



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A participação de cidadãos em instrumentos de Políticas Públicas:  
Avaliação da Aplicação da Metodologia SPIRAL no âmbito do Diagnóstico  
Social de Cascais

Mariana Afonso Costa

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de  
**Mestre em Políticas Públicas**

Orientadora:

Professora Doutora Maria Cristina Rodrigues,  
Professora Auxiliar Convidada,  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2019

## AGRADECIMENTOS

Durante muito tempo, achei que nunca chegaria a este momento. Que nunca chegaria a fazer um balanço do ano em que escrevi uma dissertação de mestrado, porque nunca a chegaria a entregar. E, no entanto, após um ano intenso, desafiante, em que cresci, aprendi e superei todas as minhas expectativas, aqui estou; aqui está a dissertação. Uma dissertação que não é só minha, mas sim de todos os que me deram a mão e me fizeram ver que eu seria capaz de voar. E por isso, eu agradeço-vos:

Em primeiro lugar, o maior agradecimento de todos vai para a Professora Cristina. Que acreditou em mim e nas minhas ideias – na maior parte das vezes, tão confusas – todos os dias, todos os momentos. Principalmente naqueles em que eu não acreditava.

Obrigada à minha mãe, que me fez ver que eu não estava a desistir, mesmo quando disse que o ia fazer. Ao meu pai, que me garantiu que todas as opções eram válidas, o que era preciso era tomar uma decisão. E ao Quinzinho, que é a minha pessoa favorita de todas. Às minhas avós, que mereciam ter tido as mesmas oportunidades que uma rapariga hoje tem. Ao meu avô, que desde sempre me deu o dedo para eu andar livre pelo bairro, pelo mundo inteiro. E à minha tia Nazaré, que me garantiu que eu não precisava de ter medo. Que eu era do tamanho desta responsabilidade.

Agradeço ao Professor Helge, o apoio, os conselhos e a aposta em mim.

Um enorme obrigada à equipa da Divisão da Rede Social da Câmara Municipal de Cascais, composta por grandes exemplos no feminino, que me enchem de orgulho por ter feito parte dela, mesmo que só por uns momentos. Obrigada a todos os entrevistados que contribuíram para este trabalho. E aos Clássicos, que me introduziram no mundo da Rede Social com tanta simpatia e carinho.

Obrigada à Rita, que este ano se mostrou merecedora do título de Companheira duma Vida Inteira. À Érica e à Patrícia, que há anos que me levam ao colo. À minha família da FCSH, completamente sem nexos. Ao Daniel, por todo o drama que aturou. À Eva, por ainda gostar de mim. E às minhas manas Rafaela e Inês Raquel, que, mesmo estando longe, estão sempre por perto.

Obrigada à Inês, pelo seu trabalho.

E obrigada Ísis, por teres caminhado ao meu lado. Sobrevivemos e seguimos juntas!

Por último, mas nunca esquecido e não menos importante, dedico este trabalho – e todas as minhas conquistas académicas – ao meu avô Costa. Com certeza, ter-se-ia orgulhado de todas.

## **RESUMO**

A participação de todos os atores de uma sociedade em processos de tomada de decisão, incluindo dos cidadãos, é um instrumento central no desenho de políticas orientadas para a promoção do desenvolvimento social local e da coesão social, como é o caso do Programa Rede Social, criado em 1997. De facto, um dos princípios orientadores das medidas desenhadas no âmbito desta política pública é o princípio da participação, que obriga a que todas as ações realizadas envolvam a participação, quer dos atores locais quer das populações, em particular das mais desfavorecidas.

Pondo este princípio em prática, a Rede Social de Cascais incluiu, na produção do mais recente Diagnóstico Social, metodologias que envolveram a participação dos seus munícipes. No entanto, apenas um dos processos participativos realizados tem o potencial para influenciar diretamente intervenções futuras e cumprir os objetivos da participação no âmbito de medidas para o desenvolvimento: a capacitação e o empoderamento dos participantes. Esse processo participativo foi a aplicação da metodologia SPIRAL, desenvolvida pelo Conselho da Europa.

Nesta dissertação, é realizada uma avaliação à aplicação desta metodologia, através da análise de indicadores existentes na literatura relativa a avaliações de processos participativos. Esta avaliação tem como propósito compreender se o processo foi bem-sucedido, efetivo e se cumpriu os objetivos de um processo participativo realizado no âmbito de uma política pública voltada para o desenvolvimento e a coesão social.

Palavras-chave: Participação de Cidadãos, Rede Social, Cascais, SPIRAL

## **ABSTRACT**

The participation of all of society's actors in decision-making processes, including its citizens, is a key instrument in the design of policies oriented to social and local development and social cohesion. The Social Network Programme, created in 1997, is an example of such a policy. In fact, one of its guiding principles is the participation principle, which requires that all actions involve the participation of both local actors and populations, particularly the most disadvantaged.

In the production of the latest Social Diagnosis, the Social Network of Cascais put this principle into practice by including several participatory methodologies. However, only one of them has the potential to directly influence future interventions and meet the main goal of participation in development, namely the empowerment of its participants. This participation process concerns the application of the SPIRAL methodology, developed by the Council of Europe.

This dissertation aims to evaluate the application of this methodology through the analysis of relevant indicators found in the literature review. The purpose of this evaluation is to understand if the participatory process was successful, effective, and if it has fulfilled the goal of participation within the framework of a public policy focused on development and social cohesion.

Keywords: Citizen participation, Social Network, Cascais, SPIRAL

# ÍNDICE

|                                                                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| AGRADECIMENTOS .....                                                                                                                                  | ii  |
| RESUMO .....                                                                                                                                          | iii |
| ABSTRACT .....                                                                                                                                        | iv  |
| GLOSSÁRIO DE SIGLAS .....                                                                                                                             | vi  |
| INTRODUÇÃO .....                                                                                                                                      | 1   |
| I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....                                                                                                                       | 3   |
| 1.1. Desenvolvimento social, Desenvolvimento Local e Coesão Social: Uma Relação .....                                                                 | 3   |
| 1.2. Participação de cidadãos em políticas orientadas para o Desenvolvimento e para a Coesão Social – Teoria e Prática .....                          | 4   |
| 1.3. Avaliação de Processos Participativos .....                                                                                                      | 7   |
| II – O PROGRAMA REDE SOCIAL, A PARTICIPAÇÃO DE CIDADÃOS E O MUNICÍPIO DE CASCAIS .....                                                                | 14  |
| 2.1. Contextualização do Programa Rede Social como Política Social Ativa .....                                                                        | 14  |
| 2.2. O Programa Rede Social: Enquadramento Legal .....                                                                                                | 15  |
| 2.3. A participação de cidadãos no contexto da Rede Social – o princípio na prática .....                                                             | 18  |
| 2.4. O município de Cascais, o Programa Rede Social e a Participação de Municípios .....                                                              | 20  |
| 2.5. Diagnóstico Social de Cascais e Processos de Participação de Cidadãos Realizados .....                                                           | 23  |
| III - METODOLOGIA .....                                                                                                                               | 25  |
| 3.1. Questões de Investigação e Objetivos .....                                                                                                       | 25  |
| 3.2. Métodos de Pesquisa e Análise .....                                                                                                              | 25  |
| IV - ESTUDO DE CASO: AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DA METODOLOGIA SPIRAL NO ÂMBITO DO DIAGNÓSTICO SOCIAL DE CASCAIS .....                                    | 27  |
| 4.1 Descrição da aplicação da metodologia SPIRAL no âmbito do Diagnóstico Social de Cascais .....                                                     | 27  |
| 4.2 Avaliação dos fatores contextuais inerentes à aplicação da metodologia SPIRAL .....                                                               | 28  |
| 4.3. Análise de fatores relativos aos próprios mecanismos e características da aplicação da metodologia SPIRAL no Diagnóstico Social de Cascais ..... | 29  |
| 4.4. Análise e avaliação dos Resultados Finais do Processo de Participação .....                                                                      | 37  |
| CONCLUSÕES .....                                                                                                                                      | 43  |
| BIBLIOGRAFIA .....                                                                                                                                    | 47  |
| FONTES .....                                                                                                                                          | 52  |
| ANEXOS .....                                                                                                                                          | 53  |

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

CEDRU – Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano

CLAS – Conselho Local de Ação Social

CMC – Câmara Municipal de Cascais

CSF – Comissão Social de Freguesia

CSIF – Comissão Social Interfreguesias

DL – Decreto-Lei

DS – Diagnóstico Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

IDS – Instituto de Desenvolvimento Social

IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos

NEET – *Not in Education, Employment, or Training*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONGs – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

PDS – Plano de Desenvolvimento Social

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

SPIRAL - *Societal Progress Indicators for the Responsibility of All*

## INTRODUÇÃO

A participação de cidadãos em medidas orientadas para o desenvolvimento e para a coesão social tem sido considerada, desde o final do século XX, como um instrumento fundamental para o seu funcionamento em pleno, tendo por base a ideia de que as populações têm um papel essencial na melhoria das suas próprias condições de vida e que a participação é uma ferramenta para a sua capacitação e empoderamento. No entanto, o modo como os cidadãos participam em políticas públicas pode variar consoante os tipos de processos de participação, o contexto onde estes processos têm lugar, a etapa do ciclo político em que os cidadãos são envolvidos e até o grau de importância que os decisores políticos dão aos participantes e aos seus contributos.

O Programa Rede Social, criado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 197/1997, de 18 de novembro, e regulamentado pelo Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de junho, tem como objetivos fundamentais o combate à pobreza e à exclusão social e a promoção da inclusão e coesão sociais, bem como do desenvolvimento social, através de um planeamento integrado e sistemático, criado a partir da articulação da ação de diferentes atores públicos e privados que atuam ao nível municipal. Este Programa tem subjacentes seis princípios fundamentais, que devem estar presentes em todas as ações de cada Rede Social e no funcionamento dos seus organismos e instrumentos. Um destes princípios estruturantes é o princípio da participação, que contempla dois eixos: um que se liga diretamente à ação dos atores sociais e um segundo que se prende com a participação das populações locais, em particular as mais desfavorecidas, destinatárias das políticas produzidas na Rede. Nesta dissertação, estará em análise a participação das populações nas ações da Rede Social: por um lado, a sua importância no âmbito de uma política voltada para o desenvolvimento social num contexto local e, por outro, a complexidade dos processos que põem este eixo em prática.

O Programa Rede Social foi implementado de forma faseada em todo o país, primeiro em 41 concelhos que aderiram ao Programa Piloto, a partir de 1999, e depois gradualmente até 2006, ano em que é alargado a todos os concelhos de Portugal Continental. Um dos concelhos que participou neste programa piloto foi Cascais. Este município tem apostado, por um lado, no desenvolvimento e consolidação da sua Rede Social, e por outro, na participação dos cidadãos em questões públicas. No entanto, a conjugação da participação de munícipes com a Rede Social de Cascais é uma realidade recente: apenas foi possível a esta Rede introduzir com sucesso processos de participação de indivíduos, pela primeira vez, na produção do mais recente Diagnóstico Social, realizado entre 2014 e 2018.

Foram aplicados neste Diagnóstico, ao todo, seis processos de participação de cidadãos. Na sua maioria, foram momentos de recolha de informação junto dos destinatários das respostas da Rede Social, ou de outros munícipes, metodologias usualmente utilizadas na produção de Diagnósticos Sociais. No entanto, houve dois processos que envolveram a colaboração de munícipes na produção de conteúdos originais: a definição das perguntas de partida do Estudo 1 e a aplicação da metodologia SPIRAL, *Social Progress Indicators and Responsabilites for All*, que se traduziu num único estudo, o Lote 4, relativo às perceções dos munícipes sobre bem-estar. Enquanto o contributo direto dos munícipes na definição das perguntas de partida se cinge ao momento do Diagnóstico Social, a participação de munícipes na aplicação da metodologia SPIRAL tem o potencial de influenciar intervenções futuras, pelo que se justifica dar uma maior atenção ao seu desenvolvimento, benefícios e contributos futuros. Além do mais, um processo de participação de cidadãos que os inclui como coprodutores de novos conteúdos aproxima-se do objetivo de empoderamento dos participantes, que processos participativos em políticas para o desenvolvimento procuram alcançar.

A realização de um processo com potencial para contribuir para o desenvolvimento do concelho, na primeira vez em que esta Rede Social pôs em prática processos de participação de cidadãos no âmbito do Diagnóstico Social, levanta a seguinte pergunta de partida: *Podemos considerar que a aplicação da metodologia SPIRAL, no contexto do Diagnóstico Social de Cascais, foi de facto bem-sucedida e efetiva, ou seja, que as pessoas foram realmente ouvidas?* Ligada a esta questão, surge uma segunda: *Os resultados da participação de cidadãos na aplicação da metodologia SPIRAL estão refletidos nos documentos finais que compõem o Diagnóstico Social?* De modo a responder a estas questões, foi realizada uma avaliação à aplicação da metodologia SPIRAL. Esta avaliação baseia-se em vários indicadores de análise de processos de participação de cidadãos em políticas públicas, tendo em consideração os conceitos de desenvolvimento e coesão social, objetivos do Programa Rede Social.

Esta dissertação divide-se em quatro partes: numa primeira, é feito um enquadramento teórico relativo à relação entre desenvolvimento social, desenvolvimento local, coesão social e participação de cidadãos, e uma abordagem teórico-concetual à questão da avaliação de processos participativos; numa segunda, aborda-se o Programa Rede Social, ao nível nacional, quer o seu quadro legal, quer a sua relação com a participação de cidadãos; e depois ao nível do concelho de Cascais, onde se trata da Rede Social de Cascais e a sua relação com o princípio da participação; numa terceira parte é apresentada a metodologia de investigação e numa quarta é feita a avaliação do processo participativo que deu origem ao Lote 4 do Diagnóstico Social de Cascais. No final, apresentam-se conclusões e algumas pistas para o futuro.

## **I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

### **1.1. Desenvolvimento social, Desenvolvimento Local e Coesão Social: Uma Relação**

O conceito de Desenvolvimento tem vindo a ser explorado desde o final da II Guerra Mundial, tendo sofrido diversas mutações desde então (Amaro, 2003). Num primeiro período, entre o final da década de 40 e o início da década de 70, o conceito de desenvolvimento estava fortemente relacionado com as ideias de crescimento económico e de modernização. Segundo Amaro, “o crescimento económico era considerado condição necessária e suficiente para o desenvolvimento” (Amaro, 2003: 46). No início dos anos 70, as crises económico-financeiras que se fizeram sentir globalmente e as suas consequências económicas, sociais, ambientais, demonstraram que os modelos de desenvolvimento impostos aos países subdesenvolvidos não estavam a produzir os efeitos positivos desejados e que os próprios países desenvolvidos deixavam de conseguirem aliar o mero crescimento económico ao desenvolvimento das suas populações, visto que se começaram a verificar nestes países aquilo que Amaro denominou como “sintomas de mal-estar social” (Amaro, 2003: 53), nomeadamente com o aparecimento de novas formas de pobreza e de exclusão social, aliadas “à criação do emprego precário e instável” (*idem*). Este conjunto de fatores conduziu à formulação de novos conceitos relativos ao desenvolvimento, nomeadamente o desenvolvimento local e o desenvolvimento social.

O conceito de desenvolvimento local começa a ser discutido ao nível académico na década de 70, mas só na década de 90 é que ganha relevância na arena institucional, entrando na agenda de organizações com a União Europeia e a Organização das Nações Unidas. Amaro definiu desenvolvimento local como um “processo de satisfação de necessidades e de melhoria das condições de vida de uma comunidade local, a partir essencialmente das suas capacidades, assumindo a comunidade o protagonismo principal nesse processo” (Amaro, 2009: 108).

O conceito de desenvolvimento social surgiu pela primeira vez em 1995, na Cimeira Mundial do Desenvolvimento Humano realizada pela ONU. Amaro definiu desenvolvimento social como “o processo de garantia de condições sociais mínimas, bem como de promoção da dimensão social do bem-estar, por parte dos responsáveis dos vários países e organizações internacionais” (Amaro, 2003: 59). O Instituto de Desenvolvimento Social refere que o desenvolvimento social “dá particular ênfase às necessidades dos indivíduos, das famílias e das suas comunidades, assentando em três princípios básicos: o direito ao emprego, a erradicação da pobreza e a promoção da integração social” (IDS, 2001: 42).

É também na década de 90 que surge, no quadro político-institucional, o conceito de coesão social. Instituições como a OCDE e a União Europeia começam a utilizar este conceito

como um objetivo a ser atingido, sem o definirem em concreto (Jenson, 2011). Em 2005, o Conselho da Europa definiu coesão social como a “capacidade de uma sociedade assegurar o bem-estar a longo-prazo de todos os seus membros, incluindo igual acesso aos recursos disponíveis, o respeito pela dignidade humana tendo em consideração a diversidade, a autonomia pessoal e coletiva e a participação responsável” (Conselho da Europa, 2005: 23). Esta definição engloba o combate à exclusão social e a criação de laços de solidariedade dentro de uma sociedade para que a exclusão possa ser minimizada (Conselho da Europa, 2004 *apud* Jenson, 2011). Para Jenson (2011), o conceito da coesão social do Conselho da Europa incluiu a dimensão da inclusão.

Se olharmos para o conceito de desenvolvimento social e o entendermos como um processo para a garantia de supressão das necessidades e de direitos sociais para todos e, de seguida, olharmos para o conceito de coesão social e o considerarmos a capacidade de uma sociedade de assegurar o bem-estar de todos os seus membros e a sua inclusão social, compreende-se que estes estão relacionados. A coesão social pode ser vista como o “produto final” (Jenson, 2011: 15) do desenvolvimento social e o resultado de “boas políticas para o desenvolvimento social” (*idem*).

Se olharmos para uma política de âmbito local voltada para o desenvolvimento social e para a coesão social, como é o caso do Programa Rede Social, faz sentido incluirmos a perspetiva do desenvolvimento local nesta relação e colocarmos a comunidade e os recursos endógenos no centro das ações programadas, algo que será explorado adiante.

## **1.2. Participação de cidadãos em políticas orientadas para o Desenvolvimento e para a Coesão Social – Teoria e Prática**

Como foi referido anteriormente, a perspetiva de Desenvolvimento Local considera as comunidades locais atores centrais dos processos de desenvolvimento. Nesse sentido, o desenvolvimento local implica obrigatoriamente o recurso a “metodologias participativas e de *empowerment* da comunidade local, quer ao nível individual como coletivo” (Amaro, 2009: 111), bem como a uma “lógica de trabalho em parceria, com a articulação dos vários atores” (*idem*). Assim, ao conceito de desenvolvimento local está associada a criação de dinâmicas de participação das comunidades que conduzam à aprendizagem e ao exercício de uma “cidadania mais consciente” (Atouguia, 2010: 49), com o objetivo de que a mudança ocorra a partir do envolvimento dos vários atores presentes no mesmo território, incluindo as populações (Ramos, 2008; Atouguia, 2010).

Foi na década de 70 que os discursos de instituições internacionais começaram a sublinhar a necessidade de inclusão de metodologias participativas em projetos para o desenvolvimento, focadas no conhecimento das comunidades locais. A participação das populações neste contexto chega a ser apontada como uma necessidade básica e um direito dos indivíduos (Brock *et.al*, 2001; Hikey e Mohan, 2004). Eram defendidos a autodeterminação e o autogoverno das comunidades, numa perspetiva de *empowerment* e capacitação, e uma desprofissionalização dos especialistas, para dar espaço à utilização das competências da população (Bliss e Neumann: 2008).

No entanto, verificou-se que este discurso de desprofissionalização e de total autonomia das populações locais não ocorria de facto, tornando-se a literatura cada vez mais crítica dos discursos de participação em processos para o desenvolvimento. A partir da década de 80, e à medida que instituições financeiras internacionais começam a incorporar metodologias participativas nos seus programas para o desenvolvimento, surge a crítica de que a participação se estava a tornar numa ferramenta de trabalho meramente técnica, utilizada como meio para garantir uma maior eficácia e eficiência dos projetos (Brock *et.al*, 2001; Bliss e Neumann, 2008) e perdendo a sua força como instrumento político e meio para o empoderamento (Hickey e Mohan, 2004). Ainda nessa década, certos relatórios já apontavam que era dada informação insuficiente aos participantes destes projetos, enfraquecendo os seus contributos (Bliss e Newmann, 2008). Uma última crítica que surge nos anos 80, e que vem sendo reforçada até aos dias de hoje, é que o envolvimento dos participantes é, muitas vezes, constringido por estruturas de participação pré-definidas (Brock *et.al*, 2001; Bliss e Newmann, 2008).

Esta questão de a participação das comunidades locais ser constringida por estruturas já existentes foi particularmente sublinhada na década de 90, em que se verificou um aumento da produção de informação sobre a pobreza, com recurso a processos de consulta às populações (Brock *et.al*, 2001). Estes processos suscitaram críticas relativas à falta de clareza entre o que era consulta e participação de facto (Brock *et.al*, 2001).

Bliss e Newmann (2008) acrescentaram que os processos participativos deixam muitas vezes de fora da participação vários grupos mais vulneráveis da população, ao considerarem as “comunidades locais” como um grupo homogéneo e indiferenciado, e conduzem muitas vezes à simplificação e distorção do conhecimento local por parte de especialistas. Reconheceram ainda o problema da falta de tempo para pôr estes processos em prática, resultado da necessidade de coincidir a participação com procedimentos burocráticos institucionalizados. Esta falta de tempo leva a que os processos sejam “conduzidos mecanicamente” (Bliss e Newmann, 2008: 29) e se foquem nos resultados obtidos e não na qualidade do processo em si.

Face a estas inúmeras críticas, têm surgido novas formas de se olhar para a participação das populações no contexto do desenvolvimento. Bliss e Newmann (2008) defendem que uma recolha de dados, ou seja, um processo de consulta, só pode ser considerada um processo participativo se estes dados forem trabalhados, implementados e avaliados com o envolvimento dos próprios participantes, ou seja, se a participação ocorrer em todas as fases do processo. Hickey e Mohan (2004) defendem que a participação tem de ser vista como um direito inerente à cidadania e que tem de estar presente a vários níveis, não apenas em projetos de âmbito local. A participação de cidadãos tem de ser enquadrada numa estrutura em que exista um Estado com capacidade de resposta aos pedidos dos seus cidadãos, uma sociedade civil forte e relações entre ambos.

A participação de cidadãos, logo inerente ao conceito de cidadania, também é uma dimensão fundamental no conceito de Coesão Social desenvolvido pelo Conselho da Europa. A Coesão Social é composta por quatro dimensões de bem-estar humano: equidade no acesso a direitos; dignidade e reconhecimento, autonomia e desenvolvimento pessoal, familiar e ocupacional; e a participação e envolvimento em pleno na vida em sociedade (Conselho da Europa: 2005). Esta última dimensão é essencial pois sem ela “não existiria nenhuma influência individual ou coletiva nas escolhas sociais feitas e a sociedade perderia o seu dinamismo e capacidade de renovação” (Conselho da Europa, 2005: 49). Defende-se que é possível assegurar estas quatro dimensões de bem-estar através da ideia de responsabilidade partilhada entre todos, incluindo os cidadãos, e que os direitos humanos universais garantem que estes podem “escolher os seus representantes” (Conselho da Europa, 2005: 51) e “influenciá-los ativamente em relação às escolhas coletivas” (*idem*). Por isso mesmo, partilham “os mesmo direitos políticos, de comunicação e de participação” (*idem*).

No entanto, esta questão de que cidadãos portadores de direitos têm acesso a espaços de participação conduz à realidade de que grupos em situação de exclusão social – que não “têm poder social para exercerem os seus direitos políticos” (Guerra, 2006: 97) - têm dificuldades em interferirem na vida pública devido, por exemplo, à sua resignação face à situação em que vivem ou ao seu sentimento de incapacidade para se envolverem (Ramos, 2008). Mesmo quando existem instrumentos que institucionalizam a participação, estes grupos são muitas vezes excluídos (Cornwall e Coelho, 2006). Esta situação levanta um problema na relação entre desenvolvimento e participação: a valorização da participação de grupos sociais excluídos nos discursos e documentos é inversamente proporcional à sua participação efetiva (Guerra, 2006), levando a que participação de indivíduos em políticas públicas reproduza desigualdades sociais, ao invés de as corrigir (Jørgens, 2019).

### **1.3. Avaliação de Processos Participativos**

De modo a evitarmos os erros do passado, é necessário olharmos para o modo como a participação em políticas para o desenvolvimento é posta em prática atualmente para podermos evoluir no futuro. A questão que se coloca é que indicadores devem ser utilizados para se elaborar a avaliação de um processo de participação de cidadãos numa política pública.

Em primeiro lugar, a literatura defende que é necessária uma clara definição de *participação* para que esta seja capaz de surtir efeitos positivos em prol do desenvolvimento (Hickey e Mohan, 2004). Esta definição é também essencial na avaliação de um processo de participação de cidadãos (Fonseca, 2003; Monteiro, 2008).

Um segundo elemento a ter em consideração na avaliação de processos de participação é a etapa do ciclo das políticas públicas em que o processo participativo se desenrola, algo que pode estar relacionado com o maior ou menor poder que é dado aos participantes nos processos de tomada de decisão (Fonseca, 2003; Falanga, 2018). É defendida também a importância de se olhar para o contexto onde o processo participativo tem lugar (Monteiro, 2008; Pires *et.al*, 2011; Bryson *et.al*, 2012; Falanga, 2018), de forma a compreender se este se adequa a esse contexto e até se é necessário ser posto em prática (Bryson *et.al*, 2012). Uma avaliação de processos de participação de cidadãos implica também olhar para os procedimentos e mecanismos do processo, ou seja, para as suas características (Fonseca, 2003; Monteiro, 2008; Pires *et.al*, 2011; Bryson *et.al*, 2012; Falanga, 2018). Dentro desta dimensão, a questão de “quem participa?” é também crucial (Brock *et.al*, 2001; Guerra, 2006; Pires *et.al*, 2011; Bryson *et.al*, 2012; Falanga, 2018).

Por fim, a avaliação de um processo de participação das populações pressupõe uma análise dos seus efeitos e resultados (Pires *et.al*, 2011; Bryson *et.al*, 2012; Falanga, 2018), de forma a entender se o processo participativo gerou ou não benefícios para todos os atores e para a formulação de políticas públicas.

#### **1.3.1. Diferentes Graus de Participação de Cidadãos**

Existe na literatura um debate relativo ao que, de facto, se pode considerar *participação* de cidadãos em políticas públicas. Existem autores que defendem que há participação a partir do momento em que os cidadãos passam a comunicar bilateralmente com as instâncias de tomada de decisão - por exemplo, em processos de consulta - e outros que defendem que “uma verdadeira participação implica um grau elevado de *empowerment* do público e de influência direta nos processos de decisão” (Monteiro, 2008: 89).

Fonseca (2003) distingue processos de consulta de processos de participação ativa de cidadãos, englobando-os no conceito de “envolvimento” de cidadãos em políticas públicas. Para esta autora, a participação ativa do público implica “um planeamento conjunto, a delegação democrática de poder e a liderança partilhada” (Fonseca, 2003: 319). Por sua vez, num processo de consulta, “os cidadãos fornecem *feedback* relativo a um determinado tema, podendo influenciar uma decisão que ainda não foi tomada” (Fonseca, 2003: 320) mantendo o governo a inteira responsabilidade pelas decisões a tomar. Brock *et.al* (2001) também sugerem a necessidade de se distinguir entre processos de consulta e de participação, considerando que, nos processos de consulta a pessoas em situação de pobreza, o seu envolvimento é enquadrado por estruturas desenhadas por atores mais poderosos e sublinhando o perigo dos seus contributos acabarem por não se refletir nas políticas produzidas.

Monteiro (2008) apresenta a participação de cidadãos em políticas públicas como um conceito com diferentes graus: grau de consulta, de envolvimento, de colaboração e de *empowerment*. Num processo de consulta, o objetivo é “obter uma posição pública sobre a análise, as alternativas e/ou decisões” (Monteiro, 2008: 89); num processo de envolvimento, existe um “trabalho diretamente com os públicos, através de processos que assegurem a audição e a consideração das suas preocupações e aspirações” (*idem*); num processo de colaboração, observa-se uma “parceria com os públicos em todos os aspetos da decisão, incluindo o desenvolvimento de alternativas e a identificação de soluções preferenciais” (*idem*) e num processo de *empowerment*, os processos de decisão final são colocados nas mãos do público.

Nesta dissertação seguiremos a perspetiva de Alcides Monteiro (2008), já que o seu objeto de estudo é o Programa Rede Social. No entanto, visto que a perspetiva de desenvolvimento local implica na sua abordagem o recurso a “metodologias participativas e de *empowerment* da comunidade local” (Amaro, 2009: 111) e pressupõe-se que esta participação conduza à capacitação dos participantes, o ideal seria observar-se a aplicação de metodologias de participação com um maior grau de controlo do processo pelos participantes, em políticas de âmbito local para o desenvolvimento.

### **1.3.2. Etapas do Ciclo Político das Políticas Públicas**

O modelo das etapas do ciclo político vê as políticas públicas como “resultado de um processo que se desenvolve sequencialmente por etapas, num ciclo político que se repete” (Rodrigues, 2017: 5). Diversos autores aplicam este método nas suas análises, sendo que a denominação das etapas em si varia consoante as diferentes perspetivas. No entanto, segundo Rodrigues (2017), existem etapas que são comuns na maioria das análises: a definição do problema e o

seu agendamento, a formulação de políticas e a sua legitimação, a implementação dessas mesmas políticas e a avaliação e mudança.

A etapa da definição do problema e agendamento diz respeito à inclusão de um problema na agenda política e “ao reconhecimento desse problema como problema político” (Rodrigues, 2017: 7), a ser resolvido através da intervenção pública. A segunda etapa, a formulação de políticas e a legitimação da decisão, trata-se do “desenho dos programas de ação, de definição de objetivos e estratégias para os alcançar” (Rodrigues, 2017: 10). A terceira etapa, a implementação das políticas, é a concretização da medida de política. Por fim, a etapa da avaliação e mudança tem que ver com “os processos de acompanhamento e avaliação” (Rodrigues, 2017: 7) das políticas públicas, com a aferição dos seus resultados e impactos e com as alterações de objetivos e de meios políticos necessários, dando início a um novo ciclo político (Rodrigues, 2017).

Fonseca (2003) refere que os mecanismos de envolvimento de cidadãos, principalmente os processos de consulta, têm contribuído cada vez mais para a definição da agenda pública. No entanto, também sublinha que a utilização destes mecanismos logo na primeira etapa do ciclo político aumenta a legitimidade das decisões políticas, mas, ao mesmo tempo, mantém os cidadãos afastados da decisão final (Fonseca, 2003: 334).

### **1.3.3. Fatores contextuais que influenciam Processos Participativos**

O contexto em que os processos participativos têm lugar pode “influenciar o impacto das deliberações” (Monteiro, 2008: 90), até porque pode ditar se estes mecanismos são ou não o melhor recurso a utilizar (Bryson *et.al*, 2012). São vários os autores que apontam a importância de uma vontade efetiva por parte dos atores governamentais em apostar na participação de cidadãos, para que estes processos sejam bem-sucedidos (Fonseca, 2003; Cornwall e Coelho, 2006; Monteiro, 2008; Rigon, 2014). No entanto, é defendido que esta vontade política tem de ser conjugada com a existência de uma sociedade civil forte, interessada e mobilizada, capaz de se fazer ouvir nos espaços de participação criados (Irvin e Stansbury, 2004; Dias, 2006).

A literatura sublinha ainda a fragilidade dos processos de participação que dependem exclusivamente da vontade política, sem qualquer enquadramento legal nem obrigação formal para a sua realização (Dias e Allegretti, 2009; Rigon, 2014). Fonseca (2003) refere, que para envolver os cidadãos nas políticas públicas, é necessária a existência de um enquadramento legal, de políticas governamentais e de instituições formalizadas para o efeito. No entanto, esta mesma autora também sublinha que procedimentos demasiado formalizados podem resultar em

processos realizados apenas para seguir as normas, não estando os decisores políticos realmente interessados em utilizar os contributos dos participantes (Fonseca, 2003).

Em suma, num contexto ideal para o sucesso de processos de participação de cidadãos, observar-se-ia a conjugação destes três fatores: 1) a existência de uma vontade política de pôr em prática e de se comprometer com os processos de participação de cidadãos, 2) de uma sociedade civil forte e interessada em participar 3) e de um enquadramento legal, políticas e instituições capazes de assegurarem a sua prática.

Porém, em contextos reais pode não se verificar a conjugação destas três condições. Nesses casos, a literatura já provou que um bom processo de participação de cidadãos pode fazer face a contextos adversos ao seu sucesso (Monteiro, 2008).

#### **1.3.4. Características Ideais dos Processos Participativos**

Os cidadãos participam em processos participativos quando têm interesse no assunto em questão (Irvin e Stansbury, 2004; Monteiro, 2008), mas também quando os mecanismos dos processos participativos são “credíveis” (Niiranen, 1999 *cit in* Fonseca, 2003: 336). Que características podem credibilizar um processo de participação?

Falanga (2018) propõe como critérios de análise das características dos processos participativos três grupos de indicadores: o método de inclusão dos participantes, o processo em si e a equipa de avaliação. Visto que esta dissertação é a avaliação de um processo de participação, foquemo-nos na inclusão de participantes e nas características do processo.

Um processo de participação que pretende ser bem sucedido necessita de incluir todas as partes interessadas e relacionadas com o assunto em questão, nomeadamente grupos sociais mais vulneráveis (Cornwall e Coelho, 2006; Gaventa, 2006; Bryson *et.al*, 2012), e de garantir que os participantes representam legitimamente a sociedade civil (Brock *et.al*, 2001; Cornwall e Coelho, 2006; Gaventa, 2006; Guerra, 2006; Falanga, 2018). É relevante saber também quais os interesses e os objetivos dos participantes (Guerra, 2006), para verificar se os resultados gerados foram ao encontro desses objetivos (Bryson *et.al*, 2012). Outro critério relacionado com o modo de inclusão dos participantes prende-se com a dimensão dos grupos de participação (Falanga, 2018), dado que, em grupos compostos por um menor número de pessoas, é mais fácil garantir que todos dão o seu contributo (Bryson *et.al*, 2012; Fitzgerald *et.al*, 2016).

Analisar as características do processo é olhar, em primeiro lugar, para o tipo de mecanismos utilizados em concreto (Falanga, 2018), que têm de ser adequados aos propósitos e aos objetivos do processo participativo (Fonseca, 2003; Bryson *et.al*, 2012). É necessário também analisar a equipa que lidera e conduz o processo de participação. Bryson *et.al* (2012)

sublinham que uma liderança efetiva de um processo de participação de cidadãos deve ser composta por três tipos de atores: os patrocinadores, os *defensores* e os facilitadores<sup>1</sup>. Os patrocinadores são atores com autoridade formal, que legitimam o processo de participação. São os atores governamentais que têm poder para definir políticas, providenciar recursos, dar visibilidade aos processos de participação e incluir os seus resultados no desenho de políticas públicas. Ou seja, são os patrocinadores que garantem que os processos participativos de facto acontecem e que respondem por eles (Bryson *et.al*, 2012: 28). Os *defensores* são os responsáveis pela gestão diária do processo de participação. Têm uma autoridade informal, baseada nas competências adquiridas ao longo do seu tempo de serviço e nas relações de confiança que vão criando (Bryson *et.al*, 2012). Por fim, os facilitadores têm como função garantir a produtividade do trabalho do grupo e que todos têm oportunidade de dar o seu contributo. Os facilitadores têm de se manter neutrais em relação às opiniões de cada participante (Bryson *et.al*, 2012; Fitzgerald *et.al*, 2016). Um facilitador tem de ter conhecimento relativo a diferentes tipos de comportamento e ferramentas que auxiliem a resolução de conflitos e assegurem tomadas de decisões no grupo (Bryson *et.al*, 2012). Tem também de ser credível aos olhos de todos os participantes (Irwin e Stansbury, 2004).

Estes três tipos diferenciados de atores, com funções específicas, conduzem-nos a um outro aspeto a ter em conta na avaliação de processos participativos: a formação dos profissionais, dotando-os das capacidades necessárias para a prática de processos de participação (Cornwall e Coelho, 2006; Rigon, 2014).

Os processos participativos, para poderem acrescentar algo novo às políticas públicas, têm de ser capazes de dotar os participantes do conhecimento necessário para que estes adquiram competências e se sintam confiantes na sua participação (Cornwall e Coelho, 2006). Por isso, deve-se apostar na divulgação de informação e na capacitação dos participantes (Fonseca, 2003; Cornwall e Coelho, 2006; Guerra, 2006; Falanga, 2018), de forma a que os resultados vão ao encontro dos seus contributos (Rigon, 2014).

A literatura sublinha ainda que “processos participativos precisam de paciência, muito esforço e trabalho” (Bliss e Neumann, 2008: 29), pelo que o tempo investido nos processos, de modo a que os indivíduos possam dar contributos de maior qualidade, é também um indicador do seu sucesso (Fonseca, 2003; Rigon, 2014; Fitzgerald *et.al*, 2016). Um processo de participação de cidadãos, que necessita de vários tipos de atores com capacidades específicas, de apostar na capacitação tanto dos profissionais como dos participantes e de tempo o suficiente

---

<sup>1</sup> Traduzidos do original em inglês: “sponsors”, “champions” e “facilitators” (Bryson *et al*, 2012: 28).

para surtir resultados positivos, requer a existência dos recursos adequados para ser posto em prática (Fonseca, 2003; Bryson et.al, 2012).

Por fim, um processo participativo para ser considerado efetivo e bem sucedido tem de garantir que o governo responde pela participação dos cidadãos e que incorpora os seus contributos na política pública em questão. Características como a transparência do processo, controlo dos participantes sobre o processo e funcionários comprometidos podem influenciar a efetividade do processo de participação, pois os governantes sentem uma maior responsabilidade em atuarem de acordo com os resultados gerados (Fonseca, 2003; Cornwall e Coelho, 2006; Monteiro, 2008; Rigon, 2014; Fitzgerald *et.al*, 2016).

### **1.3.5. Objetivos, Resultados e Benefícios gerados pelos Processos Participativos**

A participação é “variável dependente dos resultados concretos que é capaz de produzir” (Dias e Allegretti, 2009: 60) pois são estes que revelam se os objetivos do processo participativo foram cumpridos e se o processo participativo foi capaz de produzir benefícios. Como tal, é necessário relacionar esses resultados com os objetivos iniciais do processo de participação (Bryson *et.al*, 2012; Falanga, 2018).

Em relação a resultados positivos observados, a literatura é bastante vasta no que toca a possíveis benefícios gerados por processos de participação. Monteiro (2008) divide-os em “benefícios procedimentais”, que remetem para o aumento da eficácia e da qualidade das decisões públicas, e em benefícios criadores de capital social<sup>2</sup>. Este autor sublinha que o capital social pode ser um fator gerador de desenvolvimento de uma sociedade, “influenciando a sua capacidade para crescer” (*idem*) e “para atingir padrões elevados de qualidade de vida” (*idem*). Como tal, no âmbito de uma política voltada para o desenvolvimento e para a coesão social, é importante verificar se foram produzidos benefícios deste tipo, no final de um processo de participação.

Dentro da categoria dos benefícios procedimentais, a literatura refere que processos participativos podem conduzir ao aumento da eficiência e a eficácia dos serviços prestados (Fonseca, 2003), à tomada de decisões orientadas para as preferências do público (Irwin e Stanburry, 2004; Monteiro, 2008; Rigon, 2014), através da incorporação de informação trazida pelos participantes (Fonseca, 2003; Monteiro, 2008); podem facilitar a identificação de prioridades quando os recursos disponíveis são escassos (Rigon, 2014), contribuir para uma

---

<sup>2</sup> Monteiro adota o conceito de “capital social” de Robert Putnam (1993) e descreve-o como “o quadro de conexões entre indivíduos (redes sociais) e as normas de reciprocidade e sentimentos de generalizada confiança que delas emergem” (Monteiro, 2008: 88).

melhoria da governação, dado a maior consciência do público relativamente às políticas (Fonseca, 2003) e aumentar a legitimidade da ação governativa (Fonseca, 2003; Falanga, 2018). Dentro da categoria dos benefícios geradores de capital social, a literatura tem demonstrado que processos participativos podem minimizar conflitos entre as diferentes partes envolvidas (Monteiro, 2008; Rigon, 2014), dar visibilidade e contribuir para a superação de estigmas sociais (Falanga, 2018), abrir novos espaços que deem voz a atores tradicionalmente excluídos (Brock *et.al*, 2001), aumentar o conhecimento das populações, contribuindo para o seu empoderamento (Guerra, 2006; Monteiro, 2008; Bryson *et.al*, 2012) e a confiança entre as populações e entre estas e as instituições governativas (Fonseca, 2003; Monteiro, 2008; Falanga, 2018).

Bryson *et.al* (2012) demonstraram que os resultados benéficos dos processos de participação podem ser olhados a partir de diferentes prismas: observam-se resultados aos níveis individual, do grupo de participação e comunitário; resultados relativos ao próprio processo, aos conteúdos do processo ou dependentes das perceções de sucesso de cada participante e ainda resultados imediatos, no médio e no longo prazo. Ou seja, o mesmo processo participativo pode não beneficiar todos os atores da mesma forma nem ao mesmo tempo.

## II – O PROGRAMA REDE SOCIAL, A PARTICIPAÇÃO DE CIDADÃOS E O MUNICÍPIO DE CASCAIS

### 2.1. Contextualização do Programa Rede Social como Política Social Ativa

O Programa Rede Social é criado no final da década de 90, num período em que se assistiu a uma mudança no paradigma das políticas sociais. Estas começam a perder o seu carácter assistencialista e afirmam-se como potenciadoras da inclusão social. Surgem as chamadas “políticas sociais ativas” (Castro e Gonçalves, 2002), que procuravam relacionar “a prestação de serviços económica, social e ecologicamente relevantes” (Capucha *et.al*, 2007: 92) com a “integração social de [...] grupos sociais que, sem essas medidas, não poderiam aceder a um emprego, adquirir competências para a empregabilidade e participar ativamente no desenvolvimento social” (*idem*). Ou seja, pretendiam incluir os próprios destinatários, dando-lhes ferramentas para saírem das situações de pobreza e de exclusão social.

O Programa Rede Social insere-se neste conceito e surgiu no final de uma década marcada pela criação de medidas como o Programa Especial de Realojamento, em 1993, e o Rendimento Mínimo Garantido, em 1996, que comprovaram o sucesso de políticas de âmbito territorial, envolvendo as comunidades e os destinatários nas suas ações (Capucha *et.al*, 2007; Ramos, 2008), e demonstraram a importância do contexto local em situações de exclusão social (Castro e Gonçalves, 2002; Capucha *et.al*, 2007). A Rede Social é lançada em 1997 com o intuito de institucionalizar o trabalho em parceria ao nível local que tinha vindo a ser realizado no âmbito destas e de outras medidas de intervenção social, tendo como finalidade “combater a pobreza e a exclusão social, numa perspetiva de promoção do desenvolvimento social.” (IDS, 2001: 13).

Sendo uma política que promove o trabalho em parceria entre organizações ao nível local, ou seja, a criação de redes locais, ficou claro que o Programa pretendia contribuir também para o desenvolvimento local. Castro (2009) refere que, no *Programa para a Implementação dos Projetos Piloto no âmbito da Rede Social*, publicado pelo Instituto do Desenvolvimento Social em 1999, está presente a ideia de que era necessário “articular o desenvolvimento social com o desenvolvimento local” (Castro, 2009: 16) e “que a intervenção social [...] seja pensada na perspetiva do desenvolvimento local e como componente importante deste, no sentido de tornar os territórios mais inclusivos e combater as situações de exclusão individuais ou de grupos.” (Castro, 2009: 17). Para além da articulação entre os dois conceitos, o IDS “pressupõe a indução do desenvolvimento local a favor do desenvolvimento social, isto é, a perspetiva de que o desenvolvimento local tem de contemplar os cidadãos mais desfavorecidos” (*idem*).

Em suma, o Programa Rede Social apela a uma participação alargada de todos os grupos das comunidades locais, um dos princípios do conceito de desenvolvimento local, como já vimos anteriormente. Monteiro (2008) defendeu que o Programa Rede Social pode ser considerado “uma iniciativa inovadora [...] ao apostar em metodologias participativas que possibilitem a evolução de práticas de parceria e de participação” (Monteiro, 2008: 93) utilizando-as “como plataforma para novos modelos de planificação e intervenção em prol do desenvolvimento local” (*idem*). Ou seja, o Programa pressupõe a existência iniciativas de participação alargada de forma a se atingirem os seus objetivos centrais.

## **2.2. O Programa Rede Social: Enquadramento Legal**

O Programa Rede Social foi criado pela RCM nº 197/1997, de 18 de novembro. Em 2006, foi publicado o Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de junho, que regulamenta o Programa e tem estipulado os seus princípios, finalidades e objetivos, bem como a constituição, funcionamento e competências dos seus órgãos.

A referida Resolução reconheceu publicamente a existência de redes de solidariedade locais “que a política social não poderá descurar” (RCM nº 197/1997), e definiu rede social como “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 articulem 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” (*idem*), que devia ser criada através da “adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar” (*idem*).

Esta adesão ao Programa foi impulsionada pelo Instituto de Desenvolvimento Social, pertencente ao Instituto da Segurança Social através, numa primeira fase, de um programa-piloto que abrangeu 41 concelhos em todo o país. Após o sucesso desse programa-piloto, foi criado o Programa de Apoio à Implementação da Rede Social, regulamentado pelo Despacho-Normativo nº 8/2002, que garantia apoio técnico e financeiro a Redes Sociais em construção. Finalizado este processo, e tendo sido criadas Redes Sociais em todo o território de Portugal Continental, foi publicado o Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de junho, que até à data se mantém inalterado.

Cada Rede Social funciona através de “plataformas de planeamento e coordenação da intervenção social” (IDS, 2001: 12) existentes ao nível das freguesias – as Comissões Sociais de Freguesia ou Comissões Sociais Interfreguesias (CSF/CSIF) – e ao nível municipal – os Conselhos Locais de Ação Social (CLAS). O DL nº 115/2006 prevê que integrem as CSF o

presidente da junta de freguesia, os serviços públicos presentes na freguesia<sup>3</sup>, entidades sem fins lucrativos com atuação na freguesia<sup>4</sup>, “grupos comunitários organizados representativos de grupos da população” e ainda “quaisquer pessoas dispostas a contribuir de modo relevante para o desenvolvimento social local” (artigo 15º, DL 115/2006). Por sua vez, fazem parte dos CLAS o Presidente da Câmara Municipal ou o responsável máximo da entidade que preside ao CLAS no caso de não ser a Câmara Municipal, entidades públicas da administração central presentes no concelho, “instituições que desenvolvam respostas sociais, mediante a celebração de acordos de cooperação com organismos públicos”, outras entidades sem fins lucrativos presentes no concelho, os presidentes das juntas de freguesia, os conselheiros locais para a igualdade de género, “entidades com fins lucrativos e pessoas dispostas a contribuir de modo relevante para o desenvolvimento social local” (artigo 21º, DL 115/2006). Tanto as CSF como os CLAS funcionam em plenário, composto por representantes de cada membro da Rede Social, e sempre que necessário podem ser criados grupos de trabalho (artigos 19º e 25º, DL 115/2006). Os trabalhos do CLAS são geridos por um Núcleo Executivo (artigo 28º, DL 115/2006).

Ao nível supramunicipal, o Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de junho, criou as plataformas supraconcelhias, que correspondem às 28 regiões NUT III.

### **2.2.1. Objetivos do Programa**

O decreto-lei nº 115/2006, de 14 de junho, definiu como objetivos fulcrais da Rede Social: "combater a pobreza e a exclusão social e promover a inclusão e coesão sociais; promover o desenvolvimento social integrado; promover um planeamento integrado e sistemático, potenciando sinergias, competências e recursos; contribuir para a concretização, acompanhamento e avaliação dos objetivos do Plano Nacional de Ação para a Inclusão; integrar os objetivos da promoção da igualdade de género, constantes do Plano Nacional para a Igualdade, nos instrumentos de planeamento; garantir uma maior eficácia e uma melhor cobertura e organização do conjunto de respostas e equipamentos sociais ao nível local; e criar canais regulares de comunicação e informação entre os parceiros e a população em geral” (artigo 3º, alíneas a) a g)).

---

<sup>3</sup> “nas áreas do emprego, segurança social, educação, saúde, justiça, administração interna, obras públicas e ambiente” (DL 115/2006, de 14 de junho, artigo 15º, alínea b) e artigo 21º, alínea b)

<sup>4</sup> “associações empresariais, associações sindicais, instituições particulares de solidariedade social ou equiparadas, organizações não governamentais, associações de desenvolvimento local, associações humanitárias, associações culturais e recreativas e outras instituições do sector cooperativo e social” (DL 115/2006, de 14 de junho, artigo 15º, alínea c e artigo 21º, ponto 2, alínea a)

O combate à pobreza e à exclusão social, numa perspetiva de promoção do desenvolvimento social, é a finalidade que esteve na génese do Programa, estando já presente na RCM nº 197/1997. Os objetivos relativos à metodologia de planeamento integrado, sistemático e participado e de garantia da qualidade das respostas sociais foram integrados na legislação apenas em 2006. É ainda de sublinhar a importância dada à comunicação dentro e fora da Rede, nomeadamente com as populações, mostrando que é objetivo da legislação manter as Redes Sociais abertas à comunidade.

### **2.2.2. O Princípio da Participação**

O Decreto-Lei nº 115/2006, de 14.06, define seis princípios base que devem ser observados nas ações da Rede Social: os princípios da subsidiariedade, da integração, da articulação, da participação, da inovação e da igualdade de género (artigo 4º). Nesta dissertação, focada na participação de cidadãos em políticas públicas, será dado destaque ao princípio da participação.

A RCM nº 197/1997 deu, desde logo, relevância à participação das populações, referindo na alínea b) do ponto 25 que “as atuações desenvolvidas no âmbito da rede orientam-se [pela] [...] participação das pessoas e grupos abrangidos e das populações em que se inserem” e, na alínea c), pelo “fomento e facilitação, nessas mesmas pessoas e grupos, do espírito e da prática da iniciativa”. A alínea e) refere a importância da “informação e transparência tão completas quanto possível”, condições facilitadoras da comunicação e participação.

No guia orientador do Programa produzido pelo Instituto de Desenvolvimento Social em 2001 fica assente que processos participados, tanto por atores locais, como pelas populações, contribuem para se atingir os objetivos do programa de forma mais efetiva. O documento refere ainda que “o princípio [da participação] pressupõe: a tomada de consciência das entidades e das populações locais dos problemas que originam a pobreza e a exclusão social, a mobilização dos atores e das populações locais em torno de ações concretas que visem a solução dos problemas existentes e ainda o apoio à organização e mobilização das pessoas que vivem em situação de exclusão para que participem na resolução dos problemas” (IDS: 2001: 16-17) e sublinha a importância da ação das associações para a participação das populações em processos de desenvolvimento.

As indicações deste documento orientador relativas à participação foram vertidas no artigo 8º do decreto-lei nº 115/2006, de 14 de junho, relativo ao princípio da participação que estipula que “no quadro da rede social, a participação deve abranger os atores sociais e as populações, em particular as mais desfavorecidas, e estender-se a todas as ações desenvolvidas”. Em todo o diploma, a participação é referida apenas neste artigo, de uma forma

vaga e pouco concreta, o que deixa espaço para diferentes interpretações do que possa ser realmente a participação, principalmente das populações, no âmbito desta política pública.

### **2.2.3. Planeamento Integrado e Participado e o Diagnóstico Social como definição de problema(s)**

Como foi referido acima, um dos objetivos do Programa é a promoção de um “planeamento sistemático e integrado” que potencie “sinergias, competências e recursos” (artigo 3º, DL 115/2006). O artigo 34º refere que “o planeamento integrado de intervenção no âmbito da rede social” é realizado através da produção de três instrumentos distintos - do Diagnóstico social, do Plano de Desenvolvimento Social e dos Planos de Ação anuais –, bem como através do sistema de informação, existente aos níveis nacional e local.

O Diagnóstico Social é descrito como “um instrumento dinâmico sujeito a atualização periódica, resultante da participação dos diferentes parceiros, que permite o conhecimento e a compreensão da realidade social através da identificação das necessidades, da deteção dos problemas prioritários e respetiva causalidade, bem como dos recursos, potencialidades e constrangimentos locais.” (artigo 35º, DL 115/2006). Ou seja, é através da produção do Diagnóstico Social que se definem as necessidades e as prioridades da ação política a realizar-se no âmbito da Rede Social e, por isso, podemos afirmar que a realização deste instrumento pode corresponder à primeira etapa do ciclo político da Rede. O Diagnóstico Social, tal como os outros instrumentos, não está presente na RCM nº 197/1997, de 18 de novembro, mas é mencionado no documento orientador do Instituto de Desenvolvimento Social, de 2001. Este refere que o diagnóstico deve ser participado, mas restringe a participação apenas aos parceiros, algo que fica posteriormente estipulado na legislação de 2006.

### **2.3. A participação de cidadãos no contexto da Rede Social – o princípio na prática**

Em 2001, o Instituto de Desenvolvimento Social esperava que um dos impactos positivos da Rede Social fosse “o incremento significativo da mobilização e participação dos destinatários dos programas [...], numa lógica de *empowerment*” (IDS, 2001: 32) e são vários os autores que têm vindo a defender o potencial do Programa como instrumento para o empoderamento dos seus destinatários, bem como para o aprofundamento da participação de cidadãos, da cidadania e da democracia (Monteiro, 2008; Castro, 2009; Vasconcelos, 2011). No entanto, segundo Monteiro (2008), o que se tem verificado, na prática, é que a Rede Social tem vindo a favorecer a participação dos atores coletivos “em detrimento das redes informais [...] e da participação individual” (Monteiro, 2008: 90).

Em 2005, a avaliação nacional ao Programa realizada pelo Centro de Estudos Territoriais do ISCTE-IUL apontou que, de todos os CLAS formados até à data, faziam parte 484 movimentos associativos representantes de grupos sociais específicos e participavam apenas 69 pessoas a título individual (Monteiro, 2008). Foram ainda apresentadas duas opiniões divergentes nessa avaliação: por um lado, há quem defenda que “a representação alargada da população já é assegurada através da participação de movimentos associativos cívicos e pelos técnicos das instituições locais [...] aliada à promoção de formas de consulta direta à população” (Monteiro, 2008: 91); por outro, ainda é débil a representação das populações nas Redes Sociais, devido “à pouca apetência e preparação para a participação cívica” e à “dificuldade em discernir formas que possam conduzir a envolver mais a participação” (*idem*).

Monteiro (2008) referiu que as Redes Sociais não estimulam a participação de cidadãos que estejam fora das instituições. Defendeu também que existem obstáculos à participação de grupos populacionais tradicionalmente excluídos (Monteiro, 2008).

Atouguia (2010), na sua dissertação sobre os Diagnósticos Sociais produzidos até à data na área da Grande Lisboa, verificou que em nenhum deles tinha havido mecanismos de participação direta de cidadãos e que nenhuma das Redes Sociais tinha criado condições para uma participação efetiva dos cidadãos. Esta autora considerou que existe um défice democrático no Programa (Atouguia, 2010).

Na avaliação nacional ao Programa, publicada em 2012 pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos, também foram destacados os baixos níveis de participação das populações em Diagnósticos Sociais. No entanto, ficou provado que em documentos produzidos com recurso a equipas de consultoria externa são adotadas metodologias mais participativas (IESE, 2012). Esta avaliação também deixou expresso que, no geral, a participação das populações nas Redes Sociais ocorre de forma pontual e passiva, ou seja, as pessoas participam nas ações da Rede enquanto destinatárias das respostas sociais. Existe alguma participação “mais ativa” (IESE, 2012: 156) em momentos de “auscultação dos cidadãos no âmbito de processos de diagnóstico social e de necessidade, ou de avaliações” (*idem*), mas “são raras as referências à participação ao nível da co-programação ou co-elaboração dos instrumentos ou dos projetos [...] e inexistentes ao nível da gestão e dinamização das intervenções” (IESE, 2012: 159). Ou seja, na prática, não se verifica “o carácter democratizador” (*idem*) e de empoderamento potencial do Programa. Para além disso, esta inexistência de uma participação ativa das populações nas tomadas de decisão das Redes não foi considerada pelos participantes da avaliação como uma falha, pois não é sequer “uma questão considerada” (*idem*). A avaliação deixa também expresso que associações representantes da população e de grupos sociais são aquelas que têm uma

presença menos significativa nos CLAS e, mesmo quando estão presentes, são as que menos participam nos trabalhos. Ou seja, existe também uma fragilidade na participação das populações através da sua representação por via destas organizações (IESE, 2012).

O Programa Rede Social enfrenta atualmente riscos ao nível do envolvimento e da representação e a participação efetiva das populações continua a ser um desafio por cumprir (IESE, 2012). Esta avaliação deixa ainda claro que o Programa conseguiu “cumprir a sua primeira ambição: persistir e enquadrar uma parte importante das parcerias de carácter social ao nível territorial” (IESE, 2012: 185), estando criada uma cultura sólida de trabalho em parceria entre atores coletivos de intervenção social. No entanto, isso significa também que as Redes Sociais continuam a ser estruturas voltadas para si mesmas, fechadas e invisíveis, e que os efeitos da sua ação não são perceptíveis para quem está de fora, sendo por isso difícil incluir novos atores no seu funcionamento, como associações representantes de grupos sociais e as próprias populações (IESE, 2012).

#### **2.4. O município de Cascais, o Programa Rede Social e a Participação de Municípios**

Cascais é um dos 18 concelhos que compõem a Área Metropolitana de Lisboa e o terceiro mais populoso, com 206.479 habitantes (CMC, 2018c). É composto por duas Freguesias, Alcabideche e S. Domingos de Rana, situadas a norte do concelho, e duas Uniões de Freguesias, Cascais-Estoril e Carcavelos-Parede, situadas a sul, junto à linha de costa.

No âmbito desta dissertação, é necessário compreender quais as dinâmicas de participação da população de Cascais. O concelho apresenta taxas de abstenção eleitorais que variam entre os 40,7% nas eleições legislativas (dados de 2015) e os 65% nas eleições europeias (dados de 2014). Em termos de participação cívica, apenas 17% dos munícipes cascalenses fazem parte de associações, organizações e/ou partidos políticos e apenas 16% realizam atividades de voluntariado (CMC, 2018c). Já em termos da participação em políticas municipais, em 2018 participaram no Orçamento Participativo 1.055 munícipes, correspondendo a 0,5% da população do concelho, tendo este valor aumentado em relação ao ano anterior. Nos últimos dez anos, foram realizadas três consultas públicas ao Plano Diretor Municipal, nas quais participaram 2.029 munícipes, e 24 consultas públicas aos Planos de Pormenor, que reuniram, ao todo, apenas 301 participantes (CMC, 2018c).

Relativamente aos princípios que estruturam as opções de política local, o Regulamento do Plano Diretor Municipal define “Cascais, como território de cidadania ativa” (CMC, 2015: 19), sendo necessário “impulsionar a democracia de proximidade” (*idem*), e também “como território coeso e inclusivo” (*idem*), sendo imperativo “apostar na diversidade social” (*idem*) e

“fomentar a dinamização social inclusiva” (*idem*). Se a aplicação do eixo da cidadania ativa se tem verificado no investimento em iniciativas como o Orçamento Participativo e as várias consultas públicas, referidos acima, na criação do Banco Municipal de Voluntariado e na construção de instrumentos digitais que permitem aos munícipes interagir regularmente com os centros de decisão, a aplicação do eixo da coesão e inclusão acontece diariamente através do trabalho da Rede Social de Cascais.

A Rede Social de Cascais foi uma das primeiras Redes criadas em Portugal, tendo Cascais sido um dos 41 concelhos a fazer parte do programa-piloto. O Conselho Local de Ação Social de Cascais foi constituído em janeiro de 2001, contando com 23 membros iniciais. Atualmente, integra 107 membros, a grande maioria associações privadas sem fins lucrativos, com destaque para as Instituições Privadas de Solidariedade Social com respostas sociais em funcionamento. Pelo contrário, são membros do CLAS apenas três entidades representantes de grupos sociais – duas Associações Juvenis e uma Cooperativa representante de pessoas com deficiência. São também membros do CLAS o Conselho Municipal de Educação, composto pelos diretores dos agrupamentos de escolas do concelho, representantes das instituições de ensino superior presentes em Cascais, de docentes, das associações de pais e de estudantes; o Conselho Municipal de Assuntos de Juventude, composto pelos representantes das associações juvenis do concelho; o Conselho Municipal de Segurança, composto por representantes das forças armadas, da polícia municipal, da Proteção Civil, das corporações de bombeiros locais e das organizações locais no âmbito da segurança rodoviária; e a Comissão para a Pessoa com Deficiência de Cascais, composta por representantes de instituições direcionadas para pessoas com deficiência, nomeadamente entidades que trabalham no âmbito da defesa dos seus direitos. No entanto, nem os representantes destas estruturas, nem os representantes das associações juvenis têm direito a voto em plenário do CLAS. O representante da Cooperativa que atua junto de pessoas com deficiência tem direito a voto em plenário, mas verificou-se que não comparece aos plenários desde 2016 até ao final de 2018. Em suma, os poucos parceiros do CLAS Cascais capazes de representar grupos sociais não têm poder de facto nesta estrutura.

Relativamente à participação de indivíduos no CLAS, e apesar do regulamento interno estipular parâmetros para a sua adesão, até à data não se registou nenhum membro a título individual. O mais recente Diagnóstico Social sublinha que não existem “mecanismos de participação cidadã de forma regular” (CEDRU, 2018a: 85) ao nível do Conselho Local de Ação Social, para além dos mecanismos de consulta aos munícipes aplicados na produção do Diagnóstico. No entanto, vários instrumentos produzidos pela Rede Social, desde 2008 – os Planos de Desenvolvimento Social de 2008-2011 e 2012-2015 e os Planos de Ação Anuais de

2008, 2015, 2017 e 2018 – têm vindo a sublinhar a necessidade de introduzir a participação dos munícipes nos vários instrumentos da Rede. Em particular, o PDS 2012-2015 e o Plano de Ação de 2015 foram claros ao definirem como objetivo o desenvolvimento de mecanismos para a participação da população na produção de políticas no âmbito da Rede. Este objetivo concretizou-se nos vários processos de participação realizados na produção do Diagnóstico Social referido acima.

Para além da estrutura de parceria do CLAS, a Rede Social de Cascais é composta ainda por 21 sub-redes, sete de âmbito territorial – quatro Comissões Sociais de Freguesia e outras três com ação em localidades específicas do concelho – e as restantes 14 correspondem a áreas específicas de intervenção, como a infância e a juventude, a saúde, o envelhecimento, a deficiência, a privação material, a violência doméstica, pessoas sem abrigo e imigrantes. Em relação à participação dos munícipes nestas sub-redes, apenas uma inclui a participação direta, ativa e permanente de munícipes a título individual no planeamento de medidas.

No Fórum Concelhio de Promoção de Saúde, é defendido que “a intervenção em Promoção da Saúde está centrada na capacitação dos munícipes enquanto agentes promotores da sua própria saúde [e] resulta de um processo partilhado e participado por uma rede diversificada de agentes concelhios, a título coletivo ou individual” (CMC, 2016: 17). O Fórum promoveu no início de 2016 sessões de participação, onde munícipes tiveram oportunidade de propor medidas que foram incluídas na Estratégia Local de Promoção da Saúde. Alguns dos participantes foram posteriormente integrados como membros da sub-rede e no final de 2018 um dos munícipes foi eleito em plenário para integrar o grupo de coordenação do Fórum para o biénio 2019/2020. Segundo o Diagnóstico Social, estes mecanismos de participação permanente constituem “um elemento de inovação face às restantes sub-redes” (CEDRU, 2018a: 180), pois a participação de munícipes nas outras 20 sub-redes tem-se restringido a momentos pontuais de consulta relativos à satisfação dos beneficiários das respostas sociais abrangidas pela Rede Social de Cascais.

Por fim, também se verificam fracos níveis de participação dos utentes de cada membro da Rede no desenho e implementação das respostas das próprias instituições, visto que “menos de 50% das pessoas beneficiárias consideram ter sido envolvidas na preparação ou execução das mesmas” (CMC, 2018b: 80). O Diagnóstico Social afirma que as organizações parecem “dar espaço para que as opiniões [dos utentes] sejam ouvidas” (CMC, 2018b: 81), pois podem apresentar sugestões e reclamações, “mas não cria os mecanismos necessários para que essa voz se torne num instrumento de mudança efetiva das práticas desenvolvidas” (*idem*).

## **2.5. Diagnóstico Social de Cascais e Processos de Participação de Cidadãos Realizados**

O Diagnóstico Social de Cascais, produzido entre 2014 e 2018, é o resultado de quatro estudos distintos realizados pela equipa técnica da Rede Social em conjunto com o Centro de Estudos de Desenvolvimento Regional e Urbano. Este teve como base a metodologia de análise e avaliação da coesão social produzida pelo Conselho da Europa em 2005, adaptada ao contexto da Rede Social. O Diagnóstico Social focou-se nas quatro dimensões de bem-estar humano desenvolvidas pela metodologia do Conselho da Europa, nos atores coletivos e nos seus contributos para a coesão social, na perspetiva da responsabilidade partilhada e nos chamados “fatores intangíveis”, como valores, relações de confiança, laços sociais e conhecimentos partilhados (CMC, 2018). Foi dada especial atenção à análise da coesão social por áreas de vida e por grupos sociais vulneráveis, nomeadamente migrantes e minorias, crianças, seniores, pessoas com deficiência e mulheres.

No Estudo 1 do Diagnóstico Social, é feita uma “caracterização atualizada da situação social do concelho” (CMC, 2018a: 21), centrada nos indivíduos. O Estudo 2 faz a atualização da Carta Social, “instrumento [...] que caracteriza a rede de serviços e equipamentos sociais do Concelho” (CMC, 2018a: 32). No Estudo 3, focado na rede de atores, foram realizadas uma caracterização dos membros da Rede Social, uma análise das várias redes de parceria existentes e foram desenvolvidos 30 estudos de caso, relativos à avaliação de impacto de 30 respostas sociais. Por fim, o Estudo 4, relativo às perceções dos munícipes sobre bem-estar, foi o resultado da aplicação da metodologia SPIRAL – *Societal Progress Indicators and Responsibilities for All*.

Como foi já referido, neste Diagnóstico Social foram postas em prática metodologias que envolveram a população do município. Esta foi a primeira vez que a Rede Social de Cascais incorporou processos de participação de munícipes na construção de um dos seus instrumentos. Nele participaram cerca de 1700 munícipes, pondo em prática o eixo do envolvimento das populações na Rede, do princípio da participação. O contributo da população de Cascais no Diagnóstico Social traduziu-se na sua participação em inquéritos telefónicos, *focus groups*, *workshops* para definição das perguntas de partida do Estudo 1, inquéritos a beneficiários das várias respostas sociais providenciadas pelas organizações membros da Rede, na produção de relatos biográficos de beneficiários e na aplicação da metodologia SPIRAL.

Apesar de ter havido vários momentos que englobaram contributos de munícipes, a aplicação da metodologia SPIRAL foi um dos apenas dois processos que envolveram a colaboração de munícipes na produção de conteúdos originais e o único com o potencial de influenciar diretamente intervenções futuras (note-se que o contributo dos munícipes na

definição das perguntas de partida do Estudo 1 se cingiu ao momento do Diagnóstico Social). Por isso, merece ser avaliado em termos do seu sucesso e efetividade.

Além do mais, a aplicação da metodologia SPIRAL, sendo um processo de participação de cidadãos que os inclui como coprodutores de novos conteúdos, tem o potencial para os capacitar e para contribuir para o seu empoderamento, ou seja, para satisfazer os objetivos que processos de participação de cidadãos em políticas para o desenvolvimento local procuram alcançar. Tendo isso em consideração, justifica-se avaliar o seu desenvolvimento, os benefícios gerados e os seus contributos reais para o futuro das políticas desenvolvidas no âmbito da Rede Social de Cascais.

### III - METODOLOGIA

#### 3.1. Questões de Investigação e Objetivos

Esta investigação tem como ponto de partida as seguintes questões: *Podemos considerar que a aplicação da metodologia SPIRAL, no contexto do Diagnóstico Social de Cascais, foi de facto bem-sucedida e efetiva, ou seja, que as pessoas foram realmente ouvidas? E os resultados da participação de cidadãos na aplicação da metodologia SPIRAL estão refletidos nos documentos finais que compõem o Diagnóstico Social?*

Para ser possível responder a estas perguntas, é necessário:

- Verificar se estiveram reunidos os fatores contextuais favoráveis ao sucesso de processos de participação de cidadãos;
- Compreender se as características e mecanismos do processo de participação garantiram que a participação dos cidadãos tivesse sucesso;
- Entender quais foram os resultados deste processo participativo e se gerou benefícios;
- Verificar se os contributos da participação dos munícipes estão de facto espelhados nos documentos finais do Diagnóstico Social de Cascais.

#### 3.2. Métodos de Pesquisa e Análise

De modo a cumprir estes objetivos, foi adotada uma estratégia de pesquisa intensiva e qualitativa, sendo objeto de estudo o caso da participação de munícipes na aplicação da metodologia SPIRAL, no âmbito do Diagnóstico Social de Cascais.

Num primeiro momento, para se realizar um enquadramento teórico relativo às temáticas do desenvolvimento, coesão social e da sua relação com a participação, da participação de cidadãos em políticas públicas e da avaliação de processos participativos foi feita uma revisão da literatura a trabalhos de natureza académica, bem como a documentos e relatórios produzidos por Organizações Internacionais. Foi também realizada uma análise documental a fontes de informação relativas ao Programa Rede Social, quer ao nível nacional - com a análise da legislação em vigor relativa ao Programa, de relatórios de avaliações nacionais ao Programa e de trabalhos académicos realizados sobre esta política social, – quer ao nível local - com a análise de instrumentos produzidos pela Rede Social de Cascais ao longo dos anos.

Para a recolha e análise de dados relativos ao Estudo de Caso, foi realizada uma análise documental ao Relatório Final do Lote 4 do Diagnóstico Social, bem como a vários documentos produzidos pelos diferentes atores envolvidos no processo, desde apresentações relativas à aplicação da metodologia SPIRAL no Diagnóstico Social, vídeos e anotações de reuniões

realizadas, antes e após as sessões participativas. Foram ainda realizadas oito entrevistas semidiretivas a diversos atores que estiveram ligados ao processo de participação em análise. Foram entrevistados:

- Duas Técnicas Superiores da Câmara Municipal de Cascais, pertencentes à Divisão da Rede Social, responsáveis pela gestão e coordenação da produção do Diagnóstico Social, incluindo a aplicação da metodologia SPIRAL.
- Três facilitadoras que conduziram algumas das sessões de participação, dado a importância deste papel na garantia de processos participativos inclusivos e efetivos. Duas dessas facilitadoras (I e II) são técnicas da Câmara Municipal de Cascais e a terceira (III) é coordenadora técnica de uma organização membro da Rede Social de Cascais.
- Três munícipes que participaram na aplicação da metodologia SPIRAL, para compreender como eles avaliam a relevância da sua participação na construção de um instrumento de política. Inicialmente, pretendia-se entrevistar quatro munícipes, cada um pertencente a um dos grupos sociais em estudo na aplicação da metodologia: jovens, idosos, pessoas com deficiência e imigrantes. No entanto, dado que este processo participativo ocorreu há quase três anos, não foi possível entrar em contacto com um participante pertencente ao grupo dos imigrantes. Foram assim entrevistados um jovem, uma sénior e uma pessoa com deficiência.
- O Vereador da Câmara Municipal de Cascais responsável pela Direção Municipal ligada à gestão da Rede Social, para se compreender se existe apoio político e uma vontade efetiva em investir na realização de processos participativos no âmbito do Programa Rede Social.

A partir dos dados recolhidos, foi realizada uma análise de conteúdo, tendo por base os vários indicadores de avaliação de processos de participação de cidadãos em políticas públicas explorados no enquadramento teórico e considerando os conceitos de desenvolvimento e coesão social. Desta forma, foi possível tecer conclusões acerca da relevância e efetividade da inclusão de processos de participação de cidadãos no âmbito da produção dos instrumentos do Programa. Esta avaliação foi feita com recurso a informações fornecidas por vários atores envolvidos, pelo que acaba por ser uma análise das suas perceções sobre o processo de participação em questão.

## **IV - ESTUDO DE CASO: AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DA METODOLOGIA SPIRAL NO ÂMBITO DO DIAGNÓSTICO SOCIAL DE CASCAIS**

### **4.1 Descrição da aplicação da metodologia SPIRAL no âmbito do Diagnóstico Social de Cascais**

A metodologia SPIRAL foi desenvolvida pelo Conselho da Europa em 2010 e tem por base a ideia de que a coesão social pode ser medida através de “indicadores construídos a partir de critérios de bem-estar definidos pelos próprios cidadãos e que os avanços para o bem-estar de todos [...] são uma responsabilidade partilhada” (CMC, 2018a: 37). Esta metodologia operacionaliza-se através da alternância entre um ciclo de consulta e um ciclo de progresso de bem-estar, e ao todo tem oito fases. Na primeira fase constitui-se um grupo de coordenação, na segunda definem-se os critérios e os indicadores de bem-estar, na terceira realizam-se diagnósticos com base nesses indicadores, na quarta planeiam-se ações-piloto, a quinta é a fase de tomada de decisão, a sexta é a da implementação das ações, na sétima realizam-se avaliações das ações e na oitava faz-se um balanço de todo o processo e da metodologia, sendo que, a partir dos resultados gerados, se regressa à primeira fase (CEDRU, 2018b). No contexto da Rede Social, o grupo de coordenação deste processo é o Núcleo Executivo, pelo que o processo se inicia na fase 2.

No âmbito do Diagnóstico Social de Cascais, apenas se desenvolveu a fase 2 e de forma parcial – não se chegaram a construir os indicadores de análise do bem-estar; realizou-se sim um processo participativo em que se pretendeu aferir o que é que os participantes percecionam como bem-estar. Participaram ao todo 200 pessoas neste processo participativo.

Foram formados 25 grupos homogéneos com 7 a 12 participantes, representativos dos grupos sociais em estudo no Diagnóstico Social, que participaram em duas sessões distintas. Na primeira sessão, um facilitador coloca ao grupo três questões orientadoras do debate:

1. “O que é para mim o bem-estar?”
2. “O que é para mim o mal-estar?”
3. “O que faço ou posso fazer, como cidadão, para assegurar o meu bem-estar e o bem-estar de todos?”

As respostas dadas pelos participantes são posteriormente inseridas em um de dois programas informáticos específicos para este processo que analisa a informação e permite “visualizar a importância que o grupo ou conjunto de grupos dão aos vários domínios do bem-estar” (CMC, 2018a: 40). Na segunda sessão, são apresentados os resultados analisados para serem corrigidos e/ou validados. É debatida ainda uma quarta pergunta:

4. “O que faço ou posso fazer, como cidadão, para garantir o bem-estar das gerações futuras?”.

As respostas foram trabalhadas pela equipa técnica da Rede Social de Cascais e resultaram no Lote 4 do Diagnóstico Social. Estas sessões de participação realizaram-se entre outubro e novembro de 2016.

Procede-se de seguida à avaliação do processo participativo.

#### **4.2 Avaliação dos fatores contextuais inerentes à aplicação da metodologia SPIRAL**

Em primeiro lugar, é necessário verificar se a sociedade civil cascalense tem interesse nas questões públicas e políticas do concelho. Apesar de o Vereador entrevistado defender que os munícipes de Cascais estão “claramente” abertos a iniciativas de participação, como vimos anteriormente, as taxas de abstenção neste concelho são elevadas – entre os 40% e os 65% - e as taxas de participação cívica dos munícipes baixas - apenas 17% dos munícipes pertencem a associações e/ou partidos políticos e os números de participantes tanto no OP, como em consultas públicas do PDM e dos Planos de Pormenor foram irrisórios (CMC, 2018c). Ou seja, a sociedade civil cascalense parece não estar muito aberta a participar voluntariamente em questões públicas.

No entanto, o apoio político à participação é bastante forte e visível no concelho de Cascais. O poder executivo demonstra interesse em apostar em iniciativas de participação em todos os pelouros: o Vereador afirmou que existe “uma cultura [participativa], promovida pela Câmara, já bastante vincada e consolidada”, havendo “excelentes exemplos de participação de munícipes em [...] vários projetos”, tendo referido iniciativas como o Orçamento Participativo, o Fórum Concelhio de Promoção de Saúde e o Fórum dos Jovens. Em relação ao apoio à participação de munícipes no âmbito da Rede Social, o Vereador defendeu que o Programa pode oferecer espaços para as pessoas participarem “quando estamos a fazer um Diagnóstico” e defende que “a opinião de cada munícipe [...] [é] decisiva para traçar a estratégia que vamos implementar”. A Técnica I referiu que “o executivo da Câmara de Cascais [...] tem apostado muito na questão da participação dos cidadãos, portanto nós nunca tivemos dúvidas que houvesse interesse e apoio na inclusão das pessoas”.

Por fim, em relação à existência de legislação e de instituições que garantam a prática de processos de participação, no âmbito do Programa Rede Social, como verificámos anteriormente, existe o artigo 8º do Decreto-lei nº 115/2006, de 14 de junho, relativo ao Princípio da Participação, que refere que a mesma “deve abranger os atores sociais e as populações, em particular as mais desfavorecidas, e estender-se a todas as ações

desenvolvidas.”. Este princípio é, por um lado, bastante abrangente e, por outro, muito pouco explícito, abrindo espaço para diferentes interpretações do que possa ser a participação das populações no âmbito do Programa. Para além deste artigo, a legislação em vigor não refere em nenhum outro momento esta questão. Aliás, no artigo 35º, quanto ao Diagnóstico Social, é referido que deve ser “resultante da participação de todos os parceiros”, não mencionando nada relativamente à colaboração das populações. A aliar a isto, a Rede Social de Cascais, instituída há já quase 20 anos, nunca teve no seu CLAS um único membro a título individual, tem pouquíssimos membros representantes de grupos sociais e apenas uma das suas 21 sub-redes engloba a participação contínua de munícipes, pelo que não existe uma tradição de participação de indivíduos nesta Rede.

Em resumo, apenas se verifica neste contexto uma das três condições favoráveis ao sucesso de um processo participativo no âmbito da Rede Social: existe uma sociedade civil pouco interessada em participar em questões públicas, uma legislação pouco concreta no que toca à participação de indivíduos no âmbito do Programa e uma Rede Social que não envolve ativamente a população nas suas ações. No entanto, o poder executivo refere estar empenhado em realizar e responder por processos participativos que englobem contributos dos seus munícipes.

### **4.3. Análise de fatores relativos aos próprios mecanismos e características da aplicação da metodologia SPIRAL no Diagnóstico Social de Cascais**

#### **4.3.1. Inclusão dos Participantes**

Olhando para o processo de inclusão dos participantes, é necessário entender se estiveram representadas todas as pessoas a quem o processo dizia respeito. Os participantes pertenciam aos grupos sociais em estudo no Diagnóstico Social – jovens, seniores, pessoas com deficiência e imigrantes – divididos entre homens e mulheres, de modo a se obter dados das mulheres como grupo. Para além da questão do género, houve outros fatores em consideração na formação dos grupos homogéneos de participantes: classes socioeconómicas, idade, abrangência de todo o território do concelho, tipologia de deficiência. No entanto, estes participantes não foram incluídos de forma aleatória. A Técnica I referiu que, para a definição dos grupos, foi “mais fácil irmos através de instituições que [...] trabalham diariamente com esses grupos do que irmos à procura em geral na população em Cascais de pessoas que correspondam àquele perfil.” O que significa que só estiveram representadas neste processo participativo pessoas que estão ligadas a instituições da Rede Social. Foram contactadas 14 instituições específicas, escolha

que esteve relacionada, segundo a Técnica II, com “o conhecimento que tínhamos da diversidade” dos públicos das próprias instituições. Vários atores criticaram esta falta de representatividade, nomeadamente os facilitadores, que concluíram, na sua reunião de avaliação final do processo, que incluir só os públicos de instituições conduziu a “uma visão restrita das realidades destes públicos”. No entanto, a Facilitadora II entrevistada apontou o problema central de incluir indivíduos fora das instituições: seria “difícil manter um grupo de pessoas que [...] não estivessem relacionadas com nada” pois “como é que garantíamos que estariam em mais de uma sessão?”.

Dentro de alguns grupos sociais também houve problemas de representatividade. No grupo dos imigrantes, apenas participaram imigrantes de origem brasileira, apesar da Técnica I ter afirmado que “tentámos envolver também os imigrantes [...] da União Europeia e não conseguimos. As pessoas não aderiram a esta metodologia informal”. Na reunião final dos facilitadores, estes também apontaram que não estiveram representados os jovens NEET.

O processo de escolha dos participantes não foi aleatório. A Técnica I referiu que os foram os técnicos das instituições que indicaram “quem seriam as pessoas que estariam em condições de participar [...]. Foi um contacto muito informal, [...] porque eram pessoas que os técnicos das instituições conheciam bem”. Esta informação vai ao encontro das respostas dos participantes entrevistados: a sénior entrevistada referiu que a “coordenadora da Universidade [Sénior] tentou arranjar um grupo de pessoas variado”, o jovem afirmou que “metade da nossa turma foi escolhida e eu fui um dos escolhidos pela professora” e a pessoa com deficiência referiu que a coordenadora técnica da instituição “perguntou a um conjunto de pessoas [...] se gostariam de participar neste estudo”. Em suma, os participantes foram escolhidos por pessoas que já os conheciam para fazerem parte do processo participativo e eles decidiam se queriam ou não participar.

Em relação à dimensão dos grupos, o número de elementos dos grupos estipulados pela metodologia revelou ser o ideal para que todos pudessem contribuir. A facilitadora III referiu que o seu grupo era composto por oito senhoras e que “todas participaram por igual”. A entrevistada sénior sublinhou que “éramos à volta de 10 ou 12” e que tinha sido “um número razoável” e tanto o jovem como a pessoa com deficiência referiram que os seus grupos tinham o número ideal de participantes. O jovem sublinhou que “toda a gente conseguiu participar à sua maneira” e a pessoa com deficiência afirmou que “se tentou incluir a participação de todos”. Por outro lado, os facilitadores dos grupos dos seniores apontaram como aspeto negativo o número de participantes ter sido inferior ao previsto num dos grupos (CEDRU, 2018b), o que

vai contra a ideia explorada na literatura que grupos mais pequenos favorecem a participação de todos os elementos.

Em relação aos interesses e objetivos dos participantes, é relevante entender o que conduziu os vários entrevistados a aceitar o convite para fazer parte da aplicação da metodologia. A entrevistada sénior disse que o seu contributo “é sempre útil” para a organização e que decidiu aceitar pois fica a compreender aquilo que a organização pretende, aumentando o seu conhecimento. O jovem referiu que sentiu interesse e que “alguns dos meus colegas [...] se juntaram e eu juntei-me também”, querendo saber mais sobre os seus pares. A pessoa com deficiência disse que aceitou participar pois “é sempre interessante dar a nossa opinião sobre os assuntos que dizem respeito à população com deficiência”, ou seja, para dar a conhecer a sua realidade. É relevante acrescentar que a facilitadora III defende que quem decidiu participar está, à partida, “mais à vontade” e mais recetivo a “este tipo de questões da sociedade civil”, tendo maior interesse em contribuir em questões públicas.

Em suma, este processo de inclusão foi direcionado para os utentes da própria Rede Social, por uma questão de facilidade na gestão do processo de participação. Os participantes foram incluídos informalmente, por técnicos que já os conheciam, e foram pessoas que aceitaram à partida por terem maior interesse em estarem envolvidos. Isto deixou de parte todos os munícipes do concelho que não estão associados às respostas sociais da Rede. Para além disso, o grupo dos imigrantes também não representou a diversidade da imigração do concelho, por só ter sido possível incluir a participação de cidadãos de nacionalidade brasileira. No entanto, apesar destas falhas encontradas ao nível da representação, a técnica II afirmou que foi possível chegar a todos grupos que se propunham a analisar “com a dimensão que queríamos”.

#### **4.3.2. Características e Mecanismos do Processo de Participação na Metodologia SPIRAL e Tipo de participação observada**

Apesar do objetivo da metodologia SPIRAL, tal como foi desenvolvida pelo Conselho da Europa, ser a criação de indicadores para a análise da coesão social numa determinada sociedade, a partir de critérios de bem-estar definidos pelos participantes, no âmbito da aplicação da metodologia no Diagnóstico Social de Cascais, estes indicadores não chegaram a ser formulados. Assim sendo, importa compreender, em primeiro lugar, quais os objetivos da aplicação da metodologia neste caso específico. Segundo a Técnica I, o objetivo central era “perceber o que é que as pessoas se lembram de referir quando se fala do bem-estar”. A Técnica II destacou também, como propósito da aplicação da metodologia, “formar as organizações para

que [...] tivessem ferramentas que começassem a aplicar para adotarem abordagens mais participativas [...] com o seu próprio público”.

A metodologia SPIRAL foi o mecanismo utilizado para atingir estes objetivos. No entanto, vários atores criticaram a própria metodologia, considerando que esta comprometia a realização do objetivo de se ter várias percepções do conceito abrangente de bem-estar. A Técnica II explicou que “a metodologia é bastante rica a levantar”, mas acaba por “codificar as respostas das pessoas”; por outras palavras, “a metodologia utiliza o discurso das pessoas”, mas fecha-o “em categorias e [...] quantifica tudo”, perdendo-se “os raciocínios” dos participantes. Também os facilitadores, na sua reunião final de avaliação do processo, consideraram que a riqueza das respostas se perde na categorização, sendo necessário realizar-se a uma análise de conteúdo das respostas individuais. Vários jovens consideram que a metodologia conduz a interpretações das respostas distintas da ideia inicial do participante (CEDRU, 2018b).

Em relação aos três tipos de atores necessários para garantirem uma boa liderança do processo participativo, todos estiveram presentes e assumiram as suas funções. O poder executivo de Cascais funcionou como patrocinador do processo, em particular, o Vereador responsável pelo pelouro da Ação Social e o Presidente da Câmara Municipal, que acompanharam de perto este processo, segundo o próprio Vereador. Ambas as Técnicas afirmaram que tinham sentido o apoio do executivo na inclusão da participação de munícipes no Diagnóstico Social, sendo que o Vereador considera “decisiva” esta participação, demonstrando o seu apoio pela inclusão de processos participativos na construção deste instrumento. O governo local deu também visibilidade ao processo participativo, sendo que o Vereador afirmou que “a Câmara institucionalmente fez [a divulgação da metodologia SPIRAL], através dos meios de comunicação existentes”, e que divulgou este processo nas suas redes sociais. A Câmara Municipal providenciou também os recursos necessários para a realização do processo de participação. O Vereador referiu que “quando foi feito o Caderno de Encargos [para a realização do DS], o concurso já tinha pré-definido [...] a participação dos munícipes” e defendeu que, se não tivesse havido esta participação, “o investimento que a câmara fez neste processo [talvez] fosse menor. Mas [o DS] ia ser muito menos rico [...] e não teria obviamente a informação e o conteúdo que tem”.

Os elementos da equipa técnica da Rede Social corresponderam aos *defensores* deste processo participativo. A sua autoridade informal formou-se a partir dos conhecimentos adquiridos através do seu trabalho diário na Rede e do estudo aprofundado do Guia Metodológico de avaliação da coesão social elaborado pelo Conselho da Europa. A sua autoridade informal foi comprovada pelas relações de confiança que foram construindo ao

longo do processo com os participantes: por exemplo, os grupos dos seniores “sentiram que os organismos se interessam pelas pessoas e pelo que elas pensam e querem” (CEDRU, 2018b: 38), a entrevistada sénior afirmou que “terem feito este Diagnóstico já foi uma forma de se mostrarem interessados na população e isso sempre agradável de se ver” e tanto ela como os outros dois participantes entrevistados consideraram que a equipa técnica valorizou a sua participação. A equipa técnica revelou ser composta por funcionários comprometidos, uma característica que pode garantir a efetividade do processo e que a Câmara Municipal agirá de acordo com os contributos dos participantes, algo que exploraremos adiante.

Por fim, todas as sessões da metodologia foram conduzidas por um ou dois facilitadores – um técnico da Câmara Municipal de Cascais e um técnico da instituição ou um professor, no caso das sessões realizadas em escolas. O facto de os facilitadores pertencerem às instituições, tal como os participantes, levanta questões relativas à sua neutralidade face às opiniões dos participantes. Os próprios facilitadores assumiram, na sua reunião de avaliação final, que as respostas dadas podiam ter sido condicionadas por esta relação de proximidade. Em particular, os professores tiveram dificuldades em sair do papel de professor e adotar o de facilitador (CEDRU, 2018b). Em relação ao processo de seleção de facilitadores, as facilitadoras I e II referiram que se voluntariaram para colaborar no processo: a primeira afirmou que se inscreveu por “interesse pessoal e profissional” e a segunda disse que teve interesse em fazer parte porque “já tinha feito há alguns anos uma formação”, tendo já “algum conhecimento e alguma proximidade com a metodologia”. Já a facilitadora III foi escolhida por ser a coordenadora técnica de uma das instituições que auxiliou no processo participativo. As três facilitadoras afirmaram que foi possível ouvir as opiniões de todos os participantes, tendo cumprido a função central de um facilitador - garantir que todos os participantes contribuem nas sessões de participação. Os facilitadores conseguiram também ganhar credibilidade junto dos participantes: a entrevistada sénior disse que a facilitadora da Câmara “era muito simpática e teve muita facilidade em interagir connosco” e que já estavam habituados à facilitadora da sua instituição, o jovem referiu que a facilitadora “foi assertiva” e a pessoa com deficiência afirmou que o facilitador foi “uma pessoa impecável” para estimular a participação do grupo. Por fim, os facilitadores tinham conhecimentos específicos relativos aos tipos de comportamentos das pessoas e à gestão de conflitos para garantirem o sucesso da sessão de participação: as facilitadoras II e III afirmaram que houve algumas discussões, mas que foram capazes de as resolver.

Estes conhecimentos específicos dos facilitadores foram adquiridos numa formação, realizada um mês antes da aplicação da metodologia. Esta formação dividiu-se em duas partes:

de acordo com a Técnica I, “foi uma primeira parte sobre a origem da metodologia, os objetivos, [...], os seus princípios, como é que funciona” e, num segundo momento, “nós próprios, enquanto formandos, testámos a metodologia”. Tanto ela como as três facilitadoras defenderam que a formação foi útil e adequada às funções que vieram a desempenhar.

No entanto, se houve uma preocupação em aumentar o conhecimento dos técnicos para aplicarem a metodologia da melhor forma, tal não se verificou em relação ao aumento do conhecimento dos participantes e à sua capacitação. Apesar de tanto as técnicas, como as facilitadoras e os participantes entrevistados terem confirmado que todos os participantes tinham sido informados sobre os objetivos das sessões, não é certo que os tenham realmente compreendido: a facilitadora III afirmou que “a técnica da Câmara que esteve cá explicou qual era o objetivo”, mas “não sei se ficou bem perceptível”. Também não houve uma preocupação em aumentar o conhecimento dos participantes em relação ao Programa Rede Social, para que estes pudessem participar com uma maior consciência do seu contributo para esta política pública. A Técnica II afirmou que houve uma “apresentação genérica” da Rede, mas a técnica I referiu que “para as pessoas ficou presente que era a Câmara Municipal que ia fazer uma sessão de auscultação” pois “o conceito de Rede Social é um bocadinho abstrato” para elas. A Técnica I acrescentou que os participantes “não ficaram a perceber o que era a Rede Social porque também não foi esse o nosso objetivo”; segundo a Técnica II, não havia “o propósito que as pessoas saíssem de lá a saber bem que estavam a contribuir para um instrumento de política”. Os três participantes entrevistados afirmaram que lhes foram fornecidas informações sobre a Rede Social, mas tanto o jovem como a pessoa com deficiência admitiram que já não se recordavam do que tinha sido dito, o que demonstra que a informação transmitida não se transformou em conhecimento adquirido.

Relativamente ao tempo investido neste processo, este foi o suficiente para a realização de todas as sessões e posterior análise. A Técnica I afirmou que, para a aplicação da “primeira etapa da metodologia”, houve tempo “suficiente”. No entanto, nem sempre o tempo de cada sessão foi o mais adequado a cada grupo. A Técnica II referiu que, na “avaliação das pessoas e dos profissionais, acharam que algumas coisas deviam ter sido mais discutidas” e que algumas sessões “careciam de mais tempo de discussão”. A facilitadora I defendeu que “é sempre preciso mais” tempo, “se tens um público motivado” e o jovem entrevistado achou que “foi tempo a menos”, pois cada sessão foi realizada numa aula de 90 minutos. No entanto, houve jovens que consideraram as sessões longas (CEDRU, 2008b), uma opinião partilhada pelos facilitadores dos grupos de imigrantes, que referiram que houve “tempos mortos durante a classificação das respostas” (CEDRU, 2018b: 38). Também a pessoa com deficiência defendeu

que a sessão tinha “um tempo limitado”, mas “em algumas partes houve tempo a mais”, acabando por se prolongar.

Finalmente, considerando que houve tempo para a realização de todas as sessões e posterior análise de conteúdo e que o poder político e os funcionários estiveram comprometidos com as sessões da metodologia SPIRAL, verifica-se que este processo foi efetivo e que o governo local respondeu pelos resultados da aplicação da metodologia. Apesar desta ter sido aplicada apenas de forma parcial e de não terem sido formulados indicadores de bem-estar para darem origem a novas medidas de política, a Técnica I referiu que este processo participativo “é mais uma abordagem para o Diagnóstico [Social]” e tanto ela como a Técnica II afirmaram que o Estudo 4, resultado deste processo participativo, contém informações que sustentarão a produção do Plano de Desenvolvimento Social, atualmente em curso. Também o Vereador afirmou que os contributos dos munícipes no Diagnóstico Social serão “claramente” tidos em conta na produção de medidas futuras da Rede Social.

No entanto, os participantes duvidam da capacidade de resposta do governo local. A facilitadora III referiu que os participantes do seu grupo lhe passaram a “ideia de um bocadinho de desconfiança” e sentiram que a sua “opinião não vale de nada porque o que vale é o que eles lá decidem [...] e nem sequer ouvem um bocadinho”. A participante sénior admitiu que, “se realmente vão usar [os contributos dos participantes] ou não, eu não sei.” Estas intervenções demonstram que alguns participantes não estão cientes de que a Câmara Municipal esteja disposta a responder pela aplicação da metodologia. Este desconhecimento pode dever-se à fraca transparência que o processo participativo teve e ao pouco controlo dado aos participantes na gestão do processo.

Em relação à transparência do processo, não houve uma preocupação em garantir que os participantes estivessem a par dos resultados da sua participação. A facilitadora III defendeu que “ficou a faltar [...] uma conclusão para eles perceberem de facto que aquilo que fizeram é importante.” A Câmara Municipal ainda realizou um evento público, no final de 2018, com o intuito de divulgar os resultados do Diagnóstico Social, em que houve também espaço para apresentar a aplicação da metodologia SPIRAL – a Semana da Coesão Social. A equipa técnica da Rede Social tentou que as instituições divulgassem este evento junto das pessoas que colaboram no Diagnóstico Social, incluindo os participantes destas sessões. No entanto, não se sabe se as instituições o fizeram, de facto. É certo sim que dois dos três participantes entrevistados afirmaram não ter tido conhecimento da Semana da Coesão Social e o jovem, mesmo tendo dito que ouvira falar do evento na escola, afirmou que não sabia o que tinha sido, o que demonstra falhas na divulgação de informações aos participantes. Esta falta de

transparência verifica-se também no seu desconhecimento em relação à forma de aceder aos resultados da sua participação. Dois dos participantes entrevistados negaram saber como aceder a estes resultados e a pessoa com deficiência referiu que “deduzo que seja através do site da Câmara Municipal”, o que demonstra que ninguém o informou sobre como o fazer ao certo.

O reduzido grau de controlo dos participantes neste processo participativo é comprovado pelas intervenções das facilitadoras e dos participantes entrevistados. A facilitadora I referiu que, no final das sessões, os membros do seu grupo questionaram se o que tinham dito seria mesmo utilizado, não se sentindo seguros da sua contribuição. A facilitadora III é de opinião que os membros do seu grupo acharam que foram ouvidos, mas “não tiveram tanta noção do resultado ou das implicações que isto tem para depois haver alguma mudança”. A participante sénior referiu que não sabia se a organização iria utilizar o seu contributo em medidas futuras e o jovem afirmou que espera que utilizem, sem demonstrar certezas. A pessoa com deficiência, quando questionada sobre que benefícios retirava do processo, explicou que sabe que “foi feito o tal Diagnóstico Social e, entretanto, passaram-se dois anos e eu acho que nunca mais ouvi falar no estudo social. [...] Ou seja, quais os resultados práticos do estudo em termos de realidade? Não sei se houve ou não. Pode ter havido, pode não ter havido, a informação pode simplesmente não passar” Esta sua resposta demonstra aquela que parece ser a falha central deste processo de participação, junto dos participantes: a sua utilização como instrumentos de recolha de informação e a inexistência de *feedback* por parte da organização relativamente aos resultados gerados pela sua participação, pondo em causa os objetivos de capacitação e empoderamento do desenvolvimento local.

Este afastamento dos participantes dos resultados da aplicação da metodologia e da sua utilização futura vai ao encontro da ideia defendida por Fonseca (2003) de que processos de participação realizados na primeira fase do ciclo político, que é o caso da realização do Diagnóstico Social, aumentam a legitimidade das decisões tomadas, ao mesmo tempo que mantêm os participantes afastados do centro de decisão.

No fundo, caracterizando o tipo de participação posto em prática neste processo, este foi um processo de envolvimento dos participantes pois houve um “trabalho diretamente com os públicos, através de processos que assegurem a audição e a consideração das suas preocupações e aspirações” (Monteiro, 2008: 89). Este é um grau de participação ainda distante do processo de *empowerment*, o mais indicado para se pôr em prática numa política para o desenvolvimento e para a coesão social.

Em suma, os mecanismos do processo de participação tiveram pontos positivos, mas algumas falhas a apontar. É de destacar o profissionalismo dos vários atores técnicos e políticos

envolvidos, que desempenharam as suas funções com vontade de responder perante o processo de participação, tendo investido os recursos e o tempo que consideraram necessário. Também os facilitadores, apesar de não terem estado numa posição neutral, se esforçaram para que todos os participantes pudessem expressar-se livremente e contribuir para o processo. No entanto, o processo de participação não foi representativo dos grupos sociais ao nível do concelho, por ter deixado de parte todas as pessoas que não estão relacionadas com instituições da Rede Social. Também não houve uma preocupação pela garantia do aumento de conhecimento, do empoderamento e da capacitação dos participantes. Para além disso, os participantes não conseguiram acompanhar o processo até ao fim, desconhecendo quais os resultados concretos e as implicações futuras da sua participação.

No entanto, para se ditar o sucesso ou o insucesso de um processo participativo é necessário ainda olhar-se para os resultados finais e para os eventuais benefícios gerados.

#### **4.4. Análise e avaliação dos Resultados Finais do Processo de Participação**

##### **4.4.1. Realização de objetivos iniciais e Benefícios gerados pela aplicação da Metodologia SPIRAL no contexto do Diagnóstico Social de Cascais**

Na aplicação da metodologia SPIRAL no âmbito do Diagnóstico Social de Cascais, havia um objetivo inicial principal: “ter uma perceção sobre o bem-estar e o mal-estar por parte dos munícipes”, segundo a Técnica II, que foi cumprido. No entanto, a equipa técnica da Rede Social quis formar as organizações parceiras nesta metodologia, com o intuito que estas continuassem a aplicá-la com os seus utentes, criando planos de intervenção mais participados. A Técnica II defende que foi possível formar as organizações para aplicarem a metodologia, mas que tal não “se traduziu hoje em dia em termos mais organizações a adotar metodologias participativas”, ficando esse objetivo por alcançar.

Este processo participativo conseguiu gerar inúmeros resultados positivos, sendo que praticamente todos os atores envolvidos apontaram benefícios resultantes da aplicação da metodologia SPIRAL, tanto procedimentais, como geradores de capital social.

Dentro da dimensão dos benefícios procedimentais, este processo participativo possibilitará à Câmara Municipal tomar decisões no futuro orientadas para as preferências do público, graças à informação e ao conhecimento trazidos pelos participantes. Isto porque, tal como referiu a Técnica I, os contributos dos participantes irão “alimentar o PDS”. Estes contributos foram em si altamente valorizados pelo Vereador, que sublinhou a “riqueza da informação”, e pelas técnicas entrevistadas. A Técnica I referiu como benefício ter dado “para

conhecer melhor o que cada grupo ou que cada pessoa [...] valoriza” e a Técnica II afirmou que “a participação deles permitiu-nos conhecer questões que nós não estávamos atentos”, às quais não prestavam atenção no âmbito da intervenção social, nomeadamente, “a perceção das pessoas sobre níveis de bem-estar muito psicológico e emocional”. Finalmente, a aplicação desta metodologia permitiu também o aumento da legitimidade da ação governativa na produção do futuro Plano de Desenvolvimento Social, como referiu a Técnica II: “sentir que este Diagnóstico teve 1700 munícipes a participar dá-me um certo grau de conforto agora nas decisões que levamos para o PDS” pois “estamos a utilizar esta informação que foi dita”.

Dentro da dimensão dos benefícios geradores de capital social, este processo participativo traduziu-se na abertura de um novo espaço de participação que permitiu dar voz a atores tradicionalmente excluídos, um benefício que foi sublinhado por vários dos atores envolvidos. A Facilitadora I defendeu que a abordagem da metodologia, muito “aberta”, “incitou à participação de pessoas que querem participar” e Técnica I referiu que “as pessoas que participaram valorizaram imenso o terem sido chamadas pela Câmara”. As pessoas com deficiência valorizaram a possibilidade de “partilharem os seus sentimentos” (CEDRU, 2018: 37) e consideraram que conseguiram fazer ouvir a sua voz; os jovens ficaram surpreendidos por terem participado de uma forma distinta do preenchimento de questionários e consideraram este processo uma oportunidade para pensarem sobre “aquilo que é realmente importante” (*idem*) e os imigrantes valorizaram poderem partilhar a “sua perspetiva como imigrantes e não como comunidade da igreja” (*idem*).

A aplicação da metodologia gerou também um aumento da confiança entre as várias pessoas envolvidas e o reforço das diversas relações, quer entre os participantes, quer entre os próprios membros da Rede Social. Os facilitadores, na sua reunião final de avaliação, apontaram como efeitos positivos do processo a comunicação, a partilha, o reforço da união entre os utentes e da relação entre os parceiros da Rede, em especial com as instituições ligadas aos jovens. O jovem entrevistado apontou como resultado positivo deste processo ter sido possível “ter uma ideia das características das pessoas com quem nos damos diariamente”, acabando por ficar “com uma ideia diferente do que as várias pessoas que estavam comigo pensavam”.

A realização destas sessões de participação também conduziu ao aumento dos conhecimentos dos vários indivíduos envolvidos. Vários participantes com deficiência, imigrantes e seniores referiram que aprenderam coisas novas com a sua participação (CEDRU, 2018b) e a Facilitadora II admitiu que, “em termos pessoais, foi *super* benéfico, aprendi imenso”.

A aplicação da metodologia SPIRAL contribuiu ainda para a superação de estigmas sociais. Participantes seniores sublinharam que foi benéfico terem discutido “assuntos que até pensam, mas sobre os quais nunca falam” (CEDRU, 2018b: 38) e as pessoas com deficiência referiram que aprenderam “a respeitar as opiniões das outras pessoas” (CEDRU, 2018b: 37).

Por último, este processo participativo contribuiu para o aumento da confiança entre as populações e as instituições: a Técnica I referiu que foi benéfico os participantes “sentirem que o Estado [...] está interessado em perceber o que é que é para aquelas pessoas o bem-estar” e a participante sénior acrescentou que “terem feito este Diagnóstico já foi uma forma de se mostrarem interessados na população” e de se preocuparem “em saber se nós estamos bem e quais são as coisas que gostaríamos de alterar”.

Para além dos benefícios geradores de capital social observados, desenvolvidos pela literatura, foram apontados pelos vários atores outros quatro, resultantes deste processo participativo. Em primeiro lugar, os facilitadores apontaram como benéfico o “aumento da autoestima de pessoas com muita necessidade de serem ouvidas” (CEDRU, 2018b: 38), o que pode conduzir à sua capacitação e empoderamento. Em segundo lugar, a Técnica II sublinhou que o processo participativo “desencadeia nas pessoas o interesse [...] em quererem participar [...] e serem mais ativos na discussão de coisas públicas”, ou seja, que ao serem chamadas a participar, as pessoas podem ganhar ainda maior interesse em continuarem a fazer parte de processos participativos. Em terceiro lugar, o Vereador defende que a participação de indivíduos em questões públicas é relevante para promover a responsabilidade partilhada - um dos pilares do conceito de Coesão Social do Conselho da Europa -, pois “os munícipes devem ser responsabilizados pelo que acontece no seu concelho”. Por último, os seniores referiram que a sua participação “ajudou a mente a funcionar” (CEDRU, 2018b: 38), podendo a participação de seniores em questões públicas ser uma forma de estimular a sua atividade cognitiva e até se tornar num instrumento para a promoção do envelhecimento ativo, no futuro.

É ainda relevante verificar que muitos dos benefícios gerados foram ao encontro dos interesses dos entrevistados, que os levaram a aceitar fazer parte deste processo. A aplicação da metodologia SPIRAL permitiu aos técnicos aumentarem o seu conhecimento sobre os grupos em questão e permitiu a alguns participantes adquirirem novos conhecimentos, indo ao encontro da vontade da entrevistada sénior de contribuir com o seu conhecimento e de ganhar uma maior compreensão sobre as ações da Câmara. Permitiu ao jovem ficar a conhecer melhor as pessoas que o rodeiam diariamente, sendo que se interessou pelo processo porque alguns “colegas também se juntaram”. Por fim, a equipa técnica valorizou o novo conhecimento adquirido ao

longo deste processo, indo ao encontro da perspectiva da pessoa com deficiência que valorizou a partilha das suas experiências.

Em suma, apesar dos constrangimentos relativos às características do processo atrás referidos, a verdade é que o objetivo central do processo de participação foi cumprido e que foram produzidos inúmeros benefícios, não só ao nível do aumento da eficiência e da eficácia das políticas públicas, mas também geradores de capital social, que por sua vez pode ser um fator gerador de desenvolvimento.

#### **4.4.2. Os contributos dos munícipes relativos às suas perceções de bem-estar nos Documentos Finais do Diagnóstico Social**

Por último, é necessário olhar para os resultados concretos que este processo gerou, ou seja, para os documentos que demonstram que a aplicação da metodologia ocorreu realmente, e entender como é que os contributos dos participantes estão a ser utilizados.

O documento central que apresenta os resultados da análise dos dados recolhidos durante as sessões da metodologia SPIRAL é o Relatório Final do *Lote 4 – Perceções Individuais de Bem-Estar*. O Relatório, para além de apresentar os resultados do processo, refere os vários atores que estiveram envolvidos na aplicação da metodologia e explicita, numa primeira parte, o enquadramento concetual de todo o Diagnóstico e, numa segunda parte, o enquadramento metodológico da aplicação da metodologia no âmbito do Diagnóstico Social de Cascais.

Em termos da apresentação dos resultados e dos contributos dos participantes, é preciso clarificar que a cada resposta escrita num *post-it*, nas várias sessões, foi atribuída uma de 77 componentes de bem-estar pré-definidas pela própria metodologia, que por sua vez são agrupadas em 9 dimensões distintas. Estas componentes e dimensões mantiveram-se as mesmas para as quatro perguntas colocadas nas duas sessões. As respostas foram inseridas num programa informático, resultando numa análise quantitativa dos contributos dos participantes. Ou seja, os resultados produzidos por este estudo demonstram o número e/ou a percentagem de participantes, de cada um dos grupos sociais considerados, cuja resposta se insere em cada componente de bem-estar e, por conseguinte, em cada dimensão.

Em relação à forma como este estudo quantitativo é apresentado, a análise é feita por grupo social, sendo que primeiro são apresentados os resultados globais de cada grande grupo e depois os resultados de cada um dos grupos homogêneos, ou seja, do grupo de participantes de cada sessão. É feita uma descrição escrita dos resultados quantitativos, que destaca as dimensões mais respondidas por cada grupo e cita algumas das respostas dadas dentro dessas dimensões. De seguida, são apresentados os gráficos que mostram a percentagem de

participantes que respondeu certa dimensão e o número total de participantes que indicou certa componente de bem-estar. No final, comparam-se os resultados dos vários grupos de participantes, de forma a se compreender a que dimensões de bem-estar os diferentes grupos sociais dão maior ou menor importância.

Em suma, o Relatório Final do Lote 4 é uma análise quantitativa de 2.117 respostas, relativas a um assunto extremamente subjetivo, as percepções de bem-estar e mal-estar dos participantes. Esses participantes pertencem a grupos sociais tradicionalmente vulneráveis, mas não são uma amostra representativa destes grupos no concelho. No entanto, serviu o objetivo do processo de participação estipulado pelas técnicas da Rede Social: conhecer as percepções de bem-estar destes grupos. Para além disso, todas as respostas dadas surgem no final do Relatório, em anexo, pelo que todos os contributos dos participantes ficaram registados.

No entanto, este Relatório Final do Lote 4 – bem como todos os outros Relatórios Finais dos diferentes estudos que compõem o Diagnóstico Social – não está disponível em nenhuma plataforma de acesso público. Estão disponíveis, no *website* da Rede Social de Cascais, três documentos produzidos pela equipa técnica da Rede, que condensam a informação dos quatro estudos, com o propósito de facilitar a compreensão do público.

No primeiro documento, intitulado *Abordagem Conceptual e Metodológica*, é apresentado o desenho metodológico que estruturou a produção do Diagnóstico Social. As sessões da metodologia SPIRAL são apontadas como uma das técnicas de recolha de informação e no capítulo “Metodologia dos Estudos que compõem o Diagnóstico Social de Cascais” é apresentado ao pormenor o Estudo 4. É feito um enquadramento teórico da metodologia, é explicado como é que ela se operacionaliza em todas as fases e como é que se procedeu à aplicação da metodologia. Neste documento, não são apresentados quaisquer resultados do Diagnóstico.

O segundo documento, intitulado *Pessoas*, apresenta “os dados dos estudos numa perspetiva das condições de vida dos munícipes, das suas aspirações e representações sociais” (CMC, 2018: 9). São apresentadas algumas das respostas dos participantes da metodologia SPIRAL, identificando o participante como membro de certo grupo social tradicionalmente mais vulnerável (por exemplo, identifica um participante como sendo aluno do 10º ano, pertencente a uma Escola Privada, etc.). Estas respostas aparecem maioritariamente no capítulo dedicado à “Coesão Social por Grupos Historicamente Vulneráveis”, que apresenta informações recolhidas em todos os estudos específicas a cada um dos grupos sociais em estudo no DS. Em cada um dos subcapítulos, dedicados a cada grupo, vão surgindo várias respostas dadas pelos participantes nas sessões SPIRAL, como exemplos ilustrativos das percepções de

bem-estar e de mal-estar de elementos destes grupos sociais. No entanto, não é referenciado que estas citações sejam produto de um processo de participação específico.

Por fim, no documento intitulado *Organizações e Rede Social*, são apresentados “os dados dos estudos focados nos atores sociais” da Rede Social de Cascais (*idem*), não estando presentes contributos dados pelos participantes das sessões.

Em suma, os contributos dos participantes das sessões da metodologia SPIRAL serviram para ilustrar o que certas pessoas, incluídas em grupos sociais tradicionalmente vulneráveis, percecionam como bem-estar, um conceito central na elaboração deste Diagnóstico Social. E estes contributos, com o seu valor exemplificativo, foram incorporados nos documentos finais do Diagnóstico Social.

## CONCLUSÕES

A participação de todos os atores de uma sociedade em processos de tomada de decisão, incluindo de pessoas a título individual, é um instrumento fundamental no desenho de políticas que promovam o desenvolvimento e a coesão social. Se o conceito de desenvolvimento local coloca como atores centrais do desenvolvimento as comunidades locais e obriga ao recurso a metodologias participativas que promovam a capacitação e o empoderamento dos participantes, o conceito de Coesão Social do Concelho da Europa considera a participação de todos uma das dimensões de bem-estar de uma sociedade, de modo a pôr em prática a ideia de responsabilidade partilhada. A Coesão Social pode ser tida como o resultado do desenvolvimento social.

O Programa Rede Social tem como objetivos a promoção do desenvolvimento social e da coesão social, ao nível local. Como tal, a participação surge como a sua ferramenta central de trabalho. Um dos princípios que orientam as ações realizadas no Programa é o princípio da participação. Este engloba tanto as organizações membros de cada Rede como as populações locais, pelo que está assente na lei que os indivíduos podem e devem participar na Rede Social.

Pondo em prática este princípio, a Rede Social de Cascais incluiu na produção do seu mais recente Diagnóstico Social metodologias de participação da população do concelho, em particular de grupos sociais historicamente vulneráveis. No entanto, esta foi a primeira vez que tal aconteceu, apesar desta Rede Social ser uma das mais antigas do país e da Câmara Municipal afirmar que aposta na participação de munícipes em vários processos de tomada de decisão.

Foram vários os processos que incluíram contributos dos munícipes neste Diagnóstico Social, mas apenas um tem o potencial para influenciar diretamente intervenções futuras e de se aproximar dos objetivos de empoderamento das populações e de responsabilidade partilhada por todos. Esse processo participativo foi aplicação da metodologia SPIRAL.

Atendendo à importância da participação no âmbito do Programa, e ao facto de a participação de indivíduos na construção de um Diagnóstico Social só ter sido posta em prática pela primeira vez recentemente, através de um processo participativo com potencial para ser gerador de desenvolvimento e de aumento da coesão social, justifica-se a realização de uma avaliação a este mesmo processo. Esta avaliação teve como propósito dar resposta às seguintes questões: *podemos considerar que a aplicação da metodologia SPIRAL, no contexto do Diagnóstico Social de Cascais, foi de facto bem-sucedida e efetiva, ou seja, as pessoas foram realmente ouvidas? E os resultados da participação de cidadãos na aplicação da metodologia SPIRAL estão refletidos nos documentos finais que compõem o Diagnóstico Social de Cascais?*

Este estudo foi feito com base em diversos indicadores de avaliação de processos de participação de cidadãos em Políticas Públicas, divididos em cinco dimensões de análise.

Relativamente à primeira dimensão, o contexto em que a aplicação da metodologia SPIRAL ocorreu, verificou-se a existência de apenas uma das três condições favoráveis ao sucesso deste processo participativo. O poder executivo de Cascais demonstra estar aberto à realização de processos de participação de cidadãos nas políticas municipais. No entanto, a sociedade civil demonstra um fraco interesse em participar em questões públicas e em fazer parte do tecido associativo do concelho. Já em termos da legislação existente, a verdade é que o Princípio da Participação do Programa é bastante vago e aberto a diferentes interpretações do que possa ser a participação das populações no âmbito do programa; por outro lado, ao nível das instituições que possam assegurar a participação, a Rede Social de Cascais praticamente não tem nenhuma tradição de inclusão de contributos de munícipes nos seus trabalhos ao nível do CLAS e da maioria das suas sub-redes. Em suma, as condições do contexto não se mostravam favoráveis ao sucesso deste processo participativo.

A segunda dimensão, relativa às características do processo participativo, divide-se no modo de inclusão dos participantes e nas características e mecanismos do processo em si. Em relação à forma como os participantes foram incluídos, verificou-se que os participantes faziam parte das organizações que ajudaram à realização do processo participativo e que escolhidos especificamente por pessoas que os conheciam para representarem certos grupos, deixando de parte todos os munícipes que não estão ligados à Rede Social. Apesar disso, foi possível chegar a elementos de todos os grupos com a dimensão pretendida.

Em relação às características e mecanismos do processo em si, é preciso ter em conta que o objetivo central da aplicação da metodologia SPIRAL, no âmbito do Diagnóstico Social, foi realizar um estudo para aferir as perceções dos participantes sobre o bem-estar, um conceito abrangente e subjetivo. No entanto, a própria metodologia quantificou as respostas dadas, perdendo-se muito do conteúdo das discussões tidas durante as sessões.

Estiveram presentes os atores necessários para assegurar uma boa liderança e gestão do processo participativo. Em relação aos patrocinadores, o executivo de Cascais deu visibilidade ao processo, garantiu os recursos necessários para assegurar uma boa participação dos munícipes, demonstrou apoiar a participação e garantiu que iria responder pelos contributos dos participantes. Relativamente aos *defensores*, a equipa técnica da Rede Social detinha os conhecimentos necessários para gerir este processo e conseguiu ganhar a confiança dos participantes. Por fim, relativamente aos facilitadores, não se verificou a neutralidade adequada em relação aos participantes, pois eram seus conhecidos. No entanto, conseguiram garantir que todos os participantes contribuíam para a discussão, ganharam credibilidade e a confiança

destes e detinham conhecimentos específicos para gerirem da melhor forma as sessões da metodologia, adquiridos numa formação específica.

No entanto, apesar de ter havido uma preocupação em formar os profissionais para garantir o sucesso das sessões de participação, o mesmo não se verificou em relação aos participantes, de modo contribuir para a sua capacitação e empoderamento. Não é certo que estes tenham compreendido o propósito das sessões de participação e não houve o objetivo, por parte da equipa técnica, de que os participantes ficassem a conhecer o Programa Rede Social e a compreender que estavam a fazer parte da construção de um instrumento de política pública.

Foram investidos os recursos e o tempo necessário para a aplicação da fase 2 da metodologia SPIRAL em pleno, apesar de nem sempre a duração das sessões ter sido a mais adequada a cada grupo.

A organização também não conseguiu garantir a total transparência do processo junto dos participantes. Atualmente, estes não sabem como aceder aos resultados da sua participação, para que servirão aos seus contributos no futuro, nem se o governo local irá realmente tomar decisões que vão ao encontro dos seus contributos, demonstrando também o pouco grau de controlo que lhes foi dado. No entanto, a Câmara Municipal assume estar comprometida em utilizar os resultados da aplicação da metodologia SPIRAL para sustentar a produção do futuro PDS, logo a responder perante a participação e tornando efetivo este processo.

Em relação ao tipo de participação, verifica-se que este foi um processo de envolvimento dos indivíduos, realizado durante a primeira etapa do ciclo político de uma Rede Social, confirmando que processos participativos realizados nesta etapa tendem a afastar os participantes das tomadas de decisão, ao mesmo tempo que as legitimam.

Por fim, em relação aos resultados produzidos, apenas um dos objetivos foi cumprido: foi possível aferir-se as perceções de bem-estar destes grupos. Ficou por cumprir o objetivo com maior potencial para a capacitação e empoderamento dos participantes: as instituições não passaram a utilizar esta metodologia com os seus utentes.

No entanto, a aplicação da metodologia SPIRAL gerou inúmeros benefícios, não só ao nível do aumento da qualidade e da eficiência das políticas públicas e da legitimidade da ação governativa, mas também benefícios geradores de capital social, que poderão contribuir para o desenvolvimento do concelho e para o aumento da sua coesão social. Para além disso, alguns dos benefícios gerados foram ao encontro dos interesses dos participantes entrevistados.

A aplicação da metodologia SPIRAL e os contributos dos participantes estão registados num único Relatório Final e os documentos do Diagnóstico Social de Cascais disponíveis ao público explicam o desenvolvimento do processo participativo e apresentam algumas das

respostas, utilizando os contributos dos participantes como ilustrações das perceções de bem-estar dos grupos em análise. Ou seja, e respondendo desde já à segunda questão de partida, os contributos dos participantes estão de facto espelhados nos documentos finais do Diagnóstico Social, mesmo que a informação não esteja muito explícita.

Concluindo, apesar deste processo participativo ter sido realizado em condições contextuais pouco favoráveis ao seu sucesso, de ter apresentado falhas ao nível da representação dos participantes, da neutralidade dos facilitadores e de não ter havido uma preocupação com a capacitação e com o acompanhamento dos participantes de todo o processo, a verdade é que se verificou um esforço por parte de todos os atores para que os participantes dessem o seu contributo e para que o processo corresse da melhor forma possível. Para além disso, o objetivo central do Estudo 4 foi cumprido e foram gerados benefícios que poderão fomentar o desenvolvimento social local e a coesão social no concelho. Por fim, tanto o poder executivo como a equipa técnica valorizaram os contributos dos participantes e estão comprometidos a produzir um Plano de Desenvolvimento Social que reflita os resultados da aplicação da metodologia SPIRAL. Posto isto, pode-se afirmar que a aplicação desta metodologia no contexto do Diagnóstico Social de Cascais foi bem-sucedida e efetiva, visto que os participantes foram, de facto, ouvidos.

No entanto, a verdade é que como processo participativo no âmbito de uma política voltada para o desenvolvimento social local e para a coesão social, a aplicação da metodologia SPIRAL no âmbito do Diagnóstico Social encontra falhas. Os participantes apenas contribuíram na fase de recolha de informação, foi-lhes dado pouco controlo sobre as decisões tomadas, não houve uma preocupação em garantir que todas as informações lhes eram passadas corretamente – tanto que atualmente estas pessoas desconhecem os resultados da sua participação – e não houve o propósito de aumentar os seus conhecimentos e de lhes dar um papel mais ativo no âmbito desta política pública. Para além disso, apesar da metodologia ter sido desenhada para pôr em prática em etapas seguintes o desenho, implementação e avaliação de medidas diretamente influenciadas pelas sessões de participação, estas foram utilizadas apenas como mais um instrumento de recolha de informação para um Diagnóstico Social.

Apesar de não terem sido exploradas todas as potencialidades da utilização da metodologia SPIRAL, certo é que foi amplamente positiva a sua aplicação na construção do Diagnóstico Social de Cascais. Espera-se que, de futuro, a autarquia continue a explorar estes mecanismos, assegurando uma efetiva participação dos munícipes no Programa Rede Social, de modo a satisfazer os objetivos da promoção do desenvolvimento social local integrado e da coesão social.

## BIBLIOGRAFIA

- Alegre, Nyssken (2015), “*Rede Social*” como Medida de Políticas Sociais – Benefícios e Desafios: o Caso de Estudo da Rede Social, Cascais. Dissertação de Mestrado em Economia e Políticas Públicas, Lisboa, Escola de Ciências Sociais e Humanas, ISCTE-IUL.
- Alves, João Emílio (2012), “Sobre a territorialização das políticas sociais. O exemplo do Programa Rede Social: entre a municipalização e a configuração de um modelo de governança de base local” (online), consultado em 09.11.2012. Disponível em: <http://comum.rcaap.pt/handle/123456789/2121>
- Amaro, Rogério Roque (2003), “Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria.” *Cadernos de Estudos Africanos*, 4, (Online). Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/3186>
- Amaro, Rogério Roque (2009), “Desenvolvimento Local”, em Pedro Hespanha et al (orgs.) *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Coimbra, Edições Almedina.
- Amor, Teresa (2005), “Programa Rede Social. Redefinição de Políticas Sociais ou Instâncias de Governança de Base Territorial?” *Cidades – Comunidades e Territórios*, (Online), 11. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/3425>
- Atouguia, Paula (2010), *Políticas Sociais Territoriais e Sistemas de Informação para produção de Diagnósticos Sociais. O caso do Programa Rede Social em Portugal*. Dissertação de Mestrado em Economia e Política Social, Lisboa, ISEG – Universidade Técnica de Lisboa.
- Bliss, Frank; Neumann, Stefan (2008), *Participation in International Development Discourse and Practice: “State of the Art” and Challenges*, Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen, Online. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/71735047.pdf>
- Brock, Karen; Cornwall, Andrea e Gaventa, John (2001), *Power, Knowledge and political spaces in the framing of poverty policy*. Working Paper 143, Brighton, Sussex, Institute of Development Studies.
- Bryson, John M. et.al. (2013), “Designing Public Participation Processes”, *Public Administration Review* (Online), 73 (1). Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2012.02678.x>
- Câmara Municipal de Cascais (2004), *Historial da Rede Social em Cascais*
- Câmara Municipal de Cascais (2015), “Regulamento do Plano Director Municipal” (online), consultado em: 13.03.2019. Disponível em: [https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/regulamento\\_pdm-cascais.pdf](https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/regulamento_pdm-cascais.pdf)

- Câmara Municipal de Cascais (2016), “Estratégia Local da Promoção de Saúde, 2016-2020” (online), consultado em: 18.05.2019. Disponível em: [https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/cascais\\_estrategia\\_local\\_de\\_promocao\\_da\\_saude\\_2016\\_2020.pdf](https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/cascais_estrategia_local_de_promocao_da_saude_2016_2020.pdf)
- Câmara Municipal de Cascais (2018a), “Diagnóstico Social | Cascais – Abordagem Conceptual e Metodológica” (online), consultado em: 15.01.2019. Disponível em: <https://www.redesocialcascais.net/files/uploads/2018/12/DSC-Abordagem-Concetual-e-Metodol%C3%B3gica.pdf>
- Câmara Municipal de Cascais (2018b), “Diagnóstico Social | Cascais – Organizações e Rede Social” (online), consultado em: 15.01.2019. Disponível em: <https://www.redesocialcascais.net/files/uploads/2018/12/DSC-Organizacoes-e-Rede-Social.pdf>
- Câmara Municipal de Cascais (2018c), “Diagnóstico Social Cascais – Pessoas” (online), consultado em: 16.01.2019. Disponível em: <https://www.redesocialcascais.net/files/uploads/2018/12/DSC-Pessoas.pdf>
- Capucha, Luís; Pegado, Elsa e Saleiro, Sandra (2007), “Políticas de desenvolvimento social. Emprego e Segurança Social”, em José M. Leite Viegas, Helena Carreiras e Andrés Malamud, (orgs), *Instituições e Política. Portugal no Contexto Europeu*, Vol. I, Oeiras, Celta Editora.
- Castro, José Luís; Gonçalves, Alda Teixeira (2002), “A Rede Social e o Desenvolvimento Local”. *Cidades - Comunidades e Territórios*, (Online), 4. Disponível em: [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3348/1/Cidades2002-4\\_Castro\\_Gon%C3%A7alves.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3348/1/Cidades2002-4_Castro_Gon%C3%A7alves.pdf)
- Castro, José Luís (coord.) (2009), “Rede Social. Desafios e Experiências de um Programa Estruturante ” (online), consultado em: 28.09.2018. Disponível em: [http://www.seg-social.pt/documents/10152/147154/rede\\_social\\_desafios\\_experiencias\\_programa\\_estruturante/be803757-2a52-4b9f-976d-c90ec6e19c0d](http://www.seg-social.pt/documents/10152/147154/rede_social_desafios_experiencias_programa_estruturante/be803757-2a52-4b9f-976d-c90ec6e19c0d)
- CEDRU (2018a), “Diagnóstico Social de Cascais, Lote 3: Análise da Rede de Atores: Organização, Funcionamento e Contributos - Volume 1. Análise da Rede de Atores e das Estruturas de Parceria da Rede Social”.
- CEDRU (2018b), “Diagnóstico Social de Cascais, Lote 4: Perceções Individuais de Bem-Estar - Relatório Final”.
- Centro de Estudos Territoriais (2005), “Avaliação do Programa Rede Social – Relatório Síntese” (online), consultado em: 25.09.2018. Disponível em: [http://www.seg-social.pt/documents/10152/147054/avaliacao\\_programa\\_rede\\_social/64630574-e407-4076-af8d-a147f22934b1](http://www.seg-social.pt/documents/10152/147054/avaliacao_programa_rede_social/64630574-e407-4076-af8d-a147f22934b1)

Chan, Joseph; To, Ho-Pong.; Chan, Elaine (2006). “Reconsidering Social Cohesion: Developing a Definition and Analytical Framework for Empirical Research” *Social Indicator Research*, 75, Online. Disponível em:

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.476.5880&rep=rep1&type=pdf>

Colaço, João Paulo (2008), *Do Desenvolvimento da Participação à Participação no Desenvolvimento. Práticas e Perspectivas em Torno da Acção Participativa para o Desenvolvimento: o Caso de Arrouquelas*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais: Análise e Gestão, Lisboa, ISCTE-IUL.

Conselho da Europa (2005), “Concerted Development of Social Cohesion Indicators – Methodological Guide” (online), consultado em: 01.04.2019. Disponível em: [https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE_en.pdf)

Conselho Local de Ação Social de Cascais (2007), *Plano de Acção 2008*

Conselho Local de Ação Social de Cascais (2008), “Plano de Desenvolvimento Social 2008-2011” (online), consultado em: 04.03.2019. Disponível em: <http://www.redesocialcascais.net/files/uploads/2017/08/PDS-2008-2011.pdf>

Conselho Local de Ação Social de Cascais (2012), “III Plano de Desenvolvimento Social de Cascais 2012-2015” (online), consultado em: 02.03.2019. Disponível em: [https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/02\\_relatorio\\_3.pdf](https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/02_relatorio_3.pdf)

Conselho Local de Ação Social de Cascais (2014), *Plano de Ação do CLAS de Cascais 2015*

Conselho Local de Ação Social de Cascais (2016), *Plano de Ação do CLAS de Cascais 2017*

Conselho Local de Ação Social de Cascais (2017), *Plano de Ação do CLAS de Cascais 2018*

Cornwall, Andrea e Coelho; Vera (2006). *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*, London, Zed Books.

Dias, Nelson (2006), *O Orçamento Participativo como Novo Experimentalismo Democrático. O caso do Município de Guaraciaba/SC (Brasil)*, Dissertação de Mestrado em Planeamento e Avaliação de Processos de Desenvolvimento, Lisboa, Departamento de Sociologia, ISCTE-IUL

Dias, Nelson; Allegretti, Giovanni (2009), “Orçamentos Participativos em Portugal: Em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional?” *Cidades – Comunidades e Territórios*, (Online), 18. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/3413>

Falanga, Roberto (2018), “Avaliação de Processos Participativos com a Sociedade Civil”, em João Ferrão e José Manuel Pinto Paixão (org.), *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas*, Lisboa, Universidade de Lisboa.

- Fitzgerald, Ciara *et.al* (2016), “Citizen participation in decision-making: can one make a difference?”, *Journal of Decision Systems*, 25, Online. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/12460125.2016.1187395>
- Fonseca, Fátima (2003). “Envolvimento dos Cidadãos nas Políticas da Administração Local” em Mozzicafreddo, Juan; Gomes, João Salis.; Batista, João (orgs.). *Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras, Celta Editora.
- Font, Joan *et.al* (2018). “Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes”. *European Journal of Political Research*, 57 (Online). Disponível em: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-6765.12248>
- Gaventa, John (2006). *Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the “Deepening Democracy” Debate*, Workpaper 264, IDS, Online. Disponível em: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/4064>
- Guerra, Isabel (2006), *Participação e Ação Coletiva. Interesses, Conflitos e Consensos*. Estoril, Principia Editora.
- Hickey, Samuel; Mohan, Giles (2004). “Towards participation as transformation: critical themes and challenges”, em Hickey, Samuel e Mohan, Giles (eds.) *Participation: from Tyranny to Transformation? Exploring new approaches to participation in development*. Reino Unido, Zed Books.
- Instituto de Desenvolvimento Social (2001), “Programa Rede Social”, Online, consultado a: 27.09.2018. Disponível em [http://www.seg-social.pt/documents/10152/147168/programa\\_rede\\_social/bfa76312-e5e2-45a6-8678-f2698525c443](http://www.seg-social.pt/documents/10152/147168/programa_rede_social/bfa76312-e5e2-45a6-8678-f2698525c443)
- Instituto de Estudos Sociais e Económicos (2012), *Projecto Rede Em Prática. Relatório Final da Avaliação*, Lisboa, Online. Disponível em: [http://www.cm-amadora.pt/images/INTERVENCAO\\_SOCIAL/REDE\\_SOCIAL/PDF/rel\\_aval\\_prog\\_rsocialese2012.pdf](http://www.cm-amadora.pt/images/INTERVENCAO_SOCIAL/REDE_SOCIAL/PDF/rel_aval_prog_rsocialese2012.pdf)
- Irvin, Renée, Stansbury, John (2004), “Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth The Effort?”, *Public Administration Review*, 64 (Online). Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/227541071\\_Citizen\\_Participation\\_in\\_Decision\\_Making\\_Is\\_It\\_Worth\\_the\\_Effort](https://www.researchgate.net/publication/227541071_Citizen_Participation_in_Decision_Making_Is_It_Worth_the_Effort)
- Jenson, Jane (2010), *Defining and Measuring Social Cohesion*, Hampshire, Commonwealth Secretariat (Online). Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/151856/Jenson%20ebook.pdf>

- Jörgens, Helge (2019), “A Participação Cidadã na Governação Local – 5 Teses”, comunicação apresentada no *Fórum das Políticas Públicas 2019*, realizado pelo IPPS-ISCTE, ISCTE-IUL, 12 e 13 de fevereiro de 2019, Lisboa.
- Lima, Mariana (2014), *Tensões, Compromissos e Articulações entre o Poder Local e as Dinâmicas Participativas Locais dos Bairros da Adroana, de Alcoitão e da Cruz Vermelha (Alcabideche, Cascais)*. Dissertação de Mestrado em Estudos de Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais, Lisboa, ISCTE-IUL.
- Madeira, Carla (2009), *A Cidadania Activa, a Modernização e a Descentralização no Município de Lisboa: O Orçamento Participativo*. Trabalho de Projeto de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, Departamento de Sociologia, ISCTE-IUL.
- Monteiro, Alcides (2008), “Redes Sociais: Será que também posso participar?”, em Monteiro, Alcides e Ribeiro, Fernando Bessa (org), *Redes Sociais: Experiências, Políticas e Perspetivas*, Ribeirão, Edições Húmus.
- Paoletti, Isabella; Gonçalves, Alda (2017), “Interinstitutional networks and democratization of services in social intervention with older people in Portugal.” *Research on Ageing and Social Policy*, (Online), 5 (2). Disponível em: <http://hipatiapress.com/hpjournals/index.php/rasp/article/view/2103>
- Quico, Vanessa (2013), *Metodologia de Avaliação do Processo Participativo do Projeto PRACTICE: Promovendo a Colaboração nas Ações de Combate à Desertificação* Dissertação de Mestrado em Engenharia do Ambiente, Perfil em Ordenamento do Território e Impactes Ambientais, Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologias – Universidade Nova de Lisboa.
- Ramos, Teresa (2008), *A Construção da Acção Colectiva em Processos de Desenvolvimento Sócio-Territorial*. Dissertação de Mestrado em Planeamento e Avaliação de Processos de Desenvolvimento, Lisboa, Departamento de Sociologia, ISCTE-IUL.
- Rigon, Andrea (2014), “Participation of people living in poverty in policy-making. Lessons for implementation of post-2015” (online), consultado em: 09.11.2018. Disponível em: <http://discovery.ucl.ac.uk/1457256/1/CAFOD%20Participation%20in%20post-2015.pdf>
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2017), “O modelo das etapas e a análise das políticas públicas”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Helena Carreiras (org), *Exercícios de Análise de Políticas Públicas 2*, Lisboa, Mundos Sociais.
- Pires, Roberto Rocha C. *et.al.* (2011), “Em Busca de uma Síntese: Ambições Comuns e Abordagens Diversificadas na Avaliação da Efetividade das Instituições Participativas”, em Roberto Rocha C. Pires (org), *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação* (online), 7, Brasília, IPEA. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>

Vasconcelos, Maria Cristina (2011), *A Rede Social do Concelho de Ovar e a sua Perceção do Combate à Pobreza e Exclusão Social*. Dissertação de Mestrado em Política Social, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.

## **FONTES**

Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de junho

Resolução do Conselho de Ministros nº 197/1997, de 18 de novembro

Despacho-Normativo nº 8/2002

Declaração de Retificação nº 10-O/1998

## ANEXOS

### Anexo A – Guiões de Entrevistas

#### I. Participantes

| Objetivos                                                                                                           | Questões a serem colocadas                                                                                                                                                                                                                                                                        | Observações                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Colocar pergunta geral                                                                                              | O que achou, no geral, de ter participado nas sessões da metodologia SPIRAL?                                                                                                                                                                                                                      |                                                    |
| Entender como foi o processo de inclusão de participantes                                                           | Como foi escolhido para fazer parte deste estudo?                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                    |
| Entender quais Interesses/Objetivos do participante                                                                 | Porque aceitou participar nestas sessões participativas?                                                                                                                                                                                                                                          |                                                    |
| Aferir que conhecimento/informação tinham os participantes <i>a priori</i>                                          | Sabia à partida o que era a Rede Social de Cascais, o Diagnóstico Social? Antes de lhe pedirem para participar, sabia que os municípios estavam a participar no Diagnóstico Social?                                                                                                               |                                                    |
| Aferir que informações/conhecimento foi transmitido aos participantes sobre o processo                              | Foram-lhe fornecidas informações sobre a Rede Social? E sobre o funcionamento e objetivos destas sessões de participação?                                                                                                                                                                         |                                                    |
| Descrição do tipo de participação                                                                                   | Consegue descrever-me como decorreram as sessões de participação (como funcionaram, como foi a discussão entre os participantes)?                                                                                                                                                                 |                                                    |
| Perceção do participante sobre dimensão do grupo                                                                    | O que achou sobre o grupo ser composto apenas por pessoas da sua instituição (e do seu grupo social)? Achou que eram elementos a mais? Ou pelo contrário faltou algum contributo?                                                                                                                 | Grupos – seniores, jovens, deficientes, imigrantes |
| Perceção sobre tempo de participação                                                                                | O que achou do tempo de discussão?                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                    |
| Reunir informações que provem a neutralidade do facilitador                                                         | Com que opinião ficou da pessoa que conduziu os trabalhos? Ela garantia que todos os participantes contribuíam para a discussão? Acha que foi a pessoa indicada para estimular a participação do grupo?                                                                                           |                                                    |
| Aferir limitações na ótica do participante                                                                          | Considera que houve aspetos menos positivos a apontar às sessões de participação? Se sim, quais?                                                                                                                                                                                                  |                                                    |
| Aferir benefícios na ótica do participante                                                                          | Que benefícios, que aspetos positivos retirou da sua participação no Diagnósticos Social? Acha que a participação de pessoas nas medidas do concelho tem benefícios? Quais?                                                                                                                       |                                                    |
| Entender se o participante considerou que o processo foi efetivo e se a Rede Social irá responder pela participação | Considera que valorizaram a sua participação e a participação de todo o grupo? Acha que a Rede Social de Cascais e a CMC vão utilizar o seu contributo e dos outros participantes quando forem planear medidas e respostas que promovam o bem-estar dos municípios de Cascais?                    |                                                    |
| Aferir o grau de controlo do participante                                                                           | Sabe como ter acesso aos resultados da sua participação? Teve conhecimento da Semana da Coesão Social?                                                                                                                                                                                            | S. Coesão. S.: divulgação dos resultados do D.S.   |
| Acompanhamento do participante de todo o ciclo político da Rede Social de Cascais                                   | Teria interesse em participar nos outros instrumentos da Rede Social, onde se planeiam as ações para dar resposta aos problemas? E acha que os municípios a título individual podem também fazer parte da construção dos outros instrumentos, onde se planeiam respostas concretas aos problemas? | Instrumentos da RS – PDS, Planos de Ação Anuais    |

## II. Técnicas

| Objetivos                                                                                                              | Questões a serem colocadas                                                                                                                                                                                              | Observações                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Entender de onde surge a ideia de se recorrer a processos de participação de cidadãos no Diagnóstico Social            | Como surge a ideia de incluir a participação de cidadãos no Diagnóstico Social? Como é que se depararam com a metodologia SPIRAL? Porque decidiram incluir esta metodologia no DS?                                      |                                                                                                           |
| Compreender se houve apoio político e dos grupos de interesse à participação de cidadãos no D.S.                       | O executivo demonstrou apoio e interesse na inclusão de processos de participação no D.S.? E os membros da Rede Social? Como se chegou às 14 instituições que auxiliaram a aplicação do SPIRAL?                         |                                                                                                           |
| Entender como foi o processo de inclusão de participantes                                                              | Porque é que decidiram que se abordaria os participantes através das instituições? Sabe como é que as instituições abordaram os participantes?                                                                          |                                                                                                           |
| Aferir grau de representação de participantes                                                                          | Considera que estiveram representadas todas as pessoas a quem a metodologia SPIRAL dizia respeito?                                                                                                                      |                                                                                                           |
| Entender qual o propósito e os objetivos do processo de participação                                                   | O que esperavam alcançar inicialmente com a aplicação da metodologia SPIRAL? Porque é que a metodologia SPIRAL foi aplicada de forma parcial – o ciclo de consulta?                                                     | O propósito central do SPIRAL é a criação de indicadores a partir das perceções de bem-estar dos cidadãos |
| Aferir que informações/conhecimento foi transmitido aos participantes sobre o processo participativo                   | Os participantes foram informados acerca do propósito da sua participação? Foram fornecidas aos participantes informações relativas à Rede Social de Cascais, ao seu funcionamento, aos seus instrumentos?              |                                                                                                           |
| Entender se houve tempo suficiente para o processo                                                                     | A aplicação da metodologia SPIRAL teve quanto tempo de duração? Acha que foi suficiente para se abordar todas as questões necessárias e para se atingir os objetivos?                                                   | Outubro/novembro 2016 – realização das sessões                                                            |
| Entender se houve desenvolvimento das capacidades dos técnicos para os processos de participação - facilitadores       | Foi realizada uma formação para os facilitadores da metodologia SPIRAL: Que temas foram abordados nessa formação? Acha que a formação foi adequada para a prática do papel dos facilitadores?                           |                                                                                                           |
| Auferir possíveis benefícios do processo de participação                                                               | No final do processo de participação, acha que os objetivos definidos inicialmente foram alcançados com sucesso? Que benefícios retira da participação de cidadãos no âmbito deste Estudo 4?                            |                                                                                                           |
| Entender se foi possível dar-se visibilidade ao processo de participação. Se sim, como é que se deu essa visibilidade. | A participação de munícipes no Estudo 4 foi divulgada em algum espaço? Se sim, onde?                                                                                                                                    |                                                                                                           |
| Auferir possíveis limitações do processo de participação                                                               | Sentiu que houve constrangimentos à participação dos cidadãos? Se sim, quais?                                                                                                                                           |                                                                                                           |
| Utilização dos resultados da participação e futuro da participação de cidadãos na Rede Social                          | Os contributos dos munícipes do Estudo 4 serão valorizados na produção de medidas futuras? Faz sentido para a Rede Social incluir a participação de munícipes na construção dos outros instrumentos da Rede, no futuro? | Outros instrumentos: Plano de Desenvolvimento Social; Planos de Ação Anuais                               |

### III. Facilitadores

| Objetivos                                                                      | Perguntas a colocar                                                                                                                                                                                                                                                        | Observações |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Entender se o colaborador teve formação adequada para a tarefa de facilitador  | Como foi selecionado para ser facilitador no método SPIRAL? Sei que houve uma formação para facilitadores: em que se aspetos se focou esta formação? Acha que foi adequada para as funções que desempenhou? Houve algum momento da formação dirigido ao grupo que moderou? |             |
| Adquirir informações sobre dimensão do grupo                                   | Acha que estiveram presentes nas sessões representantes de todas as pessoas a quem o processo participativo dizia respeito? Acha que a dimensão e as características do grupo favoreciam a participação de todos os presentes?                                             |             |
| Compreender que informações foram disponibilizadas aos participantes           | Explicou-se aos participantes quais eram os objetivos e propósito da sessão de participação? Foram dadas informações aos participantes relativas à Rede Social, ao seu funcionamento e instrumentos?                                                                       |             |
| Adquirir informações sobre a gestão das intervenções de todos os participantes | Foi possível ouvir a opinião de todos os participantes? Em todas as questões que estavam em cima da mesa?                                                                                                                                                                  |             |
| Adquirir informações sobre a gestão de conflitos e problemas                   | Surgiram conflitos entre os vários participantes? Sentiu que tinha ferramentas e capacidade para gerir esses conflitos?                                                                                                                                                    |             |
| Adquirir informações sobre o tempo e o espaço do debate                        | Houve tempo suficiente para garantir que eram abordadas todas as questões e que todos os participantes contribuía para o debate? Acha que o espaço era propício ao debate e à participação?                                                                                |             |
| Entender se existiram limitações da participação                               | Considera que houve limitações à participação? Se sim, quais?                                                                                                                                                                                                              |             |
| Entender se se geraram benefícios da participação                              | Considera que a participação dos cidadãos gerou benefícios? Se sim, quais?                                                                                                                                                                                                 |             |

#### IV. Poder Político

| Objetivos                                                                                                                                               | Perguntas a colocar                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Observações                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Entender se existe apoio do executivo à participação de cidadãos na Rede Social. Perceber o que o executivo entende por participação de cidadãos na RS. | De uma forma geral, acha que o Programa da Rede Social pode oferecer ou pode ter espaços para os munícipes participarem a título individual? Na prática, como podem as pessoas participar na Rede Social?                                                                                                        | Considerando o princípio da participação e à aposta política do concelho na participação dos munícipes. |
| Entender como o executivo perceciona a abertura da sociedade civil e das populações mais desfavorecidas à participação                                  | Acha que os munícipes de Cascais estão abertos a iniciativas de participação nas questões políticas do concelho?                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                         |
| Compreender como foi recebido o projeto de incorporação de participação de cidadãos no D.S. pelo executivo.                                             | Na sua ótica, qual é a importância da participação de munícipes na construção do Diagnóstico Social? Você ou outros elementos do executivo acompanharam de perto este processo? Qual lhe parece ser a relevância de se discutir/pensar o bem-estar, de uma forma participada englobando vários grupos distintos? | “Este processo” – o estudo 4                                                                            |
| Entender se houve recursos investidos na participação no âmbito do Diagnóstico Social                                                                   | Houve um investimento acrescido para a incorporação de metodologias participativas no Diagnóstico Social?                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                         |
| Entender se foi possível dar-se visibilidade ao processo de participação. Se sim, como é que se deu essa visibilidade.                                  | A participação de munícipes no Diagnóstico Social foi divulgada em algum espaço? Se sim, como foi divulgada?                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                         |
| Compreender quais os benefícios que o poder político retira da participação de cidadãos no âmbito da Rede Social                                        | Que benefícios retira da inclusão da participação de munícipes no Diagnóstico Social?                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                         |
| Compreender se o poder político está disposto a responder perante os processos participativos.                                                          | Os contributos dos munícipes no Diagnóstico Social serão tidos em consideração na produção de medidas futuras no âmbito da Rede Social?                                                                                                                                                                          |                                                                                                         |
| Entender como o poder político visiona o futuro da participação de cidadãos no âmbito da Rede Social                                                    | Faz sentido para o executivo continuar a apoiar a inclusão de iniciativas de participação de munícipes, no âmbito da construção de outros instrumentos da Rede Social, no futuro?                                                                                                                                | Outros instrumentos: PDS; Planos de Ação                                                                |