

Programa Rede Social *Redefinição de Políticas Sociais ou Instâncias de Governança de Base Territorial?*¹

Teresa Amor *

Resumo: O presente artigo resulta da Avaliação do Programa Rede Social realizada pelo Centro de Estudos Territoriais para o Instituto de Segurança Social. Criado em 1997 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97 de 18 de Novembro, o Programa Rede Social surge num contexto de discussão alargada sobre política(s) social(is) e de tentativa de transição para um paradigma de intervenção que aponta para a necessidade de políticas sociais activas que visem a promoção de efectivos processos de inclusão social. Tendo por base os resultados da avaliação, procurar-se-á pôr em evidência que a experiência de implementação da Rede Social a nível local tendeu a extravasar o âmbito da Política Social (mesmo considerando as Políticas Sociais Activas), pelo que institucionalmente, importará clarificar se o que se pretende é confinar o Programa àquele âmbito ou assumir as Redes Sociais locais como efectivas instâncias de governança de base territorial.

Palavras-chave: rede social; avaliação; políticas sociais activas; governança.

Programa Rede Social

O Programa Rede Social foi criado em 1997 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97 de 18 de Novembro (RCM 197/97), surgindo num contexto de discussão alargada sobre política(s) social(is) e de tentativa de transição de um paradigma de natureza mais assistencialista para um outro que aponta para a necessidade de promoção de políticas sociais activas que visem a promoção de efectivos processos de inclusão social.

De acordo com a Resolução, por Rede Social designa-se “o conjunto das diferentes formas de entajuda, bem como das entidades particulares sem fins lucrativos e dos organismos públicos que trabalham no domínio da acção social e articulem entre si e com o Governo a respectiva actuação, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social”. (RCM 197/97)

Na sua essência, o Programa Rede Social assentou no reconhecimento da existência de múltiplas redes de solidariedade (umas de natureza formal, outras de natureza mais informal), não constituindo um objectivo a criação de novas estruturas ou organismos, mas sim a rentabilização dos recursos² existentes, mediante a articulação e a integração da intervenção de cada um em torno da definição de objectivos e projectos de desenvolvimento social comuns. “A Rede Social é um fórum de articulação e congregação de esforços e baseia-se na adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar. A Rede Social deverá, no entanto, assumir uma postura activa de ir ao encontro das diferentes entidades que actuam no domínio social, suscitando a sua participação. Espera-se deste modo que, sem a criação de novos organismos nem aumento significativo de despesas, se fomente a solida-

* Socióloga. Investigadora do Centro de Estudos Territoriais: teresa.amor@sapo.pt

¹ Este texto tem como referencial a Avaliação do Programa Rede Social realizada pelo Centro de Estudos Territoriais para o Instituto da Segurança Social. A equipa do CET foi constituída pelos seguintes elementos: Investigadora Responsável: Teresa Amor; Membros da equipa: Ana Cotrim, Luís Soares, Bernardo Coelho, Christiane Coelho, Céu Gonçalves; Consultores: Isabel Guerra, Fernanda Rodrigues, José Manuel Henriques, Walter Rodrigues, Jordi Estivill.

² Recursos humanos, técnicos, materiais, logísticos, etc.

riedade social, se otimizem as diferentes capacidades de resposta e se adaptem, com base nessa dupla dinâmica, as novas medidas de política social que se vão tornando necessárias e possíveis. A Rede Social poderá contribuir decisivamente para a consciência pessoal e colectiva dos problemas sociais, para a activação dos meios e agentes de resposta e para as inovações recomendáveis.” (RCM 197/97)

Tendo por pressuposto a multidimensionalidade e o reforço multi-causal dos fenómenos de pobreza e de exclusão social, o Programa Rede Social apelava à articulação intersectorial da intervenção e à racionalização dos recursos existentes. Simultaneamente, associava-se a uma perspectiva territorializada da intervenção que remete para o nível local a procura de respostas sociais integradas, articuladas e participadas.

No sentido de fomentar “redes de apoio social integrado de âmbito local”, a RCM apontava para a criação de duas estruturas locais de parceria que corporizariam os projectos da Rede Social de cada concelho: o “Conselho Local de Acção Social” (CLAS) e as “Comissões Sociais de Freguesia” (CSF).

Da operacionalização da Resolução do Conselho de Ministros, resultou a definição de três objectivos estratégicos para o Programa, aos quais surgiam associados seis objectivos específicos:

OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

1. Desenvolver uma parceria efectiva e dinâmica que articule a intervenção social dos diferentes agentes locais;
2. Promover um planeamento integrado e sistemático, potenciando sinergias, competências e recursos a nível local;
3. Garantir maior eficácia do conjunto de respostas sociais nos concelhos e freguesias.

OBJECTIVOS ESPECÍFICOS

1. Induzir o diagnóstico e o planeamento participados;
2. Promover a coordenação das intervenções ao nível concelhio e da freguesia;
3. Procurar soluções para os problemas das famílias e pessoas em situação de pobreza e exclusão social;

4. Formar e qualificar agentes envolvidos nos processos de desenvolvimento local, no âmbito da Rede Social;

5. Promover uma cobertura adequada do concelho por serviços e equipamentos;

6. Potenciar e divulgar o conhecimento sobre as realidades concelhias.

Conceptualmente, o Programa Rede Social assenta em cinco princípios de acção: subsidiariedade, integração, articulação, participação e inovação.

PRINCÍPIO DE SUBSIDIARIEDADE

A definição da “subsidiariedade” como um dos princípios de acção do Programa decorre da convicção de que é no local, isto é, no nível territorial mais próximo dos cidadãos, que as respostas para os problemas sociais deverão ser, preferencialmente, procuradas e accionadas: “O local é o espaço privilegiado de desenvolvimento de processos participativos, no exercício de uma democracia efectiva e de formas de regulação social, em que o Estado, sociedade civil organizadas e cidadãos se unem, criando factores de mudança propiciadores da inserção dos mais desfavorecidos e do desenvolvimento social” (IDS: 2001, 14).

PRINCÍPIO DE INTEGRAÇÃO

O princípio de integração assenta no reconhecimento da multidimensionalidade e do reforço multi-causal dos problemas sociais. Assim, enquanto princípio de acção apelava para a implementação de intervenções integradas e multi-sectoriais assentes “na convergência das medidas económicas, sociais e ambientais entre outras, com vista à promoção das comunidades locais, através de acções planificadas, executadas e avaliadas de uma forma conjunta”, bem como “no incremento de projectos locais de desenvolvimento integrado, fazendo apelo à participação de todos os intervenientes locais e à congregação dos recursos de todos.” (IDS, 2001: 15)

Assim definido, o princípio de integração associa-se directamente a um factor de eficácia da intervenção, no sentido em que pressupõe que a resolução de problemas sociais complexos (porque multidimensionais e porque o reforço dos factores

de causalidade constituem uma equação de “geometria variável”) exige accionar respostas multi-sectoriais e especificamente adequadas àquela variabilidade.

Neste sentido, o Programa Rede Social apelava à concertação de projectos de desenvolvimento social, globais e coerentes, capazes de integrar no seu seio diferentes políticas, medidas de política e instrumentos de intervenção.

PRINCÍPIO DE ARTICULAÇÃO

O princípio de articulação remete para a promoção e/ou consolidação de redes de trabalho em parceria capazes de articular a intervenção do conjunto alargado de actores sociais locais em torno de um projecto de desenvolvimento global comum.

No contexto da Rede Social a noção de “parceria” demarca-se, claramente, de uma acepção de transitoriedade e de imediatismo que faz com que, frequentemente, sejam denominadas de “parcerias” articulações meramente pontuais entre agentes locais. “O princípio da articulação (...) aponta para a criação de uma parceria estratégica integrando as parcerias sectoriais existentes num dado território e cuja esfera de actuação se centra na planificação e coordenação das actividades dos diferentes actores envolvidos.” (IDS, 2001: 16).

Assim concebido, o princípio de articulação apelava, portanto, para a mobilização da diversidade de competências e de recursos existentes localmente em torno de projectos de desenvolvimento concebidos estratégica e colectivamente. A sua (potencial) concretização dependeria da capacidade de gestão e de negociação de interesses locais diferenciados, mas também dos mecanismos de co-responsabilização que conseguisse induzir.

PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO

Enquadrando-o no âmbito da proposta de reconceptualização da intervenção social, o princípio de participação estabelece também factores de ruptura com formas mais “tradicionais” de acção, as quais, impulsionadas de “cima para baixo”, tendem a relegar para segundo plano a participação de um conjunto alargado dos actores sociais locais.

Por via deste princípio de acção, o Programa Rede Social propunha, então, envolver em todo o processo um conjunto alargado de agentes locais, rompendo com um modelo centralizado de intervenção que tende a fazer destes meros “receptores”, executores e/ou beneficiários de medidas de política definidas institucionalmente.

Tendo por convicção que “...o combate à pobreza e à exclusão social, numa perspectiva de promoção do desenvolvimento social, é tanto mais efectivo quanto resulte de um processo amplamente participado. (...) a participação deve alargar-se aos actores locais e às populações, em particular às mais desfavorecidas e estender-se a todas as acções desenvolvidas no quadro do Programa.” (IDS, 2001:16).

PRINCÍPIO DA INOVAÇÃO

O princípio da inovação decorre do pressuposto que as aceleradas dinâmicas de mudança que induzem, permanentemente, reconfigurações em sistemas e estruturas sociais, mas também na própria emergência e configurações dos problemas sociais, exigem o accionamento de políticas e instrumentos de intervenção inovadores.

Fazendo depender os seus resultados das próprias dinâmicas geradas localmente, o Programa Rede Social associava o seu carácter inovador à integração de “perspectivas inovadoras relativamente à descentralização da intervenção social, ao desenvolvimento de uma parceria estratégica baseada numa ampla democracia participativa e na introdução de metodologias de planeamento intersectorial da intervenção social no local.” (IDS, 2001:17).

Modelo de Avaliação

O modelo de avaliação assentou na convicção de que a “Avaliação” não se deve esgotar na sua função de medida, isto é, que a Avaliação não deve ser um fim em si mesma. Para quem tem por função decidir da implantação ou da manutenção de uma intervenção específica, os resultados obtidos podem constituir-se como um importante apoio à tomada de decisão, já que, ao levar em conta a complexidade dos problemas e a multiplicidade de interesses de diferentes actores sociais envolvidos e/ou afectados pelas decisões, o processo de avaliação contribui para a racionalização daquela tomada de decisão.

Um processo de avaliação é também uma oportunidade de excelência para a reflexão conjunta sobre a diversidade de expectativas, representações, práticas, etc. dos diferentes actores envolvidos, sobre a origem dos problemas encontrados, sobre os efeitos das decisões tomadas e das acções empreendidas, etc. “Assim, torna-se um mecanismo de investigação-acção e de aprofundamento da democracia participativa através de uma acção colectiva” (GUERRA, 2000:187).

Assim, para além do olhar sobre os resultados de execução física e material, na concepção do modelo de avaliação definiu-se, igualmente, uma estratégia metodológica capaz de apreender as dinâmicas geradas pelo processo de implementação do Programa Rede Social. Esta postura é tão mais relevante, julga-se, quanto nos situávamos ao nível da avaliação de uma medida de política pública. Enquanto referencial, o modelo avaliativo estruturou-se com base nos critérios formais de avaliação, sendo que a equipa do Centro de Estudos Territoriais pautou a sua conduta por estritos parâmetros de rigor e independência.

No modelo de avaliação proposto, e pressupondo, necessariamente, o seu posterior “cruzamento” com as dimensões de análise que à frente se especificam, assumiram-se como principais critérios/indicadores de avaliação:

- Adequabilidade (adequação do desenho do projecto à realidade);
- Pertinência (adequação do desenho do projecto aos pressupostos do enquadramento teórico-metodológico);
- Eficácia (medida de concretização de objectivos e de análise dos processos);
- Eficiência (em que medida os resultados obtidos justificam os meios utilizados);
- Impacto (resultados previstos e não previstos).

Do ponto de vista analítico, assumiram-se como principais dimensões de análise:

- Enquadramento legal
- Estruturas e formas organizativas
- Características específicas do programa
- Dinâmicas de planeamento
- Apoio técnico
- Impactos do programa

A definição dos critérios avaliativos e das dimensões analíticas a enquadrar no âmbito da

realização da avaliação, bem como as opções metodológicas constituíram o garante da realização de uma avaliação amplamente participada pelos agentes nacionais e locais envolvidos na implementação do Programa Rede Social nos diferentes concelhos.

Em concreto, para a realização deste estudo de avaliação foram definidos os seguintes objectivos gerais:

1. Analisar o quadro legal regulamentador do Programa Rede Social.
2. Analisar o grau de execução dos princípios e dos objectivos subjacentes ao Programa Rede Social.
3. Analisar a adequabilidade e a eficácia do apoio técnico prestado pela equipa central de acompanhamento às redes sociais locais.
4. Analisar os modelos organizacionais e processuais adoptados localmente.
5. Aferir sobre os impactos efectivos do Programa Rede Social.
6. Produção de Recomendações Estratégicas.

Estratégia metodológica

Por meio das opções definidas para a realização da avaliação procurou-se configurar uma estratégia metodológica coerente e adequada à concretização dos objectivos gerais e específicos do modelo de avaliação. Assim, recorreu-se a um conjunto alargado de técnicas de recolha e de análise de informação, as quais, estruturadas de forma integrada e complementar entre si, possibilitaram dar resposta àqueles objectivos, mas também, significativamente, promover um processo avaliativo amplamente participado.

A estratégia técnico-metodológica foi estruturada da seguinte forma:

Recolha e análise documental

Recolha e análise documental exaustiva junto do ISS – Instituto de Segurança Social, por forma a que fosse possível constituir um acervo de informação que, sujeito a análise de conteúdo por parte da equipa de avaliação externa, possibilitasse: por um lado, analisar e caracterizar a implementação da Rede Social a nível concelhio; por outro,

proceder à construção de tipologias que sustentassem e fundamentassem a selecção dos estudos de caso a realizar.

Entrevistas a informantes privilegiados

No que concerne à inquirição de informantes privilegiados, a fase de recolha e análise documental pôs em evidência a pertinência de se entrevistarem não apenas os agentes directamente ligados à implementação da Rede Social (dirigentes e técnicos), mas de se contactarem também responsáveis pela promoção de outros Programas/Projectos de âmbito nacional com implementação ao nível local.

Assim, para além da realização de entrevistas aos responsáveis pelo Programa Rede Social, bem como aos técnicos da equipa central do ISS, foram realizadas entrevistas com os responsáveis por outros programas e projectos de âmbito nacional.

A par da informação associada à recolha e análise documental, também a informação recolhida por meio destas entrevistas se revelou fundamental para uma concepção e definição rigorosa, quer dos “Estudos de caso”³, quer do “Inquérito por questionário”⁴.

Estudos de Caso

A selecção dos “Estudos de Caso” a realizar decorreu do cruzamento de vários critérios:

- Ano de adesão à Rede Social
- Região/distrito
- Enquadramento territorial (litoral/interior; rural/urbano)
- Número de freguesias
- Constituição do Conselho Local de Acção Social
- Constituição de Comissões Sociais de Freguesia / Comissões Sociais Inter-Freguesia
- Fase de Execução do Plano de Trabalho (designadamente, conclusão ou não dos Documentos de trabalho)
- Entidades parceiras (maior ou menor inter-sectorialidade)

Coincidente, temporalmente, com o período de execução da avaliação do Programa, o Instituto de Segurança Social promovia, ao longo de todo o território continental, Encontros Regionais da Rede Social. A presença de membros da equipa de avaliação em todos estes fóruns de discussão e de reflexão foi particularmente importante no sentido da recolha de informações complementares que permitiram “afinar” os critérios de selecção dos estudos de caso.

Na realização dos estudos de caso recorreu-se à técnica “Focus-group Interview”. O guião preparado para as sessões foi estruturado em torno das seguintes dimensões:

- Enquadramento legal
- Implementação da Rede Social
- Metodologias
- Sistema de Informação
- Apoio técnico
- Dinâmica de parceria
- Articulação da intervenção local
- Modelo organizativo
- Impactos do programa a nível local
- Recomendações

Inquérito por questionário

A decisão de aplicar um inquérito por questionário decorreu do propósito de se conseguir obter informação de carácter extensivo que pudesse ser aprofundada aquando da realização dos estudos de caso. Para o efeito, foi calculada uma amostra representativa do total de entidades parceiras com assento no CLAS⁵.

O guião do inquérito por questionário foi estruturado em torno das seguintes áreas temáticas:

- Caracterização
- Dinâmicas de parceria
- Avaliação do grau de satisfação face à expectativas iniciais
- Pontos fortes e pontos fracos da concepção geral do Programa
- Pontos fortes e pontos fracos da implementação local do Programa
- Impactos da Rede a nível concelhio
- Continuidade do Programa a nível nacional
- Expectativas de apoio técnico

³ Guiões de inquérito, definição dos critérios de selecção dos estudos de caso, etc.

⁴ Guião de inquérito.

⁵ Amostra representativa de todos os concelhos que aderiram à Rede Social até 15 de Novembro de 2003, pois esse constituía o objecto empírico da avaliação.

Síntese de Resultados

Adequação e coerência interna do Programa, mas factores de vulnerabilidade nas suas condições de implementação

Se o combate à pobreza e à exclusão social é um objectivo comum a outros programas, ao fazê-lo associar a uma perspectiva de promoção do desenvolvimento social local, o Programa Rede Social estabeleceu um factor de diferenciação e de inovação face a muitos outros.

Em certa medida, enquadrou-se no âmbito do que se designa por “novas políticas sociais”, representando uma proposta de ruptura com formas mais tradicionais de intervir (ainda que estas, no contexto actual português, não devam ser consideradas residuais ou despidendas). Demarcou-se de visões mais assistencialistas e remediativas da intervenção, geralmente mais restritivas porque, ignorando a multidimensionalidade dos problemas sociais, propõem respostas e soluções parcelares, segmentadas. Demarcou-se assim de uma concepção de política social centrada no accionamento de medidas de natureza redistributiva, propondo, em alternativa, uma abordagem integrada e sistémica do desenvolvimento social, da promoção do bem-estar social.

Ao enquadrar-se neste referencial conceptual incorporou também a noção das especificidades dos contextos socioterritoriais e, neste sentido, a necessidade de adequar os projectos de desenvolvimento social a contextos socioeconómicos e culturais específicos. Assim, apelou à territorialização da acção e, coerentemente, propôs uma metodologia que, com base na análise conjunta dos problemas, dos recursos e das redes de relações e de intervenção existentes, fundamentasse um projecto de desenvolvimento social, integrado, participado e sustentado.

Por outro lado, no seu referencial conceptual o Programa Rede Social concebeu o “desenvolvimento” como produto de um jogo complexo, dinâmico, contingente, negociado e generativo entre múltiplos actores que se posicionam no sistema de acção com objectivos e interesses específicos, por vezes, conflituais. Assim, significativamente, fez ancorar aqueles projectos de desenvolvimento social em processos amplamente participados e no estabelecimento de parcerias estratégicas locais

(agentes públicos e privados), sustentados em processos de planeamento estratégico, que viabilizassem a rentabilização dos recursos e a promoção de intervenções integradas e articuladas.

Deste ponto de vista, o Programa Rede Social evidenciou-se coerente na sua construção interna, estruturando, igualmente, e em face da escassa qualificação do corpo de técnicos na área das metodologias participativas de planeamento, um modelo de apoio e de acompanhamento técnico às equipas locais, por meio do qual se propunha apoiar aquelas em todas as fases de implementação das Redes Sociais locais.

A não regulamentação da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) constituiu-se, todavia, como um factor de vulnerabilização das suas condições de implementação. Pela diferente “força” dos diversos dispositivos legais, nalguns casos a não regulamentação da RCM transmitiu para o terreno a ideia de que não era um programa ao qual, institucionalmente, se atribuía um carácter estruturante. Por outro lado, ao remeter para o nível local o apelo para a necessidade de promoção de políticas integradas, multi-sectoriais, não revelou um investimento homólogo de articulação institucional ao nível da Administração Central.

Evidenciando-se de forma latente ou manifesta, o certo é que, frequentemente, se percepcionou a emergência de alguma tensão entre uma perspectiva mais direccionada para a promoção do desenvolvimento social e a aparente “redução” do âmbito de intervenção do Programa à “Acção Social”. Em certa medida, a própria alocação institucional do Programa num Ministério e Instituto Público específicos (Instituto da Segurança Social) contribuiu para “consolidar” esta perspectiva no terreno.

Em conjunto, estes dois factores contribuíram para acentuar a percepção de alguma incoerência e tensão entre o apelo dirigido ao nível local de intervenção e as condições reunidas a nível central. Considera-se, aliás, que esta tensão não foi alheia à relativa “demissão” de alguns responsáveis políticos face à implementação e ao desenvolvimento do programa, demissão essa que, nalguns casos, concorreu para a não concretização da “ambição” explicitada para a acção local.

Por outro lado, julga-se que a responsabilidade pela implementação do Plano de Desenvolvimento Social surgia também pouco especificada,

deixando pouco claro de que competências diferenciadas dependia a acção preventiva e reparadora no âmbito do combate à pobreza e à exclusão social.

Diferenciada, mas crescente assimilação e incorporação dos princípios de acção do Programa

Sendo certo que nem todas as equipas locais evidenciaram o mesmo grau de assimilação e operacionalização dos princípios de acção do Programa, os dados recolhidos ao longo do processo de avaliação demonstraram uma gradual e crescente incorporação daqueles princípios nos seus referenciais conceptuais e nas suas práticas de intervenção. Observou-se, na maioria dos casos, um investimento por parte das equipas locais na promoção de processos de diagnóstico e planeamento participados, ainda que, na prática, os níveis de participação alcançados em cada concelho tenham sido diferenciados, porque condicionados por factores de natureza diversa: (in)disponibilidade/(des)motivação de alguns actores sociais locais, dificuldades de concertação de horários, dificuldades no domínio de algumas técnicas metodológicas, grau de adesão de dirigentes e chefias, dificuldades de gestão do processo, etc.

Atendendo a que o Programa Rede Social promovia factores de ruptura com formas e modelos consolidados de organização e divisão do trabalho, enquanto indicador de avaliação considerou-se tão relevante os níveis de participação efectivamente alcançados, quanto a percepção local da sua importância, no sentido em que traduz, por um lado, que não foi encarado como o mero cumprimento de um requisito formal do Programa, por outro, que foram reconhecidos e valorizados os ganhos em termos de capacidade de reflexão e de intervenção estratégica associados à promoção de processos localmente participados. Dito por outras palavras, do ponto de vista da avaliação considerou-se particularmente importante que, mesmo nos casos em que os níveis de participação alcançados não foram tão alargados, houvesse, por parte dos agentes locais, o reconhecimento e a percepção de que é uma dimensão a aprofundar no futuro da parceria local.

A promoção de parcerias estratégicas locais foi uma dimensão significativamente valorizada

pela maioria dos agentes locais que, recorrentemente, a apontaram como o principal ganho associado à implementação local da Rede Social. Do ponto de vista da avaliação considerou-se especialmente relevante o “nível de vigilância” que tenderam a manter sobre o processo e sobre a dinâmica destas parcerias: frequentemente, houve a identificação dos factores de ajustamento e dos mecanismos de correcção que julgavam necessário introduzir no seu modelo organizativo, por forma a melhorar a sua intervenção. Como se afirmou, valorizou-se este aspecto por se acreditar que traduz a consciência de que a promoção da melhoria da intervenção (resultados) exige também a reflexão sobre o processo de modo a, permanentemente, discernir sobre quais os factores de correcção/adaptação que deverão ser accionados.

Até ao momento da realização da avaliação, os principais elementos de inovação impulsionados pelo Programa Rede Social associavam-se à introdução de metodologias participativas de diagnóstico e planeamento, à elaboração do Diagnóstico Social e do Plano de Desenvolvimento Social, e ainda ao envolvimento de um conjunto alargado de entidades locais (públicas e privadas). Ainda assim, e mesmo que com um carácter mais pontual, também ao nível da intervenção propriamente dita foram discerníveis factores de inovação, designadamente, (tentativas) de introdução de elementos de ruptura com culturas institucionais dominantes, partilha de recursos, criação de mecanismos de co-responsabilização entre parceiros e transição de uma lógica de reflexão e de intervenção (intra)sectorial para uma lógica temática (multi-sectorial).

O princípio da subsidiariedade, bem como a introdução de factores de inovação nas estruturas organizativas, embora amplamente valorizados e assimilados pelos actores locais, colidiam, frequentemente, com culturas organizacionais dominantes, caracterizadas por lógicas de funcionamento verticalizadas e hierárquicas, pela centralização da decisão nos níveis hierárquicos superiores da Administração Pública, pelo “afastamento” entre técnicos e dirigentes, e pelo fechamento das instituições e entidades sobre si mesmas. Também neste domínio emergiram, portanto, tensões que, não invalidando a existência de ganhos importantes em termos de reflexão e de intervenção estratégica, condicionaram a concretização da ambição definida para a acção local.

Promoção, consolidação e redimensionamento de parcerias estratégicas de base local

As dinâmicas impulsionadas pela Rede Social ao nível das parcerias locais foram variáveis de concelho para concelho, em função de factores como as redes de relações/redes de trabalho preexistentes, dos recursos disponíveis localmente, da maior ou menor adesão de instituições e entidades com intervenção estruturante a nível local, do maior ou menor envolvimento de dirigentes e eleitos locais e da maior ou menor capacidade das estruturas locais para envolver e dinamizar as entidades parceiras.

Salvaguardada esta diversidade de situações (que se traduz, na prática, em graus diferenciados de aprofundamento dos outros objectivos estratégicos do Programa Rede Social) importa dizer, claramente, que todos os dados recolhidos ao longo da avaliação apontaram no sentido da implementação do Programa a nível concelhio ter induzido alterações importantes em termos das redes de parcerias locais.

Se, nalguns casos, a própria constituição destas redes de trabalho decorreu da implementação das Redes Sociais, na maioria o que se observou foram alterações que o Programa induziu nas dinâmicas de parcerias preexistentes. A este nível são de destacar, sobretudo, os ganhos em termos de inter-sectorialidade da intervenção⁶, o alargamento do número de entidades envolvidas nas redes de trabalho, a consolidação/formalização das relações de parceria preexistentes⁷, mas também, nalguns casos, a re-orientação das parcerias de um nível “meramente” operacional para uma perspectiva estratégica de intervenção.

Incipiente articulação supraconcelhia e com outros instrumentos de planeamento

A progressiva articulação com outros instrumentos de planeamento de âmbito local, regional ou nacional é um domínio no qual, à data da avalia-

ção, os ganhos não haviam sido ainda significativos.

Os domínios de articulação circunscreviam-se, *grosso modo*, à consulta e à recolha de dados contidos noutros instrumentos e planos locais (em especial, à consulta do Diagnóstico Social e Plano de Desenvolvimento Social de outros concelhos), mas raramente se observou o estabelecimento efectivo de relações de trabalho entre aquelas equipas e um efectivo investimento na articulação entre instrumentos de planeamento (incluindo o Plano Nacional de Acção para a Inclusão).

Entre redes sociais locais verificou-se, frequentemente, o estabelecimento de contactos com as equipas de outros concelhos, mas os domínios de articulação tendiam a estar restritos a trocas de informação e pedidos de esclarecimento, e não à partilha de recursos ou ao planeamento/implementação de projectos comuns.

Valorização das metodologias e dos instrumentos concebidos, mas identificação de carências no apoio e acompanhamento técnico

Mais importante que verificar o cumprimento de um requisito formal⁸, foi aferir da importância que as equipas locais tendiam a atribuir, aos instrumentos de diagnóstico e planeamento elaborados (sobretudo, o Diagnóstico Social e o Plano de Desenvolvimento Social), mas também a relevância que conferiam à adopção de técnicas participativas e de metodologias de planeamento estratégico.

Para além de nalguns concelhos constituírem os primeiros documentos desta natureza (o que, por si só, constituiria já um dado relevante), verificou-se que, para parte das entidades parceiras, eles se assumiam, efectivamente, como instrumentos fundamentadores e norteadores da sua intervenção.

Globalmente, observou-se que a elaboração destes documentos se traduziu num ganho em termos de capacidade de reflexão estratégica sobre o território, apesar de a sua “tradução” em termos de intervenção estratégica, ou seja, a sua efectiva execução, estar sujeita a múltiplos condicionamentos e obstáculos⁹, frequentemente geradores de

⁶ Crescente integração de entidades “tradicionalmente” afastadas da intervenção social.

⁷ Agilização da articulação interinstitucional, melhoria dos canais de circulação da informação, etc.

⁸ Obrigatoriedade, ao abrigo do Programa de Apoio à Implementação da Rede Social, de concepção dos documentos de diagnóstico e planeamento: Pré-Diagnóstico, Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social e Plano de Acção.

⁹ Associados, designadamente, às culturas organizacionais dominantes, à desarticulação institucional ao nível da Administração Pública (que conduz, com frequência, a uma sobreposição de parcerias no terreno) e ao carácter pouco vinculativo do Plano de Desenvolvimento Social e dos pareceres da Rede Social.

alguma insatisfação e desmotivação por parte dos técnicos das instituições e entidades locais¹⁰.

Na justa medida em que foram fortemente valorizadas, a falta de formação e/ou inexperiência de trabalho com metodologias participativas foi geradora de expectativas elevadas em termos do apoio e acompanhamento técnico a prestar pela equipa técnica central.

Neste domínio evidenciaram-se algumas carências ao nível do apoio e acompanhamento técnico presencial, carências essas geradoras de insegurança nas equipas locais, mas cuja origem residiu, não na disponibilidade dos técnicos da equipa central, mas, sobretudo, no não reforço daquela equipa à medida que a implementação do Programa se alargava ao território nacional.

Em certa medida, a minimização daquelas carências foi possível, pois, por via do apoio financeiro disponibilizado pelo Programa de Apoio à Implementação da Rede Social, as redes sociais puderam recorrer a assessorias externas.

Apesar da identificação das dificuldades e obstáculos, importa dizer que, até ao momento de conclusão da avaliação, a implementação do Programa Rede Social tinha contribuído já para a formação e a qualificação de um conjunto alargado de técnicos, facto que, no contexto português, não pode ser considerado despiendo. Para algumas Juntas de Freguesia, por exemplo, a implementação da Rede Social constituiu, aliás, a primeira oportunidade para a contratação de técnicos, e consequentemente, para poderem assumir acções mais orientadas para a intervenção social local.

Promoção de processos de planeamento estratégico: dificuldades em suplantar constrangimentos de natureza organizacional e institucional

Reconhecendo-se as mudanças induzidas pelo Programa ao nível das redes locais de trabalho em parceria, importa salvaguardar que os ganhos em termos de planeamento estratégico nem sempre evidenciaram um alcance e um impacto equivalentes.

Se em muitos casos se verificou, de facto, um investimento em metodologias e técnicas de planeamento integrado e participado, simultanea-

mente, observou-se que, por vezes, a compreensão da relevância do planeamento estratégico e, por consequência, a sua incorporação nas práticas de trabalho, se cingiu ao nível dos técnicos, não tendo a sua relevância sido reconhecida e/ou incorporada pelos níveis decisórios.

A lógica de “horizontalidade” proposta pelo Programa colide, claramente, com cultura(s) organizacional(ais) dominantes, muito marcadas ainda por estruturas fortemente verticalizadas e hierarquizadas, norteadas pela intra-institucionalidade e intra-sectorialidade. Esta conflitualidade (que por vezes surgiu de forma latente, outras de forma manifesta) constituiu um dos principais obstáculos à implementação concelha das Redes Sociais, pois colocou, frequentemente, os processos em situação de impasse.

Este confronto com culturas organizacionais estabelecidas manifestou-se de diversas maneiras, repercutindo-se em vários planos:

- o não envolvimento de alguns dirigentes no processo da Rede Social (ou o seu envolvimento indirecto via delegação de competência de representação), associado à concentração da tomada de decisão, faz com que, por vezes, a aprovação de um documento da rede seja pouco “vinculativo” para aquela instituição; para além de, no caso de instituições com intervenção estruturante a nível local, a sua ausência ser frequentemente entendida como um sinal de descrédito atribuído à Rede Social (quer à Rede Social local, como ao próprio Programa);
- também ao nível da Administração Pública, a concentração do poder de decisão em níveis hierárquicos superiores pode ser limitativa/impeditiva do comprometimento dos dirigentes locais em projectos e iniciativas estruturantes (em particular, as inscritas nos Planos de Acção);
- o carácter não vinculativo do Plano de Desenvolvimento Social e dos pareceres das Redes Sociais “legitimam” a manutenção de perspectivas de intervenção, por vezes, casuísticas, pouco integradas e pouco fundamentadas tecnicamente, bem como o fechamento de algumas instituições e entidades sobre si mesmas;
- alguma desarticulação entre os vários sectores da Administração Central conduz a uma sobre-

¹⁰ Esta questão será retomada mais à frente.

- posição de parcerias, de projectos e iniciativas a nível local que dificulta a adopção de uma perspectiva estratégica, integrada e articulada do desenvolvimento social local e a racionalização dos recursos;
- consagrando o princípio da livre adesão, o normativo legal do Programa “legítima” o não envolvimento de instituições públicas com intervenção estruturante a nível local, condicionando nalgumas áreas a intervenção possível de planear;
 - a afectação da responsabilidade de gestão do Programa nacional a um ministério específico e, sobretudo, a inexistência de articulações inter-ministeriais formais e publicamente visíveis, transmitiu para o terreno um “sinal” de que se tratava de uma iniciativa restrita à “acção social”; ou seja, paradoxalmente, um sinal contrário ao que a Rede Social procurava induzir: o da necessidade de políticas sociais integradas.

Se por estes motivos se afirmou que os ganhos em termos de efectiva capacidade de planeamento estratégico nem sempre foram directamente proporcionais aos ganhos ao nível da dinamização de redes de parceria local, tal não impediu que se apontassem também os factores de ruptura já introduzidos pela implementação do Programa. Aliás, é justamente por este confronto com culturas organizacionais dominantes que se considera que aqueles factores são ainda mais relevantes: casos de efectiva coordenação da intervenção entre actores locais públicos e privados, afectação de percentagens do orçamento de determinadas instituições ao Plano de Acção da Rede Social, participação directa e activa de alguns dirigentes e eleitos locais na Rede Social e coordenação das várias parcerias institucionais de base local (minimização da sobreposição da intervenção, rentabilização dos recursos).

Embora não de forma generalizada, importa salientar que o Programa Rede Social conseguiu impulsionar no nível local um grau de integração de políticas que, raras vezes, emana da Administração Central.

Apesar de todos os constrangimentos, a continuação das redes sociais locais nalguns concelhos findo o Programa de Apoio à Implementação¹¹ não

pode deixar também de ser visto, neste contexto, como um sinal de reconhecimento da relevância atribuída pelos actores locais a uma nova lógica de pensar a intervenção e o desenvolvimento social local.

Maior eficácia organizacional, melhoria das respostas sociais

Aquando da avaliação, os impactos associados à implementação concelhia do Programa Rede Social estruturavam-se em dois eixos principais, com um claro nexo de causalidade entre ambos: em primeiro lugar, a maior eficácia organizacional (o reforço das redes de parceria locais) e, em consequência deste, os ganhos ao nível das respostas sociais (associados sobretudo à agilização, diversificação e integração crescente daquelas respostas/serviços, assim como à implementação de novos projectos, acções e/ou serviços).

Ainda que, à primeira vista, se possa estranhar que um elemento de natureza eminentemente processual (eficácia organizacional) seja considerado um impacto, importa lembrar que, pelos domínios de inovação que o Programa se propunha accionar, parte dos seus objectivos estratégicos e específicos eram de natureza técnico-metodológica. Se a médio prazo esse não deverá constituir um objectivo em si mesmo, no contexto actual e perante os múltiplos condicionalismos a que se fez referência atrás, considerou-se ser este um impacto relevante da implementação local do Programa, até porque, nalguns casos, produzia já impactos ao nível das populações locais.

Para além do impacto nas lógicas de relacionamento e articulação inter-organizacional (flexibilizando-as e tornando-as mais abertas às outras instituições/entidades locais e mais participativas), importa referenciar também alguns efeitos no domínio intra-institucional, sobretudo ao nível das autarquias¹². Muito embora se tenha manifestado de forma pontual, casos houve em que se observou que, por via da implementação do Programa e, em particular, do trabalho promovido pelas diferentes estruturas locais das redes, existe uma gradual consciencialização dos técnicos sobre a importância de promoção de medidas/projectos

¹¹ Isto é, o apoio financeiro.

¹² Entidades Promotoras.

multi-sectoriais. Por esta via, também neste plano se têm vindo a induzir factores de ruptura com formas de organização e de segmentação do trabalho, promovendo o aprofundamento de redes de relações interdepartamentais.

Se, nalguns casos, a coordenação das estruturas locais da Rede tinha contribuído já para uma cobertura mais adequada de serviços e equipamentos nos concelhos, este é um “salto qualitativo” que, com o enquadramento institucional e legal em vigor, as Redes Sociais pareciam não ter capacidade para assegurar de forma sustentada e generalizada. Se, em teoria, os Planos de Desenvolvimento Social, enquanto instrumentos de planeamento concelhios, seriam a sede por excelência de planeamento de equipamentos sociais, na prática, não tendo um peso semelhante, por exemplo, aos Planos Directores Municipais em termos do seu carácter de gestão socioterritorial, o seu alcance tenderia sempre a estar comprometido. Aqui residia, portanto, um dos principais desafios com que a Rede Social se confrontava desde logo.

Outro desafio colocou-se em termos da capacidade de inovação ao nível da acção. Em face do contexto de partida, grande parte do esforço e investimento das estruturas locais da Rede Social estava orientado para a melhoria da coordenação da acção local e para a sua crescente integração e articulação. Em termos de futuro, importará gerar respostas sociais crescentemente inovadoras (inovação no processo e inovação na acção).

Que futuro para o Programa Rede Social?

Configurando uma proposta de ruptura com formas mais tradicionais de intervir, o Programa Rede Social assumiu-se, no contexto nacional, como um programa ambicioso e inovador ao nível das políticas sociais, apelando não só à reconceptualização global da intervenção, como à (re)definição do lugar das políticas sociais face a outras políticas de desenvolvimento (desenvolvimento económico, ambiental, cultural, etc.)

Pela sua natureza (que decorre tanto dos seus princípios de acção como da estratégia metodológica definida para a sua implementação), enfrentou (e enfrenta) no terreno uma série de condicionalismos e obstáculos, de natureza local e nacional, contextual e organizacional, política e

financeira, que condicionaram (e condicionam), necessariamente, os seus resultados no curto prazo. Aliás, atendendo a que para a sua implementação “integral”, teria de induzir factores de ruptura com práticas e culturas organizacionais consolidadas, não seria de esperar que a magnitude dos seus potenciais (e desejados) impactos se fizesse sentir de imediato na sua plenitude.

Tendo por base este pressuposto, e para além dos impactos específicos e directos abordados anteriormente, importa destacar que, à data de realização da avaliação, a implementação do Programa tinha contribuído já nalguns casos para incrementar a capacidade de perspectivar a intervenção social como estando assente não só na partilha da resolução dos problemas, mas também na comum definição dos seus contornos e causalidades (isto é, incorporando diferentes visões na própria definição do problema).

Se é verdade que, a par da capacidade de intervenção estratégica, este é um ganho que não se encontrava ainda completamente consolidado, é também um processo que importa continuar a apoiar, pois dele decorre a possibilidade de redefinir o lugar das políticas sociais face a outras políticas (emprego, educação, saúde, etc.). Dito de outra forma, é necessário que na próxima etapa de trabalho, se desenvolva maior capacidade de passar de diagnósticos descritivos e de acções mais sectorizadas e tradicionais para diagnósticos interpretativos e respostas inovadoras que decorrem de um olhar integrado sobre a realidade e de uma efectiva integração de parcerias. No fundo, também aí residirá a possibilidade de se definirem e impulsionarem efectivos projectos de desenvolvimento social local.

Por outro lado, o facto de a articulação com outros instrumentos de planeamento de âmbito local, regional ou nacional ser ainda ténue, poderá, a médio prazo, tornar-se impeditiva de um salto qualitativo das Redes sociais como instrumentos de política local. A sua excessiva localização poderá impedi-las de visualizar dimensões de desenvolvimento e equipamentos de âmbito regional e de participarem em instâncias de planeamento mais estruturantes.

Em certa medida, a experiência parece mostrar o esgotamento tendencial do Programa apenas enquanto medida de Política Social. Efectivamente o seu alcance parece ir além disso.

A par do seu contributo no âmbito específico das Políticas Sociais Activas, os desafios que o programa envolve contêm implicações para o conjunto das políticas públicas, para uma acção coerente e integrada nas unidades territoriais concelhias. O Diagnóstico Social e o Plano de Desenvolvimento Social envolvem preocupações de análise e intervenção tendo em vista a acção preventiva e reparadora contra a pobreza e a exclusão social que, em coerência, não se podem confinar ao âmbito das políticas sociais, mesmo que a sua formulação se situe no domínio das políticas sociais activas.

Se a promoção do desenvolvimento nos concelhos incluir o desenvolvimento social como uma das dimensões a contemplar explícita e necessariamente, então o Plano de Desenvolvimento Social (PDS) deverá ser acolhido pelos Planos Directores Municipais (PDM) no quadro dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), pois as “atribuições e competências” municipais em matéria de desenvolvimento têm no PDM o seu instrumento específico de acção. O actual contexto de revisão dos Planos Directores Municipais é favorável a uma explicitação e incorporação desta perspectiva, mas, sendo o PDS elaborado em parceria, envolvendo a acção de entidades diferentes, há clarificações a introduzir. De qualquer modo, o PDM poderá sempre acolher as dimensões de acção do PDS que se mostrem compatíveis com as atribuições, competências e recursos das Câmaras Municipais.

Mas aquela tensão poderá tender a manifestar-se também noutros domínios, como, por exemplo, o “económico”, quando se trata da promoção do acesso ao emprego. Como, nas condições contemporâneas, o acesso ao emprego tende a depender cada vez mais de novo emprego, e como novo emprego tende a depender de nova iniciativa empresarial (incluindo a iniciativa dos próprios) carece de clarificação, designadamente, a identificação da(s) entidade(s) que pode(m) assumir a “animação de nova iniciativa empresarial” como perspectiva da acção (patamar que se situa para além das empresas já envolvidas e/ou a envolver nas parcerias locais).

Sendo certo que, como se procurou dar conta, existem domínios da implementação local do Programa Rede Social que carecem ainda de consolidação, pela dinâmica gerada e pelos resultados já alcançados, esse não parece ser o principal desafio que, estrategicamente, se coloca á sua implementação e aos seus responsáveis.

Como se afirmou, a experiência de implementação da Rede Social a nível local tende a extravasar o âmbito da Política Social, mesmo considerando as Políticas Sociais Activas. Institucionalmente importará clarificar, então, se o que se pretende é confinar o Programa àquele âmbito ou assumir as Redes Sociais locais como efectivas instâncias de governança de base territorial. As dinâmicas e o potencial gerado tendem a sustentar a viabilidade desta última opção. Para que se concretize carece, todavia, de especificações institucionais e normativas claras.

Referências Bibliográficas

AMOR, Teresa, 2003, *Diagnóstico das Expectativas dos Actores Sociais Locais do Concelho de Odivelas*, Relatório final (policopiado).

CAPUCHA, Luís; PEGADO, Elsa; SALEIRO, Sandra, 1999, *Metodologias de Avaliação de Intervenções Sociais*, PROFISS.

CASTRO, José Luis e GONÇALVES, Alda, 2002, A Rede Social e o Desenvolvimento Local – Parcerias Sociais e Planeamento Participado, *Cidades. Comunidades e Territórios*, n.º 4, Lisboa, CET/ISCTE, pp. 71-82.

CLARKE, Alan (1999), *Evaluation research – An introduction to principles, methods and practice*, Londres, Sage Publications.

CHELIMSKY, Eleanor, SHADISH, William R., 1997, *Evaluation for the 21st century – a handbook*, London, Sage Publications.

GUERRA, Isabel, 2000, *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção – O planeamento em Ciências Sociais*, Cascais, Principia.

HILL, Michael, 1998, *Understanding Social Policy*, Basil Blackwell, Cambridge, 3.ª edição.

IDS, 2001, *Programa Rede Social*, Lisboa, Instituto para o Desenvolvimento Social.

IDS, 2002, *Relatório de Execução do Programa Piloto*, Lisboa, Instituto para o Desenvolvimento Social.

IDS, 2003, *Plano de Desenvolvimento Social*, Lisboa, Instituto para o Desenvolvimento Social.

KOSECOFF, J. e A. Fink, 1982, *Evaluation Basics, A Practitioner's Manual*, Beverly Hills, Ed. Sage.

KRUEGER, Richard, 1997, *Focus Group Kit*, Vol.1, 2, 3, 4, 5, 6, Sage Publications.

OCDE, 1999, *The New Social Policy Agenda*, OCDE.

PERRET, Bernard, 2001, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte.

PERRET, Bernard, 1996, “L'évolution des idées sur la méthode et les usages sociaux de l'évaluation” in BOEUF, J. L. (2001), *L'évaluation des politiques publiques – Problèmes politiques et sociaux*, n.º 853, Paris, La documentation Française, pp. 16-18.

ROSSI, Peter H., FREEMAN, Howard E., LIPSEY, Mark W., 1999, *Evaluation – a systematic approach*, London, Sage Publications.

SEIXAS, João, 2002, The Gaps of Urban Governance, *Cidades. Comunidades e Territórios*, n.º 5, Lisboa, CET/ISCTE, pp. 99-115.

SILVA, Jorge (org.), 1996, *Guia para a Elaboração de Planos Estratégicos de Cidades Médias*, Lisboa, DGOTDU.

STAKE, Robert, 1998, *Case Studies*, in DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna, *Strategies of Qualitative Analysis*, Sage Publications.

TAYLOR, C. Nicholas, BRYAN, C. Hobson, GOODRICH, Colin G., 1995, *Social Assessment – Theory, process & techniques*, Christchurch, Taylor Baines.

WITKIN, Belle; ALTSCHULD, James, 1995, *Planning and Conducting Needs Assessment*, Sage.