



XI Congresso Português de Sociologia
Identities ao rubro: diferenças, pertencas e populismos num mundo efervescente
Lisboa, 29 a 31 de março de 2021

**Secção/Área temática / Thematic Section/Area:
Pobreza, Exclusão Social e Políticas Sociais**

**A territorialização das Políticas sociais como uma das expressões dos processos
de reconfiguração dos modelos de Bem-Estar**

GARCIA, Cláudia; ISCTE; CIES; Lisboa; claudia_garcia@iscte-iul.pt

AMARO, Inês; ISCTE; CIES; Lisboa; ines_amaro@iscte-iul.pt

Resumo

As reconfigurações dos modelos de Bem-Estar têm acarretado novos e renovados desafios para as sociedades contemporâneas.

Centramos o presente artigo no caso Português e na tendência para a territorialização das políticas sociais.

O Estado assumiu durante décadas o papel de promotor e implementador das políticas sociais, mas a transformação social induziu a que a intervenção social se desenhasse e operacionalizasse assente na individuação, ativação, contratualização (Amaro 2015; Faleiros, 2009; Iamamoto, 2009), o que origina reconfigurações das funções do Estado como a valorização do local como campo privilegiado de ação. A territorialização apresenta maior proximidade com os problemas sociais e redes de parceiros, com os utentes como sujeitos ativos dos seus percursos/projetos de vida, assim como outros atores sociais como a sociedade civil, estando patente neste processo o risco da dualização, do controlo e da normalização social importando analisar e refletir sobre a complexidade das tendências de territorialização das políticas sociais.

Palavras-chave: Reconfigurações dos modelos de Bem-Estar; Territorialização; Políticas Sociais

A territorialização das Políticas sociais como uma das expressões dos processos de reconfiguração dos modelos de Bem-Estar

O presente artigo decorre de uma investigação mais ampla sobre o papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais. O enfoque será colocado na reconfiguração do modelo de Bem-Estar Português, a qual introduz mudanças estruturais na sociedade que se traduzem em processos de dualização, privatização e retração que modificam a intervenção social.

A territorialização, a ativação, a descentralização colocam-nos perante novas dinâmicas das políticas públicas no geral e das sociais no particular, centrando-nos na descentralização com uma expressão territorializada assente na preocupação de “alavancar e preservar padrões mínimos de bem-estar e coesão social, definindo com mais rigor o sentido estratégico da intervenção local, quer evitando duplicações nas respostas dos serviços sociais públicos” (Gonçalves, 2018, p. 48) como “implicando o desenvolvimento de estratégias de participação social e de capacitação de grupos sociais e comunidades para o exercício da democracia na gestão de problemas públicos locais” (Gonçalves, 2018, p. 52).

Portugal, o sistema de bem-estar e as tendências de transformação

O Estado de Bem-Estar Português, que se consolidou assente “numa generalização, qualitativa e quantitativa, dos direitos sociais tardios” (Varela *et al.*, 2012, p. 72) e no pressuposto da universalidade dos direitos e da igualdade, visando através de leis e por intermédio de medidas políticas, “cumprir funções sociais de assistência em geral a todos os portugueses, e em particular aos mais pobres e vulneráveis” (Silva, 2013, p.12) tem-se transformando.

Da análise da evolução das políticas sociais nacionais retira-se a tendência para o abandono da função de centralizar a prestação do apoio social.

Autores como Varela *et al.* (2012) Silva e Pereira (2015) enunciam justificações de ordem financeira, política e administrativa para a crise de sustentabilidade do Estado de Bem-Estar, defendendo que estamos perante anos de aumento do peso/intervenção do Estado na sociedade o que gerou custos financeiros insustentáveis pois “as próprias políticas sociais mudaram a sua natureza, passando de distributivas ou alocativas (que mobilizam recursos estatais já existentes) para políticas produtivas, (conjunto de bens

e serviços diretamente produzidos pelo Estado, quer no domínio do consumo social como do investimento social” (Gonçalves, 2018, p. 44).

Analisando-se a evolução das políticas sociais tivemos, entre a década de 70 e início da década de 90, anos de vivência de uma lógica distributiva universal, na qual competia ao Estado construir, organizar e gerir os mecanismos de assistência e solidariedade, o que se traduziu numa relação de dependência fruto do forte pendor assistencialista das políticas de integração, gerando-se a crise do sistema de providência estatal.

Esta crise tem colocado em causa todo o sistema de Bem-Estar, assente no trabalho para se cofinanciar, alimentando a tendência de políticas sociais focalizadas em detrimento de políticas universais e gratuitas, coexistindo uma propensão progressiva para a “substituição das políticas sociais por medidas residuais dirigidas especificamente às situações da pobreza” (Gonçalves, 2018, p. 44) assim como tem alimentado a premissa de que o acesso às prestações sociais tem obrigações associadas.

Silva e Pereira (2015) Albuquerque e Luz (2016), Varela *et al.* (2012) partilham a base de Gonçalves (2018, p. 45) que fazendo referência a Madelino, Mozzicafreddo e Matos (2015, p. 5 citado por Hemerijck, 2013) sublinha que “o modelo de funcionamento do Estado não se coaduna com o equilíbrio das receitas e das despesas (...) podendo considerar-se que o modelo de Estado não está apto a responder aos desafios internos, incluindo aqui os económicos, os demográficos, os culturais, os sociais e os externos.”

Tem-se assistido, perante este reforço de que o Estados tem recursos limitados, à redefinição da despesa pública, que incide na diminuição das transferências sociais, com o objetivo da sua redução e otimização, à mercantilização dos serviços, sobretudo de educação e saúde e ao crescimento da previdência privada, tendências que tem promovido a reconfiguração do modelo de Bem-Estar.

Carolo (2015) considera o “aumento da vulnerabilidade, ao nível da diminuição das garantias de proteção social. Além da redução da adequação das pensões, verifica-se uma diminuição generalizada dos montantes e, até do número de beneficiários das prestações sociais do subsistema de solidariedade (subsídio social de desemprego, RSI, CSI), pelo corte ao nível dos montantes das prestações e pelo reforço ao nível das condições de elegibilidade (rendimentos considerados, escalas de equivalência do agregado familiar), tanto mais relevante no contexto de diminuição do emprego”. Argumenta ainda que “o risco de pobreza é maior, fruto da maior dependência do mercado de trabalho e da menor garantia ao nível da adequação das prestações, agora

mais atuariais” (Carolo, 2015, p. 211) alimentando a ideia de retração das políticas sociais pois o Estado está cada vez mais dependente do mercado para assegurar necessidades básicas, assistindo-se a um processo de mercadorização das políticas sociais.

Continuando-se a análise da evolução das políticas sociais podemos constatar a tendência, desde finais da década de 80 até final da década de 2000, para o abandono de um modelo de Estado central e centralizador para um modelo onde a relação Estado, mercado e 3º setor é cada vez mais incidente, sendo um período de perda de direitos sociais com a retração e dualização das políticas sociais, decorrentes de mecanismos de privatização e *path dependence*.

Denotamos assim na tendência de reconfiguração do modelo de bem-estar, cada vez mais, o apoio da sociedade civil. Este papel da sociedade civil tem sido reforçado decorrente do alargamento do âmbito de atuação do Estado e da “necessidade de uma legitimação política mais forte com o alargamento da base de sustentação e legitimação sociopolítica, mediante a criação de dispositivos de implementação das políticas” (Gonçalves, 2018, p. 41) sendo as organizações da sociedade civil chamadas, segundo Gonçalves (2018) a implementar “alternativas de compensação” das políticas sociais.

Acresce que a imersão das tendências neoliberais tem acentuado ao longo dos anos o investimento em políticas sociais ativas, políticas universais, mas também específicas e de base territorial, havendo uma cada vez maior valorização do local como espaço de co- construção social, expresso na reorganização administrativa com o decreto-lei nº 50/2018 Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, reforçado com o decreto-lei nº 55/2020 que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social.

Denotamos, nas últimas duas décadas que as reformas no sistema nacional de saúde, educação e segurança social, abrem cada vez mais espaço para o empreendedorismo e a inovação social e que contemplam iniciativas privadas, impondo uma visão de mercado também no setor social (Silva, 2013, p.32).

Emergem novos paradigmas de atuação, nos quais a desresponsabilização do Estado se contrapõe à responsabilização da sociedade civil, na base de uma cada vez maior articulação entre a administração central e o poder local, surgindo novos programas/ medidas políticas que se caracterizam por um trinómio articulado entre focalização,

privatização e descentralização (Amaro, 2015; Albuquerque & Luz, 2016; Carolo, 2015; Gonçalves, 2018; Silva & Pereira, 2015).

Netto (2006) citado por Behring em Varela *et al.* (2012, p. 168) sintetiza as tendências no campo das políticas sociais como:

- «A desresponsabilização do Estado e do setor público com uma política social de redução da pobreza articulada coerentemente com outras políticas sociais (de trabalho, emprego, saúde, educação e previdência); o combate à pobreza opera-se por uma política específica;
- A desresponsabilização do Estado e do setor público, concretizada em fundos reduzidos, corresponde à responsabilização abstrata da “sociedade civil” e da “família” pela ação assistencial; enorme relevo é dado às organizações não-governamentais e ao terceiro setor;
- Desdobra-se o sistema de proteção social: para aqueles segmentos populacionais que dispõem de alguma renda, há a privatização/mercantilização dos serviços a que podem recorrer; para os segmentos mais pauperizados, há serviços públicos de baixa qualidade;
- A política voltada para a pobreza é prioritariamente emergencial, focalizada e no geral, reduzida à dimensão assistencial.»

Estas tendências traduzem-se em políticas de pobreza emergenciais, focalizadas e reduzidas à dimensão assistencial (Behring, 2009, p. 318) que se desdobram em sistemas de proteção social duplos, assentes na privatização/mercantilização dos serviços para estratos da população com algum poder de compra e serviços públicos de baixa qualidade para os estratos sociais mais baixos (Behring, 2009, p. 318).

Temos, assim, a existência de um sistema de proteção social que se operacionaliza fora e dentro do mercado, sendo dirigido a todos os cidadãos, mas com maior cobertura aos mais necessitados havendo uma partilha de responsabilidade no bem-estar, entre Estado, instituições privadas com ou em fins lucrativos, instituições públicas, entre outros intervenientes.

Sustenta-se, no âmbito das políticas sociais, uma “forte disposição para a focalização das ações, com ênfase em programas compensatórios de transferência de renda, a descentralização das ações para as esferas locais com o objetivo de desincumbir o Estado do ônus de responder às sequelas da questão social e um progressivo apelo à

solidariedade individual e voluntária, com vistas a transferir a execução de políticas públicas para organizações da sociedade civil, enquanto justificativa para a privatização. Desse modo, busca-se consolidar o desenho neoliberal para as políticas sociais, sustentado no tripé: descentralização, focalização e privatização” (Silva & Tenório, 2017, p. 76) assente num sistema de responsabilidade social coletiva, no qual os riscos e as oportunidades são partilhados pela sociedade e o desenho é de uma intervenção social ativa, que envolve os cidadãos.

As políticas de integração, próprias ao projeto original dos Estados Providências, que se traduziam em lógicas de solidariedade passiva, são substituídas por políticas sociais ativas “que se orientam por uma lógica de discriminação positiva visando populações particulares e zonas sociais específicas” (Branco, 2008, p. 82).

O cidadão torna-se simultaneamente produtor e consumidor de políticas e o processo de reconfiguração do modelo de Bem-Estar tem introduzido novas dinâmicas compiladas por Ribeiro, Correia e Caramelo (2010) como o acentuar do “enfraquecimento das formas de proteção social e uma orientação mais acentuada para a individualização, adaptabilidade e flexissegurança que marcam as políticas de inclusão social que vêm atribuindo maior centralidade ao indivíduo, assentando menos em lógicas assistencialistas e mais de ativação (Cimeira de Lisboa, 2000; Fittoussi & Rosanvallon, 1997; Hespanha, 2002) que enfatizam ambivalentemente o trabalho em parceria, em rede e a necessidade de aproximação aos contextos locais (Hespanha, 2008) nos quais os fenómenos se particularizam defendendo-se que “esta territorialização promoverá mais efetivamente a inclusão social, mas podendo igualmente constituir-se como uma nova modalidade de controlo social e normalização” (Marques, 2004).

É então atribuído um papel “ativo” aos indivíduos que os coloca perante novas dinâmicas de relação com o Estado. As dimensões paternalistas, de dependência perdem relevo nesta abordagem de dar poder aos cidadãos, entendendo-os como ativos, autores e atores (Vieira, 2015) do seu percurso.

Tendência visível nas políticas sociais da última década, “de mudança de lógica assistencialista para uma lógica de ativação” (Ribeiro, Correia & Caramelo, 2010, p. 6) nas quais a participação surge como “indissociável do processo de inserção social na sociedade” (Ribeiro, Correia & Caramelo, 2010, p. 7) com todas as mais-valias e perigos desta participação, a qual decorre de perceções sociais de valorização,

potenciação ou bloqueio da mesma assim como da autonomia dos cidadãos para participar e construir um processo de inserção social na sociedade.

Este fenómeno designado de dualização traduz-se, por um lado, “no aumento da riqueza absoluta produzida, na emergência de economias/sociedades ditas do conhecimento e processos de inclusão seletivos, por outro, no aumento do número de pobres, no agravamento das clivagens económicas e sociais, desqualificação da mão-de-obra e exclusão progressivamente generalizada” (Ribeiro, Correia & Caramelo, 2010).

O trabalho passou a ter novos contornos e os sistemas de Bem-Estar alicerçados sobre o trabalho como garante de direitos exigem novas medidas atendendo ao peso dos fenómenos de desemprego e às mudanças no mercado de emprego. Constitui exemplo no caso nacional a política do Rendimento Mínimo Garantido (RMG), atualmente designada de Rendimento Social de Inserção (RSI) para fazer face ao “desemprego de exclusão” (Castel, 1995; Defouny *et al.*, 1998 citado por Branco, 2008, p. 82; Whul, 1996) sendo esta uma política específica de luta contra a pobreza que, na opinião de Branco (2008, p. 82) “operou, inquestionavelmente, no plano institucional, uma reorganização do campo da ação social no nosso país”, pois além da “intervenção da ação social orientada para a inserção deslocou o centro da gravidade da ação da ajuda financeira assistencial para as tarefas de desenvolvimento assentes na procura de novas formas de articulação entre o económico e o social no quadro das comunidades territoriais, (...) contratualizou as relações entre o cidadão beneficiário e a sociedade sendo este um instrumento pedagógico de responsabilização do utente” (Branco, 2008, p. 83).

A individuação e a territorialização posicionam-se como novas lógicas de intervenção na ação social de hoje “observando-se uma alteração e/ou uma exigência de alteração dos pressupostos e modos de intervenção clássica das políticas sociais” (Branco, 2008, p.84), moldada pela ideia de “trabalho com o outro” de Astier (2006) cuja missão essencial será a de apetrechar as pessoas de modo a que estas possam constituir-se por si próprias de modo singular” (Branco, 2008, p. 84).

As políticas sociais foram-se alterando e ajustando às novas circunstâncias sociais e económicas, assim como à mudança estrutural operada pela passagem de uma sociedade do trabalho para uma sociedade do conhecimento, seguindo uma lógica de políticas sociais ativas.

Estas políticas sociais ativas são orientadas por um princípio de solidariedade ativa, operacionalizadas numa base de flexibilidade dos dispositivos institucionais, assentes na descentralização, em novas formas de cooperação, baseadas no partenariado, com enfoque ao nível territorial. (Branco, 2008, p. 82 citado por Wuhl (1996, pp. 1-89) potenciadas “pelas notórias dificuldades do Estado em gerir as políticas assistenciais a partir de cima.” (Ribeiro, Correia e Caramelo, 2010, p. 13).

Desde o III Quadro Comunitário de Apoio que o Governo vem a dar primazia a ações integradas de base territorial defendendo a ideia de desenvolvimento sustentado no local, potenciado pelo conhecimento profundo da realidade social e económica de cada território, quer no âmbito do diagnóstico das necessidades como das ações em curso ou em falta, e pela ativação das populações que se transformam em atores ao terem um papel ativo na implementação de projetos que se posicionem como resolutórios dos seus problemas. Acresce, neste desenvolvimento que se posiciona como integrado e territorializado, a partilha de responsabilidade com as organizações da sociedade civil, promovendo-se sinergias e parcerias entre vários setores que podem ser vistas como um fator potenciar de novas dinâmicas de intervenção social mas também como uma retração das responsabilidades do Estado que com o retorno ao local, território, reduz a sua intervenção.

Estas tendências permitem, com base em Branco (2008, p. 84) identificar “o quadro de princípios e orientações que presidem aos atuais dispositivos e medidas de política social, incluindo a ação social” que se traduzem numa visão de: Utente como ser singular, como pessoa, atendendo à personalização dos riscos coletivos; de tomada em consideração do meio de vida e particularidades/ singularidades do utente na conceção da ajuda social proposta; de utente sujeito participante, responsável sendo o princípio da contrapartida expresso pela vontade ativa de integração social que se imbui da conceção de obrigações positivas de Rosanvallon (1995) “acentuando nesta aceção o direito à utilidade social dos indivíduos e não apenas o direito de (sobre) viver.” (Branco, 2008, p. 84) sendo este direito à contrapartida associado ao princípio da contratualização. “A figura do contrato está (...) no coração de muitos dos novos dispositivos e medidas de políticas públicas, em geral, e das políticas sociais, em particular, exigindo do utente a implicação e participação sobre a forma de um projeto, de um contrato ou de um pacto.” (Branco, 2008, p. 85).

Está patente a ideia de envolver “de forma pro ativa, quer o destinatário quer o contexto em que o mesmo se inseria” (Cardim *et al.*, 2011, p. 519) emergindo a designação de utente ator (Giuliani, 2006 citado por Branco, 2008) aquele que é simultaneamente pessoa ou seja um sujeito social concreto, como responsável o que significa um sujeito social contratual (Branco, 2008, p. 85), dando-se nova expressão às políticas sociais que se afastam de um pendor assistencialista, que intenta quebrar com as relações de dependência. É assim promovida uma abordagem compreensiva do utente na qual a proximidade social (Astier, 2003 citado por Branco, 2008), valoriza a especificidade de cada território e a “proximidade física pela inserção local no meio social de vida dos utentes” (Branco, 2008, p. 86) o que vem reforçar a dimensão comunitária, territorializada das políticas sociais, sendo o local um campo privilegiado de atuação que pode proporcionar “mais e melhores hipóteses de resposta (...) maior confiança e eficácia pedagógica junto dos destinatários e (...) maior aceitação junto das entidades disponibilizadoras de soluções” (Cardim *et al.*, 2011, p. 528).

Caminhamos assim para processos cada vez mais efetivos de democracia política, aproximando-se, com isso, o poder político-administrativo (partidos políticos, Estado) da sociedade civil, dos movimentos sociais e das iniciativas cidadãs”. (Danner, 2014, p. 569) mas importa aqui lembrar que “até aos anos 70, a designada “Era dourada” foi marcada “por reformas políticas orientadas para a criação de um Estado Social que chegue a todas as pessoas, Estado Social este fundado sobre os princípios da cidadania social.” (Silva, 2013, p. 22) pelo que importa salientar que “não é o apelo à sociedade civil que é novo, mas o contexto sociopolítico – económico em que surge; não é a existência de uma relação entre Estado e sociedade civil que é inovadora, mas as formas de relacionamento e os objetos que lhe estão implícitos” (Albuquerque, 2016, p. 15).

Nesta tendência de reconfiguração das políticas sociais para a sua ativação consideramos pertinente atender ao conceito de Cidadania Social de Thomas Marshall sendo cidadão “aquele que, em uma comunidade política, goza de direitos civis (liberdades individuais), direitos políticos (participação política) e de direitos sociais (trabalho, educação, habitação, saúde e seguridade social). (Pereira, 1999, p. 241) conceito que ressalva que esta “nova geração de políticas” tem na “cidadania uma forma de relação muito especial, em que a comunidade necessariamente deve ir ao encontro do cidadão e o cidadão, por sua vez, deve ir ao encontro dela. É com base nesse fundamento que o cidadão tende a contrair deveres em relação à comunidade e, em consequência, passa a assumir de maneira ativa suas responsabilidades em relação a

ela. Dessa forma, fica evidente que só é válido exigir que um cidadão assuma responsabilidades quando a comunidade política já tenha demonstrado claramente que lhe reconhece como um membro seu, ou seja, como alguém que está integrado a ela” (Pereira, 1999, p. 241).

Surge aqui um novo impulso do papel das políticas de desenvolvimento humano do Estado, considerado durante largas décadas de autoritário, para se transformar num Estado facilitador, promotor de iniciativas locais e um estimulador de resolução, que valoriza as interações sociais, entendendo-as como importantes para o desenvolvimento das comunidades. O território constitui-se assim como um espaço de pertença e de resolução coletiva dos problemas locais, sendo um espaço de união de projetos económicos e sociais, que se desenvolvem através de mecanismos democráticos, supervisionados pelo Estado (Saenz, Pastor, Tamez, 2016, pp. 44-45).

Estamos assim perante uma proposta de transformação dos modelos de Bem-Estar que valoriza o local, entendendo-o como uma reconstrução relacional, pois a “intervenção local está dependente da componente relacional” (Ribeiro, Correia e Caramelo, 2010, p. 14), falando-se de uma perspectiva eco sistémica de aproximação ao sistema local, na qual a energia humana é um recurso fundamental e de excelência (Saenz, Pastor, Tamez, 2016, p. 45).

A premissa de um Estado que tende a investir em políticas sociais relacionais está ligada ao investimento nos indivíduos e na descentralização das políticas para as comunidades, havendo um envolvimento das pessoas, grupos, instituições e das suas habilidades e conhecimentos na construção e/ ou projeção de um futuro melhor. Existem assim características relevantes a serem tidas em consideração nesta transformação, a participação, a negociação, a face humana do desenho das políticas sociais, a visão integral e de caráter local (Saenz, Pastor, Tamez, 2016, p. 45), que enfocam o afastamento do desenho de políticas normativas (na base da ordem/regulação) para políticas mais fundadas nas características de cada território e que se vão afastando da premissa universalista, coexistindo ainda o argumento de que “a proximidade relativamente ao destinatário final e aos seus contextos é indispensável para a garantia da utilidade, oportunidade e relevância da política pública, enquanto forma de melhorar as condições da vida coletiva em sociedade, e de solucionar problemas da esfera da ação pública enquanto territorializada e ajustada a contextos específicos”. (Cardim *et al.*, 2011, p. 531).

Tendências que se expressam na retração das funções do Estado, através da valorização do local como campo privilegiado de ação, que através da maior proximidade com os problemas sociais e redes de parceiros procurará alavancar os utentes como sujeitos ativos dos seus percursos/projetos de vida, assim como outros atores sociais como a sociedade civil na resolução dos problemas sociais, havendo os riscos já enunciados da dualização, do controlo e da normalização social pelo que importa aprofundar estas tendências de descentralização e territorialização das políticas sociais.

O desenvolvimento autocentrado no local emerge como a união de projetos políticos e económicos, sendo condição para a sua existência o estabelecimento de mecanismos democráticos nas associações lucrativas e não lucrativas e a sua incorporação nos novos processos sociais (Saenz, Pastor & Tamez, 2016, p. 44) emergindo novos modelos de governança pública. A participação, negociação, a face humana do desenho das políticas sociais, a visão integral e de caráter local (Saenz, Pastor, Tamez, 2016, p. 45) são assim novas características que se vão impondo nesta reconfiguração do Estado, havendo a valorização da participação dos indivíduos e a aposta na descentralização das políticas para as comunidades, através do envolvimento das pessoas, grupos, instituições e das suas habilidades e conhecimentos na construção e/ou projeção de um futuro melhor o que transforma os próprios modelos de desenho de políticas públicas, construindo-se nestas bases os novos modelos de governança pública.

As intervenções burocráticas são atualmente vistas como ineficientes ou contra produtivas nas respostas às necessidades sociais existindo uma clara tendência para a adoção de modelos de gestão mais relacionais, como sendo aqueles que podem gerar menos assimetrias sociais e reduzir as contradições, disfunções e os problemas entre o Estado e a economia de mercado (Jan-Erik & Mikko, 1994, p. 290). Acresce que sendo um modelo de gestão que promove a participação dos cidadãos e potencia uma nova cultura do que é público, também se postula como o que melhor poderá evitar o declínio do capital social, ao promover a participação do cidadão no desenho das políticas sociais e com isso reduzir a sua insatisfação e não participação política. Trata-se de uma proposta de modelo de gestão que não anula o papel do Estado, mas que reconfigura a sua atuação.

Estes movimentos de descentralização, que se cruzam com a emergência de políticas sociais ativas em detrimento de políticas assistencialistas, tem, cada vez mais, uma expressão territorializada.

Esta tendência, para a territorialização das políticas públicas, salienta o facto de que as políticas de desenvolvimento da União europeia têm tido na coesão territorial o seu princípio orientador (Covas & Covas, 2013; Dias & Seixas, 2010; Medeiros 2016; Santinha, 2014; Ventura, 2015) tendo o território adquirido ao longo das últimas décadas, fruto da globalização, uma crescente valorização emergindo as “place-based development policy”; “place-based policies”; “territory – focused public policies”; “local- based policies”, traduzidas para políticas públicas de base territorial (PPBT) como renovadas expressões das opções de desenvolvimento e reformulação do papel do Estado. “Ao evidenciar o território como construção social, a territorialidade traduz um processo relacional e histórico sem o qual não é possível compreender o desenvolvimento. É esse processo que podemos designar de “territorialização”, indicando o enraizamento e identificação de uma organização, grupo ou indivíduo com um território, tanto em termos políticos, económicos, mais materiais quanto em termos culturais e simbólicos, fortemente imateriais” (Dias & Seixas, 2019, p. 49 com base em Haesbaert, 2005).

Dias e Seixas (2019, p. 48) ressaltam a importância de se clarificar se a tendência de territorialização das políticas públicas se trata de um processo ou de uma abordagem, entendendo por abordagem “aproximação ao território”, “as formas pelos quais o faz, tendo em conta as etapas tradicionalmente presentes nesse processo/ ciclo” e por processo “a mudança da qual esta nova abordagem decorre”.

“A proposição que se coloca é que quando falamos de territorialização das políticas públicas (TPP), estamos a falar de uma mudança de processo das políticas públicas e não apenas de uma nova abordagem dentro daquelas que são as suas etapas tradicionais” (Dias & Seixas, 2019, p. 48).

Processo este que pode tomar diferentes tipologias: focando-se as *placebased development Policy*, pois vão de encontro ao relatório Barca¹ (2009) cujas principais características são tratar-se de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo que visa reduzir a ineficiência e as desigualdades em locais específicos através da produção de bens e serviços públicos integrados e adaptados ao local, com recurso aos

¹ Relatório Barca: uma agenda para a reforma política da coesão (Barca, 2009) propõe *place based development policy* como uma abordagem para o desenvolvimento harmonioso e de combate às disparidades entre regiões.

conhecimentos locais e a práticas participativas, através de processos de governança multinível.

Geram-se assim novas territorialidades, sendo que a territorialização das políticas públicas no geral e das sociais no particular tem vindo a ganhar expressão sendo um processo que pode apresentar uma sucessão de movimentos entre territorialização – desterritorialização, reterritorialização, que importa analisar na organização centro/periferia; global/local; governo/ indivíduo sendo reforçado o papel das redes, a necessidade de mediação e regulação das relações de poder, a diversidade de atores, processos nos quais conceitos como parcerias, contratos e ações locais de desenvolvimento social se tornam rotineiros, esperando-se do poder político que oriente informe, coordene, racionalize as condições e garanta direitos e liberdades fundamentais, emergindo o conceito de governança pois “a criação de redes, enquanto formas de organização que abrem as hierarquias dos Estados e das suas instâncias de governo à “Governança”, isto é, a relações de cooperação e parceria entre atores públicos e privados, tornou-se uma dimensão fundamental do desenvolvimento territorial” (Dias & Seixas, 2019, p. 50 com base em Covas & Covas, 2013; Fuini, 2014).

Esta tendência para a territorialização acarreta o risco da fragmentação, que exige colaboração, cooperação interorgânica e intersectorial (Ventura, 2015, p. 9), participação, alinhados com os princípios da governança (transparência procedimentos, gestão prudente dos recursos; eficiência), onde aqui se inclui a responsabilização/*accountability* “ (maior escrutínio político e público em todas as etapas do processo de política” Dias e Seixas (2019, p. 53) com base em Bachtle (2010) em prol do reforço da cooperação e da coesão social na elaboração de políticas públicas territorializadas, optando-se por enunciar o fenómeno exposto por Ventura (2015, p. 23) com base em Figueiredo (2010) em forma de triângulo: (1) na base, temos um território pertinente consoante a política pública em análise; (2) na linha ascendente, uma visão que enquadra a mobilização entre atores e modelos de governança local e regional, com geometria variável e não rígida, os quais operam segundo uma visão estratégica, em domínio de atuação como: recapitalização, eficiência, racionalização, integração/cooperação horizontal e vertical entre serviços e segmentos territoriais e enquadramento legal de parcerias entre a administração central, local e terceiro setor para a partilha de orçamentos e fundos estruturais; (3) na linha descendente, uma visão

sobre o território concreto, com as suas dinâmicas associadas, em nome de uma maior inclusão territorial”.

Metodologia

A análise de dados exploratória resulta de 4 entrevistas a interlocutores privilegiados realizadas até ao momento no âmbito da pesquisa.

Importa salientar que a análise documental tem, na fase atual da investigação, uma preponderância essencial ao ser fonte de consolidação conceptual sobre o tema da investigação e potenciadora da seleção de ideias chave.

A entrevista é “um processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado”. (Haguet, 1997) permitindo a recolha de dados subjetivos como valores, atitudes e opiniões.

Entende-se serem interlocutores privilegiados investigadores que têm estudado e acompanhado as dinâmicas de territorialização das políticas sociais e docentes de referência nas principais escolas históricas de formação em Serviço Social, procurando-se o seu contributo sobre como têm percecionado este processo e o papel do Serviço Social no mesmo.

Resultados

Como resultados preliminares das quatro entrevistas realizadas a interlocutores privilegiados, podemos concluir que o processo de territorialização das políticas sociais portuguesas seguiu a tendência europeia, assentando na abordagem territorial; abordagem ascendente; parceria local; inovação; integração plurisectorial; cooperação interterritorial (incluindo a transnacional); trabalho em rede; na gestão e no financiamento descentralizados e numa abordagem integrada e multissetorial. O processo de territorialização apresenta uma estreita ligação ao tecido social, económico e institucional de cada território, visando o desenvolvimento; a diversificação; a competitividade da economia; a melhoria das condições de vida das populações.

Segundo os quatro entrevistados a territorialização não retira de cena o central/global. Introduce uma visão a diferentes níveis que está a produzir novas formas

de governança em que as ações e a participação comunitária conduzem a processos de integração das políticas públicas, concretamente das políticas sociais, com o território numa abordagem multinível.

Focam que o local, o seu contexto, as suas características específicas e as relações próprias de cada comunidade, são *inputs* que devem ser considerados no desenho de respostas aos problemas sociais, apresentando-se como um campo privilegiado de ação, que através da maior proximidade com os problemas sociais e redes de parceiros procurará alavancar os utentes como sujeitos ativos dos seus percursos/projetos de vida, assim como outros atores sociais como a sociedade civil na resolução dos problemas sociais.

E1 *“quando nós estamos a trabalhar com riscos sociais com fatores de vulnerabilidade, com exclusão que tem uma dinâmica coletiva, frequentemente ela acabou inscrita no espaço, por força do modo como funcionam as sociedades, as cidades no capitalismo, os bairros excludentes, e tornam-se produtores de maior exclusão e amplificadores dos fatores de vulnerabilidade e nós estamos a começar a assistir isso mesmo na cidade de Lisboa, por exemplo, uma das coisas que não se pode esquecer e que alguma às vezes se ouve é, por exemplo, novas comunidades migrantes que conseguem estar inseridas no centro urbano têm melhores resultados escolares que as comunidades que estão marginalizadas nos bairros periféricos de habitação social.”*

Os entrevistados ressaltam a existência de riscos a serem tidos em consideração, como o clientelismo e discricionariedade associado ao nível micro, proveitamento político na localização da intervenção, do amadorismo na gestão multinível e multiatores, da importância da governança local, da colaboração, das garantias éticas da intervenção e da não desvalorização técnica e tendência para a caridade em prol de uma intervenção organizada, fundamentada e ajustada a cada contexto.

E1 “Experimento, por vezes em Portugal, há um bocadinho a tendência de fazer omeletes sem ovos e de pensar que o empoderamento é apenas um método que não tem requisitos organizativos de qualificação, etc. Há nomeadamente uma questão do ponto de vista que tem que ser discutida no caso, que é a articulação entre os voluntários e os profissionais, porque o voluntariado é também um estímulo ao amadorismo”.

E2 “Primeiro porque a cidade não, os problemas são idênticos, a cidade não é toda igual, isto às vezes é um equilíbrio muito difícil, quando nós, por exemplo na questão

da habitação, é uma questão que vem de há longos anos, os filhos do bairro, são as pessoas que nasceram, são os filhos, os netos das pessoas originárias daquele território, mas porque é que aquela pessoa tem mais direito, a estar naquele espaço do que a pessoa do bairro do lado ou que uma pessoa do outro lado da cidade? Esta dicotomia é difícil de gerir, mas é impossível não a ter, se nós não a tivermos no nosso pensamento critico quando fazermos a política publica, não chegamos a lado nenhum. E por tanto é sempre, é sempre um equilíbrio muito grande, entre o respeito pela territorialização, pela autoidentificação e auto- territorialização das comunidades e depois como é que nós pensamos e depois executamos a política pública, acho que há aqui, maneiras de nós termos equilíbrios”.

E3 “defendo a descentralização, sinceramente, aliás eu concordo com a rede, mas temos que mediar os riscos”.

E4 “importa atender nas questões das dinâmicas territoriais o que são as políticas sociais e a sua incidência nos territórios e a forma como se trata aí também a dita governança. Não a tratar é um risco grande.”

Conclusões

Ao se analisar a territorialização das políticas sociais como uma das expressões dos processos de reconfiguração dos modelos de Bem-Estar integrando-se esta reflexão numa sessão temática sobre pobreza, exclusão social e políticas sociais examinamos a evolução do modelo de bem-estar português, focando-se os processos de dualização, privatização, retração e ativação que assumiram várias formas, centrando-nos na descentralização com uma expressão territorializada das políticas sociais.

Esta territorialização assenta na preocupação de “alavancar e preservar padrões mínimos de bem-estar e coesão social, definindo com mais rigor o sentido estratégico da intervenção local, quer evitando duplicações nas respostas dos serviços sociais públicos” (Gonçalves, 2018, p. 48) como “implicando o desenvolvimento de estratégias de participação social e de capacitação de grupos sociais e comunidades para o exercício da democracia na gestão de problemas públicos locais” (Gonçalves, 2018, p. 52).

Impera a ideia de que é fundamental promover práticas de intervenção que criem “oportunidades para o desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas, para que cada cidadão possa exercer os seus poderes e responsabilidades individuais e

sociais (Cidadania social ativa/empower)” (Ferreira, 2011, p. 106), importando atender aos fatores potenciadores desta territorialização como aos riscos que a mesma pode representar, expondo-se os resultados preliminares das quatro entrevistas a entrevistadores privilegiados que reforçam a visão da pertinência da valorização do local como campo privilegiado de intervenção, do trabalho em rede, do Empowerment, da capacitação e participial social de grupos vulneráveis mas na base de uma intervenção crítico reflexiva, ética e rigorosa assente na defesa dos direitos humanos.

Nota

Por decisão pessoal, as autoras do texto escrevem segundo o novo acordo ortográfico.

Referências

- Albuquerque, C., & Luz, H. A. da (coord). (2016). *Políticas Sociais em Tempos de Crise: perspectivas, tendências e questões críticas*. Edições PACTOR.
- Amaro, M. I. (2015). *Urgências e Emergências do Serviço Social: Fundamentos da profissão na contemporaneidade*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Branco, F. (2008). Ação social, individualização e cidadania: a construção do acompanhamento social no contexto do estado social ativo. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 17, 81-91.
- Behring, E. R. (2009). Política Social no contexto da crise capitalista. *Serviço Social: direitos profissionais e competências profissionais* (pp. xx-xx). Brasília: CFESS/ABEPSS.
- CE, Comissão Europeia (1994). *Livro Branco da Política Social Europeia: Como Avançar na União*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Cimeira de Lisboa, 2000 disponível em https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_pt.htm
- Covas, A., & Covas, M. (2013). A construção social dos territórios-rede da 2ª ruralidade dos Territórios-zona aos territórios-rede: construir um território de múltiplas territorialidades. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 3, 43-66.
- Cardim, M; Mota, L e Pereira, L. (2011). Será tudo da crise ou devemos repensar o Estado Social? (2011). A emergência de novos paradigmas. *Sociologia on line*, 2, 517-550.

- Carolo, D. F. (2015). *Despesa e redistribuição na segurança social em Portugal: análise da reforma de 2007*. Lisboa: Universidade de Lisboa. Tese de doutoramento [consultada em 07/04/2020] disponível em <http://hdl.handle.net/10451/18205>
- Danner, L. F. (2014). Habernas e a ideia de continuidade reflexiva do projeto de Estado de Bem-Estar Social. *Análise Social*, 212 (XLIX), 569-597.
- Dias, R. C., & Seixas, P. C. (2020). Territorialização de Políticas Públicas, Processo ou Abordagem? *Revista portuguesa de estudos regionais*, 55, 47-60. ISSN-e 1645-586X.
- Faleiros, V. P. (2009). *A Política Social do Estado Capitalista* (12ª Ed.). Editora Cortez. São Paulo.
- Ferreira, J. M. L. (2011). A investigação em Serviço Social: Modelos para a Compreensão da Realidade. Lusíada. *Revista Intervenção Social*, 38, 99-113.
- Fitoussi, J. P., & Rosanvallon, P. (1997). *A Nova Era das Desigualdades*. Oeiras: Celta Editora.
- Gonçalves, H. J. C. F. (2018). *Reconfiguração do Serviço Social contemporâneo no quadro do pensamento neoliberal*. Lisboa: ISCTE-IUL. Tese de doutoramento [consultada em 09/03/2020] disponível em [www.<http://handle.net/10071/18710>](http://handle.net/10071/18710).
- Hespanha, P. (2002), "Observing cities' social inequalities: a cartographic case study of Aveiro, Portugal", *Cities*, 20 (4), 211-25.
- Hespanha, Pedro (2008). Políticas sociais: novas abordagens, novos desafios. *Revista Ciências Sociais* 39-1, 5-15.
- Iamamoto, M. V. (2009). *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional* (17ª Ed.). São Paulo: Editora Cortez.
- Jan-Erik, J. & Mikko, M. (1994). The vicious circle of cutback policies: citizens' attitudes toward cutbacks in Finnish welfare services. *Scandinavian Political Studies*, 17(4), 289-303.
- Lind, Jens (1995), Unemployment Policy and Social Integration. in N. Mortensen (ed.), *Social Integration and Marginalization* (pp.183-205). Samfunds litteratur.
- Madelino, F., Mozzicafreddo, J., & Matos, R. (2015). *Reorganização do Estado e da Administração Pública e a Questão dos Recursos Humanos*. Lisboa: Instituto para as Políticas Públicas e Sociais – Instituto Universitário De Lisboa.

- Marques, J. (2004). Poder Normalizador ou a ‘Sombra’ da Intervenção Social. *Interacções*, 7, 110-135.
- Pereira, J. (1999). *Repensando a administração pública: o futuro do Estado de bem-estar*. disponível em https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/925/1/ARTIGO_RepensandoAdministracaoPublica.pdf
- Rosanvallon, P. (1995). *La Nouvelle Question Sociale*.
- Relatório Barca disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm
- Ribeiro, P., Correia, J., & Caramelo, J. (2010). *Análise da Construção política das relações entre inclusão, formação e empregabilidade*. Disponível em: https://cabodostabalhos.ces.uc.pt/n10/documentos/14.1.3_Patricia_Oliveira_Ribeiro.pdf
- Saenz, K., Pastor, H. & Tamez, G. (2016). *Human development in fragmented societies*. Thomson Reuters. Aranzi.
- Silva, F. C. da. (2013). *O Futuro do Estado Social*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Silva, J. F., & Tenório, L. D. (2017). Privatização das Políticas Sociais na conjuntura Neoliberal: “Os novos modelos de gestão” e o projeto ético político do Serviço Social Brasileiro. *Capitalismo, Trabalho e Política Social*, 2, 65-84.
- Silva, P. A., & Pereira, M. T. (2015). *Cuidar do Futuro: os mitos do Estado Social Português*. Clube do Autor.
- Varela, R. (coord) (2012). *Quem paga o Estado Social em Portugal*. Bertrand Editora.
- Ventura, A. (2015). *Territorialização de Políticas Públicas: Estudo para a compreensão da participação das coletividades territoriais na elaboração das políticas públicas*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Tese de mestrado [consultada em 21/03/2020] disponível em [www.<https://eg.uc.pt/bitstream/10316/28628/1/Territorializacao%20de%20politicass%20publicas.pdf>](http://www.eg.uc.pt/bitstream/10316/28628/1/Territorializacao%20de%20politicass%20publicas.pdf).
- Vieira, I. (2015). *A participação: um paradigma para a intervenção social*. Lisboa: Universidade Católica Editora.