

Departamento de Sociologia e Políticas Públicas

O papel do Serviço Social nas dinâmicas de
territorialização das políticas sociais

Cláudia Maria Serpa Garcia

Doutoramento em Serviço Social

Orientadora:

Doutora Maria Inês Amaro, Professora Auxiliar
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Maio, 2023



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Sociologia e Políticas Públicas

O papel do Serviço Social nas dinâmicas de
territorialização das políticas sociais

Cláudia Maria Serpa Garcia

Doutoramento em Serviço Social

Júri:

[grau]	[nome],	[categoria],	[instituição]
[grau]	[nome],	[categoria],	[instituição]
[grau]	[nome],	[categoria],	[instituição]
[grau]	[nome],	[categoria],	[instituição]

Maio, 2023

Ao Manuel, meu filho
A todas/os as/os assistentes sociais.

Agradecimentos

Desenvolver uma investigação doutoral é um percurso de profunda imersão pessoal, reflexão, indagação, desconstrução, muitas vezes solitário.

O meu profundo agradecimento à professora Doutora Maria Inês Amaro, minha orientadora, pela partilha, reflexão e caminho percorrido.

Expresso também a minha gratidão a todos os colegas, docentes, membros do NUDLA - Núcleo de Doutorandos em Serviço Social Latino América ISCTE, que se cruzaram comigo nesta jornada, pelos ensinamentos e co construção.

À minha família, em especial aos meus pais, que tanto incentivaram à conclusão deste processo.

Por fim, mas sempre em primeiro lugar, ao Manuel, meu filho, fonte de inspiração e de perseverança, que muito sono dormiu junto à mãe embrenhada em leituras. Que sejas tudo o que desejares Ser!

Termino com uma pequena transcrição da canção “Ilhas de Bruma”, escrita nos anos oitenta do século XX por Manuel Medeiros Ferreira, que enquadra a minha Açorianidade e o sentimento que muitas vezes me envolveu neste percurso doutoral.

“É que nas veias corre-me basalto negro
No coração a ardência das caldeiras.
O mar imenso me enche a alma,
E tenho verde, tanto verde a indicar-me a esperança”.

Resumo

A reconfiguração dos modelos de Bem-Estar traduz-se na tendência para a territorialização das políticas públicas, no geral e das sociais no particular, reabrindo-se caminho para a dimensão comunitária do Serviço Social, especialmente relevante no campo empírico da ação social local.

Compreender as dinâmicas de territorialização das políticas sociais e qual o papel do Serviço Social neste processo, constrói-se, em torno da constatação de que a realidade é socialmente construída, por isso subjetiva, num processo contínuo de busca de compreensão sobre os fenómenos sociais e na procura de construção de uma teoria de e na ação.

Organiza-se a investigação em torno da pergunta de partida: Como influencia a prática do Serviço Social as dinâmicas de territorialização das políticas sociais? e de métodos mistos.

A narrativa enfoca a pertinência de se impulsionar as matrizes teórico-metodológicas do Serviço Social comunitário e de reposicionar o mesmo perante outras áreas de saber no que concerne à intervenção comunitária, atendendo à sua focalização no trabalho de caso, à pouca expressão da sua participação nas dinâmicas de planeamento, liderança, co-gestão de redes, o que exige uma visão crítica reflexiva da sua ação, que vise a capacitação e empoderamento dos assistentes sociais para a intervenção comunitária, assente na ligação entre a academia e a prática.

A dimensão comunitária do Serviço Social não só é atual como tem intencionalidade e indissociabilidade com as políticas sociais no âmbito da territorialização das políticas sociais.

Palavras chave: Reconfiguração Modelo de Bem-Estar; Políticas Sociais; Descentralização; Territorialização; Serviço Social Comunitário; Desenvolvimento local

Abstract

The reconfiguration of Well-Being models translates into the tendency towards the territorialization of public policies in general and social policies, reopening the way for the community dimension of Social Work, especially relevant in the empirical field of local social action.

Understanding the dynamics of territorialization of social policies and the role of Social Work in this process is built around the realization that reality is socially constructed, therefore subjective, in a continuous process of seeking understanding of social phenomena and in the search for construction of a theory of and in action.

The investigation is organized around the starting question: How does the practice of Social Work influence the dynamics of territorialization of social policies and mixed methods?

The narrative focuses on the pertinence of boosting the theoretical-methodological matrices of Community Social Service and repositioning it in relation to other areas of knowledge with regard to community intervention, given its focus on case work, the little expression of its participation in dynamics of planning, leadership, co-management of networks, which requires a critically reflective view of their action, aimed at training and empowering social workers for community intervention, based on the link between academia and practice.

The community dimension of Social Work is not only current, but intentional and inseparable from social policies within the scope of territorialization of social policies.

Keywords: Welfare Model Reconfiguration; Social politics; Decentralization; Territorialization; Community Social Service; Local development.

Índice

Agradecimentos.....	iii
Resumo.....	v
Abstract	vii
Introdução.....	1
CAPÍTULO 1	7
Estado de Bem-Estar: Surgimento, evolução, reconfigurações dos modelos de bem-estar e transformações nas políticas sociais.....	7
1. Surgimento, Evolução e Reconfigurações dos Modelos de Bem-Estar	7
1.1. Surgimento e Evolução dos Modelos de Bem-Estar	7
1.1.1. Estado de Bem-Estar e Políticas Sociais em Portugal	13
1.2. O papel da Sociedade Civil na Promoção do Bem-Estar	19
1.3. Processos de Reconfiguração do Modelo de Bem-Estar.....	23
1.3.1. As Atuais Tendências da Política Social	28
CAPÍTULO 2	33
A tendência para a territorialização das políticas Sociais: um novo ciclo das políticas públicas	33
2.1. A Descentralização das Políticas Sociais como expressões da reconfiguração dos modelos de Bem-Estar	33
2.1.1. A tendência de Descentralização das Políticas Sociais.....	34
2.1.2. O movimento de descentralização Português	35
2.2. A tendência para a territorialização das Políticas Sociais	42
2.3. Expressões do processo de territorialização das políticas sociais no contexto nacional	47
2.4. Riscos da Descentralização e Territorialização das Políticas Sociais	52
CAPÍTULO 3	57
O local: campo privilegiado de intervenção social	57
3.1. A comunidade, espaço de integração e identidade social	57

3.2. O trabalho social em rede na especificação local.....	60
3.3. A governança na especificação local: mediação de atores, interesses e poderes em prol de uma governança local	63
3.4. A Coprodução e a Cocriação de valor nas Políticas Sociais Territorializadas.....	67
CAPÍTULO 4	69
A dimensão comunitária em Serviço Social – Urgências e desafios de repensar o projeto ético, político, científico e pedagógico.	69
4.1. Relembrando os fundamentos da intervenção/ação do Serviço Social	69
4.1.1. Serviço Social Comunitário: atualidade e intencionalidade	74
4.2. O compromisso da relação humana na prática profissional: A pertinência e atualidade do modelo Relacional/ Participativo e do Empoderamento social.....	77
4.3. O enfoque na participação e empoderamento social	81
4.4. A indissociabilidade do Serviço Social às Políticas Sociais, com reforçado enfoque na intervenção comunitária	84
CAPÍTULO 5	87
Estratégia metodológica	87
5.2. Desenho da pesquisa: abordagem metodológica e técnicas de recolhidas dos dados	92
5.3. Universo e Amostra.....	94
5.4. Estudo quantitativo.....	98
5.4.2. Procedimento do estudo quantitativo.....	98
5.4.3. Instrumento	98
5.5. Estudo Qualitativo.....	99
5.6. A ética no processo de investigação.....	101
CAPÍTULO 6	103
Análise e discussão de dados	103
6.1. Análise dos dados do estudo quantitativo	103
6.3. Análise dos dados do estudo qualitativo	126
6.4. Síntese analítica do papel do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais	141

Conclusão	149
Referências Bibliográficas	163
Fontes	178
Anexos.....	181
Anexo A – Desenho da Pesquisa.....	182
Anexo B – Dimensões da crise do sistema de Providência Estatal.....	183
Anexo C – Tabelas análise quantitativa	184
Anexo D – Grelha de Dimensões e Categorias das Entrevistas	195
Anexo E – Guião de inquérito por questionário.....	197
Anexo F – Guião de entrevista Aprofundada.....	202
Anexo G – Grelha de observação participante.....	204
Anexo H - Parecer da comissão de ética	205

Índice de Quadros

Quadro 1.1. Resenha histórica do período entre a I República e o Estado Novo	14
Quadro 1.2. Resenha histórica do período Pós-Revolução de 25 de abril de 1974 até 2021. .	15
Quadro 2.1. Diferentes conceções ideológicas do processo de descentralização.	34
Quadro 2.2. Movimento de descentralização Português.....	35
Quadro 2.3. Papel do Estado nas políticas públicas de 2ª geração	45
Quadro 3.1. Estudos sobre trabalho em rede	61
Quadro 4.1. Paradigmas de práticas.....	72
Quadro 4.2. Modelos de administração ou gestão dos assuntos públicos	78
Quadro 5.1. Súmula das principais características da Teoria Crítica	90
Quadro 5.2. Compilação dos objetivos, questões de investigação, amostra e técnicas de recolha de dados.	94
Quadro 6.1. Resumo das dimensões, categorias e subcategorias da análise documental dos projetos BIP ZIP, CLDS e DLBC.....	128

Índice de Tabelas

Tabela 6.1. Diferenças entre género e formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação)	104
Tabela 6.2. Diferenças entre género e anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)	104
Tabela 6.3. Distribuição por formação académica.....	104
Tabela 6.4. Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)	105
Tabela 6.5. Distribuição por função profissional.....	106
Tabela 6.6. Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra Formação)	106
Tabela 6.7. Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)	106
Tabela 6.8. Distribuição local de trabalho (Instituição atual).....	107
Tabela 6.9. Local de trabalho e diferenças entre formação académica (Serviço social Vs. Outra formação)	107
Tabela 6.10. Distribuição anos na atual instituição e de anos de trabalho com processos de ação social territorializada.....	108
Tabela 6.11. Distribuição da identificação da tendência para a territorialização das políticas sociais.....	109
Tabela 6.12. Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação) ...	109
Tabela 6.13. Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais) ...	109
Tabela 6.14. Distribuição do já ter ouvido falar no processo de transferência de competências da ação social.	109
Tabela 6.15. Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação) ...	110
Tabela 6.16. Distribuição da territorialização da ação social promover uma maior proximidade aos problemas sociais e à rede de parceiros e sociedade civil.	110
Tabela 6.17. Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação) ...	111
Tabela 6.18. Distribuição das oportunidades da territorialização da ação social	111
Tabela 6.19. Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação) ...	112
Tabela 6.20. Distribuição das dinâmicas da territorialização da ação social	115
Tabela 6.21. Análise da categoria justificação da territorialização da ação social	116
Tabela 6.22. Distribuição das principais atividades na prática profissional	117
Tabela 6.23. Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação) ...	119

Tabela 6.24. Distribuição do nível de autonomia nas atividades profissionais e avaliação de chefias	120
Tabela 6.25. Distribuição de estratégias de intervenção local e aposta governamental em programas de intervenção em ação social local.....	121
Tabela 6.26. Distribuição da participação/articulação em programas na prática profissional	121
Quadro 6.27. Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação) .	122
Tabela 6.28. Distribuição do contributo de cada estratégia e programa para a promoção da intervenção social de base local.....	122
Tabela 6.29. Distribuição do grau de concordância com a existência de possíveis riscos na territorialização da ação social	123
Tabela 6.30. Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação)...	124
Tabela 6.31. Regressão Logística – Preditor de “Ser de Serviço Social” (colocar na horizontal)	124

Índice de Figuras

Figura 6.1 – Nuvem de palavras análise dados qualitativos	141
Figura 7.1 – Papel do Serviço Social na territorialização das políticas sociais	161
Figura 7.2 – Proposta de modelo de intervenção do Serviço Social na territorialização das políticas sociais	162

Glossário de siglas

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

ARS – Análise de Redes Sociais

BIP ZIP – Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária

CLAS – Conselho Local de Ação Social

CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social

CML – Câmara Municipal De Lisboa

CPCJ – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSF – Comissões Sociais de Freguesia

CSI - Complemento Solidário para Idosos

DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária

DR – Diário da República

EDL – Estratégias de Desenvolvimento Local

EQUAL – Escrever por Extenso

EU – União Europeia

GABIPS – Gabinetes de Apoio aos Bairros de Intervenção Prioritária

GAL – Grupo de Ação Local

IFDR – Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional

IFSW – International Federation of Social Workers

IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social

LEADER – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural

OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PER – Programa Especial de Realojamento

PIB - Produto Interno Bruto

PNAI – Planos Nacionais de Ação para a Inclusão

PNPOT – Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPBT – Políticas Públicas de Base Territorial

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RLIS – Rede Local de Intervenção Social

RMG – Rendimento Mínimo Garantido

RSI – Rendimento Social de Inserção

SCML– Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

SPSS – Statistical Package for Social Sciences

SSD – Subsídio Social de Desemprego

TPP – Territorialização das Políticas Públicas

UC – Unidade de Contexto

UR – Unidades de Registo

Introdução

A territorialização da política pública tem, ao longo das últimas duas décadas, ganho relevância, posicionando-se como um novo ciclo de políticas sociais, no qual se concretiza a transferência de competências, para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais, no domínio da Ação Social¹.

Nesta linha, desde a década de 90 do século XX, foram emergindo diversas iniciativas comunitárias, que visavam o desenvolvimento local através da criação de sinergias e redes de proximidade, que foram culminando em parcerias para soluções inovadoras.

Reforçar a dimensão comunitária do Serviço Social ganha assim relevância, atendendo a que o Serviço Social é entendido como uma profissão “(...) de intervenção e uma disciplina académica que promove o desenvolvimento e a mudança social, a coesão social, o *empowerment* e a promoção da Pessoa. Os princípios de justiça social, dos direitos humanos, da responsabilidade coletiva e do respeito pela diversidade são centrais ao Serviço Social” (IFSW.org, 2020).

Correlacionando-se o projeto ético, político e profissional do Serviço Social e o enunciado na legislação que tem emergido no âmbito da descentralização de competências da ação social, especificamente no Decreto – Lei 55/2020, de 12 de agosto, que prevê no seu preâmbulo fortalecer “(...) o papel das autarquias locais e possibilitar uma maior adequação dos serviços prestados à população, o que se traduz num melhor atendimento e numa resposta mais eficaz aos cidadãos, em especial aos mais vulneráveis socialmente”. “Por forma a permitir o exercício sustentado das competências por parte dos municípios e das entidades intermunicipais, o presente decreto-lei prevê que a transferência das competências deve ser acompanhada dos recursos adequados (...)”, consideramos essencial analisar o posicionamento do Serviço Social neste processo de territorialização das políticas sociais.

O objetivo inicial da presente investigação era indagar o poder de decisão do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais, influenciada pelo interesse pelo tema por parte da doutoranda que, no âmbito da sua atividade profissional, tem participação ativa nas reuniões da Rede Social de Lisboa, da Comissão Social de Freguesia de Marvila e dos grupos comunitários do Armador e do Condado, assim como da Comissão de Proteção de Crianças e

¹ Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto alterado pelos Decretos-Lei n.º 23/2022, de 14 de fevereiro e n.º 87-B/2022, de 29 de dezembro.

Jovens (CPCJ) Lisboa Ocidental e Oriental, tendo também acompanhado várias edições do programa Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP ZIP). Acresce a ligação direta, enquanto membro de órgão diretivo de uma entidade da sociedade civil, a um contrato de delegação de competências do Município de Lisboa numa junta de freguesia e da mesma numa entidade sem fins lucrativos que desenvolve um projeto local de acompanhamento a crianças, jovens e comunidade no geral. Estes contextos de vivência e observação potenciam o acompanhamento de processos de desenvolvimento comunitário na cidade de Lisboa e a motivação pela temática. O avançar da investigação acabou por orientar o *objeto de estudo para a análise do papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais*, sendo este o caminho que nos fez mais sentido seguir na base de que uma investigação doutoral. É um percurso em aberto, que se vai delimitando à medida do seu avançar, num processo dinâmico que, neste caso, confronta uma natureza indutiva, que parte do particular para o geral, com uma natureza dedutiva, que se centra no geral e da mesma parte para o específico, através do confronto do referencial teórico com a realidade particular.

Averiguar o papel do Serviço Social atende ao facto de este ser uma área profissional de conceção e execução de políticas sociais, que relaciona as pessoas com as estruturas sociais, para responder ao desafio da vida e à melhoria do Bem-Estar social, sendo uma área de saber comprometida com a ação transformadora da sociedade, num processo contínuo de busca de compreensão sobre os fenómenos sociais e de construção de uma teoria de e na ação.

Esta perceção consolida a ideia base e operacionaliza-se no *objetivo geral da investigação de sistematizar e interpretar o papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais*, procurando-se o conhecimento sobre o fenómeno da territorialização das políticas sociais.

Construiu-se o quadro teórico em torno da reconfiguração dos modelos de Bem-Estar, focando a tendência para a territorialização das políticas sociais como um novo ciclo das políticas públicas no geral e das sociais no particular, reforçando-se a pertinência do local como campo privilegiado de intervenção social. Esta valorização do local exige a revisão teórica da dimensão comunitária em Serviço Social e da indissociabilidade do Serviço Social às políticas sociais, com reforçado enfoque na intervenção comunitária.

As indagações e quadro teórico que lhe dão lastro, fundamentam a escolha da estratégia metodológica, sendo pertinente focar que se iniciou o percurso doutoral em 2018, numa fase distinta da atual no que concerne à produção normativa sobre a territorialização das políticas sociais, pelo que a estratégia foi realizar uma investigação de exploração, seguindo Vilelas

(2009) na premissa de aspirar a promover o conhecimento sobre um fenómeno ou uma realidade social, abrindo-se pistas para perspetivas de investigação futuras.

Neste sentido, a investigação cinge-se à cidade de Lisboa, atendendo-se à especificidade do município, quer pela sua dimensão, como por ter um programa municipal para a intervenção social de âmbito local - Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária de Lisboa, assim como implementados Contratos Locais de Desenvolvimento Social e o Desenvolvimento Local de Base Comunitária. Procura-se assim, na base da análise destes programas, numa altura de construção normativa sobre a territorialização, numa fase que antecede a sua entrada em vigor ao abrigo da lei da descentralização administrativa, dar resposta à *pergunta de partida da presente investigação de como influência a prática do Serviço Social as dinâmicas de territorialização das políticas sociais?*

Os processos de reconfiguração do modelo de Bem-estar, especificamente a tendência para a territorialização das políticas sociais posiciona-se como uma renovada geração de políticas sociais que exige que os Assistentes Sociais se situem no campo do coletivo “(...) onde emerge e se revela pela primeira vez na experiência profissional, em confronto com o terreno e com as necessidades da população, a dimensão política (Amaro, 2011:102-103, cit. Negreiros, 1999), dimensão esta que diferencia o Serviço Social moderno do clássico e que alimenta “(...) grandes redefinições da identidade, da missão e do projeto profissional (...) (Gonçalves, 2019:119), com base em Iamanoto, 2003; Payne, 2002; Faleiro, 2004, 2014; Dominelli, 2004; Amaro, 2012) do Serviço Social pois “(...) a orientação neoliberal das políticas reforça a necessidade de se implementarem práticas alternativas, comunitárias, emancipatórias, de mediação política, integradas, autodeterminadas, reflexivas, e críticas pós-estruturalistas, capazes de articular ciência e humanismo, associativismo, cooperação e novas organizações sociais de combate à velha e nova exclusão (...) (Gonçalves, 2019:119, com base em Ferreira, 2011a; Ferreira et. al., 2016; Amaro, 2012; Gonçalves, 2016^a e 2017; Fargion, 2006).

Constituem objetivos específicos:

- Caracterizar o processo/as dinâmicas de territorialização das políticas sociais;
- Sistematizar o processo de autonomização local na concretização de estratégias no campo das políticas sociais;
- Analisar as dinâmicas de influência do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais;
- Compreender o papel do Serviço Social perante as tendências atuais de territorialização das políticas sociais.

Organizou-se a tese em quatro capítulos teóricos que buscam enquadrar, desde o nível macro, ao nível meso, o objeto de estudo e objetivos delineados. O quinto capítulo dedica-se à estratégia metodológica e o sexto à análise dos dados, chegando-se assim ao nível micro da investigação.

A tese inicia-se com um capítulo que abarca o nível macro da investigação e enquadra o surgimento, evolução, reconfigurações dos modelos de bem-estar e as transformações nas políticas sociais. Ao longo deste capítulo procuramos, com base numa síntese das grandes linhas de debate teórico referentes à conceção dos Estados de Bem-Estar, compreender os processos de reconfiguração do modelo de bem-estar nacional, atendendo-se à sua expressão de descentralização, territorialização e ativação. Focamo-nos na emergência de renovadas políticas públicas, com uma lógica territorializada, e no quanto são caracterizadas por processos de dualização, privatização e retração das políticas sociais.

Atendemos, na especificidade do Estado de Bem-Estar e políticas sociais nacionais, ao papel da sociedade civil na promoção do Bem-Estar e às atuais tendências da política social.

Ainda neste contexto macro analisamos a tendência para a territorialização das políticas sociais como um novo ciclo das políticas públicas. Aqui enquadrámos a descentralização e a territorialização das políticas sociais como expressões de reconfiguração dos modelos de Bem-Estar, aprofundando-se a tendência de descentralização das políticas sociais, concretamente o movimento de descentralização português. O enfoque é dado à tendência para a territorialização das políticas sociais como uma das expressões do movimento de descentralização, procurando-se analisar os riscos e as expressões do processo de territorialização das políticas sociais no contexto nacional.

Entramos assim na análise e reflexão ao nível meso, com o capítulo o local, campo privilegiado de intervenção social. Enquadra-se a comunidade como espaço de integração e desenvolvimento, examina-se o lugar do trabalho social em rede e da governança na mediação de atores, interesses e poderes na especificação local e a pertinência e importância da coprodução e cocriação de valor nas políticas sociais territorializadas.

O quarto capítulo centra-se na dimensão comunitária em Serviço Social começando-se pelo recapitular dos fundamentos da intervenção do Serviço Social, no geral, e a atualidade e intencionalidade do Serviço Social comunitário focando-se o compromisso da relação humana na prática profissional, a pertinência do enfoque na participação e empoderamento social e a indissociabilidade do Serviço Social às políticas sociais.

Esta base teórica conceptual enquadra toda a estratégia metodológica, quinto capítulo, optando-se por uma metodologia de investigação fundeada em métodos mistos que nos permite

ir da análise ao nível macro, versando sobre as tendências de territorialização das políticas sociais, ao nível micro, centrada no papel do Serviço Social. Incorporam-se “(...) múltiplas abordagens em todas as fases de um estudo, transformando os seus resultados e a sua análise numa outra abordagem (...)” (Tashakkori e Teddlie apud Flick, 2009:32), sendo um processo dinâmico, com uma natureza indutiva, que parte do particular para o geral, apresentando generalizações, e uma natureza dedutiva, que vai do geral para o específico, através do confronto do referencial teórico com a realidade particular. Estes movimentos contrários de aproximação ao objeto complementam-se e contribuem para a melhor compreensão teórica e empírica do objeto de estudo (Hill e Hill, 2000 e Babbie, 2012).

No sexto capítulo procedemos à análise dos dados e a uma síntese analítica dos mesmos, procurando-se dar resposta à pergunta de partida, objetivos e questões de investigação.

Seguindo a busca por uma melhor compreensão teórica e empírica do objeto de estudo a doutoranda participou em diversas conferências e congressos e produziu artigos, alimentando a sua reflexão crítica construtiva numa lógica, tão essencial para o Serviço Social de associação da ação com a reflexão.

CAPÍTULO 1

Estado de Bem-Estar: Surgimento, evolução, reconfigurações dos modelos de bem-estar e transformações nas políticas sociais.

O presente capítulo², de enquadramento teórico conceptual da evolução e reconfiguração do Estado de Bem-Estar pretende posicionar o surgimento do Estado de Bem-Estar, analisar os principais marcos da sua evolução e as expressões da sua reconfiguração, passando de uma análise geral para o caso português, sobre o qual procuramos enunciar e enquadrar as principais transformações das políticas sociais.

Partindo-se de uma síntese das grandes linhas de debate teórico referentes à conceção dos Estados de Bem-Estar e seu impacto nas diferentes tipologias de Estado, caminhamos no sentido da compreensão dos processos de reconfiguração do modelo de Bem-Estar nacional atendendo-se às suas expressões de descentralização, territorialização e ativação. A emergência de renovadas políticas públicas assentes, cada vez mais, numa lógica de territorialização, são caracterizadas por processos de dualização, privatização e retração das políticas sociais aos quais importa atender na análise da reconfiguração do Estado de Bem-Estar.

1. Surgimento, Evolução e Reconfigurações dos Modelos de Bem-Estar

1.1. Surgimento e Evolução dos Modelos de Bem-Estar

A história dos Estados de Bem-Estar situa-se entre as primeiras décadas do século XIX e os anos 50 do séc. XX e decorre da consolidação da revolução industrial, do surgimento de uma classe trabalhadora assalariada e da sequente luta de classes. Este processo está na base da construção de um modelo de organização social que atribui direitos de proteção social aos cidadãos decorrentes dos seus deveres, traduzidos, entre outros, nas suas contribuições salariais.

² No âmbito deste capítulo foi produzido, em 2019, o artigo: A transição social dos modelos de Bem-Estar: Desafios para o Serviço Social. Publicado no Livro de atas do VIII International Conference of sociology and social work: The challenges of Democracy: Disponível em <https://www.fpce.uc.pt/icssw/doc/proceedingsbook.pdf>.

De salientar que é neste quadro que o próprio Serviço Social se profissionaliza e se institucionaliza, como uma das áreas profissionais de concepção e execução das políticas sociais. A questão social, ou seja, “(...) o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista “madura” que têm uma raiz comum: o facto de a produção social ser cada vez mais coletiva, tornando o trabalho amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada, monopolizada por partes da sociedade (...)” (Iamanoto, 2001:27), começa a ser debatida e alvo de intervenção influenciada pelo desenvolvimento político, ideológico e social. Esta dinâmica vai demarcar os principais contributos teóricos dos modelos de Bem-Estar, podendo-se identificar como grandes marcos: Liberalismo, modelo Keynesiano, modelo socialista/marxista e o Neoliberalismo (Varela, 2012; Silva, 2013, 2015; Gonçalves, 2019).

O liberalismo é caracterizado pela defesa da pouca interferência do Estado na economia, defesa da propriedade privada e liberdade individual, assim como pela livre concorrência assente na lei da oferta e da procura. Adam Smith (1723-1790) é conhecido como o pai do liberalismo económico que se pode resumir como a premissa de que a liberdade na economia era o caminho ideal para o progresso económico.

O modelo Keynesiano, criado por John Maynard Keynes (1883-1946), defendia a intervenção estatal na economia, tendo o Estado o papel central de estimular a economia, promover o pleno emprego e garantir benefícios sociais.

O neoliberalismo, que tem em Margaret Thatcher, ex-primeira ministra britânica, e em Ronald Reagan, ex-presidente dos Estados Unidos, duas das suas principais figuras. Tinha como principais características defender a pouca intervenção do Estado e a confiança no mercado livre.

O socialismo/marxismo, desenvolvido pelos filósofos Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895), tinha por finalidade de acabar com a luta de classes existente no regime capitalista, defendendo a gestão pública orientada pelo princípio da igualdade social o que se traduz na predominância do Estado.

Abordagens historicamente diferentes que oscilam entre a predominância do mercado, o equilíbrio e a predominância do Estado.

Gonçalves (2019) sintetizou as grandes linhas de debate teórico em torno da concepção de um paradigma de Estado de Bem-Estar, retirando das mesmas o contributo de cada autor para o entendimento da questão social. Da referida análise salienta-se o contributo de Hegel que antecipa uma forma de assistência e bem comum, de Durkheim, que defende que cabe ao Estado a solidariedade orgânica, a atividade de regulamentação jurídica das relações sociais e económicas. Weber que defende a Ação social racional. Marx, que relaciona o Estado com os

interesses do capital, reivindicando uma valorização crescente dos direitos sociais. Bismark, que introduz a ideia de responsabilidade do governo com a criação dos seguros sociais obrigatórios, antecipando a lógica comutativa, corporativa e contributiva subjacente aos sistemas de segurança social. Keynes, que como já referido, defende a intervenção do Estado na atividade económica através de políticas monetárias e orçamentais- investimento público para induzir o consumo; Estende a proteção social às áreas de saúde, habitação, educação, evitando a crescente desagregação da estrutura social. Antecipa as bases de funcionamento do Modelo de EP. Beveridge, que defende a lógica distributiva universalista que abrange os ativos e os inativos, com a intervenção do Estado em domínios como a educação, a saúde, a segurança e a assistência; Sistema de proteção social que não dependa unicamente do sistema contributivo. Antecipa a lógica distributiva e universal subjacente aos sistemas de segurança social. Marshall, encarava a segurança social como resultado do desenvolvimento progressivo dos direitos de cidadania, defendendo um Estado Interventor na expansão dos direitos sociais universais. Expansão do Modelo de Estado Providência e de políticas sociais.

“O debate em torno da construção de um modelo de Estado compensador, tendente à criação de um sistema de proteção social público, embora se tenha adensado ao longo do séc. XIX, é o ambiente conturbado do início do século XX que abre espaço à discussão, sobre a institucionalização do modelo. Vários autores são consentâneos - entre os quais Sigerist (1943); Esping-Andersen (1991a); Fiori (1997) e Rosanvallon (1997) - as políticas sociais, desde a antiguidade até meados do século XX, não tinham nível assistencial, abrangência e coesão, típicas de um Modelo de Estado Providência. A institucionalização (económica, política, institucional e organizacional) do modelo deu-se, por volta da II Guerra Mundial, mas enfrentou ritmos de implementação e consolidação nacional, muito diferenciados, entre os vários países da Europa e das Américas. Com um registo mais tardio nos países atravessados por ditaduras tardias, como é o caso de Portugal (Salazarismo), Espanha (Franquismo), e Grécia (República dos Coronéis), onde os sinais do modelo rondam os anos 70 e 80 do séc. XX” (Gonçalves, 2019:36).

Na passagem do séc. XIX para o séc. XX emerge a industrialização e a formação de uma classe operária, assalariada que antes não existia tendo a crise de 1929 contribuído decisivamente para a alteração da conceção de intervencionismo do Estado na sociedade, nomeadamente do ponto de vista do seu papel de agente económico.

O séc. XIX alimentou assim o debate em torno da construção de um modelo de Estado protetor, mas o mesmo só se consolidou no séc. XX.

“A crise de 1929 contribuiria decisivamente para a alteração da concepção de intervencionismo do Estado na sociedade, nomeadamente do ponto de vista do seu papel de agente económico. A intervenção de J. M. Keynes seria deste ponto de vista determinante, assim como o seria para a alteração do modelo de Estado em vigor. O novo modelo, que passaria a chamar-se de Providência ou de Bem-Estar, viria no essencial, a seguir à Segunda Guerra Mundial a ser determinante nas concepções político-sociais europeias. Dos seus pontos principais destacam-se a forte intervenção do Estado no sentido de assegurar o pleno emprego dos recursos, como preconizava Keynes. O Estado de Bem-Estar caracterizar-se-ia deste modo como o conjunto das atuações públicas tendentes a garantir a todos os cidadãos de uma nação, e apenas pelo simples facto de o ser, o acesso a um conjunto de serviços mínimos que garantissem a sua sobrevivência, os quais se sistematizam em quatro, a saber: saúde, educação, pensões sociais e subsídio de desemprego” (Caeiro, 2000:181), a este acresce a habitação.

Optamos, no âmbito da presente investigação, pela denominação Estado de Bem-Estar.

O Estado de Bem-Estar caracteriza-se pela “(...) a extensão da renda e da segurança do emprego como um direito de cidadania. Moralmente, estava destinado a defender as ideias de justiça social, solidariedade e universalismo” (In Lessa, 2013:12).

Adão e Silva refere-se ao mesmo como um modelo político que “assenta na articulação entre o capitalismo e a democracia, ou seja, defende uma articulação, mais ou menos pacífica, entre crescimento económico e equidade social” (Silva, 1997:46).

O Estado de Bem-Estar seria fortemente influenciado pelo crescimento económico, pela luta das classes trabalhadoras, ligada à premissa de que o trabalho permitia o acesso a direitos económicos e sociais (Caeiro, 2000; Varela, 2012; Silva, 2013, 2015; Carolo, 2015), características que seriam “(...) condição *sine qua non* da construção e sustentabilidade dos sistemas públicos universais, gerais e gratuito” (Silva, 2013:23) defendendo a articulação “(...) mais ou menos pacífica, entre crescimento económico e equidade social” (Silva, 1997:46).

O “critério decisivo” para a nova atuação do Estado foi a “desmercadorização”, o que representa que os cidadãos deixaram de ser encarados como uma “mercadoria”, sendo o seu papel fortalecido, no entanto esse fortalecimento não representa o fim da estratificação social (Lessa, 2013:13-14).

Para Esping-Andersen esta “desmercadorização” traduz-se num processo que “(...) ocorre quando um serviço é prestado como uma questão de direito e quando uma pessoa pode manter um padrão de vida sem depender do mercado (...)” (In Lessa, 2013:13) ou seja mais do que encarar ou não o cidadão como mercadoria (podemos até argumentar que o surgimento do conceito de “mão-de-obra” não é mais do que a transformação do trabalho humano em

mercadoria transacionável), o conceito de desmercadorização remete para a retirada de alguns serviços da lógica de mercado.

A desmercadorização contribuiu assim para a definição de Estado de Bem-Estar, nomeadamente no que concerne à compreensão das influências das políticas sociais no mercado de trabalho, bem como aos processos macro-históricos e transformações sociais.

Esta articulação entre Estado e mercado vai demarcar, consoante a história de cada país, as diferentes tipologias de Estado de Bem-Estar: o Estado Providência Liberal ou Anglo-saxónico, o Estado Social Universalista ou Nórdico também designado por modelo Social-Democrata ou escandinavo o Estado Providência Corporativista ou Conservador, também conhecido como modelo Continental e o Estado Providência do Sul da Europa, no qual se insere o Estado Português. Todas as tipologias têm a sua lógica e fundamento de intervenção que será mais próxima do Mercado ou do Estado. Nos casos em que a lógica de intervenção está mais próxima do mercado temos a valorização das modalidades privadas de assistência social. Por sua vez, quando a lógica de intervenção é mais próxima do Estado, estamos perante fortes compromissos políticos em matéria social.

Estes modelos foram conceptualizados por Esping-Anderson a partir da análise cruzada dos conceitos de desmercadorização e familismo. Inicialmente conceptualizou três modelos, mais tarde, considerou-se a pertinência de um quarto modelo.

O caso Português, segundo Silva (2013); Capucha em Albuquerque e Luz, (2016); Esping-Andersen, (1991a) é comum ao Sul da Europa, detém uma lógica mista, ou seja, entre Estado e Mercado, fundado no compromisso democrático, com forte compromisso político em matéria social, com apoios sociais fortes consagrados na constituição

Comum a todas as tipologias foi a ideia de existir uma forte relação entre pleno emprego e direitos sociais, decorrente do surgimento dos Estados de Bem-Estar se enquadrar num período de elevada expansão económica, crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), tipologias familiares estáveis onde predominava o trabalho masculino com um carácter “para a vida” e que permitiram e potenciaram o desenho de um modelo que previa uma lógica distributiva universal. A entrada das mulheres no mercado de trabalho, o surgimento de modelos de emprego intermitentes, a tempo parcial e precários, a flexibilização do mercado de trabalho, a globalização, o envelhecimento da população, as quebras na natalidade, o cada vez maior enfoque numa economia baseada no setor dos serviços, com menores taxas de crescimento económico impactam na prossecução do Bem-Estar.

Concretamente importa atender ao papel da família, nomeadamente ao conceito de familismo ou familismo, enquanto ideologia que prioriza a família, estrutura balizar na conceção de Bem-Estar.

Campos e Miotto (2003) afirmam que a família sempre teve um papel na política social, definindo familismo, como uma alternativa em que a política pública considera – na verdade exige – que as unidades familiares assumam a responsabilidade principal pelo bem-estar social. Justamente porque não provê suficiente ajuda à família, um sistema com maior grau de "familismo" não deve ser confundido com aquele que é pró-família (Campos e Miotto, 2003:170).

A ideia base de que “no modelo de Estado Providência” compete ao Estado construir os principais mecanismos de assistência e solidariedade, organizá-los, geri-los, originou, no caso da Europa do Sul, uma tipologia de Estado na qual o próprio aparelho de Estado foi uma chave mestra dos mecanismos contemporâneos de solidariedade social (Varela et al, 2012:30) assentes nos princípios da democracia, justiça social, equidade e no capitalismo, na base da competitividade e da obtenção de lucros (Lessa, 2013; Silva, 2013) que se traduzia num modelo de Estado universalista que previa a existência de uma relação entre os cidadãos e o Estado baseada em direitos e deveres, nas quais as políticas sociais eram de integração, com pendor assistencialista onde predominavam relações de dependência.

Nesta lógica de Estado social para todos, o Estado era centralizador e produtor de políticas normativas, pois a ordem e a regulação eram condição essencial.

No entanto, a transformação da sociedade tem-se traduzido numa reconfiguração dos modelos de Bem-Estar pois à manutenção dos tradicionais riscos sociais como a pobreza, têm emergido novos riscos sociais dos quais são exemplo a entrada das mulheres no mercado de trabalho, o surgimento de modelos de emprego intermitentes, a tempo parcial e precários, a flexibilização do mercado de trabalho, a globalização, o envelhecimento da população, as quebras na natalidade, o cada vez maior enfoque numa economia baseada no setor dos serviços com menores taxas de crescimento económico, o avanço tecnológico e a tecnicização, que se tornaram características de uma sociedade de risco³ (Beck, 1992) na qual as desigualdades sociais são cada vez mais salientes (Hacker e Pierson, 2010 em Carolo, 2015) o que origina que

³ “O risco define as sociedades modernas, por isso é que Beck (1992) as designou como sociedades de risco. Esta noção de risco surge associada ao conceito de modernização reflexiva, sendo definido como uma forma sistemática de lidar com perigos e inseguranças induzidas e introduzidas pela própria modernização. Os riscos, ao contrário dos perigos “mais velhos”, são consequências que se relacionam com a força ameaçadora da modernização e da globalização da dúvida, tornando-se politicamente reflexivos” (Beck, 1992 em Areosa e Neto, 2014:2).

as demandas de intervenção do Estado de Bem-Estar se vão tornando distintas da fase do pós industrialismo, o que tem colocado em causa a sua legitimidade, contribuindo para tal riscos como a burocracia, a tecnocratização exagerada, o peso das relações de dependência que já ressaltava Weber no início do séc. XX.

1.1.1. Estado de Bem-Estar e Políticas Sociais em Portugal

O Estado de Bem-Estar Português teve o seu desenvolvimento num período histórico mais tardio do que no resto da Europa sendo considerado um caso particular.

Para melhor se compreender a nossa construção de Estado de Bem-Estar remontamos à “Queda da Monarquia e a instauração do regime republicano em 1910. Desde logo, a Constituição de 1911 prevê pela primeira vez o direito à igualdade social, estipulando-se a criação de um serviço de assistência pública. Isto leva, em 1916, à criação do Ministério do Trabalho e da Previdência Social e, em 1919, do Instituto de Segurança Social. É desta década que datam os seguros sociais obrigatórios na doença, nos acidentes de trabalho e nas pensões de invalidez, velhice e sobrevivência, os quais, apesar da sua reduzida expressão, marcam um momento histórico na formação do Estado Providência em Portugal” (Silva, 2013:18).

A lei de bases da segurança social surge nos anos 60, um período caracterizado pelo franco crescimento económico nacional. A passagem de um regime ditatorial para um regime democrático é outro marco relevante na construção das políticas sociais nacionais.

Em 1974, com o fim do regime fascista, é apontado como o ano que marca o início do Estado Providência em Portugal.

Neste contexto “1975-1976 é a altura em que se redige e aprova a nova constituição, por sinal a mais generosa do mundo no que diz respeito aos direitos sociais. A democracia nasce e consolida-se entre nós com uma promessa de igualdade política, mas também social e económica, um objetivo para o qual o projeto de construção de um Estado-Providência moderno era central” (Silva, 2013:24-25).

O facto de a construção da democracia surgir quase em simultâneo com a construção do modelo de Estado Bem-Estar Português vai influenciar e caracterizar o mesmo. Desenha-se um modelo que desde a sua implementação cria e alimenta elevadas expectativas da população sobre os seus direitos sociais ao ponto de ser enunciado que “(...) para muitos portugueses a democracia ou é social ou não é democracia (...)” (Silva, 2013:28).

O Estado Bem-Estar Português consolida-se assente 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 na eventualidade de uma doença, de ficarem desempregados, ou quando se reformam” (Silva, 2013:12).

Gonçalves, (2019:40 citando Pereirinha e Carolo) identifica três etapas de desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Português, “a primeira com a criação da previdência social em 1935 e as várias reformas e ajustamentos que ocorreram ao longo do período do Estado Novo, que contribuiu para a garantia de benefícios sociais associados ao mundo do trabalho com a cobertura de riscos sociais clássicos (rendimento em caso de velhice, invalidez e sobrevivência) numa lógica de seguro social e de solidariedade intra profissional, de base corporativa. A segunda, após a revolução de 25 de Abril de 1974, com a restauração do regime democrático que se traduziu na consolidação dos direitos de cidadania, consagrando direitos civis e políticos e alargando e aprofundando os direitos sociais, alguns de caráter universal, A terceira etapa, em 1986, com a adesão de Portugal à EU, de maturação e plena realização dos direitos sociais.”

O modelo de Estado de Bem-Estar Português tem uma matriz Bismarkiana de base, atendendo à lógica corporativa, e um importante papel assumido pela sociedade civil⁴ nos mecanismos de proteção social em Portugal.

Para melhor se compreender a nossa construção de modelo de Bem-Estar na prestação de serviços sociais fazemos uma resenha histórica, dividida em dois momentos, atendendo a três marcos históricos: a implantação da I República e Estado Novo e pós-revolução de 25 de Abril de 1974.

Quadro 1.1. Resenha histórica do período entre a I República e o Estado Novo

I República e Estado Novo (1910-1926; 1933-1974)	1910 – Direito à greve 1911 – Fundo nacional de pensões. 1913 – Aprovada a lei sobre os acidentes de trabalho. 1915 – Decretada a regulação do horário de trabalho. 1916- Nasce o Ministério do Trabalho e da Previdência Social. 1919 – Formada a confederação geral do trabalho e criado o instituto de seguros sociais.
---	---

⁴ A “(...) sociedade civil, na perspetiva contemporânea, refere-se ao conjunto de associações, grupos formais e informais e redes na sociedade, que existem fora da família (e das relações íntimas) e do Estado (e de instituições a ele ligadas, como o exército, os partidos políticos, os parlamentos e as instituições administrativas burocráticas)” (Maia, 2010:150).

	1960 – Surgimento da lei de Bases da Segurança Social
Promoveu	Negou
Alfabetização (75,1% Analfabetos 1911 e 70,5 em 1920) Laicização do Estado Casamento civil obrigatório Direitos iguais para ambos os sexos no casamento e na proteção dos filhos legítimos, adotados e ilegítimos.	Direito ao voto por sufrágio universal

Elaboração própria baseada em Varela et al. (2012:76-78); Silva (2013); Silva e Pereira (2015).

Um terceiro marco histórico na construção das políticas sociais nacionais prende-se com a passagem do regime ditatorial para um regime democrático.

A revolução vem implementar um regime democrático representativo pois o “(...) 25 de Abril iniciou em Portugal um período em que a política foi a arte de as pessoas se envolverem nas decisões que condicionam o seu dia-a-dia (...)” (Varela et al, 2012:80), o que se traduziu num acentuado valor dado à oportunidade e liberdade de participar, tendo a mesma contribuído de forma decisiva para o desenho social da época.

Quadro 1.2. Resenha histórica do período Pós-Revolução de 25 de abril de 1974 até 2020.

Após a revolução de 1974 até 2020	
1974 até 1989	- Universalização do direito à educação: ensino gratuito e sem separação por sexo. Existiu um investimento em infraestruturas escolares: novas escolas, cantinas e residências escolares; alteraram-se conteúdos programáticos, as condições de estudo dos alunos e de trabalho dos docentes e não docentes; foram estipulados subsídios para alunos carenciados; distribuído o leite escolar. - Melhorias ao nível da previdência com a assistência na maternidade, doença e invalidez. - Generalização do direito dos trabalhadores à reforma e à segurança social e atribuição do subsídio de desemprego; - Acesso generalizado a cuidados de saúde; - Direito ao divórcio civil para casamentos católicos;

	- Habitação Social; - Controle do Estado dos preços das rendas e dos bens alimentares essenciais; - Nacionalização da banca; - Nacionalização das seguradoras nacionais; - Reforma agrária; - Democratização da gestão do ensino superior e secundário. - Constituição da República Portuguesa, de 1976 identifica no seu art.º 82 a existência de 3 setores de propriedade dos meios de produção e, no seu artigo 63, identifica as IPSS como parceiras do Estado na prossecução dos objetivos de solidariedade social.
Direitos consagrados na Constituição da República Portuguesa	Direito ao trabalho Direito à Segurança Social Direito à saúde; Direito à habitação Direito ao ambiente e à qualidade de vida Direito à educação Direito à proteção na infância, juventude, deficiência e na 3ª idade.
1989	Anulada a gratuitidade do Serviço Nacional de Saúde (passa a ser tendencialmente gratuito) Lei de bases do ensino: abre as portas à transferência de recursos públicos para o sistema privado através dos contratos de associação. O Ensino Particular e Cooperativo posiciona-se como parte integrante da rede escolar; Integração das propinas; Surgimento das primeiras escolas de ensino superior privado. Desde 1985 que se desenvolvem políticas de ativação na área do emprego sendo exemplo os programas ocupacionais para trabalhadores desempregados
Década de 90	Decreto-Lei 54/92: Estabelecimento das taxas moderadoras;

	Período de transferência de recursos públicos do Serviço Nacional de Saúde para hospitais – empresas, através das parcerias publico privadas. Período de otimismo neoliberal; Consolidação dos processos de desregulamentação laboral: contratos a prazo, <i>part-time</i>, <i>outsourcing</i>, estágios não remunerados, generalização dos “recibos verdes” que se traduziram numa crescente precarização do trabalho. Incremento das políticas de ativação com as medidas: Mercado social de emprego; empresas de inserção; programas emprego – inserção.
Década de 2000	Entre 2005 e 2009 temos anos de perda de assistência social na saúde e no ensino, através de reformas que representaram a queda da qualidade na assistência médica social. Alargamento das políticas de ativação na área do emprego: Contratos emprego Inserção; Programa Estágios profissionais; Programa impulso jovem; Medidas Passaporte Emprego.
De 2010 a 2020	Desregulação das relações de emprego público – dotadas de regras cada vez mais próximas das do setor privado (Lei nº 35/2014). Transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais

Elaboração própria baseada em Varela et al (2012: 81-102); Silva e Pereira (2015); Ribeiro, Correia e Caramelo (2010).

Esta análise da evolução das políticas sociais permite-nos 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*⁵.

⁵ O conceito de *path dependence*, em português, dependência da trajetória, refere-se à dimensão temporal dos processos sociais. Emerge ligado à teoria económica, passando depois a ser usado no âmbito da teoria política. Salienta-se autores como Pierson (2000, 2004) e Mahoney (2000, 2003, 2006) para o aprofundamento do conceito.

Os benefícios sociais implantados nos pós 25 de abril de 1974, podem dividir-se em benefícios sociais nominais, nos quais se incluem os reembolsos e serviços sociais prestados aos trabalhadores de forma direta, como a saúde, as pensões de reforma e incapacidade e a habitação social e benefícios sociais genéricos que, como vimos, decorrem de obrigações imputadas ao Estado numa determinada época, dependentes de doutrinas dominantes e das relações políticas de força. Temos assim funções do Estado que servem a sua manutenção, como a defesa, a segurança e a soberania e funções sociais que são inerentes à sobrevivência de qualquer sociedade e/ou grupo social, como a saúde, educação, habitação e proteção social (Varela et al, 2012).

As políticas sociais têm “como preocupação central a mobilização e otimização do potencial produtivo da sociedade, promovendo medidas ativas, investimento social, aprendizagem ao longo da vida e medidas de promoção de emprego para as mulheres” (Amaro, 2005:14), sendo as mesmas de extrema importância para a garantia do bem-estar, com o objetivo de promover a coesão social, estabilidade e segurança (Silva, 2002).

Nesta análise do Estado de Bem-Estar e Políticas Sociais em Portugal, importa atender à dinâmica das políticas públicas e clarificar o que o conceito representa.

Os governos são produtores, por excelência de políticas públicas. “A introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da guerra fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências” (Souza, 2006:22).

A política pública tem como principal objetivo legislar/dar enquadramento legal às ações dos governos, expressando-as na forma de programas e/ou projetos.

Fazendo-se um breve enquadramento sobre os fundadores das políticas públicas, seguindo-se Souza (2006) temos: Laswell (1936), que introduz a expressão *Policy analysis* (análise da política pública). Seguiu-se Simon (1957), que introduziu o conceito de *Policy makers* – racionalidade limitada dos decisores políticos. Lindblom (1959; 1979), questionou os autores anteriores e propõe a incorporação de outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório de elementos que vão além das questões de racionalidade tais como o papel dos grupos de interesse. Easton (1965), por sua vez definiu a política pública como um sistema, que recebe inputs dos partidos, dos media e dos grupos de interesse, os quais influenciam os seus resultados e efeitos. Lynn (1980), para quem a política pública era o conjunto de ações do governo que produz efeitos específicos. Dye (1984), que entende como política pública o que o governo decide fazer ou não fazer. Peters (1986), para quem política pública é a soma das atividades dos governos e que influenciam a vida dos cidadãos. Mead (1995) que define a

política pública como “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas” (Souza, 2006:23-24).

Resume-se assim “Política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (Souza, 2006:26).

Clarificado o conceito de política pública, importa atender ao papel da sociedade civil na promoção do bem-estar, atendendo-se à tríade Estado – Mercado – Sociedade pois “(...) as democracias modernas desenvolveram uma área social caracterizada pela associação não coerciva, pela representação dos interesses políticos e sociais, pela solidariedade, pela ajuda e pela autoajuda” (Evers, 1995:161).

1.2. O papel da Sociedade Civil na Promoção do Bem-Estar

O Estado de Bem-Estar Português tem-se transformado, retirando-se da evolução das políticas sociais nacionais a tendência para o abandono da função de centralizar a prestação do apoio social, recorrendo para o efeito, cada vez mais, ao apoio da sociedade civil.

“A sociedade civil, na perspectiva contemporânea, refere-se ao conjunto de associações, grupos formais e informais e redes na sociedade, que existem fora da família (e das relações íntimas) e do Estado (e de instituições a ele ligadas, como o exército, os partidos políticos, os parlamentos e as instituições administrativas burocráticas)” Maia (2010:150).

Baseia, segundo Fernandes (2014 :24) “a sua intervenção em quatro práticas: a deliberação do interesse coletivo; a defesa desse interesse no espaço público; o envolvimento voluntário individual e uma ação na arena pública delimitada pela civilidade”.

O seu papel e posicionamento é demarcado por acontecimentos históricos e pela transformação social. A globalização, traz novos desafios à sociedade civil e incrementa a reflexão sobre as fronteiras da sua atuação e do Estado. As tendências de transição de modelos de bem-estar também tem os seus impactos na organização e delimitação da sociedade civil. “A divisão de poderes entre o governo central e local também podem ser um elemento causal que influencia a sociedade civil. O grau de descentralização política tem sido encarado como um fator que estimula a sociedade civil” (Fernandes, 2014:57), pelo que importa atender aos seus domínios de atuação.

“O domínio da sociedade civil é altamente heterogêneo (Warren, 2001; Edwards, 2004). Algumas associações se mostram preocupadas com as ações destinadas à convivência; à autoajuda ou simplesmente ao divertimento, ao passo que outras escampam uma agenda política, estabelecendo ações destinadas ao desenvolvimento ou à assistência aos cidadãos, à sustentação da esfera pública, ou ainda a exercer influência e pressão sobre órgãos do Estado e sobre agentes do mercado, bem como a estabelecer parcerias para gestão compartilhada” (Maia, 2010:157).

Estes domínios levam a diferentes padrões de sociedade civil, com diferentes expressões no contexto Europeu, balizadas pelos diferentes modelos de Estado, mas centramo-nos na tese “de que os padrões da sociedade civil resultam das combinações variáveis de quatro fatores: 1) a força do Estado, 2) o grau de consulta entre Estado e as associações na definição de políticas públicas; 3) o grau de universalismo do Estado – providência e 4) os poderes dos parlamentos. Quanto mais forte cada uma destas dimensões, mais forte será a sociedade civil e, consequentemente, mais provável uma elevada qualidade da democracia” (Fernandes, 2014:18).

Podemos entender que existe uma influência mútua entre política e sociedade civil, pois se por um lado a sociedade civil sente os impactos dos diferentes contextos políticos no seu desenvolvimento ou retração, a sociedade civil também tem a função de “(...) influenciar o Estado e a opinião pública (...)”. Mas, é nos casos em que o “Estado e sociedade civil reforçam-se mutuamente que a sociedade civil é mais robusta (...)” (Fernandes, 2014:28).

No caso Português, a sociedade civil ganhou novo impulso com a passagem do regime autoritário para a democracia.

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, 2019:41) sendo as organizações da sociedade civil chamadas, segundo Branco (1995) e Gonçalves (2019) a implementar “alternativas de compensação” das políticas sociais. Este movimento, forte desde a década de 90, que se ancorou no desenho de Bem-Estar pois “(...) as grandes transformações nas estruturas sociais e políticas implantadas no período revolucionário conduziram a uma sociedade civil mais articulada com o Estado, densa e fortalecida” (Fernandes, 2014:84). Desde 1975 que “(...) as federações de organização da proteção social foram reconhecidas pelo Estado como parceiras na definição e prestação de políticas sociais universalistas ou semiuniversalistas nos domínios da saúde, bem-estar, educação e habitação (...)” (Fernandes, 2014:91), sendo o

seu papel e posicionamento demarcado por acontecimentos históricos e pela transformação social.

Vai-se assim consolidando um “domínio da sociedade civil altamente heterogêneo” (Warren, 2001; Edwards, 2004) no qual “Estado e sociedade civil reforçam-se mutuamente.” (Fernandes, 2014:28).

De entre as instituições da sociedade civil, consideramos pertinente ressaltar a importância e o papel das entidades do terceiro setor, que em 2018, segundo a conta satélite da economia social⁶, contabilizavam 71885 entidades e no *cluster* de entidades do sector social dar relevância às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)⁷ pelo papel relevante que muitas assumem no aprofundamento da democracia e na garantia de Bem-Estar social.

Em 1976, a Constituição da República Portuguesa estabeleceu a existência destas instituições. No seu artigo 63, detalha que “(...) o Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados”, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º, os quais se referem à proteção à família, à infância, à juventude, aos deficientes e à terceira idade.

No artigo nº 1 do Decreto-lei nº 119/83 de 25 de fevereiro, revogado pelo novo estatuto Decreto-Lei nº 172-A/2014, encontram-se definidas como “(...) instituições constituídas sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos e desde que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico. São designadamente objetivos destas instituições: Apoio a crianças e jovens; Apoio à família; Proteção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; Promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação

⁶ <https://www.cases.pt/contasatelitedaes/> consultado em 28/11/2019 pelas 14h28m.

⁷ No artigo nº 1 do Decreto-lei nº 119/83 de 25 de fevereiro, revogado pelo novo estatuto Decreto-Lei nº 172-A/2014, encontram-se definidas como “instituições constituídas sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos e desde que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico. São designadamente objetivos destas instituições: Apoio a crianças e jovens; Apoio à família; Proteção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; Promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação; educação e formação profissional dos cidadãos; Resolução dos problemas habitacionais das populações; Outras atividades sem finalidade lucrativa compatíveis ou conexas, com as descritas anteriormente”.

de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação; educação e formação profissional dos cidadãos; Resolução dos problemas habitacionais das populações; Outras atividades sem finalidade lucrativa compatíveis ou conexas, com as descritas anteriormente”.

Esta expressão do papel das IPSS salienta e reforça as importantes funções que tem desenvolvido ao longo dos anos na promoção dos direitos humanos e no combate às desigualdades sociais, sendo assente que as áreas objeto da sua intervenção sofreram evolução ao longo dos tempos, ajustando-se às novas realidades políticas e sociais.

O Estado assumiu a responsabilidade política pela proteção social, mediante a consagração de direitos e a prestação de serviços diversos. Para a prestação de serviços diversos, o Estado recorreu ao apoio das IPSS, regulando a atividade das mesmas e assegurando-lhes uma parcela de financiamento, em contrapartida de desenvolverem respostas sociais basilares para o Estado de Bem-Estar (ex: apoio à família, educação). “Este estatuto atribuído às IPSS parece ambíguo, mas foi importante para o desenvolvimento da ação social: as instituições “sentiram-se” contratadas pelo Estado para a prestação de serviços que a este competia; e, ao mesmo tempo, procuraram manter a sua identidade própria, radicada na sociedade civil, independentemente do papel do Estado” (Sousa et al., 2011:20).

“Esta evolução originou três conceções acerca da missão das IPSS: a estatizante, a de autorresponsabilização e a de cooperação. No exercício da missão estatizante as instituições configuram-se como prestadoras de serviços ao Estado e, em simultâneo, aos utentes. Na conceção de responsabilização, as instituições consideram-se emanação da sociedade civil e, por isso, vinculadas diretamente à solução dos respetivos problemas sociais, porem sempre se verificou a comparticipação dos poderes públicos, no pressuposto de que também eram corresponsáveis por esta dimensão fundamental do bem comum. A terceira conceção corresponde à síntese das outras duas: as instituições estão comprometidas, e até identificadas, com as pessoas necessitadas, prestam-lhes as ajudas possíveis, com os seus próprios meios, requerem a intervenção subsidiária do Estado e assumem-no como corresponsável e regulador. As instituições posicionam-se a favor das pessoas necessitadas, e assim, com estas mesmas pessoas e suas famílias, com o Estado, com as comunidades locais e com outras entidades, procuram as melhores soluções possíveis” (Sousa et al., 2011:7).

Esta última conceção é a mais representativa em termos da nossa história social, sendo alicerçada no princípio da cooperação. Cooperação não somente entre IPSS e Estado, mas entre IPSS e outras entidades, havendo desde sempre a ligação da atuação das entidades do terceiro setor e da sociedade civil, mas como ressalva Branco (2008), Silva (2013), Albuquerque e Luz (2016) temos também que atender ao registo da solidariedade informal que se manifesta de uma

forma mais intensa nos países da Europa do sul, concretamente em Portugal, “(...) existindo uma relação de cumplicidade entre a evolução histórica do nosso país e a solidariedade informal, tendo-se constituído como fonte de capital social⁸” Gonçalves (2019:41). Esta relação complementar entre Estado e sociedade civil salienta o papel das redes e vão ter as suas expressões reforçadas com os processos de reconfiguração dos modelos de Bem-estar.

1.3. Processos de Reconfiguração do Modelo de Bem-Estar

A reconfiguração dos Estados de Bem-Estar tem sido debatida por diferentes autores como Pierson (2001); Myles (2002); Heimerijck (2008); Fernandez (2008), defendendo Carolo (2015) com base em Heimerijck (2008) que “(...) os sistemas têm mudado muito, em diferentes dimensões”, mas que fundamentalmente se trata de um processo de recalibração, sem mudar a essência do sistema, nem o papel do Estado enquanto seu garante (Carolo, 2015:201), significando esta recalibragem a “(...) tentativa de ajustamento dos dispositivos de proteção social existentes, face aos novos desafios e expectativas da sociedade” (Carolo, 2015:202).

A crise neoliberal das últimas décadas, caracterizada por crises financeiras que se têm traduzido em dívidas dos Estados que originam a implementação de programas de austeridade, os quais por sua vez se traduzem em cortes nos gastos públicos, onde se integram os gastos sociais traduzindo-se “(...) na redução da generosidade dos benefícios e/ou da sua duração; reforço das condições de elegibilidade; restrições na cobertura, no que se refere aos beneficiários (...)” (Carolo, 2015:202) o que tem como consequências o agravamento dos problemas sociais contemporâneos, de que são exemplo as elevadas taxas de desemprego e a precarização do trabalho.

As “(...) taxas elevadas de desemprego de longa duração são catastróficas para um Estado Providência em que a elegibilidade, o nível de apoios sociais e o financiamento da proteção social, dependem, todos eles, do emprego: isto implica que haja cada vez menos contribuintes e cada vez mais beneficiários de apoios sociais, uma conjugação incompatível a prazo (...)” (Silva, 2013:49) argumento que alimenta a tendência de privatização da segurança social e da diminuição da intervenção estatal baseada na premissa de insustentabilidade⁹ económica do

⁸ Rede de relações sociais que implica facetas/relações individuais versus coletivo e público versus privado, todas como um conjunto de conexões que redimensionam o indivíduo e a sociedade (Putman, 2000, 2011 em Saenz, Pastor, Tamez, 2016:51-52).

⁹ Carolo (2015); Varela et al (2012), Silva e Pereira (2015) debatem a sustentabilidade do Estado de Bem-Estar defendendo que o mesmo não é insustentável e que não parece haver alternativa credível a este modelo. Por seu lado, a Comissão Europeia, no Livro Branco sobre Política Social Europeia, defende a manutenção de um Estado Providência na Europa, reforçando a perspetiva neoliberal do mesmo (Gonçalves, 2019:44).

Estado Social. Acrescentando-se a esta realidade o abrandamento do crescimento do PIB em termos Europeus e nacionais, comuns ao resto do mundo avançado, assistimos ao insurgir de “(...) vozes atirando as culpas para cima do Estado-providência. Os economistas das correntes dominantes em especial argumentavam que a «política social (levou a) um sobre desenvolvimento do Estado, que (foi) a principal causa do abrandamento económico e do aumento da inflação. Daqui se inferia que o Estado providência constituía um «travão¹⁰» da atividade económica. Advogava-se assim o corte das despesas sociais, a fim de restaurar o crescimento e reduzir o desemprego e, de facto, os cortes começaram a alastrar por todo o mundo desenvolvido (...)” (Rosa em Varela et al, 2012:122-123), sendo introduzido o fator de sustentabilidade na análise e implementação das políticas sociais (Carolo, 2015).

Centrando-nos na análise mais recente, temos na década de 80, concretamente entre 1981/1984 o fim do pacto social com a vitória das políticas neoliberais que vão influenciar e demarcar o início do recuo do Estado de Bem-Estar pese embora, apesar da expressão dessas medidas, quer os processos de crise como de reforma do Estado de Bem-Estar continuam “(...) a pressupor o Estado como interventor principal, tal como Keynes defendera (...)” (Carolo, 2015:203).

No caso Português as políticas neoliberais são, sobretudo, da segunda metade dos anos 80 e anos 90 do séc. XX, caracterizando-se pela desregulamentação generalizada do mercado de trabalho, pela privatização de bens e serviços públicos e por transferências de recursos públicos para o setor privado. Esta perda de direitos sociais vai acentuar-se com a crise económica sentida nas últimas duas décadas, sendo relevantes as três reformas da Segurança Social na década de 2000 (a saber em 2000, 2002 e 2007), que alimentam a perda de direitos e introduzem desafios significativos à atuação do Estado de Bem-Estar.

Identificam-se três importantes vagas de desequilíbrio do Bem-Estar entre 2008 e 2019, concretamente após o colapso do Lehman Brothers, em 2008, a crise da dívida grega em 2009 e a ameaça da viabilidade do euro em 2011, que apesar de terem emergido em países distintos tiveram forte impacto em toda a Europa, salientando os riscos da globalização e a necessidade de ser repensada e redefinida a Europa Social.

Cumulativamente com as crises económicas, três processos importantes vão contribuir para o aumento dos novos riscos sociais: o crescimento da população idosa, as mudanças no mercado de trabalho e a expansão dos serviços privados.

“Perante o problema de ter menos contribuintes a financiar os apoios sociais de um número crescente de beneficiários, os Estados Providencia têm três soluções: 1) aumentar o nível contributivo dos que têm emprego; 2) aumentar a dívida pública para cofinanciar as crescentes despesas sociais ou 3) diminuir os apoios sociais, retrocedendo na aplicação dos direitos sociais” (Silva, 2013:49).

Autores como Rosanvallon (1997); Esping-Andersen (2001); Santos (1990); 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.

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, 2019), tendência que constatamos na análise da evolução das políticas sociais, em que 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.

Rosanvallon (1997), autor de referência nesta matéria, fundamenta que a crise ideológica foi uma das principais causas da crise do sistema de providência estatal, fundamentando Gonçalves (2019), que esta crise deve ser analisada atendendo a três dimensões, a financeira, a política e a administrativa.

Esta realidade 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 tendência progressiva para a “(...) substituição das políticas sociais por medidas residuais dirigidas especificamente às situações da pobreza (...)” Gonçalves (2019:44) 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 (2019:45) que fazendo referência a Madelino, Mozzicafreddo e Matos (2015:5 cit. 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 os Estados têm 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 (2015:211) considera tácito 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 (...)”, como (Subsídio Social de Desemprego - SSD, Rendimento Social de Inserção - RSI, Complemento Solidário para Idosos - CSI), “(...) pelo corte ao nível dos montantes das prestações e pelo reforço ao nível das condições de elegibilidade (rendimentos considerados, escalas dfamiliar), tanto mais relevante no contexto de diminuição do emprego. Assim, o risco de pobe equivalência do agregado reza é maior, fruto da maior dependência do mercado de trabalho e da menor garantia ao nível da adequação das prestações, agora mais atuariais (...)” alimentando a ideia de retração das políticas sociais pois o Estado está cada vez mais dependente do mercado para assegurar necessidades básica, assistindo-se a um processo de mercadorização das políticas sociais.

Como já analisamos, no caso Português em específico, a sociedade civil, no geral, e o terceiro setor, no particular, têm desempenhado um papel muito relevante, quiçá fundamental, desde os anos 90.

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 a lei da descentralização que vem reforçar as estruturas locais.

As reformas no sistema nacional de saúde, educação e segurança social, que “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, 2013:32) constituem 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.

Emergem novos programas/medidas políticas que se caracterizam por um trinómio articulado entre focalização, privatização e descentralização (Carolo, 2015; Gonçalves, 2019; Silva e Pereira, 2015; Amaro, 2012; Albuquerque e Luz, 2016).

Netto (2006) citado por Behring em Varela et al (2012:168) 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 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). 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 assim, 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 e Tenório, 2017:76) 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.

1.3.1. As Atuais Tendências da Política Social

As tendências de reconfiguração dos modelos de Bem-Estar revelam uma tendência para a transformação de lógicas de intervenção assistencialistas para lógicas de ativação. 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, 2008:82).

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 flexisegurança (Hirata, 1997; Castel, 1999; Paugam, 2003), que marcam as políticas de inclusão social que vêm atribuindo maior centralidade ao indivíduo (Lind, 1995), assentando menos em lógicas assistencialistas e mais de ativação (Hespanha, 2002; Fittoussi e Rosanvallon, 1997; Cimeira de Lisboa, 2000) que enfatizam ambivalentemente o trabalho em parceria, em rede e a necessidade de aproximação aos contextos locais nos quais os fenómenos se particularizam (Comissão Europeia, 1994; Rodrigues e Stoer, 1998; Hespanha, 2008), 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, 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 e Caramelo, 2010:6) nas quais a participação surge como “(...) indissociável do processo de inserção social na sociedade (...)” (Ribeiro, Correia e Caramelo, 2010:7) 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 e Caramelo, 2010:5).

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 RSI, para fazer face ao “desemprego de exclusão” (Whul, 1996; Castel, 1995; Defouny et al., 1998 apud Branco, 2008:82) sendo esta uma política específica de luta contra a pobreza que, na opinião de Branco (2008) “(...) 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, que 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, 2008:83).

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, 2008:84), 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, 2008:84).

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, 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, ao nível territorial (Branco, 2008:82 cit. Wuhl (1996:1-89).

Estas alterações foram potenciadas “(...) pelas notórias dificuldades do Estado em gerir as políticas assistenciais a partir de cima (...)” (Ribeiro, Correia e Caramelo, 2010:13).

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 (2008:84) 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, 2008:84), 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, 2008:85).

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, 2011:519), emergindo a designação avançada de utente ator (Giuliani, 2006 em Branco, 2008) como sendo aquele que é simultaneamente pessoa ou seja um sujeito social concreto, como responsável o que significa um sujeito social contratual (Branco, 2008), 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 em Branco, 2008), valoriza a especificidade de cada território e a “(...) proximidade física pela inserção local no meio social de vida dos utentes (...)” (Branco, 2008:86) 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, 2011:528).

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 cidadãos” (Danner, 2014:569). Importa aqui relembrar 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, 2013:22), 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, 2016:15).

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, 1999:241).

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, 1999:241).

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).

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, 2010:14),

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).

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), que enfocam o afastamento do desenho de políticas normativas (na base da ordem/regulação) para políticas mais fundeadas 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, 2011:531).

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.

CAPÍTULO 2

A tendência para a territorialização das políticas Sociais: um novo ciclo das políticas públicas

O presente capítulo¹¹ pretende enquadrar o processo de descentralização das políticas sociais, no contexto nacional, contextualizando as tendências para a localização da intervenção social.

Entende-se por territorialização o enraizamento e identificação de um grupo, organização ou indivíduo com um território, tanto em termos políticos, económicos, materiais, culturais e simbólicos (Haesbart, 2004).

A tendência para a territorialização das políticas sociais apresenta-se como um novo ciclo das políticas públicas, designadas “*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.

Termina-se o capítulo com uma análise dos riscos da territorialização das políticas sociais.

2.1. A Descentralização das Políticas Sociais como expressões da reconfiguração dos modelos de Bem-Estar

Neste ponto pretendemo-nos centrar nos debates teóricos sobre a descentralização das políticas sociais e nas expressões da sua territorialização, atendendo a que uma das propostas mais fortes resultantes dos processos de reconfiguração dos Estados de Bem-Estar é a premissa da descentralização, havendo um renovado enfoque no desenvolvimento local, possível através da conexão de pessoas, organizações, negócios e territórios (Saenz, Pastor, Tamez, 2016).

¹¹ No âmbito do presente capítulo a doutoranda publicou, em 2021, o capítulo O papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas públicas no e-book Produção de conhecimento, prática profissional e políticas públicas disponível em <https://leyaonline.com/pt/livros/ciencias-sociais-e-humanas/antropologia-e-sociologia/producao-de-conhecimento-pratica-profissional-e-politicas-publicas-ebook/> e o artigo A territorialização das Políticas sociais como uma das expressões dos processos de reconfiguração dos modelos de Bem-Estar. Livro de atas do XI Congresso Português de Sociologia: Identidades ao rubro: diferenças, pertenças e populismos num mundo efervescente.

2.1.1. A tendência de Descentralização das Políticas Sociais

A tendência de descentralização surge das correntes neoliberais que têm ganho peso e influência nas últimas décadas e que defendem a “(...) desregulamentação da economia e a restrição da ação pública, atribuindo ao Estado funções mínimas e complementares à ação ou intervenção de agências de proteção informal e territorial (...)” (Gonçalves, 2019:47) sendo este um processo que engloba diferentes concepções ideológicas, com influência da ciência política, ciência econômica, da sociologia e da administração pública, que lhe incutem diferentes orientações e enfoques.

Os próprios movimentos pela democracia participativa, mais próxima dos cidadãos, também defendem lógicas descentralizadas, pelo que se procura, com base em Bento (2015) e Gonçalves (2019), enquadrar as diferentes concepções ideológicas do processo de descentralização.

Quadro 2.1. Diferentes concepções ideológicas do processo de descentralização.

Ciência Política	Ciência Econômica	Sociologia	Administração Pública
Mecanismo democrático que permite uma maior autonomia política dos níveis locais e regionais.	Transferência de responsabilidades de atividades econômicas públicas para o setor privado	Valorização dos processos de cidadania ativa da sociedade civil – <i>empowerment</i>	Diluição do processo decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais; Desconcentração e delegação de responsabilidades administrativas do nível nacional para o regional e local.

Fonte: Gonçalves (2019) e Bento (2015).

Estas concepções ideológicas vão influenciar as tipologias de descentralização¹², a saber: desconcentração, privatização, delegação ou devolução de competências entre governo nacional e autoridades regionais ou locais.

¹² a) “Desconcentração que se caracteriza pela transferência de competências dentro da mesma estrutura burocrática central; b) Delegação de competências da estrutura da estrutura burocrática central para unidades externas, para unidades administrativas regionais ou para organizações não-

Entendemos então a descentralização como uma transferência de competências do poder central para outras instâncias de poder, podendo os processos de descentralização ser residuais, nos quais se privilegia o mercado, que restringe ou extingue determinados direitos sociais e resgata velhas práticas sociais assistencialistas, seletivas e estigmatizantes, de proteção social ou, ao invés, ser um processo neoinstitucional, no qual a presença do Estado não é desvalorizada mas sim entendida como um ator entre outros, a saber a sociedade e o mercado, a quem cabe o processo de regulação e provisão social, prosseguindo-se neste caso o princípio da universalização, manutenção, extensão ou mesmo de criação de direitos sociais (Gonçalves, 2019).

As tendências de descentralização podem tomar diferentes expressões, pelo que importa analisar com maior detalhe o movimento de descentralização português.

2.1.2. O movimento de descentralização Português

Em Portugal, o movimento de descentralização e desconcentração de competências do poder central para o local está contemplado desde 1976 na Constituição da República Portuguesa (CRP), mas tem vindo a ganhar maior expressão nas últimas duas décadas, através de um cada vez maior conjunto de competências atribuídas às autarquias.

Procuramos fazer uma resenha histórica deste movimento, de modo a melhor se compreender a sua tendência.

Quadro 2.2. Movimento de descentralização Português

Ano	Medida	Observações
1974	Instauração da democracia	Até então existia um regime político central e centralizador, assente nos valores ideológicos do fascismo.
1976	Publicação da CRP que prevê, em diferentes artigos, a descentralização	Nº 1 do art.º 6 Consagração do poder local democrático; Nº 2 do art.º 235 definição de autarquias locais Nº 1 do art.º 237 define que <i>as atribuições e a organização das autarquias locais, e a competência dos seus órgãos, serão regulados por lei, em harmonia com o princípio da descentralização administrativa.</i>

governamentais; c)Devolução que se traduz na transferência de responsabilidade fiscal e administrativa para unidades sub nacionais governo ou para a autoridade regional ou local dentro de unidades administrativas e; d)Privatização como sendo a transferência de responsabilidades públicas para órgão privados” (Gonçalves 2019:51, citando Pendolf – Becerra, 1998:6).

		Nº 2 art.º 238 prevê a justa redistribuição dos recursos políticos pelo Estado e pelas autarquias; Art.º 288 princípio da autonomia das autarquias locais;
1977	Lei 79/77 definição das vastas atribuições das autarquias e as competências para os seus órgãos internos.	Na alínea d) e e) da referida lei são identificadas competências no âmbito da cultura, assistência e salubridade pública; “Deixa antever a necessidade de definição de pacote legislativo que permitisse a consolidação da regionalização, mediante a criação de regiões administrativas e fórmulas de associativismo municipal”. (Gonçalves, 2019:59)
1979	Lei 1/79 aprovada a 1º Lei das finanças locais	Assim como foi definido o regime de transferências do fundo financeiro das finanças locais.
1984	Lei 100/84 inicia o processo de localização do social	Agrega às atribuições municipais atribuições de desenvolvimento, defesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida
	Lei 28/84 – Lei de bases da Segurança Social	Define no nº 1 do Art.º 5 que “O sistema de segurança social obedece aos princípios da universalidade, da unidade, da igualdade, da eficácia, da descentralização, da garantia judiciária, da solidariedade e da participação”. Alterada pela lei 17/200, Lei 32/2002, Lei 4/2007 e pela Lei 83-A/2013.
1997	Regulamentação do Conselho de Ministro 197/97 Rede Social	“Reconhecimento da rede social com o conjunto das diferentes formas de entreajuda, bem como das entidades particulares sem fins lucrativos e dos organismos públicos que trabalham no domínio da ação social e articulam entre si e com o Governo a respetiva atuação, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social” ¹³ . Despacho Normativo 8/2002 do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, publicado em 12 de fevereiro no DR nº 36, I série

¹³Fonte: http://www.segsocial.pt/evolucaodosistemadesegurancasocial?p_p_id=56_INSTANCE_R6s5&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&p_p_col_id=column1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_R6s5_struts_action=%2Fjournal_content%2Fexport_article&_56_INSTANCE_R6s5_groupId=10152&_56_INSTANCE_R6s5_articleId=135838&_56_INSTANCE_R6s5_targetExtension=pdf consultado em 29/11/2019 pelas 08h18m.

		B, define o modelo de funcionamento da Rede Social baseado em fóruns de âmbito concelhio ou de freguesia: os conselhos locais de ação social (CLAS) e comissões sociais de freguesia (CSF) ou comissões sociais interfreguesias. Decreto-Lei 115/2006, de 14 de junho, consagra os princípios, finalidades e objetivos da rede social, bem como a constituição, funcionamento e competência dos seus órgãos.
1999	Lei 159/99 Quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais	Delimita a intervenção da administração central e local. Objetivos de cumprimento dos princípios da descentralização administrativa e de autonomia do poder local. Alterada pelos decretos – Lei 7/2003 de 15 de janeiro e 268/2003, de 28 de Outubro assim como pelas leis: 107-B/2003, de 31 de Dezembro, 55-B/2004 de 30 de Dezembro, 60-A/2005 de 30 de Dezembro, 53-A/2006 de 29 de Dezembro, 67-A/2007 de 31 de Dezembro, 64-A/2008 de 31 de Dezembro, 3-B/2010 de 28 de Abril, 55-A/2010 de 31 de Dezembro,
2018	Lei 50/2018	Desenvolve o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.
	Decreto-Lei nº 99/2018	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do turismo
	Decreto-Lei nº 101/2018	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da justiça
	Decreto-Lei nº 102/2018	Concretiza o quadro de transferências de competências para os órgãos municipais no domínio dos fundos europeus e da captação de investimento
	Decreto-Lei nº 105/2018	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da habitação
2019	Decreto-Lei nº 21/2019	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da educação, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho.
	Decreto-Lei nº 22/2019	Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios no domínio da cultura.

	Decreto-Lei n.º 23/2019	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da saúde.
2020	Decreto-Lei n.º 55/2020	Concretiza a transferência de competências no domínio de ação social, atribuindo aos órgãos municipais: • O serviço de atendimento e acompanhamento social; • Elaboração das cartas sociais, incluindo o mapeamento de respostas existentes ao nível de equipamentos sociais, assegurando a articulação com as prioridades definidas a nível local e regional; • Elaborar diagnóstico técnicos de acompanhamento e atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual em situações de carência e de risco social; • Celebrar e acompanhar os contratos de inserção dos beneficiários de prestação de rendimento social de inserção.
2021	Portaria n.º 63/2021, de 17 de março;	Regula o disposto nas alíneas a) e e) do n.º 1 do artigo 3.º e do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, nomeadamente os termos de operacionalização da transferência de competências, em matéria de serviço de atendimento e de acompanhamento social (SAAS) de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, para as câmaras municipais locais.
	Portaria n.º 64/2021, de 17 de março	Define, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 3.º e do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, o exercício de competências de coordenação administrativa e financeira do programa de contratos locais de desenvolvimento social pelas autarquias locais.
	Portaria n.º 65/2021, de 17 de março	Estabelece os termos de operacionalização da transição de competências em matéria de celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do RSI para as câmaras municipais, tendo em consideração o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º e no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto.

2022	Decreto-Lei n.º 23/2022, de 14 de fevereiro,	Prorroga o prazo de transferência das competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no domínio da ação social
------	--	--

Fonte: Elaboração própria com base em Gonçalves (2019:57-63), Souto e Menezes (2022:29), página web do Instituto de Segurança Social¹⁴ e da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)¹⁵.

O movimento de descentralização, que se iniciou no final da década de 70, tem tomado maior expressão ao longo das últimas duas décadas, com maior enfoque desde 2018, período no qual a atribuição de competências aos municípios tem sido alargada¹⁶, estando expresso no

¹⁴ <http://www.seg-social.pt/inicio> consultada em 29/11/2019 pelas 11h32m.

¹⁵ <https://www.anmp.pt/index.php/temas/descentralizacao-de-competencias> consultada em 29/11/2019 pelas 12h10.

¹⁶ No site da ANMP (<http://www.anmp.pt>) encontramos também referência ao Decreto – Lei 98/2018 de 28 de novembro: concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar. Decreto – Lei 100/2018, de 28 de novembro: concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das vias de comunicação. Decreto – Lei 101/2018, de 29 de novembro, concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da justiça. Decreto-Lei 103/2018, de 29 de novembro: concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das associações de bombeiros. Decreto-Lei.º 104/2018, de 29 de novembro: concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das estruturas de atendimento ao cidadão. Decreto – Lei 106/2018, de 29 de novembro: concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do património imobiliário público sem utilização. Decreto-Lei 107/2018, de 29 de novembro: concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do estacionamento público. Decreto – Lei 12/2019, de 21 de janeiro: transfere para os municípios, no território continental, a competência relativa à autorização e comunicação prévia das ações de arborização e rearborização. Decreto – Lei 20/2019, 30 de janeiro: concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da proteção e saúde animal. Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho e com a resolução da Assembleia da República 138/2019, de 08 de agosto, concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da proteção e saúde animal. Decreto – Lei nº 32/2019, de 04 de março: alarga as competências dos órgãos municipais no domínio do policiamento de proximidade. Decreto-Lei 44/2019, 01 de abril: concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da proteção civil. Decreto-Lei 57/2019, de 30 de abril: concretiza a transferência de competências dos municípios para órgãos das freguesias. Decreto – Lei 58/2019, 30 de abril: concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do transporte em vias navegáveis interiores. Decreto – Lei 72/2019, de 28 de maio: concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetadas à atividade portuária. Decreto – Lei 116/2019, de 21 de agosto que define o modelo de cogestão das áreas protegidas. Lei 123/2019 de 18 de outubro – competências dos municípios no âmbito da segurança contra incêndios, de atendimento ao cidadão. Portaria n.º 66/2021, de 17 de março - Regula o disposto nas alíneas b), c) e i) do n.º 1 e da alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, e o disposto na secção II do capítulo II do referido decreto-lei, designadamente a criação das cartas sociais municipais e supramunicipais e fixa os respetivos conteúdos, regras de atualização e de divulgação, bem como os procedimentos de revisão. Despacho n.º 9817-A/2021, de 8 de outubro, publica o mapa com os encargos anuais com as competências descentralizadas no âmbito da ação social. Decreto-Lei n.º 84-E/2022 - Diário da República n.º

Programa do XXI Governo Constitucional que o mesmo “(...) estabeleceu como pedra angular da reforma do Estado a concretização dos princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública, plasmados no n.º 1 do artigo 6.º da CRP. Neste contexto, o Programa do Governo¹⁷ prevê reforçar as competências das autarquias locais, bem como das suas estruturas associativas, as entidades intermunicipais, tendo, assim, em conta o melhor interesse dos cidadãos e das empresas que procuram da parte da Administração Pública uma resposta mais ágil e eficiente.”

A tendência é descentralizar o poder, antes concentrado no Estado, passando para um desenho que envolve os vários níveis de execução das políticas, ou seja, que vai desde o micro, o terreno, até ao nível macro dos decisores políticos. A valorização da participação dos cidadãos transforma assim o próprio modelo de governação, ao colocar a determinante na descentralização e valorização do local. Esta premissa é por muitos definida como menos Estado, melhor Estado (Caeiro, 2000) onde “(...) o que se pretende é transformar o dilema de «mais Estado, menos Estado» numa solução de Melhor Estado, pela qual se racionalize a sua ação, desburocratizando-se e evitando que por via dela se impeça que os indivíduos gozem da sua liberdade original. Melhor Estado, ainda no sentido de o transformar essencialmente num mecanismo regulador” (Caeiro, 2000:184).

“Este decálogo de Estado-Administração transporta-nos para o novo espaço público da sociedade participativa e contratual onde os conceitos da “ordem velha” política administrativa de cariz hierárquico, autoritário e unilateral darão lugar, pouco a pouco, aos conceitos de “ordem nova”, aquelas que podem ser reportados a uma nova composição do território, cada vez mais heterárquica, comunicativa, policêntrica, e policontextual da sociedade aberta. Nesta nova arquitetura societal residirão, seguramente, as áreas de maior inovação do Futuro Estado-Administração. As externalidades positivas que gera para o território, aproveitarão, em primeira instância, aos municípios e às regiões” (Covas, 2015:103).

A integração social passa assim a ser produzida não apenas pelo Estado ou instituições formais, mas sim através de uma diversidade de atores, possível através da transição de modelos políticos normativos e monocêntricos para modelos relacionais, reflexivos e policêntricos emergindo o Estado Social relacional como uma nova configuração de liberdade, igualdade e solidariedade.

239/2022, 1º Suplemento, Série I de 2022-12-14 - Revê o quadro de transferência de competências, no domínio da saúde, para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais

¹⁷Disponível em <https://dre.pt/home/-/dre/118748850/details/maximized>

A passagem de paradigma para um Estado facilitador/promotor de iniciativas locais posiciona o desenvolvimento humano como um eixo transversal para a transformação social, sendo dado um papel relevante às entidades do terceiro setor na construção social da identidade cívica e no exercício diário da participação.

Este papel foi reconhecido, no caso nacional, desde a passagem para a democracia e encontra-se patente no próprio desenho e consolidação do modelo nacional de Bem-Estar.

Decorrente do movimento de reconfiguração, no qual tem peso significativo a crise financeira das últimas décadas, o processo de descentralização tem vindo a ser valorizado, sendo acentuada a tónica do local como espaço de construção social. Nesta reconfiguração encontra-se expressa a valorização do território enquanto espaço de pertença e de resolução coletiva de problemas.

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 e Tamez, 2016) emergindo novos modelos de governança pública. Estes autores anotam que a participação, negociação, a face humana do desenho das políticas sociais, a visão integral e de caráter local 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 nesta base 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 e Mikko, 1994:290). 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, têm, cada vez mais, uma expressão territorializada.

2.2. A tendência para a territorialização das Políticas Sociais

A territorialização das políticas sociais surge como uma das dimensões políticas do processo de descentralização.

Autores como Santos (2013); Covas e Covas (2013); Figueiredo (2010); Ventura (2015); Gonçalves (2019); Dias e Seixas (2019) ressaltam o papel da globalização, da integração política à escala europeia e da descentralização como condicionantes de uma renovada forma de pensar o Estado. Esta reformulação do papel do Estado assenta na reflexão sobre as suas capacidades.

Covas (1997), Figueiredo (2010), Dias e Seixas (2019) reforçam o papel dos programas e projetos com impacto territorial que tem emergido ao longo das últimas décadas no âmbito das políticas públicas de coesão da União Europeia, as quais vêm, segundo Ventura (2015:23) dar ao “espaço local” novas dinâmicas emergindo o conceito de políticas públicas de base territorial como uma estratégia “(...) para fazer face a problemas de desenvolvimento relacionados com a crise do Estado social e com a escassez de recursos que desafiam a transformação do Estado, da economia e da sociedade.”

O Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), em 2010, apresentou a seguinte definição para territorialização das políticas públicas aqui também entendidas como políticas públicas de base territorial “(...) as políticas concebidas e implementadas segundo um quadro estratégico prospetivo elaborado a partir de um dado território, com graus eventualmente diferentes de participação do sistema de atores regionais e locais” (IFDR, 2010:11).

De clarificar que a territorialização das políticas públicas, entendendo-as na base do conceito acima descrito, é distinta do impacto territorial das políticas públicas, referindo-se este à expressão das políticas públicas nos territórios, ou seja, aos resultados que decorreram da aplicação dessas políticas.

O processo de territorialização das políticas públicas assenta na sua localização o que significa a sua expressão local, num contexto específico. Esta localização pretende “(...) a mobilização das energias locais, proporcionando em princípio soluções mais vantajosas (...)” (Souto e Menezes, 2022:26, com base em Amaro, 2014).

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 (Dias e Seixas, 2010; Ventura, 2015; Covas e Covas, 2013; Santinha, 2014; Medeiros 2016^a) 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 e Seixas, 2019:49, com base em Haesbaert, 2005). Este é o conceito que adotamos de territorialização.

Esta reformulação do papel do Estado surge alinhada com a tendência de descentralizar e desconcentrar um sistema de providência que “(...) teoricamente em Giddens (2007), implica um sistema racional de providência social público, através de lógicas colaborativas de ação coletiva participadas, que salvaguardem direitos específicos de pessoas, grupos e territórios, em complementaridade com um sistema universal, isto é, articulando e coordenando no território estruturas sociais em torno da conceção de *polity – centred analysis*” (Gonçalves, 2019:53, com base em Skocpol, 1985).

Este processo tem por base o “(...) princípio de que a proximidade permite um maior conhecimento das necessidades e utilização de recursos” (Souto e Menezes, 2022:26).

A premissa de que “a mesma dimensão não se ajusta a todos” / “*one size does not fit all*” alimenta este renovado paradigma de desenvolvimento no qual os *polity centred analysis* (Skocpol, 1985) surgem como novos espaços de construção social nos quais é reforçada a relação Estado-Sociedade, como potenciadora de novas institucionalidades e de processos decisórios que se desejam mais democráticos.

Este processo, de busca de eficiência, fará parte do campo da subsidiariedade “(...) cujo princípio defende que as atribuições e competências devem ser exercidas pelo nível administrativo melhor colocado para esta tarefa, tendo em conta questões de dimensão, natureza da tarefa, eficácia e economia” (Souto e Menezes, 2022:26).

Salienta-se que este processo não tem presente na sua conceção a anulação da intervenção do Estado, mas sim a “(...) ideia de constante entrecruzamento de cada um dos níveis de exercício do poder público (...)” (Ventura, 2015:6), ou seja, “(...) o Estado “executor” de políticas cede lugar, cada vez mais, ao de coordenador de diferentes atores envolvidos desde a fase de conceção à fase de implementação de políticas públicas” (Dias e Seixas, 2019 citando Feio & Chorincas, 2009:139).

Dias e Seixas (2019:48) 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”, “(...) o ciclo em que o Estado, por via das suas instâncias de governo, procura dar resposta à dicotomia inerente à ação pública: estimular o crescimento económico e promover a justiça social (Bachtler, 2010)”, seguindo-se a conclusão dos autores de que “(...) 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.”

Este processo pode tomar diferentes tipologias¹⁸: focando-se as *place-based development policy*, pois vão de encontro ao já mencionado relatório Barca¹⁹ (2009) cujas principais características são se tratar 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 conhecimentos locais e a práticas participativas, através de processos de governança multinível.

Geram-se 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.

¹⁸ Para mais informações consultar Dias e Seixas (2019) Territorialização de políticas públicas, processo ou abordagem.

¹⁹ 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.

Autores como Dias e Seixas (2019); Ventura (2015); Covas e Covas (2013) concluem haver três condições essenciais para se pensar em políticas de desenvolvimento territorial: i) o reposicionamento das capacidades estatais, ii) esse desenvolvimento se pautar pela inovação resultante de aprendizagens coletivas (com base em Dias e Seixas, 2019:50 citando Dallabrida, 2015) e iii) a existência de relações de governança (Ventura, 2015; Covas e Covas, 2013).

Dias e Seixas (2019:57) designam este processo de territorialização das políticas como um novo ciclo de políticas públicas, que assentam em processos de governança multinível, no qual os órgãos centrais e regionais se tornam mais sensíveis à especificidade dos territórios, permitindo que os atores locais/regionais participem no ciclo das políticas públicas, sendo este também um processo com múltiplos atores no qual “(...) o principal papel do Estado passa a ser o de regulamentar, coordenar e supervisionar a ação de redes de atores regionais e locais (...)”, os quais através de mecanismos de governança territorial/multinível, assumem o protagonismo na concepção e implementação de políticas públicas. Apresenta-se, no quadro infra, a proposta dos autores sobre o papel do Estado no que designam de políticas públicas de 2ª geração.

Quadro 2.3. Papel do Estado nas políticas públicas de 2ª geração

Ciclo/processo	Papel do Estado/ Governo e Administração Central
1. Agendamento	Reconhecimento e definição dos problemas/prioridades (a formulação do <i>Policy-problem</i> como um projeto coletivo ou um bem comum)
2. Formulação/Regulamentação	Legislar/dar enquadramento legal às políticas (na forma de programas e/ou projetos); Definição/desenho dos programas e/ou projetos que serão desenvolvidos e as grandes metas a serem alcançadas tendo em conta a visão nacional e europeia; Elaboração das linhas de orientação a serem aplicadas.
3. Implementação/Criação da(s) Rede(s)	Identificação dos atores relevantes (<i>stakeholders</i>) em função de um território pertinente/ definição de um território pertinente em função dos <i>stakeholders</i> (condições mínimas devem estar reunidas para o <i>problem-solving</i>); Criação de mecanismos de articulação, capacitação e financiamento das ações; Ativação, coordenação e supervisão das redes.

4. Diagnóstico Territorial participado	Padronização das orientações relativas à elaboração do diagnóstico, plano de desenvolvimento e respetivos planos de ação;
5. Plano de Desenvolvimento	Garantir a coerência e a integração com outros programas e projetos no mesmo nível ou entre níveis territoriais;
6. Plano de ação	Gestão de candidaturas a financiamento de programas, projetos e/ou ações; Definição dos termos de contratualizações quando aplicável.
7. Monitorização/avaliação	Acompanhamento da concretização dos projetos/medidas planeadas; Avaliação global e periódica dos programas e/ou projetos.
Retorna ao diagnóstico ou à revisão do plano de desenvolvimento e dos respetivos planos de ação e não ao agendamento.	

Fonte: Dias e Seixas (2019:56)

Autores como Santos (2013)²⁰; Covas e Covas (2013); Figueiredo (2010); Ventura (2015); Gonçalves (2019); Dias e Seixas (2019), Souto e Menezes (2022), ressaltam uma renovada forma de pensar o Estado, assente na reflexão sobre as suas capacidades.

Covas (1997), Figueiredo (2010), Dias e Seixas (2019) reforçam o papel dos programas e projetos com impacto territorial que tem emergido ao longo das últimas décadas no âmbito das políticas²¹ públicas de coesão da União Europeia, as quais vem, segundo Ventura (2015:23) dar ao “espaço local” novas dinâmicas emergindo o conceito de políticas públicas de base territorial como uma estratégia “(...) para fazer face a problemas de desenvolvimento relacionados com a crise do Estado social e com a escassez de recursos que desafiam a transformação do Estado, da economia e da sociedade.”

Desde o ano 2000 que os Quadros Comunitários de Apoio dão primazia a ações integradas de base territorial, sendo exemplo as iniciativas EQUAL, que visavam contribuir para uma

²⁰ Citamos Santos (2013:256) por entendermos ser objetivo na sua análise ao dizer que “(...) identifica três movimentos de fundo em função dos quais o Estado tem vindo a perder o tradicional protagonismo em matéria de políticas públicas: 1) um processo de integração política à escala europeia, com gradual alargamento das esferas de competência das entidades supranacionais; 2) um processo de descentralização que valoriza progressivamente os espaços locais/regionais e as iniciativas de proximidade; e 3) um processo de globalização económica fundada nas lógicas de mercado.”

²¹ Dias e Seixas (2019:51) salientam que “A necessidade de se construir uma visão estratégica partilhada para um desenvolvimento policêntrico do espaço europeu levou a EU a colocar em prática posições políticas e estratégias (Ferrão, 2002; 2003;2010) que culminaram com a adoção do princípio da coesão territorial (Santinha, 2014; Faludi, 2006).

maior participação e responsabilização da sociedade civil na execução das políticas sociais e para melhorar as respostas e a eficácia das intervenções de combate às desigualdades e à exclusão social, o Programa Especial de Realojamento – PER, entre outros que, apoiando-se em estratégias que definem linhas específicas de apoio a programas, projetos e ações, visam combater problemas sociais específicos, em territórios concretos. Autores como Hespanha (2008), Ferreira (2004) salientam que encontramos uma tendência para a territorialização das políticas públicas no geral, no Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território – PNPOT, na Cimeira Mundial do Desenvolvimento Humano (1995), subscrita por Portugal, e no relatório Barca (2009), e de territorialização das políticas sociais no Livro Branco da Política Social Europeia (1994), nos Programas de Luta Contra a Pobreza, emergindo ao longo dos últimos anos um vasto conjunto de medidas/estratégias assentes na descentralização de competências e no envolvimento dos governos locais, com especial enfoque no âmbito da ação social, onde a tendência tem sido o desenvolvimento de projetos integrados de base territorial.

2.3. Expressões do processo de territorialização das políticas sociais no contexto nacional

As expressões da territorialização das políticas sociais nacionais seguiram as tendências europeias, com enfoque na ideia de um processo de 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, 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, 2019:48-52), pois a ação social e os serviços sociais têm, cada vez mais, referência com o território (Estivill, 2008).

Nesta referência com o território e na base de salvaguarda de padrões mínimos de bem-estar, entendemos que a territorialização deve estar intrinsecamente ligada a pressupostos de sustentabilidade²².

Ferreira (2016), no decurso da sua análise no terreno, retira como mais-valias do processo de territorialização das políticas sociais “(...) a melhor compreensão dos problemas, pela maior proximidade com que eram tratados, conseguiram encontrar soluções mais justas (...)” (Ferreira, 2016:281); Servirem melhor os interesses das populações (Ferreira, 2016:289) e a

²² Neste âmbito pode ser base de leitura a tese de doutoramento de Helena Belchior Rocha, disponível em <https://repositorio.iscteul.pt/bitstream/10071/11964/1/TeseDoutVFHelenaRocha%20Agosto2016.pdf>.

constatação de que os municípios têm poder para o “(...) estabelecimento de cooperações locais e para a mobilização de iniciativas e recursos, de natureza pública ou privada, para o desenvolvimento da economia local” (Ferreira, 2016:285).

“A lógica de aproximação às pessoas não é feita em função de problemáticas específicas, mas das zonas onde elas se encontram concentradas e onde tais problemáticas se cruzam” (Capucha, 2000a:13).

A classificação de zonas como “de intervenção prioritária” vem salientar as disparidades existentes nas dinâmicas e processos de intervenção social nacional, tendo emergido os “territórios de exclusão” e programas e medidas específicas para os mesmos, de que são exemplo os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) ou, na cidade de Lisboa, os Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária – BIP ZIP, com a premissa de maior eficácia e proximidade às realidades locais, através de redes de parceiros locais que definem estratégias de ação e envolvem a própria população na procura das soluções mais adequadas aos problemas sociais daquele território.

Este enquadramento, contextualiza alguns dos programas que emergiram no âmbito do processo de territorialização das políticas sociais nacionais, o qual seguiu, como já constatado, a tendência europeia, sendo exemplos: A Iniciativa comunitária Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural - LEADER, iniciada na década de 90, representou uma aposta na territorialização das políticas públicas. “O termo indica a aplicação combinada e sinérgica das denominadas características LEADER, que são oito: a abordagem territorial, a abordagem ascendente, a parceria local, a inovação, a integração plurisectorial, a cooperação interterritorial (incluindo a transnacional), o trabalho em rede e a gestão e o financiamento descentralizados (...)”²³ tendo sido direcionado para o espaço rural. Esta metodologia assentava numa abordagem integrada e multissetorial, concebida de forma ascendente e dinamizada através de um Grupo de Ação Local (GAL), e foi a base para a criação das Redes de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), integradas no Portugal 2020, que se constituem como “(...) uma abordagem territorial, através da qual são implementadas Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL) concebidas por Grupos de Ação Local (GAL) com uma estreita ligação ao tecido social, económico e institucional de cada território, visando o desenvolvimento, diversificação e competitividade da economia e a melhoria das condições de vida das populações”²⁴ processo que se iniciou em 2014. De salientar que os DLBC

²³ <https://www.minhaterra.pt/o-leader-e-os-programas-de-desenvolvimento-rural.T10266.php>, consultado em 18/09/2020.

²⁴ <http://www.centro.portugal2020.pt/index.php/dlbc-desenvolvimento-local-de-base-comunitaria>

contemplam intervenção em áreas rurais e em áreas urbanas, neste caso “(...) territórios urbanos desfavorecidos ambicionando promover a inclusão social através de medidas de inovação social e de empreendedorismo social, e do combate à pobreza, à exclusão social e ao abandono escolar²⁵”.

“Os Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI), em vigor nos Estados Membros da UE desde 2001²⁶, desenvolvem um conjunto de medidas com o contributo do sistema de Segurança Social no combate à pobreza e a todas as formas de exclusão. Neste âmbito e a título de exemplo, referem-se:

- Programa para a Inclusão e Desenvolvimento que se concretiza através da concessão de apoios a projetos que respondam a problemas de natureza multidimensional, de um território ou de um grupo, em áreas de intervenção diversificadas e com um período alargado de execução (Portaria n.º 730/2004, de 24 de junho e Despacho n.º 25/2005, de 3 de janeiro).

- Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), territorialmente implementados de forma progressiva, com um modelo de gestão que prevê o financiamento induzido de projetos selecionados centralmente, privilegiando territórios com públicos-alvo mais vulneráveis e ações de intervenção obrigatória que respondam às necessidades diagnosticadas (Portaria n.º 396/2007, de 2 de abril)”.

- O programa Rede Local de Intervenção Social (RLIS) o qual “(...) assenta numa lógica de intervenção articulada e integrada de entidades com responsabilidade no desenvolvimento da ação social que visa potenciar uma atuação concertada dos diversos organismos e entidades envolvidas na prossecução do interesse público e promover a implementação de novos mecanismos de atuação e diferentes estratégias de ação em resposta às necessidades sociais.”

Os Gabinetes de Apoio aos Bairros de Intervenção Prioritária (GABIPS) emergiram no quadro da Política de Cidades - Parcerias para a Regeneração Urbana inserida no Programa Operacional de Lisboa (QREN), candidaturas em 2009, 2010 e que se traduziram em projetos específicos em territórios concretos.

Acresce a criação e implementação do programa Rede Social, criado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 197/97, de 18 de novembro, o qual pretendia fomentar uma consciência coletiva e responsável dos diferentes problemas sociais e incentivar redes de apoio social integrado de âmbito local. Possui uma perspetiva territorializada de intervenção, pois é no local que os problemas acontecem e nele deverão ser encontradas as soluções para os

, consultado em 18/09/2020.

²⁵ <https://www.adcoesao.pt/en/node/654>, consultado em 18/09/2020, consultado em 21/09/2020.

²⁶ Cimeira de Nice

resolver, de forma integrada e ajustada às necessidades e aos problemas dos indivíduo e/ou famílias, envolvendo todas as entidades que atuam em determinada comunidade, não excluindo a possibilidade de requerer recursos exógenos.

Temos assim a Rede Social, definida como um «Fórum de Articulação e Congregação de Esforços». Este conceito surge como «reforço do reconhecimento do papel que tem vindo a assumir um largo espectro de redes de solidariedade existentes, com o objetivo de fomentar uma consciência coletiva e responsável dos diferentes problemas sociais, incentivar redes de apoio social integrado de âmbito local, contribuindo através da conjugação de esforços das diferentes entidades locais e nacionais envolvidas, para a cobertura equitativa no País em Serviços e Equipamentos Sociais. A rede social, tem como finalidade o combate à pobreza e exclusão social, numa perspetiva de promoção do desenvolvimento social local²⁷.

Anotamos que foram também criadas as Comissões Sociais de Freguesia (CSF), Decreto-Lei 115/2006, de 14 de junho, cujas competências se encontram definidas no nº 20 do referido Decreto-Lei, salientando-se: sinalizar as situações mais graves de pobreza e exclusão social existentes na freguesia e definir propostas de atuação a partir dos seus recursos, mediante a participação de entidades representadas ou não na Comissão; Encaminhar para o respetivo Conselho Local de Ação Social (CLAS), os problemas que excedam a capacidade dos recursos da freguesia, propondo as soluções que se considerem mais adequadas e viáveis; Promover a articulação progressiva da intervenção social dos agentes locais com o objetivo de rentabilizar os recursos existentes na freguesia, na procura de soluções necessárias. Este trabalho deve ser realizado mediante a identificação dos recursos existentes na Freguesia, estando estes representados na Comissão ou não; recolher a informação relativa aos problemas identificados no local, com vista a promover ações de informação, colóquios e outras iniciativas afins, que visem uma maior consciência coletiva dos problemas sociais e que possam conduzir à participação ativa da população e agentes da freguesia para que se procurem conjuntamente soluções para esses problemas; As instituições devem identificar os problemas existentes e os recursos disponíveis na Freguesia e Entidades financiadoras de projetos. Devem ser apresentadas propostas, nas quais deverá estar definido qual o contributo (recursos financeiros, humanos e materiais) de cada membro da Comissão²⁸.

²⁷Em https://www.cmvfxira.pt/cmvfxira/uploads/writer_file/document/24008/guia_de_apoio_ao_funcionamento_das_comissoes_sociais_de_freguesia.pdf, consultado a 21 de julho de 2021 pelas 23h31m.

²⁸Em https://www.cmvfxira.pt/cmvfxira/uploads/writer_file/document/24008/guia_de_apoio_ao_funcionamento_das_comissoes_sociais_de_freguesia.pdf, consultado a 21 de julho de 2021 pelas 23h41m.

As Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) criadas pela Lei nº147/99 de 1 de setembro são estruturas que visam a promoção e proteção dos direitos das crianças e jovens, sendo uma expressão territorializada pois a área de competência de cada CPCJ é o município onde se insere, assim como a rede de entidades que a compõe também são entidades com expressão local, estando o conceito de rede, de colaboração, de complementaridade da intervenção bem patente.

A "Iniciativa Bairros Críticos" criada através da Resolução do Conselho de Ministros nº 143/2005, de 2 de Agosto publicada no DR, I Série – B, de 7 de Setembro de 2005, assenta em parcerias institucionais e locais, envolvendo oito Ministérios (Presidência; Ambiente do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional; Trabalho e Segurança Social; Administração Interna; Saúde; Educação; Cultura e Justiça) e mais de 90 entidades públicas e organizações/associações locais, num modelo de gestão inovador. Tratou-se de um Programa Nacional coordenado pela Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e Cidades que tinha por objetivo o desenvolvimento de solução de qualificação de territórios urbanos que apresentam fatores de vulnerabilidade crítica, através de intervenções sócio - territoriais integradas e incide, de forma experimental em três territórios: Cova da Moura (Amadora), Lagarteiro (Porto) e Vale da Amoreira (Moita)²⁹.

Estratégias que exemplificam a tendência para uma abordagem territorializada das políticas sociais, às quais acrescentamos o caso concreto do município de Lisboa com o Programa BIP ZIP Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária de Lisboa o qual "(...) foi criado em 2011 pela autarquia como um instrumento de política pública municipal, que visa dinamizar parcerias e pequenas intervenções locais de melhoria dos "*habitats*" abrangidos, através do apoio a projetos levados a cabo por juntas de freguesia, associações locais, coletividades e organizações não-governamentais, contribuindo para o reforço da coesão socio-territorial no município. O Programa destina-se exclusivamente a apoiar atividades e projetos a desenvolver nos Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária inscritos na Carta dos BIP ZIP de Lisboa, aprovada pela Assembleia Municipal através da Deliberação 15/AML/2011 de 01 de março. A dinamização de projetos pensados para e pelas comunidades locais, suprimindo as suas necessidades a diversos níveis e pondo a concorrer, para isso, as forças locais e a própria comunidade, são o objetivo deste programa, com consequências diretas em termos de empregabilidade, formação, atuação, nos domínios da saúde, educação, junto dos idosos, jovens desempregados, ou de grupos vulneráveis.

²⁹ <https://www.dgates.gov.pt/pt/acao/197>, consultado em 18/09/2020.

O caráter local, o trabalho em rede e o enfoque no empoderamento são características patentes no programa BIP ZIP, salientando-se a pretensão de se posicionar como um instrumento de política pública municipal que “(...) visa dinamizar parcerias e pequenas intervenções locais de melhoria dos “habitats” abrangidos, promovendo a coesão sócio territorial³⁰”.

O local tem-se assim posicionado como um campo privilegiado de coordenação e articulação de recursos, em que a proximidade e o conhecimento de situações concretas por parte das instituições locais potencia uma discussão e decisão mais ágil num contexto de “(...) novos modelos de governança territorial, que ganham peso junto de fenómenos de europeização de enquadramento comunitário, contribuindo para a antecipação de novas formas de governação, que exigem inovação no mosaico organizacional do Estado que sustentem a ação integrada de base territorial das políticas públicas” (Ventura, 2015:4).

2.4. Riscos da Descentralização e Territorialização das Políticas Sociais

Nesta tendência de delegação, desconcentração e descentralização, com expressão territorializada, estamos perante a “(...) reformulação do contrato social no contexto da ação institucional do Estado Providência” (Mozzicafreddo, 1997:67) havendo a tendência expressa pelos movimentos de descentralização do Estado se constituírem como parceiro (Amaro, 2015) e perder o seu caráter centralizador de Estado-Tutela, denotando-se nas reformas das últimas décadas a “(...) complementaridade dos sistemas de proteção públicos com sistemas locais de previdência e sistemas privados (...)” (Gonçalves, 2019:54) que impera uma nova relação entre os diferentes níveis do poder estatal e na sua articulação com o mercado e a sociedade civil, importando atender aos riscos que podem colocar em causa a salvaguarda dos direitos sociais.

“O conceito de descentralização de competência levanta por vezes a questão de que existindo uma maior aproximação do poder políticos aos cidadãos poderá levar ao condicionamento dos direitos e liberdades. Também o uso de poder por pessoas nem sempre bem preparadas para o seu exercício, levará com certeza ao mau uso dos póderes políticos, no âmbito da descentralização” (Souto e Menezes, 2022:24).

Ribeiro, Correia e Caramelo (2010:13) identificam como riscos do processo de descentralização e territorialização:

³⁰ Informação constante na proposta de regras do programa de Desenvolvimento Local de Lisboa, apresentada no dia 6 de março de 2020 durante a cerimónia de apresentação do Programa BIP ZIP Lisboa 20.20, disponível em http://bipzip.cm-lisboa.pt/imgs/ciclo_regras.pdf

- “A localização do social em oposição à globalização económica, privilegiando-se muitas vezes soluções locais para problemas globais” pois, citando Hamzaoui (2005) referem que “(...) ao mesmo tempo que o fenómeno social parece tornar-se cada vez mais local e territorializado, a economia é cada vez mais globalizada e desterritorializada”;

- A perda de eficácia e de equidade pois as iniciativas locais não conseguem resolver problemas estruturais como a exclusão, pobreza ou desemprego nem garantir que não se gerem distribuições desiguais de proteção social pelos diferentes territórios”;

- A participação dos atores locais, sendo fundamental, exige redes de cooperação coesas e independentes de interesses políticos e partidários, sendo o enfoque na componente relacional, no desenvolvimento de relações seguras e de confiança que permitem o trabalho com o outro;

- O controlo e normalização social pois a existência de normas e regras, expressas também na contratualização, pode limitar a intervenção social.

Esta tendência para a construção de processos democráticos mais relacionais e participativos, que a territorialização das políticas públicas tem subjacente, baseados na atribuição de “(...) parcelas de poder, competências e funções da administração pública à sociedade civil” (Gonçalves, 2019:52), ou seja o carácter multinível do processo, não deixa de ter riscos alertados por Branco (2008); Pereira (1999); Varela et al, (2012); Cardim et al, (2011); Ribeiro, Correia e Caramelo (2010) como a perda da universalidade das políticas sociais (retração), a dualização, a normalização, a terceirização e privatização dos serviços sociais públicos, o aumento das parcerias público privadas. Riscos que exigem mediação das estratégias de territorialização da ação social na relação com o mercado e com a própria sociedade civil, especificamente com o terceiro setor, que decorrente dos desafios impostos à sua sustentabilidade se iniciou também na comercialização dos seus serviços o que salienta o facto do processo de descentralização, com uma expressão territorializada não ser simples e, em prol, da questão social, existir a necessidade de se salvaguardar a não degradação dos serviços sociais públicos e a efetiva defesa dos direitos humanos.

Fukuyama (2006) entende que a sociedade civil tem um papel essencial na revitalização da democracia, devendo as suas instituições ser capacitadas para a governação. Santos (2003) partilha da mesma ideia, entendendo que a sociedade civil e o Estado devem apoiar formas de democracia de alta intensidade, suportadas na democracia participativa. Beck (2003) também identifica o envolvimento de várias instituições na coordenação transnacional, assim como Habermas (2007) que identifica o plano local e a ação coletiva como espaços de resgate de procedimentos democráticos. Estas expressões da importância e relevância da sociedade civil tem acento no caso Português desde a implementação da democracia pois o Estado de Bem-

Estar nacional nasce e apoia-se na sociedade civil para operacionalizar domínios do social, que se encontram enquadrados constitucionalmente no que para Estivill (2000:120) permitiu “(...) uma sociedade providencia que tem sabido defrontar, melhor ou pior, os processos de empobrecimento, através de uma economia social mais ou menos paralela.”

Esta premissa de descentralizar do poder central para o local não é pacífica, concretamente no domínio social no qual “(...) tanto os diversos governos como os municípios têm esgrimido argumentos em relação à descentralização de competências no domínio social, uns contra, outros a favor” (Ferreira, 2016:288). Salientada a ideia de que “(...) a administração central só descentraliza competências para diminuir despesa pública (...)” (Ferreira, 2016:288), o que se traduz na premissa de que os autarcas locais só aceitam mais competências se as mesmas vierem acompanhadas de meios financeiros. Da sua análise no terreno retiramos como mais-valias do processo de territorialização das políticas sociais “(...) a melhor compreensão dos problemas, pela maior proximidade com que eram tratados, conseguiram encontrar soluções mais justas” (Ferreira, 2016:281); Servirem melhor os interesses das populações (Ferreira, 2016:289) e a constatação de que os municípios tem poder para o “(...) estabelecimento de cooperações locais e para a mobilização de iniciativas e recursos, de natureza pública ou privada, para o desenvolvimento da economia local (...)” (Ferreira, 2016:285) e como riscos a incidência de políticas sociais municipais de cariz assistencialista, o facto de em muitos casos os instrumentos criados pela Rede Social, tais como o Diagnóstico Social e o Plano de Desenvolvimento Social nem sempre vistos como documentos orientadores que promovem a articulação institucional e uma visão estratégica e o risco de haver uma politização da ação autárquica na área social.

Acresce a esta análise a especificidade do modelo de providência Português, que tem nas organizações da sociedade civil um garante da prossecução de determinadas respostas sociais, especificamente na área da educação, terceira idade e deficiência ao que acresce o peso da “sociedade-providência” definida por Boaventura Sousa Santos como as “(...) redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil (...)” (Santos, 1995:46) a qual originou ao longo dos anos a legitimação da intervenção social ou a sua ausência em certos domínios sociais (Santos, 1995; Rodrigues, 2010; Hespanha e Carapinheiro, 2002). Denota-se nesta valorização dada às organizações da sociedade civil fragilidades nas suas dinâmicas de gestão e na visão estratégica sobre o seu posicionamento neste processo de territorialização das políticas sociais.

A classificação de zonas como “de intervenção prioritária” vem salientar as disparidades existentes nas dinâmicas e processos de intervenção social nacional, tendo emergido os

“territórios de exclusão” e programas e medidas específicas para os mesmos, de que são exemplo os contratos locais de desenvolvimento social (CLDS) ou, na cidade de Lisboa, os Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária – BIP ZIP, com a premissa de maior eficácia e proximidade às realidades locais, através de redes de parceiros locais que definem estratégias de ação e envolvem a própria população na procura das soluções mais adequadas aos problemas sociais daquele território. Capucha (2000a:13) salienta que “(...) muitas medidas e programas da última década tiveram como eixo de intervenção o próprio território. A lógica de aproximação às pessoas não é feita em função de problemáticas específicas, mas das zonas onde elas se e encontram concentradas e onde tais problemáticas se cruzam”.

Reforçamos os dois últimos parágrafos citando Rodrigues (2010:224) que enuncia a importância de existência de um planeamento estratégico territorial pois “(...) quando não se verifica a existência de um planeamento estratégico territorial, as ações desenvolvidas pelos vários parceiros sociais são ações descontínuas, que muitas vezes rivalizam entre si, não conseguindo encontrar uma necessária articulação das iniciativas em curso. Assim sendo, e subsistindo então uma grande dispersão de medidas e pouca clareza nas competências (próprias ou delegadas), muitos locais acabam por ter uma sobreposição de respostas, enquanto outros locais ficam pela escassez de ações concretas e rápidas, acentuando-se as disparidades regionais.”

Da sua investigação, Rodrigues (2010:24) salientou que a ausência de recursos técnicos origina “(...) tratamentos e as respostas generalistas, burocráticas e nada assentes nas especificidades das situações e dos problemas (entrevista 3) reforçando o princípio da interinstitucionalidade como fundamental nesta perspetiva de territorialização, em que a responsabilização, a cooperação, a complementaridade entre redes de atores, em prol de um objetivo partilhado, assente em processos de governança local participada se posiciona como uma reformulada forma de intervenção social, sendo de reforçar a importância da monitorização e da avaliação das práticas e dos procedimentos em prol da coesão social”.

Ferreira (2016) identifica ainda como riscos a incidência de políticas sociais municipais de cariz assistencialista, o facto de em muitos casos os instrumentos criados pela Rede Social, tais como o Diagnóstico Social e o Plano de Desenvolvimento Social nem sempre serem vistos como documentos orientadores que promovem a articulação institucional e uma visão estratégica e o risco de haver uma politização da ação autárquica na área social.

A descentralização tem-se mostrado um percurso longo e “atribulado” no contexto nacional em que Ventura (2015), com base em autores como Aragão (2005); Silva (2012); Ruivo, Francisco e Gomes (2011) salienta as fragilidades nacionais nesta reorganização político

administrativo, focando “(...) falhas e fragilidades em processos de desconcentração, objetivos inacabados que apenas redundaram na mera transferência de competências para os municípios; diferentes existências institucionais nos territórios levando a estratégias desgarradas de ação; domínio da lógica sectorial, em vez de uma perspectiva de desenvolvimento integrado” Ventura (2015:28-29).

Conclui-se assim que a tendência para a territorialização acarreta o risco da fragmentação, que exige colaboração, cooperação interorgânica e intersectorial (Ventura, 2015), 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 (2019:53 com base em Bachtler (2010)) em prol do reforço da cooperação e da coesão social na elaboração de políticas públicas territorializadas.

Reforça-se o fenótipo exposto por Ventura (2015:23, 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”.

Gera-se assim a necessidade de analisar o local, como campo privilegiado de intervenção social e de atender ao seu contexto específico, às relações próprias de cada comunidade, às abordagens a promover na procura de respostas localizadas aos problemas sociais.

CAPÍTULO 3

O local: campo privilegiado de intervenção social

O presente capítulo³¹ pretende enquadrar o local, enquanto campo privilegiado de intervenção social.

Procura-se contextualizar o conceito de comunidade, e as dinâmicas, no âmbito da territorialização das Políticas Sociais, que emergem da localização da intervenção, concretamente o trabalho social em rede, o papel da governança local e a coprodução e cocriação de valor gerados pela localização da intervenção.

Partimos do conceito de comunidade como "(...) redes de laços interpessoais que proporcionam sociabilidade, apoio, informação, um senso de integração e identidade social (...)" (Castells, 2003:106).

3.1. A comunidade, espaço de integração e identidade social

O termo comunidade tem sido alvo de diversas reflexões, existindo um vasto leque de definições do mesmo.

Apresentamos aqui, as que no nosso entender, são mais prementes atendendo-se ao objeto da presente investigação.

“Una comunidad es una agregación social de personas que, en tanto que habitan en un espacio geográfico delimitado y delimitable, operan en redes estables de comunicación (...), pueden compartir equipamientos y servicios comunes, y desarrollan un sentimiento de pertenencia o identificación con algún símbolo local; y (...), pueden desempeñar funciones sociales a nivel local, de tipo económico (producción, distribución y/o consumo de bienes y servicios), de socialización, de control social, de participación social y de apoyo mutuo” (Idañez, 2001:27-28).

“Comunidade é uma forma de vida antiga que se desenvolveu a partir da agregação de famílias num mesmo espaço, caracterizando-se por uma coesão social baseada em laços de sangue, de amizade, de costume e de fé” (Carmo, 1999:73 citando Tonnies, 1977).

O conceito de comunidade integra a dimensão de espaço geográfico (cidade, aldeia, freguesia, bairro) e a qualidade das relações que se estabelecem entre as pessoas e grupos “(...)

³¹ No âmbito do presente capítulo foi publicado, em 2021, o artigo O papel do Serviço Social na territorialização das políticas sociais. IV CIAIS: Congresso Ibero-americano de Intervenção Social.

fundados sobre as redes abertas de ajuda mútua, pela importância das relações primárias e da família extensa e pela ausência de sociabilidade institucionalizada (...)” (Robertis & Pascal, 1994:12-13).

São, assim, “(...) ideias associadas ao conceito: alto grau de intimidade pessoal; relações sociais afetivamente alicerçadas; compromisso moral; coesão social e continuidade no tempo (...)” (Carmo, 1999:73).

Comunidades são assim “(...) redes de laços interpessoais que proporcionam sociabilidade, apoio, informação, um senso de integração e identidade social (...)” (Castells, 2003:106).

A organização de movimentos sociais em rede foi discutida, entre outros, por Castells (2013) que analisou a sua formação, dinâmica, valores e perspectivas de transformações sociais, entendendo que “(...) as pessoas resistem ao processo de individualização e atomização, tendendo a agrupar-se em organizações comunitárias, que, ao longo do tempo, geram um sentimento de pertença e, em última análise, em muitos casos, uma identidade cultural comunal. Apresento a hipótese de que para que isso aconteça, faz-se necessário um processo de mobilização social, as pessoas precisam participar de movimentos urbanos (não exatamente revolucionários), pelos quais são revelados e defendidos interesses em comum, e a vida é, de algum modo compartilhada, e um novo significado pode ser produzido” (Castells, 2001:79).

A organização comunitária constitui-se como “(...) o processo de articulação de meios (materiais e humanos) suscetíveis de criar condições a um determinado conjunto social para que se transforme numa comunidade (...)”, que para ser eficaz envolve decisões estratégicas para “(...) identificar recursos; estabelecer prioridades; articular recursos (...)” (Carmo, 1999:76).

Relacionada com a ideia de desenvolvimento, emerge o conceito de comunidade como “(...) una agrupación organizada de personas que se perciben como unidad social, cuyos miembros participan de algún rasgo, interés, elemento, objetivo o función común, con conciencia de pertenencia, situados en una determinada área geográfica en la qual la pluralidad de personas interacciona más intensamente entre sí que en otro contexto (...)” (Ander-Egg, 1995:45).

Esta mobilização social, compartilhada, que produz significado, esteve na base do aparecimento do desenvolvimento comunitário.

Segundo Carmo (1999:77) a utilização do termo decorre do contexto social e histórico em que se inscreve, mas com a publicação, em 1950, do documento das Nações Unidas intitulado Progresso Social através do Desenvolvimento Comunitário ganha a aceção técnica de “(...)

processo tendente a criar condições de progresso económico e social para toda a comunidade, com a participação ativa da sua população e a partir da sua iniciativa (...).

Carmo (2015:78) faz referência a vários documentos e eventos que espelham a estratégia, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), que foi designada de desenvolvimento comunitário. Na década de 1960, na sequência das propostas da ONU, o desenvolvimento comunitário chegou a Portugal.

Entende-se por Desenvolvimento Comunitário, conforme enunciado pela ONU, “(...) o conjunto dos processos pelos quais uma população une os seus esforços aos dos poderes públicos com o fim de melhorar a sua situação económica, cultural e social e bem assim integrar-se na vida da nação e contribuir para o progresso nacional geral” (Silva, 1963:543).

Trata-se de uma “técnica de progresso social” (Silva, 1962) que constitui o “(...) método democrático por excelência que assegura a participação dos cidadãos, estimula o seu sentido de responsabilidade e de solidariedade nos atos da vida quotidiana” (Sousa, 1963a:116).

Ao posicionar-se como um método democrático por excelência, “(...) o desenvolvimento comunitário encontrará certamente maiores perspectivas de êxito quando se insere em estruturas políticas do tipo mais democrático, entendida a expressão no sentido amplo de participação do povo nos diferentes níveis de administração (...)”—sendo que o “(...) desenvolvimento comunitário possa vir a ser um instrumento excelente para preparar uma transformação progressiva e orgânica das estruturas políticas existentes (...)” pois tem como “(...) princípios basilares o facto de partir das necessidades sentidas pela população, envolver a população no seu próprio desenvolvimento, pressupor a colaboração entre a população e os serviços públicos, abranger todos os aspetos da vida humana, inserindo-se numa dada estrutura política e pretende operar uma transformação social progressiva” (Silva, 1962:25-31).

Constituem princípios inerentes às estratégias de desenvolvimento comunitário: “(...) o princípio das necessidades sentidas que defende que todo o projeto de desenvolvimento comunitário deve partir das necessidades sentidas pela população e não apenas das necessidades consciencializadas pelos técnicos; o princípio da participação, que afirma a necessidade do envolvimento profundo da população no processo do seu próprio desenvolvimento; O princípio da cooperação que refere como imperativo de eficácia a colaboração entre sector público e privado nos projetos de Desenvolvimento Comunitário; o princípio da autossustentação que defende que os processos de mudança sejam equilibrados e sem ruturas, suscetíveis de manutenção pela população-alvo e dotados de mecanismos que previnam efeitos perversos ocasionados pelas alterações provocadas; o princípio da universalidade que afirma que um projeto só tem probabilidades de êxito se tiver como alvo de desenvolvimento uma dada

população na sua globalidade (e não apenas subgrupos dessa população) e como objetivo a alteração profunda das condições que estão na base da situação de subdesenvolvimento” (Carmo,1999:80).

A partir da década de 80 assiste-se a uma transformação do conceito, emergindo o desenvolvimento local em detrimento do comunitário, em muito decorrente do aproveitamento das oportunidades de financiamento proporcionadas pelos fundos comunitários que recorrem à terminologia de desenvolvimento local.

Tomou especial relevância o programa Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (1991) – LEADER, que em muito potenciou as iniciativas comunitárias em meio rural, decorrente da sua filosofia inovadora, na altura, que assentava na gestão territorial descentralizada, através dos Grupos de Ação Local – GAL e de parcerias locais.

O trabalho social em rede ganha relevância como estratégia de desenvolvimento local.

3.2. O trabalho social em rede na especificação local

A especificação local coloca em interação um conjunto complexo de atores, interesses e poderes com a proximidade do conhecimento de situações concretas por parte dos *stakeholders* locais, na base da potenciação da discussão, da resolução dos problemas e da tomada de decisões mais ágeis.

Acresce a especificidade do modelo de providência Português, que tem nas organizações da sociedade civil/terceiro sector um garante da prossecução de determinadas respostas sociais, especificamente na área da educação, terceira idade e deficiência ao que acresce o peso da “sociedade-providência” definida por Boaventura Sousa Santos como as “(...) redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil” (Santos, 1995:46), a qual originou ao longo dos anos a legitimação da intervenção social ou a sua ausência em certos domínios sociais. (Santos, 1995; Rodrigues, 2010; Hespanha e Carapinheiro, 2002).

“As redes são estruturas abertas com o potencial de se expandirem sem limites, integrando novos nós desde que sejam capazes de se integrar dentro da rede, nomeadamente desde que partilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base na rede é um sistema altamente dinâmico e aberto, suscetível de inovar sem afetar o seu próprio equilíbrio” (Castells, 2007:470).

A rede é assim espaço de relações, “(...) marcada por forças centrífugas e centrípetas, onde se cruzam lógicas *top-down* (de modelização hegemónica), com lógicas *bottom – up* (de

reconfiguração identitária), dado “(...) que se proporcionam nos seus interstícios, importantes oportunidades de afirmação individual e grupal, a diferentes níveis” (Stoer e Magalhães, 2005:155). Estas lógicas “cruzam-se e influenciam-se reciprocamente, nas interações entre cidades e organizações, entre Estado, mercado e sociedade civil” (Vieira, 2015:58).

É reconhecido que atores organizados em rede são considerados motores de mudança como indicado no quadro abaixo. Os estudos demonstram de forma consistente, que a capacidade de os atores atingirem os seus objetivos, não dependem só dos seus recursos, mas também do número e da qualidade das relações que se estabelecem entre eles (Provan et al., 2007), (Gonçalves, 2011, 2018). Por outro lado, observa-se que redes de organizações/atores trabalhando conjuntamente são vistas como especialmente úteis para lidar com problemas complexos (Waddell, 2016).

Quadro 3.1. Estudos sobre trabalho em rede

Dimensões	Âmbito	Autores	(a)
Heterogeneidade dos atores	Partilha de informação, recursos e aprendizagem inter-organizacional.	(Provan et al., 2007)	687
Estrutura da rede entre atores principais e subgrupos	Baseada no vínculo entre os atores e suas ligações a subgrupos periféricos. Os atores de ligação são estratégicos ajudando a construir consensos e possibilitando a transferência de informações e ideias.	(Howells, 2006) (Labun and Wittek, 2014)	806 -
Organizações de fronteira	Transmitem informação para os tomadores de decisão e a sociedade civil.	(Guston, 2001) (Vignola et al., 2013)	688 47
Crenças	Considerado o cimento que une as relações entre os atores.	(May et al., 2006)	87
Resiliência	Participação ativa entre as organizações.	(Therrien et al., 2019)	4
Coordenação	Partilha de uma linguagem comum entre os atores e entre estes e o seu contexto. Com o objetivo da distribuição justa do poder.	(Normandin et al., 2018) (Korosteleva, 2020)	3 10

(a) Citações Web of Science – atualizado em 05/11/2020.

A Análise de Redes Sociais (ARS) (Provan et al., 2007) é reconhecida como uma ferramenta estratégica que pode ser útil para práticas de trabalho que expressem a tendência de territorialização das políticas sociais e da partilha de conhecimento. Nesta metodologia, os atores de uma rede são identificados como nós que se ligam pelas relações que estabelecem.

Isto permite realizar o mapeamento das relações geradas, avaliando o seu impacto e caracterizando a rede através da utilização de diferentes métricas (Cross et al., 2002) (Scott, 2017). O objetivo da ARS é descrever a estrutura da rede, detetar as suas ineficiências, falta de partilha de informação e de conectividade entre os atores próximos ou periféricos (Cross et al., 2002). O sistema de ARS tem sido utilizado para a gestão das redes que lidam com problemas de recurso, planeamento, governança na flexibilidade dos atores locais, no comportamento dos atores em direção a um objetivo desejado, na resiliência e adaptação (Provan et al., 2007) (Reed et al., 2009) (Vignola et al., 2013) (Jaja et al., 2017).

A ARS toma particular importância, atendendo-se ao facto de que “(...) o que está hoje em causa, dentro e fora da rede, ou das redes, é que a cidadania já não se faz com base no contrato social da modernidade, em que o Estado – nação fazia do indivíduo “o cidadão” e lhe assegurava o direito ao trabalho e o direito à solidariedade coletiva. Nas sociedades pós-industriais, pós-modernas, de capitalismo financeiro e neoliberal, a cidadania assenta num *novo contrato social* (ou na ausência deste), que coloca o cidadão isolado face ao Estado e face ao mercado, onde não é mais possível garantir a sua integração a partir do mercado de trabalho e onde não está vinculada a solidariedade coletiva. Nas sociedades atuais, a inclusão joga-se na tensão entre coesão social e fratura social; de um lado, situa-se a capacidade do Estado e da comunidade para contrariarem o mercado e produzir, ou exigir, medidas de política social para a inclusão dos excluídos; de outro lado, situam-se as competências individuais e coletivas dos indivíduos e grupos para se auto-organizarem e reclamarem, através da cidadania, novas formas de inclusão, exigindo o seu direito de participar nos processos de decisão, em todas as esferas da vida em sociedade: económica, política, social, cultural e ambiental” (Vieira, 2015:59-60).

Rodrigues (2010) enuncia a importância de existência de um planeamento estratégico territorial pois “(...) quando não se verifica a existência de um planeamento estratégico territorial, as ações desenvolvidas pelos vários parceiros sociais são ações descontínuas, que muitas vezes rivalizam entre si, não conseguindo encontrar uma necessária articulação das iniciativas em curso. Assim sendo, e subsistindo então uma grande dispersão de medidas e pouca clareza nas competências (próprias ou delegadas), muitos locais acabam por ter uma sobreposição de respostas, enquanto outros locais ficam pela escassez de ações concretas e rápidas, acentuando-se as disparidades regionais” Rodrigues (2010:224).

Da sua investigação, Rodrigues (2010:24) salientou que a ausência de recursos técnicos origina “(...) tratamentos e as respostas generalistas, burocráticas e nada assentes nas especificidades das situações e dos problemas (...)” reforçando o princípio da interinstitucionalidade como fundamental nesta perspetiva de territorialização, em que a

responsabilização, a cooperação, a complementaridade entre redes de atores, em prol de um objetivo partilhado, assente em processos de governança local participada se posiciona como uma reformulada forma de intervenção social, sendo de reforçar a importância da monitorização e da avaliação das práticas e dos procedimentos em prol da coesão social.

3.3. A governança na especificação local: mediação de atores, interesses e poderes em prol de uma governança local

A tendência para a territorialização das políticas públicas no geral e das sociais no particular requer a reflexão sobre a capacidade de ser assegurada “(...) a advocacia entre direitos coletivos e direitos individuais, questionando as diferentes lógicas de apropriação de bens e de poder (...)” (Vieira, 2015:78), ao que acresce assumir especial relevância no desafio da promoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), atendendo-se ao enunciado por Castri (2000) de que “(...) as questões do desenvolvimento pessoal, comunitário e global, passem a ser tratadas a partir de uma nova consciência cívica e ecológica, capaz de ligar o desenvolvimento económico e social às grandes questões ambientais” (Vieira, 2015:57).

“Os novos movimentos sociais e as reivindicações crescentes de vastos setores marginalizados na sociedade, vem por em causa tanto o lugar, como o papel e as funções, dos serviços públicos para realizar a advocacia entre direitos coletivos e direitos individuais, questionando as diferentes lógicas de apropriação de bens e do poder. As grandes questões que hoje se colocam a este nível, discutem o tipo de reformas da administração pública e o modo como estas devem ser implementadas” (Vieira, 2015:78).

Ao posicionar o local como campo privilegiado de ação e concertação de poderes e interesses permite uma maior proximidade ao combate à segregação, às crescentes tensões sociais, aos projetos urbanos inadequados, à polarização social, a níveis crescentes de pobreza urbana, conflitos e violência (Bibri and Krogstie, 2017); (Bouzguenda et al., 2019); (Delitheou et al., 2019) mas “(...) gerir a mudança significa adquirirmos outros quadros percetivos, para provocar mudanças politicamente significativas (...)” (Vieira, 2015:81).

A Agenda 2030 das Nações Unidas identifica que um dos elementos-chave para alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) depende, em grande medida, de uma boa governança (Bowen et al., 2017).

Neste sentido a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) destaca como áreas críticas de governação: “Erradicar a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares” [ODS1], “Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável” [ODS2], “Alcançar a igualdade de género e

empoderar todas as mulheres e raparigas” [ODS5], “Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos” [ODS8], “Reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países” [ODS10], “Tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis” [ODS11] e “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis” [ODS16] (OCDE, 2018).

Centramo-nos na definição de governança apresentada pelo *Banco Mundial* em 1993, que definia a mesma como a forma de poder que é exercida no processo de gestão dos recursos. Desde então vários autores³² têm analisado o tema, sendo enunciada a diferenciação entre governança e governo, que consideramos pertinente trazer para esta análise.

“Em relação aos propósitos da governança no seu sentido geral, os autores consultados apontam que tais processos assumem um papel mais amplo do que o de governo (Rosenau e Czempiel, 1992), buscando integrar objetivos comuns ao conjunto de atores que interagem num determinado meio (Kooiman, 1993), que, desse modo, definem formas de regulação (Rhodes, 1996). Tais processos, ao envolver uma multiplicidade de atores em processos de regulação (Milani e Solinís, 2002), estimulam modos de interação social, com o fim de alcançar propósitos públicos (Sørensen e Torfing, 2005)” (Dallabrida, 2015: 307). Nesta definição denotamos a especificação local e a visão de envolvimento de vários protagonistas da sociedade.

Neste caminho da especificação local, centramo-nos e adotamos, a definição de Governança territorial entendida como o processo de planeamento e gestão de redes territoriais (Dallabrida, 2015), concretamente: “(...) processos de articulação de atores sociais, económicos e institucionais em redes de poder socioterritorial (Dallabrida e Becker, 2003), com vista ao planeamento, tomada de decisão e gestão dos assuntos públicos (Farinós, 2008; Dallabrida, 2006, 2007 e 2011), como um modo de organização da ação coletiva e estruturação de coligações orientadas em direção a um objetivo comum (Espon, 2006) e capaz de integrar os diferentes interesses dos grupos situados territorialmente (Feio e Chorincas, 2009). É fundamental que tais processos assentem numa lógica inovadora, partilhada e colaborativa

³² World Bank, 2002; Kooiman, 1993 e 2004; March e Olsen, 1995; Rhodes, 1996 e 2007; Jessop, 1998, 2000 e 2006; Stoker, 1998 e 2004; Mayntz, 1998 e 2001; Pierre, 2000; Pierre e Peters, 2000; Prats, 2005; Torfing, 2005; Sørensen e Torfing, 2005; Bevir e Rhodes, 2006; Bevir, 2011; Weale, 2011; Héritier e Lehmkuhl, 2011.

(Ferrão, 2010), numa ideia qualificada de democracia e num maior protagonismo da sociedade civil, respeitando, no entanto, o papel insubstituível do Estado” (Dallabrida, 2015:306).

Este conceito tem presente os princípios da cooperação, da colaboração, do desenvolvimento e das redes, em prol de um fim comum: o desenvolvimento do território. Dallibrida (2015) baliza, no entanto, o conceito de governança territorial como aquela que acontece no âmbito de processos que ocorrem na instância público-privada.

“Portanto, governança territorial são ações e relações de poder que ocorrem nesta instância, diferenciando-se das ações exclusivamente estatais ou empresariais” (Dallibrida, 2015:310).

O local posiciona-se como espaço de capacitação e de empoderamento por excelência, como facilitador e potenciador da construção de territórios/cidades socialmente inclusivas, ambientalmente corretas e economicamente sustentáveis (Yigitcanlar et al., 2019) por potenciar uma maior aproximação aos problemas e às entidades locais, agentes fundamentais na intervenção sobre os mesmos.

A territorialização traduz-se na especificação local, onde um conjunto complexo de atores, interesses, poderes e a proximidade do conhecimento de situações concretas por parte dos *stakeholders* locais permite potenciar a discussão, a resolução dos problemas e a tomada de decisões mais ágeis. Esta situação não retira de cena o central/global, introduz é 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, na qual, 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. Segundo alguns autores este é um processo de adaptação difícil pelo facto de estar dependente das lógicas e dinâmicas das políticas sectoriais, pela elaboração e implementação de estratégias desgarradas das necessidades específicas do território/cidade, pelas fragilidades nos processos de desconcentração e pelas indefinições dos mecanismos de transferência de competências. (Ruivo, 2000; Ventura, 2015).

Assim, é necessário entender a complexidade dos processos de governança das entidades sociais na gestão e participação das redes locais e dos fatores sociais que possibilitam a cogestão adaptativa dos diferentes recursos que estão disponíveis em cada momento (Berkes, 2009) no território/cidade.

Isto leva a diferentes níveis de organização local nas cidades, os quais apresentam vantagens comparativas e competitivas na geração e mobilização do conhecimento adquirido

nas suas diferentes escalas (Carlsson and Berkes, 2005) na sua aplicabilidade, eficiência e eficácia.

Os estudos indicam que pode existir o risco de que os princípios de governança possam ser simplificados, podendo por este motivo causar falhas na gestão dos recursos, provocada pela falta de análises empíricas que permitam entender quais as propriedades que se estabelecem nas redes entre os stakeholders e os objetivos de governança (Young et al., 2018); (Dressel et al., 2020).

Observa-se que há a necessidade da construção de capacidade adaptativa que permita um regime de governança colaborativa³³, integrada, gerando a consciência de que a descentralização de competências e poderes para o local e a participação de diferentes agentes locais e *stakeholders* pode ajudar na redução dos conflitos, na promoção da aprendizagem sistemática e na criação de estratégias para fazer face à complexidade dos diferentes intervenientes e problemas (Dressel et al., 2020).

A forma de integrar a capacidade adaptativa em processos de governança local por parte de entidades da sociedade civil, no geral, do terceiro setor no particular, é uma área que requer mais investigação uma vez que existem estudos empíricos limitados sobre o assunto na área das dinâmicas de territorialização das políticas sociais. Além disso, é pouco discutido como as organizações do terceiro setor podem institucionalizar estes processos ou ser responsáveis pela sua gestão no território em que trabalham, na base do seu profundo conhecimento sobre as dinâmicas do território. Existe também a necessidade de desenvolver modelos que potenciem a articulação e cogestão em rede, enquanto dinâmicas para a coprodução e cocriação de valor.

Defende-se assim a necessidade de pensar o território como uma interação entre as diferentes dimensões do homem [*homo corporativus* (Bastien and Cardoso, 2007), *economicus* (Faber et al., 2002), *politicus* (Nyborg, 2000), *ecologicus* (Becker, 2006)] e o local/território que ocupa revela-se essencial. É reconhecido que as organizações do terceiro setor cumprem um papel importante na promoção dessa interação, atendendo-se ao papel que tem desenvolvido desde 1975 na promoção do bem-estar social como garantia de respostas sociais e promotoras de projetos de intervenção social, de carácter local, que colmatam ou minimizam desigualdades sociais. Os estudos destacam a tendência para a territorialização das políticas sociais, decorrente da reconfiguração do modelo de Estado, e valorização da tríade Estado/Mercado/Terceiro Setor

³³ Ferreira, Igreja e Miranda (2020), entendem que “a governança colaborativa constitui um tipo de processo de tomada de decisão e de ação coletiva em que entidades governamentais e agentes privados interagem como parceiros em pé de igualdade com o intuito de alcançar resultados benéficos para ambas as partes”.

importando interpretar as práticas de governança, concretamente por parte das organizações do terceiro setor nesta reorganização multinível e multiatores e como podem definir a criação de estratégias de curto, médio e longo prazo e como devem implementar uma gestão adaptativa de coprodução e cocriação de valor para o território.

3.4. A Coprodução e a Cocriação de valor nas Políticas Sociais Territorializadas

A coprodução é atualmente um dos pilares da reforma das políticas públicas, este facto é constatado por um vasto corpo de pesquisa (Pestoff, 2006) (Nambisan and Nambisan, 2013) (Osborne et al., 2016) (Mazzei et al., 2020).

Em conformidade Osborne et al. (2016) definem coprodução como o envolvimento voluntário ou involuntário dos utilizadores do serviço público em qualquer projeto, gestão, entrega e/ou avaliação dos serviços públicos. Outras abordagens entendem o envolvimento do cidadão de forma mais ampla e não apenas como o utilizador direto do serviço.

Ao observar-se a prestação do serviço na ótica da gestão de serviços (Vargo and Lusch, 2004) verificasse que ele é intangível (não tem a qualidade tátil), inseparável (a produção e consumo não é armazenável) e é coproduzido (consumido na sua produção). Assim, é nesta última dimensão que os serviços públicos são moldados, principalmente pelas expectativas criadas pelo utilizador no processo de entrega e sua experiência subsequente (Venetis Karin and Ghauri Pervez, 2004) (Osborne et al., 2016) transformando-se na essência da coprodução. Esta visão faz-nos sentido ser ponderada no âmbito da territorialização das políticas sociais, atendendo-se à coordenação e articulação de recursos que a mesma impõe.

Um outro aspeto importante, é que a coprodução do serviço está relacionada com a adição de valor cocriado, a qual se verifica através da transformação dos componentes associados ao serviço prestado. Assim, o serviço em si não possui nenhum valor intrínseco para o seu utilizador, esse valor, é criado através da coprodução e do seu fornecimento (Grönroos, 2011).

A cocriação de valor tem por finalidade descrever a mudança representando um processo participativo, em que por um lado o prestador do serviço e por outro o utilizador, geram e desenvolvem transferência de conhecimento e experiências. Um produto ou serviço incorpora valor através do seu uso real (valor de uso) ao invés do seu preço de venda (valor de troca) e, portanto, apenas o beneficiário final determina esse valor (Vargo and Lusch, 2008). Por outro lado, “(...) individuals can co-create the value of their own service, but can also contribute to the collective co-creation of value for other service users” (Osborne et al., 2016) p.643). Assim, o valor cocriado e a perceção do mesmo será diferente dependendo do problema e do tipo de atores que estejam envolvido na interação (Silvestre and Fonseca, 2020).

Esta cocriação de valor é especialmente relevante quando se analisa a dimensão comunitária em Serviço Social, na base de um modelo de ação social “(...) caracterizado por uma intervenção de perspectiva integrada (*macro, meso, micro*), orientada para a alteração dos sistemas de poder em presença em que o interventor assume um papel de ativista, advogado do sistema cliente e negociador (...)” (Carmo, 1999:83), com uma posição prática de organizador local.

CAPÍTULO 4

A dimensão comunitária em Serviço Social – Urgências e desafios de repensar o projeto ético, político, científico e pedagógico.

O presente capítulo³⁴ tem por base o enquadramento dos fundamentos da intervenção do Serviço Social, a partir do qual se parte para a reflexão sobre a dimensão comunitária em Serviço Social, atendendo-se à tendência para a territorialização das políticas sociais.

Emerge assim a ponderação sobre a instrumentalização das práticas profissionais e a indagação se conseguirão os Assistentes Sociais, no particular, e outros agentes de intervenção social, no geral, (re)encontrar um novo dinamismo que responda, de forma articulada e colaborativa, às reconfigurações das políticas sociais e aos demais desafios dos tempos que vivemos, vinculando o compromisso da relação humana na prática profissional, na qual, no nosso entendimento o modelo relacional/participativo e o empoderamento social ganham especial pertinência e atualidade.

4.1. Relembrando os fundamentos da intervenção/ação do Serviço Social

O Serviço Social é entendido como uma profissão “de intervenção e uma disciplina académica que promove o desenvolvimento e a mudança social, a coesão social, o *empowerment* e a promoção da Pessoa. Os princípios de justiça social, dos direitos humanos, da responsabilidade coletiva e do respeito pela diversidade são centrais ao Serviço Social. Sustentado nas teorias do serviço social, nas ciências sociais, nas humanidades e nos conhecimentos indígenas, o Serviço Social relaciona as pessoas com as estruturas sociais para responder aos desafios da vida e à melhoria do bem-estar social. A definição acima pode ser ampliada nos níveis nacional e / ou regional³⁵ ” (IFSW.org, 2020).

Fazendo-se uma breve resenha histórica, salienta-se que a proteção social é anterior à existência do Estado. Encontramos, inicialmente, a proteção social como uma ação informal,

³⁴ No âmbito do presente capítulo foi publicado, em 2019, o artigo Serviço Social na promoção e valorização da cidadania ativa – Revista Intervenção Social – Univ. Lusíada de Lisboa.

³⁵ <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/> consultado em 20/04/2020 pelas 20h32 sendo esta a definição que foi aprovada pela Assembleia Geral da IFSW e pela Assembleia Geral da IASSW em julho de 2014.

de carácter religioso e familiar, baseada na entreaajuda comunitária a qual se foi desenvolvendo até à consolidação do Serviço Social como profissão.

Na sua emergência, o Serviço Social era visto como uma atividade protagonizada pelo voluntarismo (Richmond, 1917).

No final do séc. XIX a atuação do Serviço Social sofre uma transformação marcada pela resposta às necessidades sociais que se despontaram a partir da Revolução Industrial e consequente surgimento da “Questão Social”, sendo esta caracterizada por desigualdades numa sociedade capitalista nas classes operárias, surgindo assim as primeiras propostas de políticas sociais, essenciais para a atuação do Serviço Social (Iamamoto, 2001).

O reconhecimento e institucionalização da profissão fez com que surgir-se a necessidade de aliar uma base científica e metodológica à atuação da profissão (Mouro & Simões, 2001). Emerge o designado “Serviço Social clássico”, no qual o Diagnóstico Social de Mary Richmond, em 1917, continua “(...) a constituir uma referência chave para quem queira conhecer o Serviço Social, trata disso mesmo – de propor um conjunto de procedimentos organizados para o agir profissional, sistematizar a intervenção, rejeitar o senso comum como guia para a ação e aprofundar um processo de “cientificação” da prática profissional” (Amaro, 2009:30).

Neste enquadramento anotamos que “a lógica de Serviço Social proposta nesta obra insere-se naquilo a que se convencionou chamar de «Serviço Social clássico» e que pode ser situado no período que medeia entre a institucionalização da profissão (inícios do século XX) e as décadas de 60 e 70 do mesmo século (momento em que alguns movimentos de renovação ganham vigor), em que surge um pouco por toda a Europa e nos Estados Unidos um questionamento ao *establishment* não só ao nível do Serviço Social, mas também ao nível da organização social em geral. Esta abordagem é fundamentalmente centrada no caso e almeja propósitos de adaptação do indivíduo ao meio e de racionalização dos recursos e dos processos de intervenção. Hoje os profissionais percecionam esta visão como conservadora, assistencial, tendencialmente discricionária e promotora de relações de dependência entre Assistente Social e respetivo utente, mesmo porque os processos de intervenção são protagonizados por assistentes sociais enquanto «agentes do bem» e guias do percurso dos utentes, numa perspetiva moralizante e ainda caritativa” (Amaro, 2009:30).

A atuação foi passando de individualizada e centrada na pessoa e não no meio envolvente para uma atuação que pretende atuar com uma pessoa em relação a um contexto que é composto por diversos fatores internos e externos ou ambientais (Bartlett, 1993; Hamilton, 1940). Emergem, pese embora o enfoque central seja o indivíduo e o caso, três métodos próprios do

Serviço Social, o designado Serviço Social de Caso, de Grupo e Comunitário, “(...) ou seja, uma prática profissional organizada em torno de três formas distintas e separadas de abordagem ao real: o caso, o grupo e a comunidade. “Esta conceção tripartida do Serviço Social foi vigente até aos anos sessenta do século XX, momento em que começou a ser questionada e reequacionada à luz do que veio mais tarde a designar-se por método integrado. Nesta linha, entende-se que não deverá insistir-se numa delimitação estanque da prática profissional por níveis de intervenção, mas que o Assistente Social deverá ser capaz de equacionar as problemáticas que se lhe colocam em termos micro, meso e macro, não descurando também o âmbito das políticas sociais, da administração social e do planeamento e avaliação. A partir desta abordagem integradora é que se deveriam construir os modelos específicos de intervenção” (Amaro, 2009:31).

O Serviço Social em Portugal sofreu várias fases de transformação, decorrente do movimento de construção do Serviço Social no mundo, passando de um regime ditatorial/opressivo para um democrático, integrando princípios e valores democráticos relacionados com os direitos cívicos, políticos e sociais (Martins, 1999; Mouro, 2009).

Este longo percurso de evolução potenciou a definição e consolidação do Serviço Social enquanto área de saber, transitando por diversos contextos e épocas e vários paradigmas sociais, económicos, políticos e ideológicos. Integra as ciências sociais e humanas, sendo um dos seus grandes objetivos a intervenção social na comunidade/sociedade, tendo por base investigação científica, regendo-se por critérios e pela responsabilidade social (Andrade, 2001; Carvalho, 2010, 2011).

Atualmente guia-se pelos princípios dos direitos humanos, justiça social e equidade, sendo uma “(...) profissão que se centra na mudança social, resolvendo problemas que decorrem das relações sociais, intervindo na interação das pessoas com os seus ambientes (...)” (Gonçalves, 2019:106), pelo que o local se consolida, cada vez mais como um importante campo de atuação do Serviço Social sobretudo atendendo-se aos movimentos de reconceptualização dos modelos de bem-estar e às tendências para a territorialização das políticas sociais, o que ressalva a “(...) necessidade de se recuperarem fundamentos do Serviço Social com comunidades e o potencial do instrumental metodológico, alinhando-o com as teorias que viabilizam a medição contemporânea de tensões global-local (...)” (Gonçalves, 2019:106) e práticas 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, 2011:106).

Estamos perante uma renovada geração de políticas sociais que exige que os Assistentes Sociais se situem no campo do coletivo “(...) onde emerge e se revela pela primeira vez na experiência profissional, em confronto com o terreno e com as necessidades da população, a dimensão política (...)” (Amaro, 2011:102-103, cit. Negreiros, 1999), dimensão esta que diferencia o Serviço Social moderno³⁶ do clássico e que alimenta “(...) grandes redefinições da identidade, da missão e do projeto profissional (...)” (Gonçalves, 2019:119, com base em Iamanoto, 2003; Payne, 2002; Faleiro, 2004, 2014; Dominelli, 2004; Amaro, 2012) do Serviço Social pois “(...) a orientação neoliberal das políticas reforça a necessidade de se implementarem práticas alternativas, comunitárias, emancipatórias, de mediação política, integradas, autodeterminadas, reflexivas, e críticas pós estruturalistas, capazes de articular ciência e humanismo, associativismo, cooperação e novas organizações sociais de combate à velha e nova exclusão (...)” (Gonçalves, 2019:119, com base em Ferreira, 2011^a; Ferreira et. al., 2016; Amaro, 2012; Gonçalves, 2016^a e 2017; Fargion, 2006).

No quadro infra temos uma súmula do que distingue os paradigmas de prática da visão clássica e da missão moderna/alternativa do Serviço Social.

Quadro 4.1. Paradigmas de práticas

Categorias	<i>Visão Clássica</i>	<i>Visão Alternativa</i>
Finalidade	Coesão Social	Justiça Social
Objetivo	Regulação	Mudança
Objeto	Indivíduo	Estrutura
Papel	Adaptador	Emancipador
Assistente Social	Agente do bem tecnocrata	Agente de mudança messiânico
Abordagem metodológica	Tripartida: caso, grupo, comunidade	Integrada
Foco de intervenção	Orientação para a pessoa	Orientação política
Desempenho profissional	Neutralidade	Militantismo
Campo Paradigmático	Funcionalista/ interpretativista	Humanista/ estruturalista
Função	Assistencialismo	<i>Empowerment</i>
Resultado	Relações de dependência	Autodeterminação individual

Fonte: Amaro (2012:104)

³⁶ Serviço Social moderno apresenta narrativas críticas e pós-estruturalistas ao invés do Serviço Social clássico que se fundeu em práticas ortodoxas, por vezes classificadas como assistencialistas (Amaro, 2012).

Tende-se assim para a emergência de um Serviço Social direcionado para a implementação/concretização e elaboração de políticas sociais, com o desenvolvimento de programas/projetos de intervenção para promoção de empoderamento pessoal e social e capacitação (Carvalho, 2015), que não descarta o método de caso mas que valoriza uma intervenção integrada sendo a mesma um processo “(...) democrático de agir sobre a realidade concreta, atuar sobre o meio, as mentalidades e os comportamentos dos mais desfavorecidos (...)” Mouro (2006:173) havendo um reforço da relação indivíduo – contexto, da relação imersão – intervenção e da dimensão coletiva dos problemas. Amaro (2012); Gonçalves (2019; 2017).

Sendo relevante precisar que se entende que “(...) políticas sociais são espaços de trabalho do Assistente social, espaços contraditórios, de disputa de interesses e de poder (...)” (Pereira, 2011:186), espaços que têm sofrido alterações decorrente das mudanças sociais, políticas e económicas sentidas nos últimos anos, mas em especial desde a crise económica da última década e que exigem uma abordagem assente em princípios de justiça social, autodeterminação, dignidade humana, participação e cidadania.

Princípios estes que estão centrados na pessoa e orientados para a promoção do Bem-Estar e que constituem os princípios basilares do Serviço Social, reforçando que “(...) uma das discussões teóricas mais interessantes para o Serviço Social é a que opõe estrutura e ação. De outra forma, é o debate sobre até que ponto os indivíduos são determinados pela estrutura e pela própria dinâmica da vida social ou se o indivíduo tem capacidade de autodeterminação e, ele próprio, constrói e modifica as estruturas em que se insere” (Amaro, 2008:68).

Esta segunda premissa, de que “(...) a ação não é um ímpeto determinado pela estrutura, mas um movimento pleno de intencionalidade e de sentidos por parte do indivíduo (...)” (Amaro, 2008:68) é aspeto fundamental quando se debate a passagem do normativo ao relacional, na qual “(...) a responsabilidade individual tornou-se, assim, social (...)” (Albuquerque, 2016:8).

Muda-se o paradigma de intervenção das políticas sociais, que passam de assistencialistas, como estratégia para assegurar direitos sociais universais focados no combate às desigualdades sociais, para uma lógica de políticas sociais promotoras da inserção dos indivíduos sendo fundamental se analisar as “(...) mediações que se estabelecem entre o Serviço Social, enquanto profissão que atua sobre as expressões da questão social e as políticas sociais, e as contradições presentes na intervenção do Estado na execução das políticas sociais públicas e, da mesma

forma, o aspeto conflituante que transversaliza a prática profissional dos Assistentes sociais” (Silva e Tenório, 2017:68).

Assim, ao se analisar o poder de decisão do Serviço Social na territorialização das políticas sociais, atendemos à reconfiguração de um modelo de Bem-Estar sediado no Estado para um modelo de Bem-Estar mais focado na sociedade.

O território torna-se social por excelência, no qual se criam oportunidades para que a pessoa construa o seu mundo, seja agente ativo do seu processo de integração social, sendo valorizadas as iniciativas dos cidadãos.

4.1.1. Serviço Social Comunitário: atualidade e intencionalidade

A intervenção comunitária foi designada como uma das áreas de atuação do Serviço Social, que no decurso da sua evolução como área do saber reconceptualizou-se com uma visão holística da intervenção.

A intervenção comunitária tem expressão logo desde os indícios da profissão, com o contributo das fundadoras do Serviço Social como Mary Richmond que defendia que as características das dificuldades sentidas pelo indivíduo no contexto eram relevantes, assim como trabalhar esse contexto desenvolvendo uma relação de proximidade (Richmond, 1950).

Também Jane Addams sustentava a criação de respostas sociais que promovessem a integração, a cidadania, a igualdade, a justiça social, a assimilação, a socialização e a capacitação através da educação e da filantropia, defendendo o papel do interacionismo e do interpretativismo conseguido através da imersão na comunidade, na participação social e no ativismo etnográfico.

Anote-se que “Jane Addams [1882-1935], socióloga, reformadora social e assistente social, destacou-se pela implantação do trabalho comunitário e a Hull – House constituiu-se como uma referência para o Serviço Social com comunidades. (Gonçalves, 2019:134 com base em Howe, 2009; Weber, 2011)

A intervenção na comunidade não se limitava à formação das classes mais pobres e à partilha de conhecimentos e perspetivas pela elite social que aí desenvolvia a intervenção comunitária, ao encorajar as pessoas a adquirir “(...) o controlo da sua própria existência e a desenvolverem o seu próprio percurso (...)” (Branco, 2010; Weber, 2011:37), antecipava princípios de “(...) empowerment, participação, ação coletiva, que viriam a ser amplamente reivindicados nas perspetivas críticas pós estruturalistas do Serviço Social comunitário contemporâneo (...)” (Gonçalves, 2019:135).

“Logo a partir dos anos sessenta do século XX era possível identificar, em coexistência com a hegemónica visão clássica do Serviço Social, práticas alternativas, centradas numa intervenção territorial de cariz comunitário, na linha da promoção e desenvolvimento social, inclusivamente promovidas pela própria intervenção católica. Mais concretamente, assiste-se “(...) à integração das ciências sociais na formação de Serviço Social e, no quadro de uma política desenvolvimentista e de abertura política da “Primavera Marcelista (...)”, à instauração de novas políticas e organizações sociais no âmbito do grande sector da Assistência do aparelho de Estado, onde surge (meteoricamente) um novo campo de ação social coletiva, com objetivos outros, de natureza promocional. Estas mudanças vão suscitar em algumas práticas institucionais (públicas e privadas) o início e desenvolvimento de uma diversidade de experiências e projetos de «trabalho social» comunitário, onde aparecem, ativamente envolvidos, profissionais de Serviço Social, sendo embora segmentos minoritários da profissão. Estes projetos comunitários vão possibilitar outras formas e técnicas de ação no terreno e o surgimento e necessidade de compreensão de outras dimensões que ultrapassam o domínio da relação interpessoal ou grupal (a nível dos métodos de Serviço Social), para se situarem no campo do coletivo, onde emerge e se revela pela primeira vez na experiência profissional, em confronto com o terreno e com as necessidades das populações, a dimensão política” (Negreiros, 1999:33 em Amaro, 2009:32).

Esta intervenção territorial, na década de 60 e 70, direcionada para o desenvolvimento comunitário teve no projeto da Benedita³⁷ um bom exemplo do potencial da intervenção comunitária. Portugal acompanhou nesta altura as tendências europeias, impulsionadas por financiamentos europeus que promoviam o desenvolvimento comunitário, sendo o Serviço Social um ator nestes processos de desenvolvimento.

Carmo (1999:76) entende que “(...) o Serviço Social de comunidades é uma estratégia macrosocial do Serviço Social, com os objetivos de ajudar uma dada população a tomar consciência das suas necessidades e recursos; a assumir uma posição crítica sobre a realidade e a organizar dinamicamente os seus recursos para responder às suas necessidades (...)”, acrescenta que “(...) neste processo o profissional de Serviço Social deve assumir-se como recurso do sistema cliente e não como substituto dele, ajudando-o a responder a situações de

³⁷ O Desenvolvimento Comunitário da Vila de Benedita iniciou-se em 1962 e acarretou modificações económicas, sociais, educativas e culturais. Mais informações Bernardino, A. (2013). Projeto de desenvolvimento Comunitário da Vila de Benedita entre 1962 e 1964, dissertação de mestrado disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.8/1816>; Silva (1964:503-504); Silva (1965:215-248); Coutinho (1999:74-77).

carência, dinamizando processos que criem condições para o desenvolvimento de sistemas de liderança eficazes e participados, para a coesão da comunidade e para a integração desta no ambiente que a rodeia (...)”, finalizando que tal “(...) exige um conjunto de conhecimentos, técnicas e atitudes específicas”.

A evolução do Serviço Social, como área de saber e de intervenção profissional, tem potenciado que os assistentes sociais, “(...) têm sido decisivos em processos de enfrentamento de problemáticas comuns a outras regiões do país, como a endêmica pobreza ou uma diversidade de situações – problema associadas ao envelhecimento, mas também a algumas particularidades” (Fernandes et al, 2021:27).

“Acresce dizer, que muitas das vezes, tem sido esses assistentes sociais a estar na linha de frente de abordagens inovadoras do ponto de vista da tipologia das respostas encontradas a algumas problemáticas e necessidades sociais, assim como dos respetivos suportes organizativos, com a constituição de uma nova geração de Instituições particulares de Solidariedade Social ou de outras tipologias de entidades, como Associações de Desenvolvimento Local, e/ou criação de projetos que casam o social, com a agropecuária, o turismo, ou outros domínios da atividades económica.

Estas experiências, constituem-se hoje como processos de desenvolvimento local, entendendo o conceito enquanto processo de favorecimento múltiplo das populações, onde o social é muitas das vezes o motor que impulsiona a microeconomia de territórios historicamente perdidos” (Fernandes et al, 2021:27).

Esta visão e alinhamento para a intervenção decorre da visão de que o Serviço Social tem um papel a desempenhar na gestão do risco dos territórios e suas populações, exigindo que os estabelecimentos de ensino ajustem a sua oferta formativa às necessidades e desafios das sociedades atuais, potenciando que a geração atual e futura de assistentes sociais deem continuidade à sua formação inicial e alimentem um “(...) processo que leve ao questionamento, e aprofundamento, teórico e operativo, que embora nem sempre de uma forma consistente, tem permitido ao Serviço Social reencontrar-se com práticas, que de algum modo terão perdido o fulgor de outros tempos, e que se concretizavam no seio de intervenções de natureza comunitária.” (Fernandes et al, 2021:28 com base em Bento e Fernandes, 2020:44).

O assistente social deve assim ser “(...) chamado a atuar na prevenção e minimização dos riscos, na preparação, planeamento, organização e acompanhamento de situações emergenciais, mas a participação dos assistentes sociais pode e deve transcrever a mera execução das políticas públicas e participar de forma efetiva na definição dessas mesmas políticas, reforçando e

garantindo por essa via, o acesso a direitos e o respeito pela decisão dos potenciais beneficiários.” (Fernandes et al, 2021:29).

Esta visão, alinhada com a tendência para a territorialização das políticas sociais, vem “(...) abrir ao Serviço Social novas possibilidades de reafirmar a metodologia comunitária, (...)” numa “(...) abordagem que enfatiza a necessidade de estudo e análise das necessidades e interesses detetados pela cidadania e que combina racionalidade científica e popular” (Fernandes et al, 2021:32 com base em Pastor, 2015:3).

Importa assim que o Serviço Social, “(...) quer por meio da formação dos seus profissionais, ampliando/reforçando nos seus planos de estudo a temática da vulnerabilidade e gestão do risco, quer pela atuação dos mesmos, pode reforçar os seus níveis de participação na gestão dos riscos sociais de forma propositiva, crítica e sustentada nos eixos teórico metodológico, ético-político e técnico-operativo (...)” (Fernandes et al, 2021:29), ressaltando-se neste processo o compromisso da relação humana na prática profissional, sólidas competências ao nível das designadas *soft skills*, de cooperação e gestão de redes pois a mudança sociais exigem atualização, inovação e vanguardismo.

4.2. O compromisso da relação humana na prática profissional: A pertinência e atualidade do modelo Relacional/ Participativo e do Empoderamento social

Constata-se um forte incentivo nos governos democráticos para a implementação e geração de práticas participativas, as quais podem ser utilizadas em diversos níveis e processos (Burinskiene and Rudzkiene, 2009) (Zinovyeva et al., 2016) (Amaro, 2012) (Gonçalves, 2011, 2018), (Madelino, Mozzicafreddo e Matos, 2015), (Capucha, 2018), (Carolo, 2015), (Faleiro, 2009) especificamente na tendência para a descentralização, com uma expressão territorializada, das políticas sociais.

É defendido, por um lado, que os comportamentos individuais e/ou coletivos no território revelam o padrão e o nível de inclusão que geram, promovendo a redução das tensões políticas, assim como incrementam sinergias no âmbito económico e social (Zinovyeva et al., 2016). Por outro lado, é argumentado que “(...) nada pode ser feito sem o aumento da consciência individual e global, o que implica o envolvimento de todas as pessoas. Pois, sem o compromisso e o envolvimento individual, nada pode mudar!” (Di Castri, 2000:122).

Acresce que a gestão do território é um fenómeno complexo, visto que é multidimensional (múltiplos fatores e atores), multitemporal (presente e futuro) e multiescalar (influências internas e externas). Estas dimensões ajudam a compreender os possíveis níveis de alianças e

graus de colaboração que se estabelecem, assim como os conflitos que são gerados entre os *stakeholders* envolvidos (Berkes, 2009).

No modelo relacional, na qual as pessoas são o centro dos processos de transformação social, a participação e democratização das políticas sociais podem ser a chave para se ultrapassar a crise das estruturas tradicionais de representação da democracia.

Esta premissa relacional assenta numa complexidade das relações e na mobilização para o “bem comum”, podendo ser correlacionada com a teoria do desenvolvimento endógeno de Sen (2000).

A aposta, cada vez mais crescente, em mecanismos de democracia direta vem alimentar a construção de um modelo de estado Relacional/Participativo, que se resume, segundo os contributos de Saenz, Pastor e Tamez (2016) no quadro que infra apresentamos:

Quadro 4.2. Modelos de administração ou gestão dos assuntos públicos

Dimensão	Modelo relacional/ Participativo
Política	Estado descentralizado; apropriação de serviços; democracia participativa (reflexiva)
Gestão	Partilhada (cogestão)
Qualidade	Como um processo
Participação	Para cooperar, dialogar, partilhar (decisões e ações)
Instrumentos de participação	Planos abrangentes de desenvolvimento da comunidade; oficinas projetivas; orçamentos participativos.
Cultura	Multiculturalismo; interculturalismo, nova cultura do que é público.

Fonte: Saenz, Pastor, Tamez (2016:80)

Este modelo toma especial relevância atendendo-se à relação entre as mudanças societárias e a reconfiguração do modelo de estado de bem-estar, sobretudo no que concerne às tendências para a territorialização das políticas sociais, sendo fundamental atender ao facto de que “(...) cada vez mais no seu trabalho, os assistentes sociais se encontram perante pessoas que apresentam problemas sérios de vinculação à sociedade, que apresentam relações de anomia no sentido em que não são capazes de desenvolver relações positivas com a sociedade” (Branco e Amaro, 2011:664).

Importa assim não somente promover a participação, mas, acima de tudo, fazê-la com respeito pelos princípios de justiça social e dignidade humana, pelo que emerge a questão sobre

o que que nós, assistentes sociais, podemos fazer para agilizar esta participação dos indivíduos/pessoas na construção do modelo de Bem-Estar.

Mostra-se fundamental atender às várias dimensões/domínios de saber que o assistente social deve abarcar “(...) o assistente social tem de ter o domínio macro, ou seja, o conhecimento da sociedade global, compreendendo as mudanças estruturais e conjunturais sofridas na sociedade contemporânea ao nível do aumento da desigualdades sociais, do desemprego, insegurança, redução dos direitos sociais, fragilidade do estado social e a emergência da ressurreição de um velho paradigma e que tem vindo a transformar (de novo) o cidadão em consumidor das prestações sociais, retirando-lhe a dimensão de produtor do seu próprio Bem-Estar social. Tem de ter o domínio meso, i.e., o conhecimento da organização social atual do Estado e da sociedade civil, a compreensão dos referenciais de política económica resultante de uma corrente neoliberal com impactos significativos na redução do Estado Social e em consequência no enfraquecimento das políticas sociais e da proteção social. E tem de ter ainda um terceiro domínio, micro, que passa pelo conhecimento da realidade social, do contexto sociocultural e familiar e das condições de vida da pessoa” (Ferreira, 2014:330).

O assistente social deve assim ter uma intervenção profissional sustentada no conhecimento/saber (como procedimentos teóricos e metodológicos de base) e “(...) em princípios ético-deontológicos, reconhecendo o sujeito como parceiro na ação (sujeito/cidadão) (...)” (Ferreira, 2014:332), o que se torna essencial para dar resposta a modelos sociais que se fundam na participação da pessoa.

A intervenção do Serviço Social foca-se no cidadão, na sua promoção e capacitação, desvinculando-se do papel de um técnico facilitador do acesso a recursos para premissas de intervenção baseadas na defesa dos direitos humanos, busca da autonomia e participação sociais, onde a dimensão das redes tem particular importância, assim como ganha renovado enfoque a dimensão política da profissão.

Esta abertura de possibilidade de atuação a outros agentes, entre os quais os cidadãos, “procura uma maior eficiência social assente numa gestão relacional, na qual os cidadãos são coresponsabilizados pelo seu Bem-Estar social” (Saenz, Pastor, Tamez, 2016:85).

Pena (2012:111), com base em (Wilson, 2008) entende que “a prática baseada na relação tem o seu enfoque na relação profissional como o meio através do qual o profissional pode envolver-se e intervir na complexidade do mundo interno e externo do indivíduo, enquanto sujeito da intervenção”.

A prática baseada na relação implica assim uma visão holística da pessoa, um olhar sobre que está visível e o que não o é, e a percepção de que as relações são compostas por todas estas dimensões (Ruch, 2010).

São elementos da intervenção da prática baseada na relação, a teoria, as competências, os valores sendo esta uma tríade que tem no centro o sujeito da ação (com base em Pena, 2012 e em Hennessey, 2011).

A teoria da vinculação foi desenvolvida por John Bowlby, estando ligada à psicanálise e à etologia. Bowlby (1969/1990) definiu vinculação como um comportamento instintivo que serve o propósito de garantir a sobrevivência do indivíduo. A sua ligação à prática do Serviço Social foi analisada por Pena (2012)³⁸ no âmbito da sua investigação doutoral, tendo concluído que “O Serviço Social foi das primeiras disciplinas a cruzar a dimensão pessoal e social e é através das perspetivas sistémicas que os comportamentos individuais são compreendidos com referência a um contexto de relações interpessoais. É na prática do Serviço Social que há uma aplicação de como o contexto mais vasto molda as relações pessoais e a subjetividade, sem esquecer que das abordagens psicanalíticas se retém a compreensão de como as relações foram interiorizados e moldados os comportamentos. A prática baseada na relação defende que a relação deve transmitir segurança aos utilizadores dos serviços para explorar os seus sentimentos, que mesmo inconscientemente estavam a afetar o seu comportamento e as suas relações. (Howe, 2008). A relação com o assistente social é a força através da qual o utilizador do serviço se sente seguro, aceite e compreendido de modo a atingir, com confiança, os seus objetivos” Pena (2012:116).

Estas premissas alimentam o que se tem vindo a designar de intervenção centrada na pessoa (Payne, 2002 e Howe, 2009), sendo a mesmo sujeito ativo na promoção da sua integração social.

Acresce a “(...) importância da análise dos multiatores que intervêm na sua implementação e que são determinantes para o sucesso ou insucesso deste processo (...)” (Cardim et al, 2011:524), e os princípios éticos inerentes Ventura (2015, com base em Pisarello, 2006) para a consagração de um efetivo sistema de difusão da capacidade de atuação em matéria de direitos sociais.

Por fim, mas não por último, importa atender ao conceito de governação integrada, como “(...) um projeto de mobilização da sociedade portuguesa para uma nova abordagem aos

³⁸ Para mais informações consultar <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/6348/3/textofinal.pdf>

problemas sociais complexos, através de um modelo de governação integrada, de matriz colaborativa, transversal, que envolva Estado e sociedade civil” (Marques, 2014:5).

A premissa base é a continua complexidade dos problemas sociais, que são desafiantes e não se ultrapassam com respostas sociais condicionadas pela visão burocrática das organizações (rígidas e hierárquicas), nem com a fragmentação da gestão pública, exigindo inovação, cooperação, flexibilidade, rapidez e descentralização que se vão conjugar naquilo que Marques (2014) considera como a ascensão da “governação em rede”.

Emerge assim a Governação Integrada – GovInt – como “(...) uma estratégia política que procura coordenar o desenvolvimento e a implementação de políticas, transversalmente a departamentos e agências, especialmente para abordar problemas sociais complexos como exclusão e pobreza, de uma forma integrada (...). É uma estratégia que procura juntar não só os departamentos governamentais, mas também um conjunto de instituições privadas e de voluntariado, trabalhando transversalmente, tendo em vista um objetivo comum” (Marques, 2014:7 com base em Bogdanor, 2005).

A governação integrada resulta assim da partilha de informação, à cooperação e à colaboração o que implica a necessidade de ser trabalhada uma nova cultura organizacional, que não bloqueie mas sim promova a governação integrada na base da importância de saber escolher as prioridades, pois não é possível GovInt em tudo, a todo o tempo, o que exige líderes e mediadores, participação e apropriação, reforçando-se a relevância dos conceitos de participação e emancipação social, que exigem uma prática reflexiva do Serviço Social, uma prática fundamentada no reforço da “(...) complementaridade de uma perspetiva universal com a especificidade de uma situação concreta (...)” (Pena, 2012:119) mas sobretudo uma prática baseada na ética do cuidado, que “(...) valoriza as emoções e a capacidade relacional que permitem a compreensão do que é melhor (...)” (Held, 2006 citado por Hennessey, 2011:115 em Pena, 2012:119).

4.3. O enfoque na participação e empoderamento social

Importa atender que “A participação manifesta-se por uma relação dinâmica e tensional que se constrói entre sujeitos, individuais (pares e grupos) ou coletivos (comunidades e organizações). Este é também espaço de relação entre o Estado, sociedade e mercado, vivenciando a partir de um contexto institucional, onde se entrelaçam as dimensões do sistema político e da estrutura organizacional com os diversos papéis dos atores sociais. A participação é assim, por nós entendida como uma relação construída na ação” (Vieira, 2017:128).

Nesta investigação a participação assume-se como um lugar conceptual que nos permite refletir sobre as relações sociais entre Estado, Mercado, Sociedade, Comunidade e Cidadão, entendendo-se “(...) a participação como relação de interconhecimento e interação dos sujeitos, em determinado território, tendo em vista a concretização de objetivos comuns, orientados para o desenvolvimento pessoal e coletivo, entendidos quer como realização individual dos sujeitos de ação, quer como afetação de recursos para produção do bem estar individual e coletivo” (Vieira, 2017:133).

Vieira (2017), salienta os diferentes significados que a participação pode ter, concretamente como exercício de um direito, como princípio ético e comunicacional, como prática relacional e interventiva, como processo de produção de conhecimento na ação, como exercício do poder, como prática pedagógica e como relação de ajuda e cuidado sendo que no âmbito da presente investigação consideramos que a conjugação destes diferentes significados alimenta a visão de que “ (...) a participação de todos converte-se no melhor vetor de mudança, de transformações sociais. (...)” (Quintas e Sánchez, 1999:15).

“A participação torna-se o lugar de reafirmar a identidade do sujeito, usar as suas capacidades para efetuar escolhas e treinar competências em colaboração com outros, sempre que possível. A relação cooperativa torna-se o lugar dialógico de construção da reciprocidade e da solidariedade, para a reivindicação dos direitos e o exercício da cidadania” (Vieira, 2017:147).

Associado ao conceito de participar temos o *empowerment* ou empoderamento, em português, que se “(...) refere à capacidade de cada pessoa para decidir sobre si própria e sobre os seus destinos (...)” (Vieira, 2017:129).

“O *Empowerment* aparece-nos como valor, princípio político e técnico/metodológico e como instrumento do trabalho social. Encontramos o empoderamento como princípio das políticas sociais. É definido como um processo de reconhecimento, criação e utilização de recursos e de instrumentos pelos indivíduos, grupos e comunidades, em si mesmos e no meio envolvente, que se traduz num acréscimo de poder - psicológico, sociocultural, político e económico - que permite a estes sujeitos aumentar a eficácia do exercício da sua cidadania.” (Pinto 1998:252). “Um processo intencional contínuo centrado na comunidade local, envolvendo respeito mútuo, reflexão crítica, ética de cuidados e participação grupal, processo pelo qual pessoas a quem falta uma parte igual de recursos valorizados ganha um acesso acrescido e maior controlo sobre esses recursos” (citado em Perkins, Zimmerman 1995:570). Em menos palavras, uma outra definição, a de Atkinson (1999), para quem o *empowerment* é

entendido como transformação das relações de poder e dominação subjacentes à produção da desigualdade e desvantagem social” (Pinto, 2009:401-402).

O empoderamento está “(...) associado à participação: a possibilidade de que todas as pessoas, mesmo pobres e marginalizadas, sejam ouvidas e possam participar de forma significativa dos debates que afetam as suas vidas” (PNUD, 2010:115).

“O empoderamento dos sujeitos – a afirmação da sua agência política – como elemento de mudança e transformação dos elementos que, por sua vez, definem a condição de cidadania – sujeito, espaço, expressões e práticas de cidadania. Assim, o empoderamento dos sujeitos não pode apenas ser compreendido como resultado da sua inclusão na condição vigente de cidadania. Pelo contrário, a afirmação política dos sujeitos desafia e/ou transforma os limites de inclusão/exclusão e, neste sentido, o empoderamento é indispensável para um entendimento de cidadania em que a dimensão política é resgatada. Ou seja, o empoderamento dos sujeitos não ocorre apenas através dos direitos associados à cidadania e à capacidade dos indivíduos de exercer e usufruir desses direitos: o empoderamento resulta de práticas que procuram (re)definir e (re)articular a condição de cidadania” (Borges e Maschietto, 2014:77).

O conceito de empoderamento surge ligado ao trabalho comunitário e ao desenvolvimento comunitário, tendo também ligação com o Serviço Social, enquanto estratégia para a prevenção e intervenção para a mudança (Vieira, 2017:129 com base em Eriksson, 2003).

Esta proeminência dada ao local através da promoção do empoderamento e de apropriação local nas reformas desenhadas internacionalmente visa afetar a relação Estado-sociedade e, fundamentalmente, a forma como os atores internacionais (não) podem/devem interferir nesta mesma relação, para que exista uma legitimidade local capaz de garantir a sustentabilidade das reformas promovidas (Borges e Maschietto, 2014: 70 com base em Ban Ki-Moon, 2009; OECD, 2010; PNUD, 2012).

Esta abordagem, progressiva e sustentável, tem por base que quando os indivíduos perceberem que o que fazem e o que acontece na comunidade tem impacto nas suas vidas, estão mais predispostos para participar, havendo a valorização do seu posicionamento como agentes ativos no desenvolvimento de políticas sociais em prol da sua integração social e do desenvolvimento dos territórios onde se inserem.

Vieira (2017, seguindo Mayer, 2001), elucida que o *empowerment*, ou empoderamento, refere-se ao processo pelo qual as pessoas, os grupos e as comunidades, adquirem a capacidade de exercer um poder real, o que implica ser capaz de escolher, ter os meios para tomar uma decisão e estar em condições para agir deste modo. Segundo este autor, antes de termos capacidade coletiva para exercer o poder de decisão, temos de tê-la a nível individual e este

processo implica trabalhar, simultaneamente, quatro componentes essenciais: a participação, a competência técnica, a autoestima e a consciência crítica. Estes processos levam “as pessoas a serem “donas de si próprias”, responsabilizando-se por criar laços com os outros e conduzir a sua vida na sua relação com o ambiente que as rodeia” (Vieira, 2017:130).

Esta capacitação das pessoas, poderá ter também impacto, quer direto como indireto, na sociedade civil, não somente decorrente do facto de indivíduos mais capacitados poderão ser mais participativos na vida associativa, mas acima de tudo na sua ligação e envolvimento na promoção da democracia, com especial enfoque na designada democracia participativa (mais permeável à ação dos indivíduos) e isto acontece “(...) ao reforçar a capacidade de expressão das camadas populares e das classes médias, através de um processo que impulse a igualdade política e a eliminação das várias formas de exploração e dominação” (Fernandes, 2014:29).

4.4. A indissociabilidade do Serviço Social às Políticas Sociais, com reforçado enfoque na intervenção comunitária

A análise das dinâmicas de territorialização das políticas públicas no geral e das sociais no particular induzem à reflexão sobre a pertinência e necessidade de se recolocar o assistente social enquanto ator de políticas, concretamente das que corporizem as dinâmicas de territorialização das políticas públicas, num ambiente de coordenação e cooperação, nos termos de um ideário de uma “(...) constelação multi-institucional, participativa e multinível de garantia dos direitos civis, políticos e sociais” Ventura (2015, com base em Pisarello, 2006).

“A profissão Serviço Social é forjada sob as marcas da contradição entre o seu contributo para a reprodução do capital, através do Estado (principalmente via os sistemas de proteção social) e das demandas e lutas da classe trabalhadora por direitos, em suas diversas frações, na passagem do capitalismo concorrencial ao capitalismo monopolista, sob as particularidades determinadas pelas formações sócio – históricas das sociedades” (Maciel e Martins, 2021:39).

Importa assim atender à “(...) relação orgânica que se estabelece entre o Serviço Social e as políticas sociais (...)” (Silva e Tenório, 2017:70) pois a “(...) mutação e reconfiguração societal tem conduzido a mudanças nucleares nas concepções de solidariedade, cidadania e direitos sociais” (Branco e Amaro, 2011:660).

Seguimos Montano (2007:39) que identifica as políticas sociais como instrumentos de legitimação e consolidação hegemónica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora. Lugares de intervenção do assistente social, onde devem ser articuladas e contempladas as dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico operativa em prol de uma intervenção da e na realidade social.

A tendência para a territorialização das políticas sociais exige o reconhecimento de que estamos perante renovadas dinâmicas sociais, que impõem debate e ponderação no sentido de “(...) reflexões mais amplas sobre necessidades, direitos e universalização de políticas, superando as políticas sociais que se limitam a prestar auxílio aos mais necessitados, perpetuando uma proteção seletiva que continua associada à proteção de situações de privação e aflição (Castel, 2005), e não no exercício do direito à participação, ignorando o potencial de desenvolvimento humano dos indivíduos (...)” (Fernandes et al, 2021:30) exige uma convergência, necessária e possível, entre o Serviço Social e as políticas sociais pois as “(...) possibilidades de contribuição do Serviço Social na gestão de riscos e das suas consequências, vai muito além do trabalho meramente emergencial” (Fernandes et al, 2021:29).

Importa assim atender ao facto de que a “(...) presente geração de políticas sociais, em particular a sua dimensão territorializada, veio abrir ao Serviço Social novas possibilidades” (Fernandes et al, 2021:31), especificamente “(...) contribuindo para a transformação das instituições sociais, económicas e políticas, nesta nova era (...)” (Fernandes et al, 2021:35).

Procura-se, nesta base crítica reflexiva, indagar o papel do assistente social como agente relevante na conceção de políticas ao nível comunitário, contribuindo para uma governança multinível, intersectorial e colaborativa, baseada nas redes e de carater *bottom-up* que potencie a reinvenção da democracia, reforçando o papel fundamental da democracia colaborativa e participativa como complemento da democracia representativa. Papel este contemplado no desenvolvimento da Agenda Global para o Trabalho Social e Desenvolvimento Social que tem por objetivo fortalecer no mercado internacional o perfil do trabalho social e permitir que os assistentes sociais façam contribuições mais forte para o desenvolvimento de políticas (IFSW, 2019).

Emergem assim indagações como: que papel tem os assistentes sociais neste processo de reconfiguração das políticas sociais? Que contributos pode dar o Serviço Social para a construção/reconstrução das políticas sociais? Poderá ter uma participação efetiva no desenho e na conceção de políticas sociais? Que estratégias de rede, de coligação de *logging* promove o Serviço Social? E que relação tem o mesmo com as novas teorias das políticas públicas? Será o Serviço Social um ator privilegiado atendendo ao seu conhecimento profundo dos fenómenos sociais? Qual a análise e reflexão que o Serviço Social faz do processo de reconfiguração do modelo de Bem-Estar e como se posiciona? Que papel cabe ao Serviço Social como ator no processo de construção de Políticas Sociais?

CAPÍTULO 5

Estratégia metodológica

A pesquisa é um processo exigente, de auto crescimento, que requer uma contínua reflexão crítica construtiva sobre o campo de estudo, num processo de apropriação e aprofundamento do conhecimento, isento de juízos de valor.

“Duas questões muito simples ocorrem ao nosso espírito quando se fala de investigação científica. A primeira é «Qual é o meu problema?» e a segunda é «Que devo fazer?». Com estas duas questões tão simples, temos a síntese do que constitui o processo de investigação em qualquer área científica.” (Coutinho, 2020:5) impondo-se outras tantas perguntas como “procurar o quê? Com que objetivos? Procurar como? E, também, procurar para quê?” (Coutinho, 2020:6).

Pretende-se compreender, explicar e prever o fenómeno em estudo, através das hipóteses formuladas, testá-las, retirando-se as conclusões. Para tal, epistemologicamente, recorrer-se-á às teorias, modelos e às observações, sendo que a independência entre estes posicionamentos confirmará ou contrariará a teoria de partida para explicar o fenómeno.

Salienta-se a independência traduzida no distanciamento de quem observa a realidade a ser estudada.

Por fim, enquadra-se as questões de ética: o consentimento informado, a confidencialidade dos dados.

5.1. Metodologia de Investigação

A presente investigação, em ciências sociais, pretende aferir posicionamentos e perceções que contribuem para responder à questão de partida, tendo-se considerado mais pertinente e enriquecedor optar por métodos mistos, agregando metodologias qualitativas, que melhor se adaptam à exploração de dimensões de forte subjetividade, com metodologias quantitativas, que têm enfoque na obtenção de informação de carácter objetivo, sendo a sua análise efetivada através do recurso a métodos estatísticos.

A metodologia foi estruturada seguindo as recomendações propostas por Yin (1998, 2008) e Eisenhardt (1991). Na escolha da opção metodológica destacamos seguidamente algumas abordagens que importa considerar.

Brannen (1992:16) que enuncia os privilégios dos métodos mistos, ao argumentar que “(...) the multi-method approach demands that the researcher specifies, as precisely as possible, the particular aims of each method, the nature of the data that is expected to result, and how the data relate to theory”. Complementa esta visão da mais valia de articulação metodológica com “(...) with multiple methods the researcher has to confront the tensions between different theoretical perspectives while at the same time considering the relationship between the data set produced by the different methods” (Brannen, 1992:33).

Creswell (2014:2) define métodos mistos como sendo “(...) an approach to research in the social, behavioural, and health sciences in which the investigator gathers both quantitative (closed – ended) and qualitative (open-ended) data, integrates the two, and then draws interpretations based on the combined strengths of both sets of data to understand research problems. A core assumption of this approach is that when an investigator combines statistical trends (quantitative data) with stories and personal experiences (qualitative data), this collective strength provides a better understanding of the research problem than either form of data alone”.

Minayo (2001) considera que “não existe um "continuum" entre "qualitativo-quantitativo", em que o primeiro termo seria o lugar da "intuição", da "exploração" e do "subjetivismo"; e o segundo representaria o espaço do científico, porque traduzido "objetivamente" e em "dados matemáticos". A diferença entre qualitativo-quantitativo é de natureza. Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem dos fenômenos apenas a região "visível, ecológica, morfológica e concreta", a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas. O conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois, a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia” (Minayo, 2001:22).

Esta escolha por métodos mistos permite-nos ir da análise ao nível macro, as tendências de territorialização das políticas sociais, ao nível micro, o papel de decisão do Serviço Social, incorporando-se “(...) múltiplas abordagens em todas as fases de um estudo, transformando os seus resultados e a sua análise numa outra abordagem” (Tashakkori e Teddlie apud Flick, 2009:32).

Desencadeia-se assim o ciclo da pesquisa, ao se definir a *pergunta de partida* “*Como influência a prática do Serviço Social as dinâmicas de territorialização das políticas sociais?*” e a partir da mesma os objetivos e questões de investigação, com amostras específicas e técnicas de recolhas de dados próprias. Seguimos para a fase exploratória da pesquisa, na qual “(...) nos interrogamos preliminarmente sobre o objeto, os pressupostos, as teorias pertinentes, a

metodologia apropriada e as questões operacionais para levar a cabo o trabalho de campo (...)", momento "(...) relacional e prático de fundamental importância exploratória, de confirmação ou refutação de hipóteses e construção de teorias" Minayo, (2001:26).

Procura-se assim dar resposta ao *objetivo geral* da presente investigação: *sistematizar e interpretar o papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais*, procurando-se, seguindo Vilelas (2009), promover o conhecimento sobre um fenómeno ou uma realidade social, abrindo-se pistas para perspectivas de investigação futura.

Para tal temos uma natureza indutiva, que parte do particular para o geral, apresentando generalizações e uma natureza dedutiva, que se centra no geral e da mesma parte para o específico através do confronto do referencial teórico com a realidade particular, sendo abordagens distintas, mas complementares, que contribuem para a melhor compreensão, teórica e empírica, do objeto de estudo (Hill e Hill, 2000; Babbie, 2012).

Fundamenta-se esta escolha no facto do Serviço Social relacionar as pessoas com as estruturas sociais para responder ao desafio da vida e à melhoria do Bem-Estar social, entendendo-se que no âmbito da presente investigação o Serviço Social leva avante estes seus desígnios tendo por base o paradigma crítico social, pois integra uma dimensão histórica da realidade e está comprometido com a ação transformadora da sociedade.

A reflexão e a participação são assim eixos estruturantes da ação, assente na premissa de que as práticas são refletidas, num processo contínuo de busca de compreensão sobre os fenómenos sociais e na procura de construção de uma teoria de e na ação, sendo esta a base da construção da teoria do Serviço Social.

Assume-se assim que "(...) as realidades são instáveis, complexas e desordenadas e propõe-se, como corolário, uma prática que seja anti-utópica e anti-dogmática (Healy, 2001:175 em Amaro, 2008:73), focando-se a pertinência da Teoria Crítica do Serviço Social e da Teoria de Correlação de Forças que tem na sua base o foco de que existem na sociedade forças em conflito e que "(...) o profissional deve assumir-se como mediador dessa conflitualidade, mas, ao contrário do que era decalcado da racionalidade instrumental moderna, nessa mediação o Assistente Social não se posiciona como um agente neutro, mas como alguém que está ao lado da defesa dos interesses dos mais vulneráveis e despojados e que prossegue um ideal de equidade e de justiça social. O Assistente Social sublinha, assim, o seu papel de protagonista político na ação/reflexão sobre a sociedade" (Amaro, 2008:73).

A Teoria Social Crítica tem enfoque na realidade, a ação ligada à reflexão, a sociedade como totalidade e dá relevância à comunicação

Quadro 5.1. Súmula das principais características da Teoria Crítica

Enfoque na realidade	• Relação dialética entre pensamento e realidade, na qual os acontecimentos se produzem e experienciam; (Fay, 1987 in Healy., 2001 in Rocha et al., 2013:83 e Hegel, 1910 in Rocha et al., 2013:83); • Não reduz a realidade ao que existe. Esta é um campo de possibilidades (Santos, 1999 em Marcondes e Toledo., 2014:173)
Ação ligada à reflexão	• Praxis como intenção e ação voltadas à transformação (Sarmiento, 2011 em Marcondes e Toledo, 2014:174) • Reflexão racional como base vital para a ação radical • Processo on going de reflexão (Fook, 2001 in Rocha et al., 2013:88))
Sociedade como totalidade	• Compreensão da sociedade como totalidade; (Wearing, 1986 in Rocha et al.,2015:85); • Capacitação dos sujeitos para influenciar a ordem social; (Fay, 1987 in Rocha et al.,2013:85); • “Os humanos produzem e são produto da sociedade. Os seres humanos são configurados pela estrutura social, mas também capazes de alterá-la”. (Rocha et al.,2013:85)
Relevância dada à comunicação	• A transformação social parte da promoção do debate público e do consenso sobre as questões relativas às necessidades humanas (Habermas, 1929); • Compreensão da importância da linguagem na explicação e produção da realidade social; (Healy, 2001 in Rocha et al.,2013:86);

Elaboração própria baseada em Rocha et al., 2013 e Marcondes e Toledo, 2014

Por seu turno, “o olhar da teoria da Correlação de Forças dirige-se para os indivíduos e não para os problemas, entendendo que as particularidades de cada caso encerram aspetos da generalidade” (Amaro, 2008:74).

Perspetivas que no âmbito do objeto de estudo se completam, pois a Teoria Crítica do Serviço Social “(...) pretende devolver ao sujeito poder de ação sobre as suas próprias circunstâncias (...)” (Amaro, 2008:72) ou seja, “(...) o utente não deve ser olhado como um objeto passivo, mas como um sujeito ativo, com capacidades e potencialidades e, também, detentor de um poder que deve colocar ao serviço da resolução dos seus problemas (...)” (Healy, 2001:155-172 em Amaro, 2008:72), o que nos “alimenta” a premissa das dinâmicas de territorialização das políticas sociais poderem potenciar a passagem de um modelo de Estado de Bem-Estar normativo para um modelo mais relacional.

Partimos do pressuposto que “(...) a prática exige um reexame da teoria e a teoria serve para criticar a prática em profundidade, serve para questionar e corrigir a prática (...)” (Marcondes e Toledo, 2014:172), ou seja, que teoria e prática se devem auto influenciar, concretamente na intervenção em Serviço Social, atendendo a toda a mudança social e à complexidade dos fenómenos sociais, promovendo-se práticas de Serviço Social refletidas, na busca de compreensão sobre os fenómenos sociais e na procura de construção de uma teoria de e na ação.

Compreender as dinâmicas de territorialização das políticas sociais e qual o papel do Serviço Social nesse processo constrói-se, enquanto investigação, em torno da constatação de que a realidade é socialmente construída e por isso subjetiva, pelo que se recorreu a diferentes técnicas de recolha de dados, ajustadas às diferentes questões de investigação para se dar resposta ao objetivo geral e específicos da presente investigação.

Constitui assim *objeto de estudo* a análise do papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das Políticas Sociais, propondo-se desenvolver o mesmo no campo empírico da ação social local.

Objetivos Específicos:

- Caraterizar o processo/as dinâmicas de territorialização das políticas sociais;
- Sistematizar o processo de autonomização local na concretização de estratégias no campo das políticas sociais;
- Analisar as dinâmicas de influência do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais;
- Compreender o papel do Serviço Social perante as tendências atuais de territorialização das políticas sociais.

O quadro teórico apresentado, que se intentou manter simples, tem por finalidade apresentar as relações entre os conceitos e elucidar sobre as dimensões e os indicadores associados aos mesmos, as relações entre as proposições, os objetivos e as variáveis tornando claro o que se pretende observar, como, com quem e quantos envolvidos, espelhando-se as técnicas de recolha de dados a utilizar.

Reflete-se assim o processo de desconstrução da investigação, desde a pergunta de partida, aos conceitos chave, dimensões e indicadores que estiveram na base da construção do guião de entrevista e dos inquéritos por questionário, procurando-se associar em todo o processo o quadro teórico aos instrumentos de recolha de dados.

5.2. Desenho da pesquisa: abordagem metodológica e técnicas de recolhas dos dados

Combina-se, conforme já enunciado, métodos qualitativos com quantitativos, na premissa de um esquema metodológico mais completo e ajustado à realidade da investigação.

Enquadrando-se os pressupostos de cada uma das metodologias, tem-se como objetivo da metodologia qualitativa “(...) descrever ou interpretar, mais do que avaliar (...)” sendo preocupação do investigador “(...) a compreensão absoluta e ampla do fenómeno em estudo” (Fortin, 2009:22).

Seguindo-se Flick (2014) identificamos como principais características da pesquisa qualitativa o facto de reconhecer diferentes perspetivas e entender a reflexão como uma componente integrante do processo de produção de conhecimento, o que permite, através de uma variedade de abordagens e métodos partir de pontos de vista subjetivos para a formação de interações e reconstrução do sentido latente das práticas.

Minayo (2001) afirma que a pesquisa qualitativa responde as questões muito particulares, procurando, nas ciências sociais, atender a um nível de realidade que não pode ser quantificado, pelo que se diferencia da pesquisa quantitativa na dimensão da amostragem.

No âmbito qualitativo, recorre-se a três técnicas de recolha de dados de investigação diferentes, concretamente à análise documental, observação participante e à entrevista, com o intuito de se interligar perceções e dimensões o mais concreto possíveis e se construir conclusões multidimensionais.

A análise documental é importante na medida em que contextualiza, por um lado o objeto de estudo, por outro os demais métodos aplicados. Através da mesma analisam-se documentos dos programas DLBC, CLDS Lisboa e do BIP ZIP, assim como legislação que enquadra a tendência para a territorialização das políticas sociais e os diferentes programas de Governo.

A análise documental tomou assim uma preponderância essencial neste processo ao ser fonte de consolidação conceptual sobre o tema da investigação e potenciadora da seleção de ideias chave, assim como de informação que se constituiu como de referência para a construção das entrevistas aprofundadas e dos inquéritos por questionário. Um processo exigente, quer em termos de rigor teórico metodológico como de compromisso científico, que se deseja o mais coeso e potenciador dos objetivos da investigação.

A entrevista, por sua vez, permite trazer para o estudo a perspetiva de atores diversificados, complementando a dimensão de observação do investigador com diferentes olhares sobre a mesma realidade o que se traduz numa informação mais aprofundada. Esta premissa levou-nos a optar pelo recurso a entrevistas aprofundadas, a interlocutores privilegiados, selecionados para o efeito no decurso da definição de um conjunto de dimensões.

A opção por entrevistas aprofundadas decorre de se considerar serem as mais ajustadas face ao objeto de estudo, por permitirem explorar a fundo o mesmo.

Quivy e Campenhoudt (1995:95) descrevem os métodos de entrevista como “(...) uma verdadeira troca, durante a qual o interlocutor do investigador exprime as suas perceções de um acontecimento (...) ao passo que o investigador facilita essa expressão, evitando que ele se afaste dos objetivos da investigação e permitindo ao interlocutor aceder a um grau máximo de autenticidade e profundidade”.

A entrevista posicionou-se como uma importante técnica de recolha de dados, seguindo-se o enunciado por Marconi & Lakatos (2010:178) que a entendem como “(...) um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social”. Sendo esta uma técnica de recolha de dados qualitativa, segue-se o enunciado por Guerra (2012), concretamente focamo-nos numa pequena dimensão de sujeitos socialmente significativos.

Existem diferentes tipos de entrevistas, optando-se pela entrevista semiestruturada, em profundidade, a qual potência obter resposta “(...) com base no conhecimento que o entrevistado tem imediatamente à mão (...)” (Flick, 2014:218), assim como torna explícito “(...) o conhecimento implícito dos entrevistados (...)” (Flick, 2014:218) ao se direcionar as questões, com base na literatura sobre o tema.

Na metodologia qualitativa foi utilizada a análise das entrevistas dos participantes. No tratamento dos dados recolhidos, foi utilizada a técnica de análise manual de conteúdo, (Bardin, 2016). Utilizou-se uma análise de conteúdo do tipo indireta, sendo os resultados apresentados fazendo a indicação e descrição das respostas mais relevantes e frequentes dos participantes.

Nos métodos quantitativos recorreremos ao inquérito por questionário, usado para se recolher as perceções dos/as assistentes sociais integradas/os no poder local na cidade de Lisboa que acompanham processos de desenvolvimento local e dos/das técnicos/as de intervenção social que integram processos de desenvolvimento comunitário na cidade de Lisboa sobre o papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das Políticas Sociais.

“Considerado por muitos autores, em particular os positivistas, como sendo um instrumento fundamental no processo de produção do conhecimento (...)” (Santos e Henriques, 2021:7) apresenta como principais vantagens o recurso à representatividade dos entrevistados, a qual “(...) nunca é absoluta, está sempre limitada por uma margem de erro e que só tem sentido em relação a um certo tipo de perguntas, as que têm sentido para a totalidade da população em questão (...)”, (cf. Quivy e Campenhoudt, 1992:190-191) e a possibilidade de quantificar uma diversidade de dados e de correlacionar os mesmos.

Foi desenvolvido um inquérito preliminar para testagem da pertinência das questões abordados o qual foi remetido para sete especialistas, que se entendam elementos de referência científica e profissional, na área da territorialização das políticas sociais.

Como resultado do questionário teste surgiram alguns ajustes nas perguntas, com alterações mínimas, com o objetivo de clarificar e tornar mais objetivas as questões.

O questionário foi estruturado em três partes: a primeira com dados de identificação, para caracterização do respondente; a segunda parte focada na percepção do respondente sobre a tendência para a territorialização das políticas sociais e a terceira parte centralizada na recolha de informação sobre a prática profissional. Nesta terceira parte recorreu-se a uma escala de *Likert* de cinco pontos para medir: ausência de qualquer autonomia/nenhuma valorização/não contribui e baixo risco a valorização plena/contribui plenamente/risco elevado.

Explicitando o inquérito por questionário foi dirigido a assistentes sociais integradas/os no poder local na cidade de Lisboa que acompanham processos de desenvolvimento local e a técnicos/as de intervenção social que integram processos de desenvolvimento comunitário na cidade de Lisboa.

5.3. Universo e Amostra

Com a evolução da pesquisa documental fundamenta-se a proposta de campo empírico, circunscrevendo-se o mesmo à cidade de Lisboa, especificamente em projetos de Desenvolvimento Local de Base Comunitária – DLBC, em Contratos Locais de desenvolvimento Social – CLDS – e em projetos BIP ZIP, que emanem do PDLBC Lx 20.20, enquanto expressões de territorialização das políticas sociais.

O campo empírico foi selecionado com o objetivo de dar resposta à pergunta de partida da presente investigação, concretamente “Como influência a prática do Serviço Social as dinâmicas de territorialização das políticas sociais?” sendo elencados cinco objetivos e questões de investigação, com amostras especificadas e técnicas de recolhas de dados próprias.

Quadro 5.2. Compilação dos objetivos, questões de investigação, amostra e técnicas de recolha de dados.

Objetivos	Questão de investigação	Amostra	Técnica de recolha de dados

Caraterizar o processo/ as dinâmicas de territorialização das políticas sociais	Que implicações percecionadas para o Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais?	Assistentes sociais integradas no poder local na cidade de Lisboa. Técnicos de intervenção social que integram processos de desenvolvimento comunitário na cidade de Lisboa.	Inquérito por questionário
Sistematizar o processo de autonomização local na concretização de estratégias no campo das políticas sociais;	Que participação tem o Serviço Social no desenho e operacionalização do processo de autonomização do local nas estratégias e planos de política social?	Entrevistados que, pela sua experiência profissional, se consideram relevantes para o tema/ interlocutores privilegiados.	Entrevista aprofundada a interlocutores privilegiados; Observação participante; Análise documental de programas/ Estratégias/ medidas de territorialização das políticas sociais.
Analisar as dinâmicas de influência do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais.	Que influência exerce o Serviço Social nas dinâmicas e estratégias de territorialização das políticas sociais na cidade de Lisboa?	Interlocutores privilegiados	Entrevista aprofundada a interlocutores privilegiados; Observação participante; Análise documental programas/ Estratégias/ medidas de territorialização das políticas sociais (de 4 anos CLDS, BIP ZIP e DLBC em Lisboa).
Compreender o papel do Serviço Social perante as	Que proposta/estratégia para a consolidação da intervenção do Serviço	Assistentes sociais integradas/os no poder	Inquéritos por questionário;

tendências atuais de territorialização das políticas sociais.	Social no processo de territorialização das políticas sociais?	local na cidade de Lisboa. Técnicos/as de intervenção social que integram processos de desenvolvimento comunitário na cidade de Lisboa.	
---	--	--	--

A fundamentação pelo território de Lisboa prende-se com o facto de existir na cidade, além de programas nacionais de territorialização das políticas sociais, como o CLDS e o DLBC, um programa municipal, concretamente o BIP ZIP. Acresce a dimensão destes programas na cidade de Lisboa, que da pesquisa exploratória, nos fez constatar que se trata da zona do país na qual encontramos maior representatividade de programas que explanam a territorialização das políticas sociais.

Passamos agora a enunciar cada um dos programas em que direccionamos o nosso contexto investigativo.

“Os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) têm por finalidade promover a inclusão social dos cidadãos, de forma multisectorial e integrada, através de ações a executar em parceria, para combater a pobreza persistente e a exclusão social em territórios deprimidos”³⁹. Em 2020 existem três projetos CLDS a decorrer na cidade de Lisboa: Vale de Chelas, Santa Clara e Vale de Alcântara.

Está na matriz destes programas promover a inclusão social de “(...) grupos populacionais que revelem maiores níveis de fragilidade social num determinado território, mobilizando para o efeito a ação integrada de diferentes agentes e recursos localmente disponíveis”⁴⁰.

O carácter local, o trabalho em rede e o enfoque no empoderamento são características patentes nestes projetos, assim como nos BIP ZIP que emergem como “(...) um instrumento de política pública municipal, criado pela autarquia de Lisboa que “visa dinamizar parcerias e

³⁹ <http://www.seg-social.pt/contratos-locais-de-desenvolvimento-social-clds> Consultado a 30/3/2020 pelas 23h18.

⁴⁰ <https://dre.pt/home/-/dre/116043539/details/maximized> consultado em 30/3/2020 pelas 24h01m.

pequenas intervenções locais de melhoria dos “habitats” abrangidos promovendo a coesão sócio territorial”.⁴¹

O Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) é uma abordagem territorial, através da qual são implementadas Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL) concebidas por Grupos de Ação Local (GAL) com uma estreita ligação ao tecido social, económico e institucional de cada território, visando o desenvolvimento, diversificação e competitividade da economia e a melhoria das condições de vida das populações⁴².

Lisboa dispõe de uma rede DLBC, “(...) criada com o objetivo de implementar um modelo inovador de cogovernança do território da cidade de Lisboa através da implementação de planos de desenvolvimento local”⁴³.

A definição da amostra é essencial para se clarificar o que considerar na investigação, justificando-se o universo da mesma. (Hill e Hill, 2000).

Como já mencionado, recorre-se a uma metodologia mista, com base na amostragem por conveniência.

Segundo Gil (1999), a amostra por conveniência consiste numa amostra não probabilística onde o investigador seleciona os membros da população dos quais obtém a informação, ou seja, utiliza os indivíduos que se encontram disponíveis.

Agrupamos as questões de investigação, atendendo-se à amostra tida em consideração.

Assim temos para a questão de investigação, que implicações percecionadas para o Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais? E questão de investigação que proposta/estratégia para a consolidação da intervenção do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais? Um universo constituído pelos 23 projetos DLBC da cidade de Lisboa, os três projetos CLDS e os 121 projetos BIP ZIP, aprovados na cidade de Lisboa, no hiato temporal de quatro anos, ou seja, de 2017 a 2020, concretamente.

Para as questões de investigação que implicações percecionadas para o Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais? E que influência exerce o Serviço Social nas dinâmicas e estratégias de territorialização das políticas sociais na cidade de Lisboa? foi utilizada uma amostra por conveniência constituída por sete interlocutores privilegiados.

⁴¹ Informação constante na proposta de regras do programa de Desenvolvimento Local de Lisboa apresentada no dia 6 de março de 2020 durante a cerimónia de apresentação do Programa BIP ZIP Lisboa 20.20.

⁴² <http://centro.portugal2020.pt/index.php/dlbc-desenvolvimento-local-de-base-comunitaria>, consultado em 30/3/2020 pelas 23h47.

⁴³ <https://rededlbclisboa.pt/associacao/>

5.4. Estudo quantitativo

O estudo quantitativo incidiu sobre uma amostra de 76 técnicos. A população estatística foi composta por 147 projetos.

Foram critérios de elegibilidade da amostra:

- a) A mesma ser composta por assistentes sociais integradas/os no poder local na cidade de Lisboa que acompanhem processos de desenvolvimento local e/ou técnicos de intervenção social que integrem processos de desenvolvimento comunitário na cidade de Lisboa, de modo a se compreender o papel do Serviço Social e de outras áreas de saber, análise que se manifesta pertinente com o evoluir da investigação;
- b) A disponibilidade para participar no estudo;
- c) Não foi definida distribuição por género e idade;

5.4.2. Procedimento do estudo quantitativo

Foi estabelecido um contacto prévio com as entidades promotoras de projetos DLBC, BIP ZIP e CLDS, por email e telefonicamente, com o intuito de expor o âmbito e objetivos do estudo, dar a conhecer o questionário a aplicar, os critérios de elegibilidade, enquadrando-se que se iria formalizar o pedido de autorização para a aplicação do mesmo, apelando-se à participação voluntária.

O estudo foi realizado com carácter transversal, tendo o questionário sido aplicado num único momento. A aplicação dos questionários decorreu entre dezembro de 2021 e abril de 2022. Com vista a proteger o anonimato dos participantes, nenhuma informação acerca da identidade foi colocada nos questionários. A confidencialidade foi também garantida. A duração do preenchimento do questionário do nosso estudo foi de cerca de 15/20 minutos. Este trabalho segue os pressupostos da Comissão de Ética do ISCTE.

5.4.3. Instrumento

O instrumento utilizado para recolha dos dados, foi um questionário de autopreenchimento usado para se recolher as perceções dos/as assistentes sociais integradas/os no poder local na cidade de Lisboa que acompanhem processos de desenvolvimento local e dos/das técnicos/as de intervenção social que integram processos de desenvolvimento comunitário na cidade de Lisboa sobre o poder de decisão do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das Políticas Sociais.

Como referido anteriormente foi desenvolvido um inquérito por questionário preliminar para testagem da pertinência das questões abordados o qual foi remetido para seis especialistas,

que se entendam elementos de referência científica e profissional, na área da territorialização das políticas sociais.

Como resultado do questionário teste surgiram alguns reajustes nas questões, com alterações mínimas, com o objetivo de clarificar e tornar mais objetivas as questões.

O questionário foi estruturado em três partes: a primeira com dados de identificação, para caracterização do respondente como gênero, formação acadêmica, cargo profissional, local de trabalho, anos de trabalho na instituição e anos de trabalho em processos de ação social territorializada; a segunda parte focada na percepção do respondente sobre a tendência para a territorialização das políticas sociais e a terceira parte centrada na recolha de informação sobre a prática profissional. Nesta terceira parte recorreu-se a uma escala de *Likert* de cinco pontos para medir: ausência de qualquer autonomia/ nenhuma valorização/não contribui e baixo risco a valorização plena/ contribui plenamente/ risco elevado (Anexo-E)

O presente estudo é descritivo e comparativo, na medida em que caracteriza o processo/as dinâmicas de territorialização das políticas sociais e avalia diferenças de formação acadêmica quanto à tendência para a territorialização das políticas sociais e a prática profissional, no sentido de averiguar e compreender o papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais. A análise e procedimentos estatísticos foram efetuados através do programa Statistical Package for Social Sciences (SPSS, versão 25 para Windows).

5.5. Estudo Qualitativo

Foram realizadas entrevistas de modo a aprofundar as questões de investigação, nomeadamente sistematizar o processo de autonomização local na concretização de estratégias no campo das políticas sociais; e analisar as dinâmicas de influência do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais.

As entrevistas foram realizadas a sete interlocutores que pela sua experiência profissional e académica se considerou privilegiados, concretamente à:

- Ex vereadora da habitação e desenvolvimento social, responsável pelo programa BIP ZIP;
- Ex Ministro e Secretário de Estado do Trabalho e Solidariedade Social;
- Presidente da Associação dos Profissionais de Serviço Social, professora universitária e especialista em Serviço Social, políticas sociais e sociedade;
- Professor universitário com sólida experiência em desenvolvimento local, também Presidente da PROACT - Unidade de Investigação e Apoio Técnico ao

Desenvolvimento Local, à Valorização do Ambiente e à Luta contra a Exclusão Social, dinamizador dos grupos comunitários da cidade de Lisboa e fundador da Governança Local Partilhada e Participativa – GLPP - da cidade de Lisboa;

- Professora universitária, doutorada em Serviço Social e especialista em Desenvolvimento Local, Intervenção Comunitária e Redes;
- Ex docente universitário, mestre em Geografia Humana e Desenvolvimento Regional com especialidade em Marketing Territorial, gestor de projetos, formador e consultor independente, dinamizador de redes com ampla experiência em projetos de formação e inovação social, na dinamização de processos de aprendizagem e criatividade coletiva. Criador do «Laboratório de Inovação Socio-Territorial» e do Atelier de Desenvolvimento.
- Ex Diretora do Núcleo de Respostas Sociais no Instituto da Segurança Social, IP, ex docente universitária e presidente de uma das grandes IPSS da cidade de Lisboa.

A escolha por estes entrevistados fundamenta-se no seu saber, decorrente quer da prática profissional como de investigação realizada sobre a temática, e na circunstância de parte ter sido protagonista na implementação de medidas de política territorializada na cidade de Lisboa, reforçando-se a importância de refletir, em Serviço Social, sobre os “(...) sujeitos de atenção, reconhecendo-os como pessoas informadas e com conhecimentos mínimos na apreensão do real e das estruturas sociais de apoio e ação social” (Ferreira, 2011b:67). Ou seja, reconhece-se nos entrevistados/as conhecimento de causa sobre o objeto da investigação, o qual se entende muito pertinente para contextualizar a pertinência da investigação, fundamentar linhas orientadoras da mesma e enquadrar e complementar os dados recolhidos pelos inquéritos por questionário.

Os sete entrevistados concordaram em participar no estudo, sendo finalidade das entrevistas contribuir para os seguintes objetivos de investigação: sistematizar o processo de autonomização local na concretização de estratégias no campo das políticas sociais e analisar as dinâmicas de influência do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais.

A entrevista seguiu um guião com perguntas abertas e fechadas, organizadas numa ordem consistente e sistémica (Berg, 2009). A existência de guião aumenta a comparabilidade dos dados” (Flick, 2014).

A observação participante foi outra das técnicas de recolha de dados utilizada, posicionando-se como um método que permite ao investigador captar “(...) os comportamentos no momento em que eles se produzem e em si mesmos, sem a medição de um documento ou um testemunho (...)” (Quivy e Campenhoudt, 1992:98), o que se torna particularmente

relevante na presente investigação pelo facto da participação ativa por parte do investigador permitir uma perspetiva única, sem intermediários, dos diferentes acontecimentos e dimensões, tornando-se complementar aos restantes métodos.

Foi realizada observação participante, durante 12 meses, com uma periodicidade mensal, junto de um projeto BIP ZIP, um projeto DLBC e um projeto CLDS, com o propósito de sistematizar o processo de autonomização local na concretização de estratégias no campo das políticas sociais e analisar as dinâmicas de influência do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais, assim como recolher as perceções dos/as assistentes sociais integradas/os no poder local na cidade de Lisboa que acompanham processos de desenvolvimento local e dos/das técnicos/as de intervenção social que integram processos de desenvolvimento comunitário na cidade de Lisboa.

Entende-se que a investigadora teve uma participação moderada na observação participante pois existia, decorrente da sua prática profissional, conhecimento dos territórios e de alguns dos seus técnicos, o que potenciou os contextos de observação existindo, porém, a preocupação central de manter a neutralidade e objetividade perante os contextos observados.

Optou-se por esta técnica pelo facto de permitir a profundidade do conhecimento, concretamente a obtenção de informação detalhada sobre a ação e participação do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais.

Outra das técnicas utilizadas foi a análise documental, que incidiu sobre o estudo de programas/estratégias/ medidas de territorialização das políticas sociais, concretamente com a análise de quatro anos de implementação de projetos CLDS, BIP ZIP e BLBC, análise da legislação e dos programas de governo. Além de potenciar o alinhamento e fundamentação das questões a serem formalizadas nas entrevistas e nos questionários, potenciou a retirada de ideias chave sobre a temática em estudo.

5.6. A ética no processo de investigação

A preocupação com as questões de ética foi central no decurso da investigação, que se espelham no rigor que se procurou seguir, no pedido de consentimento informado, na garantia da confidencialidade dos dados e anonimização, cumprindo-se os requisitos éticos do ISCTE.

Procurou-se cumprir os princípios da responsabilidade, honestidade, fiabilidade e rigor, objetividade e integridade, que estão plasmados no código de conduta ética na investigação do ISCTE⁴⁴.

A recolha, utilização e divulgação dos dados resultantes do inquérito por questionário e entrevista aprofundada, obedeceu a todas as normas legais em vigor. Foi salvaguardado, no decurso de todo o processo de recolha de dados, que a participação era voluntária, anónima e confidencial, no entanto, muito valorizada, podendo ser interrompida a qualquer momento, sem justificação. Não existem riscos significativos expectáveis associados à participação no estudo. Ainda que os participantes possam não beneficiar diretamente com a participação no estudo, as suas respostas vão contribuir para a produção e construção de conhecimento sobre o papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais, destinando-se os dados recolhidos, única e exclusivamente, a tratamento estatístico.

⁴⁴https://www.iscte-iul.pt/assets/files/2018/10/11/1539270104878_codigo_conduta_etica_na_investigacao_iscte_iul.pdf

CAPÍTULO 6

Análise e discussão de dados

O presente capítulo apresenta e analisa os dados do estudo quantitativo e qualitativo.

A apresentação dos dados é realizada através de tabelas com os números e as percentagens de resposta a cada questão, assim como pelo recurso a quadros comparativos.

Termina-se o capítulo com uma síntese analítica do papel do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais.

6.1. Análise dos dados do estudo quantitativo

Para a análise dos dados foi utilizada uma estatística descritiva, com apresentação das frequências e percentagens para variáveis nominais, e das médias e desvios-padrão para variáveis contínuas.

Para estudar as diferenças entre grupos de formação académica (Serviço Social *versus* outra formação) e grupos de anos de trabalho (15 anos ou menos vs 16 anos ou mais) efetuaram-se testes de Qui-quadrado (estudo da distribuição em variáveis nominais) com análise de residuais ajustados para localização dos valores significativos e teste de T-Student para amostras independentes (estudo das diferenças entre médias). Considerou-se um nível de significância de 5%. Nas situações em que se constatou um número reduzido de casos em algumas células, optou-se por apresentar o número de casos em substituição da percentagem.

Os dados são apresentados do seguinte modo:

1) Tabelas com os números e as percentagens de resposta a cada questão [em que a(s) opção(ões) com a(s) maior(es) percentagem(ns) de resposta é (são) apresentada(s) a negrito].

2) Quadros comparativos, em que os valores com residuais ajustados iguais ou superiores a 1.9 em módulo e “*p*” significativo são apresentados a negrito.

Fazendo-se a súmula dos resultados da caracterização sócio demográfica da amostra, temos a participação de 76 técnicos de intervenção social integradas/os no poder local na cidade de Lisboa, em que 85,5% são do sexo feminino.

Considerando as diferenças entre os grupos de formação académica - assistentes sociais, ou seja, técnicos de intervenção social com formação em serviço social e os técnicos com outra formação - e o género, foram encontradas diferenças estatisticamente significativas ($\chi^2(1) = 7,072$; $p = .008$). Podemos verificar que os assistentes sociais mais frequentemente são do

género feminino e os técnicos de intervenção social com outra formação, mais frequentemente são do género masculino.

Não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre os grupos de anos de trabalho e o género.

Tabela 6.1. Diferenças entre género e formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação)

Género (N=76) ^{a)}		
	Masculino (N=11)	Feminino (N= 65)
Serviço Social	2,9%	97,1%
Outra	24,4%	75,6%

Fonte: produção própria, 2022

Tabela 6.2. Diferenças entre género e anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)

Género (N=76) ^{a)}		
	Masculino (N=11)	Feminino (N=65)
15 anos ou menos	16,3%	83,7%
16 anos ou mais	11,1%	88,9%

^{a)} ($\chi^2= 0,383$; g.l.= 1; p = .536)

Fonte: produção própria, 2022

No que respeita à formação académica, quase metade dos participantes tem como formação académica o Serviço Social (N=35; 46,1%). Aqui, mais uma vez, não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre os grupos de anos de trabalho e a formação académica, apresentando-se tabela com o resumo de todas as formações.

Tabela 6.3. Distribuição por formação académica.

Formação Académica (N=76)		
	N	%
<i>Serviço Social</i>	35	46,1
Psicologia	8	10,5
Educação Social	6	7,9

Animação Sociocultural	6	7,9
Política Social	3	3,9
Sociologia	3	3,9
Economia	2	2,6
Ensino Básico	2	2,6
História	2	2,6
Educação	2	2,6
Reabilitação Psicomotora	2	2,6
Gestão	1	1,3
Geografia	1	1,3
Antropologia	1	1,3
Comunicação Social e Cultural	1	1,3
<i>Design</i>	1	1,3

Fonte: produção própria, 2022

Tabela 6.4. Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)

Formação académica (N=76) ^{a)}		
	Serviço Social (N=35)	Outra formação (N=41)
15 anos ou menos	42,9%	57,1%
16 anos ou mais	51,9%	48,1%

^{a)} ($\chi^2 = 0,567$; g.l. = 1; p = .451)

Fonte: produção própria, 2022

No que concerne à função, a grande maioria dos participantes é técnico superior (84,2%) e menos de um quinto dos participantes é dirigente (15,8%). Não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre os grupos de formação académica e os grupos de anos de trabalho e a função profissional.

Tabela 6.5. Distribuição por função profissional.

Função Profissional (N=76)		
	N	%
Técnico Superior	64	84,2
Dirigente	12	15,8
Total	76	100

Fonte: produção própria, 2022

Tabela 6.6. Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra Formação)

Função Profissional (N=76) ^{a)}		
	Técnico superior (N=64)	Dirigente (N=12)
Serviço Social	88,6%	11,4%
Outra	80,5%	19,5%

^{a)} ($\chi^2 = 0,928$; g.l.= 1; $p = .335$)

Fonte: produção própria, 2022

Tabela 6.7. Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)

Função Profissional (N=76) ^{a)}		
	Técnico superior (N=64)	Dirigente (N=12)
15 anos ou menos	89,8%	10,2%
16 anos ou mais	74,1%	25,9%

^{a)} ($\chi^2 = 3,236$; g.l.= 1; $p = .072$)

Fonte: Produção própria, 2022

No que diz respeito à caracterização da entidade laboral, mais de um quarto dos participantes trabalha na SCML (27,6%) e na Junta de Freguesia (26,3%). E um quinto dos assistentes sociais trabalha em associações sem fins lucrativos (que não IPSS) (21,1%).

Considerando a amostra total, foram encontradas diferenças estatisticamente significativas no que se refere aos grupos de formação académica e o local de trabalho ($\chi^2 (5) = 12,797$; $p = .025$) e os grupos de anos de trabalho e o local de trabalho ($\chi^2 (5) = 25,837$; $p = .000$). São os assistentes sociais que mencionam que trabalham em juntas de freguesia e os técnicos com

outra formação que referem mais frequentemente trabalhar em associações sem fins lucrativos (que não IPSS) e fundação. Quem trabalha há 15 anos ou menos mais frequentemente trabalha nas juntas de freguesia e quem menciona trabalhar há 16 anos ou mais, mais frequentemente trabalha na SCML e na CML.

Tabela 6.8. Distribuição local de trabalho (Instituição atual).

Local de Trabalho (N=76)		
	N	%
SCML	21	27,6
Junta de Freguesia	20	26,3
Associação sem fins lucrativos (que não IPSS)	16	21,1
IPSS	10	13,2
CML	5	6,6
Fundação	4	5,3
Total	76	100

Fonte: produção própria, 2022

Tabela 6.9. Local de trabalho e diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação)

Local de Trabalho (N=76) ^{a)}						
	SCLM (N=21)	Junta de freguesia (N= 20)	Associação sem fins lucrativos (que não IPSS) (N=16)	IPSS (N=10)	CML (N=5)	Fundação (N=4)
Serviço Social	22,9%	37,1%	11,4%	17,1%	11,4%	0%
Outra	31,7%	17,1%	29,3%	9,8%	2,4%	9,8%

^{a)} ($\chi^2= 12,797$; g.l.= 5; $p \leq .05$)

Fonte: produção própria, 2022

Na análise da relação entre o número de anos na atual instituição e número de anos de trabalho com processos de ação social territorializada, constatamos que quer o número de anos

de trabalho na atual instituição quer o número de anos de trabalho com processos de ação social territorializada encontram-se representados na tabela 5, que inclui 76 técnicos de intervenção social, com uma média de 13 anos a trabalhar na atual instituição ($M= 12,54$; $DP=9,103$), e com processos de ação social territorializada ($M=12,61$; $DP= 8,536$).

Não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre os grupos de formação académica e o número de anos na atual instituição nem o número de anos de trabalho com processos de ação social territorializada.

Tabela 6.10. Distribuição anos na atual instituição e de anos de trabalho com processos de ação social territorializada

Anos Atual Instituição (N=76)			Anos de trabalho com processos de ação social territorializada (N=76)		
	N	%		N	%
10 anos ou menos	36	47,4	10 anos ou menos	37	48,7
20 anos ou menos	26	34,2	20 anos ou menos	25	32,9
21 anos ou mais	14	18,4	21 anos ou mais	14	18,4

Fonte: produção própria, 2022

Na questão respeitante à tendência para a territorialização das políticas sociais, a grande maioria dos participantes identifica a tendência para a territorialização das políticas sociais (82,9%), mas apenas três quartos dos respondentes menciona ter ouvido falar no processo de transferência de competências de ação social (75%).

Considerando a amostra total, foram encontradas diferenças estatisticamente significativas no que se refere aos grupos de anos de trabalho e o já ter ouvido falar no processo de transferência de competências da ação social ($\chi^2 (5) = 4,308$; $p = .038$). Os que trabalham há 16 anos ou mais, mais frequentemente referem já ter ouvido falar no processo de transferência de competências da ação social do que os que trabalham há 15 anos ou menos.

Não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre os grupos de formação académica e os grupos de anos de trabalho e a tendência para a territorialização das políticas sociais, bem como também não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre os grupos de formação académica e o já ter ouvido falar no processo de transferência de competências da ação social.

Tabela 6.11. Distribuição da identificação da tendência para a territorialização das políticas sociais.

Territorialização das políticas sociais (N=76)		
	N	%
Sim	63	82,9
Não	9	11,8
Não sabe	4	5,3
Total	76	100

Fonte: produção própria, 2022

Tabela 6.12. Diferenças entre formação acadêmica (Serviço Social Vs. Outra formação)

Territorialização das políticas sociais (N=76) ^{a)}			
	Sim (N=63)	Não (N=9)	Não sabe (N=4)
Serviço Social	91,4%	5,7%	2,9%
Outra	75,6%	17,1%	7,3%

^{a)} ($\chi^2= 3,341$; g.l.= 2; p= .188)

Fonte: produção própria, 2022

Tabela 6.13. Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)

Territorialização das políticas sociais (N=76) ^{a)}			
	Sim (N=63)	Não (N=9)	Não sabe (N=4)
15 anos ou menos	77,6%	16,3%	6,1%
16 anos ou mais	92,6%	3,7%	3,7%

^{a)} ($\chi^2= 3,011$; g.l.= 2; p= .222)

Fonte: produção própria, 2022

Tabela 6.14. Distribuição do já ter ouvido falar no processo de transferência de competências da ação social.

Já ter ouvido falar no processo de transferência de competência da ação social (N=76)		
	N	%
Sim	57	75,0
Não	19	25,0
Total	76	100

Fonte: produção própria, 2022

Tabela 6.15. Diferenças entre formação acadêmica (Serviço Social Vs. Outra formação)

Já ter ouvido falar no processo de transferência de competência da ação social (N=76) ^{a)}		
	Sim (N=57)	Não (N=19)
Serviço Social	80,0%	20,0%
Outra	70,7%	29,3%

^{a)} ($\chi^2=0,865$; g.l.= 1; p= .352)

Fonte: produção própria, 2022

No que diz respeito à perspectiva de que a territorialização da ação social promove uma maior proximidade aos problemas sociais e à rede de parceiros e sociedade civil, a grande maioria afirma que sim (93,4%; 94,7%, respectivamente).

Não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre os grupos de formação acadêmica e os grupos de anos de trabalho e a territorialização da ação social promover uma maior proximidade aos problemas sociais e à rede de parceiros e sociedade civil.

Tabela 6.16. Distribuição da territorialização da ação social promover uma maior proximidade aos problemas sociais e à rede de parceiros e sociedade civil.

Territorialização da ação social promove uma maior proximidade (N=76)		
	N	%
Aos problemas sociais		
Sim	71	93,4
Não	5	6,6
À rede de parceiros e sociedade civil		
Sim	72	94,7
Não	4	5,3

Fonte: produção própria, 2022

Tabela 6.17. Diferenças entre formação acadêmica (Serviço Social Vs. Outra formação)

Territorialização da ação social promove uma maior proximidade (N=76)					
	Serviço Social (N=35)		Outra (N=41)		χ^2
	N	%	N	%	
Aos problemas sociais					0,419
Sim	32	91,4	39	95,1	
Não	3	8,6	2	4,9	
À rede de parceiros e sociedade civil					1,424
					0,233

Sim	32	91,4	40	97,6
Não	3	8,6	1	2,4

Fonte: produção própria: 2022

Quanto às oportunidades da territorialização da ação social, a grande maioria refere que promove o trabalho em rede (93,4%), a valorização local (96%), a intervenção participativa (93,4%) e partilhada (96,1%).

Considerando a amostra total, não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas no que se refere aos grupos de formação e os grupos de anos de trabalho e as oportunidades da territorialização da ação social.

Tabela 6.18. Distribuição das oportunidades da territorialização da ação social

Oportunidades da territorialização da ação social (N=76) ¹		
	N	%
<i>Promover trabalho em rede</i>		
Sim	71	93,4
Não	2	2,6
Não sabe	3	3,9
<i>Valorização local</i>		
Sim	72	96,0
Não	1	1,3
Não sabe	2	2,6
<i>Intervenção participativa</i>		
Sim	71	93,4
Não	3	3,9
Não sabe	2	2,6
<i>Intervenção partilhada</i>		
Sim	73	96,1
Não	1	1,3
Não sabe	2	2,6

¹Os números totais diferem considerando que alguns participantes não responderam a algumas questões.

Fonte: produção própria: 2022

Tabela 6.19. Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação)

Oportunidades da territorialização da ação social (N=76) ¹						
	Serviço Social (N=35)		Outra (N=41)		χ^2	p
	N	%	N	%		
Promover trabalho em rede					0,213	0,899
Sim	33	94,3	38	92,7		
Não	1	2,9	1	2,4		
Não sabe	1	2,9	2	4,9		
Valorização local					2,872	0,238

Sim	33	97,1	39	95,1		
Não	1	2,9	0	0		
Não sabe	0	0	2	4,9		
Intervenção participativa					2,226	0,329
Sim	33	94,3	38	92,7		
Não	2	5,7	1	2,4		
Não sabe	0	0	2	4,9		
Intervenção partilhada					2,887	0,236
Sim	34	97,1	39	95,1		
Não	1	2,9	0	0		
Não sabe	0	0	2	4,9		

¹Os números totais diferem considerando que alguns participantes não responderam a algumas questões.

Fonte: produção própria: 2022

No que concerne às dinâmicas da territorialização da ação social, verifica-se que quatro quintos dos participantes, refere que identifica dinâmicas de desenvolvimento comunitário que emergiram com as práticas de ação social territorializadas (81,1%) e mais de três quartos afirma que o Serviço Social está presente nas dinâmicas de territorialização da ação social (78,7%). A grande maioria menciona ainda que a ação social local é uma estratégia para minimizar o agravamento dos problemas das sociedades atuais (98,7%), uma potencialidade (94,75) e um desafio (97,3%).

Considerando a amostra total, foram encontradas diferenças estatisticamente significativas no que se refere aos grupos de anos de trabalho e a identificação de dinâmicas de desenvolvimento comunitário que emergiram com as práticas de ação social territorializadas ($\chi^2(2) = 6,354$; $p = .042$), em que os que trabalham há 16 anos ou mais, respondem afirmativamente a esta questão mais frequentemente que os que trabalham há menos anos, e estes por sua vez respondem mais frequentemente não saber.

Não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas no que se refere aos grupos de formação e as dinâmicas da territorialização da ação social.

Tabela 6.20. Distribuição das dinâmicas da territorialização da ação social

Dinâmicas da territorialização da ação social (N=76) ¹			
	N	%	
Identificação de dinâmicas de desenvolvimento comunitário que emergiram com as práticas de ação social territorializadas			
Sim	60	81,1	
Não	6	8,1	
Não sabe	8	10,8	

O Serviço Social está presente nessas dinâmicas de territorialização da Ação Social		
Sim	59	78,7
Não	7	9,3
Não sabe	9	12,0
A ação social local é uma estratégia para minimizar o agravamento dos problemas (culturais, territoriais, políticos, cognitivos) das sociedades atuais		
Sim	75	98,7
Não	1	1,3
Não sabe	0	0
A ação social local é uma potencialidade		
Sim	71	94,7
Não	0	0
Não sabe	4	5,3
A ação social local é um desafio		
Sim	71	97,3
Não	1	1,4
Não sabe	1	1,4

¹Os números totais diferem considerando que alguns participantes não responderam a algumas questões.

Fonte: produção própria, 2022

Para a questão em que se solicitava a justificação sobre a ação social local ser uma potencialidade e/ou desafio, serão reportadas as estatísticas descritivas obtidas através da quantificação das Unidades de Registo – UR, que foram emergindo das respostas dos participantes. Tais segmentos foram classificados e aglutinados em unidades de compreensão superiores, nomeadamente Unidades de Contexto – UC, e subcategorias, que por sua vez foram também inseridas em categorias correspondentes aos objetivos relacionados com a recolha dos dados. Tendo em conta que a maior frequência de repetição de temas, corresponde à maior relevância dos mesmos para os participantes, a apresentação dos resultados que serão, em seguida, explanados, incide predominantemente naqueles que evidenciaram uma maior expressão.

No que se refere ao intuito de averiguar quais as potencialidades e desafios sentidos com a territorialização da ação social, verificou-se que através do conjunto de respostas obtidas foram emergindo uma série de indicadores positivos e negativos que consubstanciaram a categoria sobre a territorialização da ação social. Tendo em conta esta categoria, a maioria das respostas

(71%) revelaram que os participantes perceberam mais potencialidades, por oposição aos desafios, cuja expressão foi diminuta (29%).

Do conjunto de potencialidades referidas, o indicador que obteve um maior destaque foi a proximidade entre instituições (33,3%) (e.g., “A ação social local é ... uma oportunidade, uma vez que, a proximidade das instituições, associações e autarquias permite ter um conhecimento real dos problemas sociais existentes e assim criar estratégias direcionadas aos mesmos.”; “A proximidade é um fator muito importante...”; “Potencialidade pela proximidade e pela facilidade de inserção no território...”) e o conhecimento real dos problemas sociais (31,5%) (e.g., “...ter um conhecimento real dos problemas sociais existentes...”; “... torna o conhecimento da realidade mais profundo,...”), seguido dos indicadores: intervenção partilhada e comunitária (14,8%) (e.g., “... unir parceiros para um trabalho em rede e uma intervenção partilhada e mais comunitária”; “...trabalho em rede e em parceria potencia uma intervenção partilhada e comunitária”), cidadania ativa e participativa (13%) (e.g., “...permite o envolvimento ativo de moradores, a par de entidades e organizações locais...o aumento da cidadania ...”; “...potencia uma cultura participativa e de empoderamento dos sujeitos...”; “...promoção de consciência cívica e de empoderamento individual/grupal e da comunidade...”) e igualdade de oportunidades entre os cidadãos (7,4%) (e.g., “...promove a igualdade com todos os intervenientes...”; “...contribui para uma plena igualdade de oportunidades entre os cidadãos, assim como para a estabilidade social...”). Quanto aos desafios mencionados, o indicador que teve maior expressão foi a mudança de mentalidade, cultura e hábitos sociais (40,9%) (e.g., “...um dos desafios mais difíceis é a mudança de mentalidades...”; “... as crenças existentes face ao papel dos agentes sociais...”) seguido das desigualdades sociais (22,7%) (e.g., “...discrepância entre as respostas territoriais existentes entre diferentes territórios pode aumentar as desigualdades sociais e os problemas sociais...”; “...o pé de igualdade com todos os intervenientes, muito difícil...”) e da cidadania ativa e participativa (e.g., “...um dos desafios será o entendimento do que significa a cidadania ativa e participativa porque nem todos entendemos a cidadania ativa, participativa, do mesmo modo...”; “...dificuldade de devolver à comunidade o poder participativo e a tomada de decisão...”) e processo integrado, articulado e moroso (e.g., “...dificuldade de se conseguir fazê-lo de modo integrado e concertado...”; “Existe ainda um longo percurso até estas políticas de territorialização estarem estabelecidas, articuladas e integradas...”), ambos com a mesma expressão (18,2%) (tabela 6.19).

Tabela 6.21. Análise da categoria justificação da territorialização da ação social

Unidade de contexto (UC)	Unidade de registo (UR)	Frequência absoluta dentro da categoria (N)	Frequência relativa da UC dentro da categoria (%)	Frequência relativa da UR dentro da UC (%)
Potencialidades	Proximidade das Instituições	18	71%	33,3%
	Conhecimento real dos problemas sociais	17		31,5%
	Intervenção partilhada e comunitária	8		14,8%
	Cidadania ativa e participativa	7		13,0%
	Igualdade de oportunidades entre os cidadãos	4		7,4%
Desafios	Mudança de mentalidade, cultura e hábitos sociais	9	29%	40,9%
	Desigualdades sociais	5		22,7%
	Cidadania ativa e participativa	4		18,2%
	Processo integrado, articulado e moroso	4		18,2%

Fonte: produção própria, 2022

A grande maioria dos participantes refere que na sua prática profissional existe valorização do local como campo privilegiado de ação (93,4%). Mais uma vez, não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre os grupos de formação académica e a valorização do local na prática profissional.

Quando questionados sobre as principais atividades envolvidas na prática profissional, a grande maioria destacou o planeamento estratégico da intervenção ao nível local, visando aproveitar recursos e responder a problemas locais (90,8%), o diagnóstico de necessidades locais (84,2%), a ativação da participação cidadã/comunitária (promoção e envolvimento da sociedade civil) (84,2%) e a coordenação de recursos com outros *stakeholders* (estabelecimento e trabalho em parceria) (78,9%). Mais de metade mencionou a cogestão de redes locais (com

vista à melhoria da eficácia das medidas, projetos, programas ou respostas sociais) (67,1%) e articulação de agenda de diferentes *stakeholders* (diálogo, mediação interinstitucional) (57,9%). Metade dos participantes referiu a comunicação multiníveis (partilhando metas e agendas) (50%) e apenas cerca de um quarto dos participantes referiu a coordenação de políticas (23,7%).

Considerando a amostra total, foram encontradas diferenças estatisticamente significativas no que se refere aos grupos de formação académica e a coordenação de recursos com outros *stakeholders* ($\chi^2 (1) = 4,203; p < .05$), a cogestão de redes locais ($\chi^2 (1) = 10,096; p < .001$), e a articulação de agenda de diferentes *stakeholders* ($\chi^2 (1) = 3,949; p < .05$).

Verificando-se que são os técnicos de intervenção social com outra formação que não Serviço Social quem mais frequentemente referem ter como principais atividades a coordenação de recursos com outros *stakeholders*, a cogestão de redes locais e a articulação de agenda de diferentes *stakeholders* do que os licenciados em Serviço Social.

Não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre os grupos de anos de trabalho e as atividades na prática profissional.

Tabela 6.22. Distribuição das principais atividades na prática profissional

Principais atividades na prática profissional (N=76)		
	N	%
Diagnóstico de necessidades locais		
Sim	64	84,2
Não	12	15,8
Planeamento estratégico da intervenção ao nível local, visando aproveitar recursos e responder a problemas locais		
Sim	69	90,8
Não	7	9,2
Coordenação de recursos com outros <i>stakeholders</i> (estabelecimento e trabalho em parceria)		
Sim	60	78,9
Não	16	21,1
Cogestão de redes locais (com vista à melhoria da eficácia das medidas, projetos, programas ou respostas sociais)		
Sim	51	67,1
Não	25	32,9
Ativação da participação cidadã/comunitária (promoção e envolvimento da sociedade civil)		

	Sim	64	84,2
	Não	12	15,8
Articulação de agenda de diferentes <i>stakeholders</i> (diálogo, mediação interinstitucional)			
	Sim	44	57,9
	Não	32	42,1
Comunicação multiníveis (partilhando metas e agendas)			
	Sim	38	50,0
	Não	38	50,0
Coordenação de políticas			
	Sim	18	23,7
	Não	58	76,3

Fonte: produção própria, 2022

Tabela 6.23. Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação)

Principais atividades na prática profissional (N=76)							
		Serviço Social (N=35)		Outra (N=41)		χ^2	<i>p</i>
		N	%	N	%		
Diagnóstico de necessidades locais						0,089	0,765
	Sim	29	82,9	35	85,4		
	Não	6	17,1	6	14,6		
Planeamento estratégico da intervenção ao nível local, visando aproveitar recursos e responder a problemas locais						0,032	0,859
	Sim	32	91,4	37	90,2		
	Não	3	8,6	4	9,8		
Coordenação de recursos com outros <i>stakeholders</i> (estabelecimento e trabalho em parceria)						4,203	0,040
	Sim	24	68,6	36	87,8		
	Não	11	31,4	5	12,2		
Cogestão de redes locais (com vista à melhoria da eficácia das medidas, projetos, programas ou respostas sociais)						10,096	0,001
	Sim	17	48,6	34	82,9		
	Não	18	51,4	7	17,1		

Ativação da participação cidadã/comunitária (promoção e envolvimento da sociedade civil)					0,865	0,352
Sim	28	80,0	36	87,8		
Não	7	20,0	5	12,2		
Articulação de agenda de diferentes <i>stakeholders</i> (diálogo, mediação interinstitucional)					3,949	0,047
Sim	16	45,7	28	68,3		
Não	19	54,3	13	31,7		
Comunicação multiníveis (partilhando metas e agendas)					0,477	0,490
Sim	16	45,7	22	53,7		
Não	19	54,3	19	46,3		
Coordenação de políticas					0,025	0,875
Sim	8	22,9	10	24,4		
Não	27	77,1	31	75,6		

Fonte: produção própria, 2022

No que diz respeito ao nível de autonomia nas atividades profissionais, mais de metade mencionou ter muita ou autonomia plena ao nível das atividades no geral (64,4%), metade dos participantes referiu ter muita ou autonomia plena na participação e definição das linhas de orientação estratégica da intervenção social ao nível local (diagnósticos locais) (50%) e mais de um terço mencionou ter muita ou autonomia plena na participação e reflexão nos instrumentos de planeamento do município ou da freguesia (PDS; planos estratégicos das CSF ou planos de atividades das CSF) (38,2%). Nesta dimensão 35,5% afirmou que quanto à construção e acompanhamento de novos instrumentos de política social não tem pouca nem muita autonomia. Dois quintos dos participantes referiram nenhuma ou pouca autonomia na participação na definição de orientações estratégicas de âmbito local no domínio da proteção social (linhas prioritárias de intervenção) (40,8%) e mais de um terço também referiu ter nenhuma ou pouca autonomia e voz ativa na avaliação de instrumentos de política social existente (36,8%).

Questionados sobre o reconhecimento que as chefias atribuem ao trabalho em rede, a maioria refere muita ou valorização plena por parte das chefias (78,9%). E a maioria também menciona muita ou valorização plena relativamente às chefias assumirem o compromisso institucional para o trabalho em rede em prol do desenvolvimento local (67,1%).

Não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre os grupos de formação académica e os grupos de anos de trabalho a autonomia nas atividades profissionais, e também nas questões sobre a valorização das chefias.

Tabela 6.24. Distribuição do nível de autonomia nas atividades profissionais e avaliação de chefias

Nível de autonomia nas atividades profissionais e avaliação de chefias (N=76)					
	Serviço Social (N=35)		Outra (N=41)		
	N	%	N	%	χ^2 <i>p</i>
1 - Atividades/nível de autonomia					2,025 0,363
Nenhuma/pouca autonomia	5	14,3	2	4,9	
Nem pouca nem muita autonomia	9	25,7	11	26,8	
Muita/plena autonomia	21	60,0	28	68,3	
2 - Participação na definição das linhas de orientação estratégica da intervenção social ao nível local					1,799 0,407
Nenhuma/pouca autonomia	10	28,6	7	17,1	
Nem pouca nem muita autonomia	10	28,6	11	26,8	
Muita/plena autonomia	15	42,9	23	56,1	
3 - Participação e reflexão nos instrumentos de planeamento do município ou da freguesia					0,610 0,737
Nenhuma/pouca autonomia	12	34,3	16	39,0	
Nem pouca nem muita autonomia	8	22,9	11	26,8	
Muita/plena autonomia	15	42,9	14	34,1	
4 - Participação na definição de orientações estratégicas de âmbito local no domínio da proteção social					0,115 0,944
Nenhuma/pouca autonomia	15	42,9	16	39,0	
Nem pouca nem muita autonomia	8	22,9	10	24,4	
Muita/plena autonomia	12	34,3	15	36,6	
5 - Construção e Acompanhamento de novos instrumentos de política social					3,724 0,155
Nenhuma/pouca autonomia	15	42,9	11	26,8	
Nem pouca nem muita autonomia	13	37,1	14	34,1	
Muita/plena autonomia	7	20,0	16	39,0	
6 - Voz ativa na avaliação de instrumentos de política social existente					3,122 0,210
Nenhuma/pouca autonomia	12	34,3	16	39,0	
Nem pouca nem muita autonomia	13	37,1	8	19,5	
Muita/plena autonomia	10	28,6	17	41,5	
Chefias					
1 - Que reconhecimento considera que as chefias atribuem ao trabalho em rede?					1,603 0,449
Nenhuma/pouca valorização	3	8,6	1	2,4	
Nem pouca nem muita valorização	6	17,1	6	14,6	
Muita/plena valorização	26	74,3	34	82,9	
2 - Considera que as chefias assumem o compromisso institucional para o trabalho em rede em prol do desenvolvimento local?					0,103 0,950
Nenhuma/pouca valorização	2	5,7	3	7,3	
Nem pouca nem muita valorização	9	25,7	11	26,8	

Muita/plena valorização	24	68,6	27	65,9
-------------------------	----	------	----	------

Fonte: produção própria, 2022

A grande maioria dos participantes respondeu afirmativamente, quando questionados sobre se identificavam estratégias de intervenção local que conferem aos utentes um papel mais ativo (80%), e se consideravam a aposta governamental, local ou nacional, em programas que visam o incremento de projetos locais e o desenvolvimento comunitário ser uma aposta essencial na intervenção em ação social local (93,3%).

Não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre os grupos de formação académica e os grupos de anos de trabalho e estas duas questões.

Tabela 6.25. Distribuição de estratégias de intervenção local e aposta governamental em programas de intervenção em ação social local

Estratégias de intervenção local e aposta governamental em programas de ação social local (N=76) ¹			
		N	%
Identifica estratégias de intervenção social local que conferem aos utentes um papel mais ativo?			
	Sim	60	80,0
	Não	10	13,1
	Não sabe	5	6,7
No seu entendimento a aposta governamental, local ou nacional, em programas que visam o incremento de projetos locais e o desenvolvimento comunitário é uma aposta essencial na intervenção em ação social local?			
	Sim	70	93,3
	Não	3	4,0
	Não sabe	2	2,7

¹Os números totais diferem considerando que alguns participantes não responderam a algumas questões
Fonte: produção própria, 2022

No que concerne à participação/articulação em programas na atividade profissional, verificou-se que a grande maioria participa/articula com o programa municipal BIP ZIP (81,6%) e cerca de metade participa/articula com os programas nacionais CLDS (47,4%) e DLBC (48,7%).

Considerando a amostra total, foram encontradas diferenças estatisticamente significativas no que se refere aos grupos de anos de trabalho e a participação em programas nacionais CLDS ($\chi^2 (1) = 6,256; p < .05$).

Verificando-se que são os assistentes sociais com 16 anos ou mais de trabalho quem mais frequentemente refere participar em programas nacionais CLDS do que os que trabalham há menos anos.

Não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre os grupos de formação académica e a participação/ articulação em programas na atividade profissional.

Tabela 6.26. Distribuição da participação/articulação em programas na prática profissional

Participação/articulação em programas na prática profissional (N=76)		
	N	%
Programa Municipal BIP ZIP		
Sim	62	81,6
Não	14	18,4
Programas Nacionais CLDS		
Sim	36	47,4
Não	40	52,6
Programa DLBC		
Sim	37	48,7
Não	39	51,3

Fonte: produção própria, 2022

Tabela 6.27. Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação)

Participação/articulação em programas na prática profissional (N=76)					
	Serviço Social (N=35)		Outra (N=41)		χ^2
	N	%	N	%	
Programa Municipal BIP ZIP					0,738
Sim	30	85,7	32	78,0	0,390
Não	5	14,3	9	22,0	
Programas Nacionais CLDS					0,429
Sim	18	51,4	18	43,9	0,512
Não	17	48,6	23	56,1	
Programa DLBC					1,958
Sim	14	40,0	23	56,1	0,162
Não	21	60,0	18	43,9	

Fonte: produção própria, 2022

Relativamente à opinião sobre o posicionamento do contributo de cada estratégia e programa para a promoção da intervenção social de base local, verificou-se com *muito ou pleno contributo* que mais de metade destacou o programa BIP ZIP (68,5%) e a Comissão Social de Freguesia (61,8%), seguidos do programa Bairros Saudáveis (44,7%) e Contratos Locais de

Desenvolvimento Social (44,7%), 40,8% nomearam a rede social de Lisboa e 35,6% a rede DLBC.

Não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre os grupos de formação académica, os grupos de anos de trabalho e o contributo de cada estratégia e programa para a promoção da intervenção social de base local.

Tabela 6.28. Distribuição do contributo de cada estratégia e programa para a promoção da intervenção social de base local

	Nenhum/ reduzido contributo (N/ %)	Nem pouca nem muito (N/ %)	Muito/ Pleno contributo (N/ %)
Rede Social de Lisboa (N=76)	17; 30,3	28; 36,8	31; 40,8
Comissão Social de Freguesia (N=76)	14; 18,4	15; 19,7	47; 61,8
Rede DLBC (N=76)	26; 34,3	23; 30,3	27; 35,6
Programa Bairros Saudáveis (N=76)	15; 19,7	27; 35,5	34; 44,7
Contratos Locais de Desenvolvimento Social (N=76)	14; 18,4	28; 36,8	34; 44,7
Programa BIP ZIP (N=76)	12; 15,8	12; 15,8	52; 68,5

Fonte: produção própria, 2022.

No que se refere ao grau de concordância com a existência de possíveis riscos na territorialização da ação social, verificou-se que com *nenhum ou baixo risco* mais de metade mencionou o não respeito pelos direitos universais (60,5%) e 40,7% o desajuste das medidas/estratégias às necessidades reais. Com *nem pouca nem muito risco*, mais de metade referiu a politização das medidas/estratégias (55,3%), 39,5% as dinâmicas não colaborativas e partilhadas e 38,2% o reduzido nível de reflexão interinstitucional. E com *muito ou elevado risco*, 43,4% destacou o investimento em práticas assistencialistas.

Não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre os grupos de formação académica, os grupos de anos de trabalho e o grau de concordância com a existência de possíveis riscos na territorialização da ação social.

Tabela 6.29. Distribuição do grau de concordância com a existência de possíveis riscos na territorialização da ação social

	Nenhum/ Baixo risco (N/ %)	Nem pouca nem muito risco (N/ %)	Muito/ Elevado risco (N/ %)
Politização das medidas/ estratégias (N=76)	9; 11,8	42; 55,3	25; 32,9
Não respeito pelos direitos universais (N=76)	46; 60,5	16; 21,1	14; 18,5

Reduzido nível de reflexão interinstitucional (N=76)	27; 35,6	29; 38,2	26; 35,3
Desajuste das medidas/estratégias às necessidades reais (N=76)	31; 40,7	21; 27,6	24; 31,6
Investimento em práticas assistencialistas (N=76)	14; 18,4	29; 38,2	33; 43,4
Dinâmicas não colaborativas e partilhadas (N=76)	27; 35,5	30; 39,5	19; 25,0

Fonte: produção própria, 2022.

Tabela 6.30. Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação)

Grau de concordância com a existência de possíveis riscos na territorialização da ação social (N=76)					
	Serviço Social (N=35)		Outra formação (N=41)		χ^2
	N	%	N	%	
Politização das medidas/estratégias					0,892
Nenhum/baixo risco	3	8,6	6	14,6	2,467
Nem pouco nem muito risco	21	60,0	21	51,2	
Muito/elevado risco	11	31,4	14	34,1	
Não respeito pelos direitos universais					0,291
Nenhum/baixo risco	20	57,1	26	63,4	1,760
Nem pouco nem muito risco	6	17,1	10	24,4	
Muito/elevado risco	9	25,7	5	12,2	
Reduzido nível de reflexão interinstitucional					0,415
Nenhum/baixo risco	15	42,9	12	29,3	0,921
Nem pouco nem muito risco	11	31,4	18	43,9	
Muito/elevado risco	9	25,7	11	26,8	
Desajuste das medidas/estratégias às necessidades reais					0,631
Nenhum/baixo risco	16	45,7	15	36,6	0,983
Nem pouco nem muito risco	8	22,9	13	31,7	
Muito/elevado risco	11	31,4	13	31,7	
Investimento em práticas assistencialistas					0,612
Nenhum/baixo risco	5	14,3	9	22,0	1,760
Nem pouco nem muito risco	15	42,9	14	34,1	
Muito/elevado risco	15	42,9	18	43,9	
Dinâmicas não colaborativas e partilhadas					0,415
Nenhum/baixo risco	14	40,0	13	31,7	
Nem pouco nem muito risco	11	31,4	19	46,3	
Muito/elevado risco	10	28,6	9	22,0	

Fonte: produção própria, 2022.

É identificável, na análise de dados quantitativos, uma perspetiva de que a territorialização da ação social acarreta riscos, sendo o não respeito pelos direitos universais e a politização das medidas/estratégias os mais significativos para os participantes.

De forma a verificar a influência do Serviço Social (ter formação em Serviço Social) com as dinâmicas de territorialização das políticas sociais na cidade de Lisboa, realizou-se um modelo de regressão logística tentando explicar a condição “Ser de Serviço Social” onde se inseriu as variáveis referentes às questões realizadas no que concerne às dinâmicas de territorialização das políticas sociais e, ainda, as principais atividades da prática profissional e a participação/articulação em programas na prática profissional para averiguar quais as variáveis com maior influência, controlando o género. Obteve-se um modelo ajustado (Hosmer e Lemeshow $\chi^2 = 7.608$ (8) $p=.473$) e a equação de regressão explicou 58% da variância (*Nagelkerke* $R^2 = 0,583$). Neste modelo a explicação da condição de “ser de Serviço Social” fez-se com maior peso pelas variáveis de Planeamento estratégico da intervenção ao nível local, visando aproveitar recursos e responder a problemas locais, em que esta atividade da prática profissional apresenta maior probabilidade de ser realizada pelo serviço social ($\beta = 3.389$); pela Cogestão de redes locais (com vista à melhoria da eficácia das medidas, projetos, programas ou respostas sociais), com maior probabilidade desta atividade da prática profissional não ser realizada pelo Serviço Social ($\beta = -2.616$), e por fim, pela participação em programas nacionais CLDS, com maior probabilidade destes programas terem a condição de “Ser de Serviço Social” ($\beta = 1.977$). As restantes variáveis inseridas no modelo não foram estatisticamente significativas para explicar a condição “Ser de Serviço Social” (tabela 6.29).

Tabela 6.31. Regressão Logística – Preditor de “Ser de Serviço Social”

	β	E.P	Sig	OR	95%IC de	95% IC a
Gênero	24.228	11065.27 4	.998	3.326	.000	
-Identificação de dinâmicas de desenvolvimento comunitário que emergiram com as práticas de ação social territorializadas	-.758	.958	.429	.469	.072	3.062
-O Serviço Social está presente nessas dinâmicas de territorialização da Ação Social	1.607	1.044	.124	4.986	.645	38.560
-A ação social local é uma estratégia para minimizar o agravamento dos problemas (culturais, territoriais, políticos, cognitivos) das sociedades atuais	-4.802	41688.37 7	1.000	.008	.000	
-A ação social local é uma potencialidade	3.256	2.444	.183	25.955	.216	3124.580
-A ação social local é um desafio	-44.973	41688.34 6	.999	.000	.000	
-Diagnóstico de necessidades locais	.586	1.250	.639	1.797	.155	20.834
<i>-Planeamento estratégico da intervenção ao nível local, visando aproveitar recursos e responder a problemas locais</i>	<i>3.389</i>	<i>1.636</i>	<i>.038</i>	<i>29.641</i>	<i>1.200</i>	<i>732.064</i>
-Coordenação de recursos com outros <i>stakeholders</i> (estabelecimento e trabalho em parceria)	-1.767	.992	.075	.171	.024	1.193
<i>-Cogestão de redes locais (com vista à melhoria da eficácia das medidas, projetos, programas ou respostas sociais)</i>	<i>-2.616</i>	<i>.950</i>	<i>.006</i>	<i>.073</i>	<i>.011</i>	<i>.470</i>
-Ativação da participação cidadã/comunitária (promoção e	1.689	1.415	.233	5.414	.338	86.724

envolvimento da
sociedade civil)

-Articulação de agenda de diferentes <i>stakeholders</i> (diálogo, mediação interinstitucional)	-1.067	1.038	.304	.344	.045	2.633
-Comunicação multiníveis (partilhando metas e agendas)	-.953	.955	.318	.386	.059	2.505
-Coordenação de políticas	1.348	.951	.156	3.850	.597	24.828
-Prog. Mun. BIP ZIP	.879	.956	.358	2.408	.369	15.691
-Programa Nacionais CLDS	1.977	.918	.031	7.218	1.193	43.654
- Programas DLBC	-1.407	.845	.096	.245	.047	1.284
<i>Constant</i>	-4.444	56841.59	1.000	0,012		
		65				

$$R_N^2 = .583$$

$$\chi_{HL}^2 p = 7.608$$

Fonte: produção própria, 2022.

6.3. Análise dos dados do estudo qualitativo

Na metodologia qualitativa foi utilizada a observação participante, a análise documental e a análise das entrevistas dos participantes.

A observação participante, ocorreu entre outubro de 2021 e outubro de 2022, com uma periodicidade mensal, procurando-se efetivar a mesma após o período de maior enfoque da pandemia do Covid 19, junto de um projeto BIP ZIP, um projeto CLDS e um projeto DLBC, todos em territórios distintos, na cidade de Lisboa, acompanhando-se as reuniões dos projetos e as atividades de execução dos mesmos de modo a retirar-se dados sobre as dinâmicas de influência do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais e se sistematizar o processo de autonomização local na concretização de estratégias no campo das políticas sociais. Centraliza-se as ideias principais que decorrem da mesma atendendo-se ao papel do Serviço Social no desenho e na operacionalização dos projetos.

Relativamente ao papel do Serviço Social no desenho dos projetos, constatou-se ter sido residual, contribuindo sobretudo com dados para a fundamentação do diagnóstico e para as dinâmicas, participativas, de recolha de dados. As equipas dos projetos eram multidisciplinares, ainda não se verificando em dois dos projetos grande interação entre os campos de saberes,

especificamente a valorização do saber do assistente social no desenho do projeto, comparativamente com outras áreas de saber.

Na operacionalização dos projetos, constata-se a tendência para que a intervenção do assistente social se centre no trabalho de casos, com um agir profissional “acelerado”, decorrente da escassez de recursos e da complexidade dos processos, tendo a sua intervenção grande enfoque na defesa dos direitos sociais e em estratégias de promoção da empregabilidade. Esta pressa “na ação”, impactada pela escassez de recursos e pela própria limitação da duração dos programas e projetos, implica que a intervenção dos assistentes sociais e dos demais técnicos se centralize na resolução da manifestação do problema, existindo o argumento da “falta de tempo e recursos” para uma maior e duradoura intervenção no contexto do território para a transformação da realidade do mesmo e efetiva minimização ou resolução dos problemas sociais. No que concerne à representação do Serviço Social o mesmo unicamente estava representado, enquanto membro da equipa do projeto, num projeto, sendo nos outros dois um recurso de parceiro o que pode enquadrar e balizar esta dinâmica de participação do Serviço Social. Existia um papel ativo dos assistentes sociais nos processos de capacitação e, num dos projetos, um assistente social posicionava-se como mediador e dinamizador da rede de parceiros, pese embora a sua afetação ao projeto fosse residual.

Todos os projetos cumprem os desígnios de uma intervenção localizada, em bairros e zonas de intervenção prioritária, no caso do BIP ZIP e em territórios vulneráveis no caso do CLDS e DLBC. Zonas com um histórico lato de intervenção, não somente destas medidas/estratégias, mas que também já acolheram outras, no entanto a vulnerabilidade social mantém-se, pese embora se tenha transformado ao longo dos anos segundo o observado.

Conclui-se que o enfoque local potencia o conhecimento aprofundado dos problemas sociais por parte dos técnicos, no entanto a duração das medidas/projetos é uma limitação, pois com o seu termine, os recursos escassam, existindo uma contínua preocupação por “redesenhar” projetos que possibilitem a continuidade da intervenção e dos recursos humanos, que detém o conhecimento da especificidade do território e se assumem como mediadores locais, o que retira tempo para outras dinâmicas, como a reflexão e elaboração de planos estratégicos territoriais que são uma intenção, mas que ainda não existiram condições para a sua operacionalização.

O trabalho em rede é uma constante nos três projetos observados, sendo a procura de sinergias locais e a coordenação de recursos um aspeto basilar dos projetos. Estas função não eram assumidas em dois projetos pelo Serviço Social, retirando-se a necessidade de maior atenção por parte dos assistentes sociais ao trabalho em rede, além do que decorre das redes de apoio de emergência. A falta do recurso tempo e a sobrecarga de casos é um argumento usado

para enquadrar esta prática. Em nenhum dos projetos observados a academia integra a rede de parceiros do projeto, sendo uma lacuna a colmatar com o reforço da investigação – ação.

A equipa dos projetos era sobretudo constituída por outros técnicos de intervenção social, sendo que o CLDS e o DLBC tinham ligação ao GABIP e por intenção a realização de um plano estratégico para o território. Até ao final da presente investigação o mesmo não foi realizado. Reforça-se assim uma intervenção do Serviço Social direcionada para o atendimento social, intervenção individual em detrimento de uma intervenção comunitária.

A análise documental consistiu na análise dos projetos BIP ZIP, CLDS e DLBC, dos anos em análise, procurando-se agora elencar as ideias chave com base nas dimensões, categorias e subcategorias que se detalha no quadro 6.1.

Quadro 6.1. Resumo das dimensões, categorias e subcategorias da análise documental dos projetos BIP ZIP, CLDS e DLBC.

Dimensões	Categorias	Subcategorias	BIP ZIP	DLBC	CLDS
Dinâmicas de Territorialização das políticas sociais	A perceção do Serviço Social	- Importância e pertinência das expressões de territorialização das políticas sociais	Patente em todos os projetos analisados a pertinência da territorialização das políticas sociais.		
Prática Profissional	A ação do Serviço Social	- Compreensão da importância da intervenção do Serviço Social; - Compreensão das particularidades da intervenção do Serviço Social	O serviço Social está presente em alguns projetos, em muitos casos como recurso partilhado; Em todos os projetos analisados o Serviço Social tem uma prática, sobretudo, direcionada, para o trabalho de casos;		
	Fatores críticos da intervenção do Serviço Social	- Desenvolvimento da investigação-ação; - Relações de parceria; - Competências de liderança territorializadas por parte dos técnicos de Serviço Social; - Intervenção colaborativa ; - Intervenção multidisciplinar;	Grande parte dos projetos não tem ligação à academia; As relações de parceria são formais, em alguns casos com uma colaboração dos parceiros limitada; O Serviço Social desenvolve ação na procura de sinergias locais, com uma intervenção integrada e de procura de recursos, muito direcionada para a resposta a		

			situações concretas, dando maior atenção ao trabalho em rede no que respeita às redes de apoio de emergência (ainda sobre impacto Covid 19).
	Papel do Serviço Social neste processo	- Participar na construção de políticas sociais; - Ter <i>empowerment</i> na sua intervenção; - Relação de ajuda (com abordagem de capacitação/empowerment, ética e deontologia)	Não se denota um papel ativo na construção de políticas sociais, sendo o Serviço Social ainda pouco reconhecido perante outras áreas de saber na liderança comunitária e na governança local. O Serviço Social manifesta uma abordagem de capacitação dos utentes.

Fonte: produção própria, 2022.

Conclui-se que a intervenção territorializada compõe o corpo e a estrutura dos projetos, em zonas identificadas como de vulnerabilidade social, sendo assumido que a localização da intervenção potencia o conhecimento aprofundado dos problemas sociais e reforça a procura de sinergias locais (intervenção integrada e coordenação de recursos). A exclusão e marginalização social são características dos territórios, procurando os projetos promover, sobretudo, a capacitação, empoderamento e empregabilidade local. O papel do assistente social centra-se, grosso modo, no atendimento individual, encaminhamento social e apoio na realização de atividades lúdicas. Não se identifica funções de liderança comunitária nem de gestão de redes por parte da maioria dos assistentes sociais afetos aos projetos, sendo estas funções assumidas sobretudo por outras áreas de saber.

Na análise das entrevistas o conteúdo foi estudado e os discursos dos participantes foram organizados segundo categorias e subcategorias previamente estabelecidas (anexo D).

No tratamento dos dados recolhidos, foi utilizada a técnica de análise manual de conteúdo, (Bardin, 2016). Utilizou-se uma análise de conteúdo do tipo indireta, uma vez, que se procurou uma interpretação do que se encontrou latente sob a linguagem expressa.

Os resultados são apresentados fazendo a indicação e descrição das respostas mais relevantes e frequentes dos participantes e são apresentados exemplos ilustrativos para cada categoria e subcategoria.

As categorias e subcategorias principais foram: a territorialização das Políticas Sociais no contexto português, o poder de decisão do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais, fatores críticos condicionantes do poder de influência do Serviço Social no desenho e operacionalização do processo de autonomização do local nas estratégias e planos de política social, campo privilegiado de intervenção social e o saber fazer específico do Serviço Social, na sua dimensão comunitária, colaborativa e integrada apresenta, no seu entendimento, mais-valias para o conhecimento em ciências sociais no geral e em Serviço Social no Particular e o papel do Serviço Social neste processo.

No final de cada exemplo ilustrativo será assinalado o código de cada extrato retirado de cada entrevista.

A entrevista teve início com a apresentação da presente investigação, enquadrando os seus objetivos.

De seguida, são anunciados os tópicos aprofundados, incluindo uma apresentação da análise dos conteúdos mais relevantes e exemplos ilustrativos do discurso dos especialistas diferenciados.

A territorialização das Políticas Sociais no contexto português

Neste tópico pretendia-se aprofundar em que é que se consubstancia a tendência de territorialização das Políticas Sociais no contexto português. Se existe ou não uma política de desenvolvimento local na cidade de Lisboa. Pretendia-se explorar quais os melhores e possíveis caminhos para a territorialização das Políticas Sociais na cidade de Lisboa.

A grande maioria referiu a importância e a pertinência da territorialização das Políticas Sociais e que deveriam ser uma urgência e devidamente consolidadas e concertadas, tendo um planeamento específico, integrado e em prol do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar e do Serviço Social. Realçaram a importância da evolução ao nível do desenvolvimento social ativo e a implementação da descentralização de um conjunto de serviços mais próximos da comunidade, pressupondo uma pluralidade de domínios de intervenção, numa perspectiva integrada e articulada, tais como o emprego, a formação, a habitação, a ação social, a saúde, o desenvolvimento comunitário.

Porém, realçaram alguns aspetos que dificultam a sua interpretação e a sua aplicação na prática das intervenções. Uma vez que as políticas sociais requerem novas formas de organização devidamente articuladas, incluindo quer as estruturas de poder central quer as descentralizadas da administração pública, nomeadamente as autarquias (poder local), mas também todas as organizações de natureza diferenciada, com atuação em diversos domínios, tais como as IPSS, as associações locais, e demais entidades com preocupações semelhantes,

mas todas com atuação nos respetivos territórios. Atuando em parceria e em rede, partilhando responsabilidades, objetivos e estratégias.

Destacaram a questão da interpretação dos conceitos, nomeadamente identificar o que são políticas sociais “(...) *e pensar nas mesmas como instrumentos de decisão e aplicação de recursos destinadas a populações específicas ou a grupos específicos, políticas sociais públicas, porque são as políticas organizadas por parte do Estado, por isso não se mete a questão das políticas sociais empresariais, mas sim as públicas.*”(F1); clarificar o conceito da descentralização de poder e da diferença do seu significado a nível central e local e como estes conceitos não estão completamente diferenciados “(...) *porque há serviços e políticas da administração central do estado, do governo que são aplicadas a nível local*” (F3) e por outro lado as políticas municipais e territoriais com poder local (ex.: as autarquias), “(...) *não estão desligadas do poder central*”, (F3) e acresce ainda o facto da dificuldade da consistência e manutenção destes poderes (quer o poder central quer o poder local) coexistirem no tempo, uma vez que existe a forte possibilidade de a cada quatro anos mudarem, pois estão dependentes das eleições. E por último ainda dentro da interpretação da territorialização das políticas sociais, foi realçada a importância da “*autonomia local*” (M1) bem como a sua aplicação com a “(...) *construção da diversidade tendo em conta variáveis históricas, culturais, geográficas, sociais e económica (...) e não da imposição da homogeneidade*”. (M1)

Os entrevistados enunciaram algumas estratégias e políticas sociais como propostas integradas e inovadoras, e deram o exemplo do programa rede social, que mobiliza de forma ativa as comunidades locais no sentido de reunirem esforços para a idealização e implementação de ações e projetos relacionados com o desenvolvimento social. Referiram a importância dos diferentes projetos de intervenção (ex.: BIP ZIP) de desenvolvimento local que por sua vez tem sido através destes que é realizado o desenvolvimento social. Mas efetivamente não existe um política de desenvolvimento local na cidade de Lisboa, mas um conjunto de iniciativas que na sua grande maioria são pontuais e dependentes de financiamento para a sua concretização.

“(...) *acho muito importante a territorialização das políticas sociais mas isso não significa a fragmentação nem desperdício de recursos daí que não é válido se calhar para todas as áreas, que implica uma visão mais agregada territorial, isso de qualquer maneira é sempre importante haver depois uma coordenação nacional mas parece-me importante que em muitas áreas haja de facto uma territorialização que aproxima as medidas das pessoas e das comunidades.*” (M3)

“(...) a territorialização, defendo sempre que deve haver uma organização global e uma ação local em tudo, não só nas questões ligadas à intervenção social, mas em tudo, (...) da cidade, há que haver uma visão global, mas tem haver uma ação local (...)” (F1)

“A territorialização da intervenção está patente das nossas formas de expressar, por exemplo, como nós determinamos como política públicas que há, (...) os GABIP, Gabinetes de apoio aos bairros de intervenção prioritária, nós montámos com uma temática, mas ao mesmo tempo são uma territorialização. Os BIP/ZIP são uma territorialização, (...). As juntas de freguesia são uma territorialização de ação e da política, e é isso e da administração, mas se as pessoas percebem, por exemplo nos BIP/ZIP que faz todo o sentido que seja territorialização, lá está pensamento global, ação local, e territorialização até da intervenção específica, eu acho que a grande dificuldade, e agora pensando, tentando colocar-me na roupa de uma técnico/a de intervenção social é, como é que eu, esta visão, é equidade de justiça, é igualdade, e equidade de igualdade (...).” (F2)

O poder do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais

Relativamente à pertinência do poder do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais, a narrativa dos sete entrevistados envolvidos no estudo permite compreender o real valor e a importância do Serviço Social, numa visão mais contemporânea, integradora e comunitária, bem como a sua relevância e validação científica mais recente, sobretudo ao nível da reflexão e da capacidade de conjugar os diferentes níveis do saber na aplicação prática nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais.

“O Serviço Social promove dinâmicas territoriais muito interessantes porque consegue ligar tudo e dá-lhe tecido teórico consistente para fazer com que isto funcione ao nível local portanto nessa abordagem acho que funciona muito bem (...) se nós conseguirmos conjugar estas bases de territorializadas que não nascem no social com o social com a intervenção da ação social tecnicamente qualificada então sim nós conseguirmos algo verdadeiramente interessante, se conseguirmos conjugar isto ainda com uma outra dimensão que é da empregabilidade/empreendedorismo portanto ou seja o emprego e o autoemprego.” (M1)

“(...) muito importante pode dar aqui um contributo importante não só para repensar a ação como para reforçar a reflexão e sobretudo para conjugar a ação com a reflexão por parte dos assistentes sociais (...)” (M3)

“O assistente social tem o seu poder profissional fundamentado no conhecimento científico, no seu poder ético e político, na representatividade da sua missão social e no projeto societário numa nova distribuição de poderes, recursos e direitos e tem também um poder coletivo que é ancorado na ordem dos assistentes sociais como organismo representativo da

atuação profissional nas diversas associações (não quer dizer que por haver ordem não possa haver sindicatos e associações igualmente) e na sua postura coletiva de colégio profissional que está a ser representado a nível nacional, a nível europeu, a nível internacional, eu costumo dizer aos assistentes sociais que ninguém está sozinho, porque os assistentes sociais devem atuar dentro das suas estruturas representativas e é dentro deste quadro que também atuam não só com representatividade, mas com instrumentos legais, administrativos, jurídicos que posicionam a sua atuação, numa causa consequência face ao seu projeto científico, profissional e societário.” (F1)

Neste tópico específico, compreendeu-se também que as dinâmicas de territorialização das políticas sociais na cidade de Lisboa, são completamente diferentes dos outros territórios em Portugal, uma vez que em Lisboa as responsabilidades da Segurança Social são regidas e assumidas pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, o que de certa forma atravessa todo o trabalho em rede, nomeadamente no que se refere à sua autonomia e poder de decisão.

“(...) o concelho de Lisboa é sui generis, é completamente diferente trabalhar nesta área em Lisboa e trabalhar mesmo noutra município à volta de Lisboa em qualquer outro, é porque nós em Lisboa temos a misericórdia.” (F4)

“O papel do Serviço Social não é tão participativo digamos assim como a própria misericórdia e não quer dizer que seja em todos os núcleos da rede acaba por assumir também um papel um pouco autoritário e condicionar até a intervenção dos outros, eu penso que uma IPSS na cidade de Lisboa não tem a mesma força que tem no outro município (...)” (F3)

“(...) o assistente social da autarquia, não tem o mesmo poder que o assistente social da economia social solidária, mas também não tem o mesmo poder que o assistente social da administração central, a colega do centro de saúde, o poder dela é operativo e ela está num órgão de poder central, dentro do sistema nacional de saúde, ela é uma funcionária pública ligada a um órgão de poder central, a colega da segurança social também, a colega que trabalha nas escolas também, estás a falar de redes públicas dentro do sistema de bem-estar. Quem é que tem mais autonomia? Um assistente social capacitado, tem muita autonomia, se conseguir trabalhar a autonomia a nível vertical e horizontal, o poder dos assistentes sociais nunca foi individual, foi coletivo, e é coletivo porque tu na câmara tens vinte assistentes sociais, umas estão na educação, umas estão na saúde, outras estão nos resíduos sólidos. Vai só à câmara municipal de Lisboa e vê quantos assistentes sociais estão na câmara de Lisboa, o poder é coletivo não é de uma pessoa, é da capacitação e do modelo societário, que existe para este assistente social.” (F1)

Fatores críticos condicionantes do poder de influência do Serviço Social no desenho e operacionalização do processo de autonomização do local nas estratégias e planos de política social

Neste tópico pretende-se aprofundar os principais fatores críticos que condicionam o poder da influência do Serviço Social no desenho e operacionalização do processo de autonomização do local nas estratégias e planos de política social.

Foram referidos fatores como a perspectiva histórica sobre o papel dos assistentes sociais terem sido “(...) *desqualificados pelos outros cientistas sociais*” (M1) e persistirem “*ainda sinais desta incompreensão, capacidade de aceitação ao mesmo nível desta paridade (...) e às vezes esta dificuldade de olhares igual para igual continua a ser um ponto crítico da investigação e por exemplo da reflexão partilhada entre uns e outros*”. (M1). Ainda e muito relacionado com esta perspectiva histórica, outro fator crítico tem a ver com o “(...) *facto de as instituições locais, olharem para os seus técnicos serviço social essencialmente como operacionais, e não como cientistas...agindo e refletindo (...)*”, (F4) o que por sua vez vai dificultar a descentralização das políticas sociais e dar origem a um outro fator crítico que está relacionado com o desenvolvimento cada vez mais relacionado com os processos investigação-ação. Por isso é crucial existir todo um trabalho ao nível da mudança de “(...) *mentalidades institucionais e profissionais de forma a que quer as instituições quer os profissionais de serviço social se assumam como investigadores e atores (...)*”, (M3) portanto todas estas questões podem ser consideradas fatores condicionantes que podem fragmentar a *reflexão* “(...) *entre o que é ação do que é a investigação no sentido da concepção das políticas e da sua aplicação e a sua estruturação*”. (F2)

Outro fator que pode condicionar são os políticos e as suas visões partidárias que podem dificultar e até mesmo bloquear todo este processo no sentido de não entenderem na sua plenitude aquilo que este desafio acarreta e através do controlo político/partidário bloquear determinadas ações. “*Como acontece em algumas redes sociais, que a agora a descentralização pode acentuar e isto pode inquinar o processo, e instrumentalizar o papel dos técnicos de Serviço Social.*” (M2)

Depois outro ponto crítico são as relações de parceria, ou seja é “(...) *muito importante que os parceiros ultrapassem a sua arrogância e sua convicção, o seu território é seu e os seus pobrezinhos são seus, e passar a assumir que são parte do todo, uma visão integrada, mais uma vez aqui assistentes sociais podem ser apanhados nesta armadilha, podem ser apanhados nesta armadilha das ilhas institucionais ou dos monopólios institucionais dos seus públicos alvo (...)*” (F3), bloqueando todo o processo de autonomização.

Relativamente aos assistentes sociais, especificamente um fator crítico que pode condicionar todo este processo é a ausência de competências de liderança territorializadas. “(...) o Serviço Social tem, uma lacuna muito limitadora que é trabalha-se muito pouco a liderança comunitária, o saber liderar em termos comunitários.” (F1). É preciso haver um investimento nesta área ao nível da formação do Serviço Social. “E efetivamente o Serviço Social não faz isto o Serviço Social dá um panorama cultura geral interessante um conjunto de ideias para refletirmos sobre os assuntos mas quando chega ao momento de como é que se faz isto na prática, talvez porque as pessoas que dão aulas de Serviço Social não são práticos efetivos e porque de facto a territorialização que marca diferenças significativas na forma como nós relacionamos uns com os outros e portanto todo o potencial desenvolvimento porque a territorialização é diferenciada de sítio para sítio e não se compagina tanto com grandes teorias mas sim com práticas reais como nós não temos estes esta experimentação no corpo teórico do serviço social, nem noutros corpos teóricos mesmo na gestão também não temos, como não temos este trabalho as pessoas depois não têm a capacidade de chegar a um contexto comunitário, ler as redes relacionais, ler as lideranças e as semi lideranças e as sistemas interdependentes de liderança que existem e portanto não percebem o que é que estão a fazer dentro daquela rede de atores que efetivamente são atores de desenvolvimento territorializado e que criam comunidades e culturas próprias nas quais todos os processos de liderança são diferentes em função dessas redes.” (F1)

A maioria dos participantes referiu ainda a questão de as políticas sociais serem dirigidas por sociólogos e/ou psicólogos, e não por assistentes sociais. Outra particularidade que retira e pode colocar em causa o poder de decisão e a autonomização dos assistentes sociais, bem como ser um fator crítico, é o facto de muitos trabalharem a nível individual e familiar e muito direcionados para o atendimento em gabinete fechado e não existir muita experiência no trabalho comunitário.

O Serviço Social tem demonstrado possuir várias vertentes, não necessariamente incompatíveis entre si. Se considerarmos um contínuo entre o caso e o coletivo, sendo que o trabalho do Serviço Social não pode ser, por própria definição, só caso ou só coletivo, podemos observar vários posicionamentos, que vão do mais individualizado, ao mais centrado na transformação social. Desta forma, o trabalho comunitário e o exercício da profissão do assistente social exige, portanto, um sujeito profissional que tem de ter competência para propor, para negociar com a instituição os seus projetos e para defender o seu campo de trabalho. Requer ir além das rotinas institucionais e

procurar apreender no terreno, no movimento da realidade as tendências e possibilidades nela presentes passíveis de serem apropriadas pelo profissional, desenvolvidas e transformadas.

A intervenção do Serviço Social não se deve basear somente na manutenção da ordem e na satisfação das necessidades, na reabilitação, nem só na mudança social. E tudo isto, deve ser realizado de forma holística e integrada. O trabalho do Serviço Social está diretamente ligado à questão da sua legitimidade, enquanto intervenção pública e enquanto profissão.

“(...) uma das minhas grandes preocupações e ando há uns anitos a dizer aos colegas que nós nos temos deixado acantonar na intervenção individual e temos perdido, temos deixado sair da nossa mão a intervenção coletiva, o comunitário que também faz parte da nossa identidade profissional.” (F1)

“(...) neste momento é uma pessoa da sociologia que está a dar intervenção com grupos e comunidades eu pergunto onde é que aquela pessoa tem competências para o fazer, na perspectiva do Serviço Social, primeiro um sociólogo não é preparado para fazer intervenção, segundo não sabe o que é intervenção do Serviço Social e portanto quando nós temos uma escola com a responsabilidade que tem e está isto a acontecer. Olhe eu estou enfim extremamente preocupada com isso, extremamente preocupada com isso. Já não basta que os nossos colegas tenham achado muito interessante porque a responsabilidade é nossa sabe responsabilidade nós estarmos a perder já uns bons anos o campo comunitário a responsabilidade é nossa, somos nós que achamos muito interessante ficarmos mais no gabinete a fazermos atendimento individual, o acompanhamento e o encaminhamento (...)” (F3).

“(...) os assistentes sociais só por si não fazem a intervenção, portanto a intervenção é cada vez mais uma intervenção multidisciplinar, agora nós temos é que afirmar o nosso espaço e as nossas competências, e as nossas competências não podem ou não se reduzem à intervenção individual, nós temos que ter a perspectiva do coletivo, e temos que ser atores também para a promoção das comunidades, a promoção das comunidades pode do meu ponto de vista, tem a obrigação ou tem na sua base o interesse individual e o interesse coletivo, eu costumo dizer que a intervenção coletiva, a intervenção comunitária para mim é a mais completa, porque ela conjuga o individual com o coletivo, nós trabalhamos o coletivo mas o individual está lá sempre presente não descuidamos o individual e por isso é que o assistente social é fundamental nas equipas de intervenção comunitária.”(F3)

“Os diferentes assistentes sociais têm ou não têm consciência do seu papel, do seu lugar, do seu conhecimento da sua capacidade de influenciar os acontecimentos, voltamos ao

conceito de participação, como é que os assistentes sociais participam no desenho das políticas, na implementação das políticas, na avaliação das políticas e, não se podem demitir deste lugar estejam onde estiverem, estejam numa organização de economia solidária, estejam num projeto ou num programa comunitário, estejam numa autarquia de poder local, num serviço local de poder central ou numa grande estrutura de poder central, não se podem demitir deste lugar.” (F1)

Campo privilegiado de intervenção social e o saber fazer específico do Serviço Social, na sua dimensão comunitária, colaborativa e integrada apresenta, no seu entendimento, mais-valias para o conhecimento em ciências sociais no geral e em Serviço Social no particular

E, por último, procurou-se aprofundar os fatores potenciadores e os aspetos positivos da intervenção social e o saber fazer específico do Serviço Social, bem como seu papel.

Todos os participantes foram unânimes na importância de uma intervenção social colaborativa, articulada e integrada ser a única forma de se conseguir ultrapassar problemas reais sociais, e inclusive familiares e individuais.

“A intervenção social baseia-se muito em trabalhar um conjunto de condicionantes sociais de condições sociais, portanto quanto intervêns com uma família tens de ser capaz de fazer esse trabalho. Deixa ver aqui, as determinantes sociais e de saúde são um elemento estruturante do desenvolvimento de uma família se nós olharmos para este núcleo família e depois olharmos nas suas relações dentro da comunidade a melhor forma de fazer esta abordagem é naturalmente a partir do estudo social/ saúde daquela família portanto tudo o que venha do campo pelo Serviço Social que permita fazer esta interpretação mas depois na ação ter algo que já não tem que ver com apenas aquela família mas também a família na relação com todo o resto que está à volta nomeadamente com a comunidade e o espaço este é que é a forma certa de fazer digamos assim é de enfrentar os problemas que depois são integrados de habitação, de emprego, de acesso aos bens de saúde, de acesso à cidadania por via da digitalização ou não, todo um composto que tem que ser trabalhado de forma integrada e que pode ter recursos de socialização através daquele espaço onde elas vivem.” (M2)

“(…) a intervenção social, não tem de ser cooperativa nem colaborativa. A intervenção comunitária, é uma intervenção no sistema de atores a nível local, no sistema de poderes a nível local. O que nós queremos é que ela seja democrática e que seja uma escola de cidadania, porque o conflito é inevitável, a sociedade desigual e as opções dos assistentes sociais não são neutras ou escolhem um conceito que se chama organização comunitária, em que se fundamenta na concertação de interesses, na construção de consensos, na conciliação dos

cidadãos com os profissionais e com os serviços, (...) e, há que organizar a comunidade para ser coesa.” (F1)

E como a cidade de Lisboa é o escopo deste estudo, ainda se refletiu sobre este tópico relativamente ao facto da Santa Casa da Misericórdia ser uma estrutura única em termos Europeus, e com um conjunto de mais-valias alicerçadas no que se refere ao desenvolvimento comunitário e ao bem-estar, mas a reflexão incidiu sobre se a Santa Casa da Misericórdia tem estado a assumir um papel de organização comunitária em detrimento do desenvolvimento comunitário.

“(...) organização comunitária é diferente desde 1950, de desenvolvimento comunitário, surgem na mesma altura e com diferentes finalidades e com diferentes figurinos, mas hoje continuam a ser diferentes e, o desenvolvimento comunitário, sendo no conceito de desenvolvimento local tem em paralelo, não só a satisfação das necessidades humanas ao nível dos sistemas de bem-estar, mas a capacitação, o empowerment e a formação dos cidadãos para a democracia, na participação da cidadania e na construção política da sua comunidade, isso implica formação, discussão, diálogo, partilha de poder, negociação, para influenciar para a afetação de recursos e isso nem sempre é bem visto pelos serviços locais, porque estás a repartir o sistema de atores, para repartires o poder de outra maneira e dizeres que não são os profissionais os administradores que decidem e a partir daqui decidem de forma tripartida quem sente o problema e, quem representa os moradores ao nível local, os serviços e os profissionais imprescindíveis no tal conhecimento científico, nos tais três mandatos para fundamentar a decisão, os políticos que foram democraticamente eleitos e os decisores, que vão assumir aqui, uma decisão última, que pode ser a política eleita, mas que deve ser eleita com conhecimento técnico, profissional e científico, mas igualmente embasado, naquilo que é o parecer e decisão das comunidades locais. Então não estás só a trabalhar a organizar a comunidade para acederes aos serviços, mas estás a organizar a comunidade para seres autónoma, no sentido de ser atora e gestora dos seus destinos, no balanço entre perdas e danos e esse balanço não é mostrado como uma evidência, ele depende de muita questão, muita resiliência, de muita aprendizagem, porque a participação das populações é um processo longo, demorado e pedagógico, não há participação sem educação, sem pedagogia, por isso as pessoas não participam do pé para a mão, não é isso que se pretende, mas sim que as pessoas tenham uma decisão informada, consciente e consentida e que façam parte do jogo de atores para aquilo que são as decisões políticas, pois são essas decisões políticas que criam a narrativa e que distribuem os recursos e que afetam os recursos. Então o desenvolvimento comunitário é o paradigma que eu me integro para a intervenção comunitária, dentro de um

tabuleiro da economia social e solidária que é fortalecer e habilitar as organizações da sociedade civil para serem parceiras daquilo que é decidido ao nível local.” (F1)

O papel do Serviço Social na territorialização das políticas sociais

Tendo em conta que o Serviço Social intervém na realidade social mais especificamente participando na construção de políticas sociais, com o intuito de consciencializar o indivíduo de que tem capacidades para ser ele próprio criador de transformação social, terá um papel muito importante nesta recuperação do sentido do social.

No âmbito da desinstitucionalização e da inserção social abre-se um campo de intervenção que deverá ser diversificado na prestação de serviços de informação, organização, formação, ao mesmo tempo vai exigir um repensar da relação entre a sociedade, economia e subjetividade implicando pois uma articulação mais complexa na construção da estima de si, da identidade individual e coletiva, na defesa dos direitos humanos, e na “afirmação e consolidação” de autonomia.

O Serviço Social deve também conter um cariz integrador e emancipatório no sentido de propor novas formas de estar em sociedade, que respondam aos novos problemas colocados à questão social contemporânea e que não passam necessariamente, por uma integração no mercado laboral. Para além de aplacar as pessoas das situações de fragilidade social e económica em que se encontram, o Serviço Social deve ainda encontrar condições para modificar a realidade, ou seja reestruturar a sociedade.

As várias transformações sociais e económicas pelas quais as estruturas sociais e os paradigmas sociais vigentes são afetados e alteram a morfologia dos problemas sociais exigem uma recriação direcionada para uma atuação sobre a realidade social que exercite a inclusão, a cidadania e aumente a agregação social.

Nesta linha de ideias, fará então sentido abordar o conceito de *empowerment* enquanto abordagem desenvolvida pelo assistente social que irá conferir aos indivíduos poder de decisão e ação sobre as suas próprias vidas, através da redução do efeito de bloqueios sociais ou pessoais ao exercício do poder existente, aumentando assim a capacidade e a autoconfiança para utilizar o poder e transferir assim poder para os indivíduos.

O termo inglês *empowerment* significa empoderamento, sendo que a palavra poder assume centralidade neste conceito, porém em termos do Serviço Social esta palavra não diz respeito às meras relações de poder que existem numa dada sociedade, mas à dimensão mais instrumental que assume o poder, não enquanto fim sobre si mesmo, mas um poder que cria/transforma a ação da pessoa.

Contudo, ao falar em ajuda não pressupõe necessariamente que se esteja a reduzir a ação profissional do Serviço Social ao imediato e assistencialista, assumir esta perspectiva que muitas vezes ainda está associada erroneamente à profissão, e que rotula a relação de ajuda ao cariz meramente caritativo, pressupõe que se negue o percurso evolutivo do Serviço Social.

Falar na relação de ajuda pressupõe que se tenha em conta a abordagem da capacitação/*empowerment* e a dimensão ética e deontológica do assistente social, valorizador do indivíduo enquanto ser único que detém aptidões, direitos, nomeadamente de ser ouvido, de optar, uma relação que é facilitadora, no sentido de promover, possibilitar o usufruto efetivos dos direitos e deveres, uma relação de respeito e confiança.

“O Serviço Social como disciplina, como profissão, como projeto ético e político, forma profissionais para atuarem no interface entre o estado e os cidadãos, as organizações e os seus utentes, as comunidades e os poderes instituídos, mas é também um projeto fundamentado num conhecimento científico que é credenciado pelas academias, é fundamentado nos seus colégios profissionais, quer na federação internacional, na associação europeia, na ordem, nas associações de base local, na associação de escolas, no conselho ético ao nível europeu e nos próprios centros de investigação científica, mas tudo isto só faz sentido se os profissionais forem os parceiros dos seus próprios utentes, os parceiros dos cidadãos com quem trabalham e se tiverem a frontalidade de definirem os seus pontos de vista, fundamentarem os seus rapports e os conhecimentos que trazem para esta visão coletiva, criada pela democracia, criada pela participação e terão um parceiro inter pares que se movimenta no sistema, em diferentes escalas (micro, meso, macro), em diferentes patamares, horizontais, verticais, interníveis e inter eixo, mas construindo sempre espaço de diálogo, de conflito quando for necessário, porque a finalidade última é representar as pessoas pobres, que sofrem, destituídas, exploradas, discriminadas e construir um novo sistema associetário onde estas pessoas tenham lugar, isso está na constituição? Está. Está nos planos constitucionais? Está. Então como é que põem em prática no dia-dia, nas palavras, nos gestos, no lugar de cada um, isso é que é participação e define o papel do Serviço Social.” (F1)

Conclui-se a análise dos dados qualitativos com uma nuvem de palavras, onde são salientadas as palavras mais mencionadas e relevantes perante o objeto de estudo.



6.4. Síntese analítica do papel do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais

Correlacionando-se a análise teórica conceptual com a análise dos dados dos estudos quantitativo e qualitativo concluímos que a territorialização das políticas sociais é vista como uma potencialidade para o desenvolvimento local.

O local posiciona-se como campo privilegiado de intervenção social, sendo uma efetiva expressão das reconfigurações dos modelos de bem-estar e das transformações das políticas sociais, conforme enquadrado na análise teórica por Branco (2008), Bento (2015), Saenz, Pastor e Tamez (2016), Dias e Seixas (2019), Souto e Menezes (2022).

Esta tendência para a territorialização das políticas sociais, que se traduz num novo ciclo das políticas públicas, integra riscos que devem ser acautelados, de acordo com a análise de autores como Branco (2008), Pereira (1999), Varela et al, (2012), Cardim et al, (2011), Ribeiro, Correia e Caramelo (2010), Souto e Menezes (2022), concretamente os riscos decorrentes da prevalência de visões partidárias e ciclos de programas eleitorais que podem originar perda ou

bloqueio de direitos humanos, devendo assim o processo de territorialização das políticas sociais ser consolidado e concertado aos diferentes níveis de poder na base do pensamento global-ação local.

A comunidade é assim um espaço de integração e de desenvolvimento, no qual deve ser acautelado e potenciado o trabalho em rede em prol da especificação local, sendo trabalhadas as relações de governança, no âmbito da mediação de atores, poderes e interesses em prol de uma governança colaborativa que potencie a coprodução e a cocriação de valor nas políticas sociais territorializadas indo os dados recolhidos ao encontro do enunciado por Idanez (2001); Roberts & Pascal (1994) e Carmo (1999:76), quando define que a organização comunitária constitui-se como “(...) o processo de articulação de meios (materiais e humanos) suscetíveis de criar condições a um determinado conjunto social para que se transforme numa comunidade (...)” que para ser eficaz envolve decisões estratégicas para “(...) identificar recursos; estabelecer prioridades; articular recursos (...)”.

A dimensão comunitária em Serviço Social ganha relevância, sendo urgente repensar o projeto ético, político, científico e pedagógico com enfoque na atualidade e intencionalidade do Serviço Social comunitário, no compromisso da relação humana na prática profissional, na participação e empoderamento social e na indissociabilidade do Serviço Social às políticas sociais, com reforçado enfoque na intervenção comunitária.

Procurou-se assim identificar os fatores críticos condicionantes do poder de influência do Serviço Social no desenho e operacionalização do processo de autonomização do local nas estratégias e planos de política social, retirando-se da análise dos dados a emergência e pertinência de uma visão contemporânea, integradora e comunitária do Serviço Social que se traduza na capacidade dos assistentes sociais refletirem e conjugarem os diferentes níveis de saber na aplicação prática das dinâmicas de territorialização das políticas sociais.

O Serviço Social tem assim um papel fundamental na conjugação da ação com a reflexão, imperando vincular o seu projeto científico, profissional e societário.

O Serviço Social tem a necessidade de reposicionar-se, pois os assistentes sociais foram em muitos casos “(...) *desqualificados pelos outros cientistas sociais* (...)” (M1), sendo urgente que no processo de territorialização das políticas sociais as diferentes estruturas de poder reconheçam o papel do Serviço Social e capacitem os assistentes sociais, dotando-os de autonomia ao nível vertical e horizontal, para serem agentes ativos nesta territorialização. Para tal importa que o poder coletivo dos assistentes sociais seja reforçado e a Ordem dos Assistentes Sociais tem um papel neste reposicionamento do Serviço Social.

Na análise de dados do estudo quantitativo podemos concluir que metade dos respondentes tem formação académica em Serviço Social e, entre os mesmos, o sexo feminino é predominante. Entendemos ser necessário uma reflexão profunda, atendendo-se ao projeto ético político do Serviço Social, no sentido da valorização da área de saber e do reconhecimento e posicionamento dos assistentes sociais, muitas vezes mais direcionados para o acompanhamento de caso, do qual retiram também valiosos contributos sobre o conhecimento das comunidades, que depois não são utilizados ou valorizados. Aqui importa atender ao peso que os atores no sistema de ação social da cidade de Lisboa têm na ação social territorializada e ao papel dos assistentes sociais na organização, no particular. Não se desvaloriza outras áreas de saber, vincula-se sim a importância da presença e participação, crítica-constructiva, do Serviço Social com um papel ativo na liderança comunitária e uma maior relação entre teoria e prática, pois a intervenção social colaborativa e integrada é, no nosso entender, a melhor forma de se conseguir resolver problemas, inclusive de casos.

Urge assim um olhar crítico sobre a visão partidária e a instrumentalização do papel dos assistentes sociais nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais, enquadrado na análise teórica e reforçado com a análise metodológica.

O Serviço Social é essencial na interpretação e procura de soluções integradas na territorialização do bem-estar, devendo pensar as políticas sociais como instrumentos de decisão e aplicação de recursos, destinados a grupos sociais específicos, sendo as políticas sociais públicas orientadas pelo Estado, mas no âmbito da tendência para a territorialização das políticas sociais importa que o assistente social comece a ter noção que tem um papel também na construção de políticas, sobretudo ao nível dos municípios e das juntas de freguesia.

Os participantes do estudo qualitativo e quantitativo identificam a tendência para a territorialização das políticas sociais, entendendo que a territorialização da ação social promove uma maior proximidade aos problemas sociais e à rede de parceiros e sociedade civil, posicionando-se como uma oportunidade para a promoção do trabalho em rede, para a valorização local, para a intervenção participativa e partilhada, ao promover dinâmicas de desenvolvimento comunitário e posicionar-se como uma estratégia para minimizar o agravamento dos problemas das sociedades atuais.

Quer a análise teórica como a análise dos dados, ressaltam a importância das relações de parceria e a relevância da co-gestão das redes e da governança colaborativa em prol da potenciação dos processos de autonomização local. As redes constituem-se como espaços de relações, “(...) marcadas por forças centrífugas e centrípetas, onde se cruzam lógicas *top-down* (de modelização hegemónica), com lógicas *bottom – up* (de reconfiguração identitária), dado

que se proporcionam nos seus interstícios, importantes oportunidades de afirmação individual e grupal, a diferentes níveis (...)” (Stoer e Magalhães, 2005:155). Demarca-se que “(...) estas lógicas se cruzam e influenciam reciprocamente, nas interações entre cidades e organizações, entre Estado, mercado e sociedade civil (...)” (Vieira, 2015:58).

Reforça-se assim que o posicionar o local como campo privilegiado de ação e concertação de poderes e interesses permite uma maior proximidade ao combate à segregação, às crescentes tensões sociais, aos projetos urbanos inadequados, à polarização social, a níveis crescentes de pobreza urbana, conflitos e violência (Bibri and Krogstie, 2017); (Bouzguenda et al., 2019); (Delitheou et al., 2019), reforçando-se que “(...) gerir a mudança significa adquirirmos outros quadros percetivos, para provocar mudanças politicamente significativas (...)” (Vieira, 2015:81), pelo que reforçamos os contributos de (Rosenau e Czempiel, 1992); (Kooiman, 1993); (Rhodes, 1996); (Milani e Solinís, 2002); (Sørensen e Torfing, 2005); (Dallabria, 2015) sobre o conceito de Governança, nos quais se salienta a especificação local e a visão de envolvimento de vários protagonistas da sociedade.

Apresentámos o conceito de governança territorial como “(...) as ações e relações de poder que ocorrem nesta instância, diferenciando-se das ações exclusivamente estatais ou empresariais (...)” (Dallibrida, 2015:310), reforçando-se que o local posiciona-se como espaço de capacitação e de empoderamento por excelência, como facilitador e potenciador da construção de territórios/cidades socialmente inclusivas, ambientalmente corretas e economicamente sustentáveis (Yigitcanlar et al., 2019) por promover uma maior aproximação aos problemas e às entidades locais, agentes fundamentais na intervenção sobre os mesmos.

Ganha assim relevância o facto de que as competências pessoais e profissionais dos assistentes sociais devem contemplar aptidões de liderança comunitária, devendo a formação em Serviço Social estar atenta a estas necessidades e contemplar uma matriz formativa que conjugue conhecimento científico com conhecimento do terreno, alimentando as práticas de investigação acção e renovando-se e atualizando-se de modo a garantir a atualidade e intencionalidade do Serviço Social e a afirmação da área de saber, enquanto promotora de uma intervenção social colaborativa, articulada e integrada.

Reforçamos assim o contributo de que é necessário reforçar que o comunitário também faz parte da identidade profissional do Serviço Social e a urgência da afirmação do Serviço Social no âmbito da territorialização das políticas sociais pois o Serviço Social pode promover dinâmicas territoriais muito interessantes, com uma intervenção da ação social tecnicamente qualificada.

O território demarca-se como um espaço efetivo onde uma comunidade interage com as medidas de política social, é o campo de atuação do projeto ético político do assistente social e onde, ao nível do desenvolvimento local, é pensado o planeamento social e o desenvolvimento social. Aqui importa mais uma vez ressaltar a relevância do mapeamento do poder, pois num Estado de direito os atores sociais são as autarquias, as quais ganham cada vez maior relevância no campo da ação social com esta territorialização das políticas sociais. Na cidade de Lisboa, os protagonistas pelo sistema de ação social é específico, importante aprofundar como é que se posicionam e se preconizam.

Importa assim, neste sistema de ação, mapear a distribuição do poder, mapear a alocação de recursos, clarificar o papel da sociedade civil organizada, reforçando-se aqui a visão de Branco (1995) e Gonçalves (2019) de que as organizações da sociedade civil têm sido chamadas a implementar “alternativas de compensação” das políticas sociais, pelo que devem ser valorizadas na análise e reflexão sobre as reconfigurações no contexto sócio económico e político nacional.

Dias e Seixas (2019), Souto e Menezes (2022) reforçam a ideia da necessidade de se mapear a alocação de recursos, focando que estamos perante processos de governança multinível, no qual os órgãos centrais e regionais se tornam mais sensíveis à especificidade dos territórios, permitindo que os atores locais/regionais participem no ciclo das políticas públicas.

É assim fundamental identificar os níveis micro, das relações pessoais, meso, da relação da organização com as pessoas e macro, relação com as políticas sociais e com a sociedade e ter claro e presente que o Serviço Social deve agir entre o conflito, que é inevitável, a cooperação e a coesão em prol de uma sociedade democrática, participativa e mais justa.

O local posiciona-se como campo privilegiado de ação sendo que as principais atividades envolvidas na prática profissional contemplam o planeamento estratégico da intervenção, o melhor aproveitamento de recursos, a consolidação de diagnósticos locais, a coordenação de recursos e a ativação da participação, sempre na gestão da tríade Estado, Mercado, Sociedade Civil, na qual, mais uma vez, reforçamos que o Serviço Social tem um importante e relevante papel a desempenhar em qualquer um dos vertices da tríade, mas sobretudo na sociedade civil ao contribuir para a satisfação das necessidades humanas e garantia de direitos, em detrimento da satisfação do poder, sendo assim um dos agentes de promoção de uma sociedade civil de maior proximidade e de maior autonomia funcional.

Para tal importa que existam técnicos mais autónomos, mais informados e mais capacitados, com um sólido projeto ético, político, científico e pedagógico, que consigam mediar os conflitos de poder, de modo a que não se perca o projeto ético político da sociedade,

o que requer competências pessoais fortes, como a capacidade de diálogo, de mediação e resiliência, não sendo este processo de empoderamento dos próprios técnicos um percurso fácil nem rápido.

Reforçamos a partilha de que o papel dos assistentes sociais foram “(...) *desqualificados pelos outros cientistas sociais (...)*” (M) e persistirem “(...) *ainda sinais desta incompreensão, capacidade de aceitação ao mesmo nível desta paridade (...)* e às vezes esta dificuldade de olhares igual para igual continua a ser um ponto crítico da investigação e por exemplo da reflexão partilhada entre uns e outros”. (M) existindo ainda todo um trabalho ao nível da mudança de “(...) *mentalidades institucionais e profissionais de forma a que quer as instituições quer os profissionais de Serviço Social se assumam como investigadores e atores*”, (M).

Ressalva-se assim importância do compromisso institucional para o trabalho em rede em prol do desenvolvimento local. Aqui torna-se relevante salientar que 21 participantes são técnicos da SCML, sendo a maioria de outra formação que não Serviço Social. Aliás a direção da SCML informou-nos que “Nos equipamentos com resposta formal de Desenvolvimento Comunitário efetivamente não existem assistentes sociais”⁴⁵.

A multidisciplinidade técnica manifesta-se fundamental, mas não podemos descurar os padrões de referência teórica e prática para a formação e intervenção do Serviço Social, assim como a pertinência do seu reposicionamento no âmbito da intervenção comunitária.

Atendendo-se à especificidade da cidade de Lisboa, importa indagar sobre o papel dos atores do sistema de ação social e refletir se na sua ação estão a contribuir para o desenvolvimento comunitário ou para a organização comunitária na cidade de Lisboa, sendo coisas distintas e para as quais consideramos ser relevante clarificar.

Reforça-se o projeto ético e político para o Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais, o qual, seguindo-se uma das entrevistadas, deverá contemplar o mandato do cidadão utente, sendo representativo do utente. Deverá também abarcar o mandato do Estado, ao ser conhecedor das políticas sociais e fundamentar o saber fazer ao aplicar, em nome do Estado, as políticas sociais. Por fim, mas não por último, deve garantir o mandato dos Direitos Humanos ao representar as necessidades humanas e as políticas sociais: temos assim, aqui presente, a relevância, como enunciado na fundamentação teórica do Serviço Social crítico.

⁴⁵ Informação cedida por email no dia 11/05/2022 pelas 16h47m.

Em suma, da análise dos dados qualitativos e quantitativos entendemos que o Serviço Social tem assim o papel de informar e fundamentar propostas para os centros de decisão, contribuindo com bons diagnósticos e com planos de ação e estratégias participadas e partilhadas, sendo co-gestor de redes e agente de governança colaborativa.

Tem ainda o importante e fundamental papel de potenciar o compromisso da relação humana na prática profissional, devolvendo a voz aos cidadãos, através do enfoque na participação e empoderamento social, atendendo ao seu conhecimento do território, às urgências e emergências dos problemas sociais com que lida diariamente.

Deverá ter ainda o poder interpares, com base nas relações intersetores, interesses, interníveis e interorganizações com que articula. Aqui mais uma vez, impacta a intervenção ao nível micro, meso e macro pois o assistente social tem especificidades que se situam ao nível da intervenção a diferentes escalas, devendo na sua ação ser um agente de interface entre vários níveis, negociador e co-gestor de redes e mediador das diferentes perspetivas e pontos de vista, tendo como fim desta sua intervenção a garantia dos direitos humanos, a concertação social e a redução das desigualdades.

A análise dos dados qualitativos e quantitativos demonstram que a ação dos assistentes sociais está centralizada na intervenção individual, não tendo, um papel ativo de co-gestor de redes, mediação de atores e governança local, vendo estas competências serem assumidas por outras áreas técnicas, decorrente do enfoque do Serviço Social no caso.

Tal não decorre da desvalorização do local como campo de intervenção social, sendo tácito que o mesmo potencia uma maior proximidade aos problemas sociais e é um campo de intervenção do Serviço Social. Constata-se é que o projeto profissional do Serviço Social tem dado primazia a uma intervenção individual sendo necessário reconfigurar esta visão do saber fazer, ser e estar do assistente social.

Importa assim emancipar os próprios profissionais, dotando-os de outras competências que os façam sentir mais capacitados para a intervenção comunitária, permitindo desbloquear tabus junto de outros atores que, comprovadamente, desqualificaram o Serviço Social da intervenção comunitária e não o reconhecem como par neste domínio de ação. Este é um ponto crítico, pois o assistente social não é, muitas vezes, reconhecido pelos seus pares como um contributo a atender na reflexão partilhada do território.

Existe um percurso a ser feito ao nível da mudança de mentalidades profissionais, quer na forma como os profissionais de Serviço Social se posicionam, quer no modo como os restantes atores os veem e valorizam, assim como as próprias instituições os enquadram.

Assim, quando se interroga qual o poder de decisão do Serviço Social concluímos que o mesmo é reduzido nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais na cidade de Lisboa, tendo um papel nas mesmas mas que, nosso entendimento, vai além do poder profissional, do poder ético-político e do poder coletivo da profissão, como contextualizado por Maciel e Martins (2021); Branco e Amaro (2011) e Fernandes et al (2021).

É por isso necessário uma nova interpelação aos assistentes sociais, a qual deverá incidir quer no projeto científico da profissão, alinhando-se a formação com as tendências das políticas sociais e potenciando-se, através da relação do meio académico com a ordem profissional, uma maior proximidade ao terreno e campos de observação cultivando-se a consciência de que os assistentes sociais não se podem demitir do seu papel no desenho, operacionalização e avaliação das políticas sociais, devendo ser alimentada a sua visão crítica construtiva da realidade. Por outro lado o projeto profissional também tem que ser “alimentado e cuidado”, sendo reforçado o papel do assistente social na relação cidadão – Estado, com uma forte incidência da perspetiva crítica nesta relação, e na relação do conhecimento da sociedade com a promoção do bem-estar, importando aqui a visão construtivista e a noção clara de que a territorialização das políticas sociais expressa a relevância do local e da comunidade e salienta que a intervenção comunitária deve ser democrática e uma escola de cidadania tendo o Serviço Social o poder para construir espaços de diálogo e de partilha, com a finalidade última de construir um novo sistema societário onde todos tem lugar.

Defendemos desta forma uma visão do Serviço Social, acente na premissa de que a ação do Serviço Social se dá na tríade entre o Estado, o mercado e sociedade civil, neste caso com enfoque nas entidades do terceiro setor.

A implementação da territorialização das políticas sociais, requer, no âmbito da tríade apresentada, competências e saberes que integram o projeto ético, político e profissional do Serviço Social sendo fundamental posicionar o mesmo como uma área de saber específica, que tem na sua missão conjugar os diferentes níveis de saber, a ação com a reflexão, potenciando uma intervenção social colaborativa, integrada e articulada.

Conclusão

Estruturamos a presente conclusão em cinco pontos, procurando-se retomar o percurso percorrido ao longo da tese, com uma breve súmula sobre cada capítulo, partindo daí para recolocar as questões de investigação e, em jeito de síntese, reforçar as respostas obtidas, as limitações do percurso da investigação, as perspectivas de investigação futuras e as recomendações que emanam para a prática.

A tese foi estruturada em seis capítulos. Os primeiros quatro visaram, do nível macro ao meso, enquadrar os principais conceitos e linhas de reflexão sobre o objeto de estudo: a análise do papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais e o objetivo geral da investigação: sistematizar e interpretar o papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais.

O quinto capítulo dedicou-se à estratégia metodológica e o sexto à análise dos dados chegando-se aqui ao nível micro da investigação procurando-se a resposta à pergunta de partida e aos objetivos específicos.

Em termos concretos, no primeiro capítulo da tese procurámos, com base numa síntese das grandes linhas de debate teórico referentes à conceção dos Estados de Bem-Estar, compreender os processos de reconfiguração do modelo de Bem-Estar nacional, apresentando-se uma resenha histórica desde o período da I República até ao ano de 2021. Esta análise da evolução das políticas sociais permite-nos constatar a tendência, desde finais da década de 80, para o abandono de um modelo de Estado central e centralizador para um modelo onde a relação Estado, mercado e 3º sector é cada vez mais incidente. Salienta-se o papel da sociedade civil como “(...) uma área social caracterizada pela associação não coerciva, pela representação dos interesses políticos e sociais, pela solidariedade, pela ajuda e pela autoajuda (...)” (Ervers, 1995:161) e o facto das suas organizações serem chamadas, segundo Branco (1995) a implementar alternativas de compensação das políticas sociais. Este movimento de valorização da sociedade civil, forte desde a década de 90, ancorou-se no desenho de Bem-estar nacional (Fernandes, 2014; Gonçalves, 2019), consolidando-se um “(...) domínio da sociedade civil “altamente heterogéneo” (Warren, 2001; Edwards, 2004) no qual “(...) Estado e sociedade civil reforçam-se mutuamente (...)” (Fernandes, 2014:28) como forma de fazer face à crise do sistema de providência estatal, na sua dimensão financeira, política e administrativa.

Salienta-se a tendência para a retração e dualização das políticas sociais, decorrentes dos mecanismos de privatização e *path dependence*. A individuação e a territorialização posicionam-se como novas lógicas de intervenção na ação social de hoje, emergindo a

designação de utente ator (Giuliani, 2006 em Branco, 2008) que requer uma abordagem compreensiva do utente na qual a proximidade social (Astier, 2003 em Branco, 2008) valoriza a especificidade de cada território e a “(...) proximidade física pela inserção local no meio social de vida dos utentes (...)” (Branco, 2008:86) o que vem reforçar a dimensão territorializada das políticas sociais e posicionar o local como um campo privilegiado de atuação que proporciona “(...) a proximidade relativamente ao destinatário final e aos seus contextos, 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, 2011:531).

No segundo capítulo, fez-se a contextualização da descentralização, enquanto transferência de competências do poder central para outras instâncias de poder, analisando-se o movimento de descentralização Português até 2022, centrando-nos na sua expressão territorializada.

“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, materiais como em termos culturais e simbólicos, fortemente imateriais” (Dias e Seixas, 2019:49 com base em Haesbaert, 2005).

O desenvolvimento autocentrado no local desponta como a união de novos projetos políticos e económicos, alinhados com as políticas de desenvolvimento da União Europeia, que tem na coesão territorial o seu princípio orientador (Dias e Seixas, 2010; Ventura, 2015; Covas e Covas, 2013; Santinha, 2014; Medeiros 2016^a; Relatório Barca, 2009) emergindo as políticas públicas de base territorial ou *place-based development policies* como renovadas expressões das opções de desenvolvimento e reformulação do papel do Estado que, sendo estratégia de desenvolvimento de longo prazo, visam 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 conhecimentos locais e a práticas participativas, através de processos de governança multinível.

Estas novas dinâmicas nas políticas públicas traduzem-se no desenvolvimento de um vasto conjunto de medidas/estratégias que se operacionalizam através de programas que visam uma maior eficiência e eficácia das políticas sociais, aliados a uma maior proximidade sendo a tendência o desenvolvimento de projetos integrados de base territorial. Procuramos identificar os vários programas e medidas que tem surgido, concretamente a iniciativa comunitária

LEADER, as redes de Desenvolvimento Local de Base Comunitária – DLBC, os Contratos Locais de Desenvolvimento Social – CLDS, Os Planos Nacionais de Ação para a Inclusão – PNAI, o Programa Rede Local de Intervenção Social – RLIS, o programa Rede Social, a iniciativa Bairros Críticos e o Programa Bairros e Zonas de Intervenção prioritária – BIP ZIP, específico da cidade de Lisboa.

Esta reformulação do contexto de ação do Estado, assente numa abordagem territorializada das políticas sociais, apresenta riscos, os quais procuramos analisar, salientando-se a emergência de soluções locais para problemas globais, a perda de eficiência e de equidade, a existência de redes de cooperação coesas e independentes de interesses políticos e partidários, a ausência de relações de confiança alicerçadas que permitam este enfoque mais relacional e participativo, a ausência ou reduzida articulação institucional, fragilidades nas dinâmicas de gestão das organizações da sociedade civil e na sua visão estratégica sobre o seu posicionamento neste processo de territorialização das políticas sociais, o risco de políticas municipais de cariz assistencialista, a ausência de recursos técnicos, a fragmentação (Rodrigues, 2010; Santos, 1995; Ventura, 2015; Hespanha e Carapinheiro, 2022).

Daqui partimos para o terceiro capítulo, que entra no contexto meso da análise ao dedicar-se ao aprofundamento do local, enquanto campo privilegiado de intervenção social. Contextualizamos o conceito de comunidade como “(...) redes de laços interpessoais que proporcionam sociabilidade, apoio, informação, um senso de integração e identidade social (...)” (Castells, 2003:106), abordando-se o desenvolvimento comunitário/local como uma técnica de progresso social que dá resposta às estratégias/medidas políticas emanadas da reconfiguração das políticas sociais.

A especificação local coloca em interação um conjunto complexo de atores, interesses e poderes com a proximidade do conhecimento de situações concretas por parte dos *stakeholders* locais, na base da potenciação da discussão, da resolução dos problemas e da tomada de decisões mais ágeis. As redes, entendidas como espaço de relações, “(...) marcadas por forças centrífugas e centrípetas, onde se cruzam lógicas top-down (de modelização hegemónica), com lógicas bottom – up (de reconfiguração identitária). (Vieira, 2015:58) fundamentam-se como importantes motores de mudança atendendo a que “(...) redes de organizações/atores trabalhando conjuntamente são vistas como especialmente úteis para lidar com problemas complexos (Waddell, 2016).

Aprofundamos a análise das redes sociais (Provan et al, 2007) como uma ferramenta estratégica no trabalho em rede na especificação local e a governança, entendida como a gestão de recursos, como uma estratégia que potencia o assegurar a advocacia entre direitos coletivos

e direitos individuais e a garantia dos direitos humanos, no âmbito da reconfiguração das políticas sociais.

Focamos o conceito de governança territorial, entendida como o processo de planejamento e gestão de redes territoriais (Dallabrida, 2015), que medeia interesses e poderes, numa abordagem multinível sendo, para Ruivo (2000) e Ventura (2015) um processo complexo que requer capacidade adaptativa que permita um regime de governança colaborativa, fomentando-se a consciência de que a descentralização de competências e poderes para o local e a participação de diferentes agentes locais e *stakeholders* pode ajudar na redução dos conflitos, na promoção da aprendizagem sistemática e na criação de estratégias para fazer face à complexidade dos diferentes intervenientes e problemas (Dressel et al., 2020).

A forma de integrar a capacidade adaptativa em processos de governança local por parte de entidades da sociedade civil, no geral, do terceiro setor no particular, é uma área que requer mais investigação uma vez que existem estudos empíricos limitados sobre o assunto na área das dinâmicas de territorialização das políticas sociais. Além disso, é pouco discutido como as organizações do terceiro setor podem institucionalizar estes processos ou ser responsáveis pela sua gestão no território em que trabalham, na base do seu profundo conhecimento sobre as dinâmicas do território.

Analisa-se a coprodução e a cocriação de valor como um dos pilares da reforma das políticas públicas, no geral e das sociais no particular (Pestoff, 2006), (Nambisan and Nambisan, 2013), (Osborne et al., 2016) e (Mazzei et al., 2020), sendo especialmente relevante quando se analisa a dimensão comunitária em Serviço Social, na base de um modelo de ação social “(...) caraterizado por uma intervenção de perspetiva integrada (macro, meso, micro), orientada para a alteração dos sistemas de poder em presença em que o interventor assume um papel de ativista, advogado do sistema cliente e negociador (...)” (Carmo, 1999:83), com uma posição prática de organizador local. Desta análise conclui-se existir também a necessidade de desenvolver modelos que potenciem a articulação e cogestão em rede, enquanto dinâmicas para a coprodução e cocriação de valor na territorialização das políticas sociais.

No quarto capítulo analisamos a dimensão comunitária em Serviço Social, enquanto área de intervenção que requer reflexão sobre a sua atualidade e intencionalidade, atendendo-se à tendência para a territorialização das políticas sociais.

O Serviço Social é uma profissão “(...) de intervenção e uma disciplina académica que promove o desenvolvimento e a mudança social, a coesão social, o *empowerment* e a promoção

da Pessoa” (IFSW.org, 2020⁴⁶). Ao longo do seu percurso, moldado pelas tendências das políticas sociais e pelo seu posicionamento perante outras áreas das ciências sociais, perdurou uma visão assistencial com enfoque no indivíduo e no caso. Vários são os autores (Amaro, 2009, 2012; Ferreira, 2011; Carvalho, 2010, 2011; Gonçalves, 2019; Dominelli, 2004; Faleiros, 2004, 2014; Payne, 2002), que defendem que o Serviço Social deve apresentar uma narrativa crítica e pós-estruturalista, sendo salientada a necessidade de se recuperarem fundamentos do Serviço Social com comunidades e o potencial do seu instrumental metodológico, enquanto estratégia para medir as tensões global – local ao promover práticas que potenciem oportunidades para o desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas, assentes numa experiência profissional em confronto com o terreno e com as necessidades da população, que atende à dimensão política da profissão.

A dimensão comunitária em Serviço Social reposiciona-se assim como uma prática alternativa e emancipatória, essencial na implementação/concretização de políticas sociais territorializadas, que exigem o compromisso da relação humana na prática profissional, a participação, entendida como “(...) relação dinâmica e tensional que se constrói entre sujeitos, individuais (pares e grupos) ou coletivos (comunidades e organizações). A participação é assim, por nós entendida uma relação construída na ação (...)” (Vieira, 2017:128) e o empoderamento, “(...) que resulta de práticas que procuram (re) definir e (re) articular a condição humana da cidadania (...)” (Borges e Maschietto, 2014:77) sendo inegável a indissociabilidade do Serviço Social às políticas Sociais.

Salienta-se a ideia de que a presente geração de políticas sociais, em particular a sua dimensão territorializada, veio abrir novas possibilidades ao Serviço Social, especificamente ao contribuir para a transformação das instituições sociais, económicas e políticas nesta nova era (Fernandes et al, 2021) pois “(...) a profissão Serviço Social é forjada sob as marcas da contradição entre o seu contributo para a reprodução do capital, através do Estado (principalmente via os sistemas de proteção social) e as demandas e lutas da classe trabalhadora por direitos, em suas diversas frações” (Maciel e Martins, 2021:39).

Este enquadramento teórico conceptual constituiu a fase exploratória da pesquisa, na qual “(...) nos interrogamos preliminarmente sobre o objeto, os pressupostos, as teorias pertinentes,

⁴⁶<https://www.ifsw.org/?s=de+interven%C3%A7%C3%A3o+e+uma+disciplina+acad%C3%A9mica+que+promove+o+desenvolvimento+e+a+mudan%C3%A7a+social%2C+a+coes%C3%A3o+social%2C+o+empowerment+e+a+promo%C3%A7%C3%A3o+da+Pessoa>

a metodologia apropriada e as questões operacionais para levar a cabo o trabalho de campo” (Minayo, 2001:26).

A escolha metodológica, segue as recomendações propostas por Yin (1998, 2008) e Eisenhardt (1991), optando-se por métodos mistos que nos permitiram ir da análise ao nível micro ao nível macro, incorporando-se “(...) múltiplas abordagens em todas as fases de um estudo, transformando os seus resultados e a sua análise numa outra abordagem (...)” (Tashakkori e Teddlie apud Flick, 2009:32) de modo a se promover o conhecimento sobre o fenómeno em estudo, abrindo-se pistas para perspetivas de investigação futura.

Esta opção baseia-se no facto de que “(...) as realidades são instáveis, complexas e desordenadas e propõe-se, como corolário, uma prática que seja anti-utópica e anti-dogmática (Healy, 2001:175 em Amaro, 2008:73), focando-se a pertinência da Teoria Crítica do Serviço Social e da Teoria de Correlação de Forças, que tem na sua base que existem na sociedade forças em conflito e que “(...) o profissional deve assumir-se como mediador dessa conflitualidade, mas, ao contrário do que era decalcado da racionalidade instrumental moderna, nessa mediação o Assistente Social não se posiciona como um agente neutro, mas como alguém que está ao lado da defesa dos interesses dos mais vulneráveis e despojados e que prossegue um ideal de equidade e de justiça social. O Assistente Social sublinha, assim, o seu papel de protagonista político na ação/reflexão sobre a sociedade” (Amaro, 2008:73).

No âmbito qualitativo, recorreu-se a três técnicas de recolha de dados de investigação diferentes, concretamente à análise documental, observação participante e à entrevista, com o intuito de se interligar perceções e dimensões o mais concreto possíveis e se construir conclusões multidimensionais. A análise documental tomou uma preponderância essencial ao ser fonte de consolidação conceptual sobre o tema da investigação e potenciadora da seleção de ideias chave, assim como de informação que se constituíu como de referência para a construção das entrevistas aprofundadas e dos inquéritos por questionário. A entrevista aprofundada permitiu trazer para o estudo a perspetiva de atores diversificados, complementando a dimensão de observação do investigador com diferentes olhares sobre a mesma realidade. A opção por entrevistas aprofundadas a interlocutores privilegiados fundamentou-se no reconhecimento nos entrevistados/as de conhecimento de causa sobre o objeto da investigação, o qual se entende muito pertinente para contextualizar a pertinência da investigação, fundamentar linhas orientadoras da mesma e enquadrar e complementar os dados recolhidos pelos inquéritos por questionário. Foi também realizada observação participante, durante 12 meses, junto de um projeto BIP ZIP, um projeto DLBC e um projeto CLDS, com o propósito de sistematizar o processo de autonomização local na concretização de estratégias no campo das políticas sociais

e analisar as dinâmicas de influência do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais, assim como recolher as percepções dos/as assistentes sociais integradas/os no poder local na cidade de Lisboa que acompanhem processos de desenvolvimento local e dos/das técnicos/as de intervenção social que integram processos de desenvolvimento comunitário na cidade de Lisboa.

Nos métodos quantitativos recorreremos ao inquérito por questionário, usado para se recolher as percepções, dos/as assistentes sociais integradas/os no poder local na cidade de Lisboa que acompanhem processos de desenvolvimento local e dos/das técnicos/as de intervenção social que integram processos de desenvolvimento comunitário na cidade de Lisboa, sobre o poder de decisão do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das Políticas Sociais. O mesmo foi estruturado em três partes: a primeira com dados de identificação, para caracterização do respondente; a segunda parte focada na percepção do respondente sobre a tendência para a territorialização das políticas sociais e a terceira parte centralizada na recolha de informação sobre a prática profissional.

O processo de desconstrução da investigação decorreu desde a pergunta de partida, aos conceitos chave, dimensões e indicadores, que estiveram na base da construção do guião de entrevista e dos inquéritos por questionário, procurando-se associar em todo o processo o quadro teórico aos instrumentos de recolha de dados.

Recolocamos as questões de investigação e, em jeito de súplica, enunciamos como é que conseguimos responder, com base no estudo realizado, às mesmas.

Relativamente à questão que implicações percecionadas para o Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais? E que proposta/estratégia para a consolidação da intervenção do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais? procurou-se responder às mesmas através do estudo quantitativo, fazendo-se a análise dos dados atendendo-se à diferença entre grupos de formação académica (Serviço Social *versus* outra formação) e grupos de anos de trabalho (15 anos ou menos *versus* 16 anos ou mais).

Implicações percecionadas para o Serviço Social

O Serviço Social reconhece o processo de territorialização das Políticas Sociais e identifica potencialidades no mesmo, sendo uma dinâmica em curso, concretamente a transferência de competências da ação social;

Na análise da transição social do Estado central para o local deparamo-nos com uma mudança de enfoque nas premissas de atuação do Estado, que tem vindo a direcionar as políticas sociais para um carácter mais valorativo do papel dos indivíduos e da sua participação, existindo a tendência para políticas relacionais em detrimento de normativas, em que a retração e a

dualização ganham expressão ao que acresce o facto de não existir uma percepção, uniforme, sobre o conceito de cidadania ativa e participativa, o que se constitui como um desafio, sendo necessário garantir que o processo de territorialização é integrado, concertado e articulado;

O local é posicionado como um campo privilegiado de ação atendendo à proximidade ao conhecimento real dos problemas sociais existentes e às redes institucionais, fatores identificados como potencialidades do processo de territorialização e um espaço de intervenção do Serviço Social;

A ação social local é tida como uma estratégia para minimizar o agravamento dos problemas das sociedades atuais, sendo também uma potencialidade e um desafio, atendendo-se aos riscos que acarreta, especificamente a politização das medidas/estratégias, a discrepância entre as respostas existentes entre diferentes territórios, a resistência à mudança de mentalidades e ao papel dos agentes sociais, e o elevado risco de investimento em práticas assistencialistas;

As principais atividades na prática profissional do assistente social centram-se na intervenção no caso, não tendo o Serviço Social um papel tão ativo em atividades relacionadas com a cogestão de redes, coordenação de recursos com outros *stakeholders*, e a articulação da agenda de diferentes *stakeholders*.

Dos dados recolhidos constata-se existir nenhuma/pouca autonomia na participação na definição de orientações estratégicas de âmbito local no domínio da proteção social assim como na construção e acompanhamento de novos instrumentos de política social, assim como enquanto voz ativa na avaliação de instrumentos de política social existentes;

O Serviço Social está assim muito focado na intervenção ao nível local, visando aproveitar recursos e responder a problemas locais, não sendo valorizada coordenação de políticas, enquanto atividade envolvida na prática profissional;

São os assistentes sociais com mais anos de serviço que estão envolvidos nos programas em análise sendo pertinente aprofundar, em investigação futura, o contributo da formação académica para a intervenção comunitária em Serviço Social.

Proposta/estratégia para a consolidação da intervenção do Serviço Social

O Serviço Social tem um papel ativo na promoção e valorização da cidadania ativa, incremento e defesa dos direitos sociais, mas ténue no desenho de renovadas políticas sociais, devendo incrementar as práticas refletidas, na busca de compreensão sobre os fenómenos sociais e na construção de uma teoria de e na ação, posicionando-se, cada vez mais, como um agente relevante na conceção de políticas ao nível comunitário, contribuindo para uma governança multinível, intersectorial e colaborativa, baseada nas redes, que reforça o papel fundamental da democracia participativa como complemento da democracia representativa.

Para tal é fundamental que o Serviço Social se empodere e se posicione como agente ativo na cogestão de redes, coordenação de recursos com outros *stakeholders*, a articulação da agenda de diferentes *stakeholders*, promovendo a governança nos processos de territorialização das políticas sociais.

É assim proposta para a consolidação da intervenção do Serviço Social a reflexão sobre os fundamentos da intervenção do Serviço Social ao nível da ordem profissional e a articulação da mesma com as entidades empregadoras e a academia, garantindo atualização profissional e académica que permita que os assistentes sociais façam contribuições mais fortes para o desenvolvimento de políticas, reinventando-se e reajustando-se, através das já mencionadas práticas reflexivas, numa base de investigação-ação, ganhando espaço profissional na participação e definição das linhas de orientação estratégica da intervenção social ao nível local, quebrando com o enfoque na prática assistencialista e reposicionando-se perante outras áreas de saber;

Para resposta às questões de investigação: Que participação tem o Serviço Social no desenho e operacionalização do processo de autonomização do local nas estratégias e planos de política social? E que influência exerce o Serviço Social nas dinâmicas e estratégias de territorialização das políticas sociais na cidade de Lisboa? recorreremos à análise dos dados do estudo qualitativo.

Participação do Serviço Social no desenho e operacionalização do processo de autonomização local

O Serviço Social é entendido como importante neste processo, sendo salientada a pertinência de uma visão mais contemporânea, colaborativa, articulada, integrada e comunitária da prática dos assistentes sociais, alicerçada numa validação científica que alimente o “tecido teórico” da intervenção do Serviço Social, numa premissa de conjugação da ação com a reflexão de modo.

Salientada a necessidade e emergência de reposicionar-se o Serviço Social, que não é entendido como um gestor das políticas sociais, em detrimento de outras áreas de saber, e que vê em causa o seu poder de decisão e de autonomização técnica, decorrente do enfoque numa intervenção individual e familiar, muito direcionada para o atendimento em “gabinete fechado” e pouca ou reduzida imersão no trabalho comunitário, por consequência menos centrado na transformação social.

As competências de gestão de redes/ relações de parceria, negociação, de liderança territorializada são identificadas como essenciais e lacunas na participação do Serviço Social, sendo aqui enquadrado o facto de existir carência de “experimentação no corpo teórico do

Serviço Social” impondo uma reflexão sobre o perfil de docentes do Serviço Social e a sua experiência prática, numa conjugação com a teoria pois o trabalho comunitário e o exercício da profissão do assistente social exige, portanto, um sujeito profissional que tem de ter competência para propor, para negociar com a instituição os seus projetos e para defender o seu campo de trabalho. Requer ir além das rotinas institucionais e procurar apreender no terreno, no movimento da realidade as tendências e possibilidades nela presentes passíveis de serem apropriadas pelo profissional, desenvolvidas e transformadas numa visão holística e integrada, reforçando a legitimidade da sua intervenção profissional na intervenção coletiva/comunitária.

Focado que o posicionamento do Serviço Social na cidade de Lisboa é impactado pelo papel que a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa assume na cidade, concretamente ao nível da ação social local, assim como pelo facto de que, grosso modo, o assistente social da autarquia não tem o mesmo poder que o assistente social da economia social solidária nem do assistente social da administração social, existindo um elevado enfoque no poder operativo do Serviço Social sendo descurado que o poder profissional não é individual mas sim coletivo. É salientada a importância da capacitação dos assistentes sociais e do olhar crítico sobre o modelo societário que existe para os assistentes sociais, assim como o facto do Serviço Social não se poder demitir do seu papel de participar no desenho das políticas, na implementação das políticas e na avaliação das políticas.

Influência do Serviço Social

O Serviço Social exerce reduzida influência nas dinâmicas e estratégias de territorialização das políticas sociais na cidade de Lisboa, decorrente dos assistentes sociais estarem mais focados no acompanhamento de caso e menos dedicados à gestão de redes e a uma dinâmica participativa. É, no entanto, reconhecido o papel do Serviço Social na capacitação e *empowerment* dos sujeitos de ação. Mais uma vez foi salientada a necessidade de reposicionamento do Serviço Social perante outras áreas de saber, não sendo descurada a pertinência e atualidade da multidisciplinaridade técnica, mas valorizado o Serviço Social como disciplina, como profissão, como projeto ético-político, devendo ocorrer uma valorização do seu papel ativo no desenho, implementação e avaliação de políticas sociais.

A sua influência deverá assim ter um cariz integrador e emancipatório, de interface entre o Estado e os cidadãos, as organizações, as comunidades e os poderes instituídos em diferentes escalas (micro, meso e macro), impactando com o seu saber fazer nas várias transformações sociais e económicas pelas quais as estruturas sociais e os paradigmas vigentes são afetados, alterando a morfologia dos problemas sociais, contribuindo com a sua atuação para a inclusão, a cidadania e a agregação social, modificando a realidade em prol do Bem-Estar social.

Conclui-se assim que a prática do Serviço Social deve ser reflexiva, com um caráter crítico-construtivo, no sentido do seu reposicionamento nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais, incrementando-se a sua intervenção comunitária, não descurando a individual, no entanto alargando-se o âmbito da intervenção profissional, investindo-se na sua capacitação para a cogestão das redes, governança, mediação de atores, participação no desenho, implementação e avaliação de políticas sociais pois o Serviço Social relaciona as pessoas com as estruturas sociais, mediando barreiras e oportunidades devendo a sua ação no território ser de agente ativo na autonomização local na concretização de estratégias no campo das políticas sociais. Neste reposicionamento do Serviço Social ganha especial enfoque a academia e a ordem profissional, no sentido de empoderar os assistentes sociais para uma intervenção comunitária e reforçar o seu poder, não enquanto fim sobre si mesmo, mas um poder que cria/transforma a ação do/s sujeitos de intervenção.

A própria reconfiguração dos modelos de Bem-Estar, concretamente a tendência para a territorialização das políticas sociais e as expressões que da mesma tem emanado nos últimos anos, que começam agora a ser implementadas, exigem um renovado olhar pois a atribuição de competências de ação social ao nível local acarreta, como visto, riscos que importa analisar e refletir e capacitar os próprios atores/protagonistas do sistema de ação social para esta atribuição de competências.

Limitações do percurso de investigação

A investigação, que se iniciou em 2018 teve no auge da sua componente de terreno o impacto da pandemia do COVID 19, a qual acarretou limitações nos contactos presenciais e no fundo impactou na vida familiar e profissional de todos nós, exigindo uma capacidade de resiliência ainda maior quando no meio de um percurso doutoral.

A disponibilidade para resposta a questionários, numa altura em que muitos profissionais viram as suas funções reajustadas decorrentes de dinâmicas de *lay-off* ou de emergências de intervenção impostas pela própria pandemia não pode ser descurada.

Se fazer um doutoramento é um percurso solitário, nestes dois anos de pandemia essa solidão intensificou-se, com as devidas limitações que daí advêm e que a doutoranda tentou suprimir através da participação em congressos e outros eventos relacionados com o objeto de estudo.

Cingir geograficamente o estudo à cidade de Lisboa também pode ser visto como uma limitação, sendo que assim não o entendemos por se tratar de uma área em exploração. Entre 2018 e 2022 emergem grande parte das orientações normativas sobre o processo de territorialização das políticas sociais, procurando-se assim, através da presente investigação,

reforçando o seu carácter exploratório, perceber com base nas dinâmicas existentes até então, a saber programas de base local implementados em rede, como influência a prática do Serviço Social as dinâmicas de territorialização das Políticas Sociais? A cidade de Lisboa, como referido tem um programa municipal específico (BIP ZIP), projetos CLDS e o DLBC que nos permitiram analisar as práticas existentes e retirar perspectivas de investigação futura e recomendações para a prática profissional do Serviço Social.

Perspetivas de investigação futuras

A relação entre formação e intervenção/ação comunitária do Serviço Social, no que concerne especificamente às matrizes de formação em Serviço Social é uma linha de investigação que nos faz sentido aprofundar. Por outro lado, analisar, no caso particular da cidade de Lisboa, o posicionamento da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, sobre a territorialização das políticas sociais e a orientação institucional dada à ação dos assistentes sociais. Acresce a pertinência, no nosso entendimento, de ser analisado o impacto de dinâmicas informais como a Governança local partilha e participativa e a pluridiversidade, na localização da ação social.

Chamar à discussão a reflexão sobre o triângulo de Bem-Estar e como será enquadrado, no âmbito da territorialização das políticas sociais, o papel e saber das entidades do terceiro sector que compõem a sociedade civil é uma perspectiva de investigação futura que também nos faz sentido.

Recomendações para a prática.

A perceção de que as dinâmicas de territorialização exigem o trabalho social em rede, o qual deverá englobar a cogestão das redes, a governança territorial e colaborativa, a liderança, a coprodução e a cocriação de valor através da ativação da participação dos cidadãos e dos próprios assistentes sociais nestes processos, exige uma visão crítica reflexiva da ação do Serviço Social, que vise a capacitação e empoderamento dos assistentes sociais para a intervenção comunitária, assente na ligação entre a academia e prática.

Focar que a dimensão comunitária do Serviço Social não só é atual como tem intencionalidade e indissociabilidade com as políticas sociais, com especial enfoque na participação e empoderamento social, o que exige uma normalização conceptual para que todos tenham e partam da mesma base. Rever planos formativos, aprofundar o papel da dimensão comunitária em Serviço Social requer, quiçá, repensar o projeto científico e pedagógico sendo uma recomendação para a prática uma maior ligação à academia, numa premissa de investigação-ação.

Como competências base para a intervenção do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais propomos o enfoque nas capacidades de liderança, de cogestão de redes e cocriação de valor, governança, como reforço das competências técnicas e pessoais dos assistentes sociais, sendo relevante, atendendo-se à reduzida expressão no contexto nacional, o investimento em formação pós-graduada específica para a intervenção comunitária em Serviço Social.

Identificamos assim, em jeito de súmula, que o Serviço Social tem o papel de:

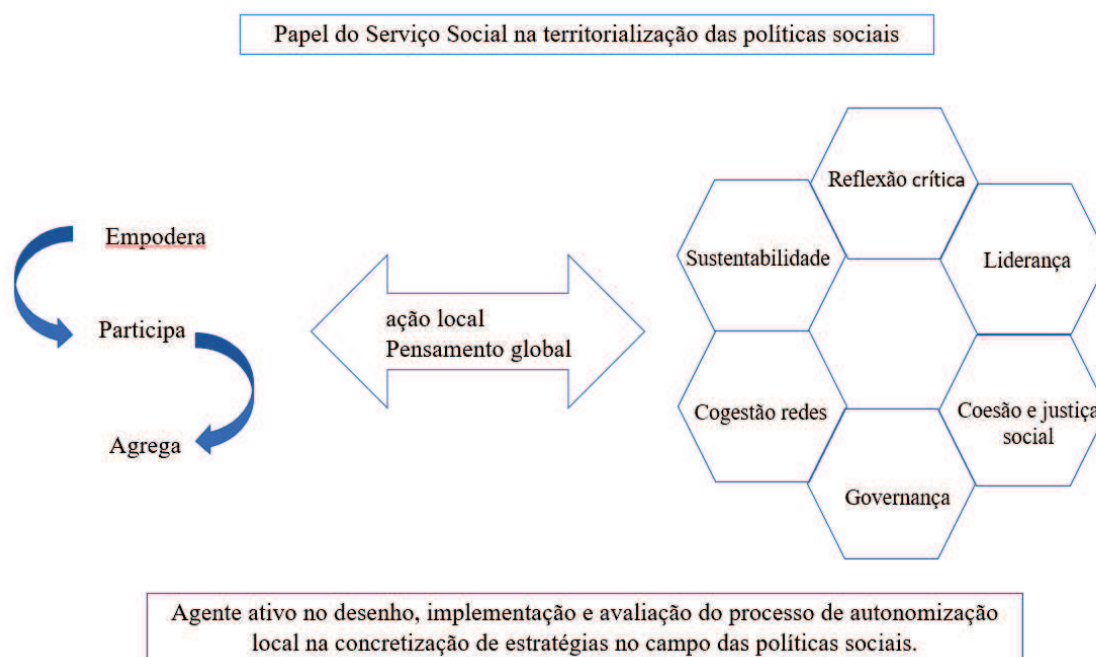


Figura 7.1 – Papel do Serviço Social na territorialização das políticas sociais

Sendo proposta de modelo de intervenção do Serviço Social na territorialização das políticas sociais:

Modelo de intervenção do Serviço Social na territorialização das políticas sociais

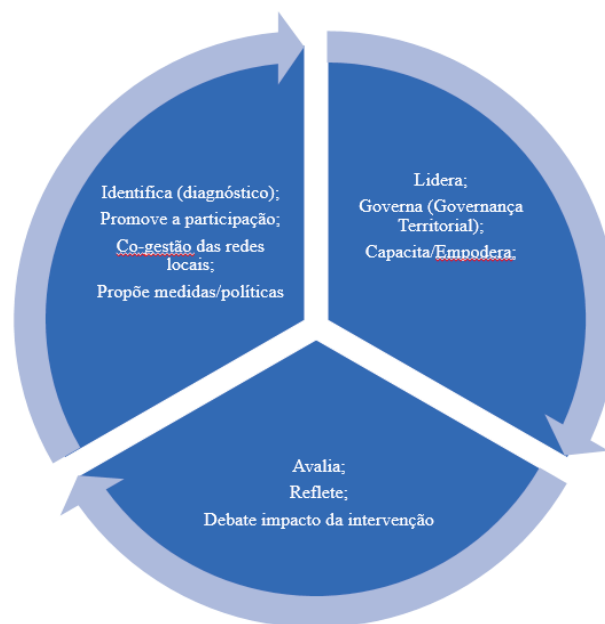


Figura 7.2 - Proposta de modelo de intervenção do Serviço Social na territorialização das políticas sociais

O Serviço Social tem na intervenção comunitária um campo de ação profissional, sendo o seu papel na territorialização das políticas sociais essencial no sentido da promoção do Bem-Estar social, combate às desigualdades sociais e garantia de justiça social, na base de uma cada vez maior ligação da ação à investigação, com vista a uma ação social territorializada consistente em termos teóricos e práticos.

Importa assim valorizar o projeto ético, político e profissional do Serviço Social e não descurar a sua inegável ligação às políticas sociais, das quais não deve ser meramente executor, mas ter, cada vez mais, um papel ativo na sua construção, potenciando um maior alinhamento das estratégias políticas com a necessidade dos territórios e capacidades organizacionais de resposta.

A mediação, a co-construção, a visão partilhada e participada, a governança, as ligações da ação com a reflexão constituem-se como bases estruturantes da intervenção comunitária em Serviço Social.

Referências Bibliográficas

- Albuquerque, C. & Luz, H. A. da (coord). (2016). Políticas Sociais em Tempos de Crise: perspectivas, tendências e questões críticas. Edições PACTOR.
- Albuquerque, C. P. & Arcoverde, A. C. B. (coord). (2017). Serviço Social Contemporâneo: Reflexividade e Estratégia. Edições PACTOR.
- Almeida, JF; Capucha, L; Costa, AF; Machado, FL; Torres, AC. (2000). Portugal, Anos 2000: Retrato de um País em Mudança. CIES – CNL.
- Amaro, M. I. (2008). Os campos paradigmáticos do Serviço Social: proposta para uma categorização das teorias em presença. In *Locus Soci@1*, 1/2008, 65-80, Centro de Estudos de Serviço Social e Sociologia (CESSS) da Faculdade de Ciências Humanas - Universidade Católica Portuguesa.
- Amaro, M. I. (2012). Urgências e Emergências do Serviço Social: fundamentos da profissão na contemporaneidade. 1ª ed. Vol.1.UCE. Lisboa.
- Amaro, M. I. (2015). Urgências e Emergências do Serviço Social: Fundamentos da profissão na contemporaneidade. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Amaro, R. R. (2003). Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. *Cadernos de Estudos Africanos* nº 4 Jun/Jul p.35-69, Lisboa: ISCTE.
- Amaro, R. R. (2009). Desenvolvimento Local, em António David Cattani, Jean – Louis Laville, Luiz Inácio Gaiger, Pedro Hespanha, *Dicionário da Outra Economia*, Coimbra: Edições Almedina.
- Ander – Egg, E. (1995). *Dicionário del trabajo social*, Buenos Aires, Editorial Lumen.
- Ander – Egg, E. (1995). *Introdução ao Trabalho Social*, Rio de Janeiro, Editora Vozes.
- Ander Egg, E. (1993). *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*. 11na edición. Buenos Aires: Humanitas.
- Andrade, M. (2001). Campo de intervenção do Serviço Social, autonomias e heteronomias do agir. *Intervenção Social*, 23-24, 217-232.
- Astier, I., e Duvoux, N. (2006), “L’institution de la dignité dans la société contemporaine: réflexions à partir du cas français”, in ASTIER, I. e DUVOUX, I (Eds.), *La Société Biographique: Une injonction à vivre dignement*. Paris, L’Harmattan, pp.15-31.
- Babbie, E. (1996). *Manual para la práctica de la investigación social*. Trad. Jasone Aldekoa, Izaskun Etxebarria, Alicia Gin. Editorial Desclée de Brouwer. Bilbao.
- Babbie, E. (2012). *The Practice of Social Research*. Cengage Learning.
- Bachtler, J. (2010). Place-based policy and regional development in Europe. *Horizons*, 10(44), 54-58. Retrieved from <https://pureportal.strath.ac.uk/en/publications/place-based-policy-and-regional-development-in-europe>.
- Barca, F. (2009). An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report, Commissioner for Regional Policy. Retrieved from http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf
- Bartlett, H. M. (1993). A base do serviço social. São Paulo: Pioneira.
- Bastien, C., Cardoso, J.L., (2007). From homo economicus to homo corporativus: A neglected critique of neoclassical economics. *Journal of Socio-Economics* 36(1), 118-127.
- Beck, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londres, Sage.

- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Editorial Siglo XXI. Madrid.
- Becker, C. (2006). The human actor in ecological economics: Philosophical approach and research perspectives. *Ecological Economics* 60(1), 17-23.
- Behring, E. R. (2009). Política Social no contexto da crise capitalista. In: *Serviço Social: direitos profissionais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- Bento, M. da C. (2016), “Políticas Sociales, Territorialización e Trabajo Social” (no prelo), *Cuadernos de Trabajo Social - Revista de Trabajo Social*, Madrid, Univesidad Complutense de Madrid.
- Berg, B. (2009). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Berkes, F., (2009). Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of Environmental Management* 90(5), 1692-1702.
- Bibri, S.E., Krogstie, J. (2017). ICT of the new wave of computing for sustainable urban forms: Their big data and context-aware augmented typologies and design concepts. *Sustainable Cities and Society* 32, 449-474.
- Borges, M., & Maschietto, R. H. (2014). Cidadania e empoderamento local em contextos de consolidação da paz. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (105), 65-84.
- Bouzguenda, I., Alalouch, C., Fava, N. (2019). Towards smart sustainable cities: A review of the role digital citizen participation could play in advancing social sustainability. *Sustainable Cities and Society* 50, 101627.
- Bowen, K.J., Cradock-Henry, N.A., Koch, F., Patterson, J., Häyhä, T., Vogt, J., Barbi, F. (2017). Implementing the “Sustainable Development Goals”: towards addressing three key governance challenges—collective action, trade-offs, and accountability. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 26-27, 90-96.
- Branco, F. (1995). A nova centralidade dos direitos sociais e os desafios à formação e intervenção do Serviço Social. Em: *Intervenção*. Nº 13. Pp 41-53
- Branco, F. (2008). Ação social, individualização e cidadania: a construção do acompanhamento social no contexto do estado social ativo. In *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 17, 81-91.
- Branco, F. & Amaro, M. I. (2011). As práticas do “Serviço Social ativo” no âmbito das novas tendências da política social: uma perspetiva portuguesa. *Serv. Soc. Soc.*, nº108, 656-679.
- Brandsen, T., Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review* 8(4), 493-501.
- Brannen, J (1992) *Mixing Methods: Qualitative and Quantitative Research* London: Gower (reprinted).
- Brinca, J., (coord), Diogo, E., Felgueira, H., Luz, H., Morgado, H., Munoz, I., Souto, M., Vasconcelos, M., Menezes, N., Almeida, R., Valduga, T., (2022). *O lugar dos instrumentos no Serviço Social – Vol.II: Instrumentos diretos*. Edições esgotadas, Lda.
- Bronen, R., Chapin, F.S. (2013). Adaptive governance and institutional strategies for climate-induced community relocations in Alaska. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 110(23), 9320.
- Burinskiene, M., Rudzkiene, V. (2009). Future insights, scenarios and expert method application in sustainable territorial planning. *Ukio Technologinis ir Ekonominis Vystymas* 15(1), 10-25.
- Caeiro, J. C. (2000). Mais Estado ou menos Estado? Melhor Estado? *Revista Intervenção Social*. Nº 22/2000, 179-185.
- Capucha, L. (2000). Territórios da pobreza, onde é preciso voltar. *Revista Sociedade e Território*.
- Capucha, L. (2010a), “Iniciativa Novas Oportunidades: para fazer o que é preciso”, *Revista Árias*, número 1, Soure, Agrupamento de Escolas de Soure.

- Capucha, L. et al. (2002). “Restabelecendo redes sociais de segurança no Sul - políticas contra a pobreza na Grécia, Itália, Portugal e Espanha”, in *Sociedade e Trabalho*, 17-18, 39-54
- Capucha, L. (2018). *Crise e Pobreza em Portugal: Resiliência ou Proteção Social* in Calado, A; Estevão, P; Capucha, L. *Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa*. Lisboa: Mundos Sociais.
- Cardim, M; Mota, L e Pereira, L. (2011). Será tudo da crise ou devemos repensar o Estado Social?: A emergência de novos paradigmas. *Sociologia on line*, nº 2, Abril.2011, 517-550.
- Carmo, H. (1999) *Desenvolvimento comunitário*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Carmo, H. (2001). A atualidade do desenvolvimento comunitário como estratégia de intervenção social. Em: *Atas da Conferência sobre desenvolvimento comunitário e saúde mental*. Universidade Aberta. Centro e Estudos das Migrações e Relações Interculturais.
- Carmo, H. (coord.) (2015). *Desenvolvimento Comunitário*. Lisboa: ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carlsson, L., Berkes, F. (2005). Co-management: concepts and methodological implications. *Journal of Environmental Management* 75(1), 65-76.
- 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>.
- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*. Gallimard. París. ISBN : 9782070409945.
- Castel, R. (1999). *As Metamorfoses da Questão Social*. Petrópolis: Vozes.
- Castel, R. (2012). *Devir do estado providencia e trabalho social*. Em: *Locus Social*. Universidade Católica Portuguesa. Nº 4. Lisboa. Pp. 7-21. Consultado em: <http://cesss.fch.lisboa.ucp.pt/images/site/locus-social/locus-social-n4-2010.pdf>.
- Castells, M. (2001). *The internet galaxy: reflections on the internet, business and society*. Oxford: Oxford University Press.
- Castells, M. (2002). *The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model*. Oxford UP, Oxford.
- Castells, M. (2003). *A Galaxia da Internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editora.
- Castells, M. (2007). *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. 3a ed.. Vol. I. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, M. (2012). *Networks of Outrage and Hope – Social Movements in the Internet Age*. Cambridge: Polity Press.
- Carvalho, M. I. L. B. (2010). *Serviço Social em Portugal: percurso cruzado entre a assistência e os direitos*. *Serviço Social & Saúde*, Campinas, 10, 30-47.
- Carvalho, M. I. (2011). *Serviço Social e sistema de bem-estar: semelhanças e diferenças entre Portugal, Espanha e Alemanha*. *Serviço Social em Revista*, 13(2), 4-18.
- Carvalho, M. I., & Pinto, C. (2015). *Desafios do Serviço Social na atualidade em Portugal*. *Serviço Social & Sociedade*, 121, 66-94.
- CE, Comissão Europeia (1994), *Livro Branco da Política Social Europeia: Como Avançar na União*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- CE, Comissão Europeia. (2015). *Local and Regional Partners Contributing to Europe 2020: Multi-level governance in support of Europe 2020*. Brussels, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/mlg_report_20150401.pdf.

- Cimeira de Lisboa, (2000). disponível em https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_pt.htm.
- Constituição da República Portuguesa, (2019). Porto Editora.
- Coutinho, C. (2020). Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas. 2ª Edição. Lisboa. Almedina.
- Covas, A. M; Covas, M.D. (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, n.º 3 (Junho). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território:43-66.
- Covas, A.M., & Covas, M.D. (2015). Sociedade do conhecimento, escalas de governo e governança territorial: um ensaio exploratório e prospetivo para a sociedade portuguesa.
- Creswell's, J. W. (2014). A Concise Introduction to Mixed Methods Research. SAGE Publications.
- Cross, R., Borgatti, S.P., Parker, A. (2002). Making Invisible Work Visible: Using Social Network Analysis to Support Strategic Collaboration. California Management Review 44(2), 25-46.
- Dallabrida, V.R. (2006). A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: uma aproximação conceitual. X Colóquio Internacional sobre Poder Local. Salvador, 11 a 13 de dezembro/2006.
- Dallabrida, V. R. (2007). A gestão territorial através do diálogo e da participação. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, 11(245).
- Dallabrida, V. R. (2011). Economia, Cultura e Desenvolvimento: uma primeira aproximação sobre as origens teóricas da abordagem do tema. Revista Brasileira De Gestão E Desenvolvimento Regional, 7(2). <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v7i2.432>.
- Dallabrida, V.R. (2015). Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. Revista Análise Social, 215, L (2ª) 2015. ISSNOnline 2182-2999 – ISC.
- Dallabrida, V. R., & Becker, D. F. (2003). Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. Desenvolvimento em questão, 1(2), 73-97.
- Danner, L. F. (2014). Habernas e a ideia de continuidade reflexiva do projeto de Estado de Bem-Estar Social. In Análise Social, 212, XLIX, (3ª), 569-597.
- Davoudi, S., Evans, N., Governa, F., Santangelo, M. (2008). Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices. Boletín de la A.G.E 46, 33-52.
- Delitheou, V., Bakogiannis, E., Kyriakidis, C. (2019). Urban planning: integrating smart applications to promote community engagement. Heliyon 5(5), e01672-e01672.
- Dias, R. C. e Seixas, P. C. (2020) Territorialização de Políticas Públicas, Processo ou Abordagem? In Revista portuguesa de estudos regionais, Nº. 55, 47-60. ISSN-e 1645-586X.
- Dominelli, L. (2004). Social Work, theory and practice for a changing profession. Polity Press. Cambridge.
- Dressel, S., Johansson, M., Ericsson, G., Sandström, C. (2020). Perceived adaptive capacity within a multi-level governance setting: The role of bonding, bridging, and linking social capital. Environmental Science & Policy 104, 88-97.
- Dye, T. D. (1984)., Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Edwards, M. (2004). Civil society Cambridge: Polity Press.
- Eisenhardt, K. (1991). Better stories and better constructs: the case for rigor and comparative logic. Academy of Management Review, v. 16, n. 3, p. 620-627.

- Espaço do assistente social (2018). Serviço Social. Consultado no dia 20 abril, de 2020 <https://www.eas.pt/servico-social/>.
- Esping-Andersen, G.(1991a). As três economias do welfare state. Em: Lua Nova. Nº 24. Setembro.
- Esping-Anderson, G. (1991b). Orçamentos e democracia: o estado providência em Espanha e Portugal, 1960-1986. Em: *Análise Social*, Vol. XXVIII. Nº 122. pp. 589-606.
- Esping-Anderson, G. (1999). *Le trois mondes de l' état providence: essai sur le capitalisme moderne*. PUF. Paris.
- Esping-Anderson, G. (2001). *Un État Providence Pour le Siècle XXI*. Em Daniel, C.; Palier, B. (eds.). *La Protection Sociale en Europe: Le temps des réformes*. La documentation Française. Paris. Pp. 75-105.
- Espon project 2.3.2. (2006), *Governance of Territorial and Urban Policies from eu to Local Level*, Final Report, 1.^a parte. Disponível em www.espon.eu [consultado em 17-08-2020].
- Estivill, J. (2000). Uma perspetiva desde o sul - cores diferentes para um mesmo mosaico europeu. Em: *Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo*. Cap. 6. Presidência Portuguesa da União Europeia. Lisboa.
- Estivill, J. (2006). *Concepts and Strategies for Combating Social Exclusion: An Overview*. International Labour Office, 35, 521-523.
- Estivill, J. (2008). *Desenvolvimento Local e Proteção Social na Europa*. Em: Bureau Internacional do Trabalho. Departamento de Segurança Social. Genebra: ILO.
- Evers, A. (1995), “Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area”, *Voluntas*, 6(2), 119-139.
- Faber, M., Petersen, T., Schiller, J. (2002). *Homo oeconomicus and homo politicus in Ecological Economics*. *Ecological Economics* 40(3), 323-333.
- Faleiros, V. de P. (2001). “Desafios do Serviço Social na era da globalização”, In: Mouro, Helena; Simões, Dulce (org.). *100 anos de Serviço Social*. Edições Quarteto. 313-349.
- Faleiros, V. P. (2004). *Estratégias de empowerment en trabajo social*. Lumen Argentina. ISBN10: 9870003745.
- Faleiros, V. de P. (2006). “O Serviço Social no mundo contemporâneo”. In: Freire, Lúcia; Freire, Silene; Castro, Alba de (org.). *Serviço Social, política social e trabalho: desafios e perspectivas para o séc. XXI*. São Paulo. 23-44.
- Faleiros, V. de P. (2009). *A Política Social do Estado Capitalista*. 12^a Ed. Editora Cortez. São Paulo.
- Faleiros, V.P. (2014). *O Serviço Social no cotidiano: fios e desafios*. Em: *Serviço Social e Sociedade*. Nº. 120. São Paulo. Pp. 706-722. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.006>.
- Farinós, J. (2008), “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”. *Boletín de la A.G.E.*, 46, pp. 11-32.
- Fargion, S. (2006). *Thinking Professional Social Work: Expertise and Professional Ideologies in Social Workers’ Accounts of Their Practice*. *Journal of Social Work*, 6(3), 255–273. <https://doi.org/10.1177/1468017306071175>
- Feio, P.A., chorincas, J. (2009), “Governação territorial e inovação das políticas públicas”. *Prospectiva e Planeamento*, 16, pp. 137-157.
- Fernandes, E. (1985a) *Evolução da formação dos assistentes sociais*. *Intervenção Social*, 2/3, 123-142.
- Fernandes, E. (1985b). *Elementos para uma cronologia do Serviço Social em Portugal*. *Intervenção Social*, 2/3, 143-149.
- Fernandes, T. (2014). *A Sociedade Civil*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

- Fernandes, A. I. et al. (2021) Desenvolvimento Local, Risco social e a Formação em Serviço Social. Lusíada. Revista Intervenção Social, Lisboa, nº 57/58 (1º e 2º semestre de 2021).
- Fernandez, J. (2008). «Countervailing Social Forces in Welfare States: Public Pension Generosity in OECD Countries. 1981-2002». Paper apresentado no Workshop da ESPANET, Itália, Forli, 5-7 de junho.
- Ferrão, J. (2010), “Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática”. Prospectiva e Planeamento, 17, pp. 129-139.
- Ferrera, M.; Hemerijck, A. & Rhodes, M. (2000). The Future of the Social Europe – Recasting Work and Welfare in the New Economy. Oeiras: Celta.
- Ferreira, B. e Raposo, R. (2018) Evolução do(s) Conceito(s) de Desenvolvimento. Um Roteiro Crítico, Cadernos de Estudos Africanos [Online], 34.
- Ferreira, J. M. L. (2009). Pensar a formação em Serviço Social no quadro da globalização e do Espaço Único Europeu. Em: revista Intervenção Social, 35. 350-366
- Ferreira, J. M. L. (2009). Pensar a formação em Serviço Social no quadro da globalização e do Espaço Único Europeu. Revista Intervenção Social, 35, 350-366 «O Serviço Social no Século XXI: desafios e oportunidades», do Instituto Superior de Serviço Social - Universidade Lusíada Lisboa.
- Ferreira, J. M. L. (2011). A investigação em Serviço Social: Modelos para a Compreensão da Realidade. Lusíada. Em: Revista Intervenção Social, n.º 38. 99-113.
- Ferreira, J. M.L. (2011a). Serviço Social e modelos de bem-estar para a infância, modus operandi do assistente social na promoção da proteção à criança e à família. QJ Sociedade Editora. Lisboa. ISBN978-972-724-560-4.
- Ferreira, J.M.L. (2014). Social work: profession and science. Contributions to the scientific debate in the social sciences. Em: Revista Cuadernos de Trabajo Social. Vol. 27. Nº 2. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. Pp 329-341.
- Ferreira, J. M.L. ; Rocha, H.; Ferreira, P. e Pérez, P. (2016). Derechos humanos y justicia social en la formación de trabajo social. Em: Raya, E.; Pastor, E. Trabajo social, derechos humanos e innovación social. Aranzadi. Navarra. Pp. 287-300.
- Ferreira, J. N. N. (2016). Políticas sociais municipais: o caso dos municípios da Lezíria do Tejo Lisboa: ISCTE-IUL, 2016. Tese de doutoramento. [Consult. 20/04/2021] disponível em [www: http://hdl.handle.net/10071/13693](http://hdl.handle.net/10071/13693)
- Ferreira, S. (2004). O papel de movimento social das Organizações do Terceiro Setor em Portugal. In Atas dos ateliers do V Congresso Português de Sociologia - 12 a 15 de Maio de 2004. Universidade do Minho, Braga, Portugal.
- Fiori, J. L. (1997). Estado do bem-estar social: padrões e crises. Em: Physis Revista de Saúde Coletiva. Nº7. Rio de Janeiro. Pp. 129-147. ISBN 0130-7331
- Fitoussi; J.P e Rosanvallon, P. (1997). A Nova Era das Desigualdades, Oeiras. Celta Editora, 154 p.
- Flick, U. (2005), Métodos qualitativos na investigação científica, Lisboa, Ed. Monitor
- Flick, U. (2009), An introduction to qualitative research, Londres, Sage Publications. (4ªEd.).
- Flick, U. (2014) An Introduction to Qualitative Research. 5th Edition, Sage Publications, London
- Fortin, M. F. (2009). Fundamentos e etapas do processo de investigação. Lisboa. Lusodidacta.
- Forza, C. (2002), Survey Research in Operations Management: A process Based perspective. International Journal of Operations & Production Management · February 2002.
- Fukuyama, F. (2006). Governação e Ordem Mundial no Séc. XXI. Editora Grádiva. Lisboa

- Giddens, A. (2007). A Europa na Era Global. Editorial Presença. Lisboa.
- Gil, A. C. (1999). Métodos e Técnicas de Pesquisa Social (Methods and Techniques of Social Research) (5th ed.). São Paulo: Atlas.
- Gonçalves, H. F. (2011). Estratégias coletivas de governação local no campo social: alcances e limites. Estudo sociológico comparativo Portugal e Espanha. Salamanca: Universidade de Salamanca. Tese de doutoramento [consultada em 13/11/2020] disponível em https://gedos.usal.es/bitstream/handle/10366/83238/DSC_GoncalvesH_Estrategiascolectivas.pdf;jsessionid=4AD9EE19A34B1AB4FBD12E016356BEFF?sequence=1
- Gonçalves, H. J. de C. F. (2019). 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).
- Gonçalves, S.P; Gonçalves, J.P; Marques. (coord). (2021). Manual de Investigação Qualitativa. Pactor.
- Governo de Portugal (2015), Programa do XX Governo (pdf). Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/media/18167052/20151106-programa-governo.pdf>.
- Governo de Portugal (2015), Programa do XXI Governo (pdf). Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.
- Governo de Portugal (2016). Programa Nacional de reformas (pdf). Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/upload/ficheiros/i007132.pdf>
- Governo de Portugal (2016). Programa de Estabilidade (pdf). Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-de-estabilidade/ficheirosestabilidade/2016-programa-de-estabilidade-pdf.aspx>.
- Governo de Portugal (2019). Programa do XXI Governo (pdf). Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BAAAAA%3d%3d>.
- Gray, D.E., (2014). Doing research in the real world. SAGE Publications.
- Grönroos, C. (2011). Value co-creation in service logic: A critical analysis. Marketing Theory 11(3), 279-301.
- Guston, D.H. (2001). Boundary Organizations in Environmental Policy and Science: An Introduction. Science, Technology, & Human Values 26(4), 399-408.
- Guerra, I. (2003). O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e virtualidades do 'jogo estratégico de atores' no plano territorial em Portugal. Em: Santos, B. S. (Org.) (2003). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Ed. Afrontamento. Porto. Pp. 287-308.
- Guerra, I. (2006a). Participação e ação colectiva - interesses, conflitos e consensos. Principia Editora. Lisboa.
- Guerra, I. (2006). Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo. Principia.
- Habermas, J. (1974a). "The Public Sphere: An Encyclopedia Article," New German Critique 4 (Autumn): 49-55.
- Habermas, J. (2007b). "Kommunikative Rationalität und grenzüberschreitende Politik," in Anarchie der kommunikativen Freiheit, ed. Niesen, Peter and Herborth, Benjamin. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 406-59.
- Hair, J.F., Black, W.C., Babin, B.J. and Anderson, R.E. (2010). Multivariate Data Analysis, 7th ed., Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ.

- Hamilton, G. (1940). *Theory and Practice of Social Casework*. New York: Columbia University Press.
- Hamzaoui, M. (2005). *El trabajo social territorializado: Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*. Valência: PUV Publications.
- Hemerijck, A. (2008). «Welfare Recalibration As Social Learning». Paper presented at The Espanet doctoral Researcher Workshop The Politics Of Recalibration And Reform In The Wider Europe, Forli, 5-7 de junho.
- Hespanha, P. (2002). "Observing cities' social inequalities: a cartographic case study of Aveiro, Portugal", *Cities*, 20 (4), 211-25
- Hespanha, P. (2008). "Políticas sociais: novas abordagens, novos desafios", *Revista Ciências Sociais* 39-1, 5-15.
- Hespanha, P; Carapinheiro, G. (orgs.) (2002). *Risco social e incerteza. Pode o Estado social recuar mais?*. Porto: Afrontamento.
- Hill, M.M. & Hill, A.B. (1998). *Investigação empírica em ciências sociais: Um guia introdutório*. Lisboa: DINÂMIA.
- Hill, M. M & Hill, A. B. (2005). "Investigação por Questionário", *Edições Sílabo*.
- Hirata, H. (1997). «Os mundos do trabalho», in A. Casali et al. (orgs.), *Empregabilidade e Educação, Novos Caminhos no Mundo do Trabalho*, São Paulo, Educ.
- Howe, D. (2008). *The Emotionally Intelligent Social Worker*, New York, Palgrave Macmillan.
- Howe, D. (2009). *A Brief Introduction to Social Work Theory*, London, Palgrave Macmillan.
- Howells, J. (2006). Intermediation and the role of intermediaries in innovation. *Research Policy* 35(5), 715-728.
- Iamanoto, M. V. (2001) A questão social no capitalismo. *Revista Temporalis – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*. Ano 2. Nº 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Grafile.
- Iamanoto, M. V. (2003). *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 2003.
- Iamamoto, M. V. (2008). *O Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo.
- Iamamoto, M.V. (2009). *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 17ª Ed. São Paulo: Editora Cortez.
- Idañez, M. J. A. (2001). *La participación comunitaria en salud: Mito o realidad*. Madrid. Editorial Diaz e Santos.
- IFDR - Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, (2010). *A territorialização de políticas públicas em Portugal: Relatório Base*. Lisboa, IFDR.
- IFSW, International Federation of Social Workers (2019). Online. Disponível em <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/>
- Jaja, J., Dawson, J., Gaudet, J. (2017). Using Social Network Analysis to examine the role that institutional integration plays in community-based adaptive capacity to climate change in Caribbean small island communities. *Local Environment* 22(4), 424-442.
- Jan-Erik, J. & Mikko, M. (1994). The vicious circle of cutback policies: citizens' attitudes toward cutbacks in Finnish welfare services. *Scandinavian Political Studies*. Vol.17 – No.4. 1994:289-303.
- Karpouzoglou, T., Dewulf, A., Clark, J. (2016). Advancing adaptive governance of social-ecological systems through theoretical multiplicity. *Environmental Science & Policy* 57, 1-9.

- Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P. (2002). Governance Matters II : Updated Indicators for 2000-01, Policy Research Working Paper; No. 2772. World Bank Washington, DC.
- Kerstenetzky, C. L. (2012). O estado do Bem-Estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro. Elsevier.
- Kooiman, J. (1993). Social-Political Governance: Introduction. In: Kooiman, J., Ed., Modern Governance: New Government-Society Interactions, Sage, Newbury Park, 1-8.
- Korosteleva, E.A. (2020). Paradigmatic or critical? Resilience as a new turn in EU governance for the neighbourhood. *Journal of International Relations and Development* 23(3), 682-700.
- Labun, A., Wittek, R. (2014). Structural Holes, in: Alhajj, R., Rokne, J. (Eds.), *Encyclopedia of Social Network Analysis and Mining*. Springer New York, New York, NY, pp. 2075-2083.
- Laswell, H.D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, MeridianBooks. 1936/1958.
- Lessa, S. (2013). Capital e Estado de Bem-Estar: O Caráter de Classe das Políticas Públicas. São Paulo: Instituto Lukács.
- Lind, J. (1995), "Unemployment Policy and Social Integration" in Nils Mortensen (ed.), *Social Integration and Marginalization*. Samfunds litteratur, 183-205.
- Lindblom, C. E. (1979)., "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 19: 78-88.
- Lindblom, C. E. (1979)., "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review* 39: 517-526.
- Livro Branco. (1994). Política Social Europeia. disponível em: <https://on.eapn.pt/documento/1994-livro-branco-sobre-politica-social-europeia/>
- Maia, R. C. M. (2010). O papel democrático da sociedade civil em questão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ln/a/Sk6gL36h9TQ3LvKrTQg3Q6h/>
- Maciel, F. & Martins, E. (2021). Serviço Social na Contemporaneidade: os desafios da formação e do exercício profissional em tempos de crise económica e sanitária. *Lusíada. Intervenção Social*, Lisboa, Nº 57/58 (1º e 2º semestre de 2021).
- Macmillan, R. (2013). 'Distinction' in the third sector. *Voluntary Sector Review* 4(1), 39-54.
- Madelino, F.; Mozzicafreddo, J.e 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.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, v.29, p.507-548.
- Mahoney, J.; Rueschemeyer, D. (Eds.). (2003). *Comparative historical analysis in the social sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- Mahoney, J. (2006). Analyzing path dependence: lessons from the social sciences. In: Wimmer, A.; Kossler, R. (Eds.). *Understanding change: models, methodologies, and metaphors*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, p.129-139.
- Mahoney, J.; Schensul, D. (2006). Historical context and path dependence. In: Goodin, R. E.; Tilly, C. (Eds.). *Oxford handbook of contextual political analysis*. Oxford, UK: Oxford University Press. p.454-471.
- Marcondes, N. & Toledo, M. de Fá. (2014). Teoria Social Crítica: Práxis e Polémicas. *Univap*, V.20 nº 35. Jul.2014.
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2010). *Fundamentos de Metodologia Científica* (7th ed.). Sao Paulo: Atlas.

- Marques, J. (2004). “Poder Normalizador ou a ‘Sombra’ da Intervenção Social”, *Interacções*, 7, 110-135.
- Marques, R. (Coord). (2014). Problemas complexos e governação integrada. Fórum para a Governação Integrada.
- Martins, A. (1999). *Génese, emergência e institucionalização do Serviço Social português*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Martins, A. (2009). 70 Anos de formação em Serviço Social em tempos de ditadura e de democracia: da Escola Normal Social ao Instituto Superior Miguel Torga. *Interacções*, 17, 21-44.
- May, P.J., Sapotichne, J., Workman, S., (2006). Policy Coherence and Policy Domains. *Policy Studies Journal* 34(3), 381-403.
- Mazzei, M., Teasdale, S., Calò, F., Roy, M.J., (2020). Co-production and the third sector: conceptualising different approaches to service user involvement. *Public Management Review* 22(9), 1265-1283.
- Mead, L. M. (1995)., “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, *Policy Currents*, Fevereiro: 1-4.
- Medeiros, E. (2016a). Territorial Cohesion: An EU concept. *European Journal of Spatial Development*, nº 60, 1-30. Retrieved from <http://archive.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed60.pdf>.
- Medeiros, E. (2016b). Is there a rise of the territorial dimension in the EU Cohesion Policy? *Finisterra*, 89-112. Retrieved from https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/35712/1/Medeiros%20Eduardo_2016.pdf
- Milani, C; Solinis, G. (2002). Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINIS, Germán (org.). *Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: UFRGS; Unesco, p. 266-291.
- Minayo, M. C. de S. (org.). (2001). *Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade*. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- Mouro, H & Simões, D. (2001). *100 Anos de Serviço Social*. Coimbra: Quarteto.
- Mouro, H. (2006). *Serviço Social e Modelos de Intervenção: da sociedade industrial à sociedade do risco*. Universidade do Porto, Instituto de Ciências Biomédicas de Abel Salazar. Tese de doutoramento [consultada em 11/02/2020] Disponível em <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/7173/2/Servicosocialemodelosdeintervencao.pdf>.
- Mouro, H. (2009). *Modernização do Serviço Social, da sociedade industrial à sociedade do risco*. Coimbra: Almedina.
- Mozzicafreddo, J. (1991). *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*. Escher. Lisboa.
- Mozzicafreddo, J. (1997). *Estado providência e cidadania em portugal*. Celta. Oeiras.
- Mozzicafreddo, J. (2001). Políticas Públicas de Concertação Social: Cidadania e Mercado. Em: *Sociedade e Trabalho*. Nº 12 e 13.
- Mozzicafreddo, J. (2002). A responsabilidade e a cidadania na administração pública. Em: *SociologiaProblemas e Práticas*. Nº 40. Pp. 9-22.
- Mozzicafreddo, J. (2015). Estado, modernidade e cidadania. Em: José M. Leite Viegas e António Firmino da Costa (Ed.), *Portugal que Modernidade?*. Celta Editora. Oeiras. Pp. 245-283.
- Mozzicafreddo, J.; Guerra, I.; Fernandes, M. e Quintela, J. (1988). Poder autárquico e desenvolvimento local. Em: *Revista crítica de ciências sociais*. Nº 25/26.

- Myles, J. (2002). «A New Social Contract for the Elderly?». In Why We Need a New Welfare State, org. Esping-Andersen et al. Oxford: Oxford University Press.
- Nambisan, S., Nambisan, P., (2013). Engaging Citizens in Co-Creation in Public Services: Lessons Learned and Best Practices.
- Normandin, J.-M., Therrien, M.-C., Paterson, M.P., (2018). The Definition of Urban Resilience: A Transformation Path Towards Collaborative Urban Risk Governance. Springer, Cham.
- Nyborg, K. (2000). Homo Economicus and Homo Politicus: interpretation and aggregation of environmental values. *Journal of Economic Behavior & Organization* 42(3), 305-322.
- OCDE, (2018). Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. <http://www.oecd.org/gov/sustainable-development-goals-and-public-governance.htm>
- Osborne, S.P., Radnor, Z., Strokosch, K., (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review* 18(5), 639-653.
- Paugam, S. (2003). Desqualificação social: Ensaio sobre a nova pobreza (C. Giorgetti, T. Lourenço, Trads.). São Paulo: Educ & Cortez. (Originalmente publicado em 1991).
- Payne, M. (2002). Teorias do trabalho Social Moderno. Quarteto Editora. Coimbra. ISBN 927- 8717-46- 6.
- Pena, M. J. B. (2012). Relação profissional: utopia ou realidade? [Em linha]. Lisboa: ISCTE-IUL, 2012. Tese de doutoramento. [Consult. 14/3/2022]. Disponível em [www:<http://hdl.handle.net/10071/6348>](http://hdl.handle.net/10071/6348).
- Pereira, J. M. (1999). Repensando a Administração Pública: o futuro do Estado de Bem-Estar. In *Informação Legislativa*, n. 142 abr./jun. 1999. 239-250.
- Pestoff, V. (2006). Citizens and co-production of welfare services. *Public Management Review* 8(4), 503-519.
- Peters. B. G. (1986)., American Public Policy. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Pierson, P. (1994). Dismantling the welfare state? reagan, thatcher and the politics of retrenchment top of form. University Press. Cambridge. ISBN: 9780511805288. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511805288>.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, v.94, n.2, p.251-267.
- Pierson, P. (2001). The New Politics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press.
- Pinto, C. (1998). Empowerment: uma prática de serviço social, in Barata, Óscar Soares (Coord.), *Política Social 1998*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp. 245-277.
- Provan, K.G., Fish, A., Sydow, J., (2007). Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks. 33(3), 479-516.
- Quivy, R.; Campenhoudt, L. V. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva.
- Reed, M.S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., Prell, C., Quinn, C.H., Stringer, L.C., (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management* 90(5), 1933-1949.
- Ribeiro, P.; Correia, J.; Caramelo, J. (2010). Análise da Construção política das relações entre inclusão, formação e empregabilidade. Disponível em: https://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n10/documentos/14.1.3_Patricia_Oliveira_Ribeiro.pdf.
- Richmond, M. E. (1917). Social Diagnosis. New York: Russel Sage Foudation.

- Rist, L., Felton, A., Samuelsson, L., Sandström, C., Rosvall, O., (2013). A New Paradigm for Adaptive Management. *Ecology and Society* 18(4).
- Rist, L., Felton, A., Samuelsson, L., Sandström, C., Rosvall, O., 2013. A New Paradigm for Adaptive Management. *Ecology and Society* 18(4).
- Robertis, C. de., & Pascal, H. (1994). *La Intervención Colectiva en Trabajo Social*. Buenos Aires: El Ateneo
- Robin Gregory, Lee Failing, Michael Harstone, Graham Long, Tim McDaniels, Ohlson, D., (2012). *Structured Decision Making: A Practical Guide to Environmental Management Choices*. Wiley-Blackwell, 312.
- Rocha, H. B. et al. (2013). Serviço Social Crítico: da modernidade à contemporaneidade, disponível em https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/33650/6/Alternativas_20_05.pdf.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4).652-667. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>.
- Rodrigues, M. (2009). Modelos de Gestão Pública: tipologias de governação. In *Interface Administração Pública*. 34-38.
- Rodrigues, E. V. (2010) O Estado e as Políticas Sociais em Portugal-Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP, Vol. XX, pág. 191-230.
- Rodrigues, F., & Stoer, S. (2000). Partenariat et développement local au Portugal: Du "localisme globalisé" à une forme nouvelle d'action collective. *Pôle Sud*, 12, 47-62.
- Rosanvallon, P. (1984). *A Crise do Estado-Providência*. Lisboa: Editorial Inquérito.
- Rosanvallon, P. (1995). *La Nouvelle Question Sociale*. Seuil. Paris.
- Rosanvallon, P.(1997). *A crise do estado providência*. Editora da UFG. Goiânia.
- Rosenau, J. N.; Czempiel, E. (Eds.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Ruch, Gillian, Danielle Turney e Adrian Ward (eds), (2010). *Relationship-based Social work*, London, JKP Publishers.
- Ruhl, J.B., (2016). Adaptive management of ecosystem services across different land use regimes. *Journal of Environmental Management* 183, 418-423.
- Ruivo, F., (2000). *O Estado labiríntico: o poder relacional entre poderes central e local em Portugal*. Afrontamento. Porto.
- Saenz, K.; Pastor, H. & Tamez, G. (2016). *Human development in fragmented societies*. Thomson Reuters. Aranzi.
- Santinha, G. (2014). O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes. (EURE) *Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 40, nº119, 75-97.
- Santos, B. (1990). *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Edições Afrontamento. Porto.
- Santos, B. (1995). *Sociedade-Providência ou Autoritarismo Social?* Em: *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Nº 42. Maio.
- Santos, B. (2003). *Democratizar a democracia. os caminhos da democracia participativa*. Edições Afrontamento. Porto. ISBN 10: 9723606763.
- Santos, C.; Albuquerque, C. e Almeida, H. (2013) *Serviço Social, mutações e desafios*. Imprensa da Universidade de Coimbra. Coimbra. ISBN 978-989-26-0266-0.

- Santos, J. A. (2013). As políticas públicas: uma perspetiva histórica. In C. Madureira & M. Asensio (Orgs.), *Handbook de Administração Pública*. Lisboa, INA editora.
- Santos, J. R.; Henriques, S. (2012). *Inquérito por questionário: contributos de conceção e utilização em contextos educativos*. Lisboa: Universidade Aberta, 2021. 37 p. (eUAb. Documentos UAb). ISBN 978-972-674-896-0.
- SCML. (2020). *Cadernos Técnicos 04 – Desenvolvimento Comunitário – Centro Editorial da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*.
- Scott, J. (2017). *Social Network Analysis*. SAGE Publications.
- Sen, A. (2000). *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*. Social Development Paper nº1, Office of Environment and Social Development Asian Development Bank, June 2000.
- Sigerist, H. (1943). From Bismarck to Beveridge: developments and trends. Em: *Journal of Public Health Policy*. Vol. 20. Nº 4.
- Silva, J. F. de e Tenório, L. D. (2017). Privatização das políticas sociais na conjuntura neoliberal: os “novos modelos de gestão” e os desafios ao projeto ético-político do serviço social brasileiro. Capítulo IV da Série CEURCA: volume 2 – Capitalismo, trabalho e política social.
- Silva, M. M. da (1962). *Desenvolvimento Comunitário – uma técnica de progresso social*. A.I.P. – Associação Industrial Portuguesa, Lisboa.
- Silva, M. M. da (1963). Fases de um processo de Desenvolvimento Comunitário. *Análise Social*, Vol. I (nº4), pp. 538-558.
- Silva, M. M. da (1965). Experiência piloto de Desenvolvimento Comunitário nas freguesias de Bárrio e Benedita (concelho de Alcobaça). In VVAA (1965). *Desenvolvimento Comunitário – Seminário de estudo sobre desenvolvimento comunitário e técnicas auxiliares de promoção social comunitária*. Lisboa: Ministério da Saúde e Assistência/ IAF – Instituto de Assistência à Família (SPSC – Serviço de Promoção Social Comunitária).
- Silva, F. C. da. (2013). *O Futuro do Estado Social*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Silva, J. F. e 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. Série Ceurca: Volume 2- Capitalismo, Trabalho e Política Social: 65-84.
- Silva, P. A. e S (1997). Estado-Providência: o modelo político do Estado moderno. In *Finisterra*, nº 24/25. 37-39
- Silva, P. A. e S. (2002). O modelo de welfare da Europa do Sul – reflexões sobre a utilidade do conceito. In *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 38. 25-59
- Silva, P. A. e Pereira, M. T. (2015). *Cuidar do Futuro: os mitos do Estado Social Português*. Clube do Autor.
- Silvestre, W.J., Fonseca, A., (2020). Integrative Sustainable Intelligence: A holistic model to integrate corporate sustainability strategies. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 27(4), 1578-1590.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State back in: Strategies of analysis in current re- search. Em: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.e SCOKPOL, T.. *Bringing the State back in*. Cambridge University Press. New York.
- Sorensen, E. e Torfinf, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Journal Scandinavian Political studies*, Vol. 28. Issue 3. 195-218.

- Sousa, A. De. (1963a). Desenvolvimento Comunitário – um método viável na Europa?. *Análise Social*, Vol. I (nº1), 113-118.
- Sousa, S. et al. (2012), As Instituições Particulares de Solidariedade Social num contexto de crise económica. IPI Consulting Network Portugal. disponível em: <https://www.fea.pt/files/30a83a6e1c7495224ffff10a4287448101c88047.pdf>
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº16, jul/dez 2006. 20-45.
- Stead, D., (2013). Dimensions of territorial governance. *Planning Theory & Practice* 14(1), 142-147.
- Stoer, S. R e Magalhães, A. M, (2005). *A Diferença Somos Nós: A Gestão da Mudança Social e as Políticas Educativas e Sociais*. Edições Afrontamento.
- Termeer, C.J.A.M., A. Dewulf, Lieshout, M.v., (2010). Disentangling scale approaches in governance research: comparing monocentric, multilevel, and adaptive governance. *Ecology and Society* 15(4), 29-43.
- Therrien, M.-C., Jutras, M., Usher, S., (2019). Including quality in Social network analysis to foster dialogue in urban resilience and adaptation policies. *Environmental Science & Policy* 93, 1-10.
- PNUD (United Nations Development Programme). 2010. *Human Development Report 2010: The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. New York.
- PNUD (United Nations Development Programme). 2012. *Human Development Report 2012*: New York.
- Varela, R. (coord) (2012). *Quem paga o Estado Social em Portugal*. Bertrand Editora.
- Vargo, S.L., Lusch, R.F., (2004). The Four Service Marketing Myths: Remnants of a Goods-Based, Manufacturing Model. *Journal of Service Research* 6(4), 324-335.
- Vargo, S.L., Lusch, R.F., (2008). Service-dominant logic: continuing the evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science* 36(1), 1-10.
- 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%20políticas%20publicas.pdf>.
- Vieira, I., (2011). Participação: Velho ou novo paradigma? In *Cidade Solidária*. Julho 2011. 70-77.
- Vieira, I., (2015). *A Participação: um paradigma para a intervenção social*. Lisboa. Universidade Católica Portuguesa.
- Vignola, R., McDaniels, TL, Scholz, RW, (2013). Governance structures for ecosystem-based adaptation: Using policy-network analysis to identify key organizations for bridging information across scales and policy areas. *Environmental Science & Policy* 31, 71-84.
- Vilelas, J. (2009) – *Investigação : o processo de construção do conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Waddell, S, (2016). Societal Change Systems: A Framework to Address Wicked Problems. *The Journal of Applied Behavioral Science* 52(4), 422-449.
- Warren, M. E., (2001). *Democracy and association* Princeton: Princeton University Press.
- Webb, S., (2006). *Social work in a risk society: social and political perspectives*. Nova York: Palgrave Macmillan.
- Weber, P. (2011). *Dinâmicas e Práticas do Trabalhador Social*. Porto Editora. Porto.

- Yigitcanlar, T., Kamruzzaman, M., Foth, M., Sabatini-Marques, J., da Costa, E., Ioppolo, G., (2019). Can cities become smart without being sustainable? A systematic review of the literature. *Sustainable Cities and Society* 45, 348-365.
- Yin, R. K. (1998): "The Abridged Version of Case Study Research", en BICKMAN, L. y ROG, D. J. (eds.): *Handbook of Applied Social Research Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks, pp. 229-259.
- Young, O.R., Webster, D.G., Cox, M.E., Raakjær, J., Blaxekjær, L.Ø., Einarsson, N., Virginia, R.A., Acheson, J., Bromley, D., Cardwell, E., Carothers, C., Eythórsson, E., Howarth, R.B., Jentoft, S., McCay, B.J., McCormack, F., Osherenko, G., Pinkerton, E., van Ginkel, R., Wilson, J.A., Rivers, L., Wilson, R.S., (2018). Moving beyond panaceas in fisheries governance. *115*(37), 9065-9073.
- Zinovyeva, I.S., Kozenko, Y.A., Gerasimov, K.B., Dubova, Y.I., Irizepova, M.S., (2016). Regional innovation development as a feature of competitiveness in the XXI century. *Contemporary Economics* 10(4), 333-342.

Fontes

Decreto – Lei 119/83, de 25 de fevereiro
Decreto – Lei 172-A/2014, de 14 de novembro
Decreto – Lei 98/2018, de 28 de novembro
Decreto – Lei 99/2018, de 28 de Novembro
Decreto-Lei 100/2018, de 28 de novembro
Decreto – Lei 101/2018, de 29 de novembro
Decreto –lei 102/2018 de 29 de novembro
Decreto-Lei 103/2018, de 29 de novembro
Decreto-Lei.º 104/2018, de 29 de novembro
Decreto-Lei 105/2018 de 29 de novembro
Decreto – Lei 106/2018, de 29 de novembro
Decreto-Lei 107/2018, de 29 de novembro
Decreto – Lei 12/2019, de 21 de janeiro
Decreto – Lei 20/2019, 30 de janeiro
Decreto-Lei nº 21/2019, de 30 de janeiro
Decreto-Lei nº 22/2019, de 30 de Janeiro
Decreto-Lei nº 23/2019, de 30 de janeiro
Decreto-Lei nº 32/2019, de 04 de março
Decreto-Lei 44/2019, de 01 de abril
Decreto-Lei 57/2019, de 30 de abril
Decreto-Lei 58/2019, 30 de abril
Decreto-Lei 72/2019, de 28 de maio
Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho
Decreto-Lei 116/2019, de 21 de agosto
Decreto – Lei 55/2020, de 12 de agosto
Decreto-Lei n.º 23/2022, de 14 de fevereiro
Decreto-Lei n.º 84-E/2022, de 14 de dezembro
Despacho n.º 9817-A/2021, de 8 de outubro
Lei 79/77, de 25 de outubro
Lei 1/79, de 2 de janeiro
Decreto-Lei 100/84, de 29 de março

Lei 28/84, de 14 de agosto

Lei 159/99, de 14 de setembro

Lei 50/2018, de 16 de agosto

Lei 123/2019 de 18 de outubro

Portaria n.º 63/2021, de 17 de março

Portaria n.º 64/2021, de 17 de março

Portaria n.º 65/2021, de 17 de março

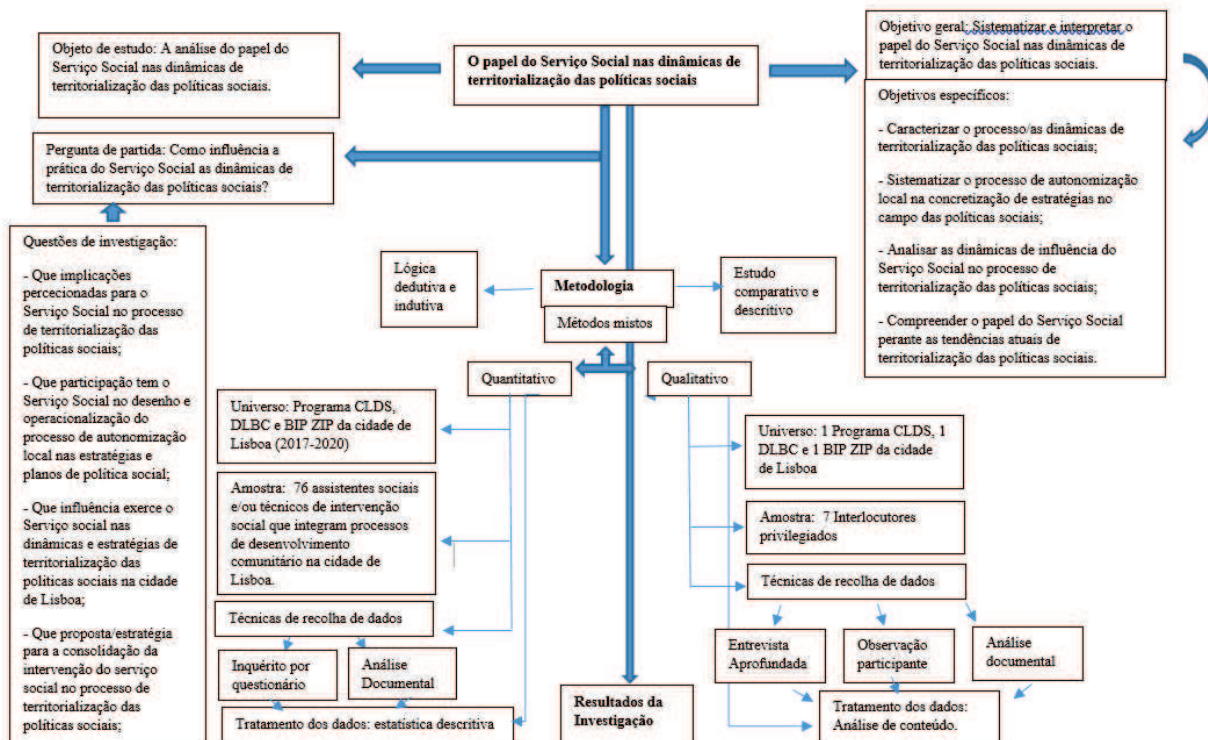
Portaria n.º 66/2021, de 17 de março

Regulamentação do Conselho de Ministro 197/97, de 18 de novembro

Resolução da Assembleia da República 138/2019, de 08 de agosto

Anexos

Anexo A – Desenho da Pesquisa



Anexo B – Dimensões da crise do sistema de Providência Estatal

Financeira	Política	Administrativa
- Conjuntura de recessão económica desde a crise do petróleo dos anos 70; - Conjuntura de recessão demográfica; - Crise do modelo Keynesiano, não se observa o pleno emprego nem a repartição da riqueza pela ótica do trabalho; - Retardar do início da vida ativa; - Redução do capital tributável; - Aumento dos custos com políticas; - Novas despesas de capital social e de investimento social significaram maiores dispêndios financeiros.	- Programa de Estado providencia limitado face às necessidades; - O número de pessoas dependentes do serviço aumenta em detrimento da redução do capital tributável; - Sistema de proteção social ineficaz que não acaba com as desigualdades; - Criam-se redes de clientelismo, corrupção e burocracia; - Impossibilidade de provocar um corte radical nas políticas; - Aumento sucessivo dos impostos; - Quebra do consenso político em torno dos objetivos do Estado providencia.	- Grande peso burocrático da administração pública pelo aumento do aparelho institucional; - Reforço notório do número de funcionários públicos; - Incapacidade do sistema auto funcionar; - Incapacidade de controlar a fuga ao fisco; - Ineficácia dos modelos de gestão em vigor.

Fonte: Gonçalves, (2018:43 Adaptado de Rosanvallon, 1997); Santos (1990); Esping – Andersen (2001); Giddens (2004), Gonçalves (2011:66)

Anexo C – Tabelas análise quantitativa

Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)

Local de Trabalho (N=76) ^{a)}						
	SCLM (N=21)	Junta de freguesia (N=20)	Associação sem fins lucrativos (que não IPSS) (N=16)	IPSS (N=10)	CML (N=5)	Fundação (N=4)
15 anos ou menos	16,3%	38,8%	26,5%	12,2%	0%	6,1%
16 anos ou mais	48,1%	3,7%	11,1%	14,8%	18,5%	3,7%

^{a)} ($\chi^2= 25,837$; g.l.= 5; $p \leq .001$)

Fonte: produção própria, 2022

Anos atual Instituição (Média)

N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
76	1	40	12,54	9,103

Fonte: produção própria, 2022

Diferenças entre formação académica (Serviço social Vs. Outra formação)

Grupo	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão	t	p
Serviço Social	1	30	13,57	9,082	0.912	.365
Outra formação	1	40	11,66	9,140		

Fonte: produção própria, 2022

Anos de trabalho com processos de ação social territorializada (Média)

N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
76	1	40	12,61	8,536

Distribuição do já ter ouvido falar no processo de transferência de competências da ação social.

Já ter ouvido falar no processo de transferência de competência da ação social (N=76) ^{a)}		
	Sim (N=57)	Não (N=19)
15 anos ou menos	67,3%	32,7%
16 anos ou mais	88,9%	11,1%

^{a)} ($\chi^2= 4,308$; g.l.= 1; $p\leq .05$)

Fonte: produção própria, 2022

Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)

Territorialização da ação social promove uma maior proximidade (N=76)					
	15 anos ou menos (N=49)		16 anos ou mais (N=27)		χ^2 p
	N	%	N	%	
Aos problemas sociais					0,563 0,453
Sim	45	91,8	26	96,3	
Não	4	8,2	1	3,7	
À rede de parceiros e sociedade civil					0,386 0,534
Sim	47	95,9	25	92,6	
Não	2	4,1	2	7,4	

Fonte: produção própria: 2022

Distribuição das oportunidades da territorialização da ação social

Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)

Oportunidades da territorialização da ação social (N=76) ¹					
	15 anos ou menos (N=49)		16 anos ou mais (N=27)		χ^2 p
	N	%	N	%	
Promover trabalho em rede					0,192 0,908
Sim	46	93,9	25	92,6	
Não	1	2,0	1	3,7	
Não sabe	2	4,1	1	3,7	
Valorização local					2,946 0,229
Sim	47	95,9	25	96,2	
Não	0	0	1	3,8	
Não sabe	2	4,1	0	0	
Intervenção participativa					1,145 0,564
Sim	45	91,8	26	96,3	

Não	2	4,1	1	3,8		
Não sabe	2	4,1	0	0		
Intervenção partilhada					2,917	0,233
Sim	47	95,9	26	96,3		
Não	0	0	1	3,7		
Não sabe	2	4,1	0	0		

¹Os números totais diferem considerando que alguns participantes não responderam a algumas questões.

Fonte: produção própria: 2022

Distribuição das dinâmicas da territorialização da ação social

Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação)

Dinâmicas da territorialização da ação social (N=76) ¹							
		Serviço Social (N=35)		Outra (N=41)		χ^2	p
		N	%	N	%		
Identificação de dinâmicas de desenvolvimento comunitário que emergiram com as práticas de ação social territorializadas						0,407	0,816
Sim		27	81,8	33	80,5		
Não		2	6,1	4	9,8		
Não sabe		4	12,1	4	9,8		
O Serviço Social está presente nessas dinâmicas de territorialização da Ação Social						1,664	0,435
Sim		29	85,3	30	73,2		
Não		2	5,9	5	12,2		
Não sabe		3	8,8	6	14,6		
A ação social local é uma estratégia para minimizar o agravamento dos problemas (culturais, territoriais, políticos, cognitivos) das sociedades atuais						0,865	0,352
Sim		35	100	40	97,6		
Não		0	0	1	2,4		
A ação social local é uma potencialidade						0,019	0,891
Sim		33	94,3	38	95,0		
Não sabe		2	5,7	2	5,9		
A ação social local é um desafio						2,359	0,307
Sim		32	94,1	39	100		
Não		1	2,9	0	0		

Não sabe	1	2,9	0	0
----------	---	-----	---	---

¹Os números totais diferem considerando que alguns participantes não responderam a algumas questões.

Fonte: produção própria, 2022

Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)

Dinâmicas da territorialização da ação social (N=76) ¹					
	15 anos ou menos (N=49)		16 anos ou mais (N=27)		
	N	%	N	%	
Identificação de dinâmicas de desenvolvimento comunitário que emergiram com as práticas de ação social territorializadas					6,354 0,042
Sim	35	72,9	25	96,2	
Não	5	10,4	1	3,8	
Não sabe	8	16,7	0	0	
O Serviço Social está presente nessas dinâmicas de territorialização da Ação Social					1,137 0,566
Sim	36	75,0	23	85,2	
Não	5	10,4	2	7,4	
Não sabe	7	14,6	2	7,4	
A ação social local é uma estratégia para minimizar o agravamento dos problemas (culturais, territoriais, políticos, cognitivos) das sociedades atuais					0,558 0,455
Sim	48	98,0	27	100	
Não	1	2,0	0	0	
A ação social local é uma potencialidade					0,439 0,508
Sim	47	95,9	24	92,3	
Não sabe	2	4,1	2	7,7	
A ação social local é um desafio					2,366 0,306
Sim	46	97,9	25	96,2	
Não	1	2,1	0	0	
Não sabe	0	0	1	3,8	

¹Os números totais diferem considerando que alguns participantes não responderam a algumas questões.

Fonte. Produção própria, 2022

Análise da categoria justificação da territorialização da ação social

Distribuição da valorização do local na prática profissional

Valorização do local na prática profissional (N=76)		
	N	%
Sim	71	93,4
Não	2	2,6
Não sabe	3	3,9
Total	76	100

Fonte: produção própria, 2022

Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação)

Valorização do local na prática profissional (N=76) ^{a)}			
	Sim (N=71)	Não (N=2)	Não sabe (N=3)
Serviço Social	94,3%	0%	5,7%
Outra	92,7%	4,9%	2,4%

^{a)} ($\chi^2= 2,226$; g.l.= 2; p= .329)

Fonte: produção própria, 2022

Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)

Valorização do local na prática profissional (N= 76) ^{a)}			
	Sim (N= 71)	Não (N= 2)	Não sabe (N=3)
15 anos ou menos	91,8%	4,1%	4,1%
16 anos ou mais	96,3%	0%	3,7%

^{a)} ($\chi^2= 1,145$; g.l.= 2; p= .564)

Fonte: produção própria, 2022

Distribuição das principais atividades na prática profissional

Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)

Principais atividades na prática profissional (N=76)					
15 anos ou menos (N=49)		16 anos ou mais (N=27)		χ^2	p
N	%	N	%		

Diagnóstico de necessidades locais					0,030	0,863
Sim	41	83,7	23	85,2		
Não	8	16,3	4	14,8		
Planeamento estratégico da intervenção ao nível local, visando aproveitar recursos e responder a problemas locais					0,163	0,687
Sim	44	89,8	25	92,6		
Não	5	10,2	2	7,4		
Coordenação de recursos com outros <i>stakeholders</i> (estabelecimento e trabalho em parceria)					0,980	0,322
Sim	37	75,5	23	85,2		
Não	12	24,5	4	14,8		
Cogestão de redes locais (com vista à melhoria da eficácia das medidas, projetos, programas ou respostas sociais)					0,004	0,952
Sim	33	67,3	18	66,7		
Não	16	32,7	9	33,3		
Ativação da participação cidadã/comunitária (promoção e envolvimento da sociedade civil)					2,213	0,137
Sim	39	79,6	25	92,6		
Não	10	20,4	2	7,4		
Articulação de agenda de diferentes <i>stakeholders</i> (diálogo, mediação interinstitucional)					0,032	0,858
Sim	28	57,1	16	59,3		
Não	21	42,9	11	40,7		
Comunicação multiníveis (partilhando metas e agendas)					2,815	0,093
Sim	21	42,9	17	63,0		
Não	28	57,1	10	37,0		
Coordenação de políticas					0,618	0,432
Sim	13	26,5	5	18,5		
Não	36	73,5	22	81,5		

Fonte: produção própria, 2022

Distribuição do nível de autonomia nas atividades profissionais e avaliação de chefias

	Nenhuma/ Pouca autonomia (N/ %)	Nem pouca nem muita autonomia (N/ %)	Muita/ Plena autonomia (N/ %)
1 - Atividades/ nível de autonomia (N=76)	7; 9,2	20; 26,3	49; 64,4

2 - Participação na definição das linhas de orientação estratégica da intervenção social ao nível local (diagnósticos locais) (N=76)	17; 22,4	21; 27,6	38; 50,0
3 - Participação e reflexão nos instrumentos de planeamento do município ou da freguesia (PDS; planos estratégicos das CSF ou planos de atividades das CSF) (N=76)	28; 36,9	19; 25,0	29; 38,2
4 – Participação na definição de orientações estratégicas de âmbito local no domínio da proteção social (linhas prioritárias de intervenção) (N=76)	31; 40,8	18; 23,7	27; 35,5
5 - Construção e Acompanhamento de novos instrumentos de política social (N=76)	26; 34,2	27; 35,5	23; 30,3
6 - Voz ativa na avaliação de instrumentos de política social existente (N=76)	28; 36,8	21; 27,6	27; 35,6
	Nenhuma/ Pouca valorização (N/ %)	Nem pouca nem muita valorização (N/ %)	Muita/ Plena valorização (N/ %)
1 - Que reconhecimento considera que as chefias atribuem ao trabalho em rede? (N=76)	2; 5,3	12; 15,8	60; 78,9
2 - Considera que as chefias assumem o compromisso institucional para o trabalho em rede em prol do desenvolvimento local? (N=76)	5; 6,6	20; 26,3	51; 67,1

Fonte: produção própria, 2022

Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)

Nível de autonomia nas atividades profissionais e avaliação de chefias (N=76)						
	15 anos ou menos (N=49)		16 anos ou mais (N=27)		χ^2	<i>p</i>
	N	%	N	%		
1 - Atividades/nível de autonomia					0,181	0,913
Nenhuma/pouca autonomia	4	8,2	3	11,1		
Nem pouca nem muita autonomia	13	26,5	7	25,9		
Muita/plena autonomia	32	65,3	17	63,0		
2 - Participação na definição das linhas de orientação estratégica da intervenção social ao nível local					5,168	0,075
Nenhuma/pouca autonomia	10	20,4	7	25,9		
Nem pouca nem muita autonomia	10	20,4	11	40,7		
Muita/plena autonomia	29	59,2	9	33,3		
3 - Participação e reflexão nos instrumentos de planeamento do município ou da freguesia					5,932	0,051
Nenhuma/pouca autonomia	19	38,8	9	33,3		
Nem pouca nem muita autonomia	8	16,3	11	40,7		
Muita/plena autonomia	22	44,9	7	25,9		
4 – Participação na definição de orientações estratégicas de âmbito local no domínio da proteção social					2,733	0,255
Nenhuma/pouca autonomia	20	40,8	11	40,7		
Nem pouca nem muita autonomia	9	18,4	9	33,3		
Muita/plena autonomia	20	40,8	7	25,9		

5 - Construção e Acompanhamento de novos instrumentos de política social					3,029	0,220
Nenhuma/pouca autonomia	18	36,7	8	29,6		
Nem pouca nem muita autonomia	14	28,6	13	48,1		
Muita/plena autonomia	17	34,7	6	22,1		
6 - Voz ativa na avaliação de instrumentos de política social existente					1,891	0,389
Nenhuma/pouca autonomia	19	38,8	9	33,3		
Nem pouca nem muita autonomia	11	22,4	10	37,0		
Muita/plena autonomia	19	38,8	8	29,6		
Chefias						
1 - Que reconhecimento considera que as chefias atribuem ao trabalho em rede?					0,689	0,708
Nenhuma/pouca valorização	2	4,1	2	7,4		
Nem pouca nem muita valorização	7	14,3	5	18,5		
Muita/plena valorização	40	81,6	20	74,1		
2 - Considera que as chefias assumem o compromisso institucional para o trabalho em rede em prol do desenvolvimento local?					1,417	0,492
Nenhuma/pouca valorização	2	4,1	3	11,1		
Nem pouca nem muita valorização	13	26,5	7	25,9		
Muita/plena valorização	34	69,4	17	63,0		

Fonte: produção própria, 2022

Distribuição de estratégias de intervenção local e aposta governamental em programas de intervenção em ação social local

Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação)

Identifica estratégias de intervenção social local que conferem aos utentes um papel mais ativo? (N=76) ^{a)}			
	Sim (N=60)	Não (N=10)	Não sabe (N=5)
Serviço Social	73,5%	17,6%	8,8%
Outra	85,4%	9,8%	4,9%

^{a)} ($\chi^2= 1,628$; g.l.= 2; p= .443)

Fonte: produção própria, 2022

Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)

Identifica estratégias de intervenção social local que conferem aos utentes um papel mais ativo? (N=76) ^{a)}			
	Sim (N=60)	Não (N=10)	Não sabe (N=5)
15 anos ou menos	77,6%	16,3%	86,1%
16 anos ou mais	84,6%	7,7%	7,7%

^{a)} ($\chi^2= 1,119$; g.l.= 2; p= .572)

Fonte: produção própria, 2022

Diferenças entre formação acadêmica (Serviço Social Vs. Outra formação)

No seu entendimento a aposta governamental, local ou nacional, em programas que visam o incremento de projetos locais e o desenvolvimento comunitário é uma aposta essencial na intervenção em ação social local? (N= 76) ^{a)}			
	Sim (N=70)	Não (N=3)	Não sabe (N=2)
Serviço Social	88,2%	8,8%	2,9%
Outra	97,6%	0%	2,4%

^{a)} ($\chi^2= 3,808$; g.l.= 2; p= .149)

Fonte: produção própria, 2022

Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)

No seu entendimento a aposta governamental, local ou nacional, em programas que visam o incremento de projetos locais e o desenvolvimento comunitário é uma aposta essencial na intervenção em ação social local? (N= 76) ^{a)}			
	Sim (N=70)	Não (N=3)	Não sabe (N=2)
15 anos ou menos	95,9%	2,0%	2,0%
16 anos ou mais	88,5%	7,7%	3,8%

^{a)} ($\chi^2= 1,665$ g.l.= 2; p= .435)

Fonte: produção própria, 2022

Distribuição da participação/articulação em programas na prática profissional

Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)

Participação/articulação em programas na prática profissional (N=76)					
	15 anos ou menos (N=49)		16 anos ou mais (N=27)		χ^2
	N	%	N	%	
Programa Municipal BIP ZIP					1,570
Sim	42	85,7	20	74,1	0,210
Não	7	14,3	7	25,9	
Programas Nacionais CLDS					6,256
Sim	18	36,7	18	66,7	0,012
Não	31	63,3	9	33,3	
Programa DLBC					0,301
Sim	25	51,0	12	44,4	0,583
Não	24	49,0	15	55,6	

Fonte: produção própria, 2022

Distribuição do contributo de cada estratégia e programa para a promoção da intervenção social de base local

Diferenças entre formação académica (Serviço Social Vs. Outra formação)

Contributo de cada estratégia e programa para a promoção da intervenção social de base local (N=76)					
	Serviço Social (N=35)		Outra (N=41)		χ^2 P
	N	%	N	%	
Rede Social de Lisboa					2,456 0,293
Nenhum/reduzido contributo	5	14,3	12	29,3	
Nem pouco nem muito contributo	14	40,0	14	34,1	
Muito/pleno contributo	16	45,7	15	36,6	
Comissão Social de Freguesia					0,762 0,683
Nenhum/reduzido contributo	5	14,3	9	22,0	
Nem pouco nem muito contributo	7	20,0	8	19,5	
Muito/pleno contributo	23	65,7	24	58,5	
Rede DLBC					2,157 0,340
Nenhum/reduzido contributo	12	34,3	14	34,1	
Nem pouco nem muito contributo	8	22,9	15	36,6	
Muito/pleno contributo	15	42,9	12	29,3	
Programa Bairros Saudáveis					2,072 0,355
Nenhum/reduzido contributo	9	25,7	6	14,6	
Nem pouco nem muito contributo	10	28,6	17	41,5	
Muito/pleno contributo	16	45,7	18	43,9	
Contratos Locais de Desenvolvimento Social					0,073 0,964
Nenhum/reduzido contributo	6	17,1	8	19,5	
Nem pouco nem muito contributo	13	37,1	15	36,6	
Muito/pleno contributo	16	45,7	18	43,9	
Programa BIP ZIP					0,891 0,641
Nenhum/reduzido contributo	7	20,0	5	12,2	
Nem pouco nem muito contributo	5	14,3	7	17,1	
Muito/pleno contributo	23	65,7	29	70,7	

Fonte: produção própria, 2022

Distribuição do grau de concordância com a existência de possíveis riscos na territorialização da ação social

Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)

Contributo de cada estratégia e programa para a promoção da intervenção social de base local (N=76)					
	15 anos ou menos (N=49)		16 anos ou mais (N=27)		χ^2 P
	N	%	N	%	
Rede Social de Lisboa					1,079 0,583
Nenhum/reduzido contributo	12	24,5	5	18,5	
Nem pouco nem muito contributo	16	32,7	12	44,4	
Muito/pleno contributo	21	42,9	10	37,0	
Comissão Social de Freguesia					2,753 0,253
Nenhum/reduzido contributo	9	18,4	5	18,5	
Nem pouco nem muito contributo	7	14,3	8	29,6	

Rede DLBC	Muito/pleno contributo	33	67,3	14	51,9	0,160	0,923
	Nenhum/reduzido contributo	16	32,7	10	37,0		
	Nem pouco nem muito contributo	15	30,6	8	29,6		
Programa Bairros Saudáveis	Muito/pleno contributo	18	36,7	9	33,3	0,915	0,633
	Nenhum/reduzido contributo	10	20,4	5	18,5		
	Nem pouco nem muito contributo	19	38,8	8	29,6		
Contratos Locais de Desenvolvimento Social	Muito/pleno contributo	20	40,8	14	51,9	4,331	0,115
	Nenhum/reduzido contributo	11	22,4	3	11,1		
	Nem pouco nem muito contributo	14	28,6	14	51,9		
Programa BIP ZIP	Muito/pleno contributo	24	49,0	10	37,0	0,242	0,886
	Nenhum/reduzido contributo	7	14,3	5	18,5		
	Nem pouco nem muito contributo	8	16,3	4	14,8		
	Muito/pleno contributo	34	69,4	18	66,7		

Fonte: produção própria, 2022

Diferenças entre anos de trabalho (15 anos ou menos Vs. 16 anos ou mais)

Grau de concordância com a existência de possíveis riscos na territorialização da ação social (N=76)						
	15 anos ou menos (N=49)		16 anos ou mais (N=27)		χ^2	<i>P</i>
	N	%	N	%		
Politização das medidas/ estratégias					0,449	0,799
Nenhum/baixo risco	5	10,2	4	14,8		
Nem pouco nem muito risco	27	55,1	15	55,6		
Muito/elevado risco	17	34,7	8	29,6		
Não respeito pelos direitos universais					2,813	0,245
Nenhum/baixo risco	33	67,3	13	48,1		
Nem pouco nem muito risco	9	18,4	7	25,9		
Muito/elevado risco	7	14,3	7	25,9		
Reduzido nível de reflexão interinstitucional					1,460	0,482
Nenhum/baixo risco	15	30,6	12	44,4		
Nem pouco nem muito risco	20	40,8	9	33,3		
Muito/elevado risco	14	28,6	6	22,2		
Desajuste das medidas/estratégias às necessidades reais					1,050	0,592
Nenhum/baixo risco	18	36,7	13	48,1		
Nem pouco nem muito risco	15	30,6	6	22,2		
Muito/elevado risco	16	32,7	8	29,6		
Investimento em práticas assistencialistas					0,795	0,672
Nenhum/baixo risco	8	16,3	6	22,2		
Nem pouco nem muito risco	18	36,7	11	40,7		
Muito/elevado risco	23	46,9	10	37,0		
Dinâmicas não colaborativas e partilhadas					1,704	0,427
Nenhum/baixo risco	15	30,6	12	44,4		
Nem pouco nem muito risco	20	40,8	10	37,0		
Muito/elevado risco	14	28,6	5	18,5		

Fonte: produção própria, 2022

Anexo D – Grelha de Dimensões e Categorias das Entrevistas

Dimensões	Categorias	Subcategorias
Dinâmicas de Territorialização das políticas sociais	Territorialização das Políticas Sociais no contexto português	- Importância e pertinência; - Interpretação de conceitos; - Aplicação prática das intervenções.
Prática Profissional	O papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais	- Compreensão do real valor do Serviço Social; - Compreensão da importância do Serviço Social; - As particularidades das dinâmicas de territorialização das políticas sociais na cidade de Lisboa.
	Fatores críticos condicionantes do poder de influência do Serviço Social no desenho e operacionalização do processo de autonomização do local nas estratégias e planos de política social	- Perspectiva histórica; - Desenvolvimento da investigação-ação; - Política e visões partidárias; - Relações de parceria; - Ausência de competências de liderança territorializadas por parte dos técnicos de Serviço Social; - As políticas serem dirigidas por quem não tem formação em Serviço Social; - Trabalho Serviço Social muito direcionados para o atendimento em gabinete fechado e não existir muita experiência no trabalho comunitário.
	Campo privilegiado de intervenção social e o saber fazer específico do Serviço Social, na sua dimensão comunitária, colaborativa e integrada apresenta, no seu entendimento, mais-valias para o conhecimento em ciências sociais no geral e em Serviço social no Particular	- Intervenção social colaborativa, articulada e integrada focada nos problemas reais sociais, e inclusive familiares e individuais; - como a cidade de Lisboa é o escopo deste estudo, foi mencionado que a Santa Casa da Misericórdia tem estado a assumir um papel de organização comunitária em detrimento do desenvolvimento comunitário.
	Papel do Serviço Social neste processo	- Participar na construção de políticas sociais; - Ser integrador e emancipatório o no sentido de propor novas formas de estar em sociedade; - Ter <i>empowerment</i> na sua intervenção;

		- Relação de ajuda (com abordagem de capacitação/empowerment, ética e deontologia)
--	--	--

Anexo E – Guião de inquérito por questionário

O presente inquérito é parte integrante de investigação doutoral em Serviço Social no ISCTE – IUL, sob orientação da professora doutora Maria Inês Amaro, tendo como objeto de estudo a análise do papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das Políticas Sociais. Insere-se no projeto de tese designado O papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais e pretende contribuir para resposta às questões de investigação e aos objetivos.

Para tal tem como público-alvo assistentes sociais integradas/os no poder local na cidade de Lisboa que acompanhem processos de desenvolvimento local e técnicos de intervenção social que integram processos de desenvolvimento comunitário na cidade de Lisboa.

Constituem critérios de constituição da amostra: Ligação ao trabalho em rede na ação social territorializada na cidade de Lisboa (CLDS; BIP ZIP; DLBC) com, no mínimo, 10 anos de intervenção profissional em processos e dinâmicas de desenvolvimento local.

Por fim salienta-se que a recolha, utilização e divulgação dos dados resultantes do presente inquérito, obedece a todas as normas legais em vigor, concretamente confidencialidade e proteção de dados.

Identificação

1. Código

2. Sexo

M () F () Outro ()

3. Qual a sua formação?

Serviço Social

Outra _____

4. Que funções desempenha na instituição?

Dirigente

Técnico Superior

5. Qual a instituição na qual trabalha?

CML () Junta de freguesia () Fundação () IPSS () Associação sem fins lucrativos (que não IPSS) () SCML ()

6. Há quantos anos trabalha na instituição?

7. Há quantos anos trabalha em processos de ação social territorializada?

2 - Tendência para a territorialização das políticas sociais

2.1. Identifica a tendência para a territorialização das políticas sociais? (S/N/ Não sabe/ Não responde))

2.2. Já ouviu falar no processo de transferência de competências da ação social? (S/N/ Não Sabe/ Não Responde)

2.3. No seu entendimento a territorialização da ação social promove uma maior proximidade aos problemas sociais? (S/N/ Não Sabe/ Não Responde)

2.3.1. E à rede de parceiros e sociedade civil? (S/N/ Não Sabe/ Não Responde)

2.4. Considera que a territorialização da ação social é uma oportunidade para promover o trabalho em rede? (S/N/ Não Sabe/ Não Responde)

2.5. Entende que a territorialização da ação social é uma oportunidade para a valorização do local? (S/N/ Não Sabe/ Não Responde)

2.6. Considera que a territorialização da ação social é uma oportunidade para uma intervenção participativa? (S/N/ Não Sabe/ Não Responde)

2.7. Entende que a territorialização da ação social é uma oportunidade para uma intervenção e partilhada? (S/N/ Não Sabe/ Não Responde)

2.8. Identifica dinâmicas de desenvolvimento comunitário que emergiram com as práticas de ação social territorializadas?

2.9. O Serviço Social está presente nessas dinâmicas de territorialização da Ação Social? (S/N/ Não Sabe/ Não Responde)

2.10. Entende que a ação social local é uma estratégia para minimizar o agravamento dos problemas (sociais, económicos, culturais, territoriais, políticos) das sociedades atuais?

2.10.1. Considera a mesma uma potencialidade? (S/N/ Não Sabe/ Não Responde)?

2.10.2. Um desafio? (S/N/ Não Sabe/ Não Responde) justifique

3- Prática profissional

3.1. Identifica nas suas práticas a valorização do local como campo privilegiado de ação? (S/N/ Não Sabe/ Não Responde)

3.2. A sua prática profissional envolve atividades de (assinale com um x todas as opções que se aplicam):

Diagnóstico de necessidades locais	
------------------------------------	--

Planeamento estratégico da intervenção ao nível local, visando aproveitar recursos e responder a problemas locais	
Coordenação de recursos com outros <i>stakeholders</i> (estabelecimento e trabalho em parceria)	
Cogestão de redes locais (com vista à melhoria da eficácia das medidas, projetos, programas ou respostas sociais)	
Ativação da participação cidadã/comunitária (promoção e envolvimento da sociedade civil)	
Articulação de agenda de diferentes <i>stakeholders</i> (diálogo, mediação interinstitucional)	
Comunicação multiníveis (partilhando metas e agendas)	
Coordenação de políticas	

3.3. Qual o seu nível de autonomia, utilizando uma escala entre 1 (ausência de qualquer autonomia) e 5 (autonomia plena), nas seguintes atividades:

Atividades/ nível de autonomia	1	2	3	4	5
Participação na definição das linhas de orientação estratégica da intervenção social ao nível local (diagnósticos locais)					
Participação e reflexão nos instrumentos de planeamento do município ou da freguesia (PDS; planos estratégicos das CSF ou planos de atividades das CSF)					
Participação na definição de orientações estratégicas de âmbito local no domínio da proteção social (linhas prioritárias de intervenção)					
Reflexão, Construção e Acompanhamento de novos instrumentos de política social					
Voz ativa na avaliação de instrumentos de política social existente					

3.4. Que reconhecimento considera que as chefias atribuem ao trabalho em rede? (Numa escala em que 1 representa Nenhuma valorização e 5 valorização plena)

Nenhuma 1 2 3 4 5 Valorização plena

3.5. Considera que as chefias assumem o compromisso institucional para o trabalho em rede em prol do desenvolvimento local?

Nenhuma 1 2 3 4 5 Valorização plena

3.6. Identifica estratégias de intervenção social local que conferem aos utentes um papel mais ativo?

S () N () Não Sabe () Não Responde ()

3.7. No seu entendimento a aposta governamental, local ou nacional, em programas que visam o incremento de projetos locais e o desenvolvimento comunitário é uma aposta essencial na intervenção em ação social local?

S () N () Não Sabe () Não Responde ()

3.8. No âmbito da sua atividade profissional articula com (caso se justifique assinale mais do que uma opção):

Programa Municipal BIP ZIP () Programas Nacionais: CLDS () DLBC ()

3.8.1. Qual o seu posicionamento sobre o contributo de cada estratégia e programa para a promoção da intervenção social de base local:

	Não contribui	1	2	3	4	5	Contribui plenamente
Rede Social de Lisboa							
Comissão Social de Freguesia							
Rede DLBC							
Programa Bairros Saudáveis							
Contratos Locais de Desenvolvimento Social							
Programa BIP ZIP							

3.9. Qual o seu grau de concordância com a existência de possíveis riscos na territorialização da ação social?

Possíveis constrangimentos/ nível de risco	Baixo Risco 1	2	3	4	Risco elevado 5

Politização das medidas/ estratégias					
Não respeito pelos direitos universais					
Reduzido nível de reflexão interinstitucional					
Desajuste das medidas/estratégias às necessidades reais					
Investimento em práticas assistencialistas					
Dinâmicas não colaborativas e partilhadas					

Obrigada pela sua colaboração!

Anexo F – Guião de entrevista Aprofundada

Objetivo
Sistematizar o processo de autonomização local na concretização de estratégias no campo das políticas sociais;
Analisar as dinâmicas de influência do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais.

Apresentação da doutoranda e do tema da investigação

Clarificação dos princípios éticos que norteiam a investigação.

I - Identificação:

• Idade: _____

• Sexo: () feminino () masculino

• Grau de escolaridade:

() Licenciatura

() pós-graduação

() Mestrado

() Doutoramento

• Anos de formação: _____

• Anos de trabalho em intervenção social comunitária: _____

II – Motivações:

Variáveis a analisar
Pertinência da investigação?
Atualidade e interesse do objeto do estudo?
Fatores Críticos da Investigação?
Fatores Potenciadores da Investigação?

III – Relevância da investigação?

Considera atual e impactante se desenvolver uma investigação que tem por objeto de estudo a análise do papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais?

IV – Dinâmicas de Territorialização das políticas sociais

Identifica dinâmicas de reconfiguração dos modelos de bem-estar que tendem para a descentralização, com uma expressão territorializadas das políticas públicas no geral e das sociais no particular?

Investigar o local como campo privilegiado de intervenção social e o saber fazer específico do Serviço Social, na sua dimensão comunitária, colaborativa e integrada apresenta, no seu entendimento, mais-valias para o conhecimento em ciências sociais no geral e em Serviço social no Particular?

IV - Prática profissional

Conte um pouco sobre a sua prática profissional e como, na mesma lida com a tendência para a territorialização das políticas sociais?

Que participação tem o Serviço Social no desenho e operacionalização da autonomização local?

Que influência exerce o Serviço Social nas dinâmicas e estratégias de territorialização das políticas sociais na cidade de Lisboa?

No seu entendimento quais os fatores críticos condicionantes do poder de influência do Serviço Social no desenho e operacionalização do processo de autonomização do local e nas estratégias e planos de política social?

Quais as competências profissionais que considera fundamentais para o Serviço Social, neste processo de territorialização das políticas sociais?

VI – Geral

Há algum assunto/sugestão que queira acrescentar e que possa contribuir para o estudo?

Obrigada pela sua colaboração!

Anexo G – Grelha de observação participante

Grelha de observação participante

Projeto			
Data:			Horário
Dimensões	Objetivos	Factos observados	Comentários/ observações
Dinâmicas de Territorialização das políticas sociais	Sistematizar o processo de autonomização local na concretização de estratégias no campo das políticas sociais;		
Papel do Serviço Social	Analisar as dinâmicas de influência do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais.		

Anexo H – Parecer da comissão de ética

COMISSÃO DE ÉTICA

Declaração de Conformidade 02/2022

Projeto “O papel do Serviço Social nas dinâmicas de Territorialização das políticas sociais”

O projeto “O papel do Serviço Social nas dinâmicas de Territorialização das políticas sociais”, submetido pelas investigadoras Cláudia Garcia e Maria Inês Amaro, foi apreciado pela Comissão de Ética (CE) na reunião de 11 de novembro de 2022.

A informação disponibilizada no *Formulário de Submissão para Aprovação Ética* em uso no Iscte e anexos associados, contempla:

- a) **O problema de investigação e a relevância do estudo:** *“A investigação pretende dar resposta à pergunta de partida como influência a prática do Serviço Social as dinâmicas de territorialização das políticas sociais?” O estudo é relevante atendendo-se a que a reconfiguração dos modelos de bem-estar traduz-se em novos e renovados desafios para o Serviço Social, que tem que refletir sobre as suas práticas e papel nas tendências de territorialização das políticas sociais, assunto na ordem do dia.*
- Uma das expressões da reconfiguração dos modelos de bem-estar é a descentralização, a qual, no caso Português, tem uma expressão territorializada através da valorização do local como campo privilegiado de ação, quer decorrente da sua maior proximidade aos problemas sociais, como às redes de parceiros, nos quais se incluem as organizações da sociedade civil. Caminha-se para estratégias de intervenção social que procuram alavancar os utentes como sujeitos ativos dos seus percursos/projetos de vida, a par e passo com outros atores sociais, os quais tem um papel cada vez mais emergente na resolução dos problemas sociais tendo-se patente neste processo o risco da dualização, do controlo e da normalização social, tendências que expressam a retração das funções sociais do Estado.*
- O enfoque no desenvolvimento local, onde o trabalho comunitário ganha cada vez maior relevância, apelando e valorizando a participação em prol da emancipação social exigem a reflexão crítica sobre, por um lado, as tendências da territorialização das políticas sociais e reconfigurações sociais que das mesmas decorrem e, por outro lado, sobre o posicionamento do Serviço Social enquanto profissão, sendo este o contributo original que se apresenta para avanço no conhecimento, tendo benefícios não somente para assistentes sociais como para o poder local e decisores políticos.”;*

- b) **O objetivo/perguntas de investigação:** *“Objetivo geral: sistematizar e interpretar o poder de tomada de decisão do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais.*

Objetivos específicos:

- *Caraterizar o processo/as dinâmicas de territorialização das políticas sociais;*
- *Sistematizar o processo de autonomização local na concretização de estratégias no campo das políticas sociais;*
- *Analisar as dinâmicas de influência do Serviço Social no processo de territorialização das políticas sociais*
- *Compreender o papel do Serviço Social perante as tendências atuais de territorialização das políticas sociais.”;*

- c) **O método:** *“A presente investigação, em ciências sociais, pretende aferir posicionamentos e perceções que contribuam para a delineação de respostas à questão de partida, tendo-se considerado mais pertinente e enriquecedor optar por métodos mistos, agregando metodologias qualitativas, que melhor se adaptam a contextos que agregam uma forte subjetividade, com metodologias quantitativas, que tem enfoque na obtenção de informação por meio de ferramentas, sendo a sua análise efetivada através do recurso a métodos estatísticos.*

No âmbito qualitativo, recorre-se a três métodos de investigação diferentes, concretamente à análise documental, a observação participante e a entrevista com o intuito de se interligar perceções e dimensões o mais concreto possíveis e se construir conclusões multidimensionais.

Optou-se pela entrevista semiestruturada, em profundidade, a qual potencia obter resposta “com base no conhecimento que o entrevistado tem imediatamente à mão” (Flick, 2014:218), assim como torna explícito “o conhecimento implícito dos entrevistados” (Flick, 2014:218) ao se direcionar as questões, com base na literatura sobre o tema.

Nos métodos quantitativos recorreremos ao inquérito por questionário, usado para se recolher as perceções dos/as assistentes sociais integradas/os no poder local na cidade de Lisboa que acompanhem processos de desenvolvimento local e dos/das técnicos/as de intervenção social que integram processos de desenvolvimento comunitário na cidade de Lisboa sobre o poder de decisão do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das Políticas Sociais.

Foi desenvolvido um inquérito preliminar para testagem da pertinência das questões abordados o qual foi remetido para 6 especialistas, que se entendam elementos de referência científica e profissional, na área da territorialização das políticas sociais.

Como resultado do questionário teste surgiram alguns reajustes nas questões, com alterações mínimas, com o objetivo de clarificar e tornar mais objetivas as questões.

O questionário foi estruturado em três partes: a primeira com dados de identificação, para caraterização do respondente; a segunda parte focada na perceção do respondente sobre a tendência para a territorialização das políticas sociais e a terceira parte centralizada na recolha de informação sobre a prática profissional. Nesta terceira parte recorreu-se a uma escala de Likert de 5 pontos para

medir: ausência de qualquer autonomia/ nenhuma valorização/não contribui e baixo risco a valorização plena/ contribui plenamente/ risco elevado.

O campo empírico é a cidade de Lisboa.

O estudo quantitativo incidiu sobre uma população de 76 assistentes sociais integradas/os no poder local na cidade de Lisboa que acompanhem processos de desenvolvimento local e técnicos de intervenção social que integram processos de desenvolvimento comunitário na cidade de Lisboa. Foi estabelecido um contacto prévio com as juntas de freguesia da cidade, entidades promotoras de projetos DLBC, BIP ZIP e CLDS, por email e telefonicamente, com o intuito de expor o âmbito e objetivos do estudo, de dar a conhecer o questionário a aplicar e de solicitar autorização para a aplicação do mesmo. O estudo foi realizado com carácter transversal, tendo o questionário sido aplicado num único momento. A aplicação dos questionários decorreu entre dezembro de 2021 e abril de 2022. Foi solicitada a participação voluntária de todos os participantes, explicando o objetivo do estudo. Com vista a proteger o anonimato dos participantes, nenhuma informação acerca da identidade foi colocada nos questionários. A confidencialidade foi também garantida. A duração do preenchimento do questionário do nosso estudo foi de cerca de 15/20 minutos.

Na metodologia qualitativa foi utilizada análise das entrevistas dos participantes. O conteúdo foi analisado e os discursos dos participantes foram organizados segundo categorias e subcategorias previamente estabelecidas (anexo 4.8).

No tratamento dos dados recolhidos, foi utilizada a técnica de análise manual de conteúdo, enquanto conjunto de técnicas de análise de comunicações (Bardin, 2016). Utilizou-se uma análise de conteúdo do tipo indireta, uma vez, que se procurou uma interpretação do que se encontrou latente sobre a linguagem expressa e descreva todos os procedimentos para a recolha e registo de dados, participação e tarefas solicitadas aos/às participantes, intervenções realizadas, duração da participação e frequência da recolha de dados.”;

- d) **Participantes e método de recrutamento:** *“76 participantes no estudo quantitativo, que trabalham na cidade de Lisboa, ligados a projetos DLBC, CLDS, BPI ZIP, com idades compreendidas entre os 21 e os 66 anos. No estudo qualitativo temos 7 participantes, que trabalham na cidade de Lisboa, especialistas no âmbito da territorialização das políticas sociais.*

Os participantes para o estudo qualitativo foram recrutados tendo-se como critério a sua experiência no âmbito da territorialização das políticas sociais. Para o estudo quantitativo foi realizado levantamento de todos os projetos BPI ZIP, CLDS e DLBC da cidade de Lisboa nos últimos 4 anos (2018 a 2021) e remetidos os questionários, por email, a todas as entidades promotoras dos projetos.”;

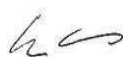
- e) O **consentimento informado**, livre e esclarecido (CILE) segue o modelo de consentimento informado em uso no Iscte;

- f) O **debriefing** apresentado no final do questionário, segue o modelo recomendado pela Comissão de Ética;
- g) O estudo não inclui populações vulneráveis nem expõe os participantes a riscos significativos;
- h) Não está previsto incentivo ou compensação à participação no estudo.

O Guia de Submissão para aprovação ética no Iscte, anexo ao Código de Conduta Ética do Iscte, prevê que “A submissão e respetiva aprovação ética devem anteceder sempre o início do processo de recolha dos dados.” e que “Estudos submetidos *a posteriori*, não são considerados elegíveis para aprovação ética.”

Apesar de não estarem reunidas as condições para a emissão de um Parecer favorável à realização da investigação, uma vez que o estudo foi submetido *a posteriori*, e não tenha sido usado no estudo o documento de consentimento informado adotado no Iscte para a recolha de dados pessoais dos participantes, a Comissão de Ética entende ser apenas possível emitir a presente declaração de conformidade do estudo com os princípios do Código de Conduta Ética na Investigação do Iscte, dado a investigadora ter informado a CE de que os dados pessoais recolhidos no estudo, foram, entretanto, destruídos.

Relatores: Vítor Basto Fernandes com Sven Waldzus.



O Presidente da Comissão, Professor Sven Waldzus



O Relator, Professor Vítor Basto Fernandes