho de Sabrosa para a promoção da qualidade de vida dos seus residentes. A proposta de intervenção exigirá a definição e implementação das seguintes medidas:

- **Medida 1 – Criação de uma equipa multidisciplinar concelhia** – esta equipa destinar-se-á a apoiar todas as IPSS do concelho de Sabrosa, assim como também idosos residentes no concelho que não estejam institucionalizados, preferencialmente os residentes na zona sul (freguesia de Provesende, Covas do Douro e Gouvinhas), uma vez que não existem instituições que prestem apoio a esta parte do concelho.
- **Medida 2 – Plano de atividades do concelho para os idosos –** Baseia-se na criação de um plano de atividades do concelho, destinado a todos os idosos institucionalizados e não institucionalizados, reunindo a colaboração de todas as IPSS do concelho de Sabrosa.
- **Medida 3 – GAII (Gabinete de apoio às IPSS e idosos do concelho) –** Consiste na criação de um gabinete que prestará apoio a todas as IPSS e idosos do concelho através da equipa multidisciplinar.
- **Medida 4 – Dinamização da Rede Social (Reuniões periódicas entre as IPSS do concelho)**.
- **Medida 5 – Implementação de um sistema de teleassistência** – Consiste na implementação do sistema de teleassistência da Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) que é um serviço telefónico de apoio, pensado para melhorar a qualidade de vida, saúde, segurança e autoestima dos seus utilizadores.

Este projeto foi delineado para uma duração inicial prevista de 3 anos e visa alcançar todos os idosos do concelho, institucionalizados ou não institucionalizados

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de envelhecer tem diversos fatores inerentes que podem ser de ordem social, física, cultural, familiar e até individuais, e que assumem um papel importante e determinante na forma como este processo ocorre. Para envelhecer de forma ativa e bem-sucedida, a influência de várias áreas de atuação assume um papel preponderante e fundamental.

II Congresso_Livro.indb 450 28/08/2018 12:44:21

De acordo com a questão de partida definida e objetivos centrais do nosso estudo, conseguimos validar as nossas hipóteses de trabalho, evidenciando a necessidade de aposta em serviços que combatam o isolamento em regiões de baixa densidade. Apesar de todas as políticas sociais e medidas já criadas, torna-se premente o reforço de estratégias direcionadas para estes territórios.

Todas as propostas apresentadas centraram o seu foco no combate ao isolamento, a solidão e a eficiente promoção do envelhecimento ativo, independentemente da capacidade financeira de cada indivíduo.

No que concerne à multidisciplinariedade, este estudo permitiu constatar que 100% dos inquiridos consideram que a existência de uma equipa constituída por técnicos de diversas áreas tem inúmeras vantagens para o idoso, pelo que a sua criação será uma ferramenta essencial para a qualidade na prestação de serviços, refletindo-se no desenvolvimento institucional e consequentemente dos idosos do concelho de Sabrosa.

Por fim, pretendemos que este estudo desperte o interesse de outros investigadores em relação à importância da multidisciplinariedade e do envelhecimento ativo, dado ser uma questão ainda pouco explorada.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, C. (2015). "A integração do idoso na sociedade – o papel das redes sociais". *Dissertação de Mestrado*. Instituto Politécnico de Bragança.

ANTUNES, S. (2016). *Metodologias e Investigação em Ciências Sociais.* Lamego: Manuscrito não publicado.

BORGES, M. (2016). *Pombalina.* Obtido de: https://books.google.pt/s?id=BH9P54bQdFwC&pg=PA239&lpg=PA239&dq=Uma+simples+associa%C3%A7%C3%A3o+de+disciplinas+que+concorrem+para+uma+realiza%C3%A7%C3%A3o+comum,+masciplina+tenha+que+modificar+significativamente+a+sua+pr%C3%B3pria+vi

CABRAL, M. V., FERREIRA, P. M., SILVA, P. A., JERÓNIMO, P., & Marques, T. (2013). *Processos de envelhecimento em Portugal: usos do tempo, redes sociais e condições de vida.* Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

CAMPOS, A. (2008). *Reformas de saúde: o fio condutor.* Coimbra: Almedina.

DUARTE, L. (s.d.). *Envelhecimento: Processo biopsicossocial.* Obtido de http://www. psicomundo. com/tiempo/monografias/brasil.htm

FERREIRA, A. (2009). "Qualidade de Vida em idosos em diferentes contextos habitacionais: perspectiva do próprio e do cuidador". *Dissertação de Mestrado*. Faculdade de Psicologia e ciências da Educação.

FONTAINE, R. (2000). *Psicologia do envelhecimento.* Lisboa: Climepsi Editores.

II Congresso_Livro.indb 451 28/08/2018 12:44:21

FORTIN, M. F. (1996). *O processo de Investigação: da concepção à realização.* Camarate: Lusociência.

Grande, N. (2006). Prefácio In Moura C. Século XXI: o século do envelhecimento . Loures: Lusociência.

GUADALUPE, S. (Outubro de 2003). *Programa Rede Social: Questões de Intervenção em Rede Secundária.* Obtido de https://www.researchgate.net/publication/313888180_Programa_Rede_Social_Questoes_de_Intervencao_em_Rede_Secundaria

JACOB, L. (2013). "Envelhecimento da população". In Jacob, L., Santos *Envelhecimento e economia social: perspetivas atuais.* Viseu: Psicossoma.

MACEDO, C. (2014). "O Serviço de Apoio Domiciliário e a Participação das Pessoas Idosas". Lisboa: *Dissertação de mestrado,* ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.

MAIA, R. L. (2002). *Dicionário de sociologia.* Porto: Porto Editora.

MOURA, C. (2012). "Envelhecimento ativo e empowerment". In MOURA, C., *Processos e estratégias do envelhecimento* . s.l.: Euedito.

MOURA, C. (2016). "Pensar e Compreender o Envelhecimento". Em C. M. al., *Novas Competências para Novas Exigências no Cuidar* (p. 37). s.l.: Edição de Autor.

PARDAL, S. (2014). *Envelhecer com Dignidade*. Lisboa: Edições Vieira da Silva.

QUARESMA, M. (2008). *Questões do envelhecimento nas sociedades contemporâneas*.

QUIVY & Campenhoudt. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais.* Lisboa: Gradiva.

ROMÃO, R. (2013). "A importância do lazer na promoção do envelhecimento bem- sucedido". *Dissertação de mestrado*. Obtido em julho de 2017, de https://sapientia.ualg.pt/bitstream/10400.1/6670/1/Tese%20Raquel%20Rom%C3%A3o.pdf

SLUZKI, C. (1996). *La Rede Social: Frontera de la Práctica Sistémica.* Barcelona: Gedisa Editorial.

USSEL, J. (2001). *La soledad en las personas mayores: Influencias personales,familiares y sociales.* Madrid: Ministerio de Trabajo e Asuntos Sociales.

VIEIRA, R. (s.d.). *O Papel da Comunidade e das Famílias no Envelhecimento Ativo e no Cuidar de idosos: o serviço social de relação.* Obtido em setembro de 2017, de http://www.eas.pt/o-papel-da-comunidade-e-das-familias-no-envelhecimento-ativo-e-no-cuidar-de-idosos-o-servic

II Congresso_Livro.indb 452 28/08/2018 12:44:21

TEMA VI

Justiça e Reinserção Social

II Congresso_Livro.indb 453 28/08/2018 12:44:21

II Congresso_Livro.indb 454 28/08/2018 12:44:21

A IMPLEMENTAÇÃO DO OBJETIVO N.º 16, DA AGENDA 2030, POR MEIO DA MEDIAÇÃO: O EXEMPLO DO ACORDO FIRMADO ENTRE OS PORTOS DE SHANGHAI E LOS ANGELES PARA A SUSTENTABILIDADE

Gabriela Soldano Garcez[262]

Afiliação: Universidade Católica de Santos – Unisantos

Resumo: O presente artigo pretende demonstrar a importância da mediação socioambiental, como um dos instrumentos de execução da política visualizada por meio de importantes instrumentos internacionais (como é o caso do Objetivo n.º 16, da Agenda 2030) para a construção da qualidade ambiental e da sustentabilidade. Neste contexto, aborda a importância da mediação para a sustentabilidade multidimensional, uma vez que o desenvolvimento sustentável exige atuação participativa de todos os envolvidos no conflito por meio de cooperação para a resolução de problemas comuns. Após, analisa os aspectos da Agenda 2030, a fim de apontar a importância do Objetivo n.º 16 para o desenvolvimento sustentável e proteção do meio ambiente, a ser instrumentalizado por meio da mediação socioambiental. Por fim, avalia como exemplo do emprego da mediação na resolução de conflitos como mecanismo de efetivação de sociedades pacíficas, inclusivas e sustentáveis, o acordo realizado pelos Portos de Shanghai (na China) e de Los Angeles (nos Estados Unidos), visando a redução das emissões de gases do efeito estufa.

Palavras-Chave: Mediação; Meio Ambiente; Desenvolvimento Sustentável; Agenda 2030; Cooperação.

[262] Advogada. Doutora em Direito Ambiental Internacional, pela Universidade Católica de Santos. Professora de cursos para concursos.

II Congresso_Livro.indb 455 28/08/2018 12:44:21

INTRODUÇÃO

Diante da atual sociedade plural, surge cada vez mais conflitos, inclusive aqueles oriundos de cunho ambiental (ainda mais complexos de serem resolvidos). Em contrapartida, o Poder Judiciário (brasileiro) já não consegue atender as necessidades populacionais por conta da morosidade processual, em razão da excessiva demanda de processos, desenvolveram-se novas formas de solução de conflitos (pacíficas, adequadas e inclusivas), como a mediação, que recebe papel de destaque por se tratar de um instrumento autocompositivo, onde a solução é construída pelas partes, baseando-se na cooperação e participação dos atores envolvidos no conflito, demonstrando, assim, a importância e a necessidade da gestão dos problemas entre todos, principalmente no que se refere as questões socioambientais, visando a defesa e proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, conforme impõe diversos instrumentos em nível internacional, como é o caso da Agenda 2030 (através dos "Objetivos do Desenvolvimento Sustentável") e também brasileiros, como, por exemplo, o artigo 225, da Constituição Federal brasileira de 1988 e a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/81).

Neste contexto, o trabalho visa analisar a atual necessidade de construção de uma sociedade pacífica e inclusive por meio da mediação socioambiental (que é mecanismo de tradução de inclusão social e acesso à justiça) para a obtenção do desenvolvimento sustentável (em suas três vertentes: social, econômica e ambiental), com indicação de seu fundamento e importância, e, abordando os principais aspectos da Agenda 2030 (com os "Objetivos do Desenvolvimento Sustentável"), a fim de demonstrar a importância do Objetivo n.º 16, da Agenda 2030 para a sustentabilidade. Em seguida, a título de exemplificação de medidas de mediação implementadas com sucesso, esse trabalho indica o acordo realizado entre os Portos de Shanghai e Los Angeles, que visa a cooperação entre os dois países em questões com troca de informação, tecnologia e boas práticas, para a redução nas emissões de gases do efeito estufa (GEE).

1. A IMPORTÂNCIA DA MEDIAÇÃO PARA OS ATUAIS PROBLEMAS COMUNS: A BUSCA DO CONSENSO

A humanidade tem enfrentado diversas questões globais, que trazem desafios para políticas públicas no que diz respeito a apresentação de soluções para as principais questões atuais (como, por exemplo, refugiados, tráfico de pessoas e drogas, petróleo, entre outros), tendo em vista a necessidade de abordagem de

II Congresso_Livro.indb 456 28/08/2018 12:44:21

tais questões fora dos padrões convencionais, já anteriormente bastante aplicados, pela iniciativa privada ou pública.

Dentre tais tópicos, encontram-se aqueles que se relacionam diretamente com a qualidade do meio ambiente. Trata-se de assuntos complexos, que extrapolam as discussões e as soluções já dispostas. Surge a necessidade, então, de outra abordagem, através de uma estrutura que permite novos regimes jurídicos para enfrentar a complexidade desta realidade, com a utilização de instrumentos de solução inter (e multi) disciplinares e, novos modelos de enfrentamento.

Neste sentido, foi introduzido no processo de solução de problemas comuns novos mecanismos e atores na busca pela construção de um consenso, através do resultado final de um processo de discussão e interação entre todos os envolvidos naquela problemática (ao invés da coerção e da imposição).

O consenso está presente "quando é capaz de articular os diferentes atores – estatais e não estatais – para enfrentar desafios agindo e articulando a partir da construção de consensos e forjando a cooperação para resolver problemas"[263].

O mencionado instrumento de busca de consenso pode (e deve) ser utilizado no que se refere a busca de qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações, por meio de mecanismos de solução pacífica dos conflitos que envolvam questões socioambientais, com a finalidade principal de alcance, edificação e manutenção do desenvolvimento sustentável, baseado nas três principais vertentes: social, econômica e ambiental.

Dessa forma, o consenso, perseguido por meio da mediação, instrumento de pacificação de conflitos, deve ser obtido também para a matéria ambiental, principalmente no que se refere a operacionalização de práticas voltadas ao desenvolvimento sustentável nas mais diversas esferas da vida política pública e privada.

> *A condução do processo de desenvolvimento sustentável não pode resultar da mera coexistência de novas iniciativas de caráter ambiental e velhas ações de desenvolvimento, como ocorre desde a conferência de Estocolmo de 1972*[264].

Para tanto, é necessário a implantação de novos mecanismos, que possibilitem a implementação dos princípios trazidos pela Agenda 2030 (os

263 GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. "Governança Ambiental Global: possibilidades e limites". In GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando Cardozo Fernandes (coord.). *Direito Ambiental Internacional: Avanços e retrocessos*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 97.

264 VEIGA, José Eli da. *A desgovernança da sustentabilidade*. São Paulo: Editora 34, 2013, p. 11.

II Congresso_Livro.indb 457 28/08/2018 12:44:21

"Objetivos do Desenvolvimento Sustentável" – ODS), formulada pela ONU, com a proposta de refletir os novos desafios da atual globalização e da Sociedade do Risco, com o propósito final de alcançar a dignidade (em todas as suas vertentes, inclusive a ambiental), através do fornecimento de programas, ações e diretrizes, também com vistas ao desenvolvimento sustentável, uma vez que

> *a busca pelo desenvolvimento sustentável envolve questões complexas e exige soluções integradas dos múltiplos atores e instituições em conflito. As informações nesse campo apresentam facetas de difícil controle, por ser multi, inter e transdisciplinar e sua geração requer um esforço integrado envolvendo elementos das Ciências Naturais, da Economia, da Demografia, da Sociologia, da Filosofia, da Física, da Química, da Contabilidade, dentre outras, sendo a superposição de temas dessas áreas, a característica principal da transversalidade*[265].

2. OBJETIVO N.º 16, DA AGENDA 2030: UMA SOCIEDADE PACÍFICA E INCLUSIVA PELA MEDIAÇÃO, DE ACORDO COM OS "OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL"

Em agosto de 2015, foram concluídos os "Objetivos do Desenvolvimento Sustentável" (ODS), trazidos pela Agenda 2030 (da ONU)[266], que se propõe a fornecer programas, ações e diretrizes, também com vistas ao desenvolvimento sustentável, durante o período de 2016 a 2030.

Trata-se de um documento apto a definir e a implementar políticas públicas ambientais, voltadas para um planejamento participativo que contribua para definir as prioridades do desenvolvimento sustentável a ser alcançado diante da nova realidade planetária, através de diretrizes para a cooperação em caráter multinível.

Composta de 17 Objetivos (além de 169 metas, que agora incluem, além de temas sociais, aspectos econômicos e ambientais), tem a proposta de finalizar os trabalhos já iniciados, refletindo os novos desafios para o desenvolvimento sustentável, tendo em vista a atual globalização e a Sociedade do Risco, com o propósito final de alcançar a dignidade (inclusive no aspecto ambiental) nos próximos 15 anos.

265 BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. "A defesa do direito à informação socioambiental em juízo ou fora dele". In *Anais do 11.º Congresso Internacional de Direito Ambiental*. v. 1. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 466.

266 Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 06 de maio de 2018.

II Congresso_Livro.indb 458 28/08/2018 12:44:21

Entre tais Objetivos encontra-se o de n.º 16: "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis", relacionado diretamente ao propósito final da mediação.

Através da mediação dos conflitos socioambientais, é possível alcançar a dinâmica necessária para a construção de sociedades e cidades sustentáveis, diante das múltiplas faces e da complexidade existente nas sociedades, o que, via de regra, gera conflitos de interesses que precisam ser resolvidos, tendo em mente a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável.

Através da mediação possibilita-se solucionar o conflito de forma mais dinâmica, procurando a máxima efetividade dos direitos, além de empoderar os envolvidos na responsabilidade pela decisão e posterior execução, o que confere maior satisfação e segurança às partes, além de economia (em relação ao tempo e dinheiro), bem como contribui para o restabelecimento e manutenção das relações interpessoais.

Neste sentido, a mediação tem a capacidade de instituir a promoção de diálogos entre os envolvidos (favorecendo a inclusão), a fim de superar as tensões para a busca de soluções baseadas no consenso.

> *O resultado faz mais do que meramente resolver um conflito, transforma adversários em colaboradores, estimula e vitaliza a comunicação entre os indivíduos em conflito, de modo a proporcionar aquilo que a jurisdição pública não possui condições de oferecer (devido às suas próprias características): a rapidez e a satisfação entre as partes que, dessa forma, poderão restabelecer as suas relações*[267].

Tal realidade coaduna-se perfeitamente ao Objetivo 16, pois visa transformar o meio ambiente urbano num espaço sustentável, inclusivo, pacífico, com dignidade e qualidade de vida. Dessa forma, a mediação passa a ser ferramenta de acesso a Justiça, promoção de sociedades pacíficas e do desenvolvimento sustentável. Tornando-se, portanto, instrumento de realização do Objetivo 16, da Agenda 2030.

---

267 MUNIZ, Deborah Lídia Lobo. "A mediação como facilitadora do acesso à justiça e ao exercício da cidadania". In *Revista Jurídica da UniFil.* Ano I, n.º 1. Londrina: Centro Universitário Filadélfia – UniFil, 2004, p. 64.

II Congresso_Livro.indb 459 28/08/2018 12:44:21

3. O ACORDO REALIZADO ENTRE OS PORTOS DE LOS ANGELES E SHANGHAI: EXEMPLO DE MEDIAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA BUSCA POR MEDIDAS SUSTENTÁVEIS

Nesse sentido, além de melhorar a qualidade ambiental, métodos de solução pacífica de conflitos, como é o caso da mediação, também podem contribuir para fornecer outros benefícios econômicos operacionais (como, por exemplo, redução de custos com seguros, melhoria da conservação de energia e recursos, responsabilidade e encargos reduzidos, acesso a capital e habilidades e, obviamente, melhoria nas relações públicas com a sociedade).

Tome-se como exemplo o acordo ambiental realizado entre os portos de Los Angeles e Shanghai para controle de emissões de gases do efeito estufa (GEE), mas que inclui também transferência de informação e tecnologia ambiental, que foi inteiramente realizado através de reuniões baseadas em princípios da mediação pelos dois países.

De um lado o Porto de Yanghan, em Shanghai, com instalações de 3,94 quilômetros quadrados; 32 milhões de contêineres por ano contendo 736 milhões de toneladas de bens e, com valor total das exportações e importações de 3,87 trilhões de dólares[268]. Administrado pelo operador portuário *Shanghai International Port* (com status de empresa pública), estará totalmente concluído somente em 2020, quando terá capacidade para 15 milhões de contêineres[269].

Com preocupações ambientais (tendo em vista os índices históricos alarmantes de poluição), agregado a expansão econômica, modernização da indústria, investimento e expansão da infraestrutura com adoção de novas tecnologias, o porto em Shanghai adota uma gestão ambiental portuária com sistemas de avaliação, supervisão e mitigação dos impactos ambientais, além de tratamento de águas residuais, descarte adequado de resíduos sólidos, compensação ecológica, monitoramento da poluição sonora e da poluição do ar[270], através de cooperação internacional, realizada por meio de agências governamentais,

---

268 BRITO, Maria Fernanda. "Agenda ambiental do Porto de Santos: desafios e oportunidades na governança internacional das mudanças climáticas". *Tese de doutorado 186 p*. Santos: Unisantos, 2015, p. 121.

269 Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,com-novo-porto-xangai-e-cidade-com-maior-movimentacao-de-carga-do-mundo-imp-,737342>. Acesso em: 18 de março de 2018.

270 BRITO, Maria Fernanda. Op. cit,, p. 124 .

II Congresso_Livro.indb 460 28/08/2018 12:44:21

ONGs e institutos de pesquisa, que disponibilizam informações técnicas e práticas para a busca de soluções portuárias mais sustentáveis e rentáveis.

Do outro lado está o Porto de Los Angeles, administrado por um Conselho de cinco Comissários, com 830 mil empregos regionais; 35 bilhões de dólares em salários e receitas fiscais; 660 milhões de metros quadrados de instalações de armazenagem e distribuição, que abrangem 270 ancoradouros e 24 terminais de carga e de passageiros[271].

Também com grandes compromissos estratégicos ambientais sustentáveis (com relatórios de sustentabilidade em diversas áreas, como por exemplo: investimento comunitário, saúde pública, energia e conservação de recursos), visando beneficiar a economia e a qualidade de vida na região, o Porto de Los Angeles é líder mundial no desenvolvimento de programas pioneiros para a mitigação de emissões de GEE[272].

Em 2005, os dois Portos firmaram: 1) acordo de amizade para realização de programas ambientais compartilhados e benéficos sobre negócios marítimos e melhorias ambientais em relação à zona portuária comercial, após uma rodada de encontros de mediação; 2) uma carta de intenção para colaboração para a troca de experiências, informações e tecnologias ambientalmente adequadas.

Para tanto, o Porto de Los Angeles apresentou o "Programa de Ar Limpo", realizado para a redução dos riscos à saúde pública associados ao Porto e desenvolvimento portuário, bem como um programa denominado "Energia Alternativa Marítima", desenvolvido com estratégias para redução de emissões de GEE e métodos do inventário de emissões. Enquanto que, o Porto de Xangai entrou com iniciativas ambientais gerais, emissões e monitoramento do ar[273].

Os dois Portos fizeram ainda um trabalho cooperativo sobre qualidade do ar nos Portos do Pacífico (em inglês: "*Pacific Ports Air Quality Collaborative Work*"), que permite a participação de outros grandes portos asiáticos, a fim de determinar a contribuição das fontes de emissões portuárias com "Inventário de Emissões Atmosféricas", e a partir daí, contribuir com programas e experiências para a sua redução.

Ademais, em 2014, ambos assinaram um segundo *round* do acordo que engloba troca de informações, experiências e boas práticas para promover o uso de eletricidade em terra (na expressão em inglês: *coldiron*), ou seja, para

271 BRITO, Maria Fernanda. Ibid,, p. 130.

272 BRITO, Maria Fernanda. Ibid, p. 131.

273 BRITO, Maria Fernanda. Ibid., p. 127.

II Congresso_Livro.indb 461 28/08/2018 12:44:21

o compartilhamento de informações e tecnologia alternativas de energia[274], a serem implementadas também por meio de investimentos, após uma nova rodada de reuniões de mediação.

Tais acordos podem ser vistos como: a) uma das 24 parcerias estabelecidas sob o "Marco Decenal de Cooperação para a Energia e o Meio Ambiente", que reúne países para a colaboração em relação à eletricidade, água, ar, transporte, reservas naturais, áreas protegidas e eficiência energética; b) um mecanismo de implementação do Protocolo de Kyoto, porque, (mesmo levando-se em consideração que um dos países em questão não é signatário direto do Protocolo) considerados como nações industrializadas e desenvolvidas (constantes do Anexo I), devem possuir compromissos de limitar e/ou reduzir as emissões de GEE (ainda que de modo voluntário), primeiramente dentro de seu próprio país, e, posteriormente entre países (como é o caso do acordo para criação de mecanismos de desenvolvimento limpo e implementação conjunta).

Países como o Brasil, considerados em desenvolvimento, não estão inseridos no Anexo I, ou seja, com compromissos formais de proteção ambiental. Entretanto, o Brasil vem, desde a Constituição de 1988 (inspirada pela Declaração de Estocolmo, de 1972), fomentando a criação e implementação de legislação e políticas públicas em prol do meio ambiente. Como é o caso da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei n.º 12.187/2009), que busca garantir a proteção do sistema climático em conjunto (e com contribuição do) desenvolvimento econômico e social, além de instituir metas voluntárias para a redução das emissões (reguladas por meio do Decreto Lei n.º 7.390/2010).

> *Lei n.º 12.187/2009, artigo 12 – Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020*[275].

A lei mencionada ratifica o compromisso nacional de adesão voluntária na COP 15, em Copenhague, junto a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Busca, portanto, harmonizar o desenvolvimento sustentável com crescimento econômico, erradicação da pobreza e redução das

274 BRITO, Maria Fernanda. Op. cit., p. 128.

275 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em 25 de março de 2018.

II Congresso_Livro.indb 462 28/08/2018 12:44:21

desigualdades sociais. Para tanto, institui diretrizes, como fomento a práticas que efetivamente reduzam as emissões de gases de efeito estufa e o estímulo a adoção de atividades e tecnologias de baixas emissões dos GEE, além de padrões sustentáveis de produção e consumo.

Por outro lado, para a consecução de tais diretrizes são necessários instrumentos de execução, que podem ser impulsionados com o auxílio da mediação entre os interessados: engenho necessário para fazer funcionar e aplicar as metas idealizadas, diante dos desafios da atual sociedade complexa, plural, globalizada e do Risco, na expressão cunhada por Ulrich Beck[276], com a finalidade de agregar proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica, visando a criação de espaços urbanos baseados no desenvolvimento sustentável com dignidade e qualidade de vida.

Nesse sentido, é recomendado, portanto, que todo porto brasileiro desenvolva sua "Agenda Ambiental Portuária", o que faz o Porto de Santos (considerado o maior porto da América Latina), no estado de São Paulo/Brasil, de modo inovador, através da "Agenda Ambiental" que inclui um "plano de ação" com metodologia participativa, a ser implementada através da mediação, uma vez que a atividade portuária deve ser discutida em conjunto com os principais atores (entre eles: autoridade portuária, OGMO, ANTAQ, IBAMA, CETESB, arrendatários, operadores portuários, Estado, município/Prefeituras, empresas do setor, Receita e Polícia Federal, Secretária e Capitania dos Portos, e, população interessada), além de inserir essa atividade dentro do Plano de Gestão da Zona Costeira (por meio do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, com atenção no uso sustentável dos recursos costeiros, num compromisso de ocupação ordenada dos espaços litorâneos), criando um novo modelo de gestão ambiental para os portos.

> Essa realidade oferece uma base sólida para que a Autoridade Portuária santista (denominado de Conselho de Autoridade Portuária – CAP) venha a negociar e conquistar financiamentos para a modernização ambiental da gestão e para o saneamento ambiental no conjunto de sua área de influência, com benefícios em múltiplas dimensões sociais e econômicas, tendo em vista que, com investimento direto público e privado (em áreas como: dragagem, remoção e derrocagem; reforço e construção de píeres; acesso perimetral e mergulhão; renovação de terminais; e, investimentos potenciais em novos terminais), as instalações do Porto de Santos estão sendo expandidas e modernizadas:

276 BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade.* São Paulo: Editora 34, 2011.

II Congresso_Livro.indb 463 28/08/2018 12:44:21

estima-se cerca de R$ 7 bilhões em investimentos para atender a demanda de carga até o ano de 2024, quando o Porto poderá atingir a movimentação de 230 milhões de toneladas[277].

Dessa forma, a mediação pode ser utilizada para questões que envolvam conflitos socioambientais, na busca por soluções negociadas para criação de instrumentos de gestão e políticas que envolvam os mais diversos setores, bem como a sociedade civil, com o objetivo primordial de incentivar e promover o uso racional e sustentável dos recursos atualmente disponíveis, visando a defesa e proteção do meio ambiente.

CONCLUSÃO

O avanço da concretização de um futuro baseado no sistema de desenvolvimento sustentável (conforme sustentado posteriormente pela Agenda 2030) somente será possível mediante a conscientização da importância de defesa e proteção do meio ambiente, capaz de formar "agentes de mudança"[278] comprometidos com as melhores práticas ambientais, despertando os atores sociais a fazer uso de todos os instrumentos de proteção e defesa disponíveis para este direito indisponível.

Daí, a necessidade da adequada utilização da mediação socioambiental, para a junção de esforços em prol do meio ambiente entre os mais diversos atores (sejam estatais ou não) para a conscientização das presentes e futuras gerações, o que, por sua vez, tende a ocasionar "ações afirmativas", que poderiam ser traduzidas em medidas preventivas ou precaucionais, em respeito aos princípios ambientais da prevenção e precaução, com a realização de atos individuais ou coletivos, em prol do meio ambiente.

Cria-se, dessa forma, uma nova ética a respeito do meio ambiente, através de um conjunto de atitudes implementadas através da mediação socioambiental, que contribuem para a formação de um processo educacional, que se relaciona diretamente à implementação do desenvolvimento sustentável com a intervenção de atores das mais diversas áreas do conhecimento (como humanas, economia, sociologia, psicologia, entre outras).

---

277 Retirado do site: <http://www.portodesantos.com.br/mercado.php?pagina=04>. Acesso em 29 de março de 2018.

278 MATIAS, Eduardo Felipe P. *A humanidade contra as cordas: a luta da sociedade global pela sustentabilidade*. 1.ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014, p. 281.

II Congresso_Livro.indb 464 28/08/2018 12:44:21

Trata-se, portanto, da busca por uma solução integrada, com o diálogo, a cooperação e participação ampliada de todos os interessados, para o planejamento e implementação de novas políticas voltadas à proteção ambiental. Este cenário é plenamente viável com a utilização do instrumento da mediação socioambiental como meio de solução (pacífica e adequada) de conflitos, a fim de construir soluções adequadas, justas e coerentes que atendam a necessidade de todos, através de instrumentos autocompositivos eficazes para gestão, prevenção e resolução de conflitos.

Esse entendimento está em plena consonância com a agenda de desenvolvimento pós-2015, instituída por meio da Agenda 2030, da ONU, através dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, principalmente no que se refere ao Objetivo 16, que se relaciona diretamente à construção da paz, justiça e instituições eficazes, por meio da promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, acesso a justiça e instituições responsáveis e inclusivas.

Tome-se como exemplo bem sucedido de instrumentalização da mediação para a construção do diálogo e da cooperação para a solução de conflitos socioambientais, com a construção de espaços urbanos baseados no desenvolvimento sustentável, o acordo realizado entre os portos de Shanghai (na China) e o de Los Angeles (nos Estados Unidos) (formulado após sucessivos encontros baseados nos princípios da mediação, realizados entre os representantes dos dois países), com a finalidade principal de troca de experiências, informações e tecnologias, visando a redução da emissão de gases do efeito estufa.

BIBLIOGRAFIA

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. "A defesa do direito à informação socioambiental em juízo ou fora dele". In *Anais do 11.º Congresso Internacional de Direito Ambiental*. v. 1. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade.* São Paulo: Editora 34, 2011.

BRITO, Maria Fernanda. "Agenda ambiental do Porto de Santos: desafios e oportunidades na governança internacional das mudanças climáticas". *Tese de doutorado,* 186 p. Santos: Universidade Católica de Santos – Unisantos, 2015.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. "Governança Ambiental Global: possibilidades e limites". In GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando Cardozo Fernandes (coord.). *Direito Ambiental Internacional: Avanços e retrocessos.* São Paulo: Atlas, 2015.

II Congresso_Livro.indb 465 28/08/2018 12:44:21

MATIAS, Eduardo Felipe P., *A humanidade contra as cordas: a luta da sociedade global pela sustentabilidade.* 1.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

MUNIZ, Deborah Lídia Lobo. "A mediação como facilitadora do acesso à justiça e ao exercício da cidadania". In *Revista Jurídica da UniFil.* Ano I, n.º 1. Londrina: Centro Universitário Filadélfia – UniFil, 2004.

VEIGA, José Eli da. *A desgovernança da sustentabilidade*. São Paulo: Editora 34, 2013.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,com-novo-porto-xangai-e-cida-de-com-maior-movimentacao-de-carga-do-mundo-imp-,737342>. Acesso em: 18 de março de 2018.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em 25 de março de 2018.

<http://www.portodesantos.com.br/mercado.php?pagina=04>. Acesso em 29 de março de 2018.

<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 06 de maio de 2018.

II Congresso_Livro.indb 466 28/08/2018 12:44:21

CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: PRINCIPAIS DILEMAS E DESAFIOS

Ana Luísa Cellular Junqueira[279]
Charles de Sousa Trigueiro[280]
(Universidade de Coimbra)

Resumo: O presente estudo tem como objetivo geral analisar a concretização dos direitos sociais, que deve ser compreendido como sendo aquele que justifica o sustentáculo do estado democrático de direito, e objetivo especifico analisar a harmonia com o princípio constitucional da dignidade humana, visando garantir a segurança dos direitos sociais, a exemplo do direito à saúde, educação, e condições de exercício saudável do trabalho. Para realização da presente investigação foi necessário aplicar o método dogmático, como a hermenêutica dos textos normativos recomenda, mas também o aporte à doutrina e à transversalidade foram necessários, desde que se trata de tema interdisciplinar de elevado teor político e sociológico, tudo alinhavado por uma tradição de pensamento racionalista igualitária.

Palavras-Chave: direitos; sociais; trabalho; segurança; dignidade

1. INTRODUÇÃO

A evolução da garantia e promoção dos direitos sociais está intrinsecamente relacionada ao desenvolvimento e evolução do Estado. A trajetória

[279] Doutoranda em direito público na Universidade de Coimbra; Mestre em Direitos Humanos pela Universidade do Minho – Portugal; Advogada pela OAB – Brasil.

[280] Doutorando em Direito Público na Universidade de Coimbra; Bacharel em ciências jurídicas e sociais, e Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB; Servidor da UFPB.

II Congresso_Livro.indb 467 28/08/2018 12:44:21

dos direitos fundamentais tem como ponto culminante o surgimento do Estado moderno, cuja essência e razão de ser residem justamente no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana como máxima[281].

A passagem para o Estado Social de Direito irá reduzir ou mesmo eliminar o cunho classista que, por razões diferentes, ostentava antes os direitos de liberdade e os direitos sociais. A transição do governo representativo clássico para a democracia representativa irá reforçar ou introduzir uma componente democrática que tenderá a fazer da liberdade tanto uma liberdade-autonomia, como uma liberdade-participação. Não só os direitos políticos são paulatinamente estendidos até se chegar ao sufrágio universal como os direitos sociais, econômicos e culturais (direitos sociais) vêm a interessar à generalidade das pessoas[282].

Como salienta Jorge Miranda (2011, p. 3) nessa nova configuração de Estado, o resultado almejado há de ser uma liberdade igual para todos, construída através da correção das desigualdades sujeita às balizas materiais e procedimentais da Constituição; e susceptível, em sistema político pluralista, das modulações que derivem da vontade popular expressa pelo voto.

Nesse mesmo sentido, o Estado Social é defendido por Forsthoff [283] como o Estado repartidor, distribuidor e partidor, no qual as garantias se referem à participação popular e a prestações positivas. Para Hans Zacker (2000, p. 53)[284], esse modelo estatal reclama a aproximação de valores de igualdade, justiça e solidariedade, protegendo os indivíduos dos riscos sociais (*Risiko Sozialstaat*)[285].

281 SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 36.

282 MIRANDA, Jorge. *O regime dos direitos sociais,* Brasília a. 47 n. 188 out./dez. 2010, p.23.

283 TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 162

284 Idem, p.165

285 Historicamente, a origem do Estado Social emerge no final do século XIX, a partir da teoria socialdemocrata de Eduard Bernstein, a qual apoiava uma revolução social pautada na distribuição da riqueza que favorecessem os mais vulneráveis economicamente. O grande avanço da socialdemocracia na Europa, ocorre depois da Segunda Guerra Mundial, quando os Partidos Socialistas aplicam com grande êxito os seus programas reformistas, em especial na Grã-Bretanha, Alemanha e nos países Escandinavos. (LEFRANC, George. Socialismo Reformista. Lisboa: Circulo dos Leitores, 1974). Nesse período, a preocupação em constitucionalizar os direitos sociais transpassa por todo o mundo. A Constituição francesa de 1848 contribuiu para a criação de outros documentos fortemente marcados pelas preocupações sociais, tais como: Constituição Mexicana de 31 de janeiro de 1917, Declaração Soviética dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado de 1918 (introdução à Constituição Soviética de 1918), e Constituição de Alemã de Weimar de 1919.

II Congresso_Livro.indb 468 28/08/2018 12:44:21

Do ponto de vista jurídico, a concretização do Estado Social de Direito correspondente à supremacia dos direitos fundamentais no arcabouço normativo, incluindo-se os direitos sociais. Com o Estado social constitucionalmente estabelecido, o poder público se manifesta com intervenções e intromissões cada vez mais penetrantes em uma ordem social que o liberalismo acreditava ser espontâneo, naturalmente justo. O Estado do constitucionalismo social parte da real desigualdade de classes e apresenta-se como o remédio que cura os excessos do individualismo econômico capitalista. É um constitucionalismo reparador, corretor dos extravios liberais; a solução estatal à questão social[286]. Ocorre uma inter-relação de economia e sociedade que leva à jurisdição da vida socioeconômica. Direitos que antes eram considerados individuais socializam-se: trabalho, saúde, educação e propriedade. Junto aos indivíduos surgem novos sujeitos de direito, tais como a família e os sindicatos obreiros[287]. Trata-se de restringir o individualismo liberal em benefício da sociedade organizada pelo Estado[288].

Como se observa, a finalidade precípua dos direitos sociais é assegurar a existência de condições materiais essenciais para fruição das liberdades e para consecução da democracia, por meio de garantir não apenas igualdade formal, mas, sobretudo, igualdade material[289]. Percebeu-se, que sem acesso aos direitos sociais (condições equitativas de trabalho, seguridade social, educação, saúde, moradia, meio ambiente), o indivíduo não era capaz de desenvolver-se plenamente como pessoa e concretizar sua liberdade de participar na vida pública e política[290]. Tais direitos viabilizam, assim, o exercício real e consciente dos outros direitos fundamentais (direitos, liberdades e garantias), e que, todos, conjuntamente, contribuem para a realização da dignidade humana[291].

---

286 SEGÓVIA, Fernando. *Derechos humanos y constitucionalismo.* Madrid/Barcelona: Marcial Pons, 2004, p.45.

287 CUSTÓDIO, André; Vieira, Reginaldo (Organizadores). *Estado, Política e Direito – Políticas Públicas e Direitos Sociais.* Vol.III. Criciúma: UNESC, 2011. p.281

288 *Idem*, p.45

289 De acordo com J. J. Canotilho (2003, p.428): "O princípio da igualdade não é apenas um princípio de Estado de Direito, mas também um princípio de Estado Social. Independentemente do problema de igualdade fática e igualdade jurídica e dos problemas econômicos e jurídicos ligados à primeira, o princípio da igualdade pode e deve ser considerado um princípio de justiça social. Assume relevo enquanto princípio da igualdade de oportunidades (equality of oppontunity) e de condições reais de vida."

290 GOTTI, Alexandre. *Direitos Sociais*. São Paulo: Saraiva. 2012, p.48

291 BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana.* Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 132.

II Congresso_Livro.indb 469 28/08/2018 12:44:22

Nesse contexto, Jorg Neuner (In: SARELT, 2005) destaca que os direitos sociais têm como função de assegurar: a liberdade (na medida em que esses direitos constituem uma condição fundamental para o exercício da liberdade do indivíduo); a democracia (já que o princípio democrático de direito ameaça cair no vazio se os cidadãos forem privados de independência econômica e de outras necessidades existenciais); e o tratamento igualitário (na medida em que visam a uma relativização de situações de desequilíbrio e uma equiparação material do indivíduo)[292].

Na Constituição Portuguesa de 1976, há uma separação nítida e detalhada entre as categorias de direitos fundamentais, prevendo títulos e capítulos distintos que apartam os "direitos, liberdades e garantias" dos "direitos econômicos, sociais e culturais".

No título II, capítulo III (artigos 53.° a 58.°) garantem-se: segurança no trabalho, comissões de trabalhadores, direitos das comissões de trabalhadores, liberdade sindical, direitos das associações sindicais, contratação coletiva, direito à greve e proibição do lock-out. O título III compreende três capítulos: direitos econômicos, direitos sociais e direitos culturais. No capítulo I (artigos 59° a 62°) contemplam-se: direito ao trabalho, dos trabalhadores, da iniciativa privada, cooperativa e autogestionária, e o direito de propriedade privada. No capítulo II (artigos 63.° a 72.°): segurança social, saúde, habitação, ambiente e qualidade de vida, família, paternidade e maternidade, infância, juventude, pessoa com deficiência e terceira idade. No capítulo III (artigos 73.° a 79.°): educação, cultura, ciência, ensino público, particular e cooperativo, participação democrática no ensino, fruição cultural, e desporto[293].

É, portanto, indiscutível, que a socialidade surge concebida na Constituição portuguesa como um princípio jurídico-constitucional, com uma projeção privilegiada no âmbito dos direitos fundamentais e, em especial, dos direitos econômicos, sociais e culturais econômicos, sociais e culturais.[294] Entretanto, por demandarem políticas e recursos econômicos públicos mais evidentes do

---

292 Para Canotilho (2003, p. 48), existe uma relação indissociável entre direitos econômicos, sociais e culturais e direitos, liberdades e garantias. Se os primeiros pressupõem a liberdade, também os direitos, liberdades e garantias estão ligados a referentes econômicos, sociais e culturais.

293 MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais*. 3.ª ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 180.

294 MONIZ. Ana Raquel. "Socialidade, Solidariedade e Sustentabilidade: Esboços de um Retrato Jurisprudencial", p. 61. In: LOUREIRO, João Carlos e outros (Coord.). *A economia Social e Civil. Estudos*. Estudos Spes. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.

II Congresso_Livro.indb 470 28/08/2018 12:44:22

que os direitos de defesa, a realização prática (promoção) dos direitos sociais, em uma sociedade de escassez e com valores neoliberais capitalistas como a nossa, não é tarefa simples[295]. Eclodiu-se, então, uma série de controvérsias doutrinárias e jurídicas sobre efetividade e eficácia (enquanto norma constitucional) desses direitos, ainda mais instigadas pela crise econômica atual e por todo seu risco sistémico inerente.

Como acentua Canotilho (2008), em que pese o fato do Estado Social estar atravessando uma crise sistêmica, continua a ter a indeclinável tarefa de inclusão social politicamente ponderada. É inegável que a ordem democrática com valores sociais mantém inexoravelmente a incumbência de promover a dignidade humana, pois se assim não fosse, não seria democracia, nem muito menos social. Nesse passo, inserem-se um rol de discussões sobre a concretização das expectativas normativas geradas pelos direitos sociais: qual característica jurídica dos direitos sociais? Existe em cada direito social um núcleo essencial intangível? Aplica-se o princípio da reserva do possível em matéria de direitos sociais? São os direitos sociais universais? O Estado é o único agente responsável pela consecução dos direitos sociais? Quem controla seu cumprimento?

Dessa forma, a tentativa primordial dessa pesquisa será conceber uma abordagem crítica sobre tais indagações conflituosas, trazendo à tona o posicionamento dos principais juristas, bem como o entendimento jurisprudencial do Tribunal Constitucional Português sobre questões conexas.

2. DESENVOLVIMENTO

A metodologia de controle das medidas político administrativas em matéria de promoção de direitos sociais é assunto divergente. O problema é, afinal, saber se os juízes têm instrumentos metódicos e metodológicos para concretizarem a direção constitucional de direitos sociais[296]. Por um lado, o limite que os tribunais constitucionais invocam, em geral, é o de

295 Como acentua Canotilho (2008), existem quatro pressupostos básicos para Estado Social poder desempenhar positivamente suas tarefas de socialidade: a) previsões financeiras necessárias e suficientes, por parte dos cofres públicos; b) estruturas de despesas orientadas para o financiamento dos serviços sociais e para investimentos produtivos; c) orçamento público equilibrado de forma a assegurar o défice das despesas públicas; d) taxa de crescimento econômico média ou elevada.

296 CANOTILHO. Op Cit. 2008

II Congresso_Livro.indb 471 28/08/2018 12:44:22

que não lhes pertence interferir nas políticas públicas. Por outro, resta saber se o *ecological approach* da função judicial não vai entrar decisivamente na extrinsecação dos direitos sociais[297].

Primeiramente, para se livrar da falácia do sucesso de transposição de modelos jurídicos universais para todo e qualquer país (sem levar em conta os fatores econômicos, sociais e culturais locais), devemos ter em mente que existe um imenso descompasso entre a realidade brasileira e portuguesa, notadamente sobre a questão da exclusão social e distribuição de riqueza – fatores fundamentais que irradiam forte influência na dosagem da intervenção do judiciária em matéria de garantia e promoção de direitos fundamentais. Nesse tópico, iremos nos ater ao cenário português, que, embora esteja atravessando uma crise econômica social, ainda se mantém entre as "sociedades de primeiro mundo", diferentemente do Brasil, que além sofrer uma crise política, assume efeitos sociais aviltantes causado pela pobreza endêmica, onde 1 em cada 5 brasileiros vive abaixo da linha da pobreza[298].

Nos nossos dias, torna-se complexo efetuar uma distinção rígida entre o momento de aplicação do direito e o momento da criação do direito. Importa reconhecer, como lembra Maria Lúcia Amaral (2002, p.16), a cultura jurídica do Estado constitucional que assume movimentos circulares, uma vez que tanto o momento de criação do direito pode assumir uma vertente de aplicação como o momento de aplicação do direito pode ter uma vertente criadora. De fato, a designação "liberdade de conformação política do legislador" - adotada pela jurisprudência constitucional germânica no segundo quinquénio do século passado - pretende designar os "espaços de atuação livre, não constitucionalmente vinculada da função legislativa"[299].

Há, portanto, dúvidas quando ao espaço livre de atuação dos juízes em matéria de direitos sociais prestacionais. Como dissemos, os direitos sociais prestacionais não são autoaplicáveis, e, por isso, não serão judicialmente acionáveis. Ou seja, não existe uma possibilidade de invocação direta ao judiciário

---

297 *Idem, ibidem.*

298 Dados de acordo com relatório de 2017 do Banco Mundial.

299 Amaral, Maria Lúcia. Justiça constitucional, proteção dos direitos fundamentais e segurança jurídica, in Anuário Português de Direito Constitucional, vol. II, 2002, Coimbra: Coimbra, p. 16. Jürgen Habermas rechaça a possibilidade de criação do direito pelos juízes. Para o filósofo, se assim não fosse, o papel dos tribunais limitar-se-ia a aplicar o direito sem qualquer liberdade "criativa", afastando o judiciário da possibilidade de interpretar e configurar o sistema de direito (HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 314)

II Congresso_Livro.indb 472 28/08/2018 12:44:22

requerendo determinada medida legislativa ou administrativa. O que existe é uma obrigação imposta ao legislador para editar medidas legislativas adequadas ao cumprimento dos direitos sociais, sendo que na ausência dessas medidas verificar-se-á inconstitucionalidade por omissão (art. 283.º da Constituição de Portugal)[300]. Por outro lado, os direitos sociais, como também já dissemos, são normas de escalão constitucional, o que confere-lhes vinculatividade normativa[301]. Eis então a problemática: Qual o limite dos tribunais em decisões que versem sobre esse tocante?

Em regra, sob um ponto de vista de separação dos poderes e fidelidade ao pacto democrático, o controle judicial de medidas político legislativa deve ser autocontido. Tendo em conta a legitimidade democrática dos governos, a tecnicidade das matérias e a flexibilização de escolhas políticas orçamentárias, a averiguação da constitucionalidade de medidas políticas de alcance econômico e financeiro deve ser restrita ao controle de proporcionalidade (designadamente quanto à necessidade da medida)[302]. Como aduz Reis Novais (2010, p.33), não é tarefa fácil encontrar fundamento que autorize o juiz constitucional a impor, ao Governo democraticamente eleito, o cumprimento de deveres ou, ainda, invalidar suas decisões.

Entretanto, a relação entre ausência de políticas públicas asseguradoras do núcleo essencial dos direitos sociais e o enfraquecimento da democracia em seu sentido substancial não pode, portanto, ser ignorada. Não há como negar vinculação jurídica a um direito de coexistir de forma digna. Entendemos correto o temor de que um ativismo judicial exacerbado pode desencadear degradação da esfera política administrativa e constituir ameaça à democracia, contudo, a intervenção judicial (respeitando a conformação do legislador) torna-se indispensável quando o poder público é omisso nas medidas que visem garantir e promover o mínimo existencial aos indivíduos[303].

Nesse sentido, Canotilho (2008) expressa ser "óbvio que os tribunais não podem ficar alheios à concretização judicial das normas diretoras da constituição social. Não pode é impor-se à metódica constitucional a criação de pressupostos de facto e de direitos claramente fora da sua competência

300 MIRANDA, Jorge. "Controle da Constitucionalidade e Direitos Fundamentais". *Revista da EMERJ,* v. 6, n.º 21, 2003, p. 66.

301 QUEIROZ, Cristina, Op. Cit., p. 64

302 ANDRADE, Vieira de. Op. Cit. 2017, p. 28.

303 Vide Acórdão 509/02, assunto detalhado no item 3 desta pesquisa.

II Congresso_Livro.indb 473 28/08/2018 12:44:22

ou extravasando os seus limites jurídico-funcionais. Os tribunais não podem neutralizar a liberdade de conformação do legislador, mesmo em épocas de escassez e de austeridade financeira."

Dessa forma, compreendemos ser possível a atuação do judiciário quando i) os poderes legislativos e administrativos se manterem inertes ou promoverem medidas redutivas em ii) matéria que envolva garantia e promoção do núcleo essencial dos direitos sociais, ou seja, quando estiver em causa "condições necessárias" para que cada um tenha iguais possibilidades de realizar um projeto razoável de vida (autonomia privada) e participar do processo de formação da vontade coletiva (autonomia pública)[304]. A intervenção judicial será, então, sempre subsidiária, somente sendo legítima quando a política pública a favor da garantia ao mínimo existencial não existir ou for insuficiente, não havendo, nesse caso, usurpação de competência.

CONCLUSÃO

Produto das reivindicações sociais ao longo da trajetória histórica, os direitos fundamentais produziram uma modificação na estrutura do contrato social, remodelando as responsabilidades do Estado de forma a tornar a dignidade humana axioma universal de toda atividade pública. A estreita ligação entre direitos fundamentais e o ente estatal acabou por gerar uma relação de dependência, ao passo que não é possível conceber a legitimada de uma ordem social democrática de direito que não garanta e promova direitos econômicos, sociais e culturais.

Em que pese o Estado Social de Direito estar atravessando uma crise sistêmica, continua a ter a indeclinável tarefa de inclusão social politicamente ponderada. É inegável que a ordem democrática com valores sociais mantém inexoravelmente a incumbência de promover a dignidade humana, pois se assim não fosse, não seria democracia, nem muito menos social.

A falta de efetividade dos direitos conduz a uma crescente desvalorização de sua força normativa e na falta de confiança no discurso dos direitos fundamentais e na social democracia[305]. Pensando na maximização de concretização dos direitos sociais, acreditamos na necessidade em tornar o núcleo essencial dos direitos fundamentais intangível, passível, inclusive, de controle jurisdicional

304 NETO, Souza. "A Justiciabilidade dos Direitos Sociais: Críticas e Parâmetros". In: *Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. São Paulo: Lumen Juris, 2010, p. 536.

305 CANOTILHO, Op. Cit. 2008.

II Congresso_Livro.indb 474 28/08/2018 12:44:22

no caso de supressão ou omissão de medidas (legislativas ou administrativas) que inviabilizem sua concretização. Além disso, nesse contexto de escassez, que impossibilita a capacidade de o Estado assumir o papel exclusivo de transformador social, devemos obrigatoriamente repensar a solidariedade social, de forma a alcançar uma parceria de esforços onde todos atores sociais, no exercício de sua função social, unam esforços a favor do desenvolvimento humano.

Efetivamente há limites financeiros para a concretização dos direitos sociais prestacionais, entretanto surgem preocupações cada vez mais prementes entre o atual estágio do sistema econômico internacional/comunitário, e os princípios básicos do Estado Social de Direito. A mais recente crise que exigiu duras reformas estruturais e ajuste fiscal dos países do sul da Europa e sul (e Irlanda) com resultados pouco positivos, talvez tenha inaugurado ou sugerido um novo caminho para os Estados. Longe do acanhamento do Estado Liberal do século XIX, surge cada vez mais a aceitação de um modelo de Estado interventor visualizado por Karl Polany (2001, p. 241). Nessa concepção de Estado, sua atuação porem não está voltada à promoção dos direitos sociais ou à garantia do núcleo essencial dos direitos fundamentais, mas sim à geração de excedentes fiscais para o pagamento de dívidas insustentáveis e para a garantia da fluidez e flexibilidade dos mercados mesmo que, paradoxalmente, isso exija atuação cada vez mais enérgica na vida econômica e social.

BIBLIOGRAFIA

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

MIRANDA, Jorge. *O regime dos direitos sociais,* Brasília a. 47 n.º 188 out./dez. 2010, p. 23.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial.* Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

LEFRANC, George. *Socialismo Reformista*. Lisboa: Circulo dos Leitores, 1974).

SEGÓVIA, Fernando. *Derechos humanos y constitucionalismo*. Madrid/Barcelona: Marcial Pons, 2004.

CUSTÓDIO, André; Vieira, Reginaldo (Organizadores). *Estado, Política e Direito – Políticas Públicas e Direitos Sociais.* Vol. III. Criciúma: UNESC, 2011.

GOTTI, Alexandre. *Direitos Sociais.* São Paulo: Saraiva. 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais.* 3.ª ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

II Congresso_Livro.indb 475 28/08/2018 12:44:22

MONIZ, Ana Raquel. *Socialidade, Solidariedade e Sustentabilidade: Esboços de um Retrato Jurisprudencial.*

LOUREIRO. João Carlos e outros (Coord.). *A economia Social e Civil.* Estudos Sociais Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.

AMARAL, Maria Lúcia. "Justiça constitucional, proteção dos direitos fundamentais e segurança jurídica", in *Anuário Português de Direito Constitucional,* vol. II, 2002, Coimbra: Coimbra.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade.* Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MIRANDA. Jorge. "Controle da Constitucionalidade e Direitos Fundamentais". *Revista da EMERJ*, v. 6, n. 21, 2003.

NETO, Souza. "A Justiciabilidade dos Direitos Sociais: Críticas e Parâmetros". In: *Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. São Paulo: Lumen Juris, 2010.

II Congresso_Livro.indb 476 28/08/2018 12:44:22

EL TRABAJO SOCIAL EN CONTEXTOS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD: EL MODELO ESPAÑOL

Teresa Facal Fondo[306]
Luis Manuel Rodriguez Otero[307]

Filiación: Escuela Universitaria de Trabajo Social (USC)

Resumen: El sistema penitenciario español cuenta con un marco legal que mantiene y consolida el principio de reinserción social. La labor desempeñada desde la Acción Social Penitenciaria, la disciplina que sustenta las funciones derivadas de la misma (el Trabajo Social) y el marco en el que se desarrollan dichas funciones (los Servicios Sociales Penitenciarios) constituyen pilares fundamentales para esta finalidad. En esta comunicación se analizan los elementos de contexto (estructura y marco legal), la estadística penitenciaria, la evolución y configuración de la Acción Social Penitenciaria y el papel y funciones de las/os trabajadores sociales en este medio. Finalmente se analizan los retos pendientes desde la **perspectiva del Trabajo Social Penitenciario.**

Palabras clave: sistema penitenciario, reinserción social, trabajo social

LA ADMINISTRACIÓN PENITECIARIA EN ESPAÑA: ESTRUCTURA Y MARCO LEGAL

La Constitución Española de 1978 establece en su artículo 149.1.6 que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación penitenciaria, *"sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se derivan de*

306 Doctora en Sociología, profesora en la Universidad de Santiago de Compostela.

307 Doctor en Menores en Situación de Riesgo y Exclusión Social, profesor en la Universidad de Santiago de Compostela.

II Congresso_Livro.indb 477 28/08/2018 12:44:22

las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas". Por tanto, y con independencia de dicha potestad legislativa atribuida en exclusiva al Estado, la competencia para la ejecución de dichas normas puede ser asumida por aquellas Comunidades Autónomas que hayan previsto tal posibilidad en sus Estatutos de Autonomía. La Comunidad Autónoma de Cataluña es la única que hasta el momento ha ejercido el derecho de ejecución de la legislación penitenciaria en su ámbito territorial. Por tanto, existen actualmente en España dos Administraciones penitenciarias diferenciadas:

– Una de carácter estatal, que depende del Ministerio del Interior.
– Otra, de carácter autonómico, dependiente de la administración catalana. Las competencias fueron transferidas a esta Comunidad Autónoma por Real Decreto 3462/1983, de 28 de diciembre, habiéndose transferido todos los medios materiales y personales radicados en el territorio de la Comunidad a partir del 1 de enero de 1984.

Respecto al marco legal que contextualiza el sistema penitenciario en España y teniendo en cuenta únicamente aquellos textos legales que se consideran fuentes básicas o creadoras de normas, podemos señalar (Facal, 2015):

La **Constitución Española de 1978**. Es el punto de partida para un nuevo enfoque de la filosofía del bienestar, convirtiendo el fin resocializador de la pena en mandato constitucional. Su artículo 25 supone el punto de partida y la referencia obligada de la actividad penitenciaria, fijando las líneas generales para la ejecución de la pena, que posteriormente desarrollará la Ley General Penitenciaria 1/1979, primera ley orgánica de la democracia.

Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979. Establece las bases del moderno sistema penitenciario. Regula tanto las Instituciones Penitenciarias como la actividad que se viene desarrollando en las mismas, matizando en su artículo 1 que tienen como fin primordial la reeducación y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad, así como la retención y custodia de los detenidos, presos y penados. Consagra como rasgos más sobresalientes el principio de legalidad en la ejecución de la pena, la potenciación del régimen abierto, la implantación del Juez de Vigilancia y en definitiva la instauración de un sistema penitenciario basado en la concepción de la pena como una medida de prevención especial encaminada a la reeducación y reinserción social de los penados.

II Congresso_Livro.indb 478 28/08/2018 12:44:22

Reglamento Penitenciario. Con el Real Decreto 190/1996 se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Incorpora a su texto las modificaciones producto de la entrada en vigor del nuevo Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, que entró en vigor en mayo de 1996) y de los cambios en la composición y características de la población reclusa. Recoge también los avances que han ido produciéndose en el campo de la intervención y tratamiento de los internos, haciendo hincapié en el componente resocializador.

Su artículo 227 indica que la Acción Social Penitenciaria se dirigirá a los problemas surgidos a los internos y a sus familias como consecuencia del ingreso en prisión, y contribuirá al desarrollo integral de los mismos.

Real Decreto 840/2011 por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la Comunidad y de localización permanente en centros penitenciarios. Establece las circunstancias de ejecución de las posibilidades contempladas en el vigente Código Penal como alternativas al ingreso en prisión: pena de trabajo en beneficio de la Comunidad, suspensiones de condena y sustituciones de condena, con las que se pretende evitar los efectos desocializadores de la privación de libertad. Las unidades administrativas encargadas de la gestión de este tipo de penas son los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas, configuradas como equipos multidisciplinares en los que se integran los servicios sociales.

LA ESTADÍSTICA PENITENCIARIA

Según el último *Informe General* elaborado por Instituciones Penitenciarias, la población reclusa en los Centros Penitenciarios dependientes de la Administración General del Estado, ascendía a finales de 2016 a 51.029 internos. De ellos, el 92,4% son hombres, es decir, nueve de cada diez y el 7,6% mujeres. En cuanto a la nacionalidad, el 26,2% son de nacionalidad no española, algo más de uno de cada cuatro. Esta proporción respecto al conjunto presenta variaciones por sexos, ya que, en el caso de las mujeres no españolas se eleva hasta el 27,1%. Respecto a la edad y según datos del *Anuario Estadístico 2016* del Ministerio del Interior, la edad media de la población reclusa condenada es de 40,5 años (la población penitenciaria en Europa es más "joven") y la de los internos preventivos dos años menor, 37,8 años.

Por situación procesal-penal, el 84,5% de los internos están condenados a penas de prisión y el 13,4% se encuentra en situación preventiva. Los delitos

II Congresso_Livro.indb 479 28/08/2018 12:44:22

más frecuentes entre los penados por aplicación del Código Penal vigente son los mismos para hombres y mujeres, aunque con el orden invertido: contra el patrimonio y el orden socioeconómico (el 36,0% de los hombres y el 32,5% de las mujeres) y contra la salud pública (el 21,3% de los hombres y el 36,3% de las mujeres). Estos datos son muy similares para las mujeres. La clasificación más frecuente según grado de tratamiento es segundo grado (71,1%), seguido de tercer grado (26,3%).

En definitiva, el perfil más frecuente en las prisiones españolas nos muestra a un varón de mediana edad, de nacionalidad española, condenado por delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico y clasificado en segundo grado de tratamiento.

ACCIÓN SOCIAL PENITECIARIA: EL TRABAJO SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES PENITECIARIOS

La prestación de asistencia a la población reclusa desde la Administración Pública en España inicia su andadura a finales del siglo XIX, intentado trascender el asistencialismo de corte caritativo que caracterizaba a las instituciones privadas que trabajaban en este ámbito. Hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX son los *Patronatos* los que se ocupan de las funciones de protección, asistencia y regeneración del colectivo, así como de informar las propuestas de concesión y en su caso revocación de libertad condicional. Finalmente, en 1979, la *Ley Orgánica General Penitenciaria* dispone en su artículo 74 la Creación de la Comisión de Asistencia Social (CAS) y es precisamente en el Decreto que lo regula (1983) donde se menciona por primera vez a los asistentes sociales y se enumeran algunas de sus funciones. Posteriormente el Reglamento Penitenciario (1996) establece la finalidad del Trabajo Social Penitenciario (artículo 227): "se dirigirá a la solución de los problemas surgidos a los internos y a sus familias como consecuencia del ingreso en prisión y contribuirá al desarrollo integral de los mismos".

Según la Instrucción I-2/2018 (p. 3), "El Trabajo Social en Instituciones Penitenciarias es un trabajo especializado, que deberá dirigirse a la consecución de los fines descritos, respecto a las personas que cumplen penas privativas de libertad, de las sometidas a medidas penales alternativas, o de las personas que se encuentren en situación de prisión preventiva".

El *Manual de Procedimientos y Pautas de Funcionamiento de las líneas de actuación de Trabajo Social* (I 04/2000), atribuye a los Servicios Sociales Penitenciarios un triple papel:

II Congresso_Livro.indb 480 28/08/2018 12:44:22

– Atención a los internos en Centros Penitenciarios.
– Constituir el vehículo de enlace con el exterior de los internos que disfrutan de permisos de salida, acceden a régimen abierto o la libertad condicional.
– Seguimiento de penas alternativas y cuantas medidas se les encomienden por los órganos judiciales competentes.

De lo dicho deriva un doble ámbito de actuación:

– **Departamento de Trabajo**. En el interior de cada Centro Penitenciario, atendiendo a los internos y a sus familiares.
– **Servicios Sociales Penitenciarios externos**. En los Centros de Inserción Social, atendiendo a las familias y llevando a cabo el seguimiento de los internos en régimen abierto, liberados condicionales y las gestiones que conlleven, en cada caso, las penas alternativas a las de prisión y las medidas previstas en el Código Penal que se le encomienden.

LAS FUNCIONES DEL/DE LA TRABAJADOR/A SOCIAL PENITENCIARIO

Según la Instrucción 15/2005 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, pueden señalarse como funciones genéricas para los/as trabajadores/as sociales penitenciarios/as las siguientes:

– Intervenir para superar las carencias sociales que se detectan en el interno en el momento del ingreso en prisión y durante su estancia en la misma, atendiendo sus demandas.
– Favorecer su vinculación familiar.
– Potenciar la autonomía personal, para que puedan resolver por sí mismos sus necesidades sociales.
– Apoyar y orientar las redes familiares o sociales.
– Incidir en los procesos de inserción social en su comunidad, estableciendo líneas de actuación que permitan su acceso normalizado a los recursos y servicios comunitarios.
– Facilitar la inserción social.
– Establecer y mantener la estructura adecuada para dotar de contenido metodológico la intervención y el seguimiento.

II Congresso_Livro.indb 481 28/08/2018 12:44:22

Funciones del/dela trabajador/a social en el Departamento de Trabajo Social:

– Entrevistar al interno al ingreso en el Centro para conocer su situación socio-familiar y laboral y detectar carencias y necesidades sociales y elaborar el diagnóstico social.
– Canalizar las demandas planteadas por los usuarios o sus familias.
– Mantener contacto con el entorno socio-familiar del interno para implicarlo en su proceso de inserción y para recabar su apoyo en situaciones específicas como permisos, tercer grado, libertad condicional, etc.
– Realizar una labor informativa sobre los recursos sociales extra-penitenciarios.
– Coordinar su labor con otros/as profesionales del equipo interdisciplinar.
– Gestionar recursos extra-penitenciarios donde los internos puedan iniciar o continuar la intervención iniciada en el centro (dependencias, formación, etc.).
– Llevar a cabo el seguimiento laboral de los internos en régimen de semi libertad.
– Asistir a las reuniones de los Equipos Técnicos, de la Junta de Tratamiento y cualquier otra para la que sea convocado.
– Emitir informes sobre la situación socio-familiar del interno para los procesos de clasificación inicial, revisión de grado, permisos de salida, etc. o por petición de Jueces, Tribunales o Ministerio Fiscal.
– Participar en la elaboración y/o ejecución de todos los proyectos o actividades que se lleven a cabo en el centro y concretamente en los programas de intervención específica: drogodependencias, violencia de género, agresores sexuales, etc.
– Recoger y custodiar la documentación obtenida en el ejercicio de sus funciones.

Funciones del/dela trabajador/a social como miembro del Equipo Técnico y la Junta de Tratamiento:

– Aportar la información social en las reuniones del Equipo y de la Junta de Tratamiento para un adecuado estudio global de la situación del interno.

II Congresso_Livro.indb 482 28/08/2018 12:44:22

– Elaborar un programa individualizado de tratamiento para cada interno, teniendo en cuenta sus carencias formativas, culturales, laborales, familiares ...
– Realizar una programación global de las diversas actividades del centro y coordinarlas.
– Atender los requerimientos de los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal.
– Proponer la progresión o regresión de los grados de tratamiento, así como las valoraciones de la evolución global de los internos en los programas individualizados de tratamiento.
– Realización del informe de pronóstico de integración social o programa de intervención o plan de seguimiento para aquellos que vayan a ser propuestos para la libertad condicional.

Además los/as trabajadores/as del CIS encargados/as del régimen abierto también tienen como funciones:

– Proponer a la Junta de Tratamiento la adopción de las medidas necesarias para superar las carencias que presentan los internos.
– Informar al Equipo Técnico de la situación y carencias de los internos.
– Participar en la elaboración y ejecución de Programas Individualizados de Tratamiento y Modelos Individualizados de Intervención Penitenciarios, realizando las tareas de seguimiento adecuadas en cada caso.
– Colaboración y coordinación con los Servicios Sociales Penitenciarios así como con el Juez de Vigilancia y otros servicios.

Las funciones con los penados bajo libertad condicional:

– Informar al penado del inicio de tramitación de la libertad condicional y entrevista para que informe de su domicilio y acepte el seguimiento y control por los Servicios Sociales Penitenciarios.
– Entrevistar a la familia o institución acogedora. Se recogerá la situación familiar y se firmará el acta de acogida.
– Colaborar en la elaboración de Programa Individual y Plan de Seguimiento de los liberados condicionales.
– Entrevistar periódicamente al liberado para conocer su situación y/o evolución.

II Congresso_Livro.indb 483 28/08/2018 12:44:22

Las funciones en relación con las medidas alternativas al ingreso en prisión, es decir, suspensiones/sustituciones de condena y medidas de seguridad que puedan quedar abiertas:

– Elaborar el Programa Individual de Intervención y de Seguimiento, que después se remite al Juzgado Penal correspondiente.
– Seguimiento a través de los informes trimestrales, que tienen que remitir las entidades donde los penados realizan sus Programas de Tratamiento.

CONSIDERACIONES FINALES

Los cambios en el ordenamiento jurídico español (Código Penal y otras normas) han propiciado cambios sustanciales en las actividades a realizar por las/os trabajadores sociales en los contextos de privación de libertad, constatando el importante papel que desempeña la profesión en este ámbito. Sin embargo hay algunas cuestiones que merecen reflexión:

– Una primera cuestión, que puede parecer inocua, pero que no lo es, nos remite a lo puramente terminológico. La falta de homogeneidad y coherencia resulta evidente en los textos y normas, que arrojan una amplia profusión de vocablos para referirse a lo mismo: asistencia social, acción social penitenciaria, servicios de asistencia social, servicios sociales penitenciarios, etc. Aunque se ha hecho un esfuerzo en este sentido, falta aún concisión y precisión en las definiciones sustanciales.
– Aunque el marco legal del sistema penitenciario español mantiene y consolida el principio de reinserción social y las actividades derivadas de la Acción Social Penitenciaria, la disciplina que sustenta las funciones derivadas de esta prestación-el Trabajo Social - y el marco en el que se desarrollan las funciones – servicios sociales penitenciarios- constituyen pilares básicos del fin resocializador, esto no tiene un reflejo equitativo en el papel asignado a la figura profesional. Esto se ha señalado con frecuencia en los textos y artículos generados desde el medio: "...queda reflejado cual es el papel secundario que se le asigna a nuestra profesión. Teniendo en cuenta la importancia máxima de la reincorporación social como fin último del tratamiento penitenciario, creemos necesaria la incorporación específica de la figura del/de la

II Congresso_Livro.indb 484 28/08/2018 12:44:22

trabajador/a social en los programas de tratamiento e intervención" (Pozuelo y García, 2015, p. 32). Queda pues pendiente formalizar el papel central de esta figura profesional.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 311, de 29 de diciembre de 1978. Recuperado de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229

Facal, T. (2015). Contextualización del trabajo social penitenciario: situación actual. *Servicios Sociales y Política Social*, *32*(109), 11-20.

Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979 de 26 de Septiembre. Boletín Oficial del Estado, 239, de 5 de octubre de 1979. Recuperado de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23708

MINISTERIO DEL INTERIOR. *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*. Recuperado de http://www.fespugt.es/files/PRISIONES/ESTADISTICAS/ANUARIOS/02_Anuario_2016_2.pdf

MINISTERIO DEL INTERIOR. *Informe General 2016*. Recuperado de http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Informe_General_2016_acc.pdf

MINISTERIO DEL INTERIOR (2000). *Manual de procedimiento y pautas de funcionamiento de las líneas de actuación de Trabajo Social*. Instrucción 04/2000. Recuperado de http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos/instrucciones

MINISTERIO DEL INTERIOR (2018). *Manual de procedimiento de Trabajo Social en Instituciones Penitenciarias.* Instrucción 04/2000. Recuperado de https://www.acaip.es/images/docs/instruccion_2_2018_Manual_de_procedimiento_de_Trabajo_Social.pdf

MINISTERIO DEL INTERIOR (2005). *Protocolo de Trabajo Social en Instituciones Penitenciarias*. Instrucción 15/2005. Recuperado de http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos/instrucciones

POZUELO, S. y García, M.ª J. (2015). "El papel del Trabajo Social en los Programas de Tratamiento Penitenciario". *Servicios Sociales y Política Social*, *32*(109), 21-33.

Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario. Boletín Oficial del Estado, 40, de 15 de febrero de 1996. Recuperado de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-3307

II Congresso_Livro.indb 485 28/08/2018 12:44:22

II Congresso_Livro.indb 486 28/08/2018 12:44:22

INTERVENÇÃO SOCIAL EM CENTROS DE PENITENCIÁRIOS ESPANHOLES: CONTEXTUALIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

María Saavedra Gutiérrez[308]

Resumen: El presente artículo pretende ofrecer una panorámica sobre la intervención social penitenciaria en España por medio de una visión general del sistema penitenciario, abordando la demografía penitenciaria, el marco jurídico que regula al medio y los programas o intervenciones que se desarrollan. Así como, la labor que realizan los trabajadores sociales en los diversos planes de tratamiento por medio de las actividades y recursos individualizados, alcancen la resocialización e intervención social.

Palavras Clave: intervención social, centro penitenciario, trabajo social.

1. LA DEMOGRAFÍA PENITENCIARIA

Según datos de la Secretaría General de Instituciones penitenciarias, a 1 de marzo del año 2018, el sistema español cuenta con 68 Centros Penitenciarios y 32 Centros de Inserción Social (en adelante CIS) Y la población reclusa asciende a 59,254 personas. De ellas, el 92,6% son hombres y el 7,4% mujeres y el 29% son extranjeros (la media europea es de 23,5%). Andalucía es la Comunidad autónoma con más internos (13.700) seguida de la catalana (8.396) y la Comunidad de Madrid (7.687).

En cuanto a la nacionalidad, los marroquíes son los extranjeros más numerosos (4.552) seguido de los rumanos (2.052) y colombianos (1.835).

En relación a los delitos más frecuentes por los que han sido condenados los reclusos españoles son aquellos que atentan contra el patrimonio y el orden socioeconómico (35,3%) y el 22,7 % lo ha hecho contra la salud pública.

[308] Doctora en Derecho por la Universidad de Salamanca, profesora de la Usal.

II Congresso_Livro.indb 487 28/08/2018 12:44:22

La población penitenciaria en España es más "joven" que la española con una media de 34 años, frente a los 37,58 de nuestros reclusos. Un 11,8% se encuentran en situación preventiva y entre los penados la clasificación según grado de tratamiento más frecuente es segundo grado (81,4%), seguido de tercer grado (16.5%) y los presos de primer grado suponen un (2,1%).

Finalmente, en cuanto a la mortalidad en las prisiones españolas aunque en la última década ha descendido sigue siendo elevada si la comparamos con Europa. En el año 2017 se registraron más de 156 fallecidos. De esta cifra el 15% lo fue por suicidio, cifra esta baja si la comparamos con países como Francia (57,8%) o Alemania (47,9%).

En definitiva, el perfil más frecuente de la persona privada de libertad en España nos mostraría a un varón relativamente joven y que ha sido condenado por delitos contra el patrimonio y orden socioeconómico, clasificado en segundo grado de tratamiento.

2. MARCO NORMATIVO

El artículo 25 de la Constitución Española, la Ley Orgánica General Penitenciaria y su Reglamento conforman el marco normativo cardinal del sistema penitenciario español.

Toda la legislación penitenciaria española recoge y hace propias las recomendaciones establecidas en las Normas Penitenciarias Europeas

La Constitución Española, de 1978, en el artículo 25.2, establece que "las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviese cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la Ley Penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad".

De otra parte, la normativa de *Ley Orgánica General Penitenciaria* (LOGP) de septiembre de 1979, se basa en unas disposiciones exiguas inspiradas en las recomendaciones de Naciones Unidas y el Consejo de Europa, en los acuerdos internacionales sobre derechos humanos y en la Constitución Española sobre el tratamiento de los reclusos.

II Congresso_Livro.indb 488 28/08/2018 12:44:23

En el art.1 del preámbulo de la citada Ley se establece que "Las instituciones penitenciarias reguladas en la presente Ley tienen como fin primordial la reeducación y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad, así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados. Igualmente tienen a su cargo una labor asistencial y de ayuda para internos y liberados."

En consecuencia:

1. Los internos podrán ejercitar los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, sin exclusión del derecho de sufragio, salvo que fuesen incompatibles con el objeto de su detención o el cumplimiento de la condena.
2. Se adoptarán las medidas necesarias para que los internos y sus familiares conserven sus derechos a las prestaciones de la Seguridad Social, adquiridos antes del ingreso en prisión.
3. En ningún caso se impedirá que los internos continúen los procedimientos que tuvieren pendientes en el momento de su ingreso en prisión y puedan entablar nuevas acciones.
4. La administración penitenciaria velará por la vida, integridad y salud de los internos.
5. El interno tiene derecho a ser designado por su propio nombre.
6. Ningún interno será sometido a malos tratos de palabra u obra."

El art. 26 recoge el derecho al trabajo y sus condiciones. "El trabajo será considerado como un derecho y como un deber del interno, siendo un elemento fundamental del tratamiento". Y, en el art. 55 se establecen los principios relativos a la educación y formación del preso.

Pero será ya entrado el S.XXI, concretamente en el año 2005, cuando los Servicios Sociales Penitenciarios pasen a depender de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias. Cuatro años después ya con la nueva estructura de los Servicios Sociales, se publicará la *Instrucción 8/2009* que considera la Acción Social Penitenciaria como prestación especializada y circunscrita a las acciones que deriven directamente de la relación individuo-administración penitenciaria, y cuyas funciones complementan con las que ejercen los Servicios Sociales Comunitarios.

II Congresso_Livro.indb 489 28/08/2018 12:44:23

3. CONTEXTO ACTUAL DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS EN ESPAÑA

La Administración Penitenciaria Española es un órgano que depende de la Administración General del Estado, consiste en una organización de Centros Penitenciarios y Centros de Inserción Social. Actualmente hay 84 Centros Penitenciarios repartidos entre las 17 Comunidades Autónomas de España y un total de 30 Centros de Inserción Social.

La administración general del estado cuenta, a comienzos del 2018, con 67 centros penitenciarios ordinarios, 25 centros de inserción social, dos unidades de madres y 13 unidades dependientes.

Los centros penitenciarios actualmente se estructuran de manera modular, al margen de que muchos de ellos se hayan construido en base a la tipología arquitectónica "centro tipo", hay otros que presentan unas características especiales.

Esta diversidad favorece que a los reclusos se les proporcione una atención personalizada en función a sus características y situación penal.

Respecto a los profesionales que fundamentalmente se encargan del tratamiento, debemos apuntar que están ubicados tanto en la Junta de Tratamiento como en los Equipos Técnicos. Órganos éstos colegiados de la Administración Penitenciaria, como en la Central Penitenciaria de Observación, en entidades del tercer sector sin ánimo de lucro que estén debidamente acreditadas y en los Servicios de Gestión de penas y medidas alternativas.

Estos últimos, son unidades administrativas dependientes de la Administración penitenciaria formadas por equipos multidisciplinares que se integran en los servicios sociales penitenciarios.

Respecto a los Servicios Sociales Penitenciarios, se configuran como unos servicios sociales especializados cuyo objeto de trabajo es la persona internada, con independencia del su situación penal y/o procesal, del régimen penitenciario que le corresponda y de la pena o medida impuesta por la autoridad pertinente, así como su vinculación exterior.

Hecho cual, conlleva la coordinación tanto con los servicios sociales comunitarios, primarios o de base como con los servicios sociales especializados y organismos y entidades, tanto públicas como privadas, dedicadas a la reinserción de personas sometidas a medidas de ejecución penal, prevención de la marginación y exclusión social.

En lo tocante al Consejo Social Penitenciario (creado por *Orden 3191/2008*) debemos señalara que tiene diversas funciones atribuidas, entre las cuales nos encontramos con la coordinación de las actuaciones

II Congresso_Livro.indb 490 28/08/2018 12:44:23

de las entidades sociales y organizaciones no gubernamentales que intervienen en el ámbito penitenciario, la participación de éstas en el desarrollo de propuestas programáticas y la participación en la evaluación y planificación estratégica de actuaciones en materia de programas sociales y de reinserción.

Así como que el mismo posee una estructura descentralizada a nivel local que se materializa en el Consejo Social Penitenciario Local, el cual es un "órgano consultivo de encuentro, participación y asesoramiento de los citados establecimientos penitenciarios y las entidades sociales y organizaciones no gubernamentales que intervienen en el ámbito penitenciario, con la finalidad primordial de fomentar la participación y colaboración del Tercer sector en el desarrollo de las políticas penitenciarias de reinserción social".

Por esta razón, la propia norma que lo crea recoge entre sus funciones:

– La coordinación entre los profesionales de las ONG´s y los de la Administración Penitenciaria, así como la subsanación de posibles dificultades en este sentido.
– La promoción y elaboración de propuestas sobre nuevas líneas de actuación en materia terapéutica y de reinserción social.
– La comunicación con el Consejo Social Penitenciario.
(Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2010).

3.1. Intervención social

La Constitución Española y la Ley Orgánica General Penitenciaria, estipulan que el objetivo genérico de la intervención penitenciaria reside en la normalización e integración social del interno. En el momento de establecer las metodologías de intervención es imprescindible considerar las características sociales y culturales de la población penitenciaria destinataria así como sus necesidades.

Siguiendo a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias (1995) el marco de actuación de la intervención social penitenciaria está pautada por los servicios sociales penitenciarios que son los responsables de la asistencia social de los internos, liberados condicionales y de las familias de unos y otros, así como del seguimiento de los liberados condicionales. Están integrados por los trabajadores sociales de la Institución Penitenciaria y el personal que en su caso se determine, y forman parte del Centro Penitenciario siendo un instrumento para el tratamiento de los penados.

II Congresso_Livro.indb 491 28/08/2018 12:44:23

A continuación señalamos algunas de las actuaciones claves en la intervención social penitenciaria en las cuales la figura del trabajador social y de la subdirección de tratamiento será fundamental.

3.2. Ingreso en prisión

Se llevará a cabo con la máxima intimidad posible, a cada interno:

α. Se procederá a la apertura de un expediente personal relativo a su situación procesal y penitenciaria, del cual tiene derecho a ser informado.
β. A los penados se les creará un protocolo de personalidad.
χ. Se le ubica en una celda situada en el departamento de ingresos, en el cual como norma general no pueden permanecer más de cinco días, dónde son entrevistados por diversos profesionales del equipo técnico entre los cuales se encuentra el Trabajador Social, quien será el encargado de iniciar el Expediente Social, la Ficha Social e Historia Social.

Debemos añadir que los miembros del citado equipo emitirán un informe sobre propuesta de separación interior, planificación educativa, deportiva y de actividades de desarrollo personal.

En relación a las actividades y elementos del tratamiento, el trabajador social es el profesional referente del Equipo Técnico que hace de enlace con el exterior, razón por la cual se coordina con los servicios sociales comunitarios o especializados, así como con otras entidades relacionadas con la materia.

Siguiendo a Curbelo (2008) y Rodríguez (2011), las actividades y elementos básicos del tratamiento son los siguientes:

1. El trabajo, es un elemento esencial del tratamiento al preparar al interno para su acceso al mercado laboral, de forma que lo habilita para que pueda sufragar sus necesidades en cualquiera de sus modalidades, incluyendo el *Trabajo Ocupacional*, y cuya ejecución puede comportar: incentivos, recompensas y beneficios penitenciarios; como el *Trabajo de Servicios*, el cual consiste en la práctica de actividades de limpieza general, reparto de comida, auxiliar de biblioteca, etc. De manera que adquiere hábitos laborales que facilitarán su inserción.

II Congresso_Livro.indb 492 28/08/2018 12:44:23

2. Actividades educativas y deportivas, tienen como objetivo primordial la consecución de enseñanzas obligatorias del sistema educativo a la adquisición de hábitos de ocio saludables.
3. Salidas al exterior, entre las que nos podemos encontrar salidas para realizar actividades laborales, formativas, familiares, etc.
4. Actuaciones a nivel familiar, son realizadas por el departamento de Trabajo Social, siendo actuaciones muy diversas entre las que nos encontramos con las siguientes:
   – Informar de los factores de riesgo y de protección para disminuir las posibilidades de reincidencia.
   – Fomentar las relaciones del interno con su entorno/familia, para lo cual se fomentan las: comunicaciones orales, comunicaciones íntimas, familiares y de convivencia, las comunicaciones escritas y recepción/envío de paquetes y las comunicaciones telefónicas, etc.
5. Permisos de Salida**:**. No debemos obviar que en todos los primeros permisos, el informe emitido por el trabajador social es preceptivo; así como que al regreso del mismo se emite un informe – valoración que puede incluir, entre sus informes complementarios, un informe social.

Junto a las citadas actividades y elementos fundamentales, existen también programas y actuaciones específicas de tratamiento, dentro de las cuales destacamos, siguiendo a Soler; Caixal; Llamas; Mateo y Nolla (2009), las siguientes:

A. Programa de intervención con drogodependientes: Los profesionales de trabajo social se encargan de mejorar la competencia social del interno, mejorar su calidad de vida, contribuir a la mejora de su estado emocional, contribuir al descenso de la conflictividad, mejorar la adaptación social y laboral y realizar actuaciones tendentes a la normalización e integración social. Asimismo, llevamos a cabo tareas de co-terapeuta, contribuyendo en el apoyo psicosocial que es necesario tanto en el Programa de Naltrexona, Metadona como en el de Deshabituación ayudándolo, entre otros aspectos, a adquirir las habilidades de autocontrol necesarias.

B. Programa de intervención de conductas violentas (PICOVI): En este caso, los profesionales actúan como co-terapeuta. Se trata de un programa psicoeducativo y terapéutico en el que se ayuda al interno a reconocer su conducta y motivarlo hacia el cambio creando un ambiente propio que facilite la alianza terapéutica y la cohesión grupal, Desarrollar

II Congresso_Livro.indb 493 28/08/2018 12:44:23

habilidades cognitivas, emocionales y conductuales que permitan a los participantes identificar y controlar pensamientos distorsionados de la conducta violenta, promover un marco de valores y un estilo de vida adaptados a las normas comunes de convivencia y a las pautas de comportamiento pro-social, apoyándolo, a adquirir las habilidades de autocontrol adecuadas.

C. *Programa de atención integral a enfermos mentales:* con respecto al mismo decir que, los trabajadores sociales se ocupan de facilitar la incorporación social**,** con intensificación de actuaciones en el ámbito familiar y búsqueda de recursos externos apropiados, de aquellas actividades encaminadas a alcanzar, en la medida de lo posible, la recuperación de las capacidades personales, el aumento de su autonomía personal, su calidad de vida y su adaptación al entorno, evitando así el deterioro psicosocial, y facilitando la adquisición y desarrollo de habilidades, recursos y aprendizajes que ayuden a su desenvolvimiento personal, familiar, social y laboral.

D. *Unidades de Madres*, entre otras actuaciones velamos porque la estancia del menor en el centro penitenciario no suponga un riesgo para el mismo; ya que en el caso de surgir un conflicto entre los derechos del menor y los de la madre siempre primarán los del menor, intentando prevenir e interviniendo sobre situaciones de riesgo. Al mismo tiempo, contribuimos en la programación, desarrollo y evaluación de cuantas actividades sean necesarias para subsanar las carencias a nivel socio-familiar y social que supone esta experiencia para el menor.

E. *Programa de Prevención del suicidio*, en este sentido labor del trabajador social es detectar cualquier indicio relacionado con la conducta autolitica que podamos apreciar en la relación con el interno; así como la coordinación con el resto de profesionales en la realización de cuantas actuaciones sean pertinentes con el objeto de evitar este hecho.

En la modalidad de Régimen Abierto, los trabajadores sociales ejecutan actuaciones encaminadas a potenciar las capacidades de inserción social, en consecuencia se realizan labores de apoyo y asesoramiento en relación con los servicios generales de la comunidad, al igual que se efectúan actuaciones tendentes a prevenir la desestructuración familiar y se promueve, la autorresponsabilidad. De ese modo, se fortalecen los recursos personales y familiares del individuo que contribuyen a su reinserción. En este régimen es donde se

II Congresso_Livro.indb 494 28/08/2018 12:44:23

hace necesaria con mayor frecuencia la coordinación con entidades de servicios sociales, tanto públicas como privadas.

En lo tocante a la libertad condicional, podemos decir que entre las actuaciones propias del profesional del trabajo social destacamos las siguientes:

a) La emisión de informes que acreditan la participación efectiva y favorable en programas de reparación a las víctimas o programas de tratamiento /desintoxicación para poder tener acceso a la misma en virtud de lo establecido en el art. 91.2 del CP.
b) Contribuye en la emisión del informe pronóstico final al que hace referencia el art 67 de la LOGP, y que incluye un juicio de probabilidades sobre el comportamiento futuro sujeto en libertad.
c) La planificación del programa individualizado de libertad condicional y plan de seguimiento relacionado con las medidas de recomendación que el juez o tribunal sentenciador puede incluir como condicionantes a la suspensión, y a las cuales debe someterse para poder disfrutar de este último grado dentro de nuestro sistema progresivo penitenciario.
d) El seguimiento y control de los liberados condicionales, hasta el cumplimiento total de la condena.
e) Tramitar y formalizar el acta de compr miso de acogida del penado por parte de la familia, persona allegada o instituciones sociales extrapenitenciaria.
f) Emisión de cuantos informes le sean requeridos por las autoridades judiciales y otras instituciones (Rodríguez, 2011).

CONCLUSIONES

De lo expuesto podemos ultimar que en el sistema penitenciario español coexiste una actividad organizada cuyo objeto cardinal es cooperar en la adaptación mutua entre los individuos y su medio social.

Este objetivo se alcanza a través del empleo de técnicas y métodos destinados a que los individuos y sus familias puedan satisfacer sus necesidades y solventar sus problemas de adaptación. De ahí que el trabajador social sea uno de los agentes principales en el proceso de intervención con el interno, no sólo como poseedor sino también como generador de recursos personales promoviendo el empoderamiento en la persona, generando motivación y actitud de cambio, con el interno y con su familia.

II Congresso_Livro.indb 495 28/08/2018 12:44:23

Debemos traer aquí a colación que las actuaciones y tareas que se desarrollan por parte del trabajador social penitenciario, están relacionadas con las funciones generales que recoge el art 2 de nuestro Código Deontológico: información, investigación, prevención, asistencia, promoción, mediación, planificación, dirección, evaluación, supervisión y docencia.

BIBLIOGRAFÍA

Código Deontológico de Trabajo Social. (2012). Aprobado por el Consejo General de Trabajo Social.

CURBELO, E. A. (2008). Algunas cuestiones sobre el Trabajo Social con personas Privadas de Libertad, *Revista TS Difusión,* n.º 69, 14-17.

CURBELO, E. A. y Ledesma, J. M. (2007). "Trabajo Social y Servicios Sociales en el contexto Institucional Penitenciario. Aproximación a las cuestiones epistemológicas y metodológicas de la Práctica profesional", *Revista Documentos de Trabajo Social,* n.º, 40, 41 y 42, 239-271.

Dirección General de Instituciones Penitenciarias: Ordenación y funcionamiento de los Servicios Sociales Penitenciarios (1995), Madrid.

Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria. BOE n.º 239, de 5 octubre de 1979.

Orden INT/3191/2088, de 4 de noviembre, de Creación del Consejo Social Penitenciario y los Consejos Sociales Penitenciarios Locales. BOE n.º 270, de 8 de noviembre de 2008.

RODRÍGUEZ, A. (2011). "El Trabajo Social en la relación jurídico-penitenciaria", *Revista Documentos de Trabajo Social*", n.º 49, 155-172.

Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (2010). *El sistema penitenciario español.* Madrid: DGIP. Ministerio del Interior.

SOLER, E.; CAIXAL, G.; LLAMAS, M.; MATEO, M. y NOLLA, R**.** (2009). El trabajo social en los programas específicos de tratamiento, *Revista Trabajo Social* n.º 188, 34-39.

II Congresso_Livro.indb 496 28/08/2018 12:44:23

O NECESSÁRIO ENSINO DO DIREITO NOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS, DE CONTABILIDADE E DE ECONOMIA

Marco Aurélio Gumieri Valério

Afiliação: Professor Doutor de Direito da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo; Membro da Comissão Especial de Ensino Jurídico da Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo.

Resumo: O ensino do Direito foi incluído nos currículos dos cursos de Administração de Empresas, de Contabilidade e de Economia para desenvolver nos alunos da área de negócios uma noção básica da ciência jurídica paralelamente à sua formação profissional. Embora inequívoco o seu valor, o ensino do Direito nos cursos de Administração de Empresas, de Contabilidade e de Economia enfrenta sérias dificuldades de adaptação. O tradicional magistério do Direito na área de negócios repousa numa pedagogia centrada no professor em oposição aos reclamos modernos que postulam uma didática focada no aluno. São objetivos desse artigo: (a) apresentar uma visão do ensino do Direito ministrado na grade curricular dos cursos de Administração de Empresas, de Contabilidade e de Economia, enumerando seus problemas peculiares, seus recursos e suas limitações; (b) demonstrar aos professores que, apesar das dificuldades enfrentadas pelo ensino jurídico na área de negócios, cada um tem de criar ou reinventar sua didática, adaptando-as às realidades especificas das áreas; (c) proporcionar aos alunos instrumentos práticos e teóricos que os conduza, por meio de procedimentos didáticos atualizados, ao pleno entendimento da matéria; e, por fim, (d) incitar no docente a criação de um ambiente de ensino renovado na vivência de uma experiência educacional centrada no aluno como sujeito principal do processo de aprendizagem.

II Congresso_Livro.indb 497 28/08/2018 12:44:23

Apesar de suas possíveis deficiências, espera-se que os assuntos aqui analisados tragam alguma contribuição e que ao menos sirvam para provocar a crítica de todos os interessados pela matéria e fomente novos estudos sobre o tema.

Palavras-Chave: ensino do Direito; área de negócios; adaptação do discurso; métodos inovadores de ensino.

INTRODUÇÃO

O ensino do Direito foi incluído nos currículos dos cursos de Administração de Empresas, de Contabilidade e de Economia para desenvolver nos alunos da área de negócios uma noção básica da ciência jurídica paralelamente à sua formação profissional, fornecendo-lhes um conhecimento que busca ser abrangente, porém profundo, da área, contribuindo com uma formação universalista, cada vez mais valorizada no mercado de trabalho.

Embora inequívoco o seu valor, o ensino do Direito nos cursos de Administração de Empresas, de Contabilidade e de Economia enfrenta sérias dificuldades de adaptação. O tradicional magistério do Direito na área de negócios repousa numa pedagogia centrada no professor em oposição aos reclamos modernos que postulam uma didática focada no aluno. A experiência agregada após anos de magistério costuma agir como bloqueio à inovação e à criatividade. Usam-se métodos já comprovados para resolver problemas novos, ignorando-se o fato de que estes mesmos métodos, embora eficientes no passado, podem não servir em novas situações. Na lição de Melo Filho (1979, p. 12), "a tendência de se seguir a velha rotina, de voltar a antigos hábitos de pensamento ou de adotar velhas fórmulas que deram certo no passado não leva a soluções, mas a impasses e crises".

Fato é que o Direito não é detentor de uma lógica comumente aplicável à Administração de Empresas, à Contabilidade e à Economia. Todavia, seu ensino na área de negócios não pode ficar adstrito aos padrões tradicionais aplicados nas Faculdades de Direito que, por sinal, também estão por merecer reparo.

O Direito é dotado, cada vez mais, de características próprias que tendem a repercutir diretamente na sua metodologia de ensino, divergindo com a forma de transmissão do conhecimento nos cursos de Administração de Empresas, de Contabilidade e de Economia. O que se impõe é uma reforma na didática do magistério do Direito para adequar seu discurso e seu método às necessidades e às realidades da área de negócios.

II Congresso_Livro.indb 498 28/08/2018 12:44:23

A apreciação dos temas abordados por este trabalho tem em mira ser imparcial, aspirando ser simples e objetiva, analisando os assuntos sob a ótica dos princípios lógicos e do bom senso deixando de lado, sempre que possível, o critério pessoal. A análise dos tópicos de metodologia a serem aqui desenvolvidos não comportam pronunciamentos finais, não procuram obter solução última nem são apreciações livres de errôneas interpretações, sobretudo quando se penetra no campo próprio e privativo dos educadores e pedagogos.

O que deve ser ressaltado é que, apesar de suas possíveis deficiências, os assuntos aqui analisados poderão trazer alguma contribuição e podem servir ao menos para provocar a crítica de todos os interessados pela matéria. O que se deseja é que esta pesquisa motive e estimule o desencadeamento de trabalhos semelhantes que tragam novas ideias e que apontem um esquema metodológico inteiramente diverso dos cômodos modelos e estratégias do tradicional ensino jurídico não apenas para os cursos de Administração de Empresas, de Contabilidade e de Economia, mas para o magistério do próprio Curso de Direito.

São objetivos desse artigo: (a) apresentar uma visão do ensino do Direito ministrado na grade curricular dos cursos de Administração de Empresas, de Contabilidade e de Economia, enumerando seus problemas peculiares, seus recursos e suas limitações; (b) demonstrar aos professores que, apesar das dificuldades enfrentadas pelo ensino jurídico na área de negócios, cada um tem de criar ou reinventar sua didática, adaptando-as às realidades especificas das áreas; (c) proporcionar aos alunos instrumentos práticos e teóricos que os conduza, por meio de procedimentos didáticos atualizados, ao pleno entendimento da matéria; e, por fim, (d) incitar no docente a criação de um ambiente de ensino renovado na vivência de uma experiência educacional centrada no aluno como sujeito principal do processo de aprendizagem.

1. ENSINO DO DIREITO NA FEA-USP

O ensino do Direito nos cursos de Administração de Empresas, de Contabilidade e de Economia confunde-se com a própria história da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, criada pelo Decreto-lei n.º 15.601 de 26 de janeiro de 1946, com o nome de Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas, numa época em que a economia brasileira acelerava seu processo de industrialização e ampliava o setor de serviços, deixando de ser predominantemente agroexportadora. Nesse contexto, surge a necessidade de complementar a Universidade de São Paulo

II Congresso_Livro.indb 499 28/08/2018 12:44:23

com um instituto para atender a crescente demanda por profissionais da área de negócios. A criação da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas supriu esta lacuna, com seus dois cursos seriados: um de Ciências Econômicas e outro de Ciências Contábeis e Atuariais.

O Departamento de Direito da FEA-USP em 1946, chefiado pelo Prof. Dr. Geraldo Campos Moreira, era composto por duas cadeiras: Instituições de Direito Público e Instituições de Direito Privado. O catedrático da cadeira XIII de Instituições de Direito Privado era o Prof. Dr. André Franco Montoro[309]. A estrutura curricular sofreu muitas mudanças desde a criação da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, mas as disciplinas de Direito sempre estiveram presentes nos currículos dos seus Cursos de Graduação seja na cidade de São Paulo, seja na cidade de Ribeirão Preto.

Hoje, além da disciplina de Instituições de Direito Público e Privado, que foram fundidas em uma, a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Sao Paulo oferece as disciplinas de Direito Administrativo, de Direito Empresarial, de Direito Internacional, de Direito do Trabalho, também chamada de Legislação Social, e ainda de Direito Tributário.

Uma pesquisa realizada com egressos na FEA-USP, campus de Ribeirão Preto, por Miranda, Pazello e Lima (2015), ouviu 725 alunos egressos de um total possível de 1520 ex-alunos sobre os mais variados aspectos dos cursos em que se formaram. A pesquisa mostrou que um baixo volume de egressos tinham cursado outra graduação antes, durante ou depois de formados. Dos ex-alunos que haviam feito outra graduação antes, durante ou depois de formados, 75% fizeram Direito, uma clara amostra da sinergia com os cursos de Administração de Empresas, de Contabilidade e de Economia.

Um dos problemas apontados pela pesquisa realizada com egressos dos cursos de Administração, de Contabilidade e de Economia da FEA-USP, campus de Ribeirão Preto foi que a maioria das matérias de Direito são oferecidas por professores não pertencentes à unidade e que muitas vezes não estão próximos das necessidades da área de negócios. O docente de Direito que vai ministrar a disciplina, muitas vezes, recebe a incumbência do seu Departamento de origem como desprestígio ou como punição.

---

309 Além de intensa atividade docente na Universidade de São Paulo e na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, nas áreas de Direito e de Filosofia, foi também procurador do Estado de São Paulo, vereador na cidade de São Paulo, deputado estadual, federal e Ministro do Trabalho e da Previdência Social em 1961/62. O Prof. Dr. André Franco Montoro foi ainda senador pelo estado de São Paulo (1971/83) e Governador do Estado de São Paulo (1983-87).

II Congresso_Livro.indb 500 28/08/2018 12:44:23

Outra dificuldade encontrada por esta pesquisa foi que 68% dos egressos que responderam à pesquisa responderam que cursaram a disciplina de Direito Tributário, porém a disciplina que eles cursaram foi Contabilidade Tributária, mostrando que existe uma confusão entre o conteúdo programático das duas disciplinas. Ao contrário do que se pode imaginar, esse equívoco não partiu necessariamente do aluno, mas do próprio conteúdo programático da disciplina de Contabilidade Tributária que se apropria de temas do Direito Tributário. Outro dado importante na pesquisa foi acerca da sugestão de disciplinas realizada pelos ex-alunos. Entre as matérias escolhidas encontra-se a Arbitragem que é um assunto tratado pelo Direito e com grande relevância atualmente como método extrajudicial de resolução de conflitos.

2. MÉTODOS DE ENSINO DO DIREITO

2.1. Método expositivo ou prelecional

Esta forma pedagógica fartamente utilizada nas aulas de Direito, por meio da *aula magistral* ou da *aula conferência* dá ênfase à atividade do professor e à passividade do aluno: enquanto o primeiro expõe, o segundo escuta, toma notas, e, eventualmente, pergunta. Há quem distinga a *aula magistral* da *aula conferência* com fundamento no fato de que a aquela é resultado das investigações ou reflexões originais do professor enquanto que, a esta última é constituída pela explanação de pensamentos vários de terceiros, ou seja, o professor expõe simplesmente uma miscelânea de opiniões de um ou vários autores evitando, assim, a consulta bibliográfica do aluno.

É evidente que o método expositivo está diretamente conectado com a tradição do ensino jurídico como decorrência do sistema jurídico pátrio que se assenta sobre uma estrutura conceitual cuja função é, *a priori*, contribuir para a certeza e garantia do Direito. A definição é muito importante porque determina a aplicação da lei e, por conseguinte a esfera dos direitos individuais. Se os direitos subjetivos não estão claramente expressados existe insegurança jurídica e a paz social está em perigo.

O método prelecional pode constituir-se num recurso eficiente dependendo da forma com que é empregado e da posição didática assumida pelo docente. Assim, os inconvenientes ficam por conta da exposição dogmática, em que a mensagem transmitida não pode ser contestada, devendo ser aceita sem discussões e com a obrigação de repeti-la por ocasião das provas. No entanto, se usada com outros recursos didáticos, é recomendável a exposição

II Congresso_Livro.indb 501 28/08/2018 12:44:23

aberta em que à mensagem apresentada pelo professor é simples pretexto para desencadear a participação da classe, podendo haver contestação e discussão, sempre que oportuno e necessário.

2.2. Método socrático

Da maneira como é aplicado no ensino do Direito, o método socrático parte de um pressuposto inteiramente diverso do método expositivo, pois as atitudes dos alunos e professores diferem totalmente dado que sob esse rótulo incluem-se várias formas ativas de ensino. A aula não é uma dissertação, mas um debate, onde o professor não é um expositor, mas um mediador de um diálogo entre alunos, abstendo-se sempre de fazer qualquer afirmação categórica. A ideia subjacente a esse método é a de que o aluno deve acostumar-se a encontrar por si mesmo as soluções jurídicas e confronta-las com as opiniões manifestadas por seus colegas.

É difícil encontrar uma aplicação uniforme do método socrático cuja variedade de formas depende da personalidade do professor e dos alunos, bem como do tipo de informação discutida. No entanto, é possível caracterizar-se três variantes desse método: o socrático puro; o dos casos jurisprudenciais; e o de problemas.

O método socrático puro não se inicia com uma informação específica prévia. Aqui, sobre cada ponto do programa, o professor, por intermédio de perguntas selecionadas recorre a todos os alunos para obter respostas prevalecendo-se de um exemplo fácil e concreto para levá-los de indução em indução de análise em análise, a encontrar o princípio ou regra estabelecida pelo legislador com base na ciência ou no fim prático na justiça ou na equidade na utilidade ou na necessidade, etc.

O método dos casos jurisprudenciais, mais conhecido como *case method* tem tido a mais ampla aceitação na educação jurídica estadunidense. A melhor forma de estudar Direito é analisar as sentenças e acórdãos de juízes e tribunais sobre inúmeros casos, extraindo deles, por meio de um raciocínio indutivo, uma compreensão dos principais campos ou classificações no Direito assim como as regras gerais e princípios de direito aplicáveis aos casos estudados. O método de problemas ou *problem method* difere do *case method* na medida em que se discutem problemas hipoteticamente criados pelo professor e, possivelmente, desprovidos de uma solução jurisprudencial. Os problemas são debatidos em suas diversas implicações jurídicas e os alunos buscam soluções possíveis por meio de um diálogo sob a direção do professor.

II Congresso_Livro.indb 502 28/08/2018 12:44:23

Saliente-se que são marcantes as diferenças entre as variantes do método socrático. Assim, enquanto o sistema puro não exige informação prévia, o mesmo não ocorre com o *case method* e o *probelm method*. Igualmente, distinto é o processo mental envolvido, pois a indução está presente no *case method*, a dedução no *problem method* e a indução e a dedução, juntos, no método socrático puro.

O método socrático configura-se como a melhor maneira de colocar em prática uma metodologia ativa. Aqui, a busca e a pesquisa de conhecimentos por parte do aluno tornam-no executor do seu processo de aprendizagem. Ao invés de expectador passivo de sua formação, os alunos se transformam em verdadeiros protagonistas da função docente por meio do preparo dos materiais entregues ou indicados pelo professor. A adoção do método requer uma infraestrutura material mínima, bem como a elaboração de textos para distribuição prévia textos esses que devem ser adequados, atualizados e em permanente renovação. No entanto, as dificuldades para a implementação do método socrático são compensadas pela eficiência do ensino.

2.3. Seminário

O seminário surgiu como uma forma de complementar e compensar a aula magistral ou expositiva. Ele representa o momento ativo do ensino tradicional, sendo constituído por um grupo reduzido de pessoas, dirigidas por um professor que discutem e chegam a conclusões sobre o fundamento de um material previamente investigado. A importância metodológica do seminário está na sua atividade, na sua especialidade e na sua forma coletiva de trabalho.

Atividade porque o reduzido número de componentes do grupo e a igualdade básica que se pressupõe facilitam a participação de todos os membros. Especialidade porque num seminário não se busca uma informação em extensão, mas uma informação aprofundada sobre determinado material. E finalmente, uma forma coletiva de trabalho porque a participação de seus membros em cada grupo possibilita uma troca de informações e de experiências, tudo isso gerando enriquecimento mútuo.

O seminário apresenta simultaneamente as vantagens das formas ativas de ensino e as da investigação dirigida. Com efeito, exige ele uma atitude duplamente ativa do aluno: participar com suas próprias ideias numa discussão, sustentar seu ponto de vista e rebater as contestações e, por outro lado, impele o discente a buscar por si mesmo, por meio da investigação pessoal, a informação que servirá para respaldar sua opinião.

II Congresso_Livro.indb 503 28/08/2018 12:44:23

O seminário contém uma vantagem que o método socrático não tem: ele supõe uma informação previamente obtida ou investigada pelo professor, ou seja, não exige nenhum esforço prévio do aluno que se torna passivo e fica condicionado ao modo de pensar do professor que, inclusive, seleciona os dados a discutir. Os inconvenientes não são encontrados nos seminários. Ele é um instrumento adequado de informação principalmente quando se trata de informação especializada. Nessa perspectiva pode-se afirmar que o seminário é uma técnica metodológica muito mais útil nas áreas e programas de especialização do que nas disciplinas básicas e obrigatórias comuns dos cursos de graduação.

2.4. Investigação prática

O ensino prático é uma das grandes dificuldades que surgem em relação ao Direito proporcionando informação e formação acerca de como se realizam os atos de aplicação do Direito. A informação consiste em familiarizar o estudante com formulários, documentos funcionários, tribunais, etc.; e a formação consiste em ensinar a redigir, expor e arguir juridicamente. A vertente mais moderna não se esgota nessas finalidades, tratando-se do chamado ensino clínico. Com ele se pretende alcançar vários objetivos simultâneos: treinamento prático, observação do processo de aplicação do Direito, criar consciência no aluno das implicações sociais desse processo e contribuir para reduzir o problema social.

Por intermédio da investigação prática é que se pode verificar uma norma legal em ação e se pode vislumbrar o Direito como um processo completo, ou seja, verifica-se como uma norma é obedecida ou desobedecida e quais as consequências de uma ou outra opção. Por isso mesmo sem a prática, não se tem uma visão completa do fenômeno jurídico.

3. MÉTODO "IDEAL" DE ENSINO DO DIREITO

Apresentaram-se, ao longo deste trabalho, vários métodos de ensino e observou-se que cada um deles apresenta uma vantagem e uma desvantagem no aprendizado do aluno.

Muito pouco se escreve com relação aos métodos de magistério do Direito nos cursos de Administração de Empresas, de Contabilidade e de Economia. Witker (1975, p. 8-9), por exemplo, alude à utilização abusiva do método expositivo, taxando-o de superado e retrógrado e responsável pela hipertrofia do teórico em detrimento do prático. Em função disso, o autor propugna por

II Congresso_Livro.indb 504 28/08/2018 12:44:23

um método ativo de ensino que, ao invés de deixar o estudante numa atitude passiva na sala de aula, seja capaz de estimular o desenvolvimento de sua capacidade criadora.

Existem sérias dificuldades no entendimento dos alunos dos cursos Administração de Empresas, de Contabilidade e de Economia acerca do vocabulário jurídico, barreira esta também existente nos próprios cursos de Direito, já que a maioria dos alunos, quando ingressam na faculdade não possuem conhecimento da linguagem jurídica. Recomenda-se que no magistério para a área de negócios, principalmente nos primeiros períodos, os professores compreendam esta dificuldade e tentem passar aos poucos este conhecimento sem deixar de utilizar a linguagem adequada utilizada em um curso de Direito.

O conteúdo das disciplinas de Direito ofertadas para os cursos de Administração de Empresas, de Contabilidade e de Economia precisam ser adaptadas para melhor compreensão e para maior aprendizado dos alunos da área de negócios. Os professores devem elaborar aulas que transmitam o conhecimento necessário da matéria, mas também deve tentar preparar aulas que correlacione o Direito com a área de negócios, pois, desta forma, as matérias de Direto se tornam mais atrativas e os alunos teriam um melhor aproveitamento.

Desta forma, analisando-se os problemas enfrentados e as necessidades dos alunos da FEA observou-se que a metodologia ideal para as matérias de Direito nos cursos de Administração, de Contabilidade e de Economia é a união de várias metodologias apresentadas ao longo deste trabalho.

O Método expositivo ou prelecional é uma forma pedagógica fartamente utilizada nas aulas de Direito, por meio da *aula magistral* ou da *aula conferência* dá ênfase à atividade do professor e à passividade do aluno: enquanto o primeiro expõe, o segundo escuta, toma notas, e, eventualmente, pergunta. Acredita-se que este método é importante principalmente no inicio do curso, quando os alunos têm pouco conhecimento jurídico.

No Método socrático a aula não é uma dissertação, mas um debate, onde o professor não é um expositor, mas um mediador de um diálogo entre alunos, abstendo-se sempre de fazer qualquer afirmação categórica. A ideia subjacente a esse método é a de que o aluno deve acostumar-se a encontrar por si mesmo as soluções jurídicas e confronta-las com as opiniões manifestadas por seus colegas. O método socrático configura-se como a melhor maneira de colocar em prática uma metodologia ativa. Aqui, a busca e a pesquisa de conhecimentos por parte do aluno tornam-no executor do seu processo de aprendizagem, aumentando o interesse do discente sobre o assunto em estudo.

II Congresso_Livro.indb 505 28/08/2018 12:44:23

A articulação dos métodos pode fornecer o aluno a melhor forma de aprendizado e o seminário surgiu como uma forma de complementar e compensar a aula magistral ou expositiva. Ele representa o momento ativo do ensino tradicional, sendo constituído por um grupo reduzido de pessoas, dirigidas por um professor que discutem e chegam a conclusões sobre o fundamento de um material previamente investigado. A importância metodológica do seminário está na sua atividade, na sua especialidade e na sua forma coletiva de trabalho.

Acredita-se que a Investigação prática pode ser um método, que juntamente com os demais, poderá ajudar um melhor entendimento acerca da linguagem jurídica e também sobre a prática do direito, que para os alunos da FEA é difícil ter conhecimento do ambiente jurídico. O ensino prático é uma das grandes dificuldades que surgem quanto ao ensino do Direito com as informações os estudantes podem familiarizar com documentos, formulários, tribunais, etc.

Buscou-se através do "método ideal" mostrar que a junção dos métodos pode ser benéfica para o professor e o aluno, pois de acordo com pesquisas observou-se que todos os métodos têm benefícios e malefícios e a decisão do professor acerca de qual método utilizar é de extrema importância para o desempenho da sala em relação à matéria ministrada. Também se nota a necessidade do professor das matérias de Direito diferenciar as aulas ministradas para alunos da Faculdade de Direito e para alunos dos cursos da FEA, pois estes alunos têm interesses distintos e as diferenças devem ser respeitadas pelo docente.

CONCLUSÃO

Na Apresentação de seu livro *Instituições de direito público e privado*, Martins (2015) faz o seguinte desabafo: "no curso que fiz sobre contabilidade, observei que o professor que ensinava Direito era muito filosófico. Não se entendia sua aula e não eram explicados os conceitos básicos sobre o tema de forma didática, além do aluno não guardar nada sobre as aulas". Ao dizer que o docente da disciplina era muito filosófico, o autor não tem a intenção de desprestigiar a Filosofia, mas apenas chamar a atenção para a falta de cuidado no preparo da aula, desconsiderando a necessidade da transmissão de informações mais práticas e menos teóricas que o perfil do discente dos cursos de Administração de Empresas, de Contabilidade e de Economia exige.

O imperativo de se adequar o discurso empregado na transmissão do conhecimento pelo professor das disciplinas jurídicas aos alunos da área de negócios surge do acomodamento a velhas técnicas de didática, sem a busca de modernos

II Congresso_Livro.indb 506 28/08/2018 12:44:23

métodos de ensino. A conivência com esse fato motiva a estagnação, o que, comparado à dinâmica da vida moderna, equivale a declínio e deterioração.

Contribui ainda para esse quadro: a carência de equipamentos e de outros meios materiais fundamentais para um eficiente processo de ensinamento e aprendizagem; a quantidade de professores desinteressados e repetidores das velhas rotinas da aula-conferência; e o grande número de discentes passivos que reduzem seu papel a simples aparelho de gravação das lições.

O mundo jurídico é dotado, cada vez mais, de características próprias que tendem a repercutir diretamente na sua metodologia de ensino. O que se impõe é uma reforma na didática jurídica para adequar seu discurso e seu método às necessidades e às realidades desses três cursos.

Muitos dos docentes que ministram as disciplinas jurídicas nesses três cursos são também advogados, juízes, desembargadores, promotores, etc., para os quais estas últimas se constituem em atividades primaciais. O magistério fica em plano secundário e, em função dessa realidade, o ensino é caracterizado, quase sempre, por aulas monologadas e lastreadas no relato de experiências profissionais.

É impossível ensinar o Direito sem exemplos de aplicação. Não basta, porém, que estas aplicações sejam feitas pelo professor sob a forma de casos tirados da jurisprudência. É necessário que tenha lugar o trabalho pessoal do estudante.

Cumpre lembrar ainda que, infelizmente, são raros os professores de Direito com conhecimentos sobre os currículos mínimo e pleno de Administração de Empresas, de Contabilidade e de Economia. A maioria prepara e ministra sua matéria sem uma visão conjuntural do todo em que ela se insere.

Igualmente, a implementação de planos de cursos e de aulas, bem como a elaboração de avaliações e a verificação de rendimento escolar são sacrificadas, pois esses docentes, na sua maioria, não dispõem dos subsídios e conhecimentos técnico-didáticos para a efetivação dessas tarefas.

Como a transformação radical da mentalidade e da técnica de ensino do professor de Direito não pode nem deve operar-se abruptamente, assim como seria despropositado esperar que os estabelecimentos de ensino fossem, da noite para o dia, dotados das disponibilidades de pessoal e de material, a abertura desse tema para discussões e debates constitui um marco significativo para a renovação gradativa dos métodos de ensino do Direito, cujo conhecimento é indispensável a todos os discentes de Administração de Empresas, de Contabilidade e de Economia. O que importa é que, apesar de suas possíveis deficiências, os assuntos aqui analisados contenham alguma contribuição e que ao menos sirvam para provocar a crítica de todos os interessados pela matéria.

II Congresso_Livro.indb 507 28/08/2018 12:44:23

BIBLIOGRAFIA

MARTINS, S. P. *Instituições de direito público e privado*. São Paulo: Atlas, 2005.

MELO FILHO, Álvaro. *Metodologia do ensino jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MIRANDA, C. S.; PAZELLO, E. T.; LIMA, C. B. "Egressos como instrumento de avaliação institucional: uma análise da formação e empregabilidade dos egressos da FEA-USP/RP". *Revista gestão universitária na América Latina da Federal de Santa Catarina,* Florianópolis, v. 8, n.º 1, p. 298-321, jan. 2015.

MONTORO, A. F. *Objetivos e métodos no ensino de direito*. Brasília: Senado, 1975.

PELEIAS, I. R. *Didática do ensino da contabilidade* – aplicável a outros cursos superiores. São Paulo: Saraiva, 2006.

VILLORO TORANZO, M. *Metodología del trabajo jurídico – técnicas del seminario de derecho.* Ciudad del México: Limusa, 1993.

WITKER, J. *La enseñanza del Derecho*. Ciudad del México: Editora Nacional, 1975.

II Congresso_Livro.indb 508 28/08/2018 12:44:23

CONTRIBUTOS PARA A CONCETUALIZAÇÃO DA ABORDAGEM TRANSFORMADORA DA MEDIAÇÃO SOCIAL E COMUNITÁRIA[310]

.

Margarida Garcez[311]

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

Resumo: Atualmente as comunidades encontram-se numa situação de risco, pela valorização agravada do consumo, pelo individualismo, por fenómenos como o desemprego, a exclusão social e a pobreza.

Instituições como o Estado e a família têm-se apresentado incapazes em responder de forma eficaz aos problemas emergentes o que despoleta o sentimento de desamparo, de insatisfação social e de insegurança, potenciando a existência de conflitos. Surge, assim, a necessidade de se criarem respostas criativas que visem a coesão, inclusão e harmonia social, que proporcionem uma efetiva mudança social.

No âmbito de uma revisão de literatura, este artigo pretende, assim, forcar-se na mediação social e comunitária enquanto estratégia de intervenção social, sendo que a mediação é apresentada, ao longo deste trabalho, como uma estratégia capacitadora, preventiva, reguladora e transformadora dos conflitos e, por conseguinte, das relações sociais. Desta forma, são apresentadas e analisadas as diferentes funções da mediação social e comunitária, as

---

310 O presente artigo resulta de um trabalho académico elaborado no âmbito da unidade curricular Teorias, Modelos e Contextos de Mediação, sob orientação da Professora Doutora Helena Neves Almeida.

311 Licenciada em Serviço Social, Aluna do Mestrado em Serviço Social da Universidade de Coimbra.

II Congresso_Livro.indb 509 28/08/2018 12:44:24

dimensões em que a mediação, enquanto ação transformadora, atua e, ainda, o enquadramento da mediação na atuação do Serviço Social.

Palavras-Chave: Mediação Social, Mediação Comunitária, Transformação Social, Serviço Social

INTRODUÇÃO

Na sociedade atual, caracterizada pelo fenómeno da globalização, temos assistido a mudanças profundas de caráter social, político e económico. Os modelos ou padrões sociais estão constantemente a ser substituídos e os próprios modelos de sociabilidade estão em permanente transformação (Castles, 2005).

As instituições como a família, a escola, e o Estado encontram-se num momento de crise, o que descredibiliza o seu poder de coesão e de concertação social. Consequentemente, as comunidades ficam mais fragilizadas, uma vez que as estruturas que as sustentam estão sujeitas a tensões, pressões, originando situações de conflito. Este clima de insegurança e de falta de perspetiva em relação ao futuro promove e agudiza os conflitos pessoais e institucionais, pelo que a mediação pelo seu caráter adaptativo, regulador e transformativo, apresenta-se como uma resposta cada vez mais necessária aos problemas emergentes, não se restringindo apenas à resolução de conflitos (Fernandes, 2013).

A mediação surge, assim, como uma intervenção para a mudança no plano das relações familiares, sociais ou institucionais. Esta mudança pressupõe a articulação de esforços entre parceiros diversos numa partilha de responsabilidades entre Estado e sociedade civil. Neste domínio, a mediação social e comunitária é ela própria uma resposta inovadora que articula diversos processos adaptativos entre a normalização social e a valorização da cidadania, possibilitando a sinalização de problemas sociais e a elaboração de propostas que tenham em consideração o seu carácter estrutural e que ao mesmo tempo valorizem o capital humano e institucional (Almeida, 2004).

Face a este contexto, a mediação evidencia-se como uma abordagem fundamental na intervenção social, principalmente no que respeita à atuação dos assistentes sociais que trabalham com pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social.

Assim, o corpo teórico deste trabalho estrutura-se em 3 grandes partes: numa primeira parte é apresentado o enquadramento concetual de mediação, especificamente da mediação social e comunitária. Seguidamente são apresentadas as diferentes finalidades da mediação, bem como as abordagens da

II Congresso_Livro.indb 510 28/08/2018 12:44:24

mediação e o seu caráter transformador. Numa terceira parte é analisada a mediação como instrumento da prática do Serviço Social.

Por fim, apresentamos uma reflexão conclusiva acerca da importância da mediação enquanto estratégia de intervenção social.

1. ENQUADRAMENTO CONCETUAL

A mediação consiste num meio alternativo de resolução de conflitos, que envereda pelo da coesão social, tendo como finalidade chegar a uma autos-solução para os problemas, através do diálogo colaborativo e a negociação, sendo as partes envolvidas os principais atores responsáveis no processo de mudança. Tem um potencial transformativo e educativo que pode constituir um importante instrumento na consciencialização, capacitação, autonomização e responsabilização das pessoas. É através do diálogo que o mediador e os indivíduos constroem as soluções mais adequadas e eficazes para a sua mudança (Reis, 2012).

A mediação social é uma força pacificadora que procura valorizar positivamente os conflitos humanos, responsabilizando os vários agentes pelas suas decisões, promovendo a tomada de decisão e, assim, o pleno exercício da cidadania. Aplica-se a problemáticas sociais como a exclusão social, a diversidade cultural, mobilizando um projeto de restauração de laços sociais, sustentando modalidades alternativas de gestão das relações sociais, tornando-se um processo comunicacional de transformação do social e uma requalificação das relações sociais. Surge, ainda, como uma estratégia fundamental na perspetiva do reforço do diálogo intercultural e da coesão social (Muzskat, 2003).

A mediação comunitária visa a regulação e a integração social através da cultura de participação, contribuindo para a capacitação e o empowerment dos indivíduos. (Oliveira & Galego, 2005). Ambas se inserem numa lógica de autonomia, reconhecimento e integração das necessidades, proximidade dos processos de regularização e de decisão das pessoas e da comunidade (Muzskat, 2003).

Assim sendo, a mediação revela-se como um constructo relevante na intervenção na sociedade contemporânea, através de práticas realizadas tanto a nível político, como familiar, escolar ou social (Almeida, 2013).

II Congresso_Livro.indb 511 28/08/2018 12:44:24

Diferentes abordagens da mediação

A mediação pode apresentar diversas finalidades, sendo caracterizada por três perfis que se complementam. Em primeiro lugar, a mediação apresenta-se como uma forma alternativa de resolução dos conflitos, tal como já foi referido anteriormente. Neste âmbito pode ter um cariz preventivo, antecedendo os conflitos que possam vir a existir, bem como um cariz "curativo", ao auxiliar os indivíduos e grupos a encontrarem uma solução para o problema apresentado (Almeida, 2001). Este meio alternativo de resolução de conflitos é aplicado em pequenos conflitos interpessoais, designadamente no campo da mediação familiar e gestão de casos em situações de vulnerabilidade social. O seu objetivo e finalidades exprimem-se no estabelecimento de acordos para prevenir ou fazer terminar um conflito (Almeida, Albuquerque & Santos, 2014).

Em segundo, temos a mediação como modo de regulação social. Neste caso, para além do estabelecimento de um acordo, existe uma preocupação com o desenvolvimento de uma estratégia de reforço da coesão social. Esta abordagem demostra que a mediação não pretende que a sua ação se focalize apenas na procura de uma solução para o conflito ou da sua prevenção, mas também centrar os seus esforços no (r)estabelecimento de laços sociais, em situações de vulnerabilidade e exclusão social. Enquadra-se neste tipo de abordagem a mediação familiar (Idem). Assim sendo, a mediação pode ser caracterizada como "criadora", por desenvolver os laços entre os indivíduos ou grupos que não os possuíam, mas também "inovadora" pelo facto de potenciar a melhoria dos laços já existentes (Almeida, 2001). Neste contexto, a relação é vista como base do conflito e da solução a longo prazo (Lederach, 1998, cit in Torremorell, 2008).

Por último, a mediação pode ser apresentada como um "Modelo de Intervenção Social Integrada". Neste ponto de vista, juntamente com a função de regulação e coesão social, surge a intenção de transformar socialmente o contexto e promover a mudança social. Esta perspetiva de mediação integra a preocupação com a prevenção do conflito e o (re)estabelecimento de laços sociais, juntamente com uma lógica de transformação social pelo desenvolvimento de processos de proximidade. Assume-se, portanto, a nível individual, interindividual e grupal, como um processo de prevenção de conflitos e promoção dos direitos e garantias dos cidadãos, de defesa da justiça social, assente na participação ativa dos cidadãos e no empowerment (Almeida, Albuquerque & Santos, 2014).

II Congresso_Livro.indb 512 28/08/2018 12:44:24

Esta lógica de transformação que atravessa a mediação, enquanto Modelo de Intervenção Social Integrada", aposta na co-construção de alternativas sociais e estruturas de oportunidade, através da articulação de esforços entre stakeholders, cidadãos e elites políticas.

A mediação por pares em contexto de comunidades locais e escolas, tal como a mediação de cariz mais política em situações de conflitualidade social constituem um exemplo desta abordagem (Almeida *et al.*, 2014, cit in Almeida, 2016).

2. O CARÁTER TRANSFORMADOR DA MEDIAÇÃO

Atualmente considera-se que a mediação se trata de um processo de intervenção onde a transformação social está presente, implicando a melhoria das relações humanas – viver, estar e relacionar-se melhor. Nesta perspetiva enquadra-se a melhoria das competências de comunicação, com a criação de relações de empatia, das sociabilidades, implicando a participação, ativa, das pessoas e o seu empowerment (Torremorell, 2008). Como tal, a mediação é um recurso a ser cada vez mais utilizado, ao considerar o contexto e os participantes envolvidos, numa proposta holística de responder positivamente, tendo em consideração as forças e as oportunidades existentes, a nível individual e social (Almeida, Albuquerque & Santos, 2012, p. 5).

A mediação, enquanto prática social transformadora, não se limita à aplicação de técnicas de resolução de conflitos, sendo necessário focar-se na sua capacidade de empoderamento e cooperação social, através também da educação para os direitos e da dinamização de redes sociais, de forma a que a comunidade participe no desenho do seu futuro e das suas relações sociais. Assim, "não basta que a mediação seja feita para ou na comunidade. (...) A mediação deve ser realizada pela própria comunidade" (Chai et.al, 2014).

Esta perspetiva defende que a mediação ao promover o (re)estabelecimento de laços sociais – categoria analítica de vivência dos indivíduos em sociedade (Leandro, 20011 cit in Almeida, Albuquerque & Santos, 2013), aposta em modalidades alternativas de gestão das relações sociais, tornando-se um processo comunicacional de transformação social e uma requalificação das relações sociais (Oliveira e Galego, 2005: 25). É através desta que se constrói um conjunto de recursos, desde materiais a simbólicos, capaz de integrar profissionais, utentes, voluntários, organizações e decisores políticos, cuja articulação constitui uma mais valia no processo de desenvolvimento social (Almeida, Albuquerque & Santos, 2013). Por conseguinte, é possível afirmar

II Congresso_Livro.indb 513 28/08/2018 12:44:24

que a mediação social e comunitária promove transformação social, por via da criação de valor social e de mudança social a cinco níveis, com base nas dimensões relacionais do ser humano, sendo que cada uma das áreas mencionadas projeta-se na seguinte e a inclui (Torremorell, 2003).

No que concerne à dimensão intrapessoal, a mediação tem um caráter formativo, na medida em que procura ativar as potencialidades das pessoas relativamente à comunicação afetiva de pensamento, sentimentos e vivência e, ainda, proporciona às mesmas, momentos de introspeção. Tal promove uma maior consciência crítica sobre o conflito, o que permite torná-las mais recetivas ao diálogo, e, consequentemente, a multiplicação de oportunidades de decisão sobre as próprias situações em que atuam (Torremorell, 2008).

Por sua vez, na dimensão interpessoal, a mediação apresenta-se como um processo que conduz à convivência entre as pessoas, promovendo a construção de laços entre as pessoas envolvidas. Os conflitos interpessoais ganham especial relevância quando surgem entre pessoas que interagem continuamente. Neste âmbito, a mediação atua como construtora de pontes entre as pessoas, contrariamente às normas e leis que apenas descrevem condutas e de as penalizar (Idem).

Na dimensão intragrupal, a mediação traduz-se num coeficiente de coesão entre os elementos que constituem um grupo formal ou informal, ou seja, promove a coesão grupal, estimulando o debate reflexivo e o questionamento das dinâmicas instauradas. Manter os diversos membros do grupo coesos, permite a evolução e o crescimento do conjunto, sendo fundamental para o desenvolvimento da pluralidade e da solidariedade, imprescindíveis para a evolução e equilíbrio do grupo (Idem).

Já na dimensão intergrupal, a mediação constitui-se num conjunto de intercomunicações entre diferentes grupos de pessoas e a atuação individual de cada pessoa, como membro do seu grupo de identidade. Neste contexto, a mediação facilita o funcionamento conjunto e afetivo, estimulando o intercâmbio, tendo em vista a democratização da tomada de decisões e promovendo a participação e a aglutinação dos grupos (Idem).

Por último, a dimensão social, a mediação demonstra-se como uma cultura que melhora as relações humanas, introduz reflexões individuais sobre a prática de cada um, promove a partilha de experiências e conhecimentos e acima de tudo desenvolve competências sociais imprescindíveis à vida em sociedade (Idem).

A mediação social vai, portanto, para além da esfera individual, perspetivando mudanças sociais e políticas, por via da participação e do empowerment.

II Congresso_Livro.indb 514 28/08/2018 12:44:24

Desta forma, desenvolve competências culturais ao promover atitudes de abertura em relação a outras formas de entender a existência e a convivência com os outros (Almeida, Albuquerque & Santos, 2013).

Desta forma, a perspetiva transformadora, defende a criatividade como fator propiciador da mudança e transformação social, cabendo ao profissional o papel de capacitar os indivíduos para encontrarem as suas próprias soluções, através da reestruturação das narrativas individuais que permitam a transformação ao nível individual, interindividual e social (Carvalho, 2014).

3. A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DA PRÁTICA DO SERVIÇO SOCIAL

A mediação apresenta-se como um processo complexo e, como tal, o mediador não se trata de um mero intermediário do ponto de vista da interação, mas sim, um criador de oportunidades para a interação entre indivíduos, entre indivíduos e organizações, entre organizações e entre os indivíduos, as organizações e a comunidade (Almeida, Albuquerque & Santos, 2013). Neste âmbito, destaca-se o papel dos assistentes sociais, pelo papel de mediadores que podem desempenhar a nível social e comunitário ao concretizar o esforço de procura e de elaboração de alternativas sociais para os conflitos e problemas existentes. O Serviço Social procura, através da sua atuação, construir uma cultura humanista, defendendo os direitos da cidadania e lutando contra as desigualdades e conflitos socias. Desta forma, a mediação surge como uma resposta para a intervenção dos profissionais, na medida em que, pela sua vertente transformadora e pedagógica, cria condições para a mudança, a defesa da cultura da tolerância, bem como a articulação de esforços e uma partilha de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil (Almeida, 2004).

Neste sentido, os assistentes sociais destacam-se como sendo "mediadores com características especiais", devido a diferentes fatores. Estes promovem mediações graças à posição intermediária que possuem nas instituições que integram, através da aplicação de políticas socias, mas também devido às suas competências, que refletem as práticas quotidianas, face as exigências e solicitações que lhes são apresentadas (Almeida, 2002).

Os assistentes sociais podem ser, assim, ser vistos como profissionais com melhor preparação para integrar a mediação social e comunitária na sua intervenção, comparativamente a outros profissionais. Tal deve-se essencialmente à exigência, nesta área de atuação, do mediador realizar funções complementares ao exercício da mediação. Ao nível da sua formação, os assistentes sociais

II Congresso_Livro.indb 515 28/08/2018 12:44:24

estão preparados para promover a participação dos indivíduos, estando envolvidos com a comunidade e tendo um conhecimento profundo dos recursos comunitários, o que enriquece o processo de mediação e os seus resultados (Carrasco, 2016).

Desta forma, os profissionais de Serviço Social têm pressupostos teóricos e estratégias de intervenção que, recorrendo à abordagem da mediação, podem promover a transformação social. É neste contexto que o conceito e as práticas de mediação social e comunitária adquirem uma maior relevância na sociedade (Almeida, Albuquerque & Santos, 2013).

A mediação em Serviço Social não se limita, portanto, "à aplicação de recursos existentes, à articulação institucional ou à organização de ações do quotidiano institucional".

Implica uma capacidade de pesquisa e análise, de argumentação e de negociação que permitem relançar a questão da participação ativa dos seus profissionais no "domínio das políticas sociais e do desenvolvimento social" (Almeida, 2002).

NOTAS CONCLUSIVAS

Num contexto de risco e rotura do tecido social, a mediação surge como uma intervenção para a mudança no plano das relações familiares, sociais ou institucionais. Esta pressupõe a articulação de esforços entre parceiros diversos numa partilha de responsabilidades entre Estado e sociedade civil. Neste artigo, a mediação social e comunitária, apresentou-se como uma estratégia de intervenção que favorece o desenvolvimento de competências pessoais, estimula uma maior aproximação e eficácia das instituições junto dos seus destinatários e meio envolvente (base territorial) e promove sinergias necessárias ao desenvolvimento económico-social das comunidades. Neste sentido, a mediação constitui um modelo de suporte a práticas inovadoras no domínio das políticas sociais que respeitem e promovam os valores da dignidade humana e da cidadania (Almeida, 2002).

Pelas características apresentadas, e particularmente pelo seu caráter transformador, a mediação surge como uma estratégia alternativa e inovadora de responder aos novos problemas da sociedade atual. Como tal, evidencia-se como uma resposta para a intervenção dos assistentes sociais, na medida em que, pela sua vertente transformadora e pedagógica, cria condições para a mudança social e comunitária, a defesa da cultura da tolerância, o (re)estabelecimento de laços

II Congresso_Livro.indb 516 28/08/2018 12:44:24

sociais, bem como a articulação de esforços e uma partilha de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil (Almeida, 2004).

Em suma, torna-se fundamental que a mediação, nomeadamente a que atua a nível social e comunitário, seja explorada e os seus resultados disseminados, no sentido de se tornar numa ferramenta de intervenção para os profissionais que têm como valores de atuação a defesa dos direitos humanos, da justiça social e de sustentabilidade.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, H. N. (2001). *Conceptions et Pratiques de la Mediation Sociale, les Modeles de la Mediation dans le Quotien Professionel des Assistantes Sociaux*. Coimbra: Fundação Bissaya Barreto/ Instituto Superior Bissaya-Barreto.

ALMEIDA, Helena (2003). "Mediação, um conceito e uma prática identitária do Serviço Social", in Henriquez, B.A. e Farinha, M. A. (org.), Serviço Social: Unidade na Diversidade. *Encontro com a identidade profissional*, Lisboa. APSS, pp. 74-93. ISBN:972-95805-4-5.

ALMEIDA, Helena (2008). "Conceptualização da Mediação em Trabalho de Rede", *Revista Investigação e Debate em Serviço Social,* n.º 17, Porto, AIDSS, 2008, pp.3-31. Disponível em: http://bibliotecadoservicosocial.blogspot.pt/2008/02/conceptualizao-da-mediaosocialem.Html

ALMEIDA, Helena (2016). "Sustentabilidade da mediação social. Debates e desafios atuais", in SILVA, Ana Maria Costa, CARVALHO, Maria de Lurdes & OLIVEIRA, Lia Raquel (Eds.). *Sustentabilidade da Mediação Social: processos e práticas, CECS - Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade*, Universidade do Minho (Braga, Portugal). ISBN: 978-989-8600-53-0 (ebook), ISBN: 978-989-8600-54-7 (impresso), pag.13-33. http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs_ebooks/article/viewFile/2321/2237

ALMEIDA. H. N., ALBUQUERQUE, C. P. e SANTOS, C.C. (2012). "Dinâmicas processuais e estratégicas da mediação em contextos de conflito e de mudança social". *VIII Conferencia Internacional Foro Mundial de Mediación Tiempo de mediación, liderazgo y acción para el cambio. Libro Digital, Vol. II,* Valência (octobre), pp. 107-113. Disponivel em: https://www.academia.edu/2172054/Dinâmicas_Processuais_E_Estratégias_de_Mediação_em_Contexto_de_Conflito_e_de_Mudança_Social._Está_na_página_107_do_livro_de_atas_d o_Congresso_Internacional

ALMEIDA, H. N., ALBUQUERQUE, C. P. e SANTOS, C. C. (2013). "Cultura de Paz e Mediação Social. Fundamentos para a construção de uma sociedade mais justa e participativa". *Revista Mediaciones Sociales,* n.º 12. Universidad Complutense de Madrid (Qualis B1). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/276077468_Cultura_de_Paz_e_Mediacao_Social_Fundamentos_para_a_construcao_de_uma_sociedades_mais_justa_e_participativa

II Congresso_Livro.indb 517 28/08/2018 12:44:24

ALMEIDA, H. N.; ALBUQUERQUE, C. & SANTOS, C. (Org.) (2014). *Social and Community Mediation in Europe: Experiences and Models.* Coimbra: FPCEUC. Disponível em: https://www.academia.edu/11116116/SOCIAL_AND_COMMUNITY_MEDIATION_IN_EUROPE._Experiences_and_Models

CARVALHO, Sara *et al*. (2014). *Linhas Orientadoras Para a Mediação Social e Comunitária no Âmbito da Reinserção de Pessoas com Comportamentos Aditivos e Dependências. SICAD: Lisboa.* Disponível em: http://www.sicad.pt/BK/Intervencao/ReinsercaoMais/Documentos%20Partilhados/LinhasOri entadorasPara_a_MediacaoSocial_e_ComunitariaNo_ambitoDaReinsercaoDePessoasCom ComportamentosAditivos_e_Dependencias.pdf

CASTLES, Stephen (2005). *Globalização, Transnacionalismo e Novos Movimentos Migratórios – dos trabalhadores convidados às migrações globais*, Lisboa: Editora Fim de Século.

CARRASCO, M. 2016). "Mediation and the Social Work profession: particularly in the community context". *Cuadernos de Trabajo Social, vol. 29,* pp. 275-283. Disponível em: http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/viewFile/51877/48799

CHAI, Cássius G. et. al (org) (2014). "Mediação Comunitária", São Luís: *Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão/Jornal da Justiça/Cultura, Direito e Sociedade.*

FERNANDES, Ana. (2013). "Centro de Mediação Comunitário: Uma Resposta Social Inovadora e Participativa". *Dissertação de Mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo*. Disponível em: https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/25482/1/TeseAna%20Rosa%20fernandes%20-%20Vers%C3%A3o%20Final.pdf

MUZSKAT, M. E. (2003). *Mediação de conflitos. Pacificando e prevenindo a violência.* São Paulo: Summus.

OLIVEIRA, A. e GALEGO, C. (2005). *Mediação Sociocultural: Um Puzzle em Construção, Observatório da Imigração*: 14. ACIME. Lisboa. Disponível em: http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/Estudo+14.pdf/526ae9d4-de4b4a-7fbe41-224ded16e9cb

REIS, I. (2012). *Intervenção Social Com Famílias Multiproblemáticas: Diálogos entre a Sistémica e a Mediação.* Universidade Fernando Pessoa: Lisboa. Disponível em: https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/3534/3/DM_IldaReis.pdf

TORREMORELL, M. C. B. (2008). *Cultura da Mediação e Mudança Social.* Porto: Porto Editora.

II Congresso_Livro.indb 518 28/08/2018 12:44:24

A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL E A HERMENÊUTICA VOLUNTARISTA

Ricardo dos Reis Silveira[312]

Resumo: No presente artigo pretende-se analisar a intervenção do judiciário nos dois outros poderes da República brasileira e no próprio processo democrático, mostrando-se a maior atuação judicial nessas questões após a edição da atual constituição brasileira. O princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto em sede constitucional, levou ao judiciário temas até então distantes, com nítida apropriação judicial de temas afetos a outros poderes e vedados pelos direitos individuais. Pretendeu-se analisar também a crise hermenêutica gerada por essa atuação, já que em muitos casos se impõe voluntarismo do julgador em disparidade com o sistema jurídico brasileiro. A análise teve como arrimo a doutrina a respeito da jurisdição constitucional (dedução) e algumas decisões do STF (indução).

Palavras-chave: Judicialização da política. Intervenção judicial. Crise hermenêutica.

1. ESTRUTURA, DIZER CONSTITUCIONAL E O CRIACIONISMO JUDICIAL:

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988 reinaugurou no país o modelo democrático, o que renovou a esperança do país de, enfim, depois de quinhentos anos ter, de fato, um modelo democrático sólido.

---

312 Doutor pelo programa de filosofia e metodologia das ciências da UFscar, Professor doutor do Curso de Direito e mestrado da UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto, advogado.

II Congresso_Livro.indb 519 28/08/2018 12:44:24

Sua estrutura fundamental foi inspirada no modelo constitucional clássico, inaugurado no ocidente a partir do fim do século XVIII[313], e nas atuais constituições portuguesa e espanhola. Sua arquitetura fundamental lastrea-se na tripartição horizontal dos poderes, como também no modelo federativo de índole norte-americana, com a sufragação da autonomia dos entes federados. Em complemento de seu conteúdo basilar, trouxe a previsão dos direitos fundamentais dos indivíduos, com destaque especial para os direitos individuais previstos no seu artigo quinto. Aliás, pela primeira vez na história constitucional brasileira, os direitos fundamentais antecederam, no corpo da constituição, a organização do Estado, como se houvesse uma indicação da primazia do indivíduo sobre o todo, como também o apontamento para o fato de que uma sociedade tem origem na vontade de seus membros, nos remetendo às teses contratualistas.

A estrutura arquitetônica essencial da Constituição pode ser dessumida dos parâmetros que ela própria elege como imutáveis em seu art. 60, § 4.º, com a proibição de alteração por meio de reforma constitucional.

Dentre os direitos individuais, elegeu o princípio da inafastabilidade da jurisdição, especialmente para extirpar a impossibilidade de manuseio do *habeas corpus* em determinadas situações, que eram elencadas no ordenamento constitucional anterior, bem como para suprimir cláusulas de jurisdição condicionada[314] ou de via administrativa de curso forçado, também existentes anteriormente em nível constitucional[315].

Com isso, trouxe para a competência jurisdicional a possibilidade de conhecimento de quase todas as questões da vida, transformando o judiciário brasileiro num verdadeiro "buraco negro", que pra dentro de si tudo atrai! E, aliada a este fato, temos a regra de que as decisões judiciais tendem a definitividade (praeclusio maxima), ou seja, a autoridade e impositividade das decisões judiciais são inarredáveis. Com isso o judiciário é capaz de dar a "última palavra" em quase todas as questões conflituosas da vida.

---

313 Sem desconsiderar as fortes raízes constitucionais que já existiam na Inglaterra no final do século XVII.

314 Com a exceção feita no art. 217, CF.

315 *Art. 5.º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*
(...)
XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;
(...)

II Congresso_Livro.indb 520 28/08/2018 12:44:24

Houve também o elastecimento das competências do Supremo Tribunal Federal, conforme se infere do art. 102 da mesma Constituição. Ganhou especial relevo o controle concentrado de constitucionalidade, com o incremento de novas ações diretas, como a ação direita de inconstitucionalidade por omissão, a arguição de descumprimento de preceito fundamental e a ação declaratória de constitucionalidade – esta introduzida por meio de emenda –, além da representação de inconstitucionalidade então existente, transmudada em ação direta de inconstitucionalidade – ADI genérica.

Na regulamentação do controle concentrado, a legislação infraconstitucional, trouxa a previsão da interpretação conforme a constituição, a declaração de nulidade parcial sem redução de texto, bem como a possibilidade de manipulação temporal dos efeitos do *decisum*[316]. Técnicas de julgamento, inclusive, sem previsão constitucional!

Diante deste panorama constitucional e com as sucessivas crises "políticas" por que tem passado o Brasil, o poder judiciário é concitado, cada vez mais, a tomar decisões sobre matérias que historicamente eram estranhas ao seu conhecimento, tais como questões inerentes a saúde e a política. Ao ponto de se pensar, hoje, numa possível judicialização da saúde, da política[317] e, de modo geral, das relações sociais[318].

São vários os exemplos de invasão judicial no campo da política, tais como a decisão do STF sobre o rito do *impeachment* – arguição de descumprimento fundamental número 378[319] – decisão tomada durante o processo de cassação da ex-presidente Dilma Roussef. O STF vem alargando, jurisprudencialmente, suas atribuições, lembramos que em outra oportunidade recente, o STF, quando do processo de cassação do ex-presidente Collor, se absteve de tomar algumas decisões ao argumento de que as mesmas eram

316 Leis 9.868/99, arts. 27 e 28, p. único e lei 9.882/99, art. 11.

317 Se tudo é política, nada é política; quando nos referimos a judicialização da política, nos referimos a decisões judiciais que invadem o campo de competência dos dois outros poderes, angariando pra si, decisões que por determinação constitucional caberiam ao executivo ou ao legislativo.

318 VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palácios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. *A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil.* Rio de Janeiro: Revan, 1999.

319 "Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PROCESSO DE IMPEACHMENT. DEFINIÇÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO RITO PREVISTO NA LEI Nº 1.079/1950. CABIMENTO DA AÇÃO E CONCESSÃO DE MEDIDAS CAUTELARES."

II Congresso_Livro.indb 521 28/08/2018 12:44:24

questões *interna corporis* do Senado Federal[320]. Por exercer verdadeiro poder moderador, que tem papel de mediar eventuais conflitos entre os poderes, inclusive com ele próprio, o judiciário, para evitar invadir âmbitos competenciais que não são seus, deveria se autorestringir (*self-restraint*). Não há quem controle quem nos controla!

Há casos em que o STF tem julgado para além do âmbito de possibilidades abertas pela Constituição. Pode-se citar a prisão de parlamentares ou seu afastamento do cargo, como no caso Delcídio do Amaral[321], Eduardo Cunha[322] e Aécio Neves[323]. A lassidão das decisões do STF quanto ao respeito ao texto e à própria "vontade"[324] da constituição, em alguns casos é flagrante. Veja, por exemplo, que a prisão de parlamentares federais, bem como seu afastamento do respectivo cargo, tem regramento rígido, não admitindo exceções casuais[325]. O afastamento do parlamentar de suas funções, deveria ter como parâmetro decisório e competencial as regras inerentes à perda do mandato, afigurando-se excessiva a intervenção do judiciário quando há

320 Referência ao mandado de segurança 21.689-DF, ocasião em que, mediante a renúncia do então Presidente da República, quando já instaurado o processo de *impeachment,* o STF deixou de conceder a ordem para ao trancamento do processo, com a proibição de sua cassação e perda dos direitos políticos, atribuindo esta decisão ao Senado Federal.

321 Ação cautelar 4.039, na qual a turma referendou a decisão do relator e manteve a prisão de senador e seu afastamento do cargo.

322 Ação cautelar 4.070, STF.

323 Ação 4.327, STF.

324 HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição.* Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Safe, 1991.

325 A prisão cautelar de parlamentar encontra apenas uma exceção no texto da Constituição:
Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 35, de 2001)
(...)
§ 2.º *Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.* (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 35, de 2001).

II Congresso_Livro.indb 522 28/08/2018 12:44:24

expressa vedação constitucional[326]. Ora, se a perda do mandato demanda decisão judicial transitada em julgado, com o exaurimento das vias jurisdicionais e posterior referendo da casa respectiva, interpretação no sentido de que cabe seu afastamento cautelar soa como excesso hermenêutico, ou como recriação do texto constitucional, como mutação ilegítima da própria Constituição.

O princípio da inafastabilidade da jurisdição encontra seus contornos de possibilidade na própria Constituição, ou seja, só está afeto a decisão judicial matérias que a própria que ela não exclui do judiciário, quando, por exemplo, especifica competência de outro dos poderes para a decisão. Como também está excluído de apreciação do judiciário todas as questões eminentemente individuais, questões que se põe na esfera exclusiva do indivíduo e que não podem sofre invasão de quaisquer dos poderes do Estado. Este o sentido da expressão invioláveis contida no *caput* do art. 5.º da Constituição Federal de 1.988[327].

A diversidade de casos e situações é abundante. Veja-se o caso da suspensão da medida provisória 805/2.017, pela qual o Presidente da República, diante do alargado *déficit* nos cofres públicos, adiava aumento aos funcionários públicos federais[328]. Nesse caso, o STF, por decisão monocrática de um de seus ministros, interveio na programação orçamentária de todo um ano pretendida pelo executivo.

Para que não fique enfadonha nossa argumentação, limitamo-nos a citar, por fim, decisão do E. STF, que reconhece a possibilidade de prisão do condenado em segunda instância, por tribunal colegiado, antes do trânsito em

---

326 *Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:*
(...)
VI – que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.
(...)
§ 2.º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.
(...)

327 SILVEIRA, Ricardo dos Reis e SILVA, Juvência da Silva. *O INÍCIO DA CONCEPÇÃO DOS DIREITOS INALIENÁVEIS NO LEVIATÃ DE THOMAS HOBBES,* XXIV Encontro Nacional do CONPEDI – UFS, disponível em: https://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/3a01aj5a/n15s6yf2cN7KF4M8, acesso em 18-07-2.018.

328 Ação direta de inconstitucionalidade 5.809, STF.

II Congresso_Livro.indb 523 28/08/2018 12:44:24

julgado da decisão[329]. A interpretação dada destoa tanto do texto constitucional[330], como também das regras legais infraconstitucionais[331]. Claro que esta decisão, ao ser utilizada no caso Lula, o retira do páreo eleitoral, de modo a afetar gravemente o quadro eleitoral brasileiro.

Os abusos na interpretação das regras constitucionais não tem passado despercebido na doutrina[332].

Apesar da dificuldade hermenêutica de interpretação e aplicação das regras de direito, os casos citados apontam para um apartamento entre a decisão judicial e a *mens legis.*

2. LINEAMENTO DO DIZER JUDICIAL, A DIFÍCIL MISSÃO DE DAR A ÚLTIMA PALAVRA

A palavra escrita, enquanto reprodução do pensamento, não atinge a abrangência do pensar. Há quase uma inviabilidade absoluta em se reproduzir em textos a extensão do pensamento. Como também há impossibilidade do texto legal, que tenta recortar uma fatia da vida social e regrá-la, de abranger todas as hipóteses possíveis, os detalhes, o diferente fático que surge em

329 Habeas corpus n.º 126292: "Ementa: CONSTITUCIONAL. HABEAS CORPUS. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA (CF, ART. 5.º, LVII). SENTENÇA PENAL CONDENATÓRIA CONFIRMADA POR TRIBUNAL DE SEGUNDO GRAU DE JURISDIÇÃO. EXECUÇÃO PROVISÓRIA. POSSIBILIDADE. 1. A execução provisória de acórdão penal condenatório proferido em grau de apelação, ainda que sujeito a recurso especial ou extraordinário, não compromete o princípio constitucional da presunção de inocência afirmado pelo artigo 5.º, inciso LVII da Constituição Federal. 2. Habeas corpus denegado", e ações declaratórias de constitucionalidade n.º 43 e 44, STF.

330 Constituição Federal de 1.988, art. 5.º, (...) "LVII – ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória".

331 Código de Processo Penal, "Art. 283. Ninguém poderá ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, em decorrência de sentença condenatória transitada em julgado ou, no curso da investigação ou do processo, em virtude de prisão temporária ou prisão preventiva. (Redação dada pela Lei n.º 12.403, de 2011)." A lei de execuções penais tem disposição semelhante, lei federal 7.210\84, "Art. 105. Transitando em julgado a sentença que aplicar pena privativa de liberdade, se o réu estiver ou vier a ser preso, o Juiz ordenará a expedição de guia de recolhimento para a execução".

332 SILVA, Virgílio Afonso. "Interpretação conforme a constituição: entre trivialidade e concentração judicial". *Revista de Direito da GV,* V. 2 N. 1 | P. 191 – 210 | JAN-JUN 2006. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/viewFile/35221/34021. Acesso em 19-07-2018.

II Congresso_Livro.indb 524 28/08/2018 12:44:24

comparação com o texto da norma. A polissemia das palavras é outro problema, como é também problemático a existência de lacunas.

À frente da norma posta, surgem as tentativas metodológicas de desvelar o seu sentido, quando de sua aplicação ao caso concreto, por vezes busca-se verificar a vontade objetiva da norma, o conteúdo que se extrai da estreiteza de suas palavras, outras vezes afere-se a pretensão subjetiva do legislador – sistemática, histórica da regulação, sentido, finalidade, *telos, ratio* da norma –, como se a interpretação consistisse na mera assimilação e reprodução "de uma vontade" (objetiva ou subjetiva), anterior e definitivamente posta. A metodologia tradicional encontra problemas.

Conforme pondera Hesse, a aplicação da norma não é um processo de mera subsunção: "*conforme o objeto, pode a interpretação sempre só limitadamente ser uma assimilação e, de todos, não pode ser subsunção. Ela deve, antes, partir disto, que seu objeto não existe já realmente*"[333]. Não é mera subsunção do fato à norma porque toda interpretação, enquanto aplicação, revela um processo criador, mas com estrita vinculação à norma. De outro modo, ou sob outro viés, subverter-se-ia a organização competencial fixada na constituição, arvorando-se o judiciário em criador de normas.

No início do século XX, por forte influência de Kelsen, na verificação de conformação das normas à constituição, a jurisdição apenas poderia passar um olhar de constatação sobre o caso submetido, mas não por um juízo de valor, do tipo justo/injusto, numa consideração francamente positivista. Em relação a jurisdição constitucional, admitia-se seu funcionamento apenas enquanto legislador negativo:

> *A anulação de uma lei se produz essencialmente como aplicação das normas da Constituição. A livre criação que caracteriza a legislação está aqui quase totalmente ausente. Enquanto o legislador só está preso pela Constituição no que concerne a seu procedimento – e, de forma totalmente excepcional, no que concerne ao conteúdo das leis que deve evitar, e mesmo assim por princípios ou diretivas gerais –, a atividade do legislador negativo, da jurisdição constitucional é absolutamente determinada pela Constituição*[334].

---

333 HESSE, Korand. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha.* Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre-RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 1.998, p. 56.

334 KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional***.** Tradução de Alexandre Krug. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 153.

II Congresso_Livro.indb 525 28/08/2018 12:44:24

Essa visão estreita de atuação da jurisdição constitucional já não se admite, mesmo porque, a constituição encerra regras que fazem transitar a política para o jurídico, de modo que na interpretação e aplicação da constituição, a decisão judicial, inevitavelmente, mostra-se carregada de conteúdo político.

Conforme lições de Habermas,

> *Quando se entende a Constituição como interpretação e configuração de um sistema de direitos que faz valer o nexo interno entre autonomia pública e privada, é bem vinda uma jurisprudência constitucional ofensiva (offensiv) em casos nos quais se trata da imposição do procedimento democrático e da forma deliberativa de formação política da opinião e da vontade: Tal jurisprudência é até exigida normativamente*[335].

O que não se pode admitir é que o STF e o judiciário de modo geral, atuem de forma solipsista, ao alvedrio da constituição, com a manifestação mais de ideologias pessoais do que de conteúdo jurídico. O conteúdo jurídico, que nos faz reportar às fontes do direito, não se encerra na letra da norma, mas se insere no momento história construído pelo mundo da cultura jurídica.

A hermenêutica é atividade de compreensão, pela qual se atribui sentido e se gera comandos decisórios, para que seja legítima, não pode se aferrar em sentimentos pessoais ou no querer do julgador, mas exige reflexão e realização do processo de compreensão do direito em sua inteireza, que "pressupõe uma inserção no processo de transmissão da tradição"[336].

Em se tratando de interpretar normas constitucionais, por serem normas de menor densidade normativa, de maior abertura semântica, há, por certo, maior liberdade de interpretação, mas a primeira determinante a ser seguida é o próprio texto da norma. O primeiro passo no processo de interpretação é o próprio conteúdo sintático/semântico do texto da lei. Não é o único, mas é exigível a tentativa de sua verificação, para que não haja rupturas constitucionais ilegítimas, com o desvirtuamento da jurisdição constitucional e o arvoramento do STF e do judiciário em constituinte originário.

A atividade de interpretar a constituição é ampla, se dá no dia a dia da sociedade política, como quando o parlamento discute e vota um projeto de lei, com a própria atualização da constituição. De modo que o processo de interpretação

---

335 HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia. Entre faticidade e validade.* Trad. Flávio Bueno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997, p. 346.

336 STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise, uma exploração hermenêutica da construção do Direito.* Porto Alegre, livraria do advogado, 6.ª edição, 2005, p. 209.

II Congresso_Livro.indb 526 28/08/2018 12:44:25

da constituição deve ser tido em seu sentido estrito, ou seja, apenas se dá, autenticamente, quando surge um problema ou uma dúvida constitucional. Conforme os ensinamentos de Canotilho, mesmo na utilização de técnicas como a interpretação conforme, em casos de normas polissémicas ou plurissignificativas, deve dar-se preferência à interpretação que lhe dê sentido em conformidade com a constituição. 1-) não pode ser dada interpretação contrária ao texto constitucional; 2-) deve-se, ao máximo, primar pela *conservação da norma*, e,; 3-) não pode ser desrespeitado o texto da norma questionada[337]. Ater-se a "vontade da constituição" é imprescindível para uma interpretação legítima, no processo de realização da constituição deve ser estabelecido um jogo dialético entre a norma constitucional e o caso concreto "*...não é discricional se ela é obtida com vista à ordem constitucional concreta e, em contínuo dar e tomar, confirmada e corrigida pela prática do caso concreto"* [338].

Vale lembrar que "o fato da última palavra acerca da interpretação da Constituição ser do Judiciário não o transforma no único – nem no principal – foro de debate e de reconhecimento da vontade constitucional a cada tempo."[339].

Mas, o próprio Barroso, agora ministro do STF, não tem seguido o direcionamento que ele próprio propôs. Veja-se, por exemplo, que no julgamento do *habeas corpus* 152.752 – STF, ele se afasta dos comandos tanto constitucionais, como legais acima epigrafados em nota de rodapé. Discutia-se, no caso, a possibilidade de prisão automática do réu após a confirmação da sentença condenatória em segunda grau de jurisdição. Seu voto, nesse julgamento, descamba para um voluntarismo ou solipsismo judicial, ao ponto de encerrar ideologias pessoais apartadas da vontade da Constituição e da legislação em vigor. É claro que há fundamentos jurídicos no voto, mas a questão é: o direito deixa-se manipular ao ponto de se julgar *contra legem*?!

No caso em telado, o ministro afirmou que a prisão demanda apenas decisão fundamentada da autoridade judicial, como prevê o art. 5.º, LXI da Constituição *"ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente"*. No entanto, houve criacionismo judicial por meio de argumentação díspare ou afastada do sistema. Sim, pois, no sistema brasileiro há duas formas de prisão, aquela que decorre

337 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição.* Coimbra, 7.ª edição, Almedina, p. 1220 e ss..

338 HESSE, Korand, op. citada, p. 63.

339 BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, democracia e supremacia judicial: Direito e política no Brasil contemporâneo. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência.* 7.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 396.

II Congresso_Livro.indb 527 28/08/2018 12:44:25

da sentença condenatória transitada em julgada ou a prisão cautelar – em flagrante, provisória e preventiva –, ambas disciplinadas pela legislação processual penal. Não há previsão de prisão em decorrência de julgamento em segunda instância, por órgão colegiado, antes do trânsito em julgado! Ao se referendar essa possibilidade de prisão, nega-se tanto o sentido da constituição, como da legislação em vigor. De modo que a prisão pode ocorrer, mas por fundamentos outros que não aqueles em debate na situação. Ampliou-se ilegitimamente o objeto do processo, extraviou-se da discussão inicialmente posta, com a imposição de vontade do julgador.

Essa e outras decisões do STF, como inúmeras outras decisões judiciais no Brasil, nos remete a um dizer de Rousseau, "quando se fixa a vontade, como se sabe, as razões abundam".

BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, democracia e supremacia judicial: Direito e política no Brasil contemporâneo. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência.* 7.ª ed., São Paulo: Saraiva, 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes**.** *Direito constitucional e teoria da constituição.* Coimbra, 7.ª edição, Almedina.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia. Entre faticidade e validade.* Trad. Flávio Bueno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição.* Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Safe, 1991.

HESSE, Korand. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha.* Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre-RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 1.998.

KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional.* Tradução de Alexandre Krug. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SILVA, Virgílio Afonso. "Interpretação conforme a constituição: entre trivialidade e concentração judicial"**.** *Revista de Direito da GV,* V. 2 N. 1 | P. 191 – 210 | JAN-JUN 2006. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/viewFile/35221/34021. Acesso em 19-07-2018.

SILVEIRA, Ricardo dos Reis e SILVA, Juvência da Silva. "O Início da Concepção dos Direitos Inalienáveis no Leviatã de Thomas Hobbes"*, XXIV Encontro Nacional do CONPEDI* – UFS, disponível em: https://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/3a01aj5a/n15s6yf2cN7KF4M8, acesso em 18-07-2.018.

STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise, uma exploração hermenêutica da construção do Direito.* Porto Alegre, livraria do advogado, 6.ª edição, 2005.

II Congresso_Livro.indb 528 28/08/2018 12:44:25

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palácios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. *A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil.* Rio de Janeiro: Revan, 1999.

II Congresso_Livro.indb 529 28/08/2018 12:44:25

RESPONSABILIDADE SOCIAL DO II CIAIS

Neste II Congresso Ibero Americano de Intervenção Social com sub-tema dos Direitos Sociais e Exclusão, a organização escolheu a Associação Bagos d'Ouro como forma de responsabilidade social. Para vosso conhecimento, ficam os dados da associação:

- A Associação Bagos d'Ouro é uma IPSS constituída em 2010 e que se dedica à promoção da Educação de crianças e jovens que vivem em situação de carência económica, na região do Douro (trabalhamos nos concelhos de **Alijó, Armamar, Murça, Sabrosa, São João da Pesqueira e Tabuaço**), como forma de inclusão social no território.
- A Bagos d'Ouro acompanha diretamente o percurso educativo e pessoal de mais de 150 crianças e jovens e respetivas famílias, apoiando um total de cerca de 300 pessoas.

  Acompanhamos o percurso escolar de cada criança e jovem, até à sua integração na vida ativa, proporcionando-lhes as oportunidades educativas necessárias para promover o sucesso escolar e evitar o abandono escolar precoce (www.bagosdouro.com).
- Com um compromisso a longo prazo e uma estratégia de proximidade, desenvolvemos um trabalho personalizado junto de cada aluno, designadamente através de encontros quinzenais em escola e de visitas domiciliárias bi-mensais, e onde crianças, jovens e seus pais são responsabilizados e chamados na definição dos objetivos e do trabalho para os alcançar.
- Trabalhamos diretamente com pais, professores, voluntários e parceiros sociais locais, todos eles agentes imprescindíveis neste processo.

II Congresso_Livro.indb 531 28/08/2018 12:44:25

- A educação está no centro de toda a ação da Bagos d'Ouro. Acreditamos que só a Educação permitirá criar oportunidades, inverter o ciclo de pobreza e promover a inclusão social na região do Douro.
- Desde 2010 que trabalhamos para criar um ambiente de aprendizagem favorável que integre os 4 eixos de intervenção: a criança/jovem, a família, a escola e a comunidade.

Através dos indicadores definidos é possível aferir o impacto da nossa ação. No ano letivo 2016/17 obtivemos:

- 84% de taxa de sucesso escolar
- 56% das crianças e jovens obtiveram rendimento escolar entre Bom, Muito Bom e Excecional

Para que as Grainhas de hoje sejam os Bagos d'Ouro de amanhã!

II Congresso_Livro.indb 532 28/08/2018 12:44:25

MARTINS, Manuel Gonçalves (2012), *Êxitos, Fracassos e Exigências em Produções Científicas Realizadas*, Porto.

MARTINS, Manuel Gonçalves (2013), P*ortugal e a Sociedade Internacional – Reflexões*, Porto.

QUINTANILHA A. (2017), *A Universidade Livre de Coimbra – Discurso Pronunciado na sua Sessão Inaugural*, Carviçais.

AA.VV. (2017), *Democracia, Promessas, Utopias e (Des)ilusões: Dilemas e Disputas nas Arenas Públicas*, Carviçais.

AA.VV. (2017), *I Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social – Cidadania e Direitos Humanos,* Carviçais.

NUNES, Berta (2018), *O Saber Médico do Povo*, Carviçais.

II Congresso_Livro.indb 534 28/08/2018 12:44:25