Revista

CONVERGÊNCIAS:

Família & Políticas Públicas



Volume 4

Impactos Climáticos, equidade e coesão social

Expediente vol. 04 2024/2025

REVISTA CONVERGÊNCIAS: FAMÍLIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS – RCFPP

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO – UNIFESP

Reitora: Raiane Patrícia Severino Assumpção
Pró-Reitora de Administração: Elaine Damasceno
Pró-Reitor de Assuntos Estudantis: Anderson da Silva Rosa
Pró-Reitora de Extensão e Cultura: Débora Galvani
Pró-Reitor de Gestão com Pessoas: Elaine Damasceno
Pró-Reitoria de Planejamento: Juliana Garcia Cespedes
Pró-Reitora de Graduação: Ana Maria Santos Gouw
Pró-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa: Fernando Atique

ESCOLA PAULISTA DE ENFERMAGEM – EPE
Diretora: Janine Schirmer

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR EM SAÚDE – CEDESS:
Coordenadora: Sylvia Helena de Souza Batista

PPG ENSINO EM CIÊNCIAS DA SAÚDE – MESTRADO PROFISSIONAL
Coordenadora: Profa. Dra. Rosângela Soares Chriguer
Vice-Coordenador: Profa. Dra. Maria Cristina Mazzaia

CONSELHO EDITORIAL
Alice Dianezi Gambardella (Pontifícia Universidade Católica de Sâo Paulo – PUC-SP), Andrea Ribeiro da Costa (Universidade Federal do Pará – UFPA), Antonia Picornell-Lucas (Universidad de Salamanca – Espanha), Antonio Miguel Vieira Monteiro (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE), Eucaris Olaya (Universidad Nacional de Colombia), Kana Matsuo - (Faculty of Humanities and Social Sciences Tokyo Metropolitan University - TMU and Japan Women's University - Japan), Juana Eugenia Arias Rojas (Universidad Autonoma de Chile), Maria Angelica Souza Ribeiro (Universidade de São Paulo – USP), Maria de Jesus Assunção e Silva (Universidade Federal de Piauí – UFPI), Marinalva de Sousa Conserva (Universidade Federal da Paraíba –UFPB), Maria Liduina de Oliveira e Silva (Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP), Miguel Edgardo Vicente Trotta (Universidad Nacional de Lanus– Argentina), Moises Gustavo Garcia Jimenez (Universidad Nacional Mayor de San Marcos – Peru), Nildo Alves Batista (Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP), Wendy Coxshall (Liverpool Hope University – Inglaterra)

Editores Associados

IRACILDA ALVES BRAGA - Departamento de Serviço Social e Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, UFPI. Teresina, Piauí, Brasil.
Lattes: http://lattes.cnpq.br/7992124966013124
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2533-4205
E-mail: iracildabraga@ufpi.edu.br

MARIA DO ROSARIO DE FATIMA E SILVA - Professora do departamento de serviço social/programa de pós-graduação em políticas públicas da Universidade Federal do Piauí - UFPI - Brasil.
ORCID: https:orcid.org/0000-0001-8046-3053
E-mail: mrosariofat@gmail.com.

MAURICÉIA LÍGIA NEVES DA COSTA CARNEIRO - Departamento de Serviço Social e Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, Brasil.
ORCID: https://orcid.org/0009-0000-1074-9048
E-mail: mmnevesdacosta@ufpi.edu.br

Editora/Diretora Editorial/Organizadora/ Coordenadora Técnico Pedagógico:

Ana Rojas Acosta - Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) - Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde - CEDESS, SP, Brasil.
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1474-0715
Lattes: http://lattes.cnpq.br/4761034356311819
E-mail: ana.rojas@unifesp.br

Assistente Editorial

Patricia Lima Dubeux Abensur- Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde da Universidade Federal de São Paulo - Unifesp.
Lattes: http://lattes.cnpq.br/7694702626811986
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0454-6863
E-mail: patricia.abensur@unifesp.br

Diagramador e Design gráfico
Luís A. Garcia - luisgarciarojas0612@gmail.com

FICHA CATALOGRÁFICA

Revista Convergências: Famílias e Políticas Públicas – RIFPP [recurso eletrônico] IMPACTOS CLIMÁTICOS, EQUIDADE E COESÃO SOCIAL / Organização de Ana Rojas Acosta. – 4. ed. -- São Paulo [SP]: Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde (CEDESS), 2024. 132p. (Revista Convergências: Famílias e políticas publicas; v.4).ISSN 2966-1390
Revista Convergências: Famílias e Políticas Publicas – RCFPP. I. Ana Rojas Acosta (org.) II. (org.) III. Bibliotecária Daianny Seoni de Oliveira – CRB8 7469 - Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde (CEDESS) Escola Paulista de Enfermagem (EPE)
Palavras chaves: Mudanças climáticas; Equidade; Coesão social; Políticas públicas; Sustentabilidade

Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde/CEDESS
Rua Pedro de Toledo, 859 • Vila Clementino • CEP 04039-032
Tel. (11) 5576.4874 http://www2.unifesp.br/centros/cedess/e-mail: cedess@unifesp.br.

Esta publicação se realiza com patrocínio:
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES.

SUMÁRIO / TABLE OF CONTENTS
Revista Convergências: Famílias e Políticas Públicas
v. 4, n. 4 (ano 2024-2025)
Dossiê: Impactos Climáticos, Equidade e Coesão Social

PARTE I: Impactos Climáticos, Equidade e Coesão Social

Artigos / Articles

1. Intersetorialidade na governança: caminho para aumento da eficiência nas ações de Redução de Riscos de Desastres (RRD) - Alice D. Gambardella. Convergências, 4(4), 01–12.
https://doi.org/10.34024/c.2024.4.18956

2. Uma jornada por lugares de pertencimento. Simona, Paladino. Convergências, 4(4), 1–13.
https://doi.org/10.34024/c.2024.4.19597

3. Ecossistema da avaliação nas organizações comunitárias em Quebec (Canadá). Sonia Tello-Rozas; Maude Léonard. Convergências, 4(4), 1–17.
https://doi.org/10.34024/c.2024.4.20220

4. Análise da proteção social básica no município de Mariana/MG na década do rompimento da barragem de Fundão e da pandemia de COVID-19. Sarah Oliveira Gomes; Aloisio Lélis de Paula
Convergências, 4(4), 1–15. https://doi.org/10.34024/c.2024.4.19937

5. Políticas públicas para personas mayores en Chile: percepciones, edadismo y retos para una ciudadanía inclusiva. Juana Eugenia Arias Rojas; Berta Sepúlveda Gálvez. Convergências, 4(4), 1–15.
https://doi.org/10.34024/2aytqb44

PARTE 2: Resumo expandido / Extended Abstracts

6. Ferramentas educativas para a população em situação de rua: abordagem do Consultório na Rua. Ana Carolina Farto Agapito; Ana Rojas Acosta. Convergências, 4(4), 1–7.
https://doi.org/10.34024/c.2024.4.19145

7. Aprimoramento da inspeção sanitária em farmácias de manipulação: melhoria da qualidade e eficiência na fiscalização e regulação. Priscila Pizzi Herrero Marins; Ana Rojas Acosta. Convergências, 4(4), 1–7.
https://doi.org/10.34024/c.2024.4.19176

PARTE 3: Práticas interventivas / Relatos de experiência

8. Paulo Freire na prática: relato de experiência no curso de extensão do NEF – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão de Famílias e Políticas Públicas. Patricia Lima Dubeux Abensur; Cláudia dos Santos Almeida; Karolyne Dantas Souza. Convergências, 4(4), 01–11.
https://doi.org/10.34024/c.2024.4.19531

PARTE 4: Entrevista / Interview

9. Entrevista com o Dr. Tatsuru Akimoto: o novo horizonte do Serviço Social Internacional na era global. Kana Matsuo. Convergências, 4(4), 1–5.
https://doi.org/10.34024/c.2024.4.19780

SOBRE OS AUTORES

ALICE DIANEZI GAMBARDELLA
Socióloga, mestre e doutora em Serviço Social, Políticas Sociais e Movimentos Sociais pela PUC/SP. Pos-doutora pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB e Docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB e Ensino das Ciências em Saúde da Universidade Federal de São Paulo, Brasil. Lattes: https://lattes.cnpq.br/7716352580252687 E-mail: alicedigam@gmail.com Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4222-1269

ALOISIO LÉLIS DE PAULA
Doutor em Desastres Naturais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) em parceria com o Cemaden (2023), mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF, 2009) e graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Braz Cubas (1998). E-mail: aloisiolelis@gmail.com - ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7204-4537

ANA CAROLINA FARTO AGAPITO
Terapeuta Ocupacional. Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Ensino em Ciência da Saúde, Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde, Universidade Federal de São Paulo - São Paulo. Email: acfagapito@unifesp.br – ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7078-2579

ANA ROJAS ACOSTA
Assistente Social, Mestre, Doutora e Pos-doutora pela Pontifícia Universidade Católica São Paulo - Docente do Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde – CEDESS da Universidade Federal São Paulo. Bolsista Produtividade CNPq -Pq2. E-mail: ana.rojas@unifesp.br ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1 474-0715

BERTA SEPÚLVEDA GÁLVEZ
Assistente Social, Doutoranda em Pesquisa Gerontológica pela Universidade Maimónides, Argentina. Docente da Universidad Autónoma de Chile. E-mail: bsepulvedag@uautonoma.cl – ORCID https://orcid.org/0000-0002-3660-3570

CLÁUDIA DOS SANTOS ALMEIDA
Doutor em Educação e Currículo (PUC-SP), mestre em Práticas Educativas (UNINOVE), e especializado em Educação a Distância (Claretiano). Graduado em Design de Mídia Digital (Impacta) e Ciências Contábeis (UNICASTELO). Assistente no CEDESS da Universidade Federal de São Paul. Email: almeida@unifesp.br - ORCID https://orcid.org/0000-0001-8999-9671

JUANA EUGENIA ARIAS ROJAS,
Licenciada em Serviço Social pela Universidade do Chile, Mestre e Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil, docente aposentada da Universidad Autónoma de Chile. E-mail: jeugeniarias@gmail.com - ORCID https://orcid.org/0009-0001-7311-0919

KANA MATSUO
Senior Researcher at Asian Research Institute for International Socia Work –Japan. EMAIL: kana.matsuo@u.shukutoku.ac.jp - ORCID: Work https://orcid.org/0000-0002-5162-0555

KAROLYNE DANTAS SOUZA
Especialização em Enfermagem em Saúde Pública pela Universidade Federal de São Paulo, São Paulo-SP, Brasil. Email. karolyne.dantas@unifesp.br - ORCID https://orcid.org/0000-0003-2821-6041

MAUDE LÉONARD
PhD, École des Sciences de la Gestion, Université du Québec à Montréal (ESG UQAM), Montréal – Canadá. Email: leonard.maude@uqam.ca – ORCID https://orcid.org/0009-0007-1246-0791

PATRICIA LIMA DUBEUX ABENSUR
Doutora e mestea em Educação (PUC-SP), com graduação em Pedagogia (UFPE) e Ciência da Computação (UNICAP). Técnica em Assuntos Educacionais no CEDESS/UNIFESP. Email: patricia.abensur@unifesp.br – ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0454-6863

PRISCILA PIZZI HERRERO MARINS
Farmacêutica, Mestre no Ensino das Ciências em Saúde pelo Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde, Universidade Federal de São Paulo. Email: phpri2013@gmail.com – ORCID: https://orcid.org/0009-0001-3231-9919

SARAH OLIVEIRA GOMES
Mestre em Economia Doméstica pelo Programa de Pós- Graduação em Economia Doméstica: Famílias, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano e Social da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Prefeitura de Mariana/ Minas Gerais, Brasil. E-mail: saraholigomes@gmail.com – ORCID https://orcid.org/0000-0001-9334-9559

SONIA TELLO-ROZAS
PhD, École des Sciences de la Gestion, Université du Québec à Montréal (ESG UQAM), Montréal – Canadá.Email: tello-rozas.sonia@uqam.ca -ORCID https://orcid.org/0009-0007-1246-0791

SIMONA PALLADINO
PhD. Professora Sênior na Liverpool Hope University, Escola de Ciências Sociais, Liverpool, Reino Unido. E-Mail pallads@hope.ac.uk. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1201-4966

EDITORIAL DE ABERTURA

A edição de fechamento de 2024 e 2025 da Revista Convergências: Famílias e Políticas Públicas reafirma nossa missão de promover diálogo crítico, plural e internacional sobre políticas públicas e justiça social. Em um cenário global marcado por mudanças climáticas, desigualdades estruturais e transformações demográficas, torna-se urgente fortalecer redes de pesquisa e práticas que defendam a dignidade humana, a equidade e a democracia.

Nesta edição, reunimos estudos que iluminam desafios contemporâneos — do cuidado às pessoas idosas à proteção social em territórios afetados por desastres, da avaliação comunitária à intersetorialidade na gestão de riscos. Também valorizamos experiências educativas, intervenções no território e o diálogo internacional, refletido em entrevista com referência global no campo do Serviço Social.

Desejamos uma leitura sensível, crítica e inspiradora, fortalecendo pontes entre pesquisa, prática e políticas públicas em defesa da vida e da justiça social.

APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ

O dossiê “Impactos Climáticos, Equidade e Coesão Social” investiga como crises ambientais, sanitárias e sociais atravessam o cotidiano das populações e desafiam os sistemas públicos de proteção e cuidado. Os artigos exploram dimensões diversas:

envelhecimento e cidadania inclusiva
vulnerabilidade social em contextos pós-desastre
avaliação participativa em organizações comunitárias
pertencimento territorial e vínculos sociais
governança e gestão de riscos e desastres

Com abordagens situadas e comparativas, abrangendo Brasil, Chile e Canadá, o dossiê contribui para ampliar repertórios analíticos e fortalecer respostas intersetoriais e territoriais. Acreditamos que os debates aqui apresentados inspiram agentes públicos, pesquisadores e trabalhadores sociais a construir políticas mais equitativas, participativas e ambientalmente conscientes.

NOTA DA EDITORA

Agradecemos às autoras e autores, às avaliadoras e avaliadores e a toda a equipe editorial, técnica e administrativa que torna esta publicação possível. Em tempos de incertezas e desafios éticos e civilizatórios, reafirmamos o compromisso da revista com a ciência pública, crítica, inclusiva e internacionalizada.

Que esta edição contribua para ampliar vozes, conectar saberes e fortalecer a defesa incondicional da vida.

Boa leitura!

Editora-chefe

PARTE I

Impactos Climáticos, Equidade e Coesão Social

ARTIGO ORIGINAL

DOI: https://doi.org/10.34024/c.2024.4.18956

Intersetorialidade na governança: caminho para aumento da eficiência nas ações de Redução de Riscos de Desastres (RRD)

Intersectoral Governance: A Pathway to Increased Efficiency in Disaster Risk Reduction (DRR) Actions

Intersectorialidad en la gobernanza: camino para aumentar la eficiencia en las acciones de Reducción de Riesgos de Desastres (RRD)

Alice Dianezi Gambardella

ORCID 0000-0003-4222-1269

Programa de Pós-graduação em Ensino em Ciência da Saúde, Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde, Universidade Federal de São Paulo - São Paulo. Profa. Colaboradora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa.
a.gambardella@unifesp.br

Resumo: Este artigo explora a importância da intersetorialidade na redução de riscos de desastres (RRD). A análise se concentra nos princípios das políticas públicas, desafios enfrentados e soluções propostas para garantir a eficácia das ações de RRD, com base em marcos internacionais para a redução de risco de desastres (Sendai, 2015), na legislação vigente (PNPDEC, 2012) e no Primeiro Plano Nacional de Proteção e defesa Civil (em consulta pública) delineado no Brasil. Entendeu-se que as relações intersetoriais são estruturantes no ciclo de desastre, mas seu sucesso está fundamentado na capacidade de trocas interdisciplinares entre os diferentes agentes envolvidos. A interconexão entre as áreas do saber são fonte para soluções inovadoras no campo das políticas de proteção social, e tem na inclusão e protagonismo da população vulnerável aos riscos de desastre, os maiores bens para incorporar na tomada de decisão por uma gestão social inclusiva e participativa.

Palavras-chave: Redução de Riscos de Desastres, Intersetorialidade, Políticas Públicas, Governança

Abstract. This article explores the importance of intersectoral approaches in disaster risk reduction (DRR). The analysis focuses on the principles of public policies, the challenges faced, and proposed solutions to ensure the effectiveness of DRR actions, based on international frameworks for disaster risk reduction (Sendai, 2015), current legislation (PNPDEC, 2012), and the First National Plan for Civil Protection and Defense (under public consultation) outlined in Brazil. It is understood that intersectoral relations are foundational in the disaster cycle, but their success is grounded in the ability for interdisciplinary exchanges among the different agents involved. The interconnection between knowledge areas is a source of innovative solutions in the field of social protection policies, with the

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution Non-Commercial, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado.

inclusion and protagonism of the population vulnerable to disaster risks being the greatest assets to incorporate in decision-making for inclusive and participatory social management.

Keywords: Permanent Health Education, Violence Prevention Nucleus, Self-inflicted Violence, Alcohol and Drugs CAPS. Disaster Risk Reduction, Cross-sectoral Approach, Public Policies, Governance

1. INTRODUÇÃO

A administração pública enfrenta o desafio contínuo de desenvolver e implementar políticas que promovam o bem-estar da sociedade e garantam a justiça social. Para alcançar esses objetivos, a administração pública é guiada por um conjunto de princípios fundamentais que orientam a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Estes princípios, que incluem legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, asseguram que as ações governamentais sejam conduzidas de maneira ética, justa e eficiente, promovendo a confiança da sociedade nas instituições públicas.

Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade são pilares essenciais para a construção de uma administração pública eficiente, justa e confiável. A observância rigorosa destes princípios é vital para garantir que as políticas públicas não só cumpram seus objetivos legais, mas também promovam equidade e justiça social. Implementar esses princípios de maneira efetiva contribui significativamente para a redução das desigualdades e para o fortalecimento da democracia.

Neste contexto, a análise crítica fornecida por Pires e Lotta (2019) destaca a importância de se observar esses princípios na prática cotidiana da administração pública. Eles oferecem uma visão aprofundada sobre como a implementação das políticas pode ser aprimorada para promover maior justiça e equidade social, abordando desafios como a tradução de necessidades em ações eficazes, a justificativa e o estabelecimento de prioridades, e a garantia da supremacia do interesse público.

Este artigo explora cada um desses princípios detalhadamente, examinando suas implicações para a implementação de políticas públicas e discutindo como a observância rigorosa pode mitigar desigualdades sociais. Além disso, serão abordados os desafios específicos na implementação de políticas de Redução de Riscos de Desastres (RRD), conforme delineado na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), oferecendo soluções propostas para superar esses desafios e construir comunidades mais resilientes.

2. PRINCÍPIOS DAS POLÍTICAS PÚBICAS

Os princípios das políticas públicas são diretrizes fundamentais que orientam a administração pública na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Estes princípios asseguram que as ações governamentais sejam conduzidas de maneira ética, justa e eficiente, promovendo a confiança da sociedade nas instituições públicas. Entre os principais princípios, destacam-se a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade são pilares fundamentais das políticas públicas. Eles asseguram que a administração pública atue de forma ética, transparente e orientada para o interesse público. A observância rigorosa destes princípios é essencial para a construção de uma administração pública eficiente, justa e confiável, que atenda às necessidades e expectativas da sociedade. Implementar esses

Conver. Fam. E Pol. Pub. *v.04, 1, p.01-12, 2024*
DOI: https://doi.org/10.34024/c.2024.4.18956
e-ISSN: 2966-1390

princípios de maneira efetiva contribui significativamente para a redução das desigualdades e para o fortalecimento da democracia.

A análise crítica fornecida por Pires e Lotta (2019) destaca a importância de se observar esses princípios na prática cotidiana da administração pública, oferecendo uma visão aprofundada sobre como a implementação das políticas pode ser aprimorada para promover maior justiça e equidade social.

Quadro 1. Os princípios da Administração Pública (direta e indireta), CF (1988).

Legalidade	O princípio da legalidade estabelece que a administração pública deve atuar em conformidade com a lei, ou seja, todas as ações e decisões dos agentes públicos devem estar fundamentadas em normas jurídicas preexistentes. Segundo o livro "Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas" do Ipea (2019), a legalidade é essencial para evitar abusos de poder e garantir a proteção dos direitos dos cidadãos. Este princípio impõe que o gestor público só pode fazer o que a lei autoriza, assegurando a previsibilidade e a segurança jurídica nas relações entre o Estado e a sociedade.
Impessoalidade	O princípio da impessoalidade exige que as ações da administração pública sejam realizadas de forma objetiva, sem favoritismos ou discriminações. Este princípio garante que o interesse público prevaleça sobre interesses pessoais ou particulares. No contexto da implementação de políticas públicas, a impessoalidade assegura que os benefícios das políticas sejam distribuídos de forma equitativa, sem privilégios indevidos. A impessoalidade é fundamental para a legitimidade das políticas públicas, pois evita a utilização da máquina pública para fins pessoais ou partidários . Segundo a análise de Pires e Lotta (2019), mesmo quando políticas públicas são desenhadas com a intenção de reduzir desigualdades, sua implementação pode resultar em discriminação e favorecimento indevido se não forem observados os princípios de impessoalidade e moralidade. Por exemplo, a discricionariedade na aplicação das políticas pode levar a tratamentos desiguais baseados em preconceitos pessoais dos implementadores, o que contraria o princípio de impessoalidade.
Moralidade	O princípio da moralidade impõe que a administração pública observe padrões éticos e morais em suas ações. Este princípio vai além da mera conformidade legal, exigindo que os agentes públicos atuem com probidade, honestidade e lealdade às instituições. De acordo com a análise apresentada no livro, a moralidade administrativa é um componente indispensável para a credibilidade das políticas públicas, pois promove a integridade e a confiança da população nas decisões governamentais. A observância deste princípio é fundamental para a prevenção da corrupção e para a promoção de uma administração pública mais justa e transparente.
Publicidade	O princípio da publicidade estabelece que os atos administrativos devem ser transparentes e acessíveis ao público. A publicidade garante a visibilidade das ações governamentais, permitindo o controle social e a participação cidadã. Este princípio é implementado através da divulgação de informações públicas e do acesso irrestrito aos documentos administrativos, promovendo a *accountability* e a responsividade dos gestores públicos. A publicidade dos atos administrativos é fundamental para a transparência e controle social das políticas públicas. A falta de transparência pode ocultar práticas discriminatórias e ineficiências,

	enquanto a divulgação e o acesso às informações públicas permitem que a sociedade acompanhe e avalie a execução das políticas.
Eficiência, equidade e justiça	A adoção rigorosa dos princípios das políticas públicas não só garante a conformidade legal e ética das ações governamentais, mas também desempenha um papel crucial na promoção da equidade e justiça social. Conforme discutido por Pires e Lotta (2019), a implementação de políticas públicas pode, em algumas situações, reproduzir ou até exacerbar desigualdades sociais existentes. Portanto, a observância rigorosa desses princípios é essencial para mitigar tais riscos e garantir que as políticas públicas cumpram seus objetivos de equidade e justiça.

Fonte: elaboração própria, baseado em Constituição Federal (1988); Pires & Lotta (2019).

2.1 Desafios na Implementação de Políticas de Redução de Riscos de Desastres (RRD) com Base na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)

A implementação de políticas de Redução de Riscos de Desastres, conforme delineado no Marco de Sendai, enfrenta desafios complexos que exigem uma abordagem integrada e colaborativa. Ao abordar esses desafios de maneira sistemática e adotar as soluções propostas, é possível avançar significativamente na construção de comunidades mais resilientes e na redução das vulnerabilidades a desastres.

A implementação de políticas de Redução de Riscos de Desastres, conforme delineado na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), enfrenta desafios complexos que exigem uma abordagem integrada e colaborativa. Ao abordar esses desafios de maneira sistemática e adotar as soluções propostas, é possível avançar significativamente na construção de comunidades mais resilientes e na redução das vulnerabilidades a desastres.

Um dos principais desafios na implementação de políticas de RRD é traduzir as necessidades identificadas em ações públicas eficazes. Isso envolve compreender as vulnerabilidades específicas das comunidades e adaptar as políticas para atender essas necessidades. A falta de dados precisos e atualizados sobre riscos e vulnerabilidades locais dificulta o planejamento e a execução de medidas adequadas. A PNPDEC enfatiza a importância de diagnósticos detalhados e contínuos para orientar as ações de proteção e defesa civil.

Justificar e estabelecer prioridades nas políticas de RRD é outro desafio significativo. Com recursos limitados, é essencial priorizar ações que tenham o maior impacto na redução de riscos. Isso requer uma análise cuidadosa e a criação de mecanismos transparentes para a tomada de decisões, garantindo que as escolhas sejam baseadas em evidências e não em pressões políticas ou econômicas. A PNPDEC destaca a necessidade de um planejamento estratégico que alinhe as prioridades de RRD com os recursos disponíveis e os objetivos de desenvolvimento sustentável.

Garantir a supremacia do interesse público sobre interesses privados e setoriais é um desafio constante. Políticas de desenvolvimento, como a expansão urbana e a construção em áreas de risco, podem ser impulsionadas por interesses econômicos, apesar dos perigos que representam. Assegurar que o interesse público prevaleça exige uma governança forte e mecanismos de fiscalização rigorosos. A PNPDEC reforça a importância de integrar a gestão de riscos de desastres em todas as políticas públicas e setores de desenvolvimento.

Conver. Fam. E Pol. Pub. *v.04, 1, p.01-12, 2024*
DOI: https://doi.org/10.34024/c.2024.4.18956
e-ISSN: 2966-1390

A integração das prioridades de RRD nas agendas setoriais é outro desafio significativo. Políticas de saúde, educação, infraestrutura, entre outras, precisam incorporar considerações de RRD para serem eficazes. A falta de coordenação intersetorial pode levar a esforços fragmentados e ineficazes. A criação de estruturas de governança integradas e a promoção de uma cultura de colaboração entre diferentes setores são essenciais para superar esse desafio. A PNPDEC enfatiza a intersetorialidade como um princípio fundamental para a efetividade das políticas de proteção e defesa civil.

Garantir orçamento adequado, financiamento sustentável e mecanismos de avaliação eficazes são pilares para a implementação bem-sucedida de políticas de RRD. Muitas vezes, os recursos destinados à RRD são insuficientes e dependem de financiamento externo, que pode ser volátil. A falta de sistemas robustos de monitoramento e avaliação dificulta a medição do impacto das políticas e a identificação de áreas para melhoria. A PNPDEC propõe a criação de fundos específicos e incentivos fiscais para garantir a continuidade e a sustentabilidade das ações de RRD.

3. SOLUÇÕES PROPOSTAS

As cinco soluções que trazemos abaixo estão concatenadas com os marcos internacionais para a redução de risco de desastres (Sendai, 2015), com a legislação vigente (PNPDEC, 2012) e com o suposto para o desenho do Primeiro Plano Nacional de Proteção e defesa Civil (em consulta pública).

1. Fortalecer a transdisciplinaridade das equipes envolvidas na Redução de Riscos de Desastres (RRD) é muito importante para abordar a complexidade dos desafios relacionados a desastres. A transdisciplinaridade implica a colaboração entre diferentes disciplinas, como climatologia, sociologia, economia, saúde pública, engenharia e ciência ambiental. Essa abordagem permite uma análise mais completa e holística dos riscos e vulnerabilidades. Promover a transdisciplinaridade nas equipes de RRD é essencial para abordar a complexidade dos riscos de desastres. Equipes diversificadas, com expertise em diferentes áreas, podem desenvolver soluções mais holísticas e eficazes, por isso a PNPDEC incentiva a formação continuada e a capacitação técnica dos profissionais de defesa civil.
    - Formação e Capacitação: Desenvolver programas de formação contínua e capacitação técnica para os profissionais de defesa civil e outras áreas relevantes. Isso inclui workshops, cursos de especialização e treinamentos práticos.
    - Equipes Multidisciplinares: Criar e manter equipes multidisciplinares que trabalhem de forma integrada, compartilhando conhecimentos e experiências. Essas equipes devem incluir especialistas de diversas áreas para assegurar uma abordagem abrangente dos problemas.
    - Parcerias Acadêmicas e Científicas: Estabelecer parcerias com universidades e instituições de pesquisa para promover o intercâmbio de conhecimentos e a colaboração em projetos de pesquisa aplicada.

2. Centralização das Iniciativas Preventivas: Trazer Iniciativas Preventivas para o Centro do Debate. Priorizar iniciativas preventivas na agenda de RRD é essencial para reduzir a vulnerabilidade das comunidades e minimizar os impactos dos desastres. A prevenção é mais eficaz e menos custosa do que as ações de resposta e recuperação pós-desastre. Trazer iniciativas preventivas para o centro do debate é crucial. Isso inclui a

implementação de medidas de mitigação, como a construção de infraestruturas resilientes, a criação de sistemas de alerta precoce e a promoção de práticas agrícolas sustentáveis. A PNPDEC destaca a importância de ações preventivas para reduzir a vulnerabilidade das comunidades.

- Infraestruturas Resilientes: Investir na construção de infraestruturas que sejam resistentes a desastres naturais, como sistemas de drenagem, reforço de edifícios e construção de abrigos seguros.
- Sistemas de Alerta Precoce: Desenvolver e implementar sistemas de alerta precoce eficientes, que possam informar rapidamente a população sobre a iminência de desastres, permitindo que tomem medidas preventivas.
- Educação e Conscientização: Promover campanhas de educação e conscientização para a população sobre os riscos de desastres e as medidas preventivas que podem ser adotadas. Isso inclui programas em escolas, comunidades e meios de comunicação.

3. Busca por Novas Fontes de Financiamento: Buscar Constantemente Alternativas e Novas Fontes de Financiamento é estratégico para dar sustentabilidade financeira das políticas de RRD, fundamental para sua continuidade e eficácia. Buscar alternativas e novas fontes de financiamento pode garantir que os recursos necessários estejam sempre disponíveis.
   - Parcerias Público-Privadas: Estabelecer parcerias com o setor privado para financiar iniciativas de RRD. Empresas podem ser incentivadas a investir em projetos de infraestrutura resiliente e tecnologias de prevenção de desastres.
   - Fundos Internacionais: Explorar oportunidades de financiamento através de fundos internacionais dedicados à RRD, como aqueles oferecidos por organizações multilaterais e ONGs internacionais.
   - Mecanismos Inovadores de Financiamento: Desenvolver e implementar mecanismos inovadores, como seguros paramétricos e títulos de catástrofe, que podem fornecer recursos rapidamente após um desastre.

4. Avaliar para aprimorar. A avaliação contínua das políticas e ações de RRD é essencial para identificar pontos fortes e áreas que necessitam de melhorias. Esse processo de avaliação deve ser sistemático e baseado em indicadores de desempenho claros. A avaliação contínua das políticas de RRD se aplica ao seu aprimoramento. Implementar sistemas robustos de monitoramento e avaliação permite identificar o que funciona e o que precisa ser ajustado, garantindo a eficácia das políticas ao longo do tempo. A PNPDEC sugere a criação de indicadores de desempenho.
   - Monitoramento Contínuo: Estabelecer sistemas robustos de monitoramento que acompanhem a implementação das políticas de RRD e seus impactos ao longo do tempo.
   - Indicadores de Desempenho: Definir e utilizar indicadores de desempenho específicos para medir a eficácia das políticas e ações de RRD. Esses indicadores devem ser claros, mensuráveis e relevantes.
   - Auditorias e Revisões: Realizar auditorias periódicas e revisões independentes das políticas e ações de RRD. Essas auditorias devem fornecer recomendações baseadas em evidências para aprimorar as políticas.

Conver. Fam. E Pol. Pub. *v.04, 1, p.01-12, 2024*
DOI: https://doi.org/10.34024/c.2024.4.18956
e-ISSN: 2966-1390

5. Reformar a estrutura da administração pública para torná-la mais flexível e adaptável é uma solução necessária. Isso envolve a descentralização da tomada de decisões, o fortalecimento das capacidades locais e a promoção de uma cultura de inovação e aprendizagem contínua. A PNPDEC incentiva a descentralização e a participação comunitária como formas de fortalecer a governança em defesa civil. Ademais, torná-la mais flexível e adaptável é uma medida necessária para melhorar a governança em defesa civil e a capacidade de resposta a desastres.
    - Descentralização da Tomada de Decisões: Promover a descentralização, permitindo que decisões importantes sejam tomadas a nível local, onde as necessidades e contextos específicos são melhor compreendidos.
    - Fortalecimento das Capacidades Locais: Investir no fortalecimento das capacidades das administrações locais, fornecendo os recursos e treinamentos necessários para que possam atuar eficazmente na gestão de riscos de desastres.
    - Cultura de Inovação: Fomentar uma cultura de inovação e aprendizagem contínua dentro da administração pública, incentivando a adoção de novas tecnologias e métodos para melhorar a eficiência e eficácia das ações de RRD.

Em suma, essas soluções propostas visam criar uma abordagem integrada e colaborativa para a gestão de riscos de desastres, promovendo a resiliência das comunidades e a redução das vulnerabilidades a desastres. A implementação eficaz dessas medidas requer compromisso e coordenação entre todas as partes interessadas, incluindo governo, setor privado, academia e sociedade civil.

3.1 A relação da formação interdisciplinar para uma agenda Intersetorial na Redução de Riscos de Desastres (RRD)

Para que a agenda de RRD seja bem-sucedida, é imprescindível adotar estudos interdisciplinares e práticas intersetoriais. Esses esforços não apenas melhoram a compreensão dos riscos e vulnerabilidades, mas também promovem a criação de políticas mais inclusivas e eficazes. A PNPDEC e outras políticas nacionais devem continuar a incentivar a colaboração entre disciplinas e setores, reconhecendo que a complexidade dos desafios de desastres só pode ser enfrentada através de uma abordagem integrada e colaborativa. Assim, é possível avançar significativamente na construção de comunidades mais resilientes e na redução das vulnerabilidades a desastres.

A implementação eficaz de políticas de Redução de Riscos de Desastres (RRD) exige uma abordagem que vá além dos limites tradicionais de disciplinas individuais e setores isolados. Estudos interdisciplinares e a intersetorialidade são essenciais para compreender e abordar a complexidade dos riscos de desastres e suas interdependências. Essa necessidade é destacada por Sérgio Costa em seu capítulo sobre desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil, onde ele explora as múltiplas dimensões das desigualdades e a importância de abordagens integradas para enfrentá-las.

Os estudos interdisciplinares são cruciais porque os riscos de desastres envolvem uma ampla gama de fatores, incluindo aspectos ambientais, sociais, econômicos e políticos. A abordagem interdisciplinar permite uma análise mais completa e holística dos riscos e vulnerabilidades. Por exemplo, a compreensão dos impactos das mudanças climáticas nas populações vulneráveis requer conhecimentos de climatologia, sociologia, economia e saúde

pública. A combinação dessas disciplinas pode revelar como diferentes fatores interagem e exacerbam os riscos, permitindo o desenvolvimento de políticas mais robustas e eficazes.

A intersetorialidade refere-se, portanto, à colaboração e coordenação entre diferentes setores do governo e da sociedade para abordar problemas complexos. No contexto da RRD, isso significa que setores como saúde, educação, infraestrutura, meio ambiente e defesa civil devem trabalhar juntos de maneira integrada. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) enfatiza a necessidade de uma abordagem intersetorial para a gestão de riscos, reconhecendo que ações isoladas são insuficientes para enfrentar a complexidade dos desafios de desastres.

As políticas públicas devem considerar as desigualdades de maneira entrelaçada e interdependente. Isso é particularmente relevante para a RRD, onde as vulnerabilidades são frequentemente exacerbadas por desigualdades sociais e econômicas. Políticas que não levam em conta essas interdependências podem falhar em reduzir efetivamente os riscos. A integração de diferentes perspectivas e setores pode ajudar a garantir que as políticas sejam mais inclusivas e equitativas, abordando não apenas os riscos imediatos, mas também as causas subjacentes de vulnerabilidade (COSTA, 2019).

Figura 1. Temas da agenda pública e sua correspondência entre macro e microesferas.



Fonte: elaboração própria.

A figura transita entre os territórios macro e micro, destacando a importância fundamental do planejamento. Isso pode se manifestar tanto através de intervenções públicas que são representativas e políticas, como também através de planejamentos sociais segmentados ou fragmentados em diferentes setores específicos.

Conver. Fam. E Pol. Pub. *v.04, 1, p.01-12, 2024*
DOI: https://doi.org/10.34024/c.2024.4.18956
e-ISSN: 2966-1390

A governança tende a se diferenciar sobretudo em relação ao lócus de sua intervenção; quanto maior sua área de intervenção maior a evidência dos gestores públicos tomadores de decisão. Noutro sentido as forças dos microterritórios, espaços de vivência e de produção da vida quotidiana, estão mais próximos dos técnicos operadores das políticas públicas, denominados burocratas de níveis de rua (Lotta,2019). Neste campo dos microterritórios temos, portanto, o protagonismo de uma gama muito maior de atores sociais, sejam públicos, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, associações comunitárias, entre outras instâncias que têm na colaboração do indivíduo e na atuação deste indivíduo na esfera social a resolução de problemas do território, e não necessariamente pela representatividade do voto que orientou.

Estudos de caso em várias regiões do Brasil demonstram a eficácia de abordagens interdisciplinares e intersetoriais na RRD. A integração de conhecimentos científicos sobre padrões climáticos com dados socioeconômicos tem permitido a criação de sistemas de alerta precoce mais precisos e eficazes. Além disso, programas de educação comunitária que envolvem múltiplos setores têm capacitado as populações locais a responder melhor aos desastres, reduzindo a mortalidade e os danos materiais. Os grandes marcos da atuação para prevenção de riscos de desastres no território são aqueles que trazem a integração dos setores, como os simulados de desastres realizados em campo, isto é, um tipo de atividade promovida pela iniciativa pública para a sociedade como um todo.

Neste ponto, embora as políticas sejam setoriais em sua essência, terão maior eficácia e eficiência se caminharem na busca da sua operacionalização em nível intersetorial. Esta lógica pressupõe, contudo, um esforço e legitimidade da base operativa para galgar o engajamento conjunto dos envolvidos na gestão para a redução de riscos de desastres como também os envolvidos nas ações delineadas para resposta, recuperação e reconstrução.

Estudos interdisciplinares desempenham um papel crucial na promoção de ações intersetoriais eficientes. A interdisciplinaridade envolve a integração de diferentes disciplinas e perspectivas para abordar problemas complexos de forma holística e integrada. No contexto da redução de riscos de desastres (RRD) e outras áreas de governança, essa abordagem é essencial por várias razões.

Em primeiro lugar, problemas contemporâneos, como os relacionados aos desastres e às mudanças climáticas, não podem ser compreendidos completamente por uma única disciplina. A interdisciplinaridade permite que especialistas de diversas áreas contribuam com seus conhecimentos e habilidades únicas para criar soluções mais abrangentes e eficazes. Por exemplo, cientistas ambientais podem fornecer insights sobre os impactos das mudanças climáticas, enquanto urbanistas podem contribuir com estratégias de planejamento urbano resiliente.

Além disso, a interdisciplinaridade facilita a colaboração entre diferentes setores da sociedade, como governos, organizações não governamentais, setor privado e comunidades locais. Cada setor possui suas próprias perspectivas, recursos e capacidades que podem ser combinados de maneira sinérgica para fortalecer as iniciativas de RRD. Por exemplo, políticas públicas eficazes exigem uma compreensão profunda das necessidades e capacidades das comunidades afetadas, que só pode ser alcançada através da colaboração entre disciplinas e setores diversos. A capacidade de entender e negociar diferentes interesses e prioridades é essencial para desenvolver políticas e programas que sejam inclusivos, participativos e eficazes.

Nesse sentido, a participação social na redução de riscos de desastres não é apenas uma boa prática, mas uma necessidade para garantir que as estratégias de RRD sejam eficazes, inclusivas e sustentáveis. Ao envolver as comunidades locais, aproveitamos seu conhecimento, promovemos a equidade e fortalecemos a resiliência comunitária, contribuindo para um futuro mais seguro e preparado para enfrentar desastres.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação eficaz de políticas de Redução de Riscos de Desastres (RRD) é uma tarefa complexa que exige a adoção de estudos interdisciplinares e práticas intersetoriais. Esses esforços são fundamentais não apenas para melhorar a compreensão dos riscos e vulnerabilidades, mas também para desenvolver políticas públicas que sejam inclusivas e eficazes. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e outras políticas nacionais devem continuar a incentivar a colaboração entre disciplinas e setores, reconhecendo que a complexidade dos desafios de desastres só pode ser enfrentada através de uma abordagem integrada e colaborativa.

Os estudos interdisciplinares são essenciais porque os riscos de desastres envolvem uma ampla gama de fatores ambientais, sociais, econômicos e políticos. A abordagem interdisciplinar permite uma análise mais completa e holística desses riscos e vulnerabilidades. Por exemplo, a compreensão dos impactos das mudanças climáticas nas populações vulneráveis requer conhecimentos de climatologia, sociologia, economia e saúde pública. A combinação dessas disciplinas revela como diferentes fatores interagem e exacerbam os riscos, permitindo o desenvolvimento de políticas mais robustas e eficazes.

A intersetorialidade, que envolve a colaboração e coordenação entre diferentes setores do governo e da sociedade, é igualmente crucial. No contexto da RRD, setores como saúde, educação, infraestrutura, meio ambiente e defesa civil devem trabalhar juntos de maneira integrada. A PNPDEC enfatiza essa necessidade, reconhecendo que ações isoladas são insuficientes para enfrentar a complexidade dos desafios de desastres.

Como discutido por Costa (2019), as políticas públicas devem considerar as desigualdades de maneira entrelaçada e interdependente. Isso é particularmente relevante para a RRD, onde as vulnerabilidades são frequentemente exacerbadas por desigualdades sociais e econômicas. Políticas que não levam em conta essas interdependências podem falhar em reduzir efetivamente os riscos. A integração de diferentes perspectivas e setores pode ajudar a garantir que as políticas sejam mais inclusivas e equitativas, abordando não apenas os riscos imediatos, mas também as causas subjacentes das vulnerabilidades.

Estudos de caso em várias regiões do Brasil demonstram a eficácia de abordagens interdisciplinares e intersetoriais na RRD. A integração de conhecimentos científicos sobre padrões climáticos com dados socioeconômicos tem permitido a criação de sistemas de alerta precoce mais precisos e eficazes. Além disso, programas de educação comunitária que envolvem múltiplos setores têm capacitado as populações locais a responder melhor aos desastres, reduzindo a mortalidade e os danos materiais.

Além de promover uma abordagem mais integrada e abrangente para a gestão de riscos, os estudos interdisciplinares também incentivam a inovação. Ao reunir diferentes áreas de conhecimento, surgem novas ideias e soluções que podem não ser possíveis dentro de um único campo disciplinar. Isso é crucial em um cenário onde novos desafios e ameaças estão constantemente emergindo, exigindo respostas adaptativas e criativas.

Em conclusão, a abordagem integrada e colaborativa, que combina estudos interdisciplinares e práticas intersetoriais, é crucial para o sucesso da agenda de RRD. Ao adotar essa abordagem, é possível avançar significativamente na construção de comunidades mais resilientes e na redução das vulnerabilidades a desastres, promovendo uma sociedade mais justa e equitativa para todos. Ademais, a interdisciplinaridade não apenas fortalece a base de conhecimento e a compreensão dos problemas complexos, mas também facilita a colaboração eficaz entre diferentes setores e promove a inovação. Portanto, investir em estudos

Conver. Fam. E Pol. Pub. *v.04, 1, p.01-12, 2024*
DOI: https://doi.org/10.34024/c.2024.4.18956
e-ISSN: 2966-1390

interdisciplinares é fundamental para desenvolver e implementar ações intersetoriais eficientes na redução de riscos de desastres e em outras áreas críticas da governança contemporânea.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Participa + Brasil. Consulta Pública. Primeiro Plano Naiconal de Proteção e Defesa Civil. https://www.gov.br/participamaisbrasil/acesso. Acesso em: 11;06;2024

BRASIL. Constituição Federal. Resolução da questão nº. 45 - Versão 1 - Direito Administrativo (1988).

BRASIL. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. LEI Nº 12.608, DE 10 DE ABRIL DE 2012.

CORÁ, Maria Amélia Jundurian; MOTTA, Rodrigo Guimarães (orgs.) Intersetorialidade e Redes: a trajetória do intelectual Luciano Antonio Prates Junqueira. São Paulo. Labrador Universitário, 2019.

COSTA, Sérgio. Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil, in PIRES, Roberto Rocha (org). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019

PIRES, Roberto Rocha; LOTTA, Gabriela. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. in PIRES, Roberto Rocha (org). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019

JUSBRASIL. Os princípios da administração pública. Disponível em: https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/198403/os-principios-expressos-da-administracao-publica Acesso em: ago. de 2022.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNRRD). Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastre 2015-2030. Japão, 2015. http://www1.udesc.br/arquivos/id_submenu/1398/traduzido_unisdr___novo_sendai_framework_for_disaster_risk_reduction_2015_2030__portugues__versao_31mai2015.pdf

ORIGINAL ARTICLE

DOI: https://doi.org/10.34024/c.2024.4.19597

A JOURNEY THROUGH PLACES OF BELONGING

UMA JORNADA POR LUGARES DE PERTENCIMENTO

UN VIAJE A TRAVÉS DE LUGARES DE PERTENENCIA

***Author:* Dr. Simona Palladino**
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1201-4966
PhD, Liverpool Hope University, School of Social Sciences, Liverpool, UK, pallads@hope.ac.uk.

Abstract:

Via a journey through the academic background of the author, this article aims at articulating the importance of places of belonging for an older migrant population. This work focuses on the sense of attachment to and the identification with places inhabited in later life from the perspective of older Italians in Newcastle upon Tyne, UK. This work offers reflections on ethnography, video documentary and oral history approaches for researchers in the field of social sciences, social gerontology and human geography.

Keywords: Ageing, Migration, Place Attachment, Place Identity.

Resumo:

Através de uma jornada pela formação acadêmica do autor, este artigo tem como objetivo articular a importância dos lugares de pertencimento para uma população migrante mais velha. Este trabalho foca no senso de apego e na identificação com os lugares habitados na vida tardia, a partir da perspectiva de italianos mais velhos em Newcastle upon Tyne, Reino Unido. Este estudo oferece reflexões sobre etnografia, documentários em vídeo e abordagens de história oral para pesquisadores nas áreas de ciências sociais, gerontologia social e geografia humana.

Palavras-chave: Envelhecimento, Migração, Apego ao Lugar, Identidade do Lugar.

Resumen: A través de un viaje por la trayectoria académica del autor, este artículo tiene como objetivo articular la importancia de los lugares de pertenencia para una población migrante mayor. Este trabajo se centra en el sentido de apego y la identificación con los lugares habitados en la vida tardía desde la perspectiva de los italianos mayores en Newcastle upon Tyne, Reino Unido. Este trabajo ofrece reflexiones sobre enfoques de etnografía, documentales en video e história oral para investigadores en el campo de las ciencias sociales, la gerontología social y la geografía humana.
Palabras clave: Envejecimiento, Migración, Apego al lugar, Identidad del lugar.

This is an open access article published under the Creative Commons Attribution Non-Commercial licence, which permits use, distribution, and reproduction in any medium, without restrictions, provided it is not for commercial purposes and the original work is properly cited.

Introduction

This article reflects on the talk delivered for the occasion of the VII Encontro NEF (Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão sobre Famílias e Políticas Públicas) titled 'Envelhecimento e Migração na Europa' on the 23th August 2024 at Center for the Development of Higher Education in Health - CEDESS, da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

The author, Dr Simona Palladino, Senior Lecturer in Social Sciences at Liverpool Hope University, begins her talk by providing an overview of her academic background, before delving into her research interest on ageing and migration, which encompasses the field of Social Gerontology. Yet, the title of this work '*a journey through places of belonging'* refers to the linking argument of her research: that a sense of 'being in place' is the essence of well-being. This argument has been grounded on previous literature, in particular, on the work conducted by Professor Graham D. Rowles (2018) who states: 'we are all products of where we have been, when we were there, and how this experience shapes our understanding or present circumstances' (p. 203). In fact, people and places are inextricably linked. Thus, this article waves across places where the author comes from, have lived or travelled through, to provide a 'journey' that shaped and influenced her research interest. From Dr Palladino's educational backgound in Italy or professional experiences across Europe -in Belgium, in Denmark- to the development of her research scholarship in the United Kingdom -Porstmouth, Newcastle, Liverpool. Overall, the article aims at enriching an understanding of what does it mean to be attached to and identified with places in later life in the context of migration.

Greetings And Acknowledgments

Thank you so much for your introduction. Firstly, I would like to thank you all for being here today, both in person and those of you who are able to join us remotely via Meeting. I am very grateful for this occasion and I enormously thank Professor Ana Rojas Acosta for having organised this event. That's for me a great opportunity and I'm very honoured to be invited here.

As Professor Ana Rojas Acosta mentioned, we have met at Liverpool Hope University in Setember 2023 and we established a good connection. Today, it can be an occasion to continue networking between UNIFESP and Liverpool Hope University. So, on behalf of the institution I represent, Liverpool Hope University, I just would like to thank you all for this opportunity.

I am a Senior Lecturer at Liverpool Hope University, in the School of Social Sciences, and I am here in Brazil for the very first time thanks to the Global Hope project. This is a project of social justice that helps

younger people to develop skills, starting from very young age, to have more opportunities throughout life. In particular, in Betim, in Minas Gerais, we focused on English, drama, or music, and film. And I would love to thank all the Brazilian people for the great hospitality and affection demonstrated so far. This affection and hospitality are definitely characteristics of Professor Ana Rojas Acosta, who invited me here for this event, and we are working together since a few months for making it happening.

To start with, I will provide you with an overview of my background, before moving on into my research interest.

Beginning Of The Academic Journey

As you probably have already spotted by my accent, I am Italian. I was born in the city of Campobasso, in Molise Region[1]. I studied at 'La Sapienza', University of Rome. My Bachelor's and Master's Degrees are in Psychology, while I developed an interest in Anthropology. During the following years, I started to work as a charted Psychologist in different countries in Europe -in the UK, Belgium, and Denmark- and my experiences of mobility led me to reflect on the potential of places to shape people's identity. Thus, I began to focus on the meanings of places that emerge via people's life histories.

Initially, in 2011, I moved to Portsmouth, where I was a Research Assistant in the Department of Psychology, shadowing my tutor at the time, Dr Alessandra Fasulo, I learned to conduct research in older people's homes. In these occasions, we asked older people to speak about their own identities through cherished objects in their private dwellings, as such linking to their memories. So this was a project that prompted my interest toward the individual, within their own environment (see also Palladino, Fasulo, 2011). Afterwards, in 2013, I worked in Belgium, in Brussels, as a Psychologist at CEFES-ULB (Centre d'Etude et de Formation pour l'Education Spécialisée) at Université Libre of Bruxelles, in collaboration with the European Parliament. During this time, I worked with younger people with special needs, and some of them had a migration background. So that's how, I developed my research interest on ageing and migration.

After a few years of working as a Psychologist, in Belgium and in Denmark, I developed the research question of my PhD project, conducted at Newcastle University (UK). Thanks to my experiences of mobility across Europe –I was an economic migrant, looking for better opportunities to work and study abroad- I soon became aware that I was changing, in the way I was speaking -not only from learning different languages, but also because these influenced the way I thought; every time I moved from a country to another, I acquired new skills and lost some aspects of my identity. I realised that my perspective on reality was changing, adapting to

[1] For a full interview-biography see *Simona Palladino, People and Places* in Lombardi (2022) 351-369.

the contexts, cultures, and people I was surrounded by. So, while I was experiencing these changes to my own self, the research question for my PhD emerged– finalised in 2014 in Denmark, before I moved to Newcastle upon Tyne in the United Kingdom. As such, I was interested in understading how people recreate a sense of home elsewhere, in the context of migration; how people manifest their sense of attachment to places, how people express their sense of belonging to places. So, my research project is about the role of places in shaping people's identity, especially for those who are in mobility from a place to another. To conduct my doctoral research project, I focused on an older Italian migrant population, living in Newcastle upon Tyne (see Palladino, 2019).

Place Attachment And Place Identity Amongst A Migrant Population

My doctoral research project is at the intersection between ageing and migration, with a particular focus on places. It has been grounded in the field of Social Gerontology, Human Geography and Migration studies. It focuses on place attachment and place identity. It has been conducted via ethnography with older Italian migrants in Newcastle upon Tyne, in the North East of England. The main argument of my research project is that both place attachment and place identity are essential conditions for a positive experience of ageing in the context of migration, as significantly contributing to health and well being in later life (Palladino, 2019).

Let me just provide here a definition of the terms adopted in the context of my research: place attachment and place identity.

Place identity refers to the way in which people describe themselves adopting places (Peng et al. 2020). It is a process of self-definition, when a particular setting becomes part of the self (Trentelman, 2009) and it is highly connected to a sense of belonging to places (Counted, 2016). For example, when I say "I am Italian" I talk about my identity as connected to a place. A sense of attachment to places refers to an emotional connection established by meaningful experiences; it is an affective bond that might derive from having memories of that place (Lewicka, 2011; Kamani Fard & Paydar, 2024). Place attachment might be manifested in form or love and rootedness (Trentelman, 2009) and influences physical proximity and positive memories (Hidalgo and Hernandez, 2001). For example, I have a sense of attachment to Newcastle, because I lived there for 5 years, throughout my PhD. These were significant years of my personal and professional life, that have deeply forged the person I am today. I enjoyed the city, I integrated well and made connections with different communities. However, can I say, "I am a Geordie[2]"? I don't feel I am entitled to say this. I don't fully identify myself with that place. I love Newcastle, I am deeply attached to it, but I cannot use it as part of my self-definition.

[2] The term 'Geordie' is a slang that defines the inhabitants of Newcastle.

Generally, when people are born and live in the same place, there is a high sense of attachment to the place inhabited. Place attachment results from accumulated biographical experiences. In fact, the longer people have lived in a place, the more rooted they feel, and the greater their attachment to it. However, it is important to understand the sense of attachment and identification to places from a migrant's perspective. Do they feel at 'home' in the places where they live? This becomes particularly significant for those people who have lived for the majority of their life in different places from where they were born. Some people I met and worked with for my research left their countries when they were young, so in the context of my fieldwork, I wondered whether they identified with the place they migrated to and lived in, in later life. Despite the fact that in Europe, older migrants are acknowledged as a substantial component of the aging population for decades (Warnes, et al. 2004; Torres & Karl, 2016), little is known about how they experience and negotiate place attachment and place identity.

I wanted to explore the sense of attachment and identity amongst older Italians in Newcastle upon Tyne. My fieldwork lasted for 1 year, immediately before Brexit, a political turning point that altered the attitudes towards migrants. I interviewed older people between 65 and 94 years old, thus a huge age difference between my participants. They lived through different historical and political times. Participants were first generation migrants or second and third generation, both female and male. To recruit my participants, I gained access to an association of Italian older people, mainly, that gathered in an Irish Centre, in China Town in Newcastle, England. This was for me a great way to think about diversity and multiculturalism. They used to meet in this place to play Bingo, a very British form of sociality (see also Palladino 2023a; 2023b).

So, I started to connect with the community of older Italians in Newcastle via this leisure centre where I conducted ethnography 'to gain an understanding of a specific group of people or society from the inside' (Malinowski [1992] 2002). Ethnography is an immersive research methodology within the everyday lives of research participants (Appadurai, 1997). I participated in the weekly gathering, to meet everyone, and for them to meet me. Ethnography implies building a series of trust relationships over time (Atkinson & Pugsley, 2005; Hammersley, 2006). I wanted to build a rapport with this community, by playing together, by eating together, by spending time with these people, and I knew them as much as they knew me (see Palladino 2023a; 2023b). So, there is a reciprocal way of getting to know each other. Both the researcher and the participants are recognised as being equally involved in the production of knowledge (Geertz, 2008).

Sometimes, it was diffcult to conduct interviews in the leisure centre – mainly as they wished to play Bingo- so I went to their homes, which was a good way to guarantee confidentiality. Generally, the 41 audio-recorded semi-structured interviews were conducted one-to-one with the participants, sometimes with other family members that participated in the interviews, through different socialisation practices (for example, by

having an Italian espresso coffees, or meals). Sometimes, they shared with me their family photograph albums, or objects that prompted their memories. Generally, interviews were conducted in their houses, or in places that they considered significant to them (i.e. in their ice-cream parlours, fish and chip shops, or Italian hairdesser salons), or wherever they felt at home, as 'finding a place to call home' was part of my research inquiry. After having spent one year gathering data, I started my data analysis and the writing of my dissertation.

This project led to several contributions. Firstly, it demonstated the importance of social aspects of the environment for a sense of 'being home' in the context of migration (Palladino, 2019). For some older migrants, a feeling of social embeddedness, such as a sense of rootedness, was fostered by family ties (Palladino, 2019), or having developed a sense of community amongst social groups (Palladino, 2023a). For some other participants of the study, being socially engaged in multiple networks fostered positive well being and prompted the desire to continue learning news skills in later life, and this proactive attitude was considered a determinant for ageing in a positive manner (Palladino, 2019). As such, some older migrants re-define their identities as these become interwoven with the characteristics of the places in which they are growing older (Palladino, 2019). However, some older migrants stated not to have established a sense of identification with places inhabited in later life, questioning their sense of belonging to these (Palladino, 2019). By adopting Rowles' (1983) notion of 'autobiographical insideness', such as the ability of being recognised by people in an environment, my findings revealed that shrinking social networks in later life might have an impact on older migrants' positive experience of ageing in the places inhabited, contributing negatively to their sense of well-being. Some of the older migrants who participated in the research, particularly older widows, felt ignored by people in the neighbourhood and experienced loneliness (Palladino, 2019). Some stated that lack of social networks and the lack of proximity of family members might exacerbate frustration and accentuate their sense of belonging to an Italian identity (Palladino, 2019). Thus, the findings of this research project have shown that a low attachment to places inhabited in later life might cause discomfort and might generate expectation of ageing differently or a desire to age (or being buried) elsewhere (Palladino, 2019). These older migrants perceive themselves to be 'othered' in older age, evoking the double jeopardy trope, such as the disadvantage of being both an older adult and a person with a different ethnicity in the context of migration (Fennel, Phillipson & Evers, 1988; Phillipson, 2015; Torres, 2015). Therefore, findings of my project have shown that when older migrants felt accepted, when in the position to re-create significant bonds in the host society, such as a sense of community, there was a high sense of place attachment. As such this research project contributed to emphasising the importance of places of aggregation for migrant groups of people, where it is possible to express a migrants' identity (see Palladino, 2023a).

Moreover, findings of this research have shown the impact of politics of migration on the sense of identification to places – these were defined as formal practices of belonging – such as the right to be fully

engaged in public affairs or the citizenship (Palladino, 2019). These formal practices of belonging came to the fore during my research, relating to questions such as 'Do you have a citizenship? Do you have a Visa? Are you a Refugee or are you an Asylum Seekers?'. These themes might pose some barriers for a sense of identification with places inhabited and might impact on groups of people's sense of acceptance in later life and overall well-being (see more in Palladino, 2019).

Barriers To A Sense Of Identification With Places

A further relevant body of findings was related to some specific socio-political and historical circumstances that created barriers to a sense of identification with places inhabited in later life from a migrants' perspective (see Palladino, 2022). These refer to general attitudes towards migrants and newcomers. For example, during the Second World War in Europe, there were conflicts between Germany and Britain. Italy was intially on the British side, but then, eventually, moved to the German side. This was not a decision that ordinary people were responsible for, politicians were involved in these decisions. Ordinary people that lived in the UK, with an Italian background, felt discriminated against. The participants of my research narrated these events and they articulated their stories of discrimination during the Second World War or how these memories have been passed on through generations of newcomers of Italians in the UK. They still remember when the windows of their family coffee shops were smashed, because they were Italian. They remember that they were treated unfairly, and the trauma of the discrimination is still part of their childhood memories. As a consequence of this, they were not speaking Italian in public places to avoid being in danger: it was better to speak Italian only inside their own homes, but not outdoor. So, this historical and political context became a barrier of their sense of identification to places inhabited in later life.

The sense of difference and marginalisation was due to historical events that might have heightened the sense of belonging to an Italian identity. In fact, some older Italians who participated in the research asserted the centrality of their 'Italianness' through claiming Italian roots, names, and customs (see also Palladino, 2024, for oral histories about subjective interpretations of wartime and the sinking of the Arandora Star that have been passed on through generations of Italians in the UK).

This scenario can be related to other migrant communities: if some people feel that their own language, or customs, or practices are not accepted, they might continue to express their own identity secretly, but not being able to express that identity elsewhere. This might ultimately have a negative impact of their overall wellbeing. I'm sure that all of you can think about other groups of people in contemporary society who are perceived with similar stigma. I deliberately don't want to mention any specific examples, but I am sure you see this happening in contemporary society to other groups of people, sadly.

Why is this a problem, particularly, in later life? It has been shown how the detachment in the earlier stages of migration might be the long-term consequence of withdrawal in later life (Winslow, 1999; 2003). Older people continue to reminisce the trauma, and this might lead to being withdrawn from society, avoiding public places, and ultimately they are at risk of loneliness and isolation (see Palladino, 2022). The journal article about this historical context (Palladino, 2022) provides more details of what I attempted to articulate here, should you wish to know more on how this had an impact on older Italian people's sense of identity -there is a future publication on these themes (Palladino, 2024)-. For the purpose of this talk, it suffices to say that this is how I connected oral history to the social sciences.

Creative Art Practices To 'Give Back' To The Community

When I completed my PhD, I gained a wide range of knowledge and expertise about themes of ageing in the context of migration. I realised that these could be very beneficial to the community of older people I worked with. However, I was wondering: how can I transfer this knowledge to my community? Several people amongst the ones I interviewed did not have access to academic publications. So, I started to think about creative ways to transfer the academic knowledge – that sometimes is very complicated – in ways that is more accessible to people with a non-academic background.

I found different creative ways to bridge the gap between academia and the general audience. These strategies included: a photo-exhibition, in 2016, featuring the participants and their involvement in the research; the design of an illustrated storytelling book, in 2017, titled *A Very Precious Box*; a performance by a theatre-actor, in 2018, inspired by the histories of the ice-cream vendors in Newcastle[3]; and finally, filmmaking, in 2017-2018, for the film-documentary *Age is Just a Bingo Number*.

The participatory documentary *Age is just a Bingo Number*, 40 minutes in length, was realised thanks to a small grant awarded -FMS-Call-2017, £4742- (see more in Palladino, 2023a)[4]. It was filmed, circa two years after my data collection, in the same leisure centre where the older Italian migrant community members used to meet up. The film constitutes an original contribution to the sociology of community studies (see Bruhn 2011; Bell and Newby 2021), as it documents practices of belonging and socialisation: through the making of a cup of tea or coffee, in the practise of cooking together, dancing or singing Italian songs, all ways to express an Italian migrant identity (see works on migration – related social practices in Amelina and Horvath, 2017). Currently, *Age is Just a Bingo Number* has been selected by 15 International Film Festivals and has been awarded at the International Social Change Film Festival (US, August 2022); Rameshwaram International

[3] Please, find here the link to watch the video-recorded performance: https://youtu.be/gYP-4n376A8
[4] The film is accessible here: https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/13607804231181761

Film Festival (India, April 2021); South Coast Film Festival (UK, August 2020); Mediterranean Film Festival (Cannes, November 2019); Pietro Corsi Award (Italy, August 2019).

The realisation of the film-documentary was a way for me to 'give back' to the community my interpretations of findings. As an academic, I am responsible for creating new knowledge for my research community, but I also feel the social responsibility in giving a tool to learn from my research, especially to those who might not have an academic background. This process is well grounded in the oral-history field, as theorised by Alessandro Portelli (2005), who refers to the act of restitution of the interpretation to the participants of research. The film-documentary *Age is Just a Bingo Number*, and the subsequent follow-ups, were initiated to serve this purpose. In fact, after the film's production, which lasted 9 months, I organised some private film-screenings with the people of the community, and their family members. During these occasions, I asked participants whether they were satisfied with the artistic output and whether they identified themselves within the film-narrative. In that sense, the documentary became a tool to give participants a say about the way in which they were represented in the research.

Moreover, thanks to the film, the community of people I was working with became familiar with the concepts of place attachment and place identity, as these were articulated in a simple way, to help everyone to understand. So, I like to believe that the research – and the film- helped these older people I worked with to feel more attached to the place inhabited. Furthermore, the film was a tool for community members to express their voice, and to raise awareness about issues of ageing in the context of migration – amongst others, loneliness, isolation, discrimination- at policy-level. Hence, the film identifies some areas of intervention and aims at persuading policy-makers that some changes are needed. In this sense, the filmmaking experience might empower people and can be a tool for social changes.

Six months after the completion of my PhD, I was appointed to the post of Lecturer at Liverpool Hope University. I moved to Liverpool in January 2020 and have lived there since, teaching in the School of Social Sciences, within the Health and Social Care team[5]. This role allowed me to transfer my knowledge to students via teaching and research on the theme of ageing and migration. However, I am continuing to focus on creative art practice to reflect on these themes[6], and to convey academic knowledge to a wider audience.

One example of this is the video-animation titled *Outside Not!* (2023). This very short film (circa 8 minutes) aims to make more accessible the research findings articulated in the journal article - 'How the Second World War and its Aftermath Shaped a Sense of Identity amongst Older Italians in the North East of England'

[5] I was promoted as a Senior Lecturer in September 2023.
[6] See for example some recent works on photography and ageing (Palladino at al., 2024; D'Ambrosio et al., 2023).

(Palladino, 2022). The film-animation aims at providing an historical context for some of the narratives of older Italians in the North East of England during the Second World War.

Final Considerations

To conclude with, I'm going to share with you some recent news. When I was in Minas Gerais, in Betim, I started a new film involving descendants of Italian people in Brazil, titled *Meulugar*. These are two words in Portuguese, meaning 'My Place'. The film has been realised by Antenados Produttora at Instituto Ramacrisna[7]. In an attempt to contextualise the history of migration of their forebears, the four participants interviewed express a strong affective bond with the place inhabited, due mainly to the social aspects of the environment. In fact, the meaning of the place lies in the sense of community among its members. That is to say: the research continues, and I would like to believe, that, thanks to this, I will have opportunity to be back to Brazil in the future.

I hope that via this talk today I have inspired some of you to do the same as I did, and better, in giving attention to people stories, documenting realities and giving voice to people. Thank you so much for your attention.

[7] Please, find here a link to watch the trailer of the film *Meulugar* https://youtu.be/TimJhsgEZdU

REFERENCES

Amelina, A., & Horvath, K. (2017). Sociology of migration. *The Cambridge handbook of sociology: Core areas in sociology and the development of the discipline*, *1*, 455-464.

Appadurai, A. (1997). Discussion: Fieldwork in the era of globalization. Anthropology and humanism, 22(1), 115-118.

Atkinson, P., & Pugsley, L. (2005). Making sense of ethnography and medical education. Medical education, 39(2), 228-234.

Bell, C., & Newby, H. (2021). *Community studies: An introduction to the sociology of the local community*. Routledge.

Bruhn, J. G. (2011). *The sociology of community connections*. Springer Science & Business Media.

Counted, V. (2016). Making sense of place attachment: Towards a holistic understanding of people-place relationships and experiences. *Environment, space, place*, *8*(1), 7-32.

D'Ambrosio, M., Mitra, P., & Palladino, S. (2023). Welfare in-between artistic expressions and communities: Deanna Dikeman's exhibition" Leaving and Waving". *Welfare e ergonomia: IX, 1, 2023*, 75-86.

Fennell, G., Phillipson, C., & Evers, H. (1988). *The sociology of old age*. Open University Press.

Geertz, C. (2008). Thick description: Toward an interpretive theory of culture. In The cultural geography reader (pp. 41-51). Routledge.

Hammersley, M. (2006). Ethnography: problems and prospects. Ethnography and education, 1(1), 3-14.

Hidalgo, M. C., & Hernandez, B. (2001). Place attachment: Conceptual and empirical questions. *Journal of environmental psychology*, *21*(3), 273-281.

Kamani Fard, A., & Paydar, M. (2024). Place Attachment and Related Aspects in the Urban Setting. Urban Science, 8(3), 135.

Lewicka, M. (2011). Place attachment: How far have we come in the last 40 years?. Journal of Environmental Psychology, 31(3), 207-230.

Lombardi, N., (2022). Altrove, Intellettuali Molisani nella Diaspora. Cosmo Iannone Editore.

Malinowski, B. (2002). Argonauts of the Western Pacific: An account of native enterprise and adventure in the archipelagoes of Melanesian New Guinea. Routledge.

Palladino, S. (2019). Older migrants reflecting on aging through attachment to and identification with places. Journal of Aging Studies, 50, 100788.

Palladino, S. (2022) 'How the Second World War and its Aftermath Shaped a Sense of Identity amongst Older Italians in the North East of England', Immigrants & Minorities, Taylor and Francis, 40 (3) pp. 277-305

Palladino, S. (2023a) The Participatory Documentary: Age is Just a Bingo Number, *Sociological Research Online*, Volume 29, Issue 3.

Palladino, S. (2024) 'Oral histories of the Italians in the North East: the sinking of the Arandora Star'. *Modern Italy*. Cambridge University Press.

Palladino, S. (2023b). The unspoken experiences of ethnography: Overcoming boundaries of (un) accepted behaviours. In Sexual Misconduct in Academia (pp. 98-114). Routledge.

Palladino, S., D'Ambrosio, M., & Mitra, P. (2024). Addressing Uncomfortable Emotions through the Photo-Exhibition Leaving and Waving by Deanna Dikeman. *Photography and Culture*, 1-21.

Palladino, S., Fasulo, A. (2011). Pride of Place Project: People's Perspective Featuring Portsmouth; AM Antropologia Museale – Etnografia, Patrimoni, Culture Visive – Volume 10, Number 30, La Mandragora ed. Imola (BO).

Peng, J., Strijker, D., & Wu, Q. (2020). Place identity: How far have we come in exploring its meanings?. Frontiers in Psychology, 11, 294.

Phillipson, C. (2015). Placing ethnicity at the centre of studies of later life: theoretical perspectives and empirical challenges. *Ageing & Society*, *35*(5), 917-934.

Portelli, A. (2005). A dialogical relationship: an approach to oral history. *Expressions annual*, *14*, 1-8.

Rowles, G. D. (1983). Place and personal identity in old age: Observations from Appalachia. *Journal of environmental psychology*, *3*(4), 299-313.

Rowles, G. D. (2018). Housing for older adults. In *Environmental psychology and human well-being* (pp. 77-106). Academic Press.

Torres, S. (2015). Expanding the gerontological imagination on ethnicity: conceptual and theoretical perspectives. *Ageing & Society*, *35*(5), 935-960.

Torres, S., & Karl, U. (2016). A migration Lens on Inquiries into Ageing, Old Age and Elderly Care, Ageing in Contexts of Migration. 1–12.

Trentelman, C. K. (2009). Place attachment and community attachment: A primer grounded in the lived experience of a community sociologist. *Society and natural resources*, *22*(3), 191-210.

Warnes, A. M., Friedrich, K., Kellaher, L., & Torres, S. (2004). The Diversity and Welfare of Older Migrants in Europe. Ageing and Society, 24(3), 307-326.

Winslow, M. (1999). Polish migration to Britain: war, exile and mental health. *Oral History*, *27*(1), 57-64.

Winslow, M. (2003). 'Forget? No, I Never...': Polish Reflections On The Impact Of The Second World War On Self, Family And Community. *Family & Community History*, *6*(1), 33-44.

ORIGINAL ARTICLE

DOI: https://doi.org/10.34024/c.2024.4.20220

ÉCOSYSTÈME EN MATIÈRE D'ÉVALUATION DANS LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES AU QUÉBEC (CANADA)

ECOSSISTEMA DA AVALIAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES COMUNITÁRIAS EM QUEBEC (CANADA)

ECOSISTEMA DE EVALUACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS EN QUEBEC (CANADA)

Auteure 1: Sonia Tello-Rozas
ORCID : https://orcid.org/0000-0002-9357-6361
PhD, École des Sciences de la Gestion, Université du Québec à Montréal (ESG UQAM), Montréal, Canada. Email :tello-rozas.sonia@uqam.ca

Auteure 2: Maude Léonard
ORCID : https://orcid.org/0009-0007-1246-0791
PhD, École des Sciences de la Gestion, Université du Québec à Montréal (ESG UQAM), Montréal, Canada. Email :leonard.maude@uqam.ca

Résumé
À partir des résultats d'une recherche partenariale, cet article fait ressortir la dynamique de l'écosystème d'évaluation et les rapports entre divers groupes d'acteurs concernés par les pratiques d'évaluation des organismes communautaires. En nous intéressant au cas des organismes au Québec (Canada), nous constatons que les groupes d'acteurs sont multiples. On note aussi que l'écosystème qu'ils forment évolue dans le temps et que les rapports entre eux sont variés, générant des tensions (liées aux rapports de pouvoir), mais aussi des espaces de négociation.

Mots-clés *: Organismes communautaires, Écosystème d'évaluation, Rapports et rôle des acteurs, Québec*

Resumo
A partir dos resultados de uma pesquisa co-construída, este artigo fez destaca o dinamismo do ecossistema de avaliação e os relacionamentos entre diversos grupos de atores envolvidos nas práticas de avaliação de organismos comunitários. Trabalhando no caso de organizações de Quebec (Canada), notamos que os grupos de atores são múltiplos, que o ecossistema evolui ao longo do tempo e que os relacionamentos entre eles são variados, gerando tensões (relacionadas aos relacionamentos de poder), mas também espaços de negociação.

Palavras-chave: *Organizações comunitárias, Ecossistema de avaliação, Relação e papel dos atores, Quebec*

Resumen
A partir de los resultados de una investigación en co-construcción, este artículo destaca la dinámica del ecosistema de evaluación y las relaciones entre diversos grupos de actores interesados por las

This is an open access article published under the Creative Commons Attribution Non-Commercial licence, which permits use, distribution, and reproduction in any medium, without restrictions, provided it is not for commercial purposes and the original work is properly cited.

prácticas de evaluación de las "organizaciones comunitarias" (organizaciones de base). Estudiando el caso de las organizaciones de base de Quebec (Canadá), constatamos que los grupos de actores son múltiples, que el ecosistema que ellos forman evoluciona y que las relaciones entre esos actores son variables, generando tensiones (a causa de las relaciones de poder), pero también espacios de negociación.

***Palabras clave**: Organizaciones comunitarias, Ecosistema de evaluación, Relación y papel de los actores, Quebec*

Introduction

Cet article est issu de la conférence donnée par Sonia Tello-Rozas à l'occasion de la IIIe réunion du NEF (*Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão sobre Famílias e Políticas Públicas*) intitulée «Renforcement des liens, évaluation et potentialisation des organisations communautaires au Canada», tenue le 24 avril 2024 au Centre pour le développement de l'enseignement supérieur en santé - CEDESS, de l'Université fédérale de São Paulo (UNIFESP). Nous sommes reconnaissantes pour cette occasion et remercions la professeure Ana Rojas Acosta d'avoir organisé cet événement.

L'objectif était de mettre en lumière l'expérience d'évaluation des organismes communautaires à partir d'une étude qui s'inscrive dans une démarche de recherche partenariale. Les résultats sont le fruit de savoirs expérientiels, professionnels et universitaires entre les auteures de cet article et les partenaires: Relais-femmes, le Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA), le Centre de formation populaire (CFP) et le Service aux collectivités de notre université (SAC UQAM). Des publications précédentes découlant de la recherche (Tello-Rozas et al. 2023; pour le rapport complet consulter Tello-Rozas et al. 2022) mettent en lumière que l'évaluation comme processus réflexif fait partie de l'ADN des organismes communautaires, cela se manifeste dans la forme de deux grands groupes des pratiques distinctes, mais complémentaires : les pratiques d'évaluation intégrées au fonctionnement quotidien des organismes et des pratiques d'évaluation systématisées ayant un caractère plus complexe, nécessitant une expertise et des capacités en évaluation et demandent des ressources financières importantes. Dans cet article, nous nous concentrons sur une autre composante de la recherche, soit l'écosystème d'évaluation, afin d'élucider la manière dont le contexte, et les groupes d'acteurs qui le composent influencent l'évaluation. On vise également à rendre explicites les rapports qui s'établissent entre ces groupes.

Sonia Tello-Rozas est professeure titulaire en gestion d'organisations sociales et collectives. Elle est également directrice du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), centre interuniversitaire et interdisciplinaire qui rejoint une centaine de chercheurs principalement des universités du Québec. Maude Léonard est psychologue communautaire et professeure à l'École de

Sciences de la Gestion de l'Université du Québec à Montréal (ESG UQAM). Elle se spécialise en gestion des entreprises sociales et collectives en portant une attention spéciale à l'évaluation des organisations collectives.

Dans la première partie de cet article, nous présentons le contexte et caractéristique des organismes communautaires au Québec. Nous explorons ensuite l'écosystème en matière d'évaluation, les groupes d'acteurs qui le composent, son évolution dans le temps ainsi que les rapports entre eux. Une brève conclusion est présentée à la fin.

Historique Et Contexte

De nombreux travaux ont été réalisés au cours des années 1990 et 2000 afin de mieux connaître les pratiques des organismes communautaires (Depelteau et al., 2023) et celle liées à l'évaluation. Ces travaux ont donné lieu à l'élaboration d'outils et à la réalisation d'initiatives visant le renforcement des capacités en évaluation de même qu'une appropriation des démarches d'évaluation « par et pour » le milieu (voir par exemple Midy et al., 1998; Gaudreau & Lacelle, 1999).

En 2005, le Service aux collectivités de l'UQAM (SAC UQAM), avec la collaboration de plusieurs organismes communautaires, a publié un rapport de recherche intitulé *Analyse des pratiques d'évaluation dans les organismes communautaires* (Hébert et al., 2005). Ce rapport avait pour objectif de présenter l'état des pratiques évaluatives des organismes communautaires et de dégager les conditions qui facilitent le renforcement de ces pratiques. Depuis, plusieurs initiatives ont été mises en œuvre, notamment le projet *L'évaluation par et pour le communautaire, au service de la transformation sociale* (CFP, 2020)

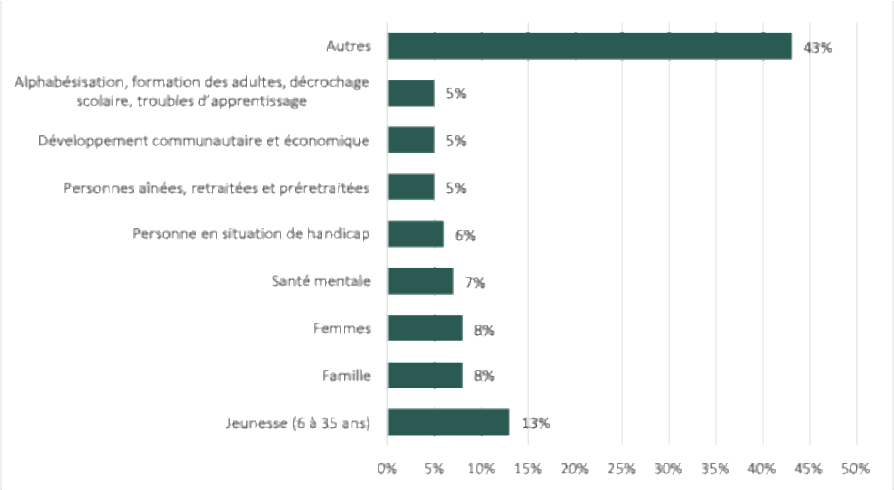
Actuellement, on note que plusieurs fondations emboîtent le pas et développent des expertises en évaluation pour les mobiliser dans les organismes qu'elles financent. Dans la foulée, de nombreuses ressources de soutien à l'évaluation développent une offre de services spécialisés. Toutefois, malgré ce foisonnement de services, au moment de réaliser la recherche, il n'existait pas de portrait récent des pratiques d'évaluation au sein des organismes communautaires. Ainsi, notre recherche a été réalisée dans le but de faire un état des lieux sur les pratiques évaluatives des organismes communautaires, et ce, dans une perspective de mise à jour de l'étude de Hébert et al. (2005).

Notons que dans le contexte de notre étude, nous avons distingué les exercices de reddition de comptes exigés par les bailleurs de fonds des pratiques d'évaluation mises en œuvrepar et pour les organismes communautaires. À la différence de la reddition de comptes,l'évaluation doit être conçue comme un « processus participatif et systématisé de réflexion critique visant à poser un jugement sur la valeur d'une pratique » (Hébert et al., 2005, p. 6). Selon la variété des postures, approches, cibles et finalités poursuivies, il reste que les pratiques d'évaluation auxquelles nous nous intéressons sont principalement celles qui répondent à des besoins internes, formulés par les organismes communautaires eux-mêmes et respectant leurs pratiques, sans pour autant écarter les évaluations demandées par les bailleurs de fonds.

Quant aux aspects méthodologiques, nous avons mobilisé une méthodologie mixte, combinant des données quantitatives issues d'une enquête par questionnaire, des données qualitatives issues des groupes de discussion et d'entretiens individuels, ainsi que l'analyse des documents. Pour les premières, notre échantillon a été construit à partir de la liste informatisée des organismes communautaires financés par le gouvernement du Québec. Pour les groupes des discussions, nous avons rencontré quatre groupes d'acteurs concernés par les pratiques d'évaluation : les organismes communautaires, les bailleurs de fonds gouvernementaux, les bailleurs des fonds philanthropiques et les organisations qui accompagnent les processus d'évaluation.

Pour contextualiser les résultats que nous présenterons dans les sections suivantes, certaines informations sur le profil des organismes participant à l'enquête nous semblent pertinentes. Les organismes ayant répondu à l'enquête ont en moyenne 30 ans d'existence. Il s'agit d'organismes matures ayant été fondés, pour la plupart (72 %), entre les années 1980 et 1990 ; 14 % après les années 2000 et 16 % avant 1980. Pour rendre compte de la taille des organismes, nous avons considéré le nombre de travailleurs habituellement à l'emploi à temps plein (35 heures par semaine) et à temps partiel (moins de 28 heures par semaine). Nous notons que les organismes participant à l'enquête sont relativement de petite taille : ils comptent en moyenne huit travailleurs, dont cinq à temps plein (en moyenne) et trois à temps partiel (en moyenne). Plus précisément, la majorité des organismes compte moins de cinq travailleurs à temps plein (60,40 %) et à temps partiel (86,63 %). Pour ce qui est du secteur d'activité dont les organismes œuvrent, nous nous sommes basées sur la liste élaborée par le RQ-ACA. Il en découle un répertoire de 37 secteurs parmi lesquels nous avons demandé aux répondants de choisir celui qui se rapproche le plus de leur mission. Nous constatons une grande diversité dans les secteurs d'activité (Figure 1). Notons que l'option « Autres » regroupe l'ensemble de 29 secteurs.

Figure 1. Distribution des organismes selon le secteur d'activité (n=404)



Comme le financement influence de manière importante certaines formes d'évaluation, nous avons également demandé aux répondants d'indiquer la répartition approximative, en pourcentage, du total des fonds reçus par l'organisme pendant l'année financière précédant notre enquête (2019-2020) selon cinq différentes sources (gouvernement fédéral, provincial, municipal, fondations privées et autofinancement). Nous constatons que la partie plus importante du financement des organismes participant à l'enquête provient du gouvernement du Québec (moyenne de 67 % du financement total), suivi de l'autofinancement des activités (moyenne de 12 % du financement total), du financement provenant du privé (ex.: fondations ; moyenne de 10 %) et du gouvernement fédéral (moyenne 7 % du financement total).

L'écosystème En Matière d'évaluation

Les informations collectées, notamment à partir des groupes de discussion et des entretiens individuels, nous ont permis d'identifier les caractéristiques et les acteurs faisant partie de l'écosystème d'évaluation de l'action communautaire dans le contexte québécois. Comparativement aux constats de l'analyse réalisée lors de l'étude d'Hébert et al. (2005), nous notons un changement important principalement dans la présence accrue d'un nouveau groupe d'acteurs : les professionnels spécialisés en évaluation qui travaillent et accompagnent les organismes à titre de travailleurs autonomes ou à travers des organismeset entreprises de soutien.

Avant de présenter les résultats relatifs aux acteurs et aux relations entre eux, nous faisons brièvement référence à des changements plus larges se déroulant depuis les 15 dernières années qui, selon certains de nos participants, influencent la manière de percevoir et d'appréhender l'évaluation du secteur communautaire.

Changements de l'écosystème d'évaluation inscrits dans le contexte social

Certains participants, surtout ceux et celles provenant des groupes de discussion avec les fondations privées et les accompagnatrices en évaluation, soulignent d'importants changementssur le plan du contexte social depuis les 15 dernières années au Québec, plus particulièrement en ce qui a trait aux pressions exercées pour répondre aux besoins de nouvelles populations spécifiques. Ces personnes mentionnent que les changements sociétaux ne sont pas à négliger, car ils influencent le fonctionnement des organismes et, ultimement, leur manière d'évaluer leurs activités et interventions.

En prenant en compte ces changements plus larges, certains de nos participants font ressortir les transformations observées spécifiquement à propos de l'évaluation. Ces derniers mentionnent qu'une posture différente est observée depuis les deux dernières décennies. Perçue à l'époque par les organismes comme une démarche lourde, contraignante et associée à une exigence de la part des bailleurs de fonds, l'évaluation est maintenant mieux reconnue et acceptée :

> *« Je dirais surtout que, ça a beaucoup changé dans les 15 ou 20 dernières années, la posture de l'évaluation pour les organismes communautaires. Au début – on est tous d'accord – c'était vraiment comme une obligation qui venait de la part des bailleurs de fonds. Et le discours a changé, l'acceptabilité de ce processus également, elle est davantage présente »* (A3).

Ces changements sont, d'après certains participants, très probablement liés aux efforts réalisés par le secteur communautaire, en association avec des universités et des experts dansle domaine (ex., Gaudreau, 2000 pour le projet NOVA, et SAC, 2005 pour l'ARPEOC), pour développer des compétences en évaluation chez les organismes et qui portent maintenant ses fruits. Un des résultats de ces efforts serait la naissance de ressources d'accompagnement en évaluation de toutes sortes et la présence de nouvelles pratiques:

> *« Il y a 15 ans, je pense qu'il n'y avait pas cet écosystème, je pense qu'on est tous d'accord. Et d'ailleurs même ÉvalPop est née du rapport qui avait été produit en 2005 et du constat qui avait été fait. […] Moi je pense qu'au final, la culture d'évaluation progresse depuis 2005 » (F4).*

Ces efforts semblent non seulement avoir des effets sur les apprentissages réalisés par les organismes, mais mènent également à une plus grande intégration de l'évaluation dans les activités de gestion des organismes :

> *« Ça veut dire qu'il y en a eu des apprentissages et qu'on témoigne de ces apprentissages. […] On le sait que si on intègre la perspective évaluative dès le départ en amont, on va faire du chemin beaucoup plus de qualité et en profondeur tout au long du processus et de manière continue » (A5).*

Les apprentissages réalisés amènent, d'après certains, un changement quant à l'intégration dela culture évaluative chez les organismes. Une des personnes participantes indique par exemplequ'elle entend encore les groupes se plaindre de l'évaluation et qu'il reste du travail à faire pourbien faire la distinction entre la reddition de comptes et l'évaluation. Elle note tout de même unchangement de « mentalité » vis-à-vis l'évaluation. D'autres participants font ressortir des observations similaires relativement à l'évolution des

perceptions à l'égard des raisons et des finalités de l'évaluation :

> *« Il y a une quinzaine d'années, il y a 20 ans, l'évaluation, c'était une phobie du bailleur de fonds et l'idée ici, c'est de se réconcilier avec l'idée que l'évaluation, c'est d'abord effectivement pour le bien de l'organisation » (F4).*
> *« le cheminement dans la mentalité des organisations (est important), parce que juste le mot « évaluation » il y a 13 ans, c'était du déchirage de chemise, des choses comme ça. Versus maintenant, souvent on n'a pas nécessairement accès à leur rapport, ils ne le publient pas nécessairement, mais on sait qu'ils s'inscrivent dans ces démarches. On sait qu'ils en font, on sait que les organismes sont beaucoup moins réfractaires à faire de l'évaluation » (G3).*

Une accompagnatrice abonde dans le même sens en mentionnant que dans les dernières années elle a ressenti qu'une préoccupation pour l'évaluation et une culture évaluative se développent au sein de tables de concertation : « C'est sûr, parce que le financement amenait aussi les bailleurs de fonds qui les finançaient à développer cette culture » (A5). Ce changement serait palpable également parmi les regroupements et certains organismes de base, mais aussi chez certains bailleurs de fonds:

> *« Le secteur philanthropique est interpellé, parce que je pense qu'on a bougé, collectivement on a bougé ces 15 dernières années, ces 10 dernières années. Je pense qu'il y a un consensus sur ce que peut être, ce que doit être une évaluation qui est porteuse » (F1).*

Dans ce nouveau contexte, nous observons aussi que certaines transformations se sont opérées depuis l'étude Hébert et al. en 2005 en ce qui a trait aux acteurs directement ou indirectement impliqués dans les processus d'évaluation. Nous en présentons la nature dans la section suivante.

Les acteurs et leurs rôles dans l'écosystème d'évaluation

En 2005, Hebert at al. (p.27) faisaient allusion à la présence de trois groupes d'acteurs interpellés par l'évaluation des organismes communautaires : les organismes (et regroupements) , les bailleurs des fonds (fédéral, provincial, municipal et privé) et les spécialistes en évaluation (universités, coopératives, communautaires, privées). En 2020, nos entretiens en groupe nous ont permis d'identifier cinq groupes d'acteurs qui font partie de l'écosystème actuel d'évaluation et qui influencent les pratiques d'évaluation : (1) les organismes communautaires et les regroupements ; (2) les fondations privées et publiques ; (3) les bailleurs de fonds gouvernementaux provinciaux ; (4) les ressources de soutien et d'accompagnement spécialisées en évaluation ; (4) les tierces parties (acteurs externes qui influencent indirectement les pratiques d'évaluation). À partir de ce que les participantes à nos différents groupes de discussion avaient à dire sur chacun de ces groupes d'acteurs, nous présentons leurs caractéristiques et leurs rôles respectifs quant à l'évaluation. Ensuite, nous discutons de la nature des relations qui les lient.

Acteur 1: Les organismes communautaires et les regroupements d'organismes

Plusieurs des participantes aux différents groupes de discussion signalent la grande diversité des

organismes communautaires au Québec en termes, entre autres, de fonctionnement, de taille, de budget, de mission et de ministère d'attache. Ceux-ci ne forment donc pas un groupe homogène. Cette hétérogénéité se remarque également dans nos analyses quantitatives, notamment lorsqu'il est question de qualifier les organismes selon leur secteur d'activité (voir la figure 1). En raison de l'hétérogénéité des structures organisationnelles, des caractéristiques, des réalités relatives à leur localisation géographique et de leur financement, nos participantes signalent qu'on ne peut donc pas tendre vers une homogénéisation des pratiques d'évaluation chez les organismes :

> *« Un organisme qui fonctionne avec 80 000 $ de budget par année versus celui qui à 3 M$, il n'est pas dans la même réalité du tout de réalisation d'activités. Malgré le bon vouloir que tu aies, quand tu as peu de ressource, tu n'as peut-être pas le temps de t'inscrire, même si tu as la volonté de t'inscrire dans une démarche structurée d'une relation, tu n'as pas les ressources pour le faire nécessairement » (G3).*

Bien que les participants aux entretiens de groupes constatent une intégration de pratiques évaluatives chez une plus grande proportion d'organismes qu'auparavant, certaines difficultés persistent. Par exemple, spécifiquement dans notre groupe de discussion constitué d'organismes communautaires, les participants soulignent les enjeux de complexification des processus liés à la présence de multiples partenaires financiers avec des objectifs différents. Ils et elles expliquent que la multiplication des différents bailleurs de fonds peut mener à des négociations complexes, puisque ces derniers n'ont souvent pas les mêmes objectifs et que leurs demandes ne convergent pas autour des mêmes formes d'évaluation et de reddition de comptes.

Quant aux regroupements d'organismes, l'analyse des propos recueillis lors des groupes de discussion, notamment avec les organismes, nous a permis de les identifier comme acteur qui semble avoir une influence sur les pratiques d'évaluation. À cet effet, plusieurs participants font allusion au travail de certains regroupements pour collectiviser l'évaluation, diffuser des résultats, développer des outils et, ultimement, bâtir un discours plus politique et faire les liens avec les acteurs externes. Il est mentionné que les regroupements permettent de poser un regard beaucoup plus global sur certains enjeux et que certains regroupements sont utiles pour mettre en commun certaines stratégies d'évaluation, des outils (par exemple, des formulaires d'évaluation) et faire du réseautage.

Acteur 2: Les fondations privées et publiques

L'analyse de nos données faire ressortir une présence accrue de la philanthropie visant à financer les organismes communautaires. Ainsi, un deuxième groupe d'acteurs identifié est constitué des fondations privées et publiques. Les fonds des fondations privées proviennent d'une famille ou d'un individu. Pour leur part, les fondations publiques recueillent des dons auprès de donateurs individuels et organisationnels issus de la société civile.

Certains de nos participants au groupe de discussion réunissant les fondations publiques et privées soulignent l'effort que leur propre organisation a réalisé pendant les dernières années pour viser un

«changement de paradigme»: «*On ne parle plus d'évaluation. On parle plutôt d'apprentissage continu. Toute notre vision par rapport à ça a complètement comme changé dans le sens où au niveau de nos soutiens, nos soutiens d'organismes et de démarches collectifs*» (F5). Ces efforts, selon ces mêmes acteurs, s'accompagnent d'une nouvelle façon d'aborderl'évaluation avec les organismes financés et de bâtir une relation avec eux à travers un processus d'apprentissage conjoint.

Dans cette discussion, les participants font ressortir deux principaux rôles que les fondations sont amenées à jouer en matière d'évaluation,soit celui de partenaires et d'accompagnement. En fait, les fondations préfèrent que les organismes les perçoivent comme des partenaires financiers plutôt que de simples administratrices de fonds éloignées des activités. «Soit dit en passant, je préfère nettement parler de partenaires financiers que de bailleurs de fonds» (F4). Les bailleurs de fonds philanthropiques voient que cerôle, au-delà du financement offert, sert à encourager et à réfléchir de manière conjointe à l'évaluation.

D'autres fondations privées ou publiques signalent leur rôle d'accompagnement sur le plan des processus d'évaluation accompagnement peut prendre plusieurs formes, dont celle de *coaching*:

> *«[L'organisation] permet des parcours d'accompagnement en coaching. Ainsi, l'étendue des travaux est établie par l'organisme en tant que tel, et ça rejoint ce qu'on dit, le pour et par. C'est l'organisme qui nous dit quels sont ses besoins.» (F6).*

Certaines personnes représentant les organismes dans le cadre du groupe de discussion qui leura été dédié abondent dans le même sens en notant qu'il y a de plus en plus de fondations qui tentent de s'inscrire dans une co-construction avec les organismes communautaires, ce qui améliore leur participation, l'implication d'une diversité d'acteurs, et rend le processus de documentation lié à l'évaluation plus intéressant pour les organismes. Cela contribue aussi au sentiment des organismes d'être reconnus dans leur expertise et leur capacité à évaluer ce qu'ilsfont. Néanmoins, comme nous le verrons plus tard, il est aussi reconnu qu'un rapport de pouvoir, qui découle de la relation entre le financeur (fondation) et le financé (organisme), va toujours exister.

Acteur 3: Les bailleurs de fonds gouvernementaux

En ce qui concerne les bailleurs des fonds gouvernementaux, ceux de notre échantillon représentent différents ministères provinciaux. Dans le cadre du groupe de discussion qui leur était voué, les participants soulignent qu'en finançant principalement la mission globale des organismes, les bailleurs de fonds gouvernementaux se centrent principalement sur la reddition de comptes et doivent veiller au respect des critères d'admission aux subventions:

> *«Donc évidemment, il y a des exigences pour être admis et maintenir la subvention PSOC. Pour nous, c'est notre devoir de s'assurer du maintien de tout ça. […], tu sais s'il y a de l'ingérence à faire quelque part, c'est uniquement en lien avec un respect de ces critères et tant que l'organisme maintient le respect de ces critères, évidemment la subvention est maintenue» (G2).*

Cela est en cohérence avec les résultats de nos analyses quantitatives sur la nature et le format des informations, démarches ou formulaires demandés par le principal bailleur de fonds de l'organisme qui est, pour notre échantillon, toujours gouvernemental (provincial majoritairement). Nous constatons que 99 % de répondants indiquentque ce sont les états financiers et les rapports d'activités qui sont demandés et 74 % indiquent qu'on leur demande des informations sur ce qui découle directement des activités, soit l'évaluation des résultats/extrants.

Alors que les bailleurs de fonds gouvernementaux de notre échantillon reconnaissent que leur rôle se situe dans la reddition de comptes, certains parmi eux soulignent l'importance du développement des pratiques évaluatives dans les organismes communautaires. Ils souhaitent les soutenir dans leurs démarches et sans en être pour autant les demandeurs.

> *«C'est sûr que oui, ça coûte de l'argent […] je mets peut-être mes lunettes roses, mais je crois quand même qu'on pourrait justement comme ministère en fait, comme instance, on pourrait aider nos organismes justement à développer des pratiques, et je dis le «on», mais en même temps une multitude d'acteurs dans le milieu, qui font de l'accompagnement auprès de nos organismes, le font pour développer cette pratique-là» (G1).*

Par ailleurs, dans les dernières années, certains représentants des bailleurs de fonds gouvernementaux observent qu'il arrive plus souvent que des organismes demandent des fondsau volet «financement par projets» pour réaliser spécifiquement des évaluations. D'autres mentionnent les efforts réalisés pour s'approcher des organismes et occuper le rôle departenaires, comme dans le cas des fondations privées ou publiques:

> *«Parfois, on peut l'apprendre par des échanges téléphoniques avec eux parce qu'on essaie de parler à tous nos organismes au moins une fois par année, en plus de sortir du contexte de bailleur de fonds et d'arriver dans une démarche peut-être un peu plus partenariale» (G3).*

Acteur 4: Les ressources de soutien et d'accompagnement spécialisées en évaluation

Selon notre enquête par questionnaire, des 295 (73 %) organismes qui disent avoir réalisé des démarches d'évaluation au cours des dix dernières années, près de la moitié (46 %) indiquent qu'ils ont fait appel à une aide spécialisée enévaluation. Le recours à ce type d'aide est aussi remarqué par des participants aux groupes dediscussion, qui soulignent qu'un grand changement dans l'écosystème d'évaluation au Québec se manifeste par la multiplication des ressources de soutien et d'accompagnement spécialisées en évaluation.

Ces ressources prennent différentes formes. Certaines sont à l'initiative de fondations privées et d'autres sont issues du milieu communautaire ou de l'économie sociale. La multiplication du nombre et du type de ressources appelle aussi la diversification des approches déployées par chacune d'elles. Lors du groupe de discussion, certains représentants des fondations privées et publiques soulignent ces aspects:

> *«Ça fait 15 ans passés, quand on parlait d'évaluation, la prochaine phrase était : mais même si on veut être accompagné, on va être accompagné par qui ? Parce qu'il n'y avait personne. Il fallait, vraiment, vraiment chercher. Surtout si on voulait une certaine approche. […], très peu de personnes dans l'écosystème d'accompagnateurs étaient disponibles en évaluation. Il n'y en avait presque pas. Ça, c'était un gros défi. Mais maintenant aujourd'hui […] il y a beaucoup plus d'acteurs, de joueurs dans cet écosystème avec des approches, qui apportent des approches différentes et des façons de travailler différentes» (F5).*

Pendant notre discussion avec les accompagnatrices spécialisées en évaluation, certaines d'entreelles notent un changement concernant les qualités requises pour faire de l'accompagnement àl'évaluation. Les attentes à l'égard du rôle d'accompagnement sont plus exigeantes à leur égard,on cherche des pratiques innovantes et stimulantes.

En plus de la reconnaissance de la présence plus importante de ces ressources de soutien et d'accompagnement, notre analyse fait ressortir trois rôles qu'elles jouent auprès des organismes communautaires: gardienne du plan d'exécution, amie critique, médiatrice. Concernant le premier, elles participent à l'encadrement de la démarche d'évaluation. Sans réaliser l'évaluation elle-même, elles peuvent assurer la coordination et le suivi de différentes étapes, ce qui demande des pauses et des tempsd'arrêt alors que l'organisme est souvent pris par le rythme de ses activités régulières. «*La ressource en accompagnement, elle ne vient pas faire les choses à la place de l'organisme, elle vient sonner la cloche dans des étapes du processus […] Comme un peu la gardienne du processus. Elle a ce rôle-là finalement*» (COMSEP_2). Pour l'une des accompagnatrices qui participe au groupe de discussion, deux conditions sont nécessaires pour tenir ce rôle : 1) bien gérer la phase de démarrage en créant un comité, en clarifiant les acteurs impliqués, les rôles dechacun, leurs besoins et 2) en veillant en tout temps au respect du rythme et de la capacité du milieu.

Ces conditions préalables aident aussi à jouer un deuxième rôle tenu par les ressources de soutien et d'accompagnement spécialisées en évaluation, soit celui de l'«amie critique». Ce rôleconsiste à offrir un regard externe pour amener les organismes à prendre du recul par rapport àleurs activités, à les placer dans une posture réflexive et à favoriser ainsi les apprentissages sur leurs pratiques en posant des questions constructives, sans tomber dans la confrontation directe. Ce rôle ne peut être tenu qu'en créant une relation de confiance avec les organismes. Pour certaines accompagnatrices qui participent au groupe de discussion, le rôle de l'amie critique représente l'art de l'accompagnement, qui implique de *challenger* et de susciter des réflexions au sein des organismes, et ce, sans leur faire peur ou entrer dans la confrontation.

Enfin, les ressources de soutien et d'accompagnement spécialisées en évaluation peuvent jouer le rôle de médiatrices entre les organismes et diverses parties prenantes aussi engagées dans la démarche d'évaluation, dont souvent les bailleurs de fonds gouvernementaux et les fondations publiques et privées. Elles permettent, selon les propos recueillis lors du groupe de discussion, d'assurer une convergence entre les différentes visions et différents intérêts entourant le processus d'évaluation. Cette réalité leur demande de développer un langage commun avec tous les acteurs concernés : « Et ça, je trouve que c'est un des rôles que je trouve le plus difficile, soit essayer de trouver le liant dans cette complexité et dans ces intérêts divergents pour l'évaluation » (A1).

Acteur 5: Les tierces parties : acteurs externes qui influencent indirectement les pratiques d'évaluation

En plus des acteurs directement impliqués dans l'évaluation, nous avons décelé à travers le discours des participants aux groupes de discussion la présence et l'influence indirecte d'acteurs «externes», notamment des donateurs (pour les fondations) et le Conseil du trésor (pour les bailleurs de fonds gouvernementaux). Parmi les premiers, deux groupes sont identifiés : les donateurs individuels et les donateurs organisationnels. Ces derniers acteurs ont parfois des attentes divergentes concernant la mission des organismes financés, l'atteinte de leurs résultatsou les effets systémiques espérés. Une personne représentant un bailleur des fonds publics illustre l'enjeu que représente le fait de devoir répondre aux demandes des donateurs et expliquecomment cela se traduit par des exigences accrues pour les organismes. En parlant des donateurs « individuels », elle indique que:

> *«Dans les triangles vertueux et dans une fondation comme [nom de la fondation], faut que tu rajoutes un autre acteur qui s'appelle le donateur, et il y en a beaucoup […]. Et ces donateurs, il y en a qui veulent savoir combien de personnes tu as aidées et, dans le cadre du fonds d'urgence, il y en a qui voulaient savoir combien mangeaient ce soir grâce à leurs dons. Et il y en a d'autres qui veulent un changement systémique. Donc, pour eux le nombre, ça les importe peu. Ils veulent savoir l'effet systémique que leur don a eu sur le système alimentaire […] Et là tu dois gérer comme organisation ce rapport à ton donateur parce que, ultimement, ils ne donneront plus, ça finit là» (F4).*

Les bailleurs de fonds concernés soulignent la pression grandissante qu'exercent les donateurs organisationnels pour montrer les retombées de leurs dons et utiliser desindicateurs standardisés. L'enjeu des indicateurs est aussi souligné par certains représentants des bailleurs de fonds gouvernementaux. Cela est exprimé notamment quand ils ou elles font référence aux exigences du Conseil du trésor pour le maintien du financement des divers programmes et de soutien aux organismes**.** En effet, les participants du groupe de discussion représentant les bailleurs de fonds gouvernementaux témoignent de la pression exercée sur les ministères pour que les organismes communautaires fournissent des données reposant sur des indicateurs éloignés de leur réalité, et cela pour justifier la pertinence des programmes (et non pas des activités de l'organisme). On note que cette nouvelle façon de faire complique le rôle desemployées des ministères du fait qu'ils doivent à la fois soutenir et encadrer les organismescommunautaires, tout en répondant aux exigences du Conseil du trésor :

> *«Le défi, c'est de trouver des indicateurs qui satisfassent le Conseil du trésor, mais qui soient réalistes pour les organismes communautaires. […] Vous me demandez un indicateur dur, je ne peux pas vous fournir ça comme d'autres programmes où c'est des cibles basées sur un nombre de personnes rencontrées» (G4).*
>
> *«Nous avons de plus en plus de pression d'avoir des preuves pour justifier le maintien du financement de certains programmes […]. Et on parlait aussi qu'on nous demandait nos indicateurs, ça aussi c'est nouveau du Conseil du trésor. Donc, il nous demande non pas des indicateurs de nous par rapport au programme, mais des indicateurs pour les organismes » (G7).*

Qu'il s'agisse de la pression de la part du Conseil du trésor ou de la part des donateurs, les participants aux groupes de discussion réunissant des bailleurs de fonds gouvernementaux et les fondations publiques et privées notent que le souhait de la « maximisation des effets » formulé par les parties prenantes externes qui permettent le financement des organismes amèneà réfléchir sur un travail de sensibilisation à faire à leur égard

ainsi qu'à la façon d'établir des échanges entre les acteurs pour améliorer la compréhension de l'utilité et des finalités de l'évaluation.

Rapports entre les acteurs

Nos discussions avec les différents groupes d'acteurs nous ont également permis de reconnaîtreles rapports qu'entretiennent ceux qui font partie de l'écosystème d'évaluation. Nous présentonsdans ce qui suit les caractéristiques et les implications de ces rapports pour l'écosystèmed'évaluation tel que vu par les acteurs. Tout d'abord, nous nous penchons sur la relation entre les bailleurs de fonds gouvernementaux et les fondations privées et publiques et les organismes ; nous poursuivons avec les relations qu'ont tissées les ressources de soutien et d'accompagnement spécialisées en évaluation avec les autres acteurs.

Les propos recueillis lors des groupes de discussion font ressortir trois facettes caractérisant la relation entre les bailleurs de fonds (sans égard à leur type) et les organismes, soit : (1) une tension, (2) un rapport de pouvoir et (3) un espace de négociation.

Tout d'abord, les participants notent la présence de relations parfois tendues entre ces deux groupes d'acteurs, et ce, en raison de la nature des demandes des bailleurs de fonds (provenant du gouvernement ou de fondations) jugées, par certaines personnes, trop exigeantes et peu utiles pour les organismes. Cela aurait pour effet d'effriter le sentiment de confiance envers les bailleurs de fonds ainsi qu'à alimenter une certaine méfiance chez les organismes, qui peinent à croire au bien-fondé de l'évaluation demandée et, par conséquent, s'y investissent peu. «*Dans des évaluations bidon, ce qu'on voit, c'est qu'ils [lesorganismes] vont soumettre n'importe quoi parce qu'il faut faire les rapports de statistiques* » (A2).

Une personne représentant un organisme témoigne aussi que certains bailleurs de fonds sont beaucoup plus exigeants que d'autres et vont même, dans certains cas, demander des données qui ne sont pas toujours ancrées dans le quotidien de l'organisme, des «contes de fées» comme elle le mentionne. Il existe une perception selon laquelle certains bailleurs de fonds ne sont pas clairs dans ce qu'ils demandent comme évaluation et que d'autres peuvent même avoir des attentes ou des intentions cachées, ce qui peut teinter la relation de confiance avec les organismes.

> *« En tout cas, ce que je veux dire c'est que parfois quand certains bailleurs de fonds nous demandent des évaluations, je trouve que ça arrive qu'il y ait un biais. Tu sais si c'était dit clairement, ce qu'on veut savoir c'est ça, et ce qu'on voudrait c'est ça. À ce moment-là, on aurait la liberté de dire comme organisme, on va le faire, ou non on n'adhère pas à ça » (O1).*

Lors des discussions avec les bailleurs de fonds, ces derniers reconnaissent la crainte ressentie par les organismes et l'effet qu'elle provoque sur leurs prédispositions à s'investir véritablement dans une démarche d'évaluation ou à les informer des résultats de la démarche.

> *« Mais on est encore quand même perçu par rapport à la crainte que si le ministère veut avoir accès pour juste voir qu'est-ce ça donne finalement, qu'on se mette à les financer sur la qualité du*

> *service, et ce, dans une logique plus entente de services […] Il y a encore cette crainte, d'où le fait que beaucoup d'organismes ne souhaitent pas nécessairement nous partager leur rapport, même si très souvent ça serait des éléments favorables » (G3).*

Plusieurs représentants de bailleurs de fonds disent que cette tension peut être attribuable à la relation de pouvoir qui existe entre eux, qui financent les activités, et les organismes, qui souhaitent préserver leur autonomie.

> *« Lorsqu'on aborde la question d'évaluation, il me semble qu'il faut aborder aussi la question du rapport de pouvoir et là… Ce qui est clair, c'est que même si les pratiques ont évolué, même si le rapport à l'évaluation, autant chez les bailleurs de fonds que chez l'organisation, a changé ces dernières années, je pense en même temps qu'il y a encore une confusion. Il y a encore une perception, et à mon avis, qui n'est pas complètement fausse, que l'évaluation, elle est aussi une occasion pour le bailleur de fonds de m'évalue si je suis un bon, si je fais bien les choses» (G1).*
> *«En fait, sur la question du rapport de pouvoir, moi je pense que c'est vrai, c'est un enjeu, mais à partir du moment où il y a une relation entre une organisation et un partenaire financier, il y a une relation de pouvoir. On ne peut pas s'en défaire, il faut juste la reconnaître, et quand je dis il faut, cela inclut les deux parties» (G4).*

Quant à la troisième facette, face à ce rapport de pouvoir, les représentants d'organismes et les accompagnatrices disent ne pas rester passifs et arrivent malgré tout à créer un espace de négociation et à (ré)affirmer l'autonomie des organismes. Cela s'observe dans plus d'un cas pendant nos discussions. Par exemple, lors d'un entretien, une personne participante explique que certaines données exigées par le bailleur de fonds auraient pu contribuer à la stigmatisation de leurs usagers et que, pour cette raison, l'organisme a refusé de divulguer ces données délicates. Cette décision a été prise en toute conscience, du fait que la préservation de leur «autonomie intellectuelle» les plaçait à risque de perdre leur financement.

> *«Par rapport à [nom d'un programme précis] et l'évaluation, c'est qu'on n'accepte pas de répondre à tout. Il y a des choses auxquelles on s'oppose. Entre autres, des informations qu'on trouve que c'est dans l'ordre de la confidentialité et puis que ça augmente les préjugés» (EC).*

Une personne représentant un organisme nous raconte aussi avoir eu entre autres à négocier sa propre définition de l'indicateur «famille» auprès du bailleur de fonds de manière à pouvoir évaluer plus adéquatement, selon leurs paramètres, les retombées de leur programme. Une autre personne participante témoigne d'une expérience lors de laquelle son organisme a décidé d'aller au-delà des demandes du bailleur de fonds pour lui faire valoir que leur indicateur (taux de rétention dans les services), bien que plus difficile à mesurer, était plus pertinent que celui exigé (nombre de personnes participantes). Personne n'affirme à travers ces exemples avoir perdu un financement à la suite de ce type de négociation qui, bien qu'étant des cas de figure, montre la proactivité des organismes et leur intérêt à s'investir dans une démarche d'évaluation utile. Il reste cependant qu'une négociation mène à des compromis entre les parties et que certaines exigences sont nécessaires, comme en témoigne une accompagnatrice:

> *«On est capable de s'inter influencer. Ça ne veut pas dire qu'on va avoir toute la marge de manœuvre pour faire ce qu'on va vouloir faire dans l'évaluation, parce que c'est quand même un programme, une politique publique […] avec des normes» (A5).*

En tant qu'actrices de l'écosystème en pleine progression dans les dernières années, les ressources de soutien et d'accompagnement spécialisées se tiennent à l'intersection des relations entre les organismes et les bailleurs de fonds. Ces ressources peuvent faciliter la relation, amoindrir les tensions et simplifier le processus de négociation entre les organismes et les bailleurs de fonds. Quelques pistes ressortent des discussions avec les bailleurs de fonds quant à la gestion des relations de pouvoir asymétriques et à la prise de conscience qu'elles peuvent changer dans le temps.

Lors de nos discussions, des accompagnatrices ont affirmé que la relation qu'elles entretiennent avec les organismes est habituellement facile, puisqu'en général leurs attentes à l'égard de la démarche d'évaluation et ce qui en découle se rejoignent et sont cohérentes.

Pour sa part, le rapport entre les ressources de soutien et d'accompagnement spécialisées en évaluation et les bailleurs de fonds n'apparaît pas toujours aussi simple, selon le témoignage des accompagnatrices lors du groupe de discussion. Plusieurs indiquent qu'elles ressentent parfois de la pression pour répondre à des demandes des bailleurs des fonds qui ne coïncident pas avec les besoins des organismes. Différents enjeux sont souvent soulevés et il est, selon elles, impératif de les négocier lorsqu'elles et les organismes ne sont pas prêts à répondre aux objectifs prescrits.

> *«Il faut préserver les enjeux éthiques vraiment beaucoup, tu sais avoir une position éthique solide. […] Ça m'est arrivé, vraiment de négocier très fort, de refuser des demandes de bailleurs de fonds, de refuser qu'ils fassent partie d'un comité interne de l'évaluation. […] Puis de me faire avoir […] là on s'obstine avec des bailleurs de fonds […] qui veulent changer ta conclusion» (A1).*

Elles soulignent l'importance de bien comprendre les attentes du bailleur de fonds, et de bien traduire ces attentes au bénéfice des organismes. «Il y a tout un historique aussi au niveau de la conception du programme qu'il finance et donc les attentes, c'est un accord qu'on peut avoir dans l'évaluation, soit d'être au courant […] des attentes historiques du bailleur de fonds et puis les apporter au comité d'évaluation» (A2). Ce rôle de médiatrice est parfois difficile et délicat puisqu'il touche la dynamique de rapport de pouvoir entre les acteurs. Il est parfois alors nécessaire d'aider un organisme à collecter des données auxquelles s'intéresse le bailleur de fonds, sans quoi il ne serait pas prêt à financer l'évaluation.

Du côté des bailleurs des fonds, il arrive que la relation avec les ressources de soutien et d'accompagnement spécialisées en évaluation s'embrouille lorsque, par exemple, ces derniers parlent au nom du bailleur de fonds, peinent à bien traduire leurs attentes auprès des organismes communautaires et orientent leur démarche sans les inclure dans la négociation:

> *«Il faut aussi que cet intermédiaire ne parle pas au nom de [bailleur de fonds]. Parce que ça aussi, on l'a vécu. L'organisme [de soutien et d'accompagnement spécialisé en évaluation] qui dit, tu ne devrais pas dire ça [au bailleur de fonds] ou ça, je pense que [le bailleur], c'est ça qu'ils veulent. Non, non, c'est [le bailleur] qui va parler» (F4).*

Dans ce rapport entre les ressources de soutien et d'accompagnement et les bailleurs de fonds, des mésententes quant à la publication des résultats sont aussi mentionnées de la part des accompagnatrices. L'une

d'entre elles relate avoir vécu de mauvaises expériences avec un bailleur de fonds gouvernemental qui ne voulait pas publier les résultats de recherches évaluatives qu'elle avait conduites.

Pour amoindrir les sources de tension et faciliter les rapports entre les acteurs, tous les participants à nos groupes de discussion nomment l'importance du respect mutuel de l'autonomie de chacun, et ce, particulièrement pour les organismes dans le contexte où ils sont en quelque sorte dépendants du financement.

> *«En fait, ça me fait penser, comme élément facilitant, si la relation avec le bailleur de fonds favorise ou interpelle l'évaluation, mais qu'il n'y a plus de respect d'autonomie, en tout cas en action communautaire autonome, il faut que le respect de l'autonomie soit possible. Et c'est là qu'il y a une distinction entre qu'est-ce qu'on garde pour nous qui nous appartient et qu'est-ce qui concerne le bailleur de fonds. Il faut un respect mutuel» (O4).*

Conclusion

À la lumière des résultats de notre étude, nous retenons que l'écosystème d'évaluation change avec le temps et en dépendant du contexte dans lequel évoluent les organismes. Dans le contexte du Québec, cet écosystème a changé de manière significative et évolué depuis les années 2000, soit depuis la parution du rapport d'Hebert et al. (2005). De nouveaux acteurs s'y sont taillé une place plus importante, et les rapports entre eux se sont complexifiés. Par ailleurs, l'évaluation en elle-même est perçue différemment au sein des organismes ; une plus grande ouverture et une compréhension plus raffinée du rôle qu'elle peut jouer pour les organismes communautaires sont notables.

Dans ce nouvel écosystème, la présence et le rôle des ressources d'accompagnement spécialisées en évaluation sont également soulignés. Quant aux tierces parties, elles jouent un rôle important dans l'évaluation, exerçant une influence indirecte auprès des organismes communautaires à travers les exigences d'évaluation des bailleurs de fonds. Enfin, dans le rapport de pouvoir qui existe alors entre les organismes et les bailleurs de fonds, qui est nommé est reconnu par les acteurs, peuvent se créer des espaces de négociation susceptibles d'être facilités par des ressources de soutien et d'accompagnement spécialisées en évaluation et portées par des regroupements d'organismes.

Quant à l'évaluation elle-même, on note qu'un changement s'est opéré malgré les difficultés encore existantes. Certaines personnes ayant été interpellées lors de nos entretiens et groupes de discussion notent que pour elles la question de l'évaluation a été démystifiée et qu'un pas important a été franchi à partir du moment où on a commencé à distinguer évaluation et reddition de comptes. D'autres, travaillant dans l'accompagnement, observent de plus en plus que ce sont les organismes qui les interpellent beaucoup plus tôt dans le processus, soit au moment où elles font des demandes de subvention et lors de l'élaboration des projets.

Les constats émergeant de notre recherche, notamment ceux qui ont trait aux rapports entre les groupes d'acteurs qui font partie de l'écosystème d'évaluation, nous invitent à souligner l'importance du renforcement de capacités (Buetti et al, 2019) et à approfondir le sujet à partir des lentilles théoriques pertinentes. Cela est

alors une piste pour de nouvelles recherches.

Références

Buetti, D., Bourgeois, I. & Savard, S. (2019). Modélisation des capacités organisationnelles en évaluation dans le secteur communautaire et implications pour le contexte québécois. *Revue canadienne de recherche sur les OSBL et l'économie sociale* / *Canadian Journal of Nonprofit and Social EconomyResearch (ANSERJ), 10*(2), pp.16-39.

CFP (2020). *Améliorer les retombées du programme de formation ÉvalPop II pour les organismes communautaires en région : Étude des variables* d'influence et conception d'interventions [Rapport de synthèse].

Depelteau, J., Langlois, P., Hébert, G. & Fortier, F. (2013). Les organismes communautaires au Québec : financement et évolution des pratiques [Rapport de recherche]. Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS).

Gaudreau, L. & Lacelle, N. (1999). *Manuel d'évaluation participative et négociée*.

Hébert, J., Fortin, D., Fournier, F., Desrochers, M, Vézina, M., Archambault, S. & René, O. (2005). *Analyse des pratiques d'évaluation dans les organismes communautaires (ARPÉOC)* [Rapport de recherche]. Services aux collectivités de l'Université́ du Québec à Montréal.

Lemay, J. F. & Leclerc, L. (2013). Les particularités de l'évaluation pour les groupes communautaires: réflexions et enjeux. Bulletin Société québécoise d'évaluation de programme, 25 (1), pp. 8-12.

Midy, F., Vanier, C. & M. Grant. (1998). Guide d'évaluation participative et de négociation. Services aux collectivités de l'Université du Québec à Montréal. [Rapport de recherche]

Tello-Rozas, S., Léonard, M. & Lussier-Lejeune, F. (2022). Mise à jour du portrait des pratiques d'évaluation dans les organismes communautaires [Rapport de recherche]. Centre de formation populaire, Réseau québécois de l'action communautaire autonome, Relais-femmes, Service aux collectivités de l'Université du Québec à Montréal. Avec la collaboration de Fathallah, H., Goulet, V., Métivier, C., Gervais, L. et Chicoine, G.

Tello-Rozas, S., Léonard, M., Lussier-Lejeune, F., Obad-Fathallah, H., Goulet, V., Métivier, C., Gervais, L. & Chicoine, G. (2022). Pratiques plurielles d'évaluation propres aux organismes communautaires au Québec : état des lieux. *Reflets, 28*(2), pp.14–43.

ARTICULO ORIGINAL

https://doi.org/10.34024/2aytqb44

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PERSONAS MAYORES EN CHILE: PERCEPCIONES, EDADISMO Y RETOS PARA UNA CIUDADANÍA INCLUSIVA

PUBLIC POLICIES FOR OLDER PERSONS IN CHILE: PERCEPTIONS, AGEISM AND CHALLENGES FOR AN INCLUSIVE CITIZENSHIP

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IDOSOS NO CHILE: PERCEPÇÕES, PRECONCEITO ETÁRIO E DESAFIOS PARA UMA CIDADANIA INCLUSIVA

Juana Arias Rojas

Orcid: https://orcid.org/0009-0001-7311-0919
Doctora en Servicio Social por la Pontificia Universidade Católica San Pablo, Brasil,
E-mail: jeugeniarias@gmail.com.

Berta Sepúlveda Gálvez

Orcid: https://orcid.org/0000-0002-3660-3570
Trabajadora Social Doctoranda en Investigación Gerontológica por la Universidad Maimónides, Argentina. Docente de la Universidad Autónoma de Chile- Email: bsepulvedag@uautonoma.cl

Resumen:
El presente artículo analiza críticamente el impacto del edadismo en el diseño y ejecución de políticas públicas para personas mayores en Chile. Se parte de la concepción teórica de las vejeces como categoría plural y diversa, abordando la influencia del modelo económico neoliberal en la exclusión social y simbólica de este grupo etario. Mediante revisión documental, datos sociodemográficos y análisis normativo, se identifican sesgos estructurales en los beneficios monetarios, no monetarios y en el caso de las viviendas tuteladas. Se concluye que persisten representaciones sociales negativas de la vejez que limitan la ciudadanía activa de las personas mayores, requiriéndose un enfoque integral, intergeneracional y de derechos.
Palabras clave: Envejecimiento, Edadismo, Ciudadanía, Políticas públicas, Chile.

Abstract:
This article critically analyzes the impact of ageism on the design and implementation of public policies for the elderly in Chile. It starts from the theoretical conception of old age as a plural and diverse category, addressing the influence of the neoliberal economic model in the social and symbolic exclusion of this age group. Through documentary review, sociodemographic data and normative analysis, structural biases are identified in monetary and non-monetary benefits and in the case of sheltered housing. It is concluded that negative social representations of old age persist and limit the active citizenship of the elderly, requiring a comprehensive, intergenerational and rights-based approach.
Keywords: Aging, Ageism, Citizenship, Public policies, Chile.

Resumo:
Este artigo analisa criticamente o impacto do preconceito de idade na elaboração e implementação de políticas públicas para idosos no Chile. Ele se baseia na concepção teórica da velhice como uma

This is an open access article published under the Creative Commons Attribution Non-Commercial licence, which permits use, distribution, and reproduction in any medium, without restrictions, provided it is not for commercial purposes and the original work is properly cited.

categoria plural e diversa, abordando a influência do modelo econômico neoliberal na exclusão social e simbólica desse grupo etário. Por meio de análise documental, dados sociodemográficos e análise normativa, são identificados vieses estruturais em benefícios monetários e não monetários e no caso de moradias protegidas. Concluise que as representações sociais negativas da velhice persistem, limitando a cidadania ativa dos idosos, o que exige uma abordagem abrangente, intergeracional e baseada em direitos.
Palavras-chave: Envelhecimento, Idadismo, Cidadania, Políticas públicas, Chile.

INTRODUCCIÓN

Las trayectorias del fin de la vida constituyen experiencias multidimensionales y transversales a la existencia humana. La vejez y la muerte han dejado de ser cuestiones tabúes, dado que la realidad se ha impuesto en la sociedad chilena al conocerse que en el año 2030 un tercio de la población estará constituido por personas mayores.

La multidimensionalidad de la vejez es biológica, psicológica, económica, socio cultural y política como destacan varios autores: “es un fenómeno extremadamente variable, influido por múltiples factores arraigados en el contexto genético, social e histórico del desarrollo humano, cargado de afectos y sentimientos” (Alvarado, A., & Salazar, Á. 2014, pág. 60).

Al reparar en el texto de Simone de Beauvoir titulado la vejez, del año 1970, publicado cuando ella tenía 62 años y que se inicia con una descripción del príncipe Sidharta, quien, al salir de su palacio, desde su carruaje ve a un hombre encorvado, delgado, andrajoso, con su piel arrugada y caminando apoyado en un bastón. Al preguntar al conductor del carruaje qué era, éste le responde que era “un viejo”. Sidharta se devuelve impresionado a Palacio, y dice que cada ser humano lleva en sí el germen de este deterioro.

Esta imagen de la vejez se ha repetido en nuestra sociedad, no con tanta severidad, pero si con el simbolismo de un fin existencial que es pobre, débil y solitario.

El "yo viejo" y el "viejo yo" son dos conceptos que se utilizan en la gerontología para describir las diferentes perspectivas que las personas mayores pueden tener sobre sí mismas. El "yo viejo" se refiere a la imagen que la persona tiene de sí misma como alguien mayor, mientras que el "viejo yo" se refiere a la imagen que la persona tiene de sí misma como era en su juventud.

Dentro de los aspectos clave de estas categorías, se pueden destacar:

- La Discontinuidad: El "yo viejo" se caracteriza por un reconocimiento de discontinuidad con el "viejo yo". La persona mayor puede sentir que ya no es la misma que era antes, y que ha perdido capacidades, habilidades e intereses.

- Los Estereotipos: El "yo viejo" puede estar influenciado por estereotipos negativos sobre la vejez, como la idea de que las personas mayores son dependientes, improductivas o aburridas.
- La Autocompasión: El "yo viejo" puede llevar a la autocompasión y a una visión negativa de la propia vida.
- La Continuidad: El "viejo yo", por otro lado, se describe como una percepción de continuidad con el "yo viejo". La persona mayor se siente como la misma que era antes, a pesar de los cambios físicos y sociales que ha experimentado.
- La Resiliencia: El "viejo yo" se relaciona con una mayor resiliencia y una actitud más positiva hacia la vejez.
- La Aceptación: El "viejo yo" involucra la aceptación de los cambios que conlleva la vejez y la búsqueda de nuevas formas de vivir una vida plena.

La distinción entre el "yo viejo" y el "viejo yo" resulta importante porque puede contribuir a comprender las diferentes formas en que las personas mayores experimentan la vejez, Las intervenciones programáticas y las políticas públicas en este sentido pueden enfocarse en promover el "viejo yo" y ayudar a las personas mayores a desarrollar una visión más positiva de sí mismas y de su futuro.

En el contexto actual, donde la esperanza de vida aumenta y las personas mayores son cada vez más activas y participativas, es importante desafiar los estereotipos negativos sobre las vejeces y promover una visión más positiva al respecto. En este contexto, se prevé que “el envejecimiento en Chile seguirá aumentando. Las proyecciones se corresponden con esta lógica, ya que todas las regiones evidencian un proceso creciente de envejecimiento poblacional” (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2019, pág. 6)

El "viejo yo" puede ser un modelo a seguir para las generaciones más jóvenes, mostrando que es posible vivir una vida lo más plena y significativa posible en la vejez conforme se articulan proyectos individuales y colectivos.

EDADISMO, DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN: TENSIONES ESTRUCTURALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA LA VEJEZ EN CHILE

La sociedad chilena vivencia un modelo de desarrollo que se inició en la dictadura cívico militar, que efectivamente tuvo éxito en los indicadores macroeconómicos, que le valió el reconocimiento de ser el país líder en américa latina. Sin embargo, este éxito ocultaba los índices microeconómicos, que lo hacen actualmente, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ser un país con un Índice de Gini de 43.0 (Banco Mundial, 2025) y que exhibe una desigualdad significativa. En este sentido, Lambeth, G., Otero, C., & Vergara, D. (2019) mencionan que Chile se destaca como el país más desigual de la OCDE.

En este esquema capitalista, la lógica del mercado permea los distintos aspectos de la vida social, por cuanto se va sobrevalorando la ubicación del segmento la poblacional económicamente activo, dejando de lado a quienes se encuentran en el grupo población denominado "pasivo", en términos productivos, constatando la idea de García Canclini (1995) en el sentido de que el "activo" participa en el mercado a través del consumismo, y ésta es una categoría central en la vida de las personas y por tanto, es una nueva forma de ciudadanía, siendo ante todo consumidores y ya no ciudadanos, surgiendo de este modo, esta suerte de nueva forma de ciudadanía. En este contexto, se evidencia que "Los adultos mayores específicamente en edades entre los 60 a 70 años presentan calidad de vida baja" (Maldonado, G., & Mendiola, V., 2019, pág.10).

La valoración negativa de la vejez es conocida como "edadismo" o "viejismo", y está siendo foco de interés para las ciencias sociales y el Estado debido a sus implicancias en la matriz de la vida social, donde las personas mayores están representando de hecho un creciente porcentaje, dado que se ha extendido la esperanza de vida al nacer, debido a los avances de la medicina, de las políticas sanitarias, y a la disminución de la mortalidad en edades tempranas. Según el Observatorio del Envejecimiento (2021), el edadismo emerge cuando la edad se emplea como criterio para categorizar y segmentar a las personas, lo que conduce a la discriminación y genera desventajas e injusticias.

En Chile, la esperanza de vida al nacer se ha triplicado. En 1900 se estimaba en 23.6 años para las mujeres y 23,5 años para los hombres, y según las proyecciones más recientes del INE, actualizadas a junio de 2025 y basadas en el Censo 2017, la esperanza de vida alcanzó los 83,7 años para las mujeres y 78,4 años para los hombres, con un promedio nacional de 81,8 años para el total de la población (INE, 2025). Se está, por tanto, ante un fenómeno de cambio demográfico reciente con una clara feminización de las vejeces, asistiendo también a nuevos fenómenos como lo son la existencia de un número creciente de centenarios/as, en donde se observa que, a mediados de los años 80, las

personas de 100 o más años eran 278, mientras que para el 2046 la cifra llegaría a más de 40.000. Según el Observatorio del Envejecimiento (2021) se estima que para el año 2050 el 32.1% de la población chilena tendrá sobre los 60 años, es decir, 3 de cada 10 habitantes del país serán personas mayores. Este cambio significativo en la estructura de edades traerá consigo nuevas demandas y desafíos sociales y políticos.

Un rasgo básico para considerar es que no existe una vejez, sino que una diversidad de formas de envejecer, por tanto, es necesario reconocer la existencia de "vejeces". Son vejeces porque tienen componentes objetivos u objetivables y dimensiones de subjetividad, en tanto procesos existenciales que manifiestan que la vejez sea la etapa que podemos considerar como la más heterogénea o diversa de la vida.

Para comprender estas vejeces es requisito sine qua non estudiar los edadismos presentes en la sociedad, su origen y sus implicancias, tanto para las personas mayores, como para la sociedad en su conjunto.

El edadismo en tanto término que refiere a los estereotipos, prejuicios y discriminación que sufren las personas por su edad cronológica, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), surge cuando la edad se utiliza para categorizar y dividir a las personas por atributos que ocasionan daño, desventaja o injusticia, y menoscaban la necesaria solidaridad intergeneracional.

De acuerdo con la OMS, el edadismo se expresa en tres planos: estructural, interpersonal y autoinfligido (Observatorio del Envejecimiento para un Chile con Futuro - Julio 2021). El edadismo estructural es el que se observa a nivel de políticas, leyes y normas que rigen una sociedad. En vista de que las políticas se diseñan sobre la base de una concepción social de los sujetos a los cuales apuntan, una imagen negativa de la vejez afecta en el desarrollo de políticas públicas adecuadas. Por lo tanto, permite el levantamiento de normas que resultan discriminatorias por edad, afectando así el desarrollo de las personas mayores.

El edadismo interpersonal es aquel que se manifiesta en la forma en que los individuos se relacionan. Aquí el trato se condiciona producto de los estereotipos y prejuicios que se tienen en torno a la vejez. Esto conlleva a que se restrinjan las expectativas de lo que una persona mayor es capaz de pensar, crear, hacer y resolver, limitando sus posibilidades de participación y aporte en todos los ámbitos, ya sea en lo familiar como en lo laboral y social.

El edadismo autoinfligido es aquel en que la persona mayor -al haber internalizado esta imagen social negativa de la vejez y recibir un trato diferenciado por su edad- comienza a pensarse en base a estos patrones definidos, afectando así su autoimagen. En este sentido, el edadismo afecta también a las

personas más jóvenes que también internalizan estas creencias y limitan su propio envejecimiento, o incluso intentan evadirlo.

Reconociendo la relevancia de las representaciones sociales predominantes resulta clave atender acerca de la creencia de que las personas mayores tienen una posición social baja, cuestión que en Chile ocupa el segundo lugar con un 45%, (luego de Suecia que ostenta el 58%), mientras que en Brasil es de un 40% (Observatorio del Envejecimiento, 2021).

Respecto a la creencia de que es poco probable que las personas mayores sean vistas como competentes, Chile se ubica en el primer lugar, con un 28%, mientras que Brasil tiene un 17% (Observatorio del Envejecimiento, 2021).

Un 18% de personas en Chile cree que las personas mayores son una carga para la sociedad, mientras que en Brasil esta creencia alcanza un 9% (Observatorio del Envejecimiento, 2021).

Según la última Encuesta de Calidad de Vida en la Vejez (2022), se destaca que existe un "imaginario social negativo de la vejez" que refuerza estereotipos sobre las personas mayores como pasivas o sin aportes significativos. Este imaginario, como se menciona en la encuesta (p. 11), se traduce en tratos injustos o discriminatorios en diversos contextos, como lo son servicios públicos, interacciones sociales o entornos laborales. Esta percepción social negativa puede manifestarse en formas de edadismo, como lo son ignorar las opiniones de las personas mayores, tratarlas con condescendencia o excluirlas de actividades significativas, lo que constituye una forma de trato injusto hacia las personas mayores.

Por otro lado, el porcentaje de personas mayores que percibe un trato injusto en espacios más cotidianos, como los barrios y en la familia, decrece. Un 17% de las personas de 60 y más años ha sentido algunas veces o siempre, un trato injusto en sus barrios, y un 12% en sus familias. Si bien estos números son menores que en los espacios públicos, son igualmente cifras altas.

Entre el 2019 y 2021, múltiples estudios evidenciaron un aumento en la percepción de edadismo en los medios de comunicación. En particular, un análisis comparativo de 89 noticias publicadas hasta mayo de 2021 en medios chilenos y brasileños identificó discursos, imágenes y actitudes discriminatorias que presentaban a las personas mayores como el "otro", reforzando estereotipos y prejuicios asociados a la vejez (Araújo et al., 2022).

Entre las personas de 80 años y más, disminuye la declaración de autonomía. Más específicamente, el 33% de las personas de 80 años y más, señala que siempre o algunas veces otras personas toman las decisiones que son importantes para su vida, mientras que el 24.8% de las personas entre 70 y 79 años y el 20.2% de las personas entre 60 y 69 años, lo declara de esta manera.

Las personas mayores con menos nivel educacional en general perciben menor nivel de autonomía. "La autonomía baja claramente con la edad. Sólo el 19% de las personas de 75 años y más manifiestan que siempre o casi siempre hacen planes sobre su futuro" (Centro UC Estudios de Vejez y Envejecimiento, 2019, Pág. 68)

Respecto de la Autoimagen de las personas mayores, destacan las siguientes dimensiones, a saber:

- Autonomía y capacidad: La mayoría de las personas mayores se perciben como autovalentes y capaces de realizar sus actividades cotidianas. Según datos del Observatorio del Envejecimiento en su informe sobre Dependencias en las Personas Mayores y Cuidados Institucionales (2023), el 77,8% de las personas mayores en Chile no presenta dependencia funcional en las actividades básicas de la vida cotidiana, mientras que un 22,2% sí presenta algún grado de dependencia. Esta se distribuye en un 5,5% con dependencia leve, 8,7% con dependencia moderada y 8% con dependencia severa. Estas cifras representan un cambio respecto a lo reportado por Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) en 2020, cuando se estimaba que el 85,6% de las personas mayores no tenía dependencia, por lo tanto, los nuevos datos evidencian un leve aumento en la proporción de personas mayores que requieren apoyo.
- Valoración de la experiencia: Las personas mayores reconocen su experiencia de vida como un valor importante para la sociedad. Se sienten orgullosos de sus logros y aportes a la familia y comunidad.
- Sentimiento de utilidad: En general, las personas mayores desean seguir siendo activos y contribuir a la sociedad. Buscan oportunidades para participar en actividades sociales, culturales y de voluntariado.
- Preocupaciones por la salud: La salud física y mental se convierte en una preocupación central, especialmente en relación con la dependencia y la discapacidad.
- Miedo a la soledad: Tanto el aislamiento social y la soledad son temores frecuentes, especialmente en quienes viven solos/as o tienen redes de apoyo limitadas.

Percepción Social Sobre las Personas Mayores

En cuanto a los Estereotipos negativos: En Chile, al igual que en otras latitudes existe una tendencia a asociar la vejez con consideraciones negativas vinculadas al deterioro físico y mental, tales como;

discapacidad, enfermedad y dependencia. Estos estereotipos tienden a generar discriminación y limitar las oportunidades de las personas mayores y a la larga, a toda la sociedad.

Respecto de la Falta de valoración social: Dado que se subestima el aporte social y económico que realizan las personas mayores, su experiencia y conocimiento no siempre son reconocidos y valorados, más bien permanecen invisibles.

Acerca de la Visibilización: Se observa un aumento en la visibilización de las personas mayores en los medios de comunicación y en la agenda pública, lo que pareciera ser una paradoja respecto del edadismo, pero se manifiesta esta coexistencia de intentar visibilizar a este sector, como un grupo social prioritario.

De acuerdo con Paulina Osorio, antropóloga especializada en temas de vejez y envejecimiento, "el edadismo reduce a las personas mayores, dejando de ser ciudadano/as con derechos y responsabilidades, es decir, no sólo se invisibiliza o se pierden determinados derechos, sino que también se invisibilizan sus deberes, convirtiéndose en sujetos pasivos y a quienes no se le escucha". En general, para abordar el desafío derivado del edadismo se propone la implementación de estrategias de abordaje interdisciplinar, intergeneracional, educacional, de políticas públicas tendientes a mejorar la calidad de vida de las personas mayores, considerando sus diversas dimensiones, así como impactar en aspectos culturales que contribuyan a derribar mitos y estereotipos y se encaminen a la inclusión y pleno ejercicio de la ciudadanía.

El edadismo tiene un impacto significativo en el diseño de las políticas públicas para las personas mayores en Chile. Se manifiesta en diferentes formas, tales como los Estereotipos negativos, derivando en cuestiones tales como: Visión de la vejez como una etapa de enfermedad, fragilidad y dependencia, foco excesivo en la disminución de las capacidades físicas y cognitivas.

También se manifiesta en la marginación social y aislamiento, así como en eventuales prácticas discriminatorias, como por ejemplo, acceso desigual a oportunidades: a empleo, educación, salud, participación social, etc.; falta de reconocimiento de las capacidades y aportes de las personas mayores hacia sus territorios y colectivos sociales, llegando incluso a expresiones que implican la vulneración de sus derechos, como por ejemplo, en la edad de jubilación obligatoria, limitando las oportunidades laborales de las personas mayores que aún son capaces de trabajar, o la falta de infraestructura adecuada que permita la accesibilidad en el transporte público, espacios públicos, viviendas, que dificulta la movilidad y participación social o la existencia de programas sociales

focalizados en la dependencia y que no consideran la diversidad de las personas mayores y sus necesidades.

Todo lo anterior trae una serie de consecuencias negativas, tales como el deterioro de la calidad de vida, el aumento de la pobreza, la desigualdad y la pérdida de capital humano y social. Con respecto a la pobreza, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022) informa que los índices de pobreza y extrema pobreza en personas de 60 años y más es del 3,1%, compuesto por un 2,3% de pobreza no extrema y un 0,8% de pobreza extrema

Existe consenso en que respecto al panorama descrito se debe avanzar hacia la promoción de un cambio cultural que desafíe los estereotipos negativos sobre la vejez; Implementar políticas públicas inclusivas**,** que consideren las necesidades y capacidades de las personas mayores; fomentar su participación social en la toma de decisiones, la vida comunitaria y el desarrollo del país.

Política Pública Y Subsidiaridad Para Personas Mayores En Chile Actual

Para adentrarse en las políticas públicas chilenas en materia de personas mayores es menester atender al origen del Servicio Nacional del Adulto Mayor el cual tiene sus raíces en la década de 1980, cuando se comenzó a gestar la necesidad de una política pública integral para las personas mayores en la vida nacional.

Entre los hitos importantes en la creación del SENAMA se cuentan:

- En el año 1988: Se crea la Comisión Nacional del Adulto Mayor (CONAM), dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación.
- 1994: Se promulga la Ley N.º 19.250 que establece la Política Nacional del Adulto Mayor, que define los principios y objetivos para la atención de las personas mayores en Chile, y crea el Consejo Nacional del Adulto Mayor (CONAMA) como órgano asesor del gobierno.
- 1999: Se crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor, a través de la Ley N.º 19.828. El SENAMA se convierte en el organismo público responsable de la implementación de la Política Nacional del Adulto Mayor.
- 2003: Se promulga la Ley N.º 19.966 que modifica la Ley N.º 19.828, fortaleciendo el rol del SENAMA y ampliando sus funciones.

- 2010: Se crea el Ministerio de Desarrollo Social, al que se le asigna la responsabilidad de coordinar las políticas públicas relacionadas con las personas mayores, incluyendo las del SENAMA.
- 2012: Se promulga la Ley N.º 20.523 que modifica la Ley N.º 19.828, actualizando la Política Nacional del Adulto Mayor y reforzando el enfoque de derechos de las personas mayores.
- Actualidad: El SENAMA continúa siendo el principal organismo público responsable de la promoción y protección de los derechos de las personas mayores en Chile. El servicio cuenta con una red de oficinas a lo largo del país, a través de las cuales implementa diversos programas y beneficios.

En paralelo, la discusión previsional que se arrastraba por años encontró un punto de inflexión en 2025, con la promulgación de una reforma largamente esperada. Este proceso ha sido especialmente relevante para las personas mayores, ya que impacta directamente en sus pensiones e ingresos mensuales. La reforma, promulgada el 20 de marzo de 2025, introduce un cambio estructural al establecer un sistema mixto de pensiones, que combina cuentas individuales con un Seguro Social Previsional financiado por los empleadores. Este nuevo modelo promueve una mayor equidad, solidaridad y sostenibilidad, incorporando beneficios por años cotizados, compensaciones por brechas de género y mejoras a la Pensión Garantizada Universal, reemplazando así el paradigma individualista del sistema instaurado en 1980 (Ley N° 21.735, 2025).

Entre otros hitos, es posible destacar que en 1995 se crea el Fondo Nacional del Adulto Mayor (FONAM), que financia programas y proyectos para las personas mayores; en el año 2005 se crea el Programa Vínculos, que busca fortalecer las redes sociales y comunitarias de las personas mayores; en el año 2015 se crea el Sistema de Protección Social Chile Solidario, que incluye beneficios para las personas mayores en situación de vulnerabilidad.

En Chile, existen diversos beneficios para las personas mayores, más allá de la existencia de SENAMA y los cuales se pueden dividir en dos categorías principales que son los subsidios monetarios y los no monetarios:

Subsidios Monetarios Vigentes Para Personas Mayores

- **Pensión Garantizada Universal (PGU):** Es un monto mensual que se entrega a todas las personas mayores de 65 años que no sean pensionados de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) o compañías de seguros. El monto depende de la edad y los ingresos

previsionales del beneficiario, con un máximo de $224.004 pesos chilenos ($USD 240,54 aproximadamente a junio 2025).

- **Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV):** Se entrega a personas mayores de 65 años que no tengan ingresos previsionales suficientes para alcanzar la línea de la pobreza. El monto depende del puntaje en el Registro Social de Hogares (RSH) y del grupo familiar, con un máximo de $224.004 pesos chilenos ($240,54 USD a junio 2025).
- **Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV):** Se entrega a pensionados/as de AFP que no alcanzan la pensión mínima con sus propios ahorros. El monto depende del puntaje en el RSH y del grupo familiar, con un máximo de $224.004 pesos chilenos ($240,54 USD a junio 2025).

Subsidios No Monetarios Para Personas Mayores

- **Subsidio de Arriendo:** Entrega un aporte mensual para cubrir parte del valor del arriendo de una vivienda. Está dirigido a personas mayores de 60 años o personas con discapacidad que pertenezcan al 40% más vulnerable de la población según el Registro Social de Hogares.
- **Fondo Nacional del Adulto Mayor:** Financia proyectos y programas que promueven la autonomía, participación social y el envejecimiento activo de las personas mayores.
- **Programa Vínculos:** Busca fortalecer las redes sociales y comunitarias de las personas mayores a través de talleres, actividades culturales y recreativas.
- **Bono de Invierno:** Se entrega anualmente a los pensionados que reciben la Pensión Básica Solidaria de Vejez o Aporte Previsional Solidario de Vejez, como ayuda para enfrentar los gastos del invierno.

Es importante destacar que, para acceder a la mayoría de estos beneficios, las personas mayores deben cumplir con ciertos requisitos, como tener residencia en Chile y no superar un determinado nivel de ingresos.

El Caso de las Viviendas Tuteladas

Dentro de las políticas de vivienda en Chile, las Viviendas Tuteladas se establecen como una alternativa innovadora para el bienestar de las personas mayores autovalentes en situación de vulnerabilidad. El objetivo es ofrecer un espacio seguro, independiente y con apoyo social, promoviendo la autonomía, el envejecimiento activo y la integración social.

Tal programa tiene criterios de selección, que implican que, para acceder a una Vivienda Tutelada, los y las postulantes deben cumplir con el requisito de Ser mayor de 60 años, poseer un grado de autovalencia que les permita realizar las actividades básicas de la vida diaria, encontrarse en situación de vulnerabilidad social y/o económica, no tener problemas de salud mental o física que requieran atención especializada permanente, no tener consumo problemático de alcohol o drogas, contar con redes de apoyo familiar o social.

Estas viviendas funcionan como condominios, con áreas comunes para la interacción social y actividades grupales. Cuentan con un equipo profesional que brinda apoyo social, asistencia técnica y acompañamiento a los y las residentes, incluyendo Trabajador/a Social**,** para la evaluación y seguimiento de casos y gestión de redes de apoyo, Psicólogo/a para Talleres de estimulación cognitiva, apoyo emocional, terapia individual y grupal y Promotor/a social, para la Organización de actividades culturales, recreativas y de promoción de la salud.

Las viviendas tuteladas han demostrado un impacto positivo en la calidad de vida de las personas mayores. Diversos estudios reportan disminución de la sensación de soledad y aislamiento, aumento del bienestar físico y mental, fortalecimiento de la autoestima y la autoconfianza, mayor participación social y comunitaria, así como reducción de la necesidad de institucionalización en Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEAM).

Las Viviendas Tuteladas están especialmente orientadas a personas mayores que:

- Viven solas o con familiares que no pueden brindarles el apoyo necesario.
- Provienen de hogares con escasos recursos económicos.
- Se encuentran en situación de riesgo social o de abandono.
- Buscan mantener su independencia y autonomía.

Según el Servicio Nacional del Adulto Mayor, actualmente hay viviendas tuteladas en 14 regiones del país.

El porcentaje del presupuesto chileno destinado a políticas públicas para personas mayores en Chile no es un valor fijo, ya que varía anualmente según la ley de Presupuestos del Sector Público. sin embargo, es posible considerar a modo de referencia que, en el año 2025, el presupuesto total de SENAMA ascendió a $18.156 millones de pesos, lo que representó un 1,29% del presupuesto nacional total para dicho año.

Es importante destacar que el presupuesto del SENAMA no es la única fuente de financiamiento para las políticas públicas para personas mayores, dado que otros ministerios e instituciones también implementan programas y servicios para este grupo etario, con sus propios presupuestos específicos, tales como el Ministerio de Salud: a través de programas de promoción de la salud, prevención de enfermedades y atención integral para personas mayores; Ministerio de Desarrollo Social y Familia: programas de apoyo social, transferencias monetarias y cuidados domiciliarios; el Ministerio de Vivienda y Urbanismo: programas de vivienda social y mejoramiento del entorno para personas mayores.

En resumen, el porcentaje del presupuesto nacional destinado a políticas públicas para personas mayores en Chile es relativamente bajo, alrededor del 1,29%. Sin embargo, es importante considerar que este porcentaje no refleja la totalidad de los recursos públicos destinados a este grupo etario, así como diversos ministerios e instituciones implementan programas y servicios para personas mayores, con sus propios presupuestos específicos, dado que los datos aquí expuestos se basan en los disponibles públicamente hasta junio de 2025, siendo posible que varíen en adelante, considerando además, que el análisis está focalizado en algunas dimensiones de la calidad de vida y no en todos ellos y especialmente considerando la mediación y aporte realizado por los municipios de cada comuna, lo que sin duda representa otro aspecto que marca la diversidad, que ha de ser motivo de nuevos análisis y discusiones, pudiendo a su vez ser considerado fuente tanto de múltiples oportunidades como de reproducción de inequidades para la población.

CONSIDERACIONES FINALES

El análisis realizado demuestra que las políticas públicas hacia las personas mayores en Chile continúan siendo insuficientes frente a los desafíos que impone el envejecimiento demográfico y la persistencia del edadismo estructural. Si bien existen avances institucionales como SENAMA, persisten fragmentaciones sectoriales, escasa articulación interministerial y representaciones sociales que reduce a las personas mayores a sujetos pasivos y dependientes. Se requiere avanzar hacia un enfoque de derechos que promueva la participación activa, el acceso equitativo a recursos y cuidados, así como la construcción de una ciudadanía inclusiva e intergeneracional. Para ello, es indispensable una transformación de las políticas actuales, incorporando marcos normativos actualizados, presupuestos suficientes y una perspectiva plural de las vejeces, en sintonía con las demandas sociales y los compromisos internacionales de derechos humanos.

REFERENCIAS

Alvarado, A., & Salazar, Á. (2014). Análisis del concepto de envejecimiento. *Gerokomos*, 57-62. Obtenido de https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1134-928X2014000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=en

Araújo, P. O., Freitas, R. A., Duarte, E. D., Cares, L. J., Rodríguez, K. A., Guerra, V. & Carvalho, E. S. S. (2022). The other of the COVID-19 pandemic: ageism toward the elderly people in newspapers in Brazil and Chile. *Saúde e Debate*, 46(134), 613–629.

Banco Mundial. (2025). Índice de Gini - Miembros OCDE, Chile. Plataforma sobre Pobreza y Desigualdad. Revisado junio de 2025: https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2022&locations=OE-CL&name_desc=false&start=2022&view=bar&year=

Beauvoir, S. (1970). *La vejez.* Editorial Sudamericana S.A.

Centro UC Estudios de Vejez y Envejecimiento, Programa Adulto Mayor UC, Instituto de Sociología UC, & Caja Los Andes. (2023). Sexta Encuesta Nacional de Calidad de Vida en la Vejez 2022: Chile y sus mayores (1.ª ed.). Pontificia Universidad Católica de Chile. https://encuestacalidaddevidaenlavejez.uc.cl/wp-content/uploads/2023/08/Libro-completo-VI-Encuesta_compressed.pdf

Dipres. (2025). Presupuesto Abierto 2025. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile. https://presupuestoabierto.gob.cl/institutions/21/08

García Canclini, N. (1995). Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización. Ed. Grijalbo, México.

Ministerio de Desarrollo Social y familia, Observatorio Social. (2022) Obtenido de https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Resultados%20pobreza%20por%20ingresos%20Casen%202022.pdf

INE. (2019). Estimaciones y proyecciones de la población de Chile 2002-2035. Totales regionales, población urbana y rural. *Instituto Nacional de Estadísticas de Chile*. Obtenido de https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/proyecciones-de-poblacion/publicaciones-y-anuarios/base-2017/ine_estimaciones-y-proyecciones-2002-2035_base-2017_reg_%C3%A1rea_s%C3%ADntesis.pdf?sfvrsn=aaeb88e7_5

Lambeth, G., Otero, C., & Vergara, D. (10 de Diciembre de 2019). *Ciper Chile*. Obtenido de https://www.ciperchile.cl/2019/12/10/parte-ii-la-desigualdad-es-una-decision-politica/#:~:text=El%20%C3%ADndice%20de%20Gini%20para,desigualdad%20de%20ingresos%20en%20Chile.

Maldonado, G., & Mendiola, V. (2019). Autopercepción de la calidad de vida en adultos mayores. *Contribuciones a las ciencias sociales*. Obtenido de https://www.eumed.net/rev/cccss/04/mgmi.htm

Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2025). Ley N° 21.735: Crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias. Subsecretaría de Previsión Social. Revisado junio de 2025: https://bcn.cl/qiCEjZ

Observatorio del Envejecimiento UC. (2021). Edadismo: Imagen social de la vejez y discriminación por edad. Pontificia Universidad Católica de Chile. https://observatorioenvejecimiento.uc.cl/wp-content/uploads/2021/07/Reporte-Observatorio-Edadismo.pdf

Observatorio del envejecimiento. (Julio de 2021). *observatorioenvejecimiento.uc*. Obtenido de https://observatorioenvejecimiento.uc.cl/edadismo-imagen-social-de-la-vejez-y-discriminacion-por-edad-2/

Programa Adulto Mayor UC, Centro UC Estudios de Vejez y Envejecimiento. Chile y sus Mayores: Resultados V Encuesta Nacional Calidad de Vida en la Vejez 2019 UC-Caja Los Andes. Santiago: Universidad de Chile; 2019 [en línea]. Recuperado el 10 de febrero de 2022 desde: http://adultomayor.uc.cl/docs/Libro_CHI-LE_Y_SUS_MAYORES_2016.pdf

SENAMA. (2023). *Servicio Nacional del Adulto Mayor*. Obtenido en febrero de 2023: https://www.senama.gob.cl/

SENAMA (2012). Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012-2015. Revisado en febrero de 2022: https://l1nq.com/gtj9C

PARTE 2
Resumo expandido

RESUMO EXPANDIDO

DOI: https://doi.org/10.34024/c.2024.4.19145.

FERRAMENTAS EDUCATIVAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA:

Abordagem do Consultório na Rua

EDUCATIONAL TOOLS FOR THE HOMELESS POPULATION: Approach of the Street Clinic

HERRAMIENTAS EDUCATIVAS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE:

Enfoque del Consultorio en la Calle

Ana Carolina Farto Agapito

ORCID https://orcid.org/0000-0001-7078-2579

Programa de Pós-graduação em Ensino em Ciência da Saúde, Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde, Universidade Federal de São Paulo - São Paulo. Email: acfagapito@unifesp.br

Ana Rojas Acosta

ORCID https://orcid.org/0000-0003-1474-0715

Programa de Pós-graduação em Ensino em Ciência da Saúde, Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde, Universidade Federal de São Paulo - São Paulo. Email: ana.rojas@unifesp.br

Resumo:

Este artigo apresenta os produtos técnicos educacionais desenvolvidos durante a pesquisa de mestrado profissional intitulada "População em Situação de Rua: Construção de Ações Educativas Populares em Saúde", do Programa Ensino em Ciências da Saúde, do CEDESS – UNIFESP. Através da ação do Consultório na Rua, estabelecemos vínculos de confiança com a população em situação de rua, o que destacou a necessidade de direcionar nossas ações, aproveitando a energia gerada por esses encontros. Durante as observações, identificamos uma barreira entre as práticas aplicadas e as demandas significativas dessa população, ressaltando a importância de ferramentas eficazes de comunicação e linguagem. Assim, iniciamos a criação de instrumentos que facilitassem o trabalho dos profissionais, promovendo uma comunicação eficiente, fundamentada em um compromisso ético e político. Desenvolvemos dois Produtos Educacionais voltados para homens em situação de rua, maiores de 18 anos. A coleta de dados envolveu 12 entrevistas narrativas, com questões norteadoras e a confecção de desenhos. Após a análise do conteúdo, esses produtos foram elaborados para qualificar a intervenção dos profissionais junto à população em situação de rua. Os produtos incluem um guia para o planejamento dos cuidados em saúde e um glossário que facilita a comunicação com a comunidade-alvo. Esses instrumentos, que chamamos de tecnologias sociais, mostraram-se eficazes no desenvolvimento de processos educativos populares em saúde e podem ser aplicados a essa população em diferentes territórios.

Palavras-chave: Meios de Comunicação; Tecnologia Social; População em situação de rua.

Abstract:

This article presents the educational technical products developed during the professional master's research titled "Homeless Population: Constructing Popular Health Education Actions," from the Health Sciences Teaching Program at CEDESS – UNIFESP. Through the actions of the Street Clinic, we established bonds of trust with the homeless population, which highlighted the need to direct our actions, harnessing the

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution Non- Commercial, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado.

energy generated by these encounters. During observations, we identified a gap between the applied practices and the significant demands of this population, emphasizing the importance of effective communication and language tools. Thus, we initiated the creation of instruments to facilitate the work of professionals, promoting efficient communication grounded in an ethical and political commitment. We developed two Educational Products aimed at homeless men over 18 years old. Data collection involved 12 narrative interviews with guiding questions and the creation of drawings. After content analysis, these products were designed to qualify the intervention of professionals working with the homeless population. The products include a guide for planning health care and a glossary to facilitate communication with the target community. These instruments, which we refer to as social technologies, have proven effective in developing popular health education processes and can be applied to this population in different territories.

Keywords: Communication Tools; Social Technology; Homeless Population.

INTRODUÇÃO

A partir de mais de 20 anos de experiência junto à população usuária do Sistema Único de Saúde (SUS), identificamos a necessidade de sistematizar e compartilhar as técnicas aprendidas com a equipe de atenção. Era imperativo desenvolver estratégias específicas para abordar esses usuários e encontrar as melhores soluções para os desafios enfrentados.

Nossa prática fundamenta-se nos princípios de democracia, diversidade, singularidade humana e, sobretudo, no compromisso ético e político, valorizando os afetos gerados pelos encontros e respeitando a pluralidade. As políticas públicas para o cuidado das pessoas em situação de rua constituem o contexto da pesquisa intitulada "População em Situação de Rua: Construção de Ações Educativas Populares em Saúde", que originou os produtos educacionais apresentados neste texto. Esta pesquisa sublinha a importância dos princípios da Política Nacional de Educação Popular em Saúde (PNEPS) para estimular a consciência cidadã dessa comunidade.

O estudo foi realizado em Limeira, através do Consultório na Rua – um dispositivo móvel e itinerante voltado para garantir acessibilidade à saúde das pessoas em situação de rua. Durante um ano, de 2021 a 2022, realizamos rodas de conversa, palestras, abordagens em equipamentos da rede pública, grupos educativos de orientação e conscientização, além de ações de prevenção aos agravos de saúde. Também foram realizados atendimentos individuais para conscientizar a comunidade sobre a promoção da saúde, práticas de redução de danos e encaminhamentos para a Rede de Atenção à Saúde (RAS), centros comunitários, centros de referência de assistência social, orientação jurídica, secretaria da cultura, departamentos de educação e prática de esportes, entre outros.

As atividades visavam conscientizar a comunidade sobre a manutenção da saúde através de temas pertinentes à sua vivência, como manipulação de resíduos, limpeza do ambiente, higiene pessoal e a necessidade de avaliação clínica geral, incluindo testes para Infecções Sexualmente Transmissíveis (ISTs), Tuberculose (TB) e Covid-19.

Durante a atuação no Consultório na Rua, identificamos que algumas ações, apesar de adequadas, eram insuficientes e poderiam ser mais efetivas. A inquietação com a efetividade do trabalho surgiu devido à dificuldade de aprofundar as relações terapêuticas com uma comunidade acostumada a ações pontuais para aliviar sofrimentos imediatos, e à necessidade de qualificar a atuação dos trabalhadores para desenvolver processos que atendam às necessidades das pessoas em situação de rua.

Foi necessário produzir ações humanizadas, personalizadas, dialógicas, comunitárias e motivadoras da busca por autonomia, para construir ações educativas compatíveis com as políticas públicas existentes. As ações educativas populares em saúde, construídas em conjunto com essa população, mostraram-se eficazes para estimular a conscientização sobre os direitos à saúde e

outros aspectos da cidadania. Uma ação educativa popular em saúde deve ser articulada com a comunidade, através de relações e atividades que se constituem como novos conhecimentos.

> A Saúde não é um conceito abstrato. É um conceito histórico de determinada sociedade num dado momento de seu desenvolvimento, devendo ser conquistada pela população em suas lutas cotidianas. Em seu sentido mais abrangente, a Saúde é resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, lazer, liberdade, acesso a posse de terra e acesso aos serviços de saúde. É assim, antes de tudo, o resultado das formas de organização social da produção, as quais podem gerar grandes desigualdades nos níveis de vida. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 1986, p.4).

A estrutura do atendimento dificultava a interação com as pessoas em situação de rua, e era necessário superar a resistência desses indivíduos, acostumados a críticas e orientações que não se aplicavam ao contexto em que viviam.

> A consciência crítica é a representação das coisas e dos fatos como se dão na existência empírica. Nas suas correlações causais e circunstanciais. A consciência ingênua (pelo contrário) se crê superior aos fatos, dominando-os de fora e, por isso, se julga livre para entendê-los conforme melhor lhe agradar. (FREIRE, 1967, p. 105).

Os aspectos positivos identificados durante a construção desta pesquisa incluem os vínculos estabelecidos ao longo de um ano de atividades, que fortaleceram as relações pessoais. A criação de um ambiente de escuta qualificada e confiança foi uma conquista inicial significativa, enfrentando desafios como a escassez e inadequação da infraestrutura dos serviços, bem como a falta de perspectivas de vida demonstrada pela população em situação de rua.

A continuidade do cuidado reforçou a hipótese de que é possível transformar ações existentes em novos processos educativos, visando um maior comprometimento de todos com o cuidado em saúde, apesar das dificuldades.

Os produtos educacionais desenvolvidos a partir desta pesquisa servem como alternativas para promover a aproximação dos profissionais e o aprimoramento do cuidado oferecido a essa população. Entre esses produtos, destacam-se um guia sobre o processo de aproximação dos trabalhadores com a população em situação de rua e um glossário da linguagem usada na rua. Esses instrumentos têm como objetivo familiarizar os profissionais com este público-alvo e tratar a saúde de maneira mais abrangente.

Espera-se que a constituição desses produtos educacionais e a dissertação resultante auxiliem na qualificação do trabalho nesta área e na construção do protagonismo da população em situação de rua. A expectativa é que essa população possa sair do papel de receptora passiva de intervenções de saúde pontuais, adotando um conceito mais amplo de saúde que a considere não apenas como um evento biológico, mas também como um produto social.

OBJETIVO

O objetivo deste estudo foi sistematizar e socializar novas técnicas e conhecimentos com a equipe de atenção à população usuária do Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente pessoas em situação de rua, para melhorar a eficácia do atendimento e promover a conscientização sobre saúde. Com base em mais de 20 anos de experiência no SUS, o estudo buscou desenvolver estratégias específicas para abordar esses usuários e encontrar as melhores soluções para os desafios enfrentados, valorizando princípios de democracia, diversidade, singularidade humana e um compromisso ético e político que respeitasse a pluralidade e valorizasse os afetos gerados pelos encontros.

MÉTODO

A identificação do universo da pesquisa foi realizada por meio dos prontuários das pessoas

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution Non- Commercial, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado.

atendidas no Consultório na Rua de Limeira, entre 18/05/2021 e 18/05/2022, totalizando 423 prontuários. Destes, 110 indivíduos se declararam em situação de rua, do sexo masculino e maiores de 18 anos. A coleta de dados primários foi feita por meio de entrevistas realizadas nos locais onde essas pessoas residem no município em estudo. Para aprofundar a compreensão, também foi necessário pesquisar artigos sobre experiências de educação popular em contextos semelhantes, já que não havia registros de ações desse tipo na região com o público-alvo em estudo.

Essa forma de interação se constituiu como uma tecnologia social de Educação Popular em Saúde, voltada para pessoas em situação de rua, com potencial de aplicação ampliada para outras populações adultas em vulnerabilidade social. A construção conjunta da busca por uma saúde singular, alicerçada na liberdade de escolha, deve ser realizada com cuidado. O encontro com a pessoa em situação de rua deve ser consentido e compreendido como uma oportunidade de troca de ideias, escuta e acolhimento, sem obrigações ou compromissos de ambas as partes. A principal ideia foi organizar, em ordem cronológica, os sentimentos dessas pessoas, que frequentemente não acreditam em seu potencial, focam em aliviar o mal-estar imediato (como o uso de drogas para cessar a abstinência) e não veem perspectivas para o futuro.

Durante as entrevistas, a relação entre as partes evoluiu a ponto de tornar possível a expressão de sonhos e expectativas através de desenhos, trazendo uma boa sensação para o encerramento da atividade e o planejamento do cuidado em saúde. A ferramenta de coleta de dados revelou-se um Produto Educacional (PE) importante devido ao impacto positivo nas pessoas entrevistadas, que saíram motivadas e com expectativas sobre sua própria capacidade de autonomia. A aproximação atenciosa, a escuta qualificada e a comunicação eficiente foram cruciais no processo de estabelecimento de vínculos.

As ações educativas destacaram a necessidade de organizar os dados e confeccionar um glossário para consolidar a comunicação com pessoas em vulnerabilidade social e em situação de rua. Durante os encontros, foi elaborado um diário de campo, cujos dados permitiram a construção do Glossário “Da Rua”. Este glossário, apesar de sua especificidade, pode ser utilizado em diferentes contextos e momentos, sendo um material dinâmico, assim como o próprio idioma. É desejável que ele seja ampliado e transformado conforme as situações em que for utilizado.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O instrumento de coleta de dados desenvolvido para estabelecer vínculos de confiança com a população-alvo da pesquisa possibilitou um atendimento mais eficaz e trouxe resultados positivos na conscientização sobre o cuidado em saúde, enriquecendo as experiências no trabalho de campo. O objetivo ao criar este guia foi fornecer uma ferramenta capaz de orientar a construção de vínculos, apontar caminhos, dar dicas e estruturar um plano de cuidados para os participantes da pesquisa. A intenção foi criar ferramentas que facilitassem o trabalho dos profissionais que atendem essa população específica, melhorando a qualificação dos resultados e a eficiência das políticas públicas.

A construção conjunta de uma abordagem de saúde personalizada, baseada na liberdade de escolha, foi um processo cuidadoso. Considerando a importância e a complexidade da vida humana, foi possível organizar um esquema de ação voltado para as pessoas em situação de rua.

A criação desse guia e de outras ferramentas de cuidado visa não apenas facilitar o trabalho dos profissionais, mas também promover um atendimento mais humanizado e eficiente, contribuindo para a construção de uma saúde mais inclusiva e respeitosa para todos, conforme se aprecia na figura abaixo:

Figura 1: Estrutura do Atendimento

Fonte: Elaboração própria.

As etapas executadas de forma gradual e sequencial, foram: Mapear o território; Apresentação pessoal; Resolução de problemas pontuais; Escuta qualificada; Vínculo; Expressão de desejos; Planejamento e Acompanhamento.

A necessidade de uma reavaliação constante é fundamental para a manutenção do planejamento e atualização dos objetivos das pessoas atendidas. O número de encontros necessários para a execução do guia variou de acordo com o contexto, assim como as técnicas de aproximação utilizadas.

As ações educativas evidenciaram a necessidade de organizar os dados e criar um glossário para consolidar melhor a comunicação com essa comunidade específica. Ter uma linguagem comum é essencial para estabelecer uma comunicação efetiva e afetiva.

No contexto das interações sociais, permitir que as pessoas falem da maneira como estão acostumadas é uma forma de acolhimento e demonstra que a atenção recebida não depende de uma mudança de atitude. Julgar o modo de falar de uma comunidade é uma forma de exclusão e preconceito.

O Glossário "Da Rua" foi elaborado ao longo do processo da pesquisa para facilitar a comunicação e superar qualquer forma de discriminação. Essa ferramenta busca promover a inclusão e fortalecer a conexão entre os profissionais de saúde e a população em situação de rua, garantindo que a comunicação seja respeitosa e eficaz.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se que o conteúdo abordado nestes produtos educacionais permita o acesso à diversidade e facilite a acessibilidade de todos os envolvidos na temática da Educação Popular em Saúde, especialmente no contexto da população em situação de rua, em qualquer espaço socio-territorial.

Os produtos desenvolvidos são uma devolutiva concreta para a sociedade, valorizando e potencializando as políticas públicas. Essas ferramentas são projetadas para serem utilizadas com qualidade, respeito e compromisso com a promoção de uma vida melhor para a população em situação de rua. A intenção é que esses produtos contribuam para a conscientização e capacitação dos profissionais de saúde, promovendo uma abordagem mais humanizada e eficaz, baseada na comunicação inclusiva e no entendimento das realidades vividas por essa população.

Além disso, espera-se que esses instrumentos possam ser adaptados e aplicados em diferentes contextos e regiões, atendendo às especificidades locais e culturais. Dessa forma, a aplicação desses produtos educacionais poderá contribuir para a criação de ambientes mais inclusivos e acolhedores, onde a saúde é entendida de maneira ampla, integrando aspectos sociais, emocionais

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution Non- Commercial, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado.

e culturais.

O uso desses produtos educacionais busca fomentar a consciência cidadã e a participação ativa das pessoas em situação de rua, promovendo sua autonomia e empoderamento. Assim, as ações educativas populares em saúde podem se tornar um meio efetivo de transformação social, garantindo que essa população tenha acesso a cuidados de saúde dignos e apropriados às suas necessidades.

REFERÊNCIAS

AGAPITO, A.C.F. População em situação de rua - construção de ações educativas populares em saúde. [Dissertação] Campus São Paulo: Universidade Federal de São Paulo; 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde (BR), Conselho Nacional de Saúde (BR), Relatório da 8 Conferência Nacional de Saúde. [Brasília] 1986. Disponível em: <www.conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio_8.pdf> Acesso em: 13/06/2023.

BRASIL. Ministério da Saúde (BR), Gabinete do Ministro. Portaria N° 2761, 19/11/2013. Política Nacional de Educação popular em Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (PNEPS-SUS). Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2761_19_11_2013.html> Acesso em: 15/07/2022.

FREIRE, Paulo. Educação como prática da Liberdade. 1ªed. São Paulo: Paz e Terra, 1967.

RESUMO EXPANDIDO

DOI: https://doi.org/10.34024/c.2024.4.19176

APRIMORAMENTO DA INSPEÇÃO SANITÁRIA EM FARMÁCIAS DE MANIPULAÇÃO:
Melhoria da Qualidade e Eficiência na Fiscalização e Regulação

ENHANCEMENT OF HEALTH INSPECTION IN COMPOUNDING PHARMACIES:
Improving Quality and Efficiency in Oversight and Regulation

MEJORA DE LA INSPECCIÓN SANITARIA EN FARMACIAS DE MANIPULACIÓN:
Mejora de la Calidad y Eficiencia en la Fiscalización y Regulación

Priscila Pizzi Herrero Marins

ORCID https://orcid.org/0009-0001-3231-9919

Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Ensino em Ciência da Saúde, Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde, Universidade Federal de São Paulo. E-mail: phpri2013@gmail.com

Ana Rojas Acosta

ORCID https://orcid.org/0000-0003-1474-0715

Docente do Programa de Pós-graduação em Ensino em Ciência da Saúde, Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde, Universidade Federal de São Paulo - São Paulo. Email: ana.rojas@unifesp.br

Resumo:

Este estudo visa melhorar as ferramentas de trabalho dos inspetores de farmácias de manipulação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, focando na classificação das Não Conformidades detectadas durante inspeções por categorias de risco. Utilizou uma abordagem metodológica exploratória e qualitativa, com coleta de dados virtual através de questionários e grupos focais. A amostra intencional incluiu cinco inspetores selecionados de um grupo de dez especialistas. Adicionalmente, foram analisadas fontes secundárias como pesquisa bibliográfica, documental e relatórios de infração de 2019. Os resultados abordaram as principais "não conformidades" identificadas e as dificuldades enfrentadas pelos inspetores, além de examinar os instrumentos disponíveis. O estudo resultou na concepção de um Procedimento Operacional Padrão (POP) para farmácias de manipulação, incluindo a classificação das Não Conformidades por categorias de risco, cuja eficácia foi testada com os participantes. Reforçamos a necessidade de investimentos em políticas públicas de educação permanente em saúde para atender às demandas formativas dos inspetores e promover a qualidade nos serviços de saúde.

Palavras-chave: Educação Permanente; Vigilância Sanitária; Inspeções Sanitárias; Infrações Sanitárias; Boas Práticas de Manipulação.

Abstract:

This study aims to enhance the working tools of inspectors in compounding pharmacies within the National Health Surveillance System, focusing on the classification of Non-Conformities

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution Non- Commercial, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado.

detected during inspections by risk categories. It employed an exploratory and qualitative metodológica approach, with virtual data collection through questionnaires and focus groups. The intentional sample included five inspectors selected from a group of ten specialists. Additionally, secondary sources such as bibliographic research, documents, and infraction reports from 2019 were analyzed. The results addressed the main "non-conformities" identified and the challenges faced by inspectors, as well as an examination of the available tools. The study resulted in the development of a Standard Operating Procedure (SOP) for compounding pharmacies, including the classification of Non-Conformities by risk categories, whose effectiveness was tested with participants. We emphasize the need for investments in public policies for continuous health education to meet the training needs of inspectors and promote quality in health services.

Keywords: Continuous Education; Health Surveillance; Sanitary Inspections; Sanitary Infractions; Good Manufacturing Practices.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta os resultados de uma dissertação de Mestrado, caracterizada por uma pesquisa de âmbito profissional e científica, cujo projeto teve início em dezembro de 2020. O escopo da pesquisa está inserido no contexto das auditorias sanitárias realizadas pela Coordenadoria de Vigilância em Saúde - COVISA no município de São Paulo, durante o ano de 2019, sendo concluído em abril de 2023. As atividades desempenhadas pelos inspetores que compõem o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária - SNVS tem como objetivo assegurar a segurança e qualidade de produtos e serviços de saúde (MARINS, 2023, p.viii).

Entre as questões centrais deste estudo, destaca-se a indagação: “Por que os Autos de Infração não contemplam todas as “não conformidades”/irregularidades que são detectadas nas farmácias de manipulação?” (MARINS, 2023, p.viii). A formação dos profissionais na área de Vigilância Sanitária frequentemente ocorre por meio das atividades de fiscalização, permitindo o desenvolvimento de s habilidades essenciais. No entanto, a ausência de uma orientação padronizada para a classificação de não Conformidade levanta questionamentos relevantes, uma vez que “nem todas as não conformidades são consideradas de igual risco à saúde pública. (MARINS, 2023.

A falta de diretrizes específicas para a categorização de Não Conformidades (NCs) levou à identificação do problema central: a ausência de um guia normativo que contemple as NCs organizadas por categorias de risco. O objetivo principal desta pesquisa foi apresentar um protótipo de Procedimento Operacional Padrão (POP) como proposta de educação permanente. Esse POP, considerando a categorização das NCs, busca aprimorar o trabalho de fiscalização dos inspetores de farmácias de manipulação (MARINS, 2023, p. 3).

O estudo baseou-se no conceito de Educação Permanente em Saúde e destacou a carência de instrumentos específicos para os inspetores de farmácias de manipulação em comparação com seus colegas que fiscalizam indústrias farmacêuticas. Enquanto os inspetores da indústria farmacêutica contam com uma variedade de documentos e ferramentas disponibilizados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), os inspetores de farmácias de manipulação enfrentam uma lacuna na orientação normativa e educacional, evidenciando uma desigualdade na preparação desses profissionais (MARINS, 2023).

Diante desse contexto, o objetivo geral da pesquisa foi compreender e analisar por que algumas NCs não são descritas nos Autos de Infração gerados durante as inspeções em farmácias de manipulação. Os objetivos específicos abrangeram a identificação das NCs mais comuns, a análise

das dificuldades no processo de inspeção, a produção de um protótipo de POP sob a ótica da educação permanente, contemplando a classificação das NCs por categorias de risco, e a subsequente avaliação desse protótipo junto aos participantes da pesquisa.

OBJETIVO

O objetivo principal desta pesquisa foi desenvolver um protótipo de Procedimento Operacional Padrão (POP) para melhorar a fiscalização das farmácias de manipulação, especificamente abordando a categorização das não conformidades (NCs). O estudo visou preencher a lacuna na orientação normativa e educacional dos inspetores de farmácias de manipulação, comparando suas condições com as dos inspetores de indústrias farmacêuticas. Além disso, a pesquisa teve como objetivo compreender por que algumas NCs não eram incluídas nos Autos de Infração emitidos durante as inspeções.

MÉTODO

Este estudo adotou uma abordagem exploratória, conforme preconizado por Gil (2002), visando proporcionar maior familiaridade com o tema investigado. Alinhado a esta escolha metodológica, elegemos, a pesquisa qualitativa que direciona o foco para o universo dos significados, crenças e valores, representando um espaço mais profundo de relações que transcende a mera operacionalização de variáveis. Minayo (2009, p.21).

Os dados foram coletados em três etapas distintas. Inicialmente, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, seguida por uma pesquisa documental e ao final, uma pesquisa de campo. Na etapa da pesquisa bibliográfica, o referencial teórico concentrou-se em legislações pertinentes, como a Lei Federal 5991/73, Lei Federal 6360/76, RDC 67/07 e a Lei Municipal 13.725/04, entre outras. Além disso, foram explorados Procedimentos Operacionais Padrão presentes no compêndio de procedimentos da ANVISA (2019), utilizado como ferramenta de apoio à prática profissional dos inspetores da indústria de medicamentos. Também foram considerados o Guia de Gerenciamento de Riscos da Qualidade (WHO, 2013) e a Farmacopeia Brasileira 6ª ed (2019).

O acesso a esses materiais técnicos é importante para esclarecer conceitos inerentes ao cotidiano da prática do profissional. Isso permite que o profissional correlacione esses conceitos com a classificação das NC's identificadas em sua rotina de trabalho (MARINS, 2023). A partir desta etapa, iniciou-se a elaboração de uma pré-classificação das NC's mais comuns praticadas pelas farmácias de manipulação.

Nesta etapa seguinte, a Pesquisa Documental, após a aprovação da instituição coparticipante - COVISA, foram exploradas fontes secundárias, como Autos de Infração e relatórios gerados pelos inspetores no ano de 2019. Uma amostra representativa de 93 relatórios, categorizados como Insatisfatório e suas variantes (Insatisfatório com interdição parcial e Insatisfatório com interdição total), foi selecionada de um total de 417 relatórios. Essa seleção é representativa, pois estabelecimentos classificados nessa categoria provavelmente apresentam os três tipos de NC,s: as críticas, as maiores e as menores, abrangendo todo o cenário em estudo. O objetivo dessa etapa foi ajustar à pré-classificação para orientar a próxima etapa da pesquisa - a pesquisa de campo.

Finalmente, na pesquisa de campo, foram utilizados como instrumentos de coleta de dados de fonte primária o Questionário e os Grupos focais. Cinco fiscais, (de um universo de 10 fiscais em 2019) da COVISA concordaram em participar do estudo. As respostas do questionário estiveram alinhadas aos objetivos específicos da pesquisa. Os grupos focais proporcionaram aos participantes uma ferramenta técnica de apoio à sua prática profissional, permitindo a opinião e classificação das NC's elaboradas previamente em etapas anteriores e finalizadas nesta fase de Grupo Focal (MARINS, 2023).

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution Non- Commercial, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado.

Conver. Fam. E Pol. Pub. v.04, 1, p.01-07, 2024 DOI: https://doi.org/10.34024/c.2024.4.19176 e-ISSN: 2966-1390

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos resultados obtidos em resposta aos objetivos delineados neste estudo é apresentada no Quadro 1, fornecendo uma visão consolidada das principais descobertas:

Quadro 1 - Correlação entre Objetivos e Resultados: Uma Análise Detalhada

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	RESULTADOS
1) Identificar o panorama situacional dos tipos de "não conformidades" mais comuns detectadas em inspeções realizadas nas farmácias de manipulação;	Durante as fases de pesquisa bibliográfica e documental, elaboramos e obtivemos uma relação preliminar de não conformidades (NC's) classificadas por categorias de risco. Isso permitiu identificar o panorama situacional das não conformidades mais frequentemente observadas em farmácias de manipulação. Na etapa de coleta de dados, a Questão 1 (Q1) do questionário solicitava aos participantes suas opiniões sobre as não conformidades mais comuns encontradas durante inspeções em farmácias de manipulação. As respostas obtidas coincidiram com as NC's mencionadas anteriormente. Portanto, essas respostas confirmaram o cenário das não conformidades mais frequentemente identificadas pelos inspetores durante suas rotinas de inspeção, incluindo questões como falta de rastreabilidade na identificação dos insumos utilizados nas formulações, pressão negativa inadequada nas cabines de substâncias sensibilizantes, e a presença de matérias-primas vencidas disponíveis para uso, entre outras.
2) Verificar as dificuldades no processo de inspeção de farmácias de manipulação e os instrumentos disponíveis aos profissionais;	Os resultados obtidos foram extraídos das respostas fornecidas pelos participantes nos questionamentos Q2, Q3 e Q4 durante a coleta de dados do questionário. Essas respostas ofereceram insights sobre a realidade enfrentada pelos profissionais e os instrumentos de trabalho que utilizam, além de críticas e sugestões para melhorias. As informações coletadas destacaram as dificuldades encontradas pelos profissionais durante as inspeções com os instrumentos disponíveis. Entre os itens mencionados estavam a legislação, computadores, lacres e sacos plásticos, Autos e Termos de Infração, celular e lupa, além do modelo de máscara para relatórios. Apesar do uso dessas ferramentas, os participantes expressaram críticas, como a necessidade de mais computadores para atender à demanda dos profissionais das Unidades de Vigilância em Saúde (UVIS), a solicitação de notebooks específicos para inspeções e a busca por ferramentas que padronizem o trabalho. Adicionalmente, os participantes identificaram instrumentos essenciais para padronizar suas ações. Isso inclui um roteiro de inspeção (ou check list) para ser utilizado de maneira uniforme por todos os profissionais durante as fiscalizações, a realização de inspeções conjuntas com profissionais mais experientes para consolidar o aprendizado dos inspetores novatos, e a importância de reuniões periódicas de equipe para alinhar o trabalho executado entre os profissionais. Essas observações proporcionaram uma visão abrangente das necessidades dos profissionais em termos de melhorias nos

	instrumentos e processos de trabalho, visando maior eficiência e padronização nas atividades de inspeção.
3) Produzir, sob a ótica da educação permanente, um protótipo de Procedimento Operacional Padrão – POP para farmácias de manipulação, contemplando a classificação das Não Conformidades por categorias de risco;	Os resultados foram parcialmente derivados das respostas fornecidas aos questionamentos Q5, Q6 e Q7 do questionário, assim como das interações nos grupos focais. Inicialmente, por meio de duas escalas do tipo Phrase Completion, os participantes expressaram suas percepções sobre a diferença entre a necessidade de educação em saúde e sua presença efetiva na prática profissional. Os resultados indicaram que a necessidade de educação foi amplamente reconhecida como "muito grande" na escala de avaliação, enquanto sua presença foi percebida como "moderada". Esta análise levou os participantes a refletir sobre a importância da educação em saúde em suas rotinas de trabalho, especialmente no contexto da implementação do protótipo em questão. Além disso, os participantes foram questionados sobre sua opinião quanto à segurança em suas rotinas, caso fosse disponibilizado um instrumento para categorizar as não conformidades identificadas em suas inspeções por graus de criticidade. Os depoimentos coletados demonstraram plena concordância em relação a essa proposta. A condução dos grupos focais permitiu a completa realização do terceiro objetivo do estudo. Durante esses encontros, os participantes tiveram a oportunidade de compartilhar ideias, experiências e opinar sobre a classificação de risco das não conformidades. Foi um momento de produção coletiva do instrumento de trabalho, onde a educação permanente foi exercitada em conjunto com os inspetores. Durante os encontros, o protótipo de Procedimento Operacional Padrão (POP) foi desenvolvido em tempo real, com os participantes interagindo entre si, discutindo conceitos e organizando a categorização das não conformidades sob a perspectiva da educação permanente.
4) Testar o protótipo da Pesquisa junto aos inspetores	Os resultados da última pergunta do questionário (Q8) e as respostas do grupo focal validaram nosso objetivo. Os participantes foram convidados a opinar sobre a testagem do Protótipo de Procedimento Operacional Padrão (POP), comparando-o com o POP atualmente utilizado pela equipe da indústria farmacêutica, com base na legislação aplicável às farmácias de manipulação (RDC 67/07). As respostas dos participantes foram alinhadas com a proposta inicial. Durante o processo de testagem do protótipo, verificamos que o resultado, obtido com a colaboração dos participantes, atendeu aos objetivos do estudo. Este documento segue os padrões do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e as Boas Práticas de Manipulação em Farmácias, incluindo a classificação das não conformidades por categorias de risco para cada setor auditado. Além disso, estabelece critérios para classificar o estabelecimento como "satisfatório", "insatisfatório" ou "em exigência", e define agrupamentos para o planejamento de inspeções futuras.
OBJETIVO GERAL Conhecer e analisar o porquê de algumas Não Conformidades/irregularidades não constarem descritas nos Autos de infração gerados no	Em resposta a esse objetivo, pudemos entender por que algumas não conformidades ou irregularidades não estão descritas no Auto de Infração. Isso ocorre devido ao tipo de não conformidade identificada no estabelecimento, podendo ser classificada como crítica, maior ou menor. Ao analisar a classificação das não conformidades, tanto nos encontros

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution Non- Commercial, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado.

Conver. Fam. E Pol. Pub. v.04, 1, p.01-07, 2024 DOI: https://doi.org/10.34024/c.2024.4.19176 e-ISSN: 2966-1390

processo de inspeção das farmácias de manipulação	de grupos focais quanto na leitura dos 93 relatórios do banco de dados do SIVISA, observamos que apenas as não conformidades classificadas como críticas ou maiores são incluídas no Auto de Infração. As não conformidades menores são descritas apenas nos relatórios.

Fonte: Marins, 2022.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reafirma-se a relevância dos investimentos na formação contínua do profissional inspetor, destacando que sua capacitação e segurança na condução das atividades são elementos primordiais, uma vez que os desdobramentos de suas ações reverberam diretamente na saúde da população.

Em resposta a indagação inicial sobre: porque os Autos de Infração não contemplam todas as "não conformidades" ou irregularidades detectadas em farmácias de manipulação, a explicação reside na natureza da classificação de risco atribuída a cada não conformidade identificada durante as inspeções. Em outras palavras, a capacidade de contemplar todas as NC's no Auto de Infração dependem da categorização do risco associado, possibilitando aos inspetores conduzir o processo de autuação sanitária de acordo com a natureza e a quantidade de riscos de cada NC identificada (MARINS, 2023, p.103).

A proposta de um instrumento de trabalho que abranja as NC's identificadas em farmácias de manipulação, categorizadas por níveis de risco, justifica a elaboração de um Protótipo de Procedimento Operacional Padrão (POP), adaptado para a formulação do Auto de Infração. Este instrumento, aliado a educação em saúde, surge como um guia orientador para os inspetores, beneficiando não apenas a categoria profissional, mas também a sociedade como um todo. Seu emprego representa um aprimoramento profissional, a padronização de ações, o suporte técnico em educação permanente e uma vigilância mais segura, detalhada e precisa, com monitoramento direcionado ao risco regulatório dos estabelecimentos.

REFERÊNCIAS

Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Farmacopeia brasileira, 6ª ed., 2019. Agência Nacional de Vigilância Sanitária, RDC nº 166, de 24 de Julho de 2017.

ANVISA/MS. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Compilado de Procedimentos do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. Categorização de não conformidades, classificação de estabelecimentos quanto ao cumprimento das boas práticas e determinação do risco regulatório. Disponível em: http://antigo.anvisa.gov.br/documents/33864/0/Compilado+de+Procedimentos+SNVS+-+Revis%C3%A3o+17+%2801.09.2020%29/a9d23041-d676-4109-aec5-5a23fef71c70?version=1.Acesso em: 15/04/21.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo, 4ª Ed., 2002.

Lei Federal 5991 de 17 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Controle Sanitário do Comércio de Drogas, Medicamentos, Insumos Farmacêuticos e Correlatos, e dá outras Providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 17 dez. 1973.

Lei Federal nº 6.437 de 20 de agosto de 1977. Configura infrações à legislação sanitária federal,

estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 24 ago. 1977.

Lei Federal nº 13.725, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Código Sanitário do Município de São Paulo. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 09 jan. 2004.

MARINS, P.P.H. Aprimoramento dos Instrumentos de Inspeção de Vigilância Sanitária para Farmácias de Manipulação. Disponível em: https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/68916. Acesso em: 21/09/23.

MINAYO, M. S. Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade. São Paulo, 28ª Ed, Vozes, 2009.

Portaria Federal nº 344 de 12 de maio de 1988. Aprova o Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 31 dez. 1998.

Resolução Federal da Diretoria Colegiada 67. Dispõe sobre Boas Práticas de Manipulação de Preparações Magistrais e Oficinais para Uso Humano em farmácias. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 08 out. 2007.

WHO, Technical Report Series No. 981, 2013: Guideline on Quality Risk Management. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/medicines/norms-and-standards/guidelines/production/trs981-annex2-who-quality-risk-management.pdf. Acesso em: 25/07/21.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution Non- Commercial, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado.

PARTE 3

Práticas interventivas / Relatos de experiência

Relato de Caso

DOI: https://doi.org/ 10.34024/c.2024.4.19531

PAULO FREIRE NA PRÁTICA: Relato de Experiência no Curso de Extensão do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão de Famílias e Políticas Públicas (NEF)

PAULO FREIRE IN PRACTICE: An Experience Report on the Extension Course of the Center for Studies, Research, and Extension of Families and Public Policies (NEF)

PAULO FREIRE EN LA PRÁCTICA: Relato de Experiencia en el Curso de Extensión del Núcleo de Estudios, Investigaciones y Extensión de Familias y Políticas Públicas (NEF)

Patricia Lima Dubeux Abensur

ORCID https://orcid.org/0000-0003-0454-6863
Doutora em Educação: currículo, Universidade Federal de São Paulo, Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde, São Paulo-SP, Brasil, patricia.abensur@unifesp.br

Cláudia dos Santos Almeida

ORCID https://orcid.org/0000-0001-8999-9671
Doutora em Educação: currículo, Universidade Federal de são Paulo, Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde, São Paulo-SP, Brasil, almeida@unifesp.br

Karolyne Dantas Souza

ORCID https://orcid.org/0000-0003-2821-6041
Especialização em Enfermagem em Saúde Pública, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo-SP, Brasil, karolyne.dantas@unifesp.br

Resumo:

Este texto traz o relato da experiência e o processo de elaboração dos produtos de um curso de extensão desenvolvido dentro do programa de extensão "Universidade e Participação Social"(PUPS), vinculado ao Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão de Famílias e Políticas Públicas(NEF), cuja temática central foi Paulo Freire. O curso teve como proposta conhecer um pouco da vida e obra do educador Paulo Freire, patrono da educação brasileira, que nos deixou um legado que oferece contribuições para as diversas áreas do conhecimento. Esta ação extensionista soma-se a outras desenvolvidas no espaço universitário que buscam promover a construção de uma sociedade democrática, solidária, fraterna e ética.

Palavras-chave: Curso de Extensão, Paulo Freire, Participação.

Abstract:

This text presents the account of the experience and the process of developing the products of an extension course developed within the extension program "University and Social Participation" (PUPS), linked to the Center for Studies, Research, and Extension of Families and Public Policies (NEF), whose central theme was Paulo Freire. The course aimed to explore a bit of the life and work of educator Paulo Freire, the patron of Brazilian education, who left us a legacy that offers contributions to various fields of knowledge. This extensionist action adds to others developed within the university space, seeking to promote the construction of a democratic, supportive, fraternal, and ethical society.

Keywords: Extension Course, Paulo Freire, Participation.

Este é um texto publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution Non- Commercial, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado.

Resumen:

Este texto presenta el relato de la experiencia y el proceso de elaboración de los productos de un curso de extensión desarrollado dentro del programa de extensión "Universidad y Participación Social" (PUPS), vinculado al Núcleo de Estudios, Investigaciones y Extensión de Familias y Políticas Públicas (NEF), cuya temática central fue Paulo Freire. El curso tuvo como propuesta conocer un poco de la vida y obra del educador Paulo Freire, patrono de la educación brasileña, que nos dejó un legado que ofrece contribuciones a diversas áreas del conocimiento. Esta acción extensionista se suma a otras desarrolladas en el ámbito universitario que buscan promover la construcción de una sociedad democrática, solidaria, fraterna y ética.

Palabras clave: Curso de Extensión, Paulo Freire, Participación.

INTRODUÇÃO

O texto apresenta o relato de uma experiência que ocorreu no âmbito da extensão universitária, por meio do programa de extensão "Universidade e Participação Social", vinculado ao Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão de Famílias e Políticas Públicas (NEF) do Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde – CEDESS da Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP.

Esse núcleo engloba grupos de estudos, núcleos de extensão, pesquisa e ensino de diversas universidades e institutos do Brasil (UFPI, UFPB, USP, PUCSP, UFPA, UFMS, INPE), bem como instituições de outras regiões do mundo (América Latina, Europa e Ásia) que têm como foco a participação social. O objetivo é promover a integração e apropriação de conhecimentos teórico-metodológicos de diferentes áreas para fortalecer a participação social na gestão de políticas públicas. Além disso, busca-se incentivar e consolidar a participação da universidade pública nesse processo (Acosta, 2016).

Na Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, a extensão universitária é caracterizada por ações educativas, culturais, científicas e políticas, realizadas de forma a estimular a assimilação e construção do conhecimento a partir dos desafios da realidade. Esta atuação engloba programas, projetos, eventos, cursos e diversas outras atividades oferecidas pela Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (ProEC/UNIFESP).

A universidade, por meio da extensão universitária, tem a oportunidade de compartilhar o conhecimento com toda a sociedade, fortalecendo uma relação de troca, aprendizado mútuo, superação e reconstrução entre o conhecimento científico e o conhecimento popular. Reconhece-se, portanto, que todos os indivíduos, independentemente de sua posição, origem, raça ou gênero possuem conhecimentos e contribuem ativamente para a construção coletiva do saber. Dessa forma, a universidade intervém na realidade de forma a promover a construção de uma sociedade democrática, solidária, fraterna e ética.

Freire (2005, p. 75) nos ensina que participar é discutir, é ter voz, é "[...]um estar presente na história, mas não uma presença concedida por outros em alguns momentos ".

A participação é um princípio fundamental que se aprende ao longo da vida, permitindo que as pessoas optem

e decidam coletivamente. É um convite à construção de um novo horizonte comum, exigindo a prática da "partilha de poder" (Paro, 2005) para que todos possam contribuir de forma equitativa. Portanto, é fundamental criar espaços, estratégias e condições concretas que promovam a participação ativa de todos.

Acreditamos que a sala de aula é um espaço privilegiado para a vivência da participação. E, é nesta perspectiva que se constituiu o curso de extensão “Paulo Freire: contribuições para o ensino, a assistência e a pesquisa”, o qual iremos detalhar a partir de agora.

O CURSO DE EXTENSÃO: Paulo freire - contribuições para o ensino, a assistência e a pesquisa

O curso desenvolvido teve como proposta conhecer um pouco da vida e obra do educador Paulo Freire, patrono da educação brasileira, que nos deixou um legado que oferece contribuições para as diversas áreas do conhecimento.

A teoria concebida por Paulo Freire se ancora em princípios crítico-emancipatórios e nos mobiliza a assumir o compromisso de participar da construção de um mundo justo, ético, solidário e fraterno, sem pobreza, seja ela material, cultural ou espiritual.

Freire foi um educador que denunciou as injustiças, mas também anunciou esperança e faz-nos ver que um mundo novo é possível. A leitura da obra de Freire dá-nos a confiança de que é possível mudar e ser e fazer diferente. Foi um pensador à frente de seu tempo e, assim, é um autor atual que mostra lucidez por meio da leitura de nossa realidade e análise dos fatos e motivos que a constituem.

Por isso, hoje, percebemos uma ampliação da adesão aos seus princípios como suporte a pesquisas, a práticas, ao ensino, à gestão e a políticas em diversas áreas de conhecimento.

Características do curso:

O curso aconteceu na modalidade presencial com 16 horas/aula, desenvolvidas em 8 aulas de 2 horas. No período de 22/09 a 24/11/2023, às sextas-feiras pela manhã. Foi disponibilizado para toda a comunidade interna (discentes e servidores – docentes e técnicos) e externa da universidade.

A estratégia de divulgação foi realizada na página do CEDESS (Figura 1).

Figura 1
Banner de Divulgação do Curso



Nota. Fonte: Acervo Cláudia dos Santos Almeida

As inscrições foram realizadas por meio da plataforma SIEX (Sistema de Informações de Extensão) da UNIFESP(Figura 2).

Figura 2
Página principal do catálogo do SIEX com informações gerais do curso de extensão



Nota. Fonte: Site da UNIFESP

O curso foi planejado com os seguintes objetivos:

- o Conhecer um pouco da história de vida do educador Paulo Freire;
- o Identificar quais princípios freireanos estavam presentes na experiência e práticas dos participantes;

- o Discutir e aprofundar os conceitos da obra de Paulo Freire vivenciados pelos participantes no cotidiano pessoal ou profissional.

Adotamos, no decorrer do curso, uma metodologia que incluiu essencialmente o diálogo e a escuta ativa como estratégias para o exercício da participação. Para potencializar e orientar as discussões em sala de aula, utilizamos a leitura e a apresentação de vídeos. Foram desenvolvidas, também, atividades individuais e em grupo: trama conceitual freireana, pequenas apresentações de parte dos textos lidos e sua reflexão para partilha em roda de conversa e um painel digital no Padlet com a vida e obra de Paulo Freire.

Um breve relato do curso

Procuramos nos aproximar da orientação Freireana de buscar identificar, junto com o grupo participante, princípios freireanos a serem aprofundados no decorrer do curso. Para isso utilizamos, no primeiro encontro, questões orientadoras que nos fornecessem as informações necessárias para definir o quê da teoria freireana iríamos estudar no curso.

As questões orientadoras foram:

1) O que a/o trouxe aqui? Fale um pouco de você e da sua motivação para se inscrever neste curso.
2) Você já leu algum livro de Freire? Qual e quando? O que você destacaria das obras lidas?
3) O que você deseja conhecer ou aprofundar sobre Freire?

Nas respostas apareceu com destaque a experiência de Angicos, a educação libertadora, o tempo do exílio e a educação como um ato político. A partir do que foi destacado e também, considerando, o tempo disponível do curso, optamos por estudar o capítulo 2 “A concepção bancária da educação como instrumento da opressão” do livro “Pedagogia do Oprimido”.

No entanto, antes de iniciarmos o estudo deste capítulo, demos seguimento à proposta de construir uma linha do tempo da vida de Paulo Freire. A proposta era pesquisar sobre momentos e fatos da vida de Freire para elaborar coletivamente no Padlet a linha do tempo.

Para nos aproximarmos da trajetória de vida de Freire indicamos aos participantes que assistissem a dois vídeos:

1)Quem foi Paulo Freire. E seu trabalho como professor – Nexo Jornal (https://www.youtube.com/watch?v=VjjV8ROzMho&t=308s);
2)Documentário Paulo Freire, vida e obra – TVU - UFPE (https://www.youtube.com/watch?v=pCvkHNY8kZs).

Além dos vídeos sugerimos que realizassem uma pesquisa sobre a história de Paulo Freire nas fontes que

estivessem disponíveis e acessíveis a eles para em sala de aula socializar os achados.

Assim, à medida que os fatos eram trazidos pelo grupo, resultado do estudo individual, fazíamos uma busca nas obras do autor com o intuito de conhecer a descrição destes momentos feita pelo próprio Freire, o que nos fornecia a concretude da experiência por ele vivida. Foi desta maneira que esforçamo-nos por nos aproximar da história de Freire e como a sua vivência se relacionou com a concepção de sua teoria.

No decorrer do texto, o processo de elaboração deste produto será apresentado e ilustrado.

Nos encontros seguintes passamos para a leitura orientada com o objetivo de identificar e discutir os conceitos presentes no capítulo 2 da Pedagogia do Oprimido. Esses momentos foram importantes para a vivência e construção do conhecimento acerca da teoria Freireana e deram suporte para a elaboração de uma das atividades do curso que foi a trama conceitual freireana.

Após a leitura individual extraclasse do texto indicado, os participantes em sala de aula tiveram a oportunidade de destacar os extratos e as partes que consideraram mais importantes ou que mereciam esclarecimentos para discussão.

Nessa discussão, os conceitos que emergiam eram identificados e anotados para subsidiar a construção da trama conceitual freireana.

Os princípios que integram a obra freireana possuem característica relacional. Ao se estudar os conceitos por Freire concebidos, é preciso estudar também a relação existente entre eles. Uma vez que encontramos dificuldade em isolar um único conceito freireano sem olhar para os demais com os quais ele se relaciona.

A professora Eliete Santiago (2001) nos ensina que

> É a atitude relacional que é fundante na Pedagogia de Paulo Freire. [...] A categoria ‘relação’ está presente em sua obra como indicativo de aproximação, de articulação, de unidade. Representa a possibilidade de ir afastando-se da estaticidade e ir aproximando-se e fazendo-se dinamicidade, bem como o afastamento da fragmentação em direção à totalização (Santiago, 2001, p. 127-128).

Essa atividade será descrita e comentada mais adiante.

Na leitura, estudo e discussão aprofundada do capítulo “A concepção bancária da educação como instrumento da opressão” tivemos a oportunidade de revisitar, ratificar e reconstruir o conhecimento sobre a definição de alguns conceitos, bem como esclarecer dúvidas e entendimentos dissonantes da perspectiva conceitual de Paulo Freire.

OS PRODUTOS ORIUNDOS DO PROCESSO DE CONHECIMENTO

Padlet: linha do tempo com vida e obra de Freire

Conhecer melhor a trajetória do educador Paulo Freire foi um dos objetivos deste curso de extensão e se desenvolveu no decorrer dos oito encontros que o integraram.

Durante as conversas dialogadas entre os participantes do curso, foi privilegiada a comunicação em sua essência, como ressaltada por Freire, que nos diz: "[…] Encontram-se e reencontram-se todos no mesmo mundo comum e, da coincidência das intenções que o objetivam, ex-surge a comunicação, o diálogo que criticiza e promove os participantes do círculo" (Freire,2014, p. 15).

É nesta essência da comunicação que, passados alguns dias dos encontros, iniciamos a pesquisa de fatos da vida de Paulo Freire para registrarmos algumas memórias da trajetória desse educador em um formato digital com possibilidade de acesso livre e gratuito.

Iniciamos essa elaboração com a reflexão de como poderia ser esse processo de criação de maneira a possibilitar a criação de uma linha do tempo com datas; contanto os momentos marcantes e mais significativos da vida de Freire.

A partir das memórias exploradas nas discussões em grupo por meio das leituras e referências indicadas e da nossa curiosidades em saber mais sobre a vida, e obra de Paulo Freire, decidimos construir um mural utilizando o *Padlet* (https://en.wikipedia.org/wiki/Padlet), uma vez que essa ferramenta digital é uma espécie de um quadro colaborativo, que permite guardar informações de forma cronológica dos momentos históricos.

Com este objetivo, realizamos pesquisas em sites, livros, vídeos e artigos que traziam fatos importantes, curiosidades e que contassem as memórias daqueles que conviveram com Freire. Também procuramos fotografias e imagens relacionadas com os temas mais significativos para ilustrar nossa produção.

Algumas imagens, foram buscadas na internet, sempre com o cuidado de indicar as fontes e as autorias. Outras imagens foram produzidas e, também, acrescentamos duas cores do círculo cromático para ficar atraentes nas colunas do Padlet.

O mural foi dividido por temas:

a) Pré-exílio (1921-1964);
b) Exílio (1964-1980);
c) Pós-exílio (1980-1997);
d) Premiações significativas;
e) Algumas de suas obras;
f) Cronologia pós-morte;

g) Vídeos do centenário e entrevista com o educador e;
h)As referências desta pesquisa.

Esses foram os temas que exploramos na nossa linha do tempo no *Padlet* (Figura 3), que trazem memórias da trajetória de Freire e de sua família, as dificuldades, os lugares por onde passou, os livros que escreveu, as instituições onde lecionou e compartilhou seu conhecimento que marcaram a sua vida e obra.

Figura 3
Mural digital - Para conhecer Paulo Freire: um pouco de sua trajetória



Fonte: https://padlet.com/patriciaabensur/para-conhecer-paulo-freire-um-pouco-de-sua-trajet-ria-59kckcnep8q14wnq

Convidamos você, leitor, para visitar nossa produção desenvolvida no formato de forma dialogada com algumas obras do educador.

Uma trama conceitual freireana

A elaboração de uma trama conceitual freireana foi proposta como atividade síntese do curso. Teve como objetivos: conhecer alguns conceitos freireanos e provocar os participantes a perceberem a relação que há entre os diversos princípios que constituem a teoria de Paulo Freire. Como enfatizado por Ana e Alexandre Saul,

> Freire nos desafia a não olhar as palavras isoladamente, mas na moldura das tramas às quais elas se encontram imbricadas. Isso permite uma compreensão totalizante e dinâmica dos conceitos, explorando suas relações de interdependência e diferentes ângulos de explicação e análise (Saul & Saul;2013, p.107).

Ressaltamos, ainda, que a construção da trama conceitual freireana precisava respeitar a lógica interna da obra de Freire e que iria explicitar a leitura que cada autor dessa construção faz da relação entre os conceitos, portanto não há uma única forma de ilustrar um conceito central da trama.

Neste exercício foi definido como conceito central “Educação Libertadora”, em decorrência das respostas das

questões orientadoras discutidas no primeiro encontro.

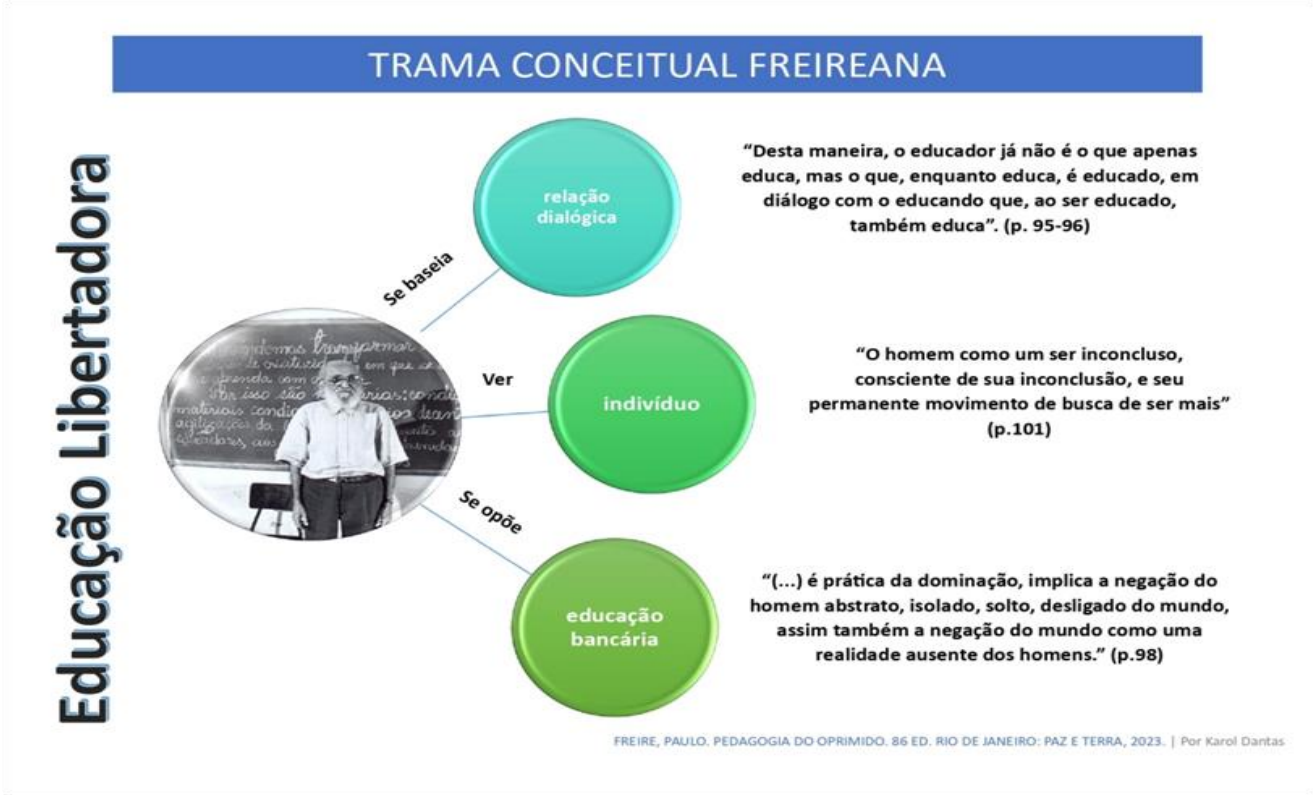
Assim, a partir da leitura, estudo e discussão do capítulo 2 "A concepção bancária da educação como instrumento da opressão" do livro "Pedagogia do Oprimido", cada participante, identificou e selecionou dentre os conceitos que Freire traz neste capítulo, aqueles que, na sua visão em consequência de sua trajetória acadêmica, profissional e pessoal, se vinculam de maneira fulcral ao conceito central.

No exemplo que traremos mais adiante, os conceitos selecionados foram: relação dialógica, indivíduo e educação bancária.

Após a escolha dos conceitos é necessário definir as suas conexões que são representadas por setas e palavras que traduzem a relação que existe entre os mesmos. As setas podem ter uma direção única ou dupla, de acordo com a compreensão do autor da trama.

Abaixo trazemos a trama de uma das participantes para exemplificar o resultado dessa atividade.

Figura 4
Trama conceitual freireana "Educação Libertadora"



Fonte: acervo de Karol Dantas

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A extensão tem como pano de fundo a realidade de seus participantes. Tem o potencial de possibilitar a abertura e o acolhimento do contexto, da história e das vivências de cada participante o que torna possível a troca, a construção e a reelaboração de conhecimentos.

Nesta experiência buscamos conhecer um pouco mais da história e conceitos da teoria desenvolvida por Paulo Freire a partir da vivência em sala de aula de dois de seus principais fundamentos: o diálogo e a participação.

Como definido no objetivo do curso, procuramos conhecer a história de vida de Freire relacionando-a com alguns dos princípios que fundamentam a sua concepção de educação por considerarmos que aquilo que vivemos define o que somos, em que acreditamos e os valores que defendemos. Assim, no desenvolvimento dos encontros, percebemos que a teoria freireana é fruto das experiências que ocorreram na trajetória de vida desse autor e provocaram nele um movimento constante de ação-reflexão-ação.

Essa perspectiva foi assumida, também, no decorrer das discussões que aconteceram seguidas a leitura do texto indicado para estudo. Procuramos nos encontros provocar nos cursistas o exercício de reflexão entre os conceitos identificados na obra de Freire com as práticas e as experiências desenvolvidas por eles cotidianamente, buscando relacioná-las com as crenças e valores que as subjazem.

Essa oportunidade de ter contato e conhecer um pouco mais da vida e da obra de Paulo Freire por meio de um curso de extensão foi uma experiência enriquecedora e que mostrou o potencial interesse e curiosidade da comunidade externa e interna da Unifesp pelo nosso patrono da educação.

Esse retorno positivo nos levou a perceber a importância de dar continuidade a uma nova turma e democratizar o acesso ao curso com uma oferta piloto na modalidade online, o que possibilitará a participação de pessoas de outras regiões ou com dificuldade em se deslocar até as instalações do campus da Universidade.

Esta ação extensionista é uma iniciativa singela, no entanto, soma-se a muitas outras que no conjunto promovem a construção de uma sociedade democrática, solidária, fraterna e ética.

REFERÊNCIAS

Acosta, A. R. (2016). Universidade e Participação social (Programa de extensão). Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da Universidade Federal de São Paulo – ProEC/UNIFESP.

Freire, P. (2015). *Cartas a Cristina:* Reflexões sobre minha vida e minha práxis: São Paulo: Paz e Terra.

Freire, P. (2014). *Pedagogia do Oprimido.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Freire, P. (2006). *Educação e mudança*. 29. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Freire, P. (2005). *Educação na cidade*. 6. ed. São Paulo: Cortez.

Paro, V. H. (2005). *Gestão democrática da escola pública*. 3. ed. São Paulo: Ática.

Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da Universidade Federal de São Paulo – ProEC/UNIFESP. Recuperado de https://www.unifesp.br/reitoria/proec/institucional/informacoes/sobre-a-proec .

Santiago, M. E.(2001). A prática pedagógica na universidade com base na Pedagogia Freireana: relato de uma experiência. In: SAUL, Ana Maria (Org.). *Paulo Freire e a formação de educadores*: múltiplos olhares. 2 ed. São Paulo: Editora articulação universidade/escola, pp.126-140.

Saul, A. M. & Saul, A.(2013). Mudar é difícil, mas é possível e urgente: um novo sentido para o projeto político-pedagógico da escola. *Revista Teias*, Rio de Janeiro, 14(33), pp. 102-120.

PARTE 4

Entrevista / Interview

INTERVIEW

DOI: https://doi.org/10.34024/c.2024.4.19780

INTERVIEW WITH DR. TATSURU AKIMOTO

Tatsuru Akimoto

(ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3299-9694) is a Professor Emeritus at Japan Women's University, located in Tokyo, where he was Dean of the Faculty of Integrated Arts and Social Sciences. On the international stage, he holds a prominent position as Honorary Director of ARIISW and served as the Chair of the International Relations Committee of the Japanese Association of Schools of Social Work (JASSW) (2005-2010). In April 2024, during the SWSD2024 event, organised by the International Association of Schools of Social Work, the International Council on Social Welfare, and the International Federation of Social Workers, in Panama, he was honoured with the Katherine Kendall Award Memorial Award for Distinguished Service in International Social Work Education.



In the interview, Dr Akimoto expressed his dissatisfaction with the dominance of WPSW in a manner that was both incisive and reflective of a situation that has developed over time. However, he also conveyed a message of hope for the future, lending his words a profound impact that resonated deeply, touching and inspiring the hearts of many.

THE NEW HORIZON OF THE INTERNATIONAL SOCIAL WORK IN THE GLOBAL ERA

Kana: Congratulations to Prof Akimoto! How did you feel about receiving the Katherine A. Kendall Memorial Award for Distinguished Service in International Social Work Education?

Dr. Akimoto: It was rather unexpected. I was more surprised when I heard that I would be nominated for the Katherine Kendall Award than when I received it.
It was unanticipated news because I tend to avoid 'awards', and I initially declined this one as usual. However, I accepted the nomination for two reasons. First, I did not want to harm the reputation of my colleagues whom I know and admire. They recommended me for the award based on my work. Second, there is considerable interest in 'social work' in Japan, but regrettably, there is scarce interest in the international aspect of social work. A Japanese social work academic leader who takes a keen interest in international affairs sincerely advised me to accept the nomination. She believed that this award would be a valuable opportunity to create global interest in Japanese social work and promote interest in international affairs.

This is an open access text published under the Creative Commons Attribution Non-Commercial License, which allows for use, distribution, and reproduction in any medium, without restrictions, as long as it is for non-commercial purposes and the original work is properly cited.

Kana: How did you gain interest in social work research?
Dr. Akimoto: It would be more straightforward to discuss this in terms of my personal history, as I have always been deeply interested in labour and the working classes.
I was drawn to the labour movement. However, my primary concern was with a specific segment of the working class, especially those positioned at the lowest strata of the social hierarchy. Moreover, I was profoundly interested in the lives of individual workers—their socioeconomic status and circumstances—rather than perceiving them as a collective entity.

Kana: There may be a definitional argument about 'Who can be considered as workers'? For example, can the unemployed be regarded as 'workers'?
Dr. Akimoto: Some may say, 'They are not workers'; however, they were working until the day they lost their jobs. Another pertinent question is whether we can include people on the verge of employment who want to work but are unable to find the right opportunity. They belong to the working class. Even if they were working, they would face serious challenges. They may be the 'working poor'. Some may experience low wage levels. Many workers have been injured at work, or have suffered from occupational diseases, and become old and impoverished. Child labor also exists in developed countries. I have been interested in the individual, workplace, family, and community lives of an overwhelming number of working people.
In the 1970s, the unemployment rate in Japan was fairly low, around 1 or 2%.
However, I was interested in unemployment and unemployment problems. I went to Detroit, where the unemployment rate was significantly high, and lived in a slum area there. In the city, one side of the main street was an all-White slum and the other side an all-Black slum. I was walking around those districts in the middle of winter at minus 20°C. It was an automobile town, and the United Auto Workers (UAW) union was a strong influence. Social work is connected to labor issues. Coincidentally, several people introduced a particular person's name Marian Mahaffey, a social work professor at Wayne State University who was also the president of NASW at the time. She was also the chairperson of the Detroit City Council. It was my first such encounter social work, and I learned much about social work.
After returning to Japan, I maintained my interest in 'labor problems' in American social work.
I returned to Detroit and continued my research again and also enrolled in the MSW Course. A few years later, I enrolled in a doctoral program. I didn't have to join the program as such, but I was required to be affiliated with a university under the terms of the Fullbright scholarship I received.
Evidently, few Japanese professors had PhD degrees at that time.
There was a large group called Social Work in the World of Work, and at NASW's annual seminars and other events, labor issues were one of the four focus areas, along with children and families, the elderly, and disabilities. I was conducting research on labor-related problems with American workers, but for me 'whether they were American or Japanese workers made no difference in value'.

Kana: What was your experience at the International Labour Organization (ILO). In the early 1990s, you served for two years as an ILO Specialist in Poverty Alleviation and Employment Promotion, conducting research on slums in Bangkok and other Asian cities. During that period, the United Nations predicted a population explosion in slums throughout the 21st century. What was your research proposal regarding the 'disappearance of urban slums'?

Dr. Akimoto: I selected several Asian cities to study the slum shrinkage process. I was afraid that the precious data on the extinction of urban slums would dissipate. I believe that these data have been valuable to human beings. In the US, I was seen as a social work researcher, but in Japan, I was considered as a labor-related issue researcher. I taught labor sociology at Josai University while my American social work colleagues viewed my position at the ILO as international social work (policy advocacy).

Kana: What was your involvement in organisations within the field, and how did it unfold?

Dr. Akimoto: My contact with the social work community in Japan began in 1986 when I was invited to be part of the program committee of the International Conference of Social Work in Japan, which was organized by the three social work international organizations.
Later, I was invited to Japan Women's University and was assigned to a labor social work class and international social work. I was also involved in the Japan Association of Schools of Social Work, the predecessor of the current Japan Association for Social Work Education (JASWE). Its International Relations Committee recruited me as 'a contact person who could coordinate activities with social workers overseas'. I began attending various IASSW and APASWE meetings as Japan's representative.[1]
The regional association's prominence considerably weakened around 2000 at the turn of the new millennium. I was called upon to help rebuild the APASWE by IASSW board.

Kana: Could you tell us what it was like to be labelled as an international social work specialist?
Dr. Akimoto: Through the above process, and the fact that I was studying about the US in the US, I gradually became recognized as a researcher specializing in 'international' social work. In other words, I was not particularly interested in constructing the concept of international social work from the beginning but was led in that direction without realizing it.

Kana: How did you perceive the reception of your lecture in Panama?

Dr. Akimoto: The Katherine Kendall Memorial Award Lecture on April 6, 2024 was given a passionate and lengthy ovation by the audience.
There is a strict global assumption that 'there is only one type of social work'. The current social work field is based on the assumption that there is only one form of social work, that is, the Western-rooted professional social work (WPSW), and there are several discussions about the decolonization and indigenization of social work as well as others. My viewpoint in the presentation may have been welcomed because I asserted that, 'No, there could be more than one type'.
People outside the Western world often say, 'No, this is the Western format', or 'It doesn't suit us'; however, we end up reverting to WPSW, which encompasses only one type. Is the dissatisfaction related to this topic building up? We insist on adapting, applying, and indigenizing WPSW in a patchwork manner. Therefore, this is not a proposal for a completely different concept.
The concept of 'Buddhist Social Work (BSW)' presented a completely new perspective: 'Social work does not have to be of only one type'.

Functional alternative

We are now at a stage where we are trying to expand social work to places outside Western world where it does not exist. However, it is not realistic to introduce social work in locations where it cannot be promoted. Even if social work were to be introduced in such locations, it would be difficult to convey and maintain the same quality of social work, given that it is based on the local area and culture. However, activities that fulfill the so-called social work needs in such areas must be implemented. Some activities must fulfill similar social functions. We named it as the 'functional alternatives'. Therefore, I think that the Panama lecture was well-received because I proposed the concept that 'social work ≠ WPSW' in my presentation.
Thus, these counterarguments are predictable. Probably 95% of people in the social work field today would not accept such a concept in the first place. If 'social work is an English term', then as long as we use English, we must follow the dictionary meaning about the concept of English (social work, which was born in the West, late 19th century; industrial revolution; professionalism) and avoid all other definitions. There is a lack of understanding of the first step regarding the language issue. My Panama lecture was based on this understanding of social work."

[1] Prof. Akimoto was first the national representative of Japan to the board in the IASSW. Later, he was elected to the Board Member At-large. In 2009, He ran for the presidency of the Asian Pacific Association for Social Work Education and was elected for two two-year terms.

Kana: What is international social work?

Dr. Akimoto: The theme of the lecture was 'What is International Social Work (ISW)?
People discuss International Social Work based on WPSW as a matter of course, but is it sufficient to merely refer to it as 'international'? We should extend the discussion to international social work, where WPSW does not exist.
The proposal attempted to define 'social work activities beyond the state borders and a certain way of looking at things' (external perspective, multiple pairs of eyes). When social work is confined to national areas, there are two ways to 'break the border'. The first is to connect with foreign countries as needed to solve problems and improve client services in the home country. In other words, 'international' social work is meant for and within the confines of the home country. The second is international social work as an external, independent entity that ventures outside the sovereign state. The former is considered 'domestic social work' because it is carried out for the benefit of social work in one's own country, and only the latter is called 'international social work' in the research field.
If social work transcends national borders, it will continue to remain within the framework of social work. It is social work that transcends national sovereignty. In other words, and most importantly, social work always includes a part outside the sovereign state."

Kana: How does the international definition of the social work review project relate to the beginning of Buddhist Social Work Research?

Dr. Akimoto: The definition-reviewing project was a topic that everyone had to be interested in[2]. If the definition got revised once, all the textbooks would be affected. This would maintain the participants' interest for at least four or five years. It can be said that there was an unintended confluence of activities to revise the international definition of social work, which had been advanced by the Latin American region, especially Brazil, and the reestablishment of regional federations in the Asia-Pacific region.
In APASWE's process of reviewing the definition, a Vietnamese researcher commented as follows:
In a society in which Buddhism is ingrained in people's lives, its role in social work is critical. Social work cannot function without an understanding of Buddhism's elements, functions, and relationships. Buddhism can significantly contribute to this project, he asserted.
A Sri Lankan NGO leader proposed educating Sri Lankan monks about WPSW in a 'functional alternative' research project organized by APASWE and the Social Work Research Institute Asia Center for Welfare in Society, Japan College of Social Work. Buddhism is a functional alternative for social work. In its very first preparative meeting, however, participants argued that Buddhism has been practicing the key function of WPSW for 2,500 years. I claimed that WPSW is a functional alternative to Buddhist activities.
Buddhist social work emerged not from research on Buddhism and social work but rather from the discussion of revising the definition of social work.

Kana: What is the concept of Buddhist social work?

Dr. Akimoto: The concept of 'Buddhist social work' was introduced at the 2015 International Forum, commemorating the 50th anniversary of Shukutoku University's founding and the 50th anniversary of the founder of Shukutoku University, Ven. Ryoshin Hasegawa's passing. The success of this forum was based on the findings of a five-country research project on Buddhism and social work in Asia conducted in 2013 and 2014.

[2] During his presidency at APASWE, Prof. Akimoto spearheaded the project of reviewing the International Definition of Social Work (2001). The Latin American region, initiated by Brazil, was active in revising the international definition after 10 years. However, the world leaders at the time were not initially positive about this review. In the following time period, Prof. Akimoto became the president with the mission to rebuild APASWE. His strategic approach to rebuilding APASWE focused on international joint research projects that would stimulate intellectual interest. He began by unifying national associations from all over Asia to collaborate on a project to review the international definition of social work.

After the international forum, scholars, Buddhist monks, and NGO leaders from Buddhist-majority Asian countries began conducting further research on Buddhist social work. Their efforts led to swift results, one of which was the ABC model.

The term "Buddhist social work" is used in three different ways:

A. WPSW conducted by Buddhist temples, monks, and laypeople;

B. Adapted or indigenized WPSW with a Buddhist component; and

C. Indigenous social work in the sense that it is not WPSW but embedded in Buddhism, i.e. Buddhist-rooted social work.

BSW, including its definition, of course, is still in its infancy. It needs considerable work so that it matches the richness of WPSW's findings.

 Interview conceded Ms. Kana Matsuo (ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5162-0555), Senior Researcher at Asian Research Institute for International Social Work – Japan in October 9, 2024. His lecture manuscript is available online from the ARIISW website: Asian News: Katherine Kendall Award Lecture by Dr. Tatsuru Akimoto, ARIISW Honorary Director, https://www.shukutoku.ac.jp/news/nid00004146.html (cited on June 2024).

A Revista Convergências: Famílias e Políticas Públicas, em sua edição de 2024–2025, reafirma seu compromisso com a produção e a difusão de conhecimento crítico, plural e internacionalmente referenciado. Em um contexto marcado por crises climáticas, desigualdades persistentes e desafios crescentes às políticas sociais, esta edição reúne análises que abordam temas estratégicos — do cuidado às populações idosas à proteção social em territórios afetados por desastres, das práticas comunitárias à gestão intersetorial de riscos — contribuindo para qualificar debates e fortalecer interlocuções entre pesquisa, formação e ação pública.

O dossiê “Impactos Climáticos, Equidade e Coesão Social” integra contribuições de autoras e autores do Brasil, Canadá, Chile e Inglaterra, apresentadas em português, espanhol, inglês e francês, refletindo o compromisso da revista com a circulação internacional do conhecimento. Com abordagens situadas, comparativas e orientadas à análise de políticas públicas, os estudos aqui apresentados ampliam repertórios analíticos e oferecem subsídios para o aprimoramento de ações estatais e comunitárias. Em tempos de profundas incertezas éticas e civilizatórias, esta edição reafirma o papel da ciência pública na defesa da vida, da justiça social e do fortalecimento democrático.

e- ISSN 2966-1390
[volume 4]