

## A Rede Social e o Desenvolvimento Local

### *Parcerias Sociais e Planeamento Participado*

José Luís Castro \*

Alda Teixeira Gonçalves \*\*

**R**esumo: Novas formas de aprendizagem, novos olhares, novas medidas de política, novas formas de fazer, ou como refere Isabel Guerra (2001: 64) “novas formas de viver em conjunto” e de reflectir os problemas e as necessidades locais, vêm-se conjugando no combate à pobreza e à exclusão social, tendo em vista o desenvolvimento sustentado. O Programa Rede Social que o presente artigo pretende dar a conhecer, é um dos relevantes contributos nesse sentido. A aposta incide em dois eixos fundamentais: no desenvolvimento de estruturas de parceria, nas quais as autarquias assumem um papel de dinamização fulcral e na promoção do desenvolvimento social local, pela introdução de dinâmicas de planeamento estratégico participado. Embora de forma breve, esboçam-se também as reflexões possíveis, em torno de alguns dos resultados já visíveis.

*Palavras-Chave: rede social; parcerias; planeamento estratégico participado; pobreza e exclusão social e desenvolvimento social local.*

### Contexto em que surge a Rede Social

O Programa Rede Social surge em Portugal, em 1997, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 Novembro, numa altura em que se afirmam algumas importantes tendências no campo social, quer em Portugal quer no conjunto dos países da União Europeia, as quais se enquadram no contexto da superação do paradigma assistencialista e da afirmação de políticas sociais activas visando a inclusão social.

Este contexto traduz-se pelo desenvolvimento, nos países da União Europeia, com ritmos diferenciados e diversas formas de adaptação aos contextos nacionais, de algumas tendências de evolução relevantes que marcam o pensamento teórico-metodológico e a definição de políticas e orientações práticas, entre as quais podemos salientar as seguintes:

Em primeiro lugar, destaca-se a defesa da noção de desenvolvimento social, colocada na ordem do dia pela Cimeira Mundial do Desenvolvimento Humano, organizada pela ONU e realizada em

Copenhaga, em Março de 1995 e subscrita por Portugal. Esta noção surge aqui como contraponto às políticas de desenvolvimento centradas no mero crescimento económico, geradoras duma utilização desmedida de recursos naturais a par com a extensão de situações de miséria e exclusão, defendendo uma ideia de desenvolvimento que pressupõe o esforço para erradicar aquelas situações.

A Cimeira de Copenhaga sustenta que o combate à pobreza e à exclusão social deve ser enquadrado nas dinâmicas de desenvolvimento sustentado, o que pressupõe a articulação entre o desenvolvimento económico, social e ambiental, a participação activa dos actores visados pelas medidas de intervenção social, a abertura, a transparência nas diferentes formas de administração pública central e local e a cooperação entre elas. Por outro lado, aponta como pilares do desenvolvimento social: a *erradicação da pobreza*, defendendo a necessidade de promover o acesso de todos aos rendimentos, mas também aos direitos sociais, culturais e civis; a *generalização do direito ao trabalho*, propondo medidas para a redução do desemprego, incentivando o desenvolvimento do mercado social de

\* Sociólogo, Coordenador do Programa Rede Social, no Instituto para o Desenvolvimento Social. Contacto: Jose.L.Castro@Seg-social.pt

\*\* Socióloga, Técnica Superior do Núcleo Rede Social, no Instituto para o Desenvolvimento Social. Contacto: Alda.M.Goncalves@seg-social.pt

emprego e o papel social das empresas; a integração social, pressupondo a implementação de medidas destinadas a defender as minorias culturais e étnicas e a promover a inclusão social dos grupos desfavorecidos e excluídos.

Em segundo lugar, afirma-se a tendência para o desenvolvimento de projectos integrados, caracterizados pelo seu âmbito territorializado e pela transversalidade relativamente a várias áreas de intervenção, como forma de responder à multidimensionalidade dos problemas de pobreza e de exclusão social e à tendência para a concentração destes problemas em zonas de exclusão nas quais, devido a mecanismos de agregação e segregação, se concentra uma população sujeita a factores de exclusão inerentes à sua condição social e ao espaço desvalorizado que ocupam (Bourdieu, 1993: 159).

A consciência do alastramento deste tipo de situações, nomeadamente em bairros degradados e de habitação social da periferia das grandes concentrações urbanas, e/ou associadas à desertificação, ao envelhecimento da população e ao desaparecimento de actividades económicas tradicionais nas zonas rurais, gerou a necessidade de repensar as formas tradicionais de intervenção, muito sectorializadas e ainda frequentemente centradas na resolução de problemas casuísticos, perspectivando o desenvolvimento de projectos e acções transversais capazes de transformar os territórios em espaços potenciadores de desenvolvimento.

Em terceiro lugar, o Programa Rede Social surge num momento em que na maioria dos países da União Europeia se constata uma progressiva tendência para a descentralização de competências e o envolvimento dos governos locais, designadamente no âmbito da acção social. Esta tendência expressa, por exemplo, no importante papel desempenhado pelos governos locais dos países do Norte da Europa, na transferência das competências da acção social para as Câmaras em várias regiões autónomas de Espanha e pela implementação dos “contrats de ville” em França, alicerça-se na proximidade dos governos locais aos cidadãos e, conseqüentemente, no conhecimento dos problemas locais, bem como na capacidade e legitimidade de mobilização das mais diversas entidades para a resolução destes problemas, que lhes é conferida pelo seu carácter de órgãos eleitos democraticamente.

Em Portugal não existe ainda uma tradição sedimentada de intervenção das autarquias locais na área do social, apesar das responsabilidades das autarquias locais relativamente ao bem estar dos cidadãos e, mais concretamente, na área da habitação social tenderem a criar a necessidade de uma intervenção estruturada e sistemática nesta esfera, a que se refere já a nova lei das competências autárquicas. De resto, pode constatar-se que um número significativo de autarquias, designadamente nos grandes centros urbanos onde se acumulam problemas e se complexificam as necessidades sociais, vinham assumindo progressivamente maiores responsabilidades e, inclusivé a liderança de projectos de intervenção na área social.

Em quarto lugar, ganha corpo nos países da União Europeia a ideia de participação activa das populações visadas por medidas de política, programas e projectos, na resolução dos seus próprios problemas, o que pressupõe o desenvolvimento de formas de organização dessas populações e a participação dos grupos que as representam não só na execução das acções concretas mas na própria definição das medidas e projectos que deverão mudar as suas condições de existência.

## **Princípios e Orientações Estratégicas da Rede Social**

As tendências de evolução sumariamente descritas transparecem nas formulações e perspectivas práticas contidas na RCM e marcaram, de forma clara, o quadro referencial e o desenho do Programa Piloto que emerge na sequência da resolução, a partir de Dezembro de 1999, bem como os documentos subsequentes de suporte à Rede Social e as opções relativas à implementação e generalização do programa, da responsabilidade do Instituto para o Desenvolvimento Social, através do Núcleo da Rede Social, entidade responsável pela implementação e acompanhamento do programa no plano nacional.

A noção de Rede Social que a RCM 197/97 consubstancia pretende reavivar e conferir um carácter institucionalizado às redes informais, constituídas a partir das múltiplas relações de entreajuda e de solidariedade familiares, de vizinhança, associativas, profissionais e outras mais alargadas, com existência ancestral, para fomentar uma consciência colectiva dos diferentes problemas sociais e incentivar redes de apoio social integrado de âmbito local.

A orientação prática essencial incide na criação de estruturas de parceria alargadas de âmbito concelhio e de freguesia, constituindo uma rede social de malha apertada, susceptível de sinalizar e resolver com os recursos locais, ou em caso de impossibilidade, de encaminhar os casos de acção social. Nesta lógica, o princípio de subsidiariedade, é fulcral no conceito de intervenção prática proposto pelo programa: postula a necessidade de adequação das soluções aos problemas, a tentativa primordial de resolução dos problemas sinalizados com os recursos existentes localmente e a criação de mecanismos de encaminhamento dos problemas para níveis de resolução mais abrangentes (concelhos, regionais ou nacionais), apenas quando se constata a impossibilidade de os resolver, com os meios disponíveis no local.

Apesar de na sua formulação, a RCM traduzir um enfoque prioritário na criação de condições mais eficazes e eficientes para a resolução nos locais dos casos de acção social, o texto não deixa de perspectivar como grandes objectivos da rede social “a erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social” e a “promoção do desenvolvimento social” (artigo 1.º). Neste sentido, deve destacar-se a preocupação manifestada com o “fomento de articulação entre organismos públicos e entidades privadas que actuam no domínio social, visando, em especial: a actuação concertada na prevenção e solução de problemas sociais; a adopção de prioridades” (alínea *i*) do artigo 12.º).

Por outro lado, a referida Resolução, confere um papel central na implementação da Rede Social às autarquias, ao definir que os CLAS e as CSF serão presididas, em princípio, respectivamente pelos presidentes das Câmaras e das Juntas de Freguesia<sup>1</sup>, dando sequência ao disposto na Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro, que estabeleceu o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, nomeadamente no que se refere à acção social (artigo 23.º) e, deste modo, assume uma perspectiva de responsabilização das autarquias, mas também de outras entidades públicas e privadas locais, e de consequente descentralização da intervenção social.

Nesta sequência, a ideia de promoção do desenvolvimento social nos concelhos e freguesias, assume-se como uma noção estratégica no documento Programa Rede Social onde se afirma que

este programa “*tem como finalidade combater a pobreza e a exclusão social numa perspectiva de promoção do desenvolvimento social*” (NRS, 2001: 13).

Considerando que não se deve conceber o desenvolvimento social independentemente do desenvolvimento local, defende-se que o programa “poderá contribuir de forma decisiva para que o planeamento do desenvolvimento social seja perspectivado em função das dinâmicas de desenvolvimento local e (...) simultaneamente, para a indução do desenvolvimento local a favor do desenvolvimento social” (NRS, 2001: 32).

O planeamento integrado de base territorial é entendido como um dos vectores estratégicos da implementação da Rede Social e consequente transformação de práticas e culturas de fechamento dos organismos públicos e entidades privadas há muito enraizados. Assim, as orientações estratégicas e metodológicas definidas neste documento apontam claramente para a criação de condições para o desenvolvimento de projectos integrados e intersectoriais, articulando as acções de diferentes parceiros, elaborados a partir de diagnósticos e planos de desenvolvimento social de base territorial, bem como para a dinamização da participação activa das populações nestes projectos.

Deste modo, este Programa tem condições de superar as orientações sectoriais com orientações globais e integradas, implicando uma definição de prioridades de base territorial, afirma a necessidade de superar intervenções casuísticas com acções e projectos integrados que criam condições para a resolução dos problemas individuais e perspectivam territórios inclusivos e, em última análise, tem condições de enquadrar a intervenção social local numa perspectiva de desenvolvimento sócio-económico, cultural e ambiental sustentável. Trata-se, portanto, de um programa essencial e incontornável no processo de inovação e aplicação dos conceitos e dos pressupostos metodológicos, que se encontram na base da intervenção social, em Portugal.

## **Rede Social: Objectivos e Contributos para o Desenvolvimento Local**

Como se referiu, Portugal vem assumindo compromissos políticos e de intervenção consideráveis no âmbito do combate à pobreza e à exclusão social, nomeadamente através das designadas políti-

<sup>1</sup> Esta questão será objecto de maior clarificação, mais adiante.

cas sociais activas. Estado e Sociedade vêm-se tornando parceiros, desenvolvendo artes de negociação, concertação e co-responsabilização, embora com um longo caminho ainda a percorrer e a consolidar.

Enquadram-se neste âmbito os seguintes objectivos estratégicos do Programa Rede Social: “desenvolver uma parceria efectiva e dinâmica que articule a intervenção social dos diferentes agentes locais; promover um planeamento integrado e sistemático, potenciando sinergias, competências e recursos de nível local; garantir uma maior eficácia do conjunto de respostas sociais nos concelhos e freguesias”, dos quais decorrem alguns objectivos específicos como induzir o planeamento participado, em matéria de intervenção social; promover a coordenação de intervenções territorializadas, nos níveis concelhio e de freguesia; encontrar soluções específicas para os problemas específicos das famílias e indivíduos em situação de pobreza e exclusão social; promover a formação de agentes de desenvolvimento local; contribuir para uma adequada cobertura, dos concelhos, em serviços e equipamentos e promover a divulgação do conhecimento sobre as realidades concelhias. (NRS, 2001: 13)

O que significa assumir as Redes Sociais (parcerias) como instrumentos fundamentais nos processos de desenvolvimento local, quer pela aposta metodológica de implementação de processos de planeamento estratégico territorializados e participados, quer como suporte de intervenções sociais que se pretendem cada vez mais integradas e eficazes, quer ainda como indutoras de medidas de política social cada vez menos sectorializadas e cada vez mais respondendo à multidimensionalidade dos problemas existentes.

Embora, aparentemente (ou numa primeira fase), sem acções directas na resolução dos problemas dos indivíduos e grupos em situação e/ou risco de pobreza e exclusão social, a Rede Social propõe-se potenciar e rentabilizar o envolvimento e a organização de parcerias locais (entre entidades públicas e privadas) que, através de acções planeadas e articulação de recursos, negociem soluções e projectos inovadores, demonstrando as-

sim as suas capacidades locais para impulsionar o desenvolvimento.

Como refere Bernard Vachon, “É necessário que o desenvolvimento na sua visão mais ampla seja preparado, pensado e iniciado pelos territórios. O desenvolvimento é algo que irradia a partir do conjunto. As pessoas vão compreender cada vez melhor este fenómeno e apropriar-se dos mecanismos de desenvolvimento dos seus próprios territórios.” (Vachon, 2000: 25)

Importa ainda sublinhar a importância de experiências anteriores, que ajudaram a potenciar e desenvolver as opções e as dinâmicas que, ao nível concelhio, o Programa Rede Social vem demonstrando. Isto é, importa lembrar o percurso e o papel preponderante que foi traçado pelos Programas Internacionais de Luta Contra a Pobreza, pioneiros em termos de áreas de experimentação, que hoje se pretendem consolidar melhor para garantir maior eficácia e consistência à prevenção e ao combate à pobreza e à exclusão social, nomeadamente através da dinamização de parcerias.

A valorização e o reconhecimento deste trabalho de base é essencial para que se valorizem e se possa reflectir sobre os processos/percursos já efectuados<sup>2</sup>. Na sua esteira, outros projectos e programas (nacionais e comunitários) especialmente dirigidos aos indivíduos e grupos sociais mais desfavorecidos ou em risco de pobreza e/ou exclusão social como, por exemplo, os projectos nacionais de Luta Contra a Pobreza, os programas comunitários INTEGRAR, URBAN, as Iniciativas Comunitárias “Emprego” e ADAPT entre outros, têm demonstrado contributos igualmente positivos. As intervenções têm-se centrado em áreas tão diversas como o apoio à formação profissional e complementar, o acompanhamento à inserção profissional e criação de emprego, a alfabetização e educação de adultos, a melhoria das condições de habitabilidade e a criação de equipamentos de suporte, com o objectivo de contribuir para a melhoria das condições de vida das populações e para o desenvolvimento local, cada vez mais a requerer, como refere José Manuel Henriques, “a iniciativa e a auto-organização das comunidades locais na procura de soluções para os seus próprios problemas” (Henriques, 2000:18).

---

<sup>2</sup> É pena não se poder dispôr de estudos sistemáticos de avaliação dos Projectos de Luta Contra a Pobreza e/ou de publicações sistematizando os conhecimentos produzidos por essa via.

São, portanto, acções indiciadoras de um extenso campo de experimentação territorializada e de uma variedade e diversidade de metodologias de abordagem e de intervenção, mas insuficientemente sistematizadas e divulgadas<sup>3</sup>.

Se, na sua fase inicial, as intervenções se faziam sentir, sobretudo ao nível da criação de equipamentos e infra-estruturas de suporte<sup>4</sup>, área na qual o País demonstrava graves carências, hoje, a questão coloca-se mais acentuadamente, na necessidade de planear estratégica e inter-sectorialmente e de gerir eficazmente a intervenção social local, regional e mesmo nacional, porque o défice não se coloca ao nível do número de medidas de política sociais existentes, mas na necessidade do seu conhecimento/divulgação, da sua difusão e articulação eficazes.

Neste contexto, vale a pena registar o papel preponderante que vêm assumindo as parcerias compostas pelas entidades públicas (autarquias e

serviços públicos sectoriais) e pelas diversas ONG's (IPSS, ADLs e outras) activamente empenhadas no desenvolvimento local.

José Manuel Henriques ilustra bem este papel ao afirmar que “a acção social convencional vai-se fundindo com a animação económica local e a promoção local do desenvolvimento visando mudanças coerentes nos contextos locais de forma a assegurar a sustentação de mudanças induzidas a nível individual e ao nível dos agregados domésticos. São exemplos desta perspectiva a associação entre o rendimento mínimo garantido e políticas activas tendentes à reinserção económica e social, ou a associação entre o subsídio de desemprego e a formação profissional.” (Henriques, 2000: 15)

No entanto, como o sublinham vários autores (Cf. por exemplo, Capucha, 2000; Henriques, 2000 e Ruivo, 2000), apesar dos esforços positivos evidentes, os resultados que se vêm registando, parecem estar sempre aquém do desejável e do neces-



Foto de Pedro Corte-Real

<sup>3</sup> Haverá certamente, boas práticas a reter e com possibilidades de transferibilidade para outros territórios, outros programas e projectos que evitariam (re)começar de novo.

<sup>4</sup> Talvez se tenha até pecado por excesso, já que os equipamentos foram sendo feitos sem um planeamento prévio das suas necessidades, mas obedecendo, algumas vezes, a modismos e outras a clientelismos, reclamando por alguma racionalização em termos da sua distribuição territorial.

sário, o que significa dizer que, apesar da prática, algumas das tendências económicas e sociais estruturais, teimam em continuar a reproduzir condições de risco, de precarização e situações de pobreza e exclusão social.

Como é sabido, a complexidade de base destes fenómenos, já não se resolve com as soluções tradicionais ou com simples transferências financeiras, requer estratégias e propostas inovadoras, nomeadamente através do conhecimento e investigação das suas causas e especificidades, consoante as áreas territoriais nas quais se manifestam; requer processos de planeamento estratégico capazes de cerzir acções e intervenções inter-sectoriais transversais.

Muito tempo se perdeu já, no domínio do planeamento social, desde que, a partir dos anos 80, os Municípios passaram a ter que planear a sua intervenção urbanística, (supostamente) em adequação aos perfis sócio-demográficos concelhios – tornavam-se obrigatórios os PDM (Planos Directores Municipais), que deveriam integrar também uma componente de planeamento social. O que é facto é que se o planeamento urbanístico se foi efectuando, o social foi sendo sistematicamente esquecido, quando deveriam efectuar-se em conjunto e influenciar-se reciprocamente.

O Programa Nacional Rede Social pode contribuir para colmatar este “esquecimento”, simultaneamente potenciando e consolidando as experiências de trabalho em parceria eventualmente já existentes ao nível local e procurando novos caminhos e soluções de combate à pobreza e à exclusão social.

## Da Dinamização de Parcerias à Prossecução da Metodologia

### *As Parcerias como Redes*

“El partenariado es un proceso donde dos o más organizaciones se unen para crear algo nuevo, algo que no poderían conseguir por sí solos e incluso algo que es más que la suma de sus acciones.”

Joseph Just, “El partenariado como estrategia de trabajo social comunitario”, in Cuadernos de Trabajo Social, 2000, p. 255

A implementação e consolidação do Programa Rede Social, implica uma forte aposta no trabalho

em parceria, para criar as condições necessárias a uma maior qualificação da vida quotidiana das populações, isto é, para operar mudanças na realidade social. Assenta, portanto, em dois eixos fundamentais: no *desenvolvimento de estruturas de parceria*, nas quais as autarquias assumem um papel de dinamização fulcral e na *promoção do desenvolvimento social local*, através, como já se referiu, da introdução de dinâmicas de planeamento estratégico participado.

Apesar da utilização da noção de parceria ser cada vez mais banalizada, nomeadamente por via de projectos e programas que a todo o momento a convocam, tal não significa que possa ser tomada como um instrumento mágico capaz de resolver, por si só, todo o tipo de riscos e problemas de pobreza e exclusão social ou que a noção signifique o mesmo para todos os actores envolvidos.

No contexto do Programa Rede Social, esta é uma noção central que remete para uma ideia de acção colectiva – o trabalho em rede, que implica uma forte dimensão relacional e comunicacional, assente em objectivos comuns consensualizados, partilhados e que sejam fulcrais ao nível local; sentido de co-responsabilização e respeito pela democracia participativa. Assenta ainda na ideia de assegurar maior capacidade de intervenção, em contextos de vulnerabilidade e riscos de pobreza e exclusão social.

Em síntese, a parceria assume-se como uma estratégia de acção colectiva que caminha no sentido da coesão social e de mudanças sociais efectivas que cada actor em presença não consegue efectivar isoladamente. Pode ainda dizer-se que “(...) construir parcerias é, simultaneamente, construir um processo de conhecimento (assente em complementaridades), capaz de fortalecer inter-acções, capacidades e recursos; capaz de tornar mais consistente a intervenção em áreas mais negligenciadas, o que se torna (...) processo de aprendizagem e de formação.” (Gonçalves, 2002: 12)

De facto, o Programa Rede Social torna-se, em cada concelho, um projecto comum das parcerias (institucionais) que se constituem para o viabilizar. São sempre compostas por entidades públicas e privadas sem fins lucrativos com intervenção social relevante, nas duas estruturas de parceria que corporizam os projectos de Rede nos diferentes concelhos do Continente: o Conselho

Local de Acção Social<sup>5</sup> e as Comissões Sociais de Freguesia<sup>6</sup>.

Tratam-se de parcerias formais que, em boa parte dos casos, já funcionavam informalmente e a experiência demonstrou que nestas situações a dinamização de redes sociais foi mais fácil e motivante.

Contudo, esta não se tem revelado uma tarefa fácil, nomeadamente porque o envolvimento e a dinamização de parcerias é um processo moroso<sup>7</sup>, já que a prossecução de metodologias de planeamento participado, requer maturidade às parcerias, constantes negociações, cooperações e consensos e ainda porque a multiplicação de parcerias "impostas" pelos programas e medidas de política estatais, muitas vezes obrigam os mesmos técnicos a "desmultiplicarem-se" em reuniões sectoriais, quando o que faz falta são visões transversais centradas na multidimensionalidade dos problemas.

Um breve ponto de situação permite observar que, dos 71 concelhos<sup>8</sup> em fase de consolidação do programa, 76,1% constituíram já formalmente uma das estruturas de parceria definidas na RCM, isto é, os Conselhos Locais de Acção Social (CLAS) e 90% têm Regulamento Interno. Em relação à outra parceria, isto é, às Comissões Sociais de Freguesia (CSF), 69 encontram-se formalmente constituídas, 14 das quais são Comissões Sociais Inter-Freguesia<sup>9</sup>.

Embora funcionando de formas diversas (de acordo com os respectivos Regulamentos Internos) os CLAS possuem alguns denominadores comuns:

- *Núcleo executivo*, composto por técnicos (entre 5 e 8 elementos), que se reúnem com uma regularidade determinada, quer pelas exigências do trabalho a realizar, quer pelo tempo disponível. Na maior parte dos casos<sup>10</sup>, os núcleos executivos são responsáveis pela realização dos documentos, como

os Diagnósticos Sociais Concelhios e os Planos de Desenvolvimento Social.

- *Plenário* (ou parceria alargada), composto pelos decisores de instituições/entidades (ou respectivos representantes, com capacidade de decisão), que reúne mais esporadicamente (entre 2 e 4 vezes por ano), para discutir as propostas dos técnicos, consensualizar orientações, decisões e, no caso de concelhos mais avançados no processo, emitir pareceres<sup>11</sup> sobre a construção de novos equipamentos, criação de valências e/ou projectos na área social, de acordo com as necessidades prioritizadas (definidas nos diagnósticos) e as estratégias consensualizadas, inscritas nos respectivos planos de desenvolvimento social.

- Em alguns concelhos existem ainda *grupos de trabalho temáticos* (predominando os que se debruçam sobre os idosos, a população portadora de deficiência, a infância e menores em risco e a toxicodependência...), ou grupos de trabalho sectoriais (incidindo sobre a saúde, a educação, a acção social...). A existência destes grupos é observável, sobretudo em concelhos nos quais existe grande concentração populacional (centros urbanos), grande número de instituições com intervenção na área social e maior visibilidade de problemas sociais.

Refira-se ainda que, no caso dos grupos temáticos, a sua composição é inter-sectorial, o que permite visões transversais das realidades em questão e uma maior aproximação à complexidade e multidimensionalidade dos problemas, o que se afigura como uma clara vantagem no contexto das Redes Sociais locais. Os segundos, sectoriais, continuam a trabalhar numa perspectiva que o Programa pretende superar, reproduzindo ainda as visões tradicionais e as lógicas organizacionais de divisão (administrativa) do trabalho.

<sup>5</sup> Cujas composição integra a Câmara Municipal, Juntas de Freguesia, entidades públicas (Segurança Social, Saúde, Educação, Justiça e Emprego) e entidades privadas sem fins lucrativos (IPSS's, ONG's, ADE's), devendo ser presidido, em princípio, pelo Presidente da Câmara.

<sup>6</sup> Cujas composição integra as Juntas de Freguesia, entidades públicas e entidades privadas sem fins lucrativos e representantes de grupos sociais com relevância na intervenção local, devendo ser presidido, em princípio, pelo Presidente da Câmara.

<sup>7</sup> Implica uma temporalidade que não é compatível com os tempos políticos dos executivos autárquicos.

<sup>8</sup> Este valor absoluto inclui os 41 concelhos piloto (de 2000) e 30 que aderiram em 2001. Os 52 concelhos que aderiram em 2002, encontram-se ainda em fase de lançamento.

<sup>9</sup> Abrangendo um total de 110 freguesias.

<sup>10</sup> Contudo, verificam-se também, ainda que em menor escala, situações de consultorias científicas, para acompanhamento das várias etapas metodológicas e situações de encomenda a equipas externas, de Centros de Estudos Universitários, para concretização dos documentos. Esta é a situação menos aconselhável, na medida em que, ficando os documentos mais consistentes do ponto de vista científico, perde-se uma das mais importantes dimensões de implicação dos parceiros no processo de produção e de apropriação do conhecimento sobre as realidades locais.

<sup>11</sup> Estes pareceres possuem um valor aparentemente consultivo, mas na realidade, pelas dinâmicas de planeamento social participadas, nos quais se inserem parecem começar a assumir um carácter vinculativo.

Como é que tudo isto se articula no sentido da prossecução de processos de planeamento social participados?

Em geral, o processo é idêntico em todos os concelhos, ainda que os resultados possam apresentar contornos diferentes. Após a formalização dos CLAS (das parcerias), os elementos dos núcleos executivos reúnem-se para preparar os planos de trabalho a efectuar antes da elaboração dos diagnósticos sociais, para conceber instrumentos de recolha de informação, propor calendarização das acções e definir as responsabilidades de cada parceiro no desenvolvimentos das mesmas. Os procedimentos são idênticos para os diagnósticos sociais, os planos de desenvolvimento social e respectivos planos de acção.

Os grupos de trabalho (quando existem) encontram-se inseridos na mesma dinâmica de parceria, em estreita colaboração com técnicos dos núcleos executivos, para tarefas como: reflectir e efectuar levantamentos dos problemas e das necessidades existentes; partilhar conhecimento e informação; elencar as potencialidades e os recursos existentes, ao nível concelhio e propor estratégias concertadas de intervenção social.

Ao plenário cabe decidir se as acções e intervenções (tecnicamente fundamentadas) se concretizam conforme o proposto ou se é necessário proceder a alterações, definindo-as.

Este tipo de dinâmicas e de organização do trabalho em rede coloca, por vezes, alguns constrangimentos, nomeadamente a morosidade dos processos por dificuldade de agenda para reuniões, dificuldade em conseguir que todos os parceiros possuam os mesmos níveis de informação e apreendam os objectivos do Programa do mesmo modo e muitas vezes, dificuldade em ultrapassar o cepticismo bloqueador e/ou a necessidade de protagonismo de alguns parceiros-chave ou ainda dificuldade de contornar/ultrapassar burocracias e culturas organizacionais centralistas e tradicionais. Este conjunto de dificuldades prenunciam riscos: de desmobilização dos parceiros, pela morosidade na obtenção de resultados visíveis; de obstrução à constituição e funcionamento das parcerias, impedindo consequentemente níveis desejáveis de participação, condicionando assim o sucesso dos projectos locais.

Importa ainda referir algumas questões pertinentes, de carácter estrutural, que conferem características diferentes às redes sociais locais:

- A diversidade de condições de partida existentes nos diferentes concelhos, para a implementação do Programa. Como se refere no Relatório de Execução do Programa Piloto Rede Social “se os pequenos concelhos enfrentam dificuldades devido à escassez de técnicos e recursos, já os grandes concelhos urbanos têm outro tipo de problemas que derivam da sua extensão geográfica e elevada densidade populacional, bem como do grande número de potenciais entidades parceiras (...).” (NRS, 2001b:25) Em termos práticos, a questão tem sido resolvida de formas diferentes, nos concelhos pequenos, todas as instituições integram directamente os CLAS e, no caso dos grandes concelhos, a constituição dos CLAS efectua-se por representatividade de alguns sectores, desde que consensualizada entre os parceiros, no sentido de evitar estruturas pouco funcionais.

- A já referida proliferação de parcerias incidindo na mesma esfera de intervenção social, que, por decreto ou incumbência legal, se verifica ao nível local, com consequentes sobreposições de competências e multiplicação de reuniões que, em geral, recaem sobre os mesmos técnicos. Alguns concelhos vêm encontrando formas específicas de organização, articulação e funcionamento das parcerias, constatando-se que importa salvaguardar a flexibilidade característica das Redes Sociais, assumindo-se, cada vez mais, como plataformas de integração das parcerias alargadas, de acordo com as especificidades territoriais, uma vez que este problema ainda não se encontra resolvido, sobretudo do ponto de vista legal.

Quanto às CSF's e às Comissões Sociais Inter-Freguesias, importa referir que assentam num “funcionamento simples, centrado na resolução de problemas locais e abranger uma variedade de entidades locais interessadas, tais como clubes desportivos, associações culturais e recreativas, associações e grupos representativos da população, em particular as mais vulneráveis e até empresas locais com vontade de contribuir para o desenvolvimento social.” (NRS, 2001b: 26)

Isto significa afirmar o importante papel desempenhado por estas estruturas de parceria ao nível local, pela proximidade e (re)conhecimento dos problemas de pobreza e exclusão social. Nesta perspectiva micro, as famílias e os indivíduos em tais situações, são mais do que um número somado a outro número e diluído na abstracção das estatísticas, possuem nomes e trajectórias facilmente

reconhecíveis e têm problemas e necessidades reais para resolver.

Estas estruturas de parceria não se encontram mais generalizadas pela especificidade de constrangimentos como: a existência de um elevado número de freguesias, muitas das quais registando fraca densidade populacional e reduzido número de entidades/instituições para formar parcerias; as Juntas de Freguesia enfrentam problemas de escassez de recursos, quer técnicos, quer materiais; a exigência de um trabalho sistemático de sensibilização, animação e envolvimento de autarcas e actores locais, que constitui tarefa acrescida dos técnicos dos núcleos executivos.

Quando ultrapassadas as dificuldades e os constrangimentos mais recorrentes, estamos perante processos de reconhecidas virtualidades, no sentido de parcerias consistentes e com maturidade para o trabalho em rede: ajudam à transformação das práticas profissionais; promovem atitudes de escuta entre parceiros; obrigam a constantes clarificações dos princípios e objectivos que se encontram na base da constituição das parcerias; predispõem ao questionamento, à interrogação e à reflexão; obrigam à circulação de informação; originam a participação alargada, a negociação e a co-responsabilização; melhoram a capacidade de compreensão, de legibilidade e de conhecimento dos territórios concelhios, reforçando as suas identidades.

## As Dinâmicas de Planeamento

Para atingir os objectivos propostos pelo Programa<sup>12</sup> *“a RCM perspectiva a Rede Social como uma estratégia de abordagem da intervenção social baseada num trabalho planeado, feito em parceria, visando racionalizar e trazer maior eficácia à acção das entidades públicas e privadas que actuam numa mesma unidade territorial.”* (NSR, 2001a:11)

Nesta sequência e tal como vem sendo explicitado ao longo do texto, as parcerias que corporizam as Redes Sociais locais, têm-se empenhado em processos de planeamento participados, para efectivar várias etapas de trabalho interligadas entre si:

- Elaboração do Diagnóstico Social concelhio, implementação do Sistema de Informação

e concretização de um Plano de Desenvolvimento Social, fixando os objectivos e as estratégias de intervenção concelhias, na área social.

- Elaboração de planos de acção (anuais).
- Definição de mecanismos de avaliação.

Um breve ponto da situação nesta matéria permite observar que dos 71 concelhos em fase de consolidação do Programa, 41 são concelhos piloto, dos quais 30 concluíram os seus Diagnósticos Sociais, mas apenas 4 efectuaram já os seus Planos de Desenvolvimento Social e respectivos Planos de Acção e os 30 concelhos que aderiram em 2001, encontram-se agora em fase de finalização dos referidos diagnósticos.

Uma mera leitura numérica, não permite ter ideia das pequenas mudanças quotidianas e dos ganhos concelhios que já se vêm fazendo sentir, de forma progressiva (e ao ritmo possível de cada um dos níveis locais), sobretudo tendo em conta: que se trata de um Programa de alcance diferente do habitual, de âmbito estrutural e enquadrador, que promete trabalho árduo e complexo, sem oferecer resultados imediatamente visíveis; que se verifica em Portugal uma crescente falta de hábito de planeamento estratégico na área social e como tal uma grande falta de formação técnica específica nesta matéria, nomeadamente ao nível dos quadros técnicos locais; que os níveis locais se debatem com escassez de recursos humanos e materiais, sobretudo em concelhos de menor dimensão e/ou do interior.

Os resultados que se vêm obtendo evidenciam as assimetrias territoriais do País, tornando visíveis todas estas questões, mas apelam a um olhar qualitativo que importa nunca perder de vista, sendo possível transpor para este contexto a pertinente afirmação de José Manuel Henriques ao assinalar que *“é verdadeiramente notável a excelência do envolvimento de tão grande número de cidadãos portugueses em torno de projectos locais que têm o combate à pobreza e à exclusão social e a promoção do desenvolvimento local como referência na acção. A determinação na acção, a competência técnica e a generosidade solidária que evidenciam constitui um potencial endógeno ao nosso país que não pode deixar de ser adequadamente valorizado.”* (Henriques, 2000:23)

<sup>12</sup> Cf. Rede Social: Objectivos e Contributos para o Desenvolvimento Local, do presente artigo.

Em síntese, a aposta (inovadora) deste Programa assente na constituição de redes sociais, tem sido a de induzir processos territorializados de planeamento estratégico aplicados ao social, tendo em vista uma acção colectiva transformadora, capaz de encontrar soluções à medida dos problemas e necessidades sociais locais, incentivando a participação da comunidade e potenciando a integração/articulação/ complementaridade das medidas de política de âmbito nacional, existentes.

## Considerações Finais

Neste ponto final, propomo-nos analisar sucintamente algumas questões metodológicas e relativas à prática da intervenção social com as quais a rede social veio confrontar os serviços públicos e as entidades privadas, locais e nacionais, envolvidas no programa, como ponto de partida para avançar com algumas considerações prospectivas.

O Programa Rede Social possui um objectivo comum a outros programas de âmbito social: o combate à pobreza e à exclusão social, contudo, com uma diferença substancial, pretende fazê-lo na óptica do desenvolvimento social.

Esta perspectiva obriga os actores que trabalham no terreno a (re)pensarem a intervenção social entendida, em sentido lato, e o conjunto de respostas existentes no quadro do desenvolvimento local. Neste contexto, apela a um modelo de intervenção que combine lógicas de solidariedade, traduzidas em intervenções integradas multisectoriais visando dar resposta aos problemas concretos de cada cidadão.

Além disso, esta perspectiva evidencia a importância da dimensão territorial no combate contra a exclusão social, na medida em que, particularmente a política de prevenção da exclusão, deve incidir na recriação do sistema de relações no interior dos territórios, transformando-os em espaços inclusivos. A rede social apela assim ao desenvolvimento de intervenções territorializadas, que visam transformar e inserir as zonas de exclusão no espaço geográfico mais vasto.

Em termos práticos, a perspectiva do desenvolvimento social proposta pelo programa assenta no desenvolvimento de um trabalho em parceria, possibilitando uma cooperação sistemática entre os organismos públicos e as entidades privadas que actuam no mesmo território, no planeamento con-

junto da actividade destes parceiros, possibilitando a definição de prioridades e a articulação de respostas existentes ou a criar ao nível concelhio.

As parcerias formalizadas, quer os CLAS quer as CSF's, constituem um tipo de parceria diferente das que já existem, nomeadamente porque possuem um âmbito transversal ao conjunto das áreas da intervenção social, ao contrário das parcerias sectorializadas e são constituídas por dirigentes das entidades aderentes, visto que esse é um requisito indispensável à tomada de decisões na esfera do planeamento, definição de prioridades de intervenção e emissão de pareceres sobre candidaturas de entidades locais.

Importa ainda salientar o papel de dinamização da rede social conferido às autarquias, não só por impulsionar a transferência de competências na área social, prevista na legislação respectiva, mas também por permitir que esta transferência se concretize no quadro de relações de parceria assentes na igualdade entre todos os parceiros, com um funcionamento aberto e transparente, isto é, configura uma lógica de democracia participativa que é essencial à formação de consensos e à articulação da actividade dos parceiros.

Claro está que a rede social, ao incentivar uma cultura organizacional de abertura e transparência, como condição de uma cooperação efectiva entre os parceiros e da procura de complementaridades de intervenção, contraria a tradicional lógica de fechamento das instituições públicas e privadas e as lógicas concorrenciais, assentes no acesso a financiamentos que são prática corrente. Neste sentido, tem suscitado algumas resistências, em particular de serviços públicos, correndo o risco de ser alvo de tentativas de instrumentalização.

Torna-se, por isso, indispensável que a regulamentação da RCM 197/97 se situe no quadro dos princípios da rede, salvaguardando a lógica de democracia participativa e garantindo que as estruturas da rede continuem a ser instâncias colectivas de decisão, cujos membros, sem abdicar da sua autonomia, concertam esforços para promover o desenvolvimento social local.

Outra dimensão inovadora é accionar processos metodológicos de planeamento estratégico participado, nos diversos territórios concelhios, decorrente de um significativo investimento das estruturas de parceria que corporizam os projectos de rede. Redes solidárias, mas institucionais; redes com responsabilidades complexas, como as

realidades que pretendem mudar; redes em que o Estado e a Sociedade Civil têm que consensualizar objectivos, conhecimento e estratégias de intervenção, contribuindo com recursos materiais e humanos, investidos num trabalho em parceria, no sentido de uma sociedade com maior qualidade de vida e socialmente mais coesa.

As principais dificuldades desta metodologia incidem nas implicações práticas do planeamento e correlativa definição de prioridades, nomeadamente quando se torna necessário definir quem faz o quê e emitir pareceres fundamentados (nos diagnósticos e nos planos de desenvolvimento social) sobre candidaturas a programas nacionais ou internacionais. Neste aspecto, os principais constrangimentos que se colocam, referem-se à ausência de tradição de planeamento de base territorial na área social e à consequente falta de formação específica de muitos quadros técnicos locais, para aplicarem este topo de metodologias.

Uma das mais valias decisivas do programa consiste, justamente, na criação de condições para colmatar as insuficiências referidas. De facto, a rede social confronta as entidades aderentes e os respectivos dirigentes e técnicos com a necessidade de adoptarem de forma generalizada e consistente uma perspectiva de investigação-acção, traduzida na produção de diagnósticos, planos de desenvolvimento social, sistemas de informação e utilização sistemática da avaliação, que não pode deixar de ter efeitos positivos na qualidade do seu trabalho.

Por outro lado, como salienta o relatório de execução do programa piloto, “a introdução de dinâmicas de planeamento estratégico surge como condição para a articulação de esforços e recursos dos diferentes agentes, na perspectiva de uma intervenção direccionada para o desenvolvimento local, superando as perspectivas sectorializadas de acção”.

Na sequência das resoluções adoptadas no quadro da presidência portuguesa sobre o combate à pobreza e à exclusão, a cimeira de Nice, ao impor a obrigatoriedade da adopção de Planos Nacionais

para a Inclusão (PNAI) bienais, reforça a importância do planeamento de âmbito local já introduzido pelo programa da rede social.

Assim, a produção de diagnósticos locais irá contribuir para um conhecimento mais aprofundado das situações de pobreza e exclusão social e, deste modo, poderá dar um contributo decisivo para o enriquecimento dos próximos PNAI e, numa relação biunívoca, estes contribuirão com orientações gerais e directrizes concretas a inscrever nos planos de desenvolvimento social locais.

A desejável interacção recíproca entre a formulação de planos nacionais e planos locais configura-se como um factor decisivo para a adaptação consequente das políticas e medidas de âmbito nacional, previstas no PNAI, aos problemas e necessidades locais, devendo contribuir decisivamente para a implementação e concretização prática do mesmo.

Finalmente, num plano prospectivo e considerando os contributos que a rede social poderá dar para o desenvolvimento local, importa salientar algumas questões essenciais, decorrentes da avaliação global do programa ou que foram levantadas por alguns concelhos piloto, as quais constam das propostas e recomendações feitas no Relatório de Execução do Programa Piloto Rede Social.

A possibilidade de abertura das estruturas da rede social a entidades com fins lucrativos, não prevista na RCM 197/97, foi defendida por vários CLAS com o fundamento de que a presença de representantes do sector económico é importante ao nível do planeamento estratégico de base territorial e pelos contributos que podem dar na resolução de problemas sociais específicos.

Por último, prevê-se a necessidade de, num futuro próximo, os planos de desenvolvimento social se articularem com outros instrumentos de planeamento de âmbito territorial, nomeadamente nas áreas económica e ambiental, tornando-se necessário estudar a possibilidade de definir instâncias de âmbito supra-concelhio, capazes de garantir a coerência entre formas de planeamento com diversos âmbitos e a diferentes níveis.

## Bibliografia

- CAPUCHA, BERNARDO, CASTRO (2001), “Social Exclusion and Poverty in Europe: New Social Problems and New Priorities for Social Research”, in HALLER (ed.), *The Making of the European Union*, Springer.
- CAPUCHA (2000), *A Avaliação e a Negociação dos Planos de Mudança Social* (Texto policopiado).
- CASTRO, J. L. (2001), *A Rede Social Em Portugal* (Texto policopiado).
- CASTRO, J. L. (2001), “Rede Social: um modelo diferente de parceria em Portugal”, in *Pretextos – Parcerias*, n.º 8, Lisboa, IDS/ MTS.
- CASTRO, J. L.; GONÇALVES, A.; MARQUES, A. S. (2001), *Rede Social*, Módulos PROFISS 61, Lisboa, APSS/ MTS/ FSE.
- GONÇALVES, A. (2001), “Rede Social – Experimentação, Aprendizagem e Formação para a Intervenção Social”, in *Pretextos – Formação e Qualificação*, n.º 7, Lisboa, IDS/ MTS.
- GONÇALVES, A. (2002), “A Rede Social no Contexto das Políticas Sociais Activos”, in *Pretextos*, n.º 9, no prelo, Lisboa, IDS/ MTS.
- GONÇALVES, A. (2001), *Diagnóstico Social, o Conhecimento para a Mudança*, Texto escrito no âmbito de uma solicitação para intervenção nas III Jornadas da Saúde e Toxicodependências (Texto policopiado).
- JORGE, F.; CARVALHO, M. (2001), “Rede Social de Vila Nova de Famalicão Modelo de Articulação e Cooperação: para a parceria das parcerias”, in *Pretextos – Formação e Qualificação*, n.º 7, Outubro de 2001, Lisboa, IDS/ MTS.
- GUERRA, I. (2000), *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Acção, O Planeamento em Ciências Sociais*, Cascais, Principia.
- HENRIQUES, J. M. (2000), “Globalização, Construção Europeia e Coesão Social – Sem desenvolvimento Local?”, in *Cidade Solidária*, Revista da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, n.º 5, Ano III.
- ION, J. (2000), *Le Travail Social à l'Épreuve du Territoire*, Paris, Dunod.
- MENGIN, J. (1989), *Guide du Développement Local et du Développement Social*, Paris, Éditions L'Harmattan.
- NÚCLEO REDE SOCIAL (2001a), *Programa Rede Social*, Lisboa, IDS.
- NÚCLEO REDE SOCIAL (2001b), *Relatório de Execução do Programa Piloto Rede Social*, Lisboa, IDS.
- RUIVO, F. (2000), *Poder Local e Exclusão Social*, Col. Labirinto, Coimbra, Quarteto.
- VACHON, B. (2000a), “Desenvolvimento Local não é um Produto, é um processo que não acabará”, in *A Rede para o Desenvolvimento Local*, n.º 15.
- VACHON, B. (2000b), “Agente de Desenvolvimento: Jardineiro do Desenvolvimento Local”, in *A Rede para o Desenvolvimento Local*, n.º 15.