

Departamento de Sociologia

**Trajetos de Participação de Atores Sociais em Processos de
Planeamento Estratégico: o caso do Programa Rede Social no
Concelho de Sintra**

Sara Mota Guedes Fumega

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Sociologia e Planeamento

Orientador:
Doutor Sérgio Vital Braz Caramelo, Professor Auxiliar,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2013

Aos meus Pais.

Agradecimentos

Esta dissertação só foi possível de se concretizar com o contributo de várias pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para este processo de aprendizagem.

Em primeiro lugar, quero agradecer ao Professor Sérgio Caramelo por ter depositado a sua confiança neste trabalho, e pela total disponibilidade em me orientar e aconselhar desde o primeiro dia. Obrigada também pelas palavras de apoio e motivação, que ao longo deste processo foram sem dúvida encorajadoras.

Em segundo lugar, quero agradecer a todos os participantes neste trabalho. Aos entrevistados, que tão generosamente me receberam nas suas instituições, um especial agradecimento pela receptividade com que acolheram este trabalho e pelo precioso tempo que dedicaram às entrevistas. E, não menos importante, um agradecimento aos técnicos da Rede Social da Câmara Municipal de Sintra que amavelmente colaboraram com o seu tempo e disponibilidade, ajudando a levar a cabo este trabalho.

Quero também agradecer ao ISCTE – IUL por me ter proporcionado as condições necessárias para a realização deste trabalho.

Por fim, não poderia deixar de agradecer a todos aqueles que incansavelmente contribuíram para este trabalho com as suas reflexões, sabedoria e encorajamento constante. Um obrigado muito especial aos meus pais e ao meu irmão pelo apoio incondicional ao longo da Vida, em particular nesta caminhada.

A todos os amigos, familiares e colegas que me apoiaram ao longo deste processo, obrigada.

Resumo

O conceito de desenvolvimento participativo e o discurso da participação dos vários atores da sociedade civil tem vindo a ganhar uma crescente importância ao longo das últimas décadas, sobretudo no contexto de intervenção social. De forma a compreender melhor o conceito de participação nas suas diferentes formas e dimensões, têm sido desenvolvidas várias tipologias que permitem medir e analisar os níveis de participação.

A participação de vários atores nos processos de planeamento estratégico e na definição de políticas públicas tem-se afirmado como um desafio para os Estados que promovem este tipo de processos participativos, levando-os a desenvolver estratégias e instrumentos para levar a cabo estes processos.

O Programa Rede Social surgiu em Portugal como um exemplo de um programa estatal que privilegia a participação de diversos atores sociais em processos de planeamento estratégico. Desta forma, pretende-se com esta dissertação compreender de que forma o Programa Rede Social, no concelho de Sintra, tem contribuído para o envolvimento dos atores sociais neste tipo de processos, privilegiando uma abordagem metodológica qualitativa. De forma a analisar os níveis de participação dos membros da Rede Social neste programa, a presente dissertação baseou-se na análise modelo da "escada de participação" de Sherry Arnstein.

Palavras-chave: Participação, Planeamento Estratégico, Programa Rede Social, Escada da Participação, Sintra

Abstract

The concept of participatory development and the discourse of participation of several civil society actors as gain an increasing importance over the last decades, particularly in the context of social intervention. In order to better understand the concept of participation in its various forms and dimensions, several typologies have been developed to measure and analyze the levels of participation.

The participation of several actors in the processes of strategic planning and in the definition of public policies has established itself as a challenge to States that promote this type of participatory processes. The Program "Rede Social" emerged in Portugal as an example of a state program that requires the participations of different social actors in strategic planning processes. With this thesis, we aim to understand how the Program "Rede Social", in Sintra, has contributed to the involvement of social actors in such processes, privileging a qualitative approach. In order to analyze the levels of participation of the members of the Program "Rede Social", this thesis based itself on the analysis of Sherry Arnstein's model "ladder of participation".

Keywords: Participation, Strategic Planning, Programa Rede Social, Ladder of Participation, Sintra

INDICE GERAL

Agradecimentos	vi
Resumo	viii
Glossário de Siglas	xiii
INTRODUÇÃO	1
CAPITULO I - A Emergência do Discurso Participativo	3
Definindo a participação	5
Formas e dimensões da participação	7
Medindo os níveis de participação	9
CAPITULO II – O Programa Rede Social	19
Enquadramento e orientações gerais	19
A estrutura de funcionamento	21
CAPITULO III – Abordagem metodológica	25
Objetivos, orientação e enfoque da investigação	25
CAPITULO IV – Apresentação dos Resultados	29
Os canais e os instrumentos de comunicação	29
As sinergias e os recursos existentes	30
Os processos de tomada de decisão	32
O local como território privilegiado de participação	33
Os momentos de encontro da Rede Social	35
A construção conjunta de documentos estratégicos	38
O funcionamento da Rede Social	40
CAPÍTULO V – Confrontando os resultados com a escada da participação de Sherry Arnstein	43
Aferição dos níveis de participação dos entrevistados no programa Rede Social	43
CONCLUSÕES E REFLEXÕES FINAIS	45
FONTES	48
BIBLIOGRAFIA	49
ANEXOS	I

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1. – Interesses na participação

Quadro 1.2. – Níveis de tomada de decisão partilhada

Quadro 1.3. – Tipologias de participação

Quadro 1.4 – Diferentes níveis de envolvimento de *stakeholders*

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1. – Políticas da participação

Figura 1.2. – A Escada da Participação

Figura 1.3. – A Escada da Participação em detalhe

Figura 1.4. – A nova escada da participação

Figura 1.5. – Escada de participação comunitária para países em desenvolvimento

Figura 1.6. – Níveis de cogestão

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CIP – Colégio de Instituições Particulares

CLAS – Comissão Local de Ação Social

CSF – Comissão Social de Freguesia

PDS – Plano de Desenvolvimento Social

INTRODUÇÃO

O conceito de desenvolvimento participativo tem vindo a ganhar uma crescente importância ao longo das últimas décadas, sobretudo no contexto da intervenção social que cada vez mais se apoia numa filosofia centrada nas pessoas. As origens do discurso sobre participação nas políticas públicas surgiram aproximadamente entre as décadas de 1960 e 1970, na expectativa de vir a dar novos contributos para a reforma dos Estados e das suas administrações públicas. Umas décadas mais tarde assiste-se a um período de expansão da integração dos processos de participação na gestão e implementação das políticas públicas, tornando-se um paradigma em vários projetos de desenvolvimento local.

Apesar do enraizamento do conceito e do discurso da participação nos contextos de intervenção social, o significado deste conceito não é consensual e está frequentemente associado a vários significados ideológicos, sociais, políticos ou até metodológicos. A participação pode ser entendida como a) a forma como os participantes partilham o poder e controlo sobre as tomadas de decisão (Arnstein, 1969; Connor, 1988; Warburton, 1997); b) um processo de carácter educativo para os participantes no sentido em que os capacita para serem os agentes da mudança nas suas vidas (Jennings, 2000; Milani, 2008); c) uma forma de atitude ou mentalidade (African Development Bank, 2001). No sentido de ajudar a compreender melhor as formas e as dimensões da participação, alguns autores elaboraram várias tipologias que pretendem fazer uma representação das dimensões, níveis e formas de participação.

A participação de vários atores nos processos de planeamento estratégico e na definição de políticas públicas tem-se afirmado como um desafio para os Estados promotores deste tipo de processos participativos, que se vêm confrontados com a necessidade de desenvolverem instrumentos e estratégias para os levar a cabo.

Em Portugal, o Programa Rede Social surgiu como um exemplo paradigmático da participação no contexto da intervenção social e do planeamento estratégico participado.

Desta forma, pretendemos com esta dissertação compreender de que forma o Programa Rede Social, aplicado no concelho de Sintra, tem contribuído para o envolvimento dos atores sociais no processo de planeamento estratégico participado. Para tal serão identificados os momentos de participação dos membros da Rede Social neste programa, e posteriormente serão analisados os níveis de participação destes membros à luz do modelo da "escada de participação" de Sherry Arnstein. Assim, pretende-se que esta dissertação consiga aferir de que forma o planeamento estratégico participado está a ser aplicado neste programa, e contribuir para o conhecimento científico nesta temática.

Quanto à estrutura da presente dissertação, o primeiro capítulo corresponde ao enquadramento teórico do tema de investigação, com enfoque na definição e compreensão do conceito de participação nas suas variadas formas e dimensões, bem como nas tipologias criadas para avaliar os níveis de

participação de *stakeholders*. No segundo capítulo, apresenta-se com mais detalhe o enfoque e a orientação do estudo, justifica-se a estratégia metodológica escolhida e descrevem-se as técnicas de recolha e análise de dados. No terceiro capítulo apresentam-se e analisam-se os dados empíricos obtidos, que são posteriormente, no quarto capítulo, confrontados com o modelo da “escada de participação” de Sherry Arnstein. Por fim, no quinto capítulo, apresentam-se as principais conclusões e tecem-se as considerações finais.

CAPÍTULO I – A EMERGÊNCIA DO DISCURSO PARTICIPATIVO

Nos últimos trinta anos, tem-se assistido a uma mudança no paradigma de intervenção social, centrado cada vez mais nas pessoas. Acompanhado dos movimentos humanistas nas ciências sociais e da emergência de um pensamento pós-modernista dentro das organizações que passaram a adotar uma filosofia baseada nas ‘pessoas primeiro’, o princípio de intervenção ‘centrado nas pessoas’ transformou-se ao longo dos anos naquilo a que mais habitualmente se chama de ‘desenvolvimento participativo’ (Jennings, 2000). Ao mesmo tempo, uma confluência entre as agendas do desenvolvimento e da democratização trouxeram a temática da participação cidadã ao centro das discussões sobre o Estado e a democracia (Cornwall e Coelho, 2007).

As origens do discurso sobre a participação não são óbvias (Huxley, 2013). São várias as referências feitas à participação, quer da parte de agências internacionais para o desenvolvimento, quer da parte de governos nacionais no âmbito da aplicação de reformas no Estado, quer da parte de governos locais ao promoverem estratégias inovadoras na prática democrática. Na perspectiva da ciência política, a emergência de discursos participativos surgiu como uma resposta necessária aos impactos menos benéficos do Estado-providência e da necessidade de encontrar novas formas de representação política.

Numa outra perspectiva, centrada no Estado e na burocratização das sociedades, a participação emerge como uma resposta a uma dupla crise de governança e de governabilidade (Milani, 2008). Por um lado, questiona-se a legitimidade do Estado enquanto ator nos processos de decisão, e por outro lado questiona-se a capacidade deste ator em ser ao mesmo tempo, e sozinho, o elaborador, o gestor e o implementador das políticas públicas. A resposta a estas questões passou pela adoção de estratégias de controlo, supervisão e auditoria do próprio Estado, como forma de diminuir a desconfiança face aos representantes políticos, de garantir a transparência dos processos e de controlar a burocracia.

A partir dos anos 70, a crise do Estado-providência baseado na gestão pública mínima, nas políticas de *downsizing* e numa democracia minimalista, e a crise económica global, vieram dar lugar a novas ideias de reforma dos Estados e das suas administrações públicas (Bratt e Reardon, 2013). No plano europeu, e incentivado desde logo pela Comissão Europeia (Alves, 2012), os primeiros modelos de reforma do Estado trouxeram uma banalização da ideia de que a participação social seria um ingrediente fundamental na gestão da administração pública, nomeadamente, e principalmente, a nível local. “A ênfase à necessidade de considerar-se a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas locais tornou-se uma resposta possível à crise do bem-estar e à necessidade de rever as relações entre o governo e a sociedade na definição de estratégias de desenvolvimento local. Buscar soluções no âmbito local da gestão pública tornou-se a panaceia das crises do desenvolvimento nacional, para a qual não haveria limites ou constrangimentos no contexto da globalização contemporânea” (Milani, 2008: 556-557).

A partir dos anos 90 o discurso da participação tornou-se um princípio aclamado por instituições internacionais e nacionais, tornando-se indispensável para qualquer política pública considerada ‘progressista’ a participação de diferentes atores na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas (Milani, 2008; Hoppe, 2010). A difusão deste discurso por vários atores ao nível internacional, nacional ou local, levou a uma progressiva criação do ‘princípio participativo’, que passou a fazer parte dos discursos e das práticas de várias instituições como o Banco Mundial, a União Europeia, as Nações Unidas e muitas organizações não-governamentais.

As décadas de 80 e 90 são assim caracterizadas como o período de expansão dos processos de participação, o que levou a uma ‘institucionalização’ da consulta da população em geral, das organizações não-governamentais, sindicatos, etc, no processo de planeamento e implementação de projetos de desenvolvimento e de políticas públicas. A participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil – também apelidada muitas vezes de participação dos cidadãos, popular, democrática ou comunitária – tornou-se um processo tão vincado que ao longo dos anos passou a ser encarado como um novo modelo de gestão pública local (Sittig, 2013). Esta transformação, que consistiu sobretudo na promoção da participação de diferentes atores sociais e na construção de redes para informar, elaborar, implementar e avaliar decisões políticas, tornou-se o paradigma de muitos projetos de desenvolvimento local (auto) denominados de inovadores e de um novo tipo de políticas públicas locais.

Ao nível local, a aplicação do princípio participativo pode contribuir para a construção da legitimidade do governo local, promover uma cultura mais democrática, e tornar mais eficaz a gestão das próprias políticas (Milani, 2008). Contudo, uma democracia local com vida requer algumas exigências da parte do Estado. Isto não significa que o Estado deve ser o único presente na tomada de decisões ou aquela única entidade que fornece serviços, mas antes que as autoridades locais devem ser encorajadas a ser os líderes num ambiente institucional pluralista (Burns, Hambleton, e Hoggett, 1994). “Um dos maiores propósitos da participação no desenvolvimento é melhorar a efetividade dos esforços feitos em prol do desenvolvimento. Diz-se que os projetos têm maior probabilidade de alcançar os objetivos a que se propuseram se estes forem identificados, desenhados, implementados e avaliados com a participação das pessoas mais afetadas pelos mesmos” (Karl, 2000:8).

Contudo, o discurso sobre a participação está longe de ser consensual. Como refere Mota (2005) existem duas abordagens sobre a participação. Para a abordagem conservadora, um baixo nível de participação é entendido como um indicador de satisfação social; as democracias tendem a funcionar melhor quanto mais baixos forem os níveis de participação. Assim, a participação dos cidadãos na política devia estar limitada aos atos eleitorais. Ao invés, para os defensores da participação cidadã, a não-participação é um indicador de insatisfação, sendo por isso importante reforçar os instrumentos de envolvimento público para fomentar a participação cidadã na medida em que esta proporciona maior e melhor diálogo entre o governo e a sociedade (Mota, 2005).

Com o objetivo de entender melhor este conceito iremos de seguida analisar os vários significados atribuídos à participação.

Definindo a participação

Apesar do enraizamento do discurso participativo nas mais variadas áreas sociais, o significado de ‘participação’ continua a não ser consensual. Dependendo do contexto, dos atores envolvidos e do enquadramento institucional em que a participação é utilizada, este conceito pode ter significados diferentes, mas essencialmente está relacionado com o envolvimento de vários atores em processos de decisão, na implementação desses processos e na sua monitorização. Através da participação, os atores com interesse nesses processos (*stakeholders*) partilham poder e o controlo sobre esses processos, e têm ainda a capacidade de influenciar as decisões e os recursos que os afetam (Warburton, 1997; African Development Bank, 2001). Outros autores enfatizam ainda o carácter educativo da participação, uma vez que, ao confiar a responsabilidade nos *stakeholders* para definirem o seu próprio caminho, a participação atua como um processo empoderador em que os próprios atores do processo são ao mesmo tempo os agentes da mudança nas suas vidas (Jennings, 2000). Esta perspectiva mais humana sobre a participação é também partilhada por Oakley (1991), citado por Warburton (1997), que refere que “a participação preocupa-se com o desenvolvimento humano e aumenta o sentimento de controlo das pessoas sobre os assuntos que afetam as suas vidas” (Warburton, 1997: 17). Outros autores argumentam ainda que a participação é uma atitude ou mentalidade, que necessariamente se deve adotar em processos participativos (African Development Bank, 2001). Assim, qualquer pessoa ou entidade que queira ingressar num processo participativo deve focar-se nas pessoas, ser humilde, aprender a ouvir, partilhar o controlo sobre os recursos e o próprio processo, empoderar outros, e entender o processo enquanto tal e não como apenas um produto (African Development Bank, 2001). Já Campbell e Salagrama (2000), citado por Karl (2000), categorizam a participação como sendo funcional (uma vez que a participação pode aumentar a eficácia e a eficiência da intervenção), empoderadora (a participação aumenta a independência, a consciência e as capacidades de grupos marginalizados) e filosófica (a participação permite a expressão de pontos de vista alternativos). Na prática, a participação significa envolver os *stakeholders* nos processos de planeamento e tomada de decisão, contribuir para a sua capacitação e empoderá-los para a iniciativa, gestão e controlo do seu próprio desenvolvimento.

O conceito de participação pode ainda ser desconstruído em torno de duas questões bastante presentes nos debates sobre participação: a primeira questão diz respeito à preocupação se a participação é, ou deve ser, um meio ou um fim; a segunda questão diz respeito a uma variável sempre implícita na participação, a questão do poder (Warburton, 1997; Jennings, 2000). De facto, a participação pode ser vista como um método para melhorar a eficácia e a eficiência de um programa ou projeto (através do recurso às comunidades e aos recursos locais), e é um importante meio no

garante da qualidade, do impacto e da sustentabilidade dos mesmos. Contudo, ela pode também afirmar-se como um fim em si mesma, constituindo assim um propósito do projeto, na medida em que pode aumentar a consciência dos *stakeholders* e fortalecer a sua capacidade de analisar e resolver os seus próprios problemas. É este fator que distingue entre a participação instrumental e a participação transformadora, e que define a maior ou menor sustentabilidade do programa ou projeto (Warburton, 1997).

Já a perspetiva centrada nas relações de poder acredita que “a participação cria mecanismos e instituições que encorajam grupos marginalizados para serem trazidos ao processo: assim a participação ajuda a reduzir as divisões na sociedade trazendo os grupos excluídos ao *mainstream* da sociedade e da comunidade” (Hallett, 1987; Oakley, 1991; LGMB, 1996, citado por Warburton, 1997: 26). Relativamente à questão do poder, Oakley (1991), citado por Warburton (1997), afirma existirem três níveis de poder e controlo relacionados com a participação. No primeiro nível, a ‘participação como contribuição’, não existe quase nenhum grau de poder, uma vez que a comunidade apenas é chamada a contribuir com recursos, não havendo transmissão para ela do controlo e da direção. O segundo nível, a ‘participação como organização’, representa um passo na construção do poder ao afirmar que através da participação pode dar-se origem à criação e/ou desenvolvimento de organizações formais ou grupos informais em que, pelo facto de emergirem naturalmente da participação cidadã, introduzem uma mudança organizacional que irá dar origem a alguma delegação de poder e controlo. Por fim, num terceiro nível, ‘a participação como empoderamento’, refere-se à participação como ato de desenvolvimento e à desconcentração do poder e controlo.

Deste modo, para alguns autores a participação é essencialmente entendida como um processo de redistribuição de poder (Arnstein, 1969; Connor, 1988; Warburton, 1997). Se tal não acontecer, então a participação torna-se um exercício frustrante e vazio. Participar é acima de tudo ter o poder real e necessário para influenciar o resultado de um processo (Arnstein, 1969). Esta questão das relações de poder e da descentralização do controlo sobre os projetos/programas e recursos é uma condição essencial para a participação uma vez que as iniciativas participativas, em algum momento da sua implementação, exigem uma forma mais ativa de envolvimento por parte dos *stakeholders* onde idealmente as decisões são tomadas em conjunto com os decisores políticos.

Assim, para que a participação seja realmente efetiva e resulte em benefícios para as comunidades, todos os *stakeholders* devem-se sentir envolvidos e com propriedade para tomar decisões. Sem este sentimento de que são capazes de influenciar os processos de tomada de decisão e de criar mudança, facilmente os *stakeholders* perdem o interesse e a confiança no processo. Como refere Santos, “nas novas condições a democracia redistributiva tem de ser democracia participativa e a participação democrática tem de incidir na atuação estatal de coordenação como na atuação dos agentes privados, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais cujos interesses e desempenho o Estado coordena. Por outras palavras, não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratizar a esfera não estatal” (Santos, 1998: 62).

Ao longo da história do desenvolvimento, foram sendo construídas várias interpretações do conceito de participação, muitas delas associadas a pontos de vista ideológicos, sociais, políticos ou metodológicos. Para se compreenderem estas diferenças de interpretação, as suas abordagens, métodos e contextos em que este conceito é utilizado, foram elaboradas várias tipologias que nos podem ajudar a entender melhor as várias formas e dimensões do conceito de participação (Reed, 2008), e que iremos analisar de seguida.

Formas e dimensões da participação

Apesar do apelo às práticas participativas, várias questões podem ser levantadas relativamente aos processos participativos: que tipo de participação se pretende? Participação em quê, para quê e como? Quem são os atores que participam? Em que espaços de decisão ou canais de participação podem participar? Como promover a participação da sociedade quando são escassas as infra estruturas para a participação?

De facto, não basta apenas existir um discurso participativo ou uma filosofia da participação. Para que haja uma participação efetiva da sociedade, é necessário criar condições para que a mesma seja concretizada e viável. Idealmente, a participação em processos de tomada de decisão para a formulação de políticas públicas locais, seria facilitada com a abertura das instituições políticas a todos os atores da sociedade civil com o objetivo de partilhar a responsabilidade de tomar decisões e construir consensos sobre as políticas públicas locais. Contudo, tal só acontece quando o Estado está disponível para levar a cabo um conjunto de reformas no sentido de descentralizar meios, recursos e poderes.

O desafio dos Estados promotores de processos participativos em políticas públicas está assim na capacidade destes promoverem redes de atores e instrumentos de mobilização da cidadania e da participação (Milani, 2008). Estas redes de ação pública local não se devem referir somente à ação governamental, mas a uma ação coletiva em que tantos os atores governamentais como os não-governamentais se tornam parte de uma processo político sobre um assunto de natureza pública.

Quando se faz referência à participação associada à formulação de políticas públicas, existem ainda outras condicionantes que podem ditar a qualidade da participação nestes processos. As experiências participativas neste tipo de contextos, apesar de terem uma forte componente pedagógica e cívica, podem incorrer na fraca sustentabilidade dos processos pois muitas das vezes estão à mercê da espontaneidade dos mesmo, pelo voluntarismo e por estratégias de curto prazo muitas das vezes ditadas pelo próprio sistema eleitoral (Milani, 2008). A participação corre assim o risco de se esgotar no processo pela falta de estímulos à sua continuidade, por gerar custos imprevisíveis ou pelo facto de não haver benefícios que sejam facilmente observáveis a curto prazo.

O Quadro 1.1. pretende demonstrar as diversas formas, funções e interesses dentro do grande conceito que é a participação, distinguindo assim quatro tipos de participação e as características de

cada um deles. A primeira coluna representa as formas de participação. A segunda refere-se aos interesses que a participação representa numa lógica “top-down”, ou seja, os interesses daqueles que desenham e implementam um programa ou projeto de desenvolvimento. A terceira coluna representa os interesses na participação mas numa perspectiva “bottom-up”, ou seja, a forma como os participantes desses programas e projetos vêm a participação e o que esperam ganhar com ela. Por fim a quarta coluna representa a função que é atribuída à participação.

Quadro 1.1. - Interesses na participação

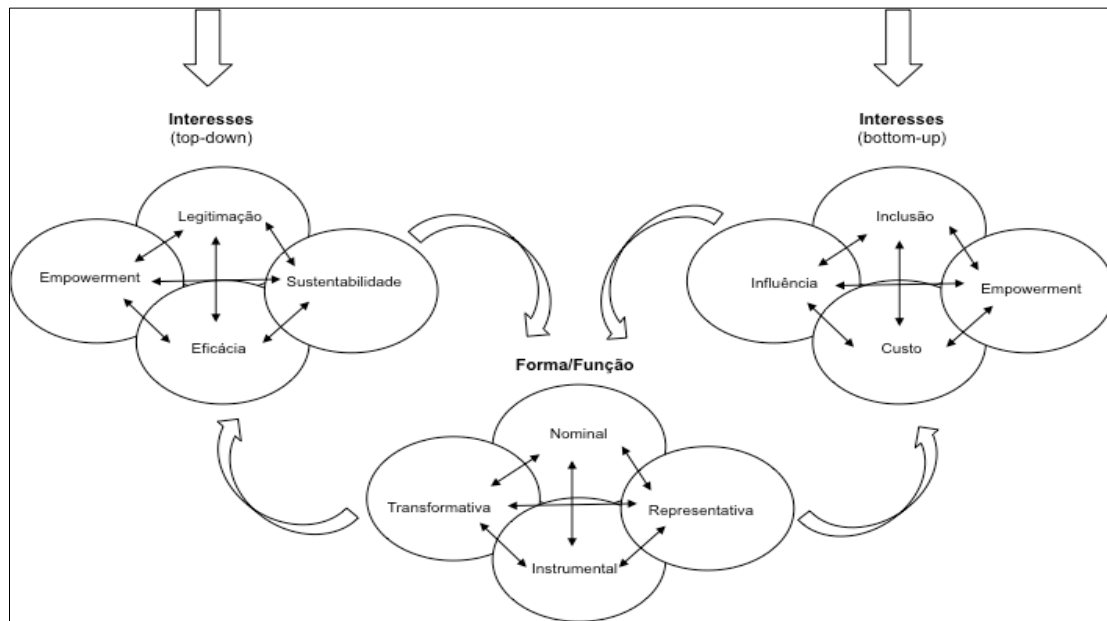
Forma	Top-Down	Bottom-Up	Função
Nominal	Legitimação	Inclusão	Exibição
Instrumental	Eficiência	Custo	Meios
Representativa	Sustentabilidade	Influência	Voz
Transformativa	<i>Empowerment</i>	<i>Empowerment</i>	Meio/Fim

Fonte: Adaptado de White, S. C. (1996). *Depoliticising Development: the uses and abuses of participation. Development in Practice*, 6 (1), 142-155.

Segundo a autora, esta tabela representa apenas um instrumento analítico e raramente qualquer um destes tipos de participação aparece numa forma “pura”, pois existe uma forte dinâmica entre as quatro dimensões (White, 1996).

Podemos observar na Figura 1.1. que os *clusters* formados pelos círculos representam os tipos de interesse (“top-down” e “bottom-up”) e as formas e funções da participação. As pequenas setas dentro destes *clusters* indicam a primeira dinâmica da participação – cada um dos *clusters* é internamente diverso e existe tensão entre cada elemento. A segunda dinâmica da participação é demonstrada pelas setas que saem do *cluster* “forma e função” em direção aos *clusters* dos “interesses”, demonstrando que os *outcomes* da participação influenciam a forma como os interesses se constituem. Por fim, a última dinâmica é representada pelas setas que aparecem no topo da figura, demonstrando que os interesses refletem relações de poder fora do programa ou projeto de desenvolvimento.

Figura 1.1. – Políticas da participação



Fonte: Adaptado de White, S. C. (1996). *Depoliticising development: the uses and abuses of participation*. *Development in Practice*, 6 (1), p.147

Interpretando a Figura 1.1. podemos concluir que, quer do lado de quem está de fora, quer do lado dos participantes, existe sempre uma grande diversidade de interesses em jogo, sendo a participação um local de conflito onde os interesses “top-down” e “bottom-up” nem sempre são lineares, e onde as relações de poder estão sempre presentes nos momentos de negociação e tomada de decisão. Por outro lado, o facto da participação ser um processo, implica de que existam mudanças nas dinâmicas da participação ao longo do tempo, que de uma forma geral, têm tendência a diminuir (White, 1996).

Para Milani (2008), podem ainda ser identificadas outras dimensões da participação tais como: uma dimensão pedagógica (que exalta os princípios da educação para a emancipação política e para a cidadania ativa), uma dimensão baseada no controlo social na gestão das políticas públicas (o que não implica necessariamente a participação na sua implementação), uma dimensão simbólica (por exemplo, a contribuição para a identidade coletiva de um movimento social) e uma dimensão política (por exemplo, a conquista de direitos).

Medindo os níveis de participação

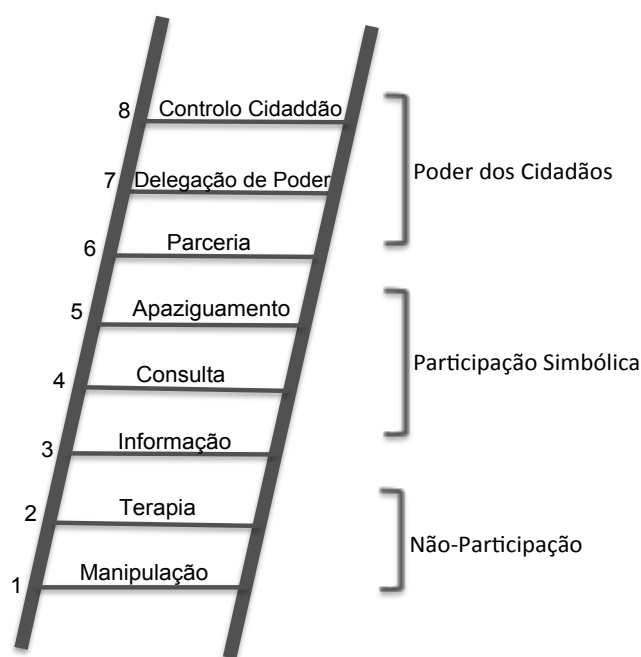
Pelo facto da participação ser um conceito vasto, vários autores encontraram a necessidade de estabelecer tipologias de participação de modo a facilitar a compreensão do que significa “participar”, e que ao mesmo tempo sejam ferramentas importantes na diferenciação dos graus e dos tipos de participação. Contudo, este não é um exercício simples, uma vez que a maioria das tipologias

existentes, para além de indicarem uma série de tipos ideais de participação, acarretam também com elas suposições normativas que colocam estas formas de participação numa dicotomia de “bom” ou “mau” (Cornwall, 2008).

Em 1969 Sherry Arnstein criou a “escada de participação” como forma de criticar o pouco envolvimento do poder local norte-americano nos programas de desenvolvimento urbano (Arnstein, 1969; Bratt e Reardon, 2013). A terminologia utilizada pela autora reflete uma deliberada crítica provocativa, chegando mesmo a utilizar termos com uma conotação negativa (por exemplo, manipulação, terapia, apaziguamento e participação simbólica).

Arnstein (1969), propõe um modelo de participação em forma de escada, composta por 8 degraus, de forma a ilustrar a participação dos cidadãos e o poder que detém na determinação do resultado final.

Figura 1.2. – A Escada da Participação



Fonte: Adaptado de Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation (Vol. 35). JAIP.

Nos dois degraus em baixo, considerados de “não-participação”, estão situadas a (1) Manipulação e a (2) Terapia. Aqui não existe verdadeira participação. O objectivo não é capacitar as pessoas para planear ou conduzir um projeto, mas antes “educar” ou “curar” os participantes.

Nos degraus (3) e (4), Informação e Consulta, respectivamente, há uma progressão para um nível de “participação simbólica” que permite que os que não detém de poder tenham uma voz e sejam ouvidos. Contudo, continuam sem o poder para assegurar que os seus pontos de vista serão considerados pelos detentores de poder, não havendo assim perspectiva de mudança do “status quo”.

Ainda no mesmo nível da “participação simbólica” situa-se o degrau do (5) Apaziguamento, onde é permitido aos que não têm poder aconselhar os detentores de poder, mas continua nestes últimos o poder de decisão.

Os últimos 3 degraus da escada representam algum tipo de controlo cidadão. O degrau (6) Parceria permite aos cidadãos envolvam-se em negociações com os detentores de poder tradicionais. Já nos últimos degraus da escada, (7) Delegação de Poder e (8) Controlo Cidadão, os cidadãos alcançam a maioria dos lugares de tomada de decisão, ou o poder total de controlar.

Figura 1.3. – A Escada da Participação em detalhe

Controlo cidadão	Delegação completa de todas as tomadas de decisão e ações.
Delegação de poder	É delegado algum poder às pessoas.
Parceria	As pessoas podem começar a negociar com os detentores de poder tradicionais, por exemplo na gestão de papéis, responsabilidades e níveis de controlo.
Pacificação	O ponto de vista das pessoas tem alguma influência, mas os tradicionais detentores de poder continuam a tomar as decisões.
Consulta	É dada voz às pessoas, mas não lhes é concedido nenhum poder para levar a cabo as suas decisões.
Informação	É dito às pessoas o que vai acontecer, o que está a acontecer ou o que aconteceu.
Educação	Nestes níveis a comunidade é vista como um ator passivo. É apenas fornecida alguma informação que pode ser parcial ou imprecisa.
Manipulação	

Fonte: Adaptado de Diane Waburton, Participatory Action in the Countryside-A Literature Review (1997).

Apesar da escada de Arnstein ter sido um importante impulso para a reflexão sobre a participação, este modelo apresenta, no entanto, algumas limitações. Por um lado, o modelo tenta fazer uma diferenciação entre aqueles que têm poder e os que não têm poder. Na realidade, estes dois grupos não são assim tão homogêneos, eles têm interesses diferentes, pontos de vista diferentes e clivagens. O motivo pelo qual a autora escolheu fazer esta divisão está relacionado com a maneira como cada um destes grupos vê o outro. Os que não têm poder têm uma percepção dos que têm poder como sendo um “sistema” monolítico, e os que têm poder olham para o outro grupo como sendo um “mar de pessoas”, sem tentarem compreender as diferenças que existem entre eles (Warburton, 1997). Por outro lado, o modelo não faz referência às barreiras que existem quando se pretende alcançar a verdadeira participação. Do lado dos detentores de poder as possíveis barreiras podem ser o racismo, o paternalismo, e a resistência à redistribuição de poder. Do lado dos que não têm poder as barreiras poderão ser, por exemplo, a desadequação das infraestruturas políticas e socioeconómicas e da base de

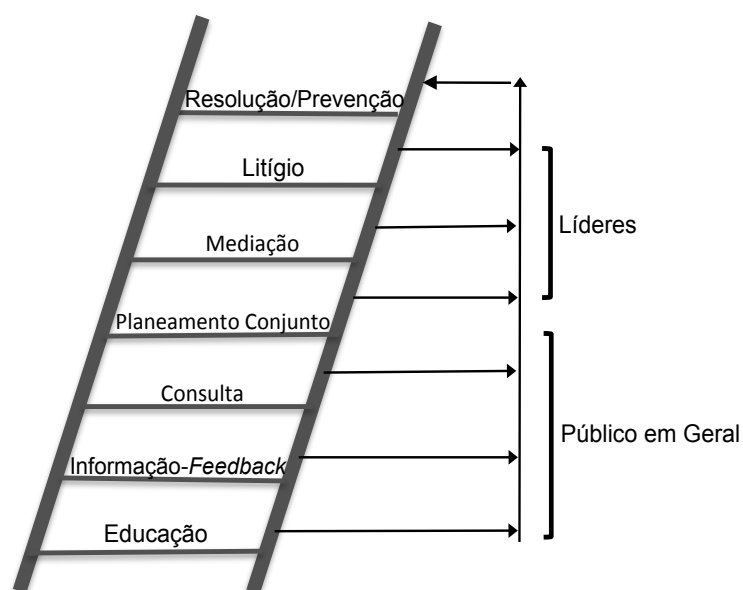
conhecimentos das comunidades mais pobres, e a dificuldade em organizar um grupo de cidadãos representativos e responsáveis.

Os modelos criados depois da “escada de participação cidadã” não só utilizaram uma terminologia mais neutra como também se preocuparam com outros aspectos relacionados com a participação.

Por exemplo, em 1988 Desmond M. Connor propôs uma “nova escada da participação” (ver Figura 5) que pretende refletir sobre a progressão lógica entre os vários degraus propostos por Arnstein. Num primeiro degrau (educação) quem está a organizar um projeto/programa participado, cria atividades educativas no sentido de quem participa entender e aceitar o projeto/programa. No caso destas atividades não terem efeito, então passa-se ao segundo degrau (informação-feedback) onde são criadas atividades de partilha de informação e recolha de feedback através de inquéritos ou dos media. Se estas medidas não resultarem numa decisão, então a consulta, o planeamento conjunto, a mediação ou o litígio poderão vir a ser utilizados como forma de alcançar o último degrau (resolução/prevenção).

Contudo, a passagem da mediação ao litígio não faz aumentar o nível de participação dos cidadãos. Ao contrário da escada de Arnstein, esta escada não inclui a delegação de poderes ou outro tipo de mudanças que contribuam para o controlo cidadão. É aqui que reside a grande diferença entre a escada de Arnstein e a de Connor. Enquanto que a “escada da participação cidadã” foi desenhada para dar ênfase ao *empowerment* dos cidadãos, a escada de Connor foca-se essencialmente em situações onde uma das partes, normalmente o governo, tem a autoridade de decidir e pode ter o poder de incluir ou negociar com outras partes, mas não lhes dá o poder de tomar decisões.

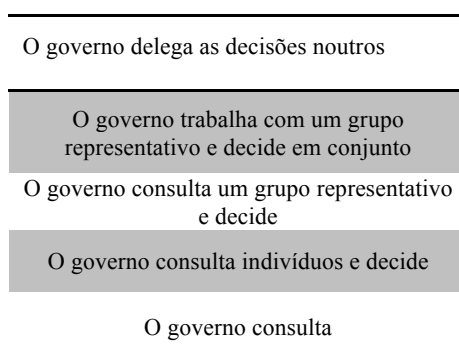
Figura 1.4. – A nova escada da participação



Fonte: Adaptado de Connor, D.M. (1988). *A New Ladder of Citizen Participation*. *National Civic Review*, 77(3), 249-257.

Outros autores, como Potapchuk (1991), são da opinião de que a construção de um consenso entre a comunidade deve assegurar a participação das bases, nomeadamente através da inclusão de grupos representativos nos processos de tomadas de decisão. Para este autor, as abordagens participativas no sentido de alcançar um consenso devem ser iniciadas o mais cedo possível de forma a ser possível a partilha de perspectivas sobre um problema comum, educar-se uns aos outros, identificar alternativas, alcançar um consenso e haver partilha na implementação de um processo, de forma a desenvolver uma cultura cívica positiva, colaborativa e aberta. Desta forma, a tipologia deste autor pretende essencialmente demonstrar que os níveis de tomada de decisão partilhada são baseados no facto do governo decidir sozinho, em conjunto ou delegando esse poder noutro grupo

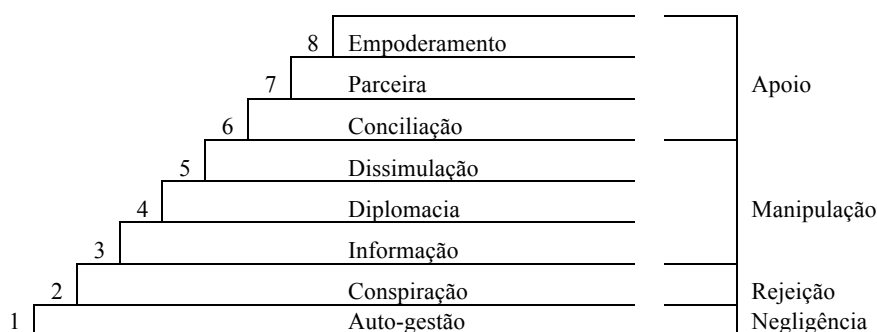
Quadro 1.2. - Níveis de tomada de decisão partilhada



Fonte: Adaptado de Burns, B. (2003). *Water Tenure Reform: Developing an Extended Ladder of Participation. Thailand: RCSD Conference.*

Já na “escada de participação da comunidade em países em desenvolvimento” proposta por Choguill (1996), pretende-se demonstrar o nível de empenho do governo em executar projetos comunitários de ajuda mútua. É também intenção da autora abordar duas dimensões: primeiro o poder da comunidade na arena política, e segundo a performance das iniciativas de ajuda mútua na promoção de serviços urbanos, como a habitação.

Figura 1.5. – Escada de participação comunitária para países em desenvolvimento



Fonte: Adaptado de Burns, B. (2003). *Water Tenure Reform: Developing an Extended Ladder of Participation. Thailand: RCSD Conference.*

Nesta escada, a definição dos níveis de participação está relacionada com a participação da comunidade em projetos governamentais e com o nível de apoio do governo nessa mesma participação ou, pelo contrário, na manipulação da participação da comunidade. Ao contrário da escada de participação de Arnstein, a principal preocupação de Choguill não são os níveis de controlo local nem o poder dos cidadãos mas sim o papel do governo – se é manipulador, se inclui as pessoas nos processos ou se apoia as comunidades em iniciativas governamentais. É neste sentido que os exemplos de casos de autogestão da comunidade estão situados no nível mais baixo da escada.

Á semelhança da escada de Arnstein, também a escada de Choguill usa uma terminologia que faz juízos de valor no sentido em que aponta que altos níveis de participação é o objectivo desejado, e que o contrário é resultado de tentativas por parte dos governos de restringir e manipular a participação. Por outro lado, Potapchuk usa uma terminologia mais neutra, apesar de demonstrar que a consulta é normalmente insuficiente para chegar a um consenso.

Já Berkes (1994), citado por Burns (2003), foca a atenção na forma como as entidades governamentais partilham as responsabilidades de gestão com a comunidade, através de diversas formas de planeamento participado ou da transferência de autoridade para grupos locais. No modelo do qual é autor, Berkes define 7 níveis de cogestão, em que cada um deles representa diferentes níveis de envolvimento: a utilização do conhecimento local, a troca de informação, a ação concertada em processos de tomada de decisão, e a participação no desenvolvimento e na implementação de projetos. Assim, os níveis mais elevados do modelo de Berkes incluem quer a tomada de decisão conjunta quer a delegação de poder para as comunidades.

Á semelhança da escada de Potapchuk, também a escada de Berks utiliza uma terminologia mais neutra para os diferentes níveis.

Figura 1.6. – Níveis de cogestão

7	Parceria/Controlo da Comunidade	Parcerias, institucionalização de tomadas de decisão conjuntas; quando possível, o poder é delegado à comunidade
6	Conselhos de Administração	É dada à comunidade a oportunidade de participar no desenvolvimento e na implementação de planos de gestão
5	Comitês Consultivos	Início de parcerias nas tomadas de decisão; ação conjunta em objetivos comuns
4	Comunicação	Início da troca de informação dos dois lados; as preocupações locais começam a entrar nos planos de gestão
3	Cooperação	A comunidade começa a contribuir para a gestão; por exemplo, uso do conhecimento local, assistentes de pesquisa
2	Consulta	Início de um contacto cara a cara; os contributos da comunidade são ouvidos mas não necessariamente atendidos
1	Informação	A comunidade é informada sobre as decisões tomadas

Fonte: Adaptado de Burns, B. (2003). *Water Tenure Reform: Developing an Extended Ladder of Participation*. Thailand: RCS D Conference.

Assim como as outras tipologias já referidas, também a tipologia de participação de Pretty contém uma conotação normativa no sentido em que distingue as más formas de participação (por exemplo a inclusão de representantes simbólicos sem poder real – participação manipuladora, e a participação passiva quando as decisões foram previamente tomadas) a melhores formas de participação (como a participação por consulta ou por incentivos materiais). Enquanto que a escada de participação de Arnstein olha para a participação na perspectiva daqueles que a recebem, a tipologia de participação de Jules Pretty (1995) é mais dirigida ao utilizador de abordagens participativas. Por outro lado, o nível de “participação funcional” pretende ilustrar uma forma de participação que está normalmente associada a argumentos sobre eficácia. Por exemplo, as pessoas participam para corresponder aos objetivos do projeto de forma mais eficiente e de forma a reduzir custos, depois das principais decisões já terem sido tomadas por agentes externos. Esta é talvez a forma de participação mais frequente em projetos de desenvolvimento.

Nas últimas duas categorias, a “participação interativa” é descrita como um processo de aprendizagem através do qual grupos locais tomam controlo sobre decisões ganhando assim uma posição na manutenção de estruturas e recursos. Já na “auto-mobilização” a última categoria, as pessoas tomam a iniciativa independentemente das instituições externas, desenvolvem contactos para a ajuda a assistência técnica e de recursos, mas mantém o controlo sobre esses mesmos recursos.

Durante as décadas de 80 e 90 a “auto-mobilização” era vista como o apogeu da participação, antes da “governança participativa” ter entrado no discurso da participação.

Quadro 1.3. – Tipologias de participação

Tipologia	Características
Auto mobilização /Empoderamento	Participação para mudar sistemas com independência das instituições externas. Estabelecem contactos com instituições externas para assessorias técnicas e de recursos, porém conservam o controle sobre como usar os ditos recursos. Auto-mobilização pode-se expandir se os governos e as ONGs provêm de um suporte que o permita. Essas mobilizações auto-iniciadas podem não questionar a distribuição da riqueza e do poder.
Participação Interativa	Participação conjunta em análise e desenvolvimento de planos. Fortalecimentos de instituições locais. Metodologias interdisciplinares multipropósito. Na medida em que os grupos têm controle sobre decisões locais e determinam como os recursos serão usados, têm interesse na manutenção das estruturas ou práticas.
Participação Funcional	Agências externas exigem participação para reduzir os custos ou outros objetivos. Podem eventualmente participar em pequenas decisões, uma vez que as principais foram definidas.
Participação Passiva	Representantes não eleitos e sem poder. Recebem informação das mudanças sem poder de decisão. Contribuem eventualmente com recursos (materiais ou de trabalho) sem aprendizado novo

Fonte: Foladori, G. (2002). *Avanços e Limites da Sustentabilidade Social. Revista Paranaense de Desenvolvimento* (102), 103-113.

Quer a tipologia de Arnstein quer a tipologia de Pretty descrevem um processo que representa a mudança de controlo das autoridades para as pessoas ou cidadãos. No entanto, o controlo dos cidadãos vai muito para além auto-mobilização. Como refere Pretty, a auto-mobilização pode ou não desafiar a distribuição de riqueza e poder. De facto, a auto-mobilização a nível local pode ser promovida pelo Estado ou por agências internacionais, de forma a alcançar objetivos de eficiência que fazem parte de uma abordagem neoliberal ao desenvolvimento. No entanto a tipologia de Pretty ajuda a clarificar a importância das motivações daqueles que querem adoptar e pôr em prática as abordagens participativas na definição das suas intervenções, enquanto que a escada de Arnstein relembra-nos que a participação está fundamentalmente ligada ao poder e ao controlo.

Segundo o African Development Bank (2001), “a participação pode tomar várias formas, dependendo da largura do envolvimento dos *stakeholders* e na profundidade da sua participação” (African Development Bank, 2001: 2). A figura 9 demonstra seis níveis progressivos de envolvimento

dos *stakeholders* identificados por esta agência. Os três primeiros níveis (partilha de informação, escuta e aprendizagem, e avaliação conjunta) estão longe de serem apelidados de participação, uma vez que são apenas processos de consulta. São, contudo, pré-requisitos para a participação. Os três níveis seguintes (tomada de decisão partilhada, colaboração e *empowerment*) já são considerados formas de participação mais profundas e significativa. De referir ainda que quanto mais elevado for o nível de envolvimento dos *stakeholders* maior a influência e o controlo que estes têm sobre as decisões e os recursos do programa ou projeto.

Quadro 1.4. – Diferentes níveis de envolvimento de *stakeholders*

Participação	6. Empowerment: atividades de capacitação, apoio à auto-gestão para as iniciativas dos <i>stakeholders</i> .
	5. Colaboração: comissões mistas ou grupos de trabalho com representantes de <i>stakeholders</i> , <i>stakeholders</i> responsáveis pela implementação
	4. Tomada de decisão partilhada: revisão pública de projetos, planeamento de projetos participativo, workshops para identificar prioridades, resolução de conflitos, etc.
Consulta	3. Avaliação Conjunta: avaliação das necessidades participativa, avaliação dos beneficiários
	2. Escuta e aprendizagem: visitas de campo, entrevistas, consulta e reuniões
	1. Partilha de informação: disseminação de documentos, reuniões públicas, seminários de informação

Fonte: Adaptado do African Development Bank, *Participation Sourcebook*, 1995

Das várias tipologias que aqui foram analisadas iremos destacar, para o nosso estudo, a escada de participação de Sherry Arnstein. Esta escolha prende-se com o facto deste modelo ter sido pioneiro na tentativa de estabelecer critérios para a análise dos níveis de participação, por ser um dos estudos mais citadas sobre participação em processos de planeamento, e por ter influenciado estudos subsequentes sobre a prática do planeamento na literatura anglo-saxónica (Huxley, 2013; Bratt & Reardon, 2013).

No próximo capítulo propomo-nos fazer uma breve descrição do Programa Rede Social, da sua estrutura de funcionamento e dos princípios que o regem, dando especial enfoque à metodologia de planeamento estratégico participado levada a cabo pelo programa.

CAPÍTULO II – O PROGRAMA REDE SOCIAL

Enquadramento e orientações gerais

A Resolução de Conselho de Ministros que veio dar origem ao Programa Rede Social em Novembro de 1997, surgiu num contexto de afirmação de novas tendências no campo social, de descentralização e territorialização das intervenções sociais e de uma maior responsabilização dos governos locais em políticas de desenvolvimento social, quer em Portugal quer no conjunto dos países da União Europeia (Núcleo da Rede Social, 2001a).

É neste contexto que surgem também novas tendências no pensamento teórico-metodológico do desenvolvimento social e se definem políticas e orientações práticas, entre as quais a defesa da noção de desenvolvimento social debatida na Cimeira Mundial do Desenvolvimento Humano, organizada pela Organização das Nações Unidas em Copenhaga em 1995 e subscrita por Portugal (Organização das Nações Unidas, 1995). Esta noção enquadra-se nas dinâmicas de desenvolvimento sustentado, que pressupõem a articulação entre o desenvolvimento económico, social e ambiental, bem como a participação ativa de todos os atores, surgindo como um contraponto às formas de desenvolvimento centradas apenas no desenvolvimento económico “(...) geradoras de uma utilização desmedida de recursos naturais a par com a extensão de situações de miséria e de exclusão” (Castro e Gonçalves, 2002: 71).

Uma segunda nova tendência no pensamento teórico-metodológico do desenvolvimento social caracteriza-se pelo desenvolvimento de projetos integrados de âmbito territorializado e transversal, de forma a responder à multidimensionalidade dos problemas sociais .

Em terceiro lugar, assiste-se também, no momento em que é criado o Programa Rede Social a uma progressiva tendência para a descentralização de competências e a um maior envolvimento dos governos locais no âmbito da ação social.

Por fim, a participação ativa das populações na resolução dos seus próprios problemas e o desenvolvimento de formas de organização destas populações começa-se também a afirmar como uma nova tendência de políticas sociais ao nível dos países da União Europeia (Alves, 2012).

De certa forma, o Programa Rede Social pretendeu enquadrar-se no âmbito destas “novas políticas sociais” e desmarcar-se de visões mais assistencialistas e restritivas que muitas vezes desconsideram a multidimensionalidade dos problemas sociais, propondo em alternativa uma abordagem integrada e sistémica do desenvolvimento social (Amor, 2005; Castro e Gonçalves, 2002; Núcleo Rede Social, 2001a; Instituto de Segurança Social, I.P., 2009).

Assim, o Programa Rede Social enquadrou-se num referencial conceptual específico no qual: (I) incorporou a noção da especificidade dos contextos socioterritoriais, assumindo o desafio de adequar os projetos de desenvolvimento social aos contextos sociais, económicos e culturais específicos; (II) concebeu o “desenvolvimento” como um jogo dinâmico, complexo, e negociado entre

vários atores com interesses e objetivos diferentes, por vezes até conflituais; (III) concebeu os projetos de desenvolvimento social como sendo amplamente participados e baseados no estabelecimento de parcerias estratégicas a nível local; (IV) sustentou estes projetos em processos de planeamento estratégico, com vista à rentabilização de recursos e à promoção de intervenções integradas e articuladas (Amor, 2005).

Na sua essência a criação do Programa Rede Social pretendeu “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 ainda mais alargadas, com existência ancestral, para fomentar uma consciência coletiva dos diferentes problemas sociais e incentivar redes de apoio social integrado de âmbito local” (Castro e Gonçalves, 2002: 73). O programa não pretendeu portanto a criação de novas estruturas ou organismos, mas sim a rentabilização dos recursos existentes, mediante a constituição de estruturas de parceria alargadas de âmbito concelhio e de freguesia (Amor, 2005; Castro e Gonçalves, 2002).

No sentido de orientar a sua ação, o Programa definiu cinco princípios de atuação pelos quais se deve reger, sendo eles (Castro e Gonçalves, 2002; Núcleo Rede Social, 2001a):

- O princípio de subsidiariedade: que postula a necessidade de resolver os problemas sinalizados com os recursos existentes localmente, encaminhando-os para níveis de resolução mais abrangentes (regionais ou nacionais) quando se constata a impossibilidade de os resolver localmente;
- O princípio de integração: apela ao desenvolvimento de ações integradas e multisectoriais de forma a responder à multidimensionalidade dos problemas sociais;
- O princípio de articulação: que traduz a necessidade de articular as intervenções com os vários atores do território em causa, apostando no trabalho em parceira, na cooperação e na partilha de responsabilidades;
- O princípio de participação: que define que o combate aos problemas sociais é tanto mais eficaz quanto maior for a participação dos atores locais e da população intervenientes no processo. Este princípio pressupõe que haja uma maior tomada de consciência destes intervenientes relativamente aos problemas sociais e que a mobilização dos mesmos dê origem a soluções concretas que visem à resolução dos problemas existentes;
- O princípio de inovação: que está relacionado com a descentralização da intervenção social, ao desenvolvimento de parcerias estratégicas e ao recurso à democracia participativa e à introdução de metodologias de planeamento estratégico integrado e participado. A inovação significa então caminhar para uma descentralização dos serviços, uma desburocratização dos procedimentos, uma maior partilha e circulação de informação (através da criação de um sistema de comunicação fácil e acessível a todos os serviços e cidadãos), e formas de atuação que motivem a participação das comunidades locais.

A estrutura de funcionamento

Na prática, a resolução de Conselho de Ministros 197/97, de 18 de Novembro, veio definir o Programa Rede Social como “um fórum de articulação e congregação de esforços [baseado] na adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar” (Presidência do Conselho de Ministros, 1997: 6253). O mesmo documento salienta ainda a grande flexibilidade do Programa na concretização dos seus objetivos, metodologias e formas de organização, pressupondo para tal que haja uma forte mobilização de vários interventores sociais e também dos cidadãos.

Implementado no ano 2000 a título experiencial, o Programa Rede Social pretendeu incidir sobre dois eixos fundamentais: o primeiro, baseia-se no desenvolvimento de estruturas de parceria estratégicas em cada território, com a especificidade de serem constituídas pelos dirigentes das entidades aderentes à rede, e de ser dinamizada pela Câmara Municipal dos respetivos territórios; o segundo eixo, refere-se à promoção de um planeamento estratégico integrado e sistemático e obrigatoriamente participado (Instituto de Segurança Social, I.P., 2009; Castro e Gonçalves, 2002).

As redes de apoio social integrado a que o Programa apela traduzem-se na criação de dois órgãos estruturais: as Comissões Sociais de Freguesia (CSF) – compostas pelas Juntas de Freguesia (e presididas pelos seus presidentes), entidades públicas locais, entidades sem fins lucrativos e representantes de grupos sociais com relevância local; e os Conselhos Locais de Ação Social (CLAS) – composto pela Câmara Municipal (e presidido pelo presidente da Câmara), Juntas de Freguesia, organismos da administração pública central implantados na área e entidades particulares sem fins lucrativos.

Estes dois organismos constituem-se como plataformas de planeamento e de coordenação da intervenção social a nível de freguesia e de concelho, respetivamente. Devem ainda contribuir para alcançar os objetivos gerais e específicos do Programa, entre os quais se destacam (Núcleo Rede Social, 2001b):

- Desenvolvimento de parcerias efetivas e dinâmicas de forma a articular a intervenção social dos vários atores;
- Promoção de um planeamento integrado e sistemático, potenciando competências, recursos e sinergias locais;
- Garantir que as respostas sociais locais tenham maior eficácia;
- Introduzir o planeamento e o diagnóstico participados;
- Formação e qualificação dos agentes envolvidos nos processos de desenvolvimento local;
- Promoção de uma rede de equipamentos adequada ao concelho.

A proposta metodológica apresentada pelo Programa Rede Social assenta na concretização de um planeamento estratégico participado, de forma a responder à necessidade de compreender e analisar as condições do desenvolvimento social, contribuindo assim para uma maior eficácia das intervenções, evitando o tipo de intervenção que apenas atua sobre as consequências e as manifestações dos problemas sociais.

Com a introdução desta metodologia pretende-se também ultrapassar os riscos associados às políticas sociais sectorializadas e tornar esta forma de atuação uma inovação na área social, funcionando como uma mecanismo de animação territorial, estimulando a criação de parcerias e a rentabilização dos recursos e das respostas locais (Instituto de Segurança Social, I.P., 2009).

O planeamento estratégico participado implica assim a adoção de duas estratégias de trabalho fundamentais: primeiro, a garantia da participação de todos os atores (entidades públicas, privadas e cidadãos), de forma a promover a tomada de decisões através da procura de consensos sobre os objetivos, estratégias e ações; segundo, a garantia de que o planeamento é um processo contínuo e flexível, que se adapta às mudanças que ocorrem no território, através do qual se gerem os interesses e as necessidades do concelho e se traçam estratégias de articulação de diversos instrumentos de planeamento.

Desta forma, o planeamento estratégico participado permite que se criem as condições necessárias para a mudança da realidade social, já que “planear significa projetar uma mudança desejável, prevendo as etapas necessárias à transformação da realidade e os itinerários a percorrer pelos atores; identificando que fatores influenciam e interferem nesses itinerários e as formas mais adequadas de intervenção sobre eles (as ações) e mobilizando os recursos necessários para que a mudança projetada se efetive. O processo de planeamento confere racionalidade às decisões” (Núcleo Rede Social, 2001a: 22).

Na prática, a prossecução do planeamento estratégico participado é idêntico em todos os concelhos onde, após a formalização dos CLAS, os elementos dos núcleos executivos deste órgão se reúnem para a preparação da elaboração dos diagnósticos sociais (por exemplo, conceber instrumentos de recolha de informação, propor a calendarização das ações e definir as responsabilidades de cada parceiro). Este procedimento é similar para a elaboração dos planos de desenvolvimento social e para os planos de ação. Os grupos de trabalho (existentes normalmente em concelhos com elevada densidade populacional) constituem-se para refletir e efetuar o levantamento dos problemas e das necessidades existentes, para partilhar conhecimentos e informações e propor estratégias concertadas de intervenção. É da responsabilidade do plenário (parceria alargada composta pelos representantes das instituições) decidir se as ações e intervenções propostas se concretizam conforme o proposto ou com alterações (Castro e Gonçalves, 2002).

O CLAS, enquanto instância ativa e multidisciplinar, é, neste sentido, a instância privilegiada para a implementação deste tipo de metodologia e para a construção dos instrumentos de planeamento

previstos pelo Programa: o diagnóstico social, o plano de desenvolvimento social, os planos de ação e a avaliação.

Com a execução desta metodologia, o Programa Rede Social estaria assim a contribuir para a complementariedade de várias medidas políticas e para a integração de projetos e ações dos diversos parceiros locais numa ação concertada e coerente de desenvolvimento local.

Procurou-se neste capítulo fazer um enquadramento do Programa Rede Social, da sua estrutura, princípios e modo de funcionamento, dando especial enfoque à metodologia proposta pelo programa de planeamento participado. No próximo capítulo será apresentada a estratégia metodológica escolhida, nomeadamente, os objetivos, orientação e enfoque do estudo, bem como se apresentam as técnicas de recolha e análise de dados.

CAPÍTULO III – ABORDAGEM METODOLÓGICA

Objetivos, orientação e enfoque da investigação

A presente dissertação tem como tema principal a análise da participação de atores sociais em processos de planeamento estratégico participativo, integrando como estudo de caso o Programa Rede Social no concelho de Sintra.

Partindo do pressuposto que o planeamento estratégico participativo é a metodologia prevista do Programa Rede Social, e tendo em conta que este se afirma como um dos traços mais fortes deste programa, foi definida a seguinte questão de investigação: de que forma o Programa Rede Social tem contribuído para a construção de um processo de planeamento estratégico participativo.

Neste sentido, o objetivo geral desta dissertação é compreender de que forma o Programa Rede Social, no concelho de Sintra, envolve os atores sociais a participar no processo de planeamento estratégico participativo. Foram ainda formulados os seguintes objetivos específicos:

- Identificar os momentos de participação dos diferentes atores sociais que constituem a Rede Social;
- Analisar os níveis de participação dos atores que pertencem à Rede Social no processo de planeamento estratégico participativo;
- Aferir de que forma o planeamento estratégico participativo está a ser aplicado e de que forma pode ser melhorado.

Tendo em conta o quadro teórico apresentado e o facto dos objetivos deste estudo irem de encontro a um novo quadro de problemas sociais (Vilelas, 2009), como é o caso da participação, privilegia-se aqui a condução de uma investigação qualitativa, uma vez que é a abordagem mais indicada quando se pretende “(...) descobrir, explorar e descrever fenómenos e compreender a sua essência” (Fortin, 2009: 32) e também porque é aquela que mais recai sobre a dinâmica social e holística do ser humano (Vilelas, 2009). Nesta investigação, interessa-nos sobretudo compreender o ponto de vista dos participantes, considerando os diferentes aspetos do fenómeno em estudo. Trata-se essencialmente de “(...) investigar *ideias*, de descobrir *significados* nas *ações individuais* e nas *interações sociais* a partir da perspectiva dos atores intervenientes no processo” (Coutinho, 2011: 26).

A forte componente qualitativa deste estudo significa ainda que a análise de informação foi realizada de forma indutiva, ou seja, através da recolha de dados chegou-se à compreensão do fenómeno e à construção de conceitos (Coutinho, 2011; Morse e Niehaus, 2009; Vilelas, 2009).

As técnicas utilizadas neste estudo são, também elas, qualitativas, procurando deste modo reconstruir a realidade tal como é observada pelos participantes. Optou-se, por uma questão de coerência com a pesquisa qualitativa, em utilizar métodos de recolha de dados que fornecessem uma visão descritiva acerca do fenómeno a estudar. Desta forma, deu-se preferência à recolha de dados, numa primeira fase, através da análise documental, recorrendo sobretudo a fontes primárias (como por

exemplo, às atas de reuniões, registos de encontros, *workshops* e fóruns) mas também às fontes inadvertidas (como por exemplo, relatórios, manuais, folhetos, brochuras, estatísticas, *websites*, legislação, entre outros) (Bell, 2004).

De forma a contextualizar melhor este Programa foi analisado todo o tipo de informação “oficial” da Rede Social (Decretos-Lei, regulamentos internos, relatórios de avaliação, guiões, despachos normativos, planos de ação, relatórios de execução, brochuras e outro tipo de documentos de apoio), seguindo-se de duas visitas ao terreno, onde foram conduzidas duas entrevistas exploratórias aos técnicos do município de Sintra responsáveis pela execução deste Programa, no sentido de perceber a aplicação deste Programa no contexto do concelho de Sintra. Numa fase posterior, foram analisados no local vários dossiers e documentos técnicos que permitiram à investigadora traçar um historial dos momentos mais significativos deste Programa bem como identificar os atores chave e outros intervenientes neste processo ao longo do tempo.

Numa segunda fase, foi dado ênfase à realização de entrevista semidirigidas, pois no contexto de uma investigação qualitativa estas permitem “(...) recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo” (Bogdan e Biklen, 1994: 134). A escolha por este método de colheita de dados permite ainda “(...) compreender o sentido de um fenómeno tal como é percebido pelos participantes” (Fortin, 2009: 375). Foram determinados pelo investigador vários temas a abordar, e foram formuladas várias questões respeitantes a esses temas. Essas questões foram agrupadas aquando da elaboração do guião da entrevista, que pretende ser apenas um documento de apoio ao longo das entrevistas, não tido sido seguido de forma rígida ao fim de deixar fluir a conversa entre entrevistado e entrevistador (Quivy e Campenhoudt, 1998). Na construção deste guião, procurou-se que as questões fossem de encontro aos objetivos que decorrem da problematização neste estudo apresentada. As entrevistas foram áudio-gravadas com o consentimento dos participantes. A seleção dos participantes teve em conta os princípios da diversificação e da saturação. A diversificação é aqui entendida como “a garantia de que a utilização das entrevistas se faz tendo em conta a heterogeneidade dos sujeitos [que se está a estudar]” (Guerra, 2006: 41) sendo por isso necessário assegurar a presença no estudo da diversidade dos atores sociais presentes na Rede Social. Procurou-se por isso identificar e entrevistar atores diferentes em relação ao tipo de atividade que desenvolvem e ao contexto geográfico de que fazem parte. Já no que respeita ao conceito de saturação, referimo-nos ao ponto em que “(...) o entrevistador dá conta da repetição das informações face aos nós centrais do questionamento. Assim, a saturação é definida como um fenómeno pelo qual, depois de um certo número de entrevistas, o investigador – ou a equipa – têm a noção de nada recolher de novo quanto ao objeto da pesquisa” (Guerra, 2006: 42). Neste sentido, foram-se entrevistando vários atores de forma progressiva até se ter chegado ao ponto em que a investigadora verificou uma clara repetição nos dados que foi recolhendo.

Foram realizadas 12 entrevistas a diversos atores sociais no concelho que estão ligados ao Programa Rede Social e que têm vindo a participar nalguns momentos estratégicos deste programa. No Anexo 2 apresenta-se de forma sistematizada a caracterização dos atores entrevistados e do tipo de instituições que representam.

Após a realização das entrevistas efetuou-se a análise qualitativa dos dados, mediante um tratamento compreensivo e interpretativo dos materiais recolhidos, através da técnica de análise de conteúdo. Foram definidas várias categorias e sub-categorias de análise, tendo-se optado, no caso das categorias, por escolher as definições dos “degraus” da “escada de participação de Sherry Arnstein.

Como foi referido anteriormente, pretende-se com este estudo perceber e analisar as formas de participação dos atores sociais no Programa Rede Social. Para tal, pretendemos apoiar-nos no modelo previamente explicado no capítulo 1 da “escada de participação” de Sherry Arnstein, um modelo em forma de escada em que cada degrau representa um tipo de participação. A singularidade deste estudo prende-se com o facto dos dados recolhidos serem posteriormente confrontados com este modelo, no sentido de se poder analisar os níveis de participação destes atores sociais no âmbito deste programa.

No capítulo seguinte serão apresentados os dados empíricos obtidos, que serão confrontados com o modelo “escada de participação” de Sherry Arnstein no sentido de se analisar os níveis de participação dos atores sociais no âmbito do Programa Rede Social.

CAPÍTULO IV – APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Os canais e os instrumentos de comunicação

A partilha de informação e a comunicação entre os membros dentro da Rede Social é um dos aspetos mais importantes, no sentido em que dita muitas das vezes o funcionamento deste tipo de estruturas. O próprio documento que orienta este Programa, na descrição de um dos princípios pelos quais se rege a Rede Social – o princípio da inovação – refere a importância da “(...) criação de um sistema de comunicação fácil e acessível (...)” (Núcleo Rede Social, 2001a: 17) de forma a motivar a participação dos membros da Rede.

Propomo-nos assim, neste capítulo, apresentar uma breve representação da opinião dos entrevistados sobre os momentos de partilha de informação e sobre o funcionamento de alguns dos mecanismos de comunicação utilizados pelo Programa Rede Social em Sintra.

No que se refere à linguagem utilizada nos momentos de comunicação da Rede Social em contexto de reuniões, fóruns e workshops ou até mesmo na troca de e-mails (uma das ferramentas de comunicação mais utilizadas na Rede), todos os entrevistados afirmaram que a linguagem utilizada foi sempre clara e acessível e que compreendiam os objetivos daquilo que lhes era comunicado.

“(...) é uma linguagem a que já estamos muito habituados. (...) Já estamos muito habituados a este tipo de parcerias, trabalho em conjunto, equipa multidisciplinar, reunião com todos, contributo de todos... Portanto sempre nos fez sentido. Não há muita coisa de novo porque esta tem sido sempre a nossa dinâmica de trabalho.” (E11)

Apenas dois entrevistados, no início da sua adesão à Rede, demonstraram ter demorado algum tempo a perceber como funcionavam as estruturas deste programa.

“Na altura em que fiz parte da comissão, demorei algum tempo a perceber como é que esta comissão funcionava, como é que era a estrutura interna, o que é que era uma reunião de plenário para a comissão, o que é que eram os grupos, o que é que eram os sub-grupos...” (E1)

“Quer dizer, nestas coisas o que nos vai dando a melhor informação é a prática, não é?” (E7)

A partir do momento em que a prática de utilização do e-mail se tornou mais habitual entre os membros, grande parte da comunicação interna da Rede Social passou a depender desta ferramenta. A troca de e-mails é referida frequentemente pelos entrevistados ao longo das entrevistas, uma vez que é através desta ferramenta que são convocados para as reuniões, que recebem informações úteis sobre os programas e linhas de financiamento disponíveis, e que são chamados a participar na elaboração dos

documentos orientadores da Rede como por exemplo, relatórios, avaliações, planos anuais de atividades, ou até mesmo os Planos de Desenvolvimento Social.

“Éramos convocados via e-mail, sempre, funcionamos muito por e-mail, eu julgo que as reuniões acontecem de três em três meses, mas lá está, estamos sempre à espera do e-mail.” (E6)

“Mas por e-mail é mais convocar reuniões, sugerir pontos para a ordem de trabalhos, pedir alguns dados às vezes... É mais este tipo de situações. Nós quando queremos comunicar reunimos mesmo.” (E11)

“Aquilo que fazemos anualmente é: tendo em conta o plano que é apresentado, nós damos indicação [por e-mail] dos números que vamos atingindo. Ou seja nós definimos quais os objetivos da associação, ou quais as atividades da associação que estão de encontro aos eixos encontrados no plano e depois no final do ano damos os números das atividades que desenvolvemos.” (E3)

As sinergias e os recursos existentes

Uma das filosofias de base do Programa Rede Social está relacionada com a capacidade de potenciar as sinergias e os recursos já existentes no território, nomeadamente a nível local. O funcionamento da Rede Social conta de facto com o contributo e participação de todos os atores envolvidos, numa lógica de garantir a eficiência na utilização dos recursos disponíveis. Um dos temas referidos em várias entrevistas foi precisamente o da quantidade e da qualidade dos recursos humanos afetos à Rede Social.

Em relação aos recursos disponíveis no âmbito deste programa, a maioria dos entrevistados consideraram que os recursos disponíveis (quer os recursos humanos quer o tempo dedicado à Rede) são escassos para o tipo de trabalho que se pretende desenvolver com a Rede Social e para os objetivos que se pretendem alcançar. Uma das preocupações mais manifestadas pelos entrevistados foi o facto de disporem, no seu dia a dia, de pouco tempo para se dedicarem aos assuntos da Rede, nomeadamente quando são solicitados para participarem em reflexões mais profundas sobre estratégias de atuação ao nível da intervenção social nas freguesias e no concelho. Haver mais recursos humanos dedicados quase exclusivamente à Rede Social (quer nas estruturas orgânicas que dinamizam a Rede, quer ao nível dos membros envolvidos) poderia ser uma solução para colmatar este problema, mas a maior parte dos entrevistados não considera esta solução realista.

“O que me é dado a perceber é que quer Câmara quer Juntas têm recursos zero para isto. Por isso é assim, com recursos zero não acho que se possa fazer muito mais. Porque, de facto, vê-se os técnicos, por exemplo, das Juntas, que são normalmente os que são responsáveis por dinamizar a Rede, além do pouco tempo que têm, porque isto é uma obrigação que têm de cumprir, mas não é de todo uma prioridade na dimensão brutal de coisas que têm para fazer.” (E4)

“É interessante que eles muitas vezes fazem... mandam-nos inquéritos, fazem coisinhas muito técnicas etc, e nós às vezes nem temos tempo para responder aquilo, nós não temos tempo” (E5)

“Mas as coisas são tantas, as solicitações são tantas, as reuniões são tantas e tudo é tanto, que depois quando é para ir para o terreno para fazer as coisas não se faz nada porque não houve tempo e entretanto passou um ano no tempo.” (E7)

“Eu acho que era preciso os técnicos terem mais tempo disponível para se dedicarem ao programa como ele está, na génese, concebido (...). E acaba por... as solicitações são tantas que acaba por não se conseguir fazer reuniões que, no fundo, se consiga trabalhar e pensar muito a fundo este tipo de estratégias. (...) As pessoas cada vez têm menos disponibilidade e acabam por não ter tempo para fazerem este tipo de trabalho, que era importante.” (E9)

Foi ainda referido por dois dos entrevistados que os técnicos que dinamizam as várias estruturas da Rede Social deveriam ter mais formação para conduzir este tipo de processos que se pretendem participativos e democráticos. Um dos entrevistados demonstrou alguma preocupação, pois receia que estes processos possam ser conduzidos com uma certa “auto-criação”.

“Sinto que não há por parte dos técnicos e dos políticos as competências que deveriam haver para trabalhar uma comissão ou a Rede Social num ambiente de Democracia, porque eu acho que faz toda a diferença trazer princípios democráticos para a Rede Social ou não os trazer.” (E1)

“(…) Já para não falar também, às vezes, da pouca formação que têm para conduzir processos deste género, porque acho que exige uma preparação e uma formação até um bocado contínua. Não é uma coisa que se faça por auto-criação. Às vezes apercebia-me, [que as] duas técnicas (...) iam tendo alguns momentos, umas reuniões na Câmara, só para Juntas e técnicos. Não sei até que ponto é que isso é suficiente para imprimir a dinâmica que estes processos exigem, que são de facto, quando são levados à séria, são *super* exigentes. E já para não falar que são pessoas que trabalham sozinhas.” (E4)

Um dos entrevistados referiu ainda que, desde o início do programa, sente que houve uma ligeira alteração de prioridades por parte dos membros da Rede Social, e que isto afetou a qualidade do envolvimento dos participantes. No início do programa havia muito mais envolvimento e participação o que, no entendimento deste entrevistado, talvez tenha acontecido porque no início a Rede Social era uma novidade e porque os atores envolvidos perceberam desde logo a importância desta iniciativa para o concelho e para as próprias instituições.

“E acho que a comunidade em geral percebeu a importância de se fazer isto, e portanto as instituições disponibilizaram técnicos para estar a trabalhar muitas horas nesse projeto, e as pessoas envolveram-se mesmo porque acharam que isto era uma coisa importante.” (E8)

Os processos de tomada de decisão

O princípio de articulação, consagrado no Programa Rede Social, refere que “a cooperação entre parceiros é um processo negociado que deve ter em conta a diversidade de interesses” (Núcleo da Rede Social, 2001a: 16). Em conjunto com a articulação de recursos, a cooperação e a criação de sinergias, o significado do trabalho em parceria no contexto da Rede Social salienta que os processos de tomada de decisão devem ser assumidos como um compromisso coletivo. É ainda preocupação da Rede Social que estes processos sejam o mais participados, transparentes e racionais possível. Neste capítulo pretendemos demonstrar as opiniões dos entrevistados relativamente ao seu nível de influência e de participação nos processos de tomada de decisão.

No que diz respeito à influência que os membros da Rede Social têm nos momentos de tomadas de decisão, as opiniões dos entrevistados são um pouco dispares. Alguns sentem que as suas opiniões e a sua voz têm impacto ao nível das decisões que são tomadas de uma forma geral no âmbito da Rede Social.

“Sim, tem, tem, a nossa voz tem bastante impacto, aqui e até nas soluções encontradas aqui não só na freguesia como até em freguesias que não pertencem ao concelho.” (E10)

“(…) eu sinto que têm em consideração a nossa opinião sobre a população com que nós trabalhamos.” (E12)

Outras sentem que, apesar de estarem envolvidas nos assuntos que respeitam à Rede Social, são colocadas à parte nos momentos de decisão mais importantes.

“(…) há muitas decisões que já estão tomadas, há muitos placebos de ‘então mas digam lá o que é que vocês acham’, mas isto é um placebo porque já está tudo decidido.” (E1)

Houve ainda uma instituição que referiu que sentia que já havia decisões tomadas antes das reuniões acontecerem.

“Eu não fui, enquanto dirigente e membro de uma organização que era membro de uma comissão, eu não fui convidado para produzir material nenhum, para dar feedback (...) Aconteceu uma vez nós recebermos um e-mail que veio salvo erro da Junta de Freguesia porque a Junta de Freguesia tinha que dar uma resposta ao CLAS para construir um manual de recursos que é uma coisa que tem de ser renovada de tempos a tempos, e

achei graça porque neste manual de recursos existia uma tabela que eram as valências das organizações. E nesta tabela estranhamente, nenhuma das valências que a [minha instituição] tem se enquadrava. (...) Depois quando fui ver o guia de recursos, não estava absolutamente lá nada daquilo que são as valências da [minha instituição], estão as valências que o CLAS entendeu que deveriam lá estar, mas não são aqueles que existem efetivamente no concelho, e isso é pena” (E1)

“Claro que há decisões que já foram entre aspas, cozinhadas, e já estão enviesadas por um determinado sítio, e se por acaso nós estivermos de acordo nós dizemos que sim. (...) Realmente já houve decisões que foram previamente orientadas, não digo decididas entre aspas para não usar pleonismo, mas tratadas num determinado sentido. Isso é uma verdade sim.” (E5)

Apesar da disparidade de opiniões, a maioria dos entrevistados considera que a sua opinião é sempre ouvida e tida em conta. Contudo, também a maioria é da opinião que os seus contributos não surtem os efeitos desejados ou não são postos em prática.

“Não creio que isso seja muito levado em consideração mas pelo menos creio que registam... pelo menos registam, não é?” (E5)

“Nós todos somos deparados com muitas decisões (...) que acabam por ser impostas não é? A lei agora é esta, a legislação é aquela, é esta a regra (...). Nós somos deparados com coisas que depois quem está no dia-a-dia e na prática diz: mas isto não funciona, isto não faz sentido, porque é que é esta regra? (...) Porque é que não nos ouviram? Porque é que não perguntaram? Porque é que.... (...) Claro, claro que gostaríamos de poder ter outro tipo de influência.” (E9)

Outro aspeto importante de se referir, que é crucial para os momentos de tomada de decisão, é o facto da maior parte dos entrevistados sentir que tem sempre informação disponível sobre o assunto a decidir, antes de tomar algum tipo de decisão.

“Por vezes existem aqueles projetos que nos são enviados e que temos de dar o nosso parecer no máximo até não sei quantos dias, porque não há tempo para esperar por uma reunião do CLAS, mas a informação vem trabalhada e vem resumida por isso penso que podemos tomar decisões fundamentadas.” (E3)

“Toda essa informação é nos enviada por e-mail e quando nós lá chegamos é para votar sim ou não.” (E8)

O local como território privilegiado de participação

Como já foi referido, o Programa Rede Social está dividido entre as estruturas a nível concelhio (o CLAS e os diferentes Colégios de Instituições Particulares) e as estruturas a nível de freguesia (as CSF

e os Grupos de Trabalho/Comissões). Em ambas as estruturas está prevista formalmente a participação dos membros da Rede em vários momentos. Contudo, conforme apresenta o presente capítulo, podemos observar que o tipo e a qualidade da participação dos membros varia consoante a sua intervenção seja nas estruturas mais afastadas ou mais próximas do terreno.

A maioria dos entrevistados referiu que sente que tem uma maior participação quanto mais próxima do terreno for a estrutura em que participa, apontando como possíveis causas para esta diferença a maior proximidade e maior conhecimento do terreno no qual estão a intervir, bem como o facto das entidades que trabalham nesse mesmo território se conhecerem melhor e, por isso, ser mais fácil o trabalho em parceria e a procura de soluções para as problemáticas encontradas.

“Se calhar o que acontece é que aqui no núcleo somos menos. Lá somos muitas mais, somos do concelho inteiro, não nos conhecemos tão bem, são poucas reuniões, são muito poucas reuniões. (...) Os colégios servem muito para passar a informação, e não é que o objetivo seja de reflexão e depois construir algo em conjunto, é mais uma partilha de informação, não mais do que isso. (...) Se calhar aqui na CSF haver dois ou três plenários por ano, se calhar é suficiente porque é da freguesia, porque nos conhecemos, agora quando estamos a falar do concelho inteiro de Sintra é diferente.” (E12)

Esta maior participação acaba na prática por se traduzir numa maior influência na tomada de decisões a nível local e, pelo menos ao nível da freguesia, os membros da Rede Social sentiram que nalguns casos conseguiram de forma ativa e construtiva participar na definição de uma estratégia de intervenção social para a freguesia.

“(…) se me estás a falar do CLAS, eu diria que não tem muita influência [nas tomadas de decisão]. Dentro da CSF eu diria que tem bastante influência neste momento. Se me perguntares a nível local eu não daria um 5, porque eu acho que continuam a existir hierarquias mas eu daria um 3,5/4. No CLAS eu diria nem 1, porque não conseguimos sequer dialogar sobre este tipo de assuntos com quem está a tomar decisões portanto não temos influência nessas decisões.” (E1)

“E essas aí [as reuniões do CLAS], eu acho que com uma dinâmica muito diferente das Comissões Sociais. Mas mesmo muito mais transmissivas. Não tinham nada de participativas. Eram: aconteceu isto, vai acontecer aquilo, pronto. (...) Agora, é verdade que para além dos plenários, foi havendo outros momentos mais participativos, extra plenários.” (E4)

“Eu não lhe diria para o concelho propriamente dito, mas por exemplo, aqui para a freguesia sim, para a freguesia, sim.” (E5)

Três das freguesias onde decorreram as entrevistas, são um exemplo concreto de que uma maior proximidade ao terreno é sinónimo de uma maior e melhor participação. Os entrevistados destas

freguesias, apesar de não considerarem que tenham participado de uma forma ativa no planeamento da intervenção social para o concelho, consideraram que no caso das freguesias onde atuam a sua participação tem sido bastante ativa e até fulcral na promoção de um planeamento e de uma intervenção social integrada. A título de exemplo, estas freguesias chegaram mesmo a elaborar documentos de trabalho estratégicos para o seu território como Diagnósticos Sociais e PDS.

“Eu acho que tem muito a ver com a ligação que as instituições têm entre si (...). É a ligação que temos entre todas e (...) a importância que as instituições dão à Rede e reconhecem que todos temos um papel, todos temos que contribuir para esta rede, não é ? (...) Também somos todas muito próximas, mesmo a nível de espaço territorial...” (E12)

No que respeita ao funcionamento da Rede, alguns dos entrevistados referiram ainda que era importante que houvesse uma maior proximidade dos técnicos que dinamizam o Programa com as realidades específicas de cada território e com o quotidiano das instituições, de forma a não haver um desfasamento entre a realidade das necessidades da comunidade e as formas de atuação da Rede.

“Outro aspecto muito importante porque pode privilegiar, a Rede Social deveria ter provavelmente uma equipa que visitasse as associações.” (E5)

“Muitas vezes acontece que nas reuniões que se fala um bocadinho sem se conhecer a realidade na prática. Eu posso partilhar a minha dificuldade em integrar a pessoa com deficiência na comunidade, mas se calhar só os colegas da rede virem visitar a associação e conhecendo esta nossa problemática. No fundo o que podia melhorar é o conhecermo-nos todos mais.” (E6)

Os momentos de encontro da Rede Social

No âmbito do Programa Rede Social, e dentro das suas várias estruturas, são dinamizados vários encontros entre os membros do programa na forma de reuniões de trabalho, workshops, fóruns ou plenários. Desde a implementação da Rede Social no concelho de Sintra que têm havido inúmeros encontros entre os membros, quer a nível do concelho quer a nível da freguesia. Estes encontros, sobretudo as reuniões de trabalho e os plenários são os mais frequentes, pois foram referidos várias vezes em todas as entrevistas pelos entrevistados. Este capítulo pretende fazer uma breve caracterização destes encontros e da forma como decorriam.

Principalmente no que diz respeito às reuniões (o tipo de encontro mais frequentemente utilizado), quase todos os entrevistados referiram que as mesmas serviam sobretudo para as entidades dinamizadoras da Rede Social transmitirem algum tipo de informação útil aos membros da Rede, ou então para criar momentos de partilha de informação entre os técnicos ou dirigentes das instituições presentes.

“São passadas informações sobre atualizações de programas específicos das autarquias, portanto, que está a decorrer por exemplo o programa de apoio a financiamento a determinado projeto, ou o programa do banco alimentar, ou as cantinas sociais que foram abertas naqueles três meses por exemplo.” (E6)

“Senti muito sempre mais estas reuniões de Comissão Social de Freguesia como um espaço de partilha entre os vários técnicos, de nos conhecermos e de partilharmos às vezes algumas dúvidas, estratégias de trabalho, às vezes até para situações muito concretas...” (E9)

A transmissão de informação foi por vezes sentida por alguns dos entrevistados como uma abordagem “top-down” por parte da entidade que promovia estas reuniões. Alguns entrevistados chegaram a referir que consideravam que os objetivos destas reuniões já vinham definidos à partida (sem se ter recorrido previamente à auscultação dos membros da Rede neste aspeto) ou que, por exemplo, eram chamados a votar em propostas que já tinham sido previamente avaliadas. Apesar do processo de dinamização das reuniões não estar totalmente sobre o controle dos membros da Rede, alguns dos entrevistados referiram que havia sempre a oportunidade, nestas reuniões, para os membros contribuírem com algum assunto para a ordem de trabalhos.

“Senti muito mais uma gestão had hoc, uma gestão de ‘bem, vamos fazer isto by the book, vamos fazer isto consoante as nossas obrigações e as nossas competências institucionais’ (...). Portanto sempre senti a comissão a seguir uma lógica de institucionalidade had hoc do que propriamente uma lógica comunitária e permeável à participação, e à cooperação até, com organizações como a [minha], um bocadinho diferentes das associações que estão associadas à comissão.” (E1)

“Eu acho que as reuniões muitas vezes é como se funcionassem com uma comunicação do estilo pai para filho, de cima para baixo. Quando uma rede social deve comunicar assim... de uma forma mais congregacional, chamemos-lhe assim.” (E5)

“Atualmente a maior parte das vezes que nos reunimos é para votar projetos que têm que ser votados no âmbito da Rede Social, a sua aprovação ou não. Portanto eles já foram avaliados por todas as entidades que os precisam de avaliar mas depois o sim do avançar tem que também ter o... a rede Social tem de se pronunciar.” (E8)

Estas reuniões caracterizavam-se também por uma forte componente de partilha de informações entre os técnicos. Nestes momentos, expunham-se dúvidas e partilhava-se informação sobre as famílias e os utentes que cada instituição acompanhava, aproveitando estes encontros para mobilizar os atores e os recursos necessários tentando encontrar respostas para a resolução destes casos.

“Eram transmissivas, essencialmente, havendo espaço para perguntas ou para debate, mas não é aí que eu entendo o conceito de participação, em termos de planeamento.” (E4)

“Normalmente as informações são todas passadas e todos os envolvidos (...) têm sempre a possibilidade de tirar alguma dúvida, ou como é óbvio e disse à bocado, apresentar algum caso mais concreto e específico (...) em algum caso mais específico que esteja a acompanhar por exemplo.” (E6)

Dois dos entrevistados chegaram a referir que estas reuniões não convidavam a uma participação efetiva, aquela que vai para além da junção de um grupo de pessoas entre as quais se partilha informação. Um dos motivos apontados para a não existência desta participação efetiva foi o facto destas reuniões terem um número elevado de pessoas presentes e de não se dinamizarem pequenos grupos de trabalho mais convidativos ao diálogo e à discussão. Houve ainda quem referisse que a própria dinamização destes encontros não previa metodologias participativas, indo apenas de encontro ao objetivo de partilhar informação.

“(...) eu acho que, por um lado tenho pena que não se aproveitasse aqueles momentos para, ao introduzir outro tipo de metodologia e de objetivo, também - a metodologia está condicionada pelo objetivo que se pretende -, como o objetivo era essencialmente de informação, praticamente, sobre o que se passou, pelo que se ia passar, e não de envolvimento mais ativo naquele planeamento, então adequava a metodologia a isso. Eu, por um lado tenho pena.” (E4)

“(...) quando tem uma reunião da Rede Social onde estão 40 ou 50 pessoas numa manhã é muito complicado, e depois tem atores muito diversos, desde o fulano da polícia, desde o fulano da área da saúde, depois dali... é claro que nós enriquecemos através das opiniões, mas pouco mais.” (E5)

“Quando há reuniões com muitas...com muitos elementos nunca surtem efeito. Portanto, as coisas devem ser realmente com pequenos grupos onde se pode trabalhar, onde se pode resolver, onde se pode discutir...é muito mais convidativo que haja realmente um diálogo do que se for uma plateia enorme...para já há pessoas que se coíbem um bocado de apresentar... de poder... até podem não concordar, mas também a forma de estar... se estiverem ao pé de uma mesazinha, não é, uma mesa onde estão meia dúzia de pessoas é muito mais fácil que isso acontecia.” (E10)

Apesar de todos os entrevistados considerarem que estas reuniões têm uma forte componente informativa, muitas vezes até vinda “de cima para baixo”, todos afirmaram que sempre se sentiram bastante escutados nas reuniões nos momentos em que intervinham ou eram chamados a intervir. Um dos entrevistados chegou ainda a referir que não só se sentia escutado nas reuniões como considerava que havia sempre a oportunidade de levar algum contributo para a ordem de trabalhos destes encontros.

“(…) eu via que havia pessoas muito participativas e eu julgo que sim, e que eram pessoas muito escutadas e que essas participações eram postas em prática.” (E2)

“Há sempre espaço para todas as pessoas poderem participar e acho que todas as considerações são tomadas em conta, penso que sim.” (E3)

“Acho que de facto, as entidades foram ouvidas, pronto. E quando eu sinto que participei é um sentimento mais alargado, acho que todos fomos ouvidos.” (E8)

“Houve sempre abertura para que qualquer parceiro pudesse levar algum assunto, até porque havia sempre na ordem de trabalhos um ponto que era ‘outros assuntos’ e portanto... depois há sempre um momento em que houve sempre abertura para que qualquer um dos parceiros pudesse colocar a questão que entendesse ou transmitir alguma informação que considerasse importante ou colocar alguma questão que lhe parecesse pertinente.” (E9)

A construção conjunta de documentos estratégicos

Uma das três orientações fundamentais do Programa Rede Social é promover um planeamento integrado e sistemático tendo como base uma metodologia de planeamento participado (Núcleo Rede Social, 2001a). Esta metodologia é compreendida como um processo de várias etapas de trabalho interligadas entre si, que consistem na elaboração de documentos estratégicos para o funcionamento da Rede: o Diagnóstico Social do concelho, os Planos de Desenvolvimento Social, os Planos de Ação e as Avaliações ao programa.

Nos momentos de elaboração de documentos estratégicos para o planeamento de um intervenção social concertada para o concelho destacaram-se sobretudo, nas entrevistas realizadas, a construção do primeiro Diagnóstico Social (em 2004) e a elaboração dos dois Planos de Desenvolvimento Social (o primeiro, que vigorou entre 2005 até 2009, e o segundo que vigorou entre 2009 até 2013). A elaboração do Diagnóstico Social foi o primeiro instrumento de planeamento a ser construído, logo no início da implementação do Programa no concelho de Sintra. A construção deste documento seguiu uma lógica de envolvimento dos membros da Rede Social na definição dos instrumentos de recolha de dados, no levantamento da informação necessária, e na definição dos conteúdos do documento. Organizaram-se vários workshops sobre a temática dos diagnósticos sociais participativos, e foram seguidamente complementados por várias reuniões de trabalho.

“Foi um trabalho muito duro na construção dos instrumentos, no levantamento de toda a informação e... sabemos que houve freguesias em que até houve pessoas que foram de porta a porta, porque os privados normalmente não têm acento no CLAS mas também fazem parte da realidade da comunidade e para se fazer esse estudo foi feito um trabalho muito exaustivo de campo.” (E8)

“Fazíamos muitas reuniões a nível da CSF, os documentos depois acabavam por ir e vir ao CLAS, ao colégio da infância, eu trabalhei mais na parte da caracterização da infância... Portanto os documentos circulavam entre estes três polos e trabalhávamos mesmo em reuniões duras, de muitas horas a partir pedra e a construir os instrumentos.” (E8)

No que respeita à construção dos dois Planos de Desenvolvimento Social, já não houve uma implicação tão direta dos membros da Rede na elaboração destes documentos, sobretudo no segundo. Em vez das reuniões e dos encontros, a troca de e-mails passou a ser a ferramenta privilegiada de trabalho aquando da elaboração destes documentos. Uma vez que a estrutura do primeiro PDS foi aproveitada para se elaborar o segundo, a colaboração dos membros da Rede foi sobretudo no envio de dados via e-mail sobre as atividades desenvolvidas, o número de utentes apoiados, ou o tipo de valências desenvolvidas.

“(…) já havia um trabalho feito anteriormente que se aproveitou, e portanto o que nos chegava era os inquéritos para responder. Já havia e-mail. Sei que às vezes nem sempre era fácil as instituições responderem porque eram documentos grandes... não eram difíceis de preencher a gente é que se assustava como tamanho daquilo, porque nós não precisávamos de responder a tudo.” (E2)

“Demos a nossa participação ao nível do questionário que nos foi posto, foram postas as questões e demos a nossa opinião. (...) É-nos enviado um tipo de um documento, não é, para nós preenchermos a nossa área de intervenção, e dentro das questões que lá estão nós pomos aquilo que achamos que é importante.” (E7)

“(…) pedem-nos é realmente que preenchamos aqueles quadros, que já estão pré-elaborados (...). E depois isso é, com certeza, é trabalhado lá no concelho local e fazemos então... fazem a compilação de todos os dados e depois é apresentado quando há as reuniões do CLAS.” (E10)

Alguns dos entrevistados afirmaram que nos momentos de encontro da Rede Social, nomeadamente nas reuniões, devia ser dada uma maior prioridade à elaboração e à discussão destes documentos, pois são de reconhecida importância para a criação de sinergias de atuação para a ação social a nível concelhio.

“(…) [devíamos] fazer reuniões mesmo de pensar, de partir pedra, de ‘vamos pensar em estratégias, então o que é que não está a funcionar; o que é que nós sentimos falta’ e conseguir delinear estratégias e fazer com que isso chegue mais acima. É porque só assim é que se vai conseguir dar esse contributo e eu acho que isso ainda não conseguimos fazer, muito sinceramente.” (E9)

“Pois, lá está, essa criação de estratégias devia ser com as tais pequenas comissões, pequenas reuniões que não acontece. Portanto há um conjunto de técnicos que trabalham naqueles inquéritos, naqueles

questionários que enviam para as diferentes instituições e depois fazem o seu diagnóstico e aí não há participação na elaboração daqueles planos, daqueles relatórios... os relatórios é mediante esses questionários e o plano da ação é mediante os inquéritos que se fazem a cada instituição das necessidades. Mas as reuniões que deveriam existir, para que cada um pudesse transmitir qual é a sua realidade, que muitas vezes coincide com a da maioria, isso não acontece.” (E10)

O funcionamento da Rede Social

Neste capítulo pretendemos analisar as opiniões dos membros da Rede Social sobre o funcionamento das estruturas através das quais o programa é operacionalizado e a forma como sentem as relações de poder e a sua participação neste programa.

No que respeita ao funcionamento da Rede Social no concelho de Sintra, alguns dos entrevistados afirmaram que, apesar do Programa prever um tipo de funcionamento numa lógica de cooperação, sentem por vezes uma abordagem “*top-down*” por parte das estruturas que compõem a Rede Social, e receiam que isto possa traduzir-se numa certa instrumentalização ou manipulação dos membros da Rede.

“(...) acho que esta lógica de cooperação a nível local também é uma boa prática. Se bem que pode também ser pervertida a determinado ponto porque pode entrar numa lógica de instrumentalização ou de manipulação das entidades que fazem parte da comissão social de freguesia. (...) Portanto para mim é muito claramente uma estrutura top-down, e é uma estrutura que tem de ser pelo menos, eu não diria invertida, mas tem de ser uma estrutura equilibrada, pelo menos pôr todos os atores sociais ao mesmo nível. Se isto não existir há de haver sempre aqui uma fratura entre aquilo que acontece a nível local e aquilo que acontece a nível institucional com mãos invisíveis que as pessoas que trabalham no terreno não têm sequer acesso.” (E1)

No que respeita às relações de poder dentro da Rede Social, também alguns dos entrevistados referiram que no início da implementação do Programa sentiram que havia algum tipo de hierarquias entre os atores envolvidos (membros da Rede e responsáveis pelo Programa), mas todos são da opinião de que essas pequenas hierarquias que se faziam sentir têm-se vindo a dissipar com o tempo.

“Eu acho que tem sido uma grande evolução nesse sentido, porque o próprio formato da reunião, onde coloca todas as pessoas quase na mesma forma, promove de facto um diálogo e uma participação de todos... e em termos da própria Câmara, que é quem lidera as reuniões, acho que tem feito um grande esforço para que se perceba que estamos todos a trabalhar para o mesmo, portanto acho que pessoalmente as últimas reuniões acho que tem sido notório isso, uma maior aproximação das pessoas, uma tentativa de que todos participem.” (E3)

Ainda relativamente ao funcionamento da Rede foram apontados alguns pontos menos positivos como por vezes existir alguma falta de transparência (o que depois prejudica os momentos

de participação), o facto do trabalho em rede nem sempre surtir tanto efeito como o trabalho unilateral entre instituições, ou até o facto de se terem perdido algumas dinâmicas importantes ao longo do tempo, desde que o Programa foi implementado em Sintra.

“(…) [a falta de transparência] prejudica no sentido em que nós depois pensamos: valerá a pena ser escutado?, valerá a pena estarmos lá só para dizer que estamos?” (E5)

“(…) realmente o trabalho em rede funciona. Se funciona devido a estas reuniões da comissão local. Não, não é por aí. É muito o trabalho direto. Falar com câmara, falar com junta, o trabalho um bocadinho também do serviço social.” (E6)

“Já não há aquele empolgação de tentar verificar, fazer diagnóstico, fazer uma avaliação deste ou daquele aspeto (...) e há dois anos para cá... então o último ano foi péssimo. Mandam-nos os inquéritos, mandam-nos os questionários, e pronto.” (E10)

Apesar da maioria dos entrevistados ter identificado alguns aspetos menos positivos em relação ao funcionamento do programa e à sua participação de uma forma geral, também a maioria considera-se satisfeita com a existência deste programa. Por um lado, porque é uma oportunidade para conhecer os vários atores sociais ao nível do concelho, e por outro lado porque sentem que podem dar as suas opiniões nos encontros da Rede Social e sentem que a sua voz é escutada nestes momentos. De uma forma geral, os entrevistados consideram-se satisfeitos em pertencer à Rede e acham que este Programa veio beneficiar a intervenção social no concelho.

“Mas eu também acho que, apesar de tudo, o sentar todos uma vez por ano à mesma mesa, ou na mesma sala, nem que seja para dar essa informação e para abrir algum espaço de informações, ou de questões, ou de contributos, isso é mil vezes melhor do que não existir nada. E de facto, quando não existia nada... em Sintra eu não apanhei isso, não é? Porque quando cheguei já havia. Mas lembro-me em Lisboa, e noutros contextos, é assustador ver (...) [quando] não há comissão social, nunca existiu, percebe-se a diferença.” (E4)

“Nós estamos satisfeitos e queremos estar presentes, porque o não estar presente é que não é cidadania. Estou satisfeito em termos gerais por estarmos presentes e de vez em quando poder opinar, nesse sentido sim.” (E5)

“Eu gosto da forma como o CLAS tem organizado a participação das entidades, temos tido muitas oportunidades para nos juntarmos para discutirmos coisas se quiser mais novas, mais diferentes, coisas como é que podemos fazer e implementar isto no terreno.” (E8)

CAPÍTULO V – CONFRONTANDO OS RESULTADOS COM A ESCADA DA PARTICIPAÇÃO DE SHERRY ARNSTEIN

Aferição dos níveis de participação dos entrevistados no programa Rede Social

Após a identificação dos momentos de participação dos diferentes atores que constituem a Rede Social, é importante analisar os níveis de participação dos mesmos na globalidade do processo de planeamento estratégico ao longo da implementação do programa Rede Social em Sintra.

O presente capítulo pretende aferir os níveis de participação desses atores à luz do modelo da “escada da participação” de Sherry Arnstein. Para tal, foram utilizados como categorias de análise os três agrupamentos de degraus definidos pela autora como não-participação, simbolismo e participação cidadã. As sub-categorias correspondem aos oito degraus da escada da participação: manipulação, terapia, informação, consulta, apaziguamento/pacificação, parceira, delegação de poderes e controlo cidadão. A análise dos níveis de participação dos entrevistados na Rede Social terá como base os conteúdos analisados no capítulo anterior à luz das categorias e sub-categorias escolhidas.

Analisar os níveis de participação de diferentes atores e diferentes contextos num processo complexo como é o do Programa Rede Social, não é de todo uma tarefa linear ou simples. Recordando uma das afirmações de um dos entrevistados, os níveis de participação dos atores neste programa variam consoante o tipo de momento (participação no contexto de uma reunião, workshop ou plenário), a estrutura orgânica da Rede Social a que pertencem (CLAS, CIP ou CSF), ou até o motivo pelo qual são chamados a participar (elaboração de documentos estratégicos para o concelho, ou reuniões informativas de transmissão de conhecimento). Há no entanto uma variável que parece condicionar a qualidade da participação dos entrevistados, que está relacionada com a dimensão territorial das estruturas de participação do programa. De facto, observa-se que existe uma participação mais ativa, próxima e efetiva nas estruturas da Rede Social que estão mais perto do terreno onde atuam as instituições (CSF e Grupos de Trabalho, por exemplo). No que se refere ao nível mais macro das estruturas deste programa (como é o caso dos CIP e do CLAS), não só a participação efetiva é muito mais diminuta como também os níveis de influência em tomadas de decisão são mais baixos.

Apesar desta variável territorial, podemos afirmar que, de uma forma geral, quer a nível concelhio quer a nível de freguesia, o envolvimento dos membros da Rede Social nos vários momentos onde são chamados a participar está sempre relacionado com uma forte carga transmissiva de troca ou partilha de informação, quer entre os membros da rede quer dos técnicos responsáveis pela dinamização do programa. Desta forma, a análise que se realizou dos conteúdos das entrevistas levou-nos a crer que a dimensão informativa tem um peso significativo dentro da Rede Social e constitui uma forma de participação neste programa.

Segundo a definição que Sherry Arnstein faz do degrau “**informação**”, este nível de participação é caracterizado pelo fluxo de informação que ocorre de forma unilateral (normalmente

“de cima para baixo”), onde se fornecem informações sobre direitos, responsabilidades e se dá a conhecer as opções dos participantes. Esta partilha de informação é normalmente superficial e desencorajam-se a colocação de questões. A influência dos participantes no programa “que foi construído para o seu próprio benefício” é limitada, não havendo poder para a negociação, servindo a sua participação para legitimar as propostas apresentadas. Os instrumentos mais utilizados são media, panfletos, posters e questionários (Arnstein, 1969; Burns, Hambleton, e Hoggett, 1994).

Para além da troca de informação, foi ainda bastante referido pelos entrevistados que frequentemente os membros da Rede Social intervinham nos momentos de participação com contributos, sugestões ou opiniões. Nestes casos, os entrevistados sentiam que os seus contributos eram escutados e que as suas intervenções eram pertinentes, apesar de terem algumas reservas sobre o seguimento que era dado a esses contributos.

Para Arnstein, o degrau da “**consulta**”, associado à participação simbólica, é o que permite “participar na participação”. Os participantes são informados e é-lhes permitido que deixem sugestões e que apresentem alternativas, mas sem a garantia de que estas venham a ser postas em prática. Os participantes são assim uma importante fonte de *input* e normalmente a participação é medida pelo número de pessoas que vão aos encontros, pelo número de folhetos que levam para casa ou pelo número de participantes que responde aos inquéritos. Algumas vezes, em situações de consulta, os participantes desconhecem os objetivos ou a relevância da sua participação.

Como já foi referido, os níveis de participação no contexto do Programa Rede Social, dependem e variam consoante o tipo de estrutura em que os membros estão envolvidos, do dinamismo que é conferido a estas estruturas e da importância que é atribuída pelos membros da Rede e pelos técnicos que a dinamizam a este tipo de processos. Esta constatação verificou-se em três entrevistas realizadas, em que os entrevistados afirmaram que, ao nível das CSF a que pertenciam, consideram a sua participação bastante ativa e fulcral. As dinâmicas destas CSF funcionavam numa lógica de estabelecimento de verdadeiras parcerias, no sentido em que havia uma efetiva redistribuição de poder e capacidade de influência nas tomadas de decisão por parte de todos os membros. As dinâmicas de dinamização da CSF, a proximidade entre os seus membros e consciência da pertinência da implementação de um planeamento estratégico participado, deram origem, em duas destas freguesias à criação de Diagnósticos Sociais e PDS para os respetivos territórios. É ainda importante referir que no caso destas três freguesias as parcerias no âmbito da Rede Social funcionam de forma autónoma dentro do Programa Rede Social.

Voltando a correlacionar os dados empíricos com o modelo da “escada de participação”, podemos enquadrar o funcionamento destas três CSF no degrau da “**parceria**”, onde existe de facto uma distribuição de poder equitativa e a obtenção de um grau de poder significativo, por iniciativa dos participantes e não por iniciativa do programa a nível central. Os meios privilegiados para a participação são as reuniões conjuntas, onde há uma partilha de responsabilidades na tomadas de decisão e onde essas mesmas decisões são negociadas e nunca impostas unilateralmente.

CONCLUSÃO E REFLEXÕES FINAIS

Na história do desenvolvimento, a participação tem estado associada a vários significados ideológicos, sociais, políticos e metodológicos, dando origem a um vasto leque de interpretações (Reed, 2008). Nas últimas décadas tem-se vindo a assistir a uma lógica de intervenção cada vez mais centrada nas pessoas, e no conceito de “desenvolvimento participativo”. A inclusão dos cidadãos na construção de políticas públicas deveu-se em parte à necessidade de legitimar os processos levados a cabo pelo Estado. A nível local, a participação tem sido um conceito aclamado como um fator relevante na promoção de uma cultura mais democrática e como forma de melhorar a eficácia da gestão das políticas públicas. Nas décadas de 1980 e 1990, qualquer política “progressista” deveria promover a participação de diferentes atores, tornando-se este tipo de consulta à sociedade civil “institucionalizado” ao ponto de passar a ser encarado como um novo modelo de gestão pública. Atualmente, o desafio dos Estados promotores deste tipo de processos participativos está em criarem instrumentos e estratégias que combatam a fraca sustentabilidade destes processos, que muitas vezes estão associados à sua espontaneidade, voluntarismo e volatilidade face ao sistema eleitoral.

No contexto português, o Programa Rede Social (criado pela Resolução de Conselho de Ministros em 1997) afirmou-se como um exemplo do paradigma da participação em contextos de planeamento de políticas públicas, e veio contribuir para a redefinição de estratégias de atuação na área social, demarcando-se das abordagens mais assistencialistas. Segundo a lógica de descentralização e de territorialização das intervenções sociais, o Programa Rede Social apostou na rentabilização dos recursos existentes, promovendo a constituição de estruturas de parceria local a nível dos concelhos e a nível das freguesias. Para além do desenvolvimento destas estruturas de parceria estratégica, o Programa Rede Social prevê ainda na sua metodologia a promoção de um planeamento estratégico integrado, sistemático e obrigatoriamente participativo. Esta metodologia implica a garantia da participação de todos os atores, de forma a promover a tomada de decisões através da negociação e da procura de consensos.

Neste estudo, como já foi referido, procurámos compreender de que forma o Programa Rede Social, aplicado no concelho de Sintra, envolve os seus membros no processo de planeamento estratégico. Da análise dos dados obtidos podemos verificar que nos dois canais de comunicação mais importantes da Rede Social (a troca de e-mails e as reuniões dos plenários das CSF e do CLAS), os entrevistados afirmaram que sentem por vezes que a comunicação é transmitida de uma forma “top-down” entre as estruturas que dinamizam a Rede Social e os seus membros, uma vez que estes dois canais são utilizados maioritariamente numa lógica transmissiva, de passagem de informação (por exemplo, na apresentação de linhas de financiamento disponíveis às instituições) ou até para serem consultados nos momentos de elaboração de documentos estratégicos do Programa. A maior parte das vezes, os encontros presenciais promoviam ainda a partilha de informação entre os técnicos, e espaços de exposição de dúvidas e de tentativa de resolução de casos prioritários, acompanhados por

assistentes sociais. Contudo, podemos observar que a escala a que decorrem estas reuniões tem uma grande influência no tipo de participação que os membros têm nas mesmas. Todos os entrevistados referiram que sentem que têm maior participação nas CSF ou no âmbito de grupos de trabalho locais, e que a mesma tende a diminuir nas reuniões do CLAS ou dos CIP. Mais importante que isso, os entrevistados referiram que sentem que têm maior poder de influenciar decisões a nível local do que a nível concelhio. Algumas das causas que foram apontadas para esta diferença na participação foram, por exemplo, o facto das reuniões a nível de freguesia serem compostas por menos pessoas que as concelhias, a proximidade que as instituições têm entre si e o facto de conhecerem melhor o território em que atuam diretamente.

Já no que diz respeito ao sentimento de poder de influência nas tomadas de decisão, as opiniões dos entrevistados divergem: alguns consideram que a sua voz tem impacto ao nível das decisões que são tomadas de uma forma geral no âmbito do programa, outras sentem que há algumas decisões que já foram previamente tomadas por alguém e que sentem que os assuntos tratados nas reuniões já foram de certa maneira trabalhados.

Esta análise leva-nos a concluir que não existe de facto uma delegação de poderes dentro do Programa Rede Social, pois até os entrevistados que sentem que a sua voz é ouvida e que têm influência, não estão seguros que as suas opiniões tenham posteriormente algum tipo de resultado prático.

Considerando que, para Sherry Arnstein, a participação cidadã para acontecer deve ter subjacente a ela uma efetiva redistribuição de poder entre os “detentores de poder” e os cidadãos, e que devem ser estes últimos a determinar a forma como a informação é partilhada, as políticas e os objetivos definidos, e os recursos distribuídos, podemos afirmar que a maioria dos processos que decorrem no âmbito do Programa Rede Social não contemplam uma participação efetiva, que se consiga demarcar da participação simbólica.

Como já foi referido, interessou para este estudo, perceber como decorrem as dinâmicas da aplicação da metodologia de planeamento estratégico participativo, nomeadamente a elaboração dos documentos estratégicos e orientadores deste programa. Analisando os dados obtidos através das entrevistas realizadas, constatamos que tem havido uma certa desmobilização em relação aos processos de elaboração destes documentos face ao primeiro, o Diagnóstico Social do Concelho, em que a participação dos membros da Rede foi maior, no sentido em que estiveram envolvidos em várias etapas de construção deste documento. No entanto, tal como também já foi referido, constata-se que, a uma escala mais próxima do terreno, três das freguesias onde decorreram as entrevistas afirmaram ter realizado diagnósticos e PDS para as respetivas freguesias no âmbito das CSF onde sentem que sempre tiveram bastante influência nas tomadas de decisão relacionadas com a elaboração destes documentos e que estiveram presentes nas várias fases de elaboração das mesmas.

Aferir os níveis de participação dos membros da Rede Social neste programa não pode ser um exercício linear nem pode ser feito sem uma reflexão crítica subjacente. É sabido que, processos

complexos como é o caso do Programa Rede Social, têm múltiplas dimensões e variáveis quer no que respeita ao funcionamento do programa, quer no tipo de relações que são estabelecidas entre os membros e os dinamizadores, ou até nas motivações de cada membro em pertencer à Rede. No contexto da Rede Social em Sintra podemos concluir que existem vários níveis de participação, os quais podem ser associados aos degraus do modelo da “escada de participação” de S. Arnstein. Da análise dos resultados obtidos, podemos concluir que os níveis de participação mais frequentes na Rede Social são o da informação e o da consulta, uma vez que os momentos de participação dos membros no programa são sobretudo destinados a partilha de informação e de auscultação. Por outro lado, verifica-se em casos específicos, uma participação mais efetiva e uma partilha de poder mais evidente, nomeadamente nos processos de planeamento estratégico, onde podemos fazer um paralelismo com o degrau referente à parceria da escada de Arnstein.

O modelo da “escada de participação” que nos propusemos analisar pode ser alvo de várias reflexões críticas e confrontado com várias teorias. Por exemplo, o facto de se centrar essencialmente nas relações de poder, ou de ter uma visão demasiado simplista sobre os papéis e responsabilidades de “quem tem poder” e de “quem não tem poder”, quando sabemos que as relações nos processos de participação são bastante complexas, os papéis de cada um pouco claros, e que as responsabilidades surgem durante, e como consequência do próprio processo participativo (Collins e Ison, 2009; Tritter e McCallum, 2005).

Contudo, consideramos que, para a análise que pretendemos realizar, a metodologia escolhida permitiu-nos alcançar os objetivos propostos, e ainda identificar sugestões que possam vir a contribuir para os processos participativos da Rede Social:

- Valorizar as os casos de “boas práticas” já existentes no terreno, de forma a que possam contribuir para novas reflexões sobre o processo de planeamento estratégico participado;
- Considerar os processos participativos como momentos de empoderamento das comunidades, na perspectiva de haver uma transferência progressiva de poder e de controlo para essas mesmas comunidades, no sentido destas fortalecerem as suas capacidades de iniciativa, gestão e controlo do seu próprio desenvolvimento;
- Apostar nos processos participativos locais com um forte envolvimento de toda a comunidade em todas as fases destes processos, garantindo a transparência e a não instrumentalização ou manipulação dos mesmos;
- Aproveitar as sinergias já existentes, nomeadamente a satisfação geral em relação ao programa e o seu próprio enquadramento legal, para descentralizar os processos de tomada de decisão assegurando a responsabilidade do programa aos membros da Rede.

FONTES

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Resolução do Conselho de Ministros N.º 197/1997, de 18 de novembro

Despacho Normativo N.º 8/2002, de 12 de fevereiro

Decreto-Lei N.º 115/2006, de 14 de junho

PÁGINAS WEB

Programa Rede Social: <http://www4.seg-social.pt/a-rede-social>

BIBLIOGRAFIA

- African Development Bank (2001). *Handbook on Stakeholder consultation and Participation in ABD Operations*. OESU - Environment and Sustainable Development Unit.
Disponível em: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/Handbook%20on%20Stakeholder%20Consultaion.pdf>
- Alves, João E. (2012), *Parceiros em Rede: Estratégias Territorializadas para o Desenvolvimento Local nas Áreas do Emprego e da Formação*, Porto, Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Amor, Teresa (2005), "Programa Rede Social – Redefinição de Políticas Sociais ou Instância de Governança de Base Territorial?" *Revista Cidades - Comunidades e Territórios* (Nº11), pp. 39-51.
- Arnstein, Sherry R. (1969), *A ladder of citizen participation* (Vol. 35), JAIP.
Disponível em: <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>
- Bell, Judith (2004), *Como realizar um projecto de investigação*, Lisboa, Gradiva.
- Bogdan, Robert, e Biklen, Sari (1994), *Investigação Qualitativa em Educação*, Porto, Porto Editora.
- Bratt, Rachel G., e Reardon, Kenneth M. (2013), "Beyond the Ladder: New Ideias About Resident Roles in Contemporary Community Development in the United States", em N. Carmon, & S. S. Fainstein, *Policy, Planning, and People* (pp. 356-383). Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.
- Burns, Bryan (2003), *Water Tenure Reform: Developing an Extended Ladder of Participation*, Thailand, RCSD Conference.
Disponível em: <http://www.bryanbruns.com/bruns-ladder.pdf>
- Burns, Danny, Hambleton, Robin, e Hoggett, Paul (1994), *The Politics of Decentralisation - Revitalising Local Democracy*, Hong Kong, Macmillan Press.
- Castro, José L., e Gonçalves, Alda T. (2002), "A Rede Social e o Desenvolvimento Local - Parcerias sociais e planeamento participado", *Revista Cidades - Comunidades e Territórios*, Nº4.
- Choguill, Marisa B. G. (1996), "A Ladder of Community Participation for Underdeveloped Contries", *Elsevier*, 20 (3), 431-444.
Disponível em: http://www.yemenwater.org/wp-content/uploads/2013/04/Choguill_1996_ladder_of_community_participation.pdf
- Collins, Kevin, e Ison, Ray (2009), "Jumping off Arnstein's Ladder: Social Learning as a New Policy Paradigm for Climate Change Adaptation", *Environmental Policy and Governance*, 19, 358-373.
Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/eet.523/abstract>
- Connor, Desmond M. (1988) "A New Ladder of Citizen Participation", *National Civic Review*, 77 (3), 249-257.
Disponível em: http://geography.sdsu.edu/People/Pages/jankowski/public_html/web780/Connor_1988.pdf
- Cornwall, Andrea, e Coelho, Vera S. (2007), *Spaces for Change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas*, London, Zed Books Ltd.
- Coutinho, Clara P. (2011), *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas - Teoria e Prática*, Coimbra, Almedina.
- Foladori, Guillermo (2002), "Avanços e Limites da Sustentabilidade Social", *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, (102), 103-113.
Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/214>

- Fortin, Marie-Fabienne (2009), *Fundamentos e Etapas do Processo de Investigação*, Loures, Lusodidacta.
- Guerra, Isabel (2006), *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo – Sentidos e Formas de Uso*, Cascais, Principia.
- Hoppe, Robert (2010), *The Governance of Problems - Puzzling, powering, participation*, Bristol, The Policy Press.
- Huxley, Margo (2013), "Historicizing Planning, Problematizing Participation", *International Journal of Urban and Regional Research*, 1527-1541.
- Instituto de Segurança Social, I.P. (2009), *Rede Social - Desafios e Experiências de um Programa Estruturante*, Instituto de Segurança Social, I.P.
- Jennings, Ray (2000), "Participatory Development as New Paradigm: The Transition of Development Professionalism", *Community Based Reintegration and Rehabilitation in Post-Conflict Settings*, Washington, DC.
- Karl, Marilee (2000), *Monitoring and evaluating stakeholder participation in agriculture and rural development projects: a literature review*, SDdimensions , 1-26.
- Disponível em: <http://www.fao.org/sd/PPdirect/PPre0074.htm>
- Milani, Carlos R. (2008), "O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias", *Revista de Administração Pública* (42)(3), 551-579.
- Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000300006&script=sci_arttext
- Morse, Janice M., Niehaus, Linda M. (2009), *Mixed Method Design – Principles and Procedures*, Walnut Creek, Left Coast Press Inc.
- Mota, Arlindo (2005), *Governo Local, Participação e Cidadania*, Lisboa, Nova Vega.
- Núcleo da Rede Social, (2001a), *Programa Rede Social*, s.l., Instituto para o Desenvolvimento Social.
- Núcleo da Rede Social, (2001b), *Relatório de Execução do Programa Piloto Rede Social*, s.l., Instituto para o Desenvolvimento Social.
- Disponível em: http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13341/relatório_execucao_programa_piloto
- Organização das Nações Unidas, (1995), *Report of the World Summit for Social Development*, Copenhaga, United Nations.
- Disponível em: <http://undesadspd.org/Home/WorldSummitforSocialDevelopment1995.aspx>
- Pretty, Jules N. (1995), "Participatory Learning for Sustainable Agriculture", *Elsevier*, 23 (8), 1247-1263.
- Presidência do Conselho de Ministros, (1997), *Resolução do Conselho de Ministros n° 197/97. I Série-B, N° 267*, Diário da República.
- Quivy, Raymond, e Campenhoudt, Luc V. (1998), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva.
- Reed, Marc S. (2008), "Stakeholder participation for environmental management: A literature review", *Elsevier*, 141, 2417-2431.
- Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320708002693>
- Santos, Boaventura (1998), *Reinventar a Democracia*, Lisboa, Gradiva Publicações, lda.
- Sittig, Dylan (2013), *Public Participation in Urban Planning*, Occidental College, s.l., s.n.

Disponível em:

<http://www.oxy.edu/sites/default/files/assets/UEP/Comps/2012/2013/Sittig%20Comps%20Public%20Participation%20in%20the%20Planning%20Process.pdf>

Tritter, Jonathan Q., e McCallum, Alison (2005), “The Snakes and Ladders of User Involvement: Moving Beyond Arnstein”, *Elsevier*, 156-168.

Disponível em: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/16006004>

Vilelas, José (2009), *Investigação - O Processo de Construção do Conhecimento*, Lisboa, Sílabo.

Warburton, Diane (1997), *Participatory Action in the Countryside - A Literature Review*, s.l., s.n.

Disponível em: http://www.sharedpractice.org.uk/Downloads/Participatory_Action_Review.pdf

White, Sarah C. (1996), “Depoliticising development: the uses and abuses of participation”, *Development in Practice*, 6 (1), 142-155.

Disponível em: <http://www.rrojasdatabank.info/eade142-155.pdf>

ANEXOS

ANEXO 1 – QUADRO SÍNTESE DOS MODELOS/TIPOLOGIAS DE PARTICIPAÇÃO

Modelo/Tipologia	Objetivos	Ideias chave	Limitações
Escada da Participação (Sherry Arnstein, 1969)	Criticar o pouco envolvimento do poder local norte-americano nos programas de desenvolvimento urbano	Participação é entendida como uma luta de poder entre os cidadãos que tentam subir na escada, e as organizações e instituições que limitam o acesso destes ao topo da escada, impedindo os cidadãos de reivindicar o controlo ou o poder	Arnstein faz uma diferenciação rígida entre os que têm poder e os que não têm poder, quando estes grupos não são assim tão homogêneos ; O modelo não faz referência às barreiras que existem quando se pretende alcançar o topo da escada
Nova escada da participação (Desmond Connor, 1988)	Pretende refletir sobre a progressão lógica entre os vários degraus propostos na escada da participação de Arnstein	Utiliza uma terminologia mais neutra que a escada de Arnstein; Ao contrário da escada de Arnstein, não inclui a delegação de poderes ou outro tipo de mudanças que contribuam para o controlo cidadão	Foca –se essencialmente em situações onde uma das partes, normalmente o governo, tem a autoridade de decidir e incluir ou não as outras partes, mas estas não têm o poder de tomar decisões
Níveis de tomada de decisão partilhada (Potapchuk, 1991)	No processo de tomada de decisão deve haver um consenso entre a comunidade e o governo	Os níveis de tomada de decisão partilhada são baseados no facto do governo decidir sozinho, em conjunto ou delegando esse poder noutra grupo	
Escada da participação da comunidade em países em desenvolvimento (Choguill, 1996)	Pretende-se demonstrar o nível de empenho do governo em executar projetos comunitários de ajuda mútua	A definição dos níveis de participação está relacionada com a participação da comunidade em projetos governamentais e com o nível de apoio do governo nessa mesma participação ou, pelo contrário, na manipulação da participação da comunidade	Terminologia utilizada faz juízos de valor: altos níveis de participação é o objectivo desejado, e o contrário é resultado de tentativas por parte dos governos de restringir e manipular a participação

Modelo/Tipologia	Objetivos	Ideias chave	Limitações
Níveis de Cogestão (Berkes, 1994)	Focar a atenção na forma como as entidades governamentais partilham as responsabilidades de gestão com a comunidade, através de diversas formas de planeamento participado ou da transferência de autoridade para grupos locais	Cada nível da escada representa diferentes níveis de envolvimento: a utilização do conhecimento local, a troca de informação, a ação consertada em processos de tomada de decisão, e a participação no desenvolvimento e na implementação de projetos	
Tipologias de participação (Pretty, 1995)	Descrever um processo que representa a mudança de controlo das autoridades para os cidadãos	Modelo dirigido ao utilizador de abordagens participativas; A “auto-mobilização” é vista como o apogeu da participação	Conotação normativa, no sentido em que distingue as más formas de participação das boas formas de participação
Diferentes níveis de envolvimento de <i>stakeholders</i> (African Development Bank, 2001)	Entender a participação como um processo que pode tomar várias formas, dependendo a extensão e profundidade do envolvimento dos <i>stakeholders</i>	Níveis de participação são progressivos e estão interligados uns com os outros	

ANEXO 2 – CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

	Tipo de instituição (estatuto jurídico)	Área de intervenção	Estruturas a que pretence na RS				Vinculo do entrevistado com a instituição que representa	Freguesia onde está sediada
			CLAS	CIP	CSF	Grupo de Trabalho		
E1	Associação Juvenil	Juventude			Algueirão-Mem Martins	Grupo Tapada Sub-Grupo (I) Nova Tapada	Presidente da Direção	Rio de Mouro
E2	IPSS - Centro Comunitário	Família e Comunidade		Infância	Algueirão-Mem Martins (representante do Núcleo Executivo)	Grupo Tapada Sub-Grupo Trilhos da Tapada	Técnico de Serviço Social	Algueirão-Mem Martins
E3	Associação Empresarial	Sector empresarial e associativo	Sim		Mira Sintra Algueirão-Mem Martins		Técnico	Santa Maria e São Miguel
E4	Programa de Desenvolvimento Comunitário Urbano	Comunidade		Família e Comunidade	Algueirão-Mem Martins Mira Sintra	Grupo Tapada Sub-Grupo (I) Nova Tapada Sub-Grupo Trilhos da Tapada Sub-Grupo Partilha e Informa	Técnico	Algueirão-Mem Martins
E5	Pessoa Coletiva Religiosa	Comunidade	Sim		Algueirão-Mem Martins		Diretor Executivo	Algueirão-Mem Martins
E6	IPSS	Deficiência Mental Profunda	Sim		Agualva		Técnico de Serviço Social	Agualva
E7	Associação de Direito Privado Sem Fins Lucrativos	Toxicod dependência (prevenção)		Toxicod dependência			Presidente da Direção	Massamá

	Tipo de instituição (estatuto jurídico)	Área de intervenção	Estruturas a que pretence na RS				Vinculo do entrevistado com a instituição que representa	Freguesia onde está sediada
			CLAS	CIP	CSF	Grupo de Trabalho		
E8	IPSS	Infância	Sim	Infância	S. Martinho		Técnico	S. Martinho
E10	IPSS	Infância, Juventude e Idosos	Sim	Idosos Infância	Casal de Cambra		Presidente da Direção	Casal de Cambra
E11	Agrupamento de Centros de Saúde de Sintra	Saúde	Sim				Enfermeiro Chefe	Massamá
E12	IPSS	Juventude, Famílias e Comunidade	Sim	Família e Comunidade	Mira Sintra (pertence ao Núcleo Executivo)		Técnico de Serviço Social	Mira Sintra

ANEXO 3 – MAPA DO CONCELHO DE SINTRA E DAS FREGUESIAS ONDE DECORREM AS ENTREVISTAS



ANEXO 4 – GUIÃO DE ENTREVISTA

Entrevista n.º: _____

Data: _____

1ª PARTE

0. APRESENTAÇÃO DO ESTUDO E DA INVESTIGADORA

2ª PARTE

1. CARACTERIZAÇÃO DO ENTREVISTADO

1.1. Tipo de atividade da instituição que representa

- Centro Distrital da Segurança Social
- Centro de Emprego
- Centro de Saúde/Agrupamento de Centros de Saúde (ACES)
- Hospital
- Junta de Freguesia
- Corpo e Associação Humanitária de Bombeiros
- Misericórdia
- Centro Social Paroquial
- Outra Instituição Particular de Solidariedade Social
- Associação de Desenvolvimento Local
- Agrupamento de Escolas/Escola não agrupada
- Escola Profissional/Centro de Formação
- Associação Empresarial (Comercial, Industrial, etc.)
- Sindicato/Associação Sindical
- Associação de Moradores
- Clube e associação recreativa, desportiva e/ou cultural
- Força de Segurança/Forças Armadas
- Empresa Privada
- Empresa pública/municipal
- Instituição de Ensino Superior
- Associação de Imigrantes
- Outras
- não sabe/não responde

1.2. Desde que ano a sua instituição aderiu à Rede Social?

1.3. Qual o vínculo da sua instituição com a Rede Social?

- Pertence ao CLAS
- Pertence a uma CSF (Qual?)
- Pertence a um grupo de trabalho de uma CSF (Qual?)
- Pertence a um CIP (Qual?)
- Representante da CSF
- Pertence ao plenário do CLAS

- Pertence a um Grupo de Trabalho do CLAS (Qual?)
- Pertence ao Núcleo Executivo do CLAS
- Outros
- não sabe/não responde

1.4. Qual o seu vínculo com a instituição que representa?

- Técnico/funcionário
- Decisor/Membro da direção
- Outra
- Não sabe/não responde

1.5. A instituição que representa participou, nos últimos 12 meses, em algum projeto/intervenção da Rede Social junto da população?

-Se sim, em que área? (i.e. Ambiente, ordenamento do território, acessibilidade/mobilidade de pessoas com deficiência, saúde, habitação, saúde mental, toxicodependência, cultura, lazer e turismo, integração de imigrantes e/ou minorias étnicas, criação de emprego, envelhecimento, educação...)

3ª PARTE

2. PARTICIPAÇÃO NOS PROCESSOS DE PLANEAMENTO DA REDE SOCIAL

2.1. De que forma foi envolvido na elaboração dos PDS, do Diagnóstico e das Avaliações da Rede Social?

- A partir de que ponto é que foi envolvido na elaboração destes documentos?

2.2. Explique, por favor, como decorriam as reuniões/troca de emails/momentos dedicados à elaboração destes documentos (Ex: fórum comunitário, grupo técnico, entrevista coletiva, dia aberto com workshops, pedido de apreciações escritas, etc).

- Sentiu que a sua instituição teve influência nas tomadas de decisão?
- Sentiu-se escutado?
- Sentiu que os seus contributos foram tidos em conta?
- Quanto poder sentiu que teve quando se tomavam decisões durante uma reunião?
- Todos utilizaram uma linguagem clara durante a comunicação?
- Desejava ter mais influência durante estas reuniões/troca de emails/momentos?
- Nestes momentos, o que é que acha que funcionou e não que funcionou?

2.3. Como caracteriza as relações de parceria existentes no momento da elaboração destes documentos?

2.4. O que sentiu que facilitou e que dificultou o envolvimento da sua instituição na elaboração destes documentos?

- Na sua opinião, sentiu que esteve disponível informação suficiente antes de tomar decisões?
- Quais são as barreiras que consegue identificar para um maior envolvimento dos membros nas tomadas de decisão?
- Do seu ponto de vista, o que é que acha que a Rede Social fez para que os seus membros se sentissem mais envolvidos nas tomadas de decisão?

2.5. Sente que as decisões que tomou tiveram impacto nas questões sociais do concelho de Sintra?

2.6. De 1 a 5 diga, por favor, qual o nível de influencia que acha que os membros da rede têm nos momentos de elaboração dos PSD e Diagnósticos, sendo 1 nenhuma influencia e 5 são eles que tomam as decisões, e justifique a sua resposta.

2.7. Foram constituídos grupos de trabalho para a elaboração do primeiro PDS (2005-2007). Participou nalgum destes grupos de trabalho? Se não, de que forma participou na elaboração deste documento?

2.8. E durante a realização do PDS 2009-2012, de que forma participou para a elaboração do mesmo?

2.9. Em 2004 foi realizado o primeiro e único diagnóstico do concelho. Esteve envolvido nalgum tipo de reflexão conjunta ou workshops? De que forma participou na elaboração deste documento?

2.10. Até 2007 foram realizados todos os anos relatórios de avaliação da Rede Social em Sintra, e depois em 2009 foi elaborado mais um destes relatórios. De que forma participou na elaboração dos mesmos?

CURRICULUM VITAE

INFORMAÇÃO PESSOAL

Sara Mota Guedes Fumega

Telf: 962656386

E-mail: saraguedesf@gmail.com

Sexo Feminino | Data de nascimento 25 de Junho 1988 | Nacionalidade Portuguesa

EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

04/06/2012 – Diretora Técnica
30/09/2013 Associação A Comunidade Islâmica da Tapada das Mercês e Mem Martins
Av. Miguel Torga, 18, Tapada das Mercês (Portugal)

Coordenação e promoção do trabalho em equipa;
Seleção e recrutamento de recursos humanos;
Porta-voz da instituição e representante legal da mesma entre os parceiros (locais, nacionais e internacionais), comunidade e financiadores;
Prestação de assessoria à Direção e outro tipo de assistência técnica quando necessário;
Prestação de apoio ao Técnico Oficial de Contas na organização de documentos contabilísticos e na elaboração dos mapas de despesa dos vários projetos da instituição.

Tipo de empresa ou sector de actividade IPSS

01/10/2012 – Técnica do Gabinete de Inserção Profissional
30/09/2013 Associação A Comunidade Islâmica da Tapada das Mercês e Mem Martins
Av. Miguel Torga, 48 Tapada das Mercês (Portugal)

Apoio a desempregados na definição do percurso de inserção ou reinserção profissional;
Realização de sessões de informação sobre oportunidades de emprego e formação a desempregados;
Apoio na procura ativa de emprego;
Controlo de apresentação periódica dos beneficiários das prestações dedesemprego.

Tipo de empresa ou sector de actividade IPSS

29/08/2011 – Estagiária ao abrigo do Programa Estágios Profissionais, Portaria n.o 92/2011, concluído com
28/05/2012 a qualificação de “Muito Bom”

Associação A Comunidade Islâmica da Tapada das Mercês e Mem Martins
Av. Miguel Torga, 48 Tapada das Mercês (Portugal)

Gestora de projetos (responsável pelo planeamento, execução e avaliação das atividades de vários projetos);

Elaboração de planos e relatórios de atividades;
Gestão de candidaturas (Bolsa de Valores Sociais, PAFI – Câmara Municipal de Sintra, PAAI 2012 – ACIDI, I.P.);
Representante da instituição em reuniões com parceiros.

Tipo de empresa ou sector de actividade IPSS

05/2009 – Colaboradora em projeto de investigação
 05/2010 Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa
 Alameda da Universidade PT-1600-214 Lisboa (Portugal)

Colaboradora no Projeto de Investigação “Noite: Oportunidades e Inovação no Território” do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, na concepção, aplicação e análise de inquéritos

EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

04/02/2010 – 14/05/2010	Programa Avançado em Estudos Políticos	Classificação final de 15 valores
	Universidade Católica Portuguesa - Faculdade de Ciências Sociais, Lisboa (Portugal)	
	Teoria Política Contemporânea, Políticas Públicas, Economia, Comunicação e Decisão Política.	
09/2006 – 07/2009	Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais	Classificação final de 15 valores
	Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa (Portugal)	
	História, Direito, Economia, Sociologia, Demografia, Ciência Política, Relações Internacionais.	
07/2008 – 08/2008	Curso de Inglês EF-Education First, Marymount College - Fordham University, Nova Iorque (Estados Unidos da América)	Nível Advanced
	Escrita, Oralidade e Compreensão da Língua Inglesa no nível advanced.	
09/2003 – 07/2006	Ensino Secundário	Classificação final de 15 valores
	Escola Secundária de Leal da Câmara, Rio de Mouro (Portugal)	
	Agrupamento 4 - Humanidades	
01/12/2012 – 16/12/2012	Frequência do Workshop sobre o programa informático Access Associação Islâmica da Tapada das Mercês e Mem Martins, Tapada das Mercês (Portugal)	
04/07/2012 – 05/07/2012	Formação no âmbito da Rede Gabinetes de Inserção Profissional Imigrantes ACIDI, I.P. - Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, Lisboa (Portugal)	
26/05/2012 – 26/05/2012	Workshop sobre organização de eventos Dress for Success, Lisboa (Portugal)	
25/10/2011 – 27/10/2011	Workshop sobre Participação e Diagnósticos Participativos Associação Juvenil - Dinamo, Lisboa (Portugal)	

- 26/10/2010 – Formação sobre Estratégias de Angariação de Fundos
26/10/2010 EntreAjuda, Lisboa (Portugal)
- 16/10/2010 – Workshop em Inovação em Projetos
16/10/2010 Eureka – Consultoria em Inovação, Lisboa (Portugal)
- 28/09/2010 – Formação sobre Gestão de Voluntários
28/2010 EntreAjuda, Lisboa (Portugal)
- 18/06/2010 – Workshop sobre Criação de Base de Dados em Excel e Criação de Questionários
25/06/2010 Online
Programa de Desenvolvimento Comunitário - K'cidade, Lisboa (Portugal)

COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Língua materna português

Outras línguas	COMPREENDER		FALAR		ESCREVER
	Compreensão oral	Leitura	Interacção oral	Produção oral	
inglês	C1	C1	C1	C1	C1
francês	B1	B1	A2	A2	A2
espanhol	B1	B1	A1	A1	A1
árabe	A2	A2	A1	A1	A1

Níveis: A1/A2: Utilizador básico - B1/B2: utilizador independente - C1/C2: utilizador avançado

Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas

- Competências de comunicação
- Boas capacidades de comunicação adquiridas através da participação em entrevistas com os media locais e nacionais (entre 2009 e 2012) para os seguintes programas: Caminhos, Portugal em Direto, Gente como Nós, O Seu Dinheiro, para a Rádio Clube de Sintra, e ainda para o documentário “Encontros” produzido pela Câmara Municipal de Sintra;
 - Facilidade de comunicação em ambientes multiculturais, nomeadamente com comunidades migrantes, adquiridas através da participação em várias atividades multiculturais a nível local;
 - Boas capacidades de comunicação e escuta em contexto de reuniões de trabalho, nomeadamente em grupos multidisciplinares;
 - Boas capacidades de comunicação adquiridas através da experiência de trabalho na função de atendimento ao público.
- Competências de organização
- Organização de eventos comunitários: Tapada em Festa - Encontro Multicultural (participação nas 3 edições) e Evento Fermento - Comunidades em Crescimento (promovido pela Fundação Aga Khan);
 - Planeamento e organização de atividades comunitárias, dirigidas à população do Concelho de Sintra, relacionadas com o desenvolvimento de competências socioprofissionais.

Competências técnicas	<ul style="list-style-type: none"> -Colaboração no Centro de Produção e na Rádio “Onda Jovem” da Escola Secundária de Leal da Câmara; -Participação no jornal “100 Letras” da Escola Secundária de Leal da Câmara através da escrita de artigos; -Criação e manutenção de bases de dados em Excel e de Websites; -Conceção e elaboração de folhetos informativos.
Competências informáticas	<ul style="list-style-type: none"> -Domínio do software Office (Word, Excel e PowerPoint); -Conhecimentos básicos das aplicações gráficas (Adobe Illustrator, PhotoShop, Publisher); -Conhecimentos na criação e manutenção de Base de Dados em Excel; -Conhecimentos na criação de questionários online através do Google Docs; -Conhecimentos básicos da plataforma Wordpress.
Outras competências	<p><u>Competências de liderança</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Presidente e Vice Presidente da Associação Juvenil Dínamo (apoiada pela Fundação Calouste Gulbenkian); -Diretora Técnica da Associação Islâmica da Tapada das Mercês; -Vice-Presidente da Assembleia Geral da Associação de Estudantes da Escola Secundária de Leal da Câmara; -Exercício da função de mentora de um voluntário ao abrigo do Programa da Comissão Europeia “Serviço Voluntariado Europeu”. <p><u>Voluntariado</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Lecionamento de aulas de guitarra clássica a iniciados e de ações de sensibilização para a técnica utilização do saxofone dirigidas a crianças do 1º Ciclo do Ensino Básico; -Inscrição no Banco Local de Voluntariado de Sintra desde 2009; -Lecionamento de apoio escolar a crianças do 1º e do 2º Ciclo do Ensino Básico; -Colaboração com professores do ensino básico na realização de atividades de tempos livres dirigidas a crianças dos 7 aos 13 anos -Participação no projeto “Redes Regionais para uma Participação Juvenil Significativa”, financiado pelo Programa Juventude em Ação, da Comissão Europeia. <p><u>Outras competências</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Oradora na mesa redonda “Este país não é para novos? Cidadania Ativa e Inclusão Social”, do Seminário Nacional Portugal Participa: Depende de Nós!, realizado no Museu D. Diogo de Sousa, em Braga, no dia 20 de Outubro de 2012; -Tradução para português da Carta do Conselho da Europa sobre a Educação para a Cidadania Democrática e a Educação para os Direitos Humanos, em colaboração com o Ministério da Educação e com a Associação Juvenil Dínamo; -Curso de formação em Língua Árabe. -Frequência durante 5 anos na Escola de Música “Acorde Comigo”, como elemento da orquestra e como aluna de guitarra clássica (nível 5, de acordo com o quadro internacional de exames da Trinity College of London); -Frequência do curso livre de saxofone da Escola de Jazz Luis Vilas-Boas (Hot Clube de Portugal) durante 1 ano.
Carta de Condução	B1, B