



INSTITUTO SUPERIOR  
DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
E POLÍTICAS  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE  
DE LISBOA

# Política social e governação integrada: o Programa Rede Social

**Ana Cláudia Dias Ribeiro**

Orientadora: Professora Doutora Ana Cláudia Esgaio

Coorientador: Professor Doutor Hermano Duarte de Almeida e Carmo

*Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Política Social*

*Lisboa  
2023*



INSTITUTO SUPERIOR  
DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
E POLÍTICAS  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE  
DE LISBOA

# Política social e governação integrada: o Programa Rede Social

**Ana Cláudia Dias Ribeiro**

*Orientadora: Professora Doutora Ana Cláudia Esgaio*

*Coorientador: Professor Doutor Hermano Duarte de Almeida e Carmo*

*Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Política Social*

Júri

Presidente:

- Doutora Fernanda Maria Duarte Nogueira, Professora Catedrática e membro do Conselho Científico do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa

Vogais:

- Doutora Hélia Augusta de Magalhães Correia Bracons Carneiro, Professora Associada do Instituto de Serviço Social da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias;

- Doutora Carla Cristina Graça Pinto, Professora Associada do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

- Doutora Carla Marina Cunha Ribeirinho, Professora Associada Convidada do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

- Doutora Ana Maria Costa Oliveira, Professora Auxiliar da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica de Lisboa;

- Doutora Ana Cláudia Gaspar Esgaio, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de orientadora.

*Lisboa  
2023*

## **RESUMO**

A Política Social assume um lugar central na sociedade contemporânea na promoção da coesão e bem-estar social, procurando o desenvolvimento sustentável através de um sistema de políticas públicas. Perante problemas sociais complexos, as redes surgem como alternativa na organização social, procurando-se que as relações interorganizacionais se traduzam em governação integrada, sustentada na estimulação de um clima de confiança que permita gerar capital social.

Procurámos caracterizar e analisar o modelo de governação subjacente à rede organizacional que constitui o Programa Rede Social, bem como analisar a sua relevância para o desenvolvimento de capital social no âmbito da política social.

Foi desenvolvido um estudo de natureza predominantemente qualitativa, tendo sido delimitado territorialmente à Rede Social de Palmela. Após uma abordagem exploratória, observação e pesquisa documental, recorreu-se a inquérito por entrevista (realizado a 24 inquiridos) centrado na liderança colaborativa, participação esclarecida, comunicação de qualidade e avaliação adequada.

A análise e discussão dos dados permitiram verificar a convergência do modelo com o Programa analisado. A Rede Social é entendida como basilar na liderança de entidades e organização dos recursos de forma eficaz e eficiente. No entanto, perante cenários de incerteza e novos desafios, de que a transferência de competências e a pandemia são os exemplos mais significativos, apontam-se constrangimentos e oportunidades de melhoria que permitem repensar esta política pública, nos domínios instrumental, relacional e estratégico, ancorada na confiança.

**Palavras-Chave:** política social, rede social, governação integrada, colaboração, capital social, confiança.

## **ABSTRACT**

Social Policy takes a central place in contemporary society in promotion of social cohesion and well-being, seeking sustainable development through a system of public policies. Facing wicked social problems, networks emerge as an alternative in social organisation, seeking that interorganisational relationships translate into integrated governance, sustained by the stimulation of a climate of trust that enables the generation of social capital.

We sought to characterise and analyse the governance model underlying the organisational network that constitutes the Social Network Programme, and to analyse its relevance to the development of social capital in the context of social policy.

A predominantly qualitative study was developed, having been territorially delimited to the Social Network of Palmela. After an exploratory approach, observation and documentary research, an interview survey\* (conducted to 24 respondents) was used, focusing on collaborative leadership, enlightened participation, quality communication and adequate evaluation.

The analysis and discussion of the data allowed the convergence of the model with the analysed Programme to be verified. The Social Network is seen as fundamental to the leadership of entities and the organisation of resources in an effective and efficient way. However, facing scenarios of uncertainty and new challenges, of which the transfer of competencies and the pandemic are the most significant examples, constraints and opportunities for improvement are pointed out, allowing this public policy to be rethought in the instrumental, relational and strategic domains, anchored in trust.

**Keywords:** Social policy, social network, integrated governance, collaboration, social capital, trust.

## **Agradecimentos**

*“Ter luz não é sobre brilhar, é sobre iluminar”*. Venho manifestar o meu agradecimento a um conjunto de pessoas que apoiaram este meu percurso, com contributos ao longo do caminho, em vários momentos e de várias formas.

O primeiro agradecimento vai para os meus orientadores académicos, a Professora Doutora Ana Cláudia Esgaio, (minha homónima) e o Professor Doutor Hermano Carmo (meu Mestre de sempre). Serão muito parcas as palavras de gratidão perante o saber, motivação, acompanhamento, incentivo, experiência, humildade, disponibilidade e ética ao longo destes mais de 20 anos de partilha.

Gostaria de agradecer à Rede Social de Palmela, na pessoa da sua Presidente, Maria João Camolas, ao Núcleo Executivo (Adalgisa Monteiro, Lina Ventura, Gina Costa, Ana Rita Mendes e Rui Coelho) e a todas as entidades parceiras que compõem o Conselho Local de Ação Social, as Comissões Sociais de Freguesia e Plataforma Supraconcelhia da Península de Setúbal, pela disponibilidade, empenho e confiança, tornando possível este trabalho. Uma palavra especial ao anterior Presidente de CLAS, Adilo Costa, pelas palavras sempre encorajadoras. À Sandrine Palhinhas todo o agradecimento será pouco. Muito grata pelas partilhas e disponibilidade (por trás do pano, há sempre muita luz).

Deixo um agradecimento ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, a minha Casa académica. Agradeço aos Professores que acompanharam ao longo dos anos este caminho, partilhando saber e ajudando a construir muito do que sou hoje, pessoal e profissionalmente. Às minhas turmas de Política Social, especialmente a da licenciatura e a do doutoramento. Uma palavra muito especial à minha Colega Sónia Garcia, pelos tantos momentos de angústia juntas, mas também de partilha, entreaajuda, motivação e confidências, tornando possível uma amizade para a vida.

Aos Serviços por onde passei durante estes anos de trabalho deixo também a minha gratidão por tudo o que aprendi e tudo o que pude contribuir. Ao Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal pelos laços que tornaram possível uma rede que não se quebra. Não sendo possível enunciar todas, fica uma palavra de agradecimento à minha “guia, minha Chefe”, Cristina Lira, por todos os conselhos e apoio. À Natividade Coelho e ao Luís Marvão agradeço o cuidado e a vigilância constante para que este projeto não adormecesse. À Câmara Municipal de Almada, à

Equipa que tive o privilégio de liderar e com quem tanto aprendi. Ao Mário Ávila, meu “boss”, meu amigo, sou grata pelas partilhas de visão estratégica, pelos infindáveis desafios, sobretudo os do tempo de pandemia que nos fizeram ler o Mundo de outros modos. À Manuela Gonçalves, minha Colega, minha amiga, por tudo o que vivemos juntas, por acreditar em mim e não me deixar perder o foco. À Casa Pia de Lisboa, na pessoa da sua Presidente, Cristina Figueiro, pela humanidade, clareza e partilha. Esteve sempre ao meu lado! Às minhas queridas Colegas de Direção do CED e a todos os Colegas, em especial à minha Equipa de Santa Clara porque fizemos acontecer e juntos fomos sempre mais fortes. Ao José Martins agradeço todo o apoio e apelo à minha resiliência e esperança.

Gostaria de deixar um agradecimento a todas as pessoas que entraram na minha vida em momentos diferentes e com quem fui partilhando experiências e que tanto contribuíram (ainda que indiretamente) para prosseguir este caminho.

Por fim, gostaria de deixar um agradecimento especial à minha família. À família do coração, amigos e amigas que me deram sempre todo o apoio, suporte e motivação, pelos muitos momentos privados uns dos outros para fazer acontecer este projeto na minha vida. Estiveram sempre ao meu lado. À Raquel pelo apoio incondicional, porque longe ou perto, sempre juntas!

Aos meus queridos pais, à minha sogra (e amiga), ao meu sogro, à minha irmã, cunhados e sobrinhos, à minha madrinha porque estão sempre lá, quer para dar alento, quer para refrear a minha intensidade, sempre lá...meu porto seguro!

Aos meus filhos, Gabriel e Rafael, meus anjos, pela sua compreensão nas minhas ausências, pelo seu constante encorajamento, “controlo e assessoria”. Pelos mimos e capacidade de sonhar, pelos risos e pelas gritarias, são a minha inspiração, o melhor de mim.

Ao Jorge, que todos os dias da nossa vida, apoia, faz, partilha e realiza sonhos comigo. Sou imensamente grata por tê-lo ao meu lado, por me tornar uma pessoa melhor, por seguirmos juntos nesta grande e intensa aventura da vida!

A todos e todas, a minha gratidão, iluminam o meu caminho! Possa sempre iluminar o vosso!  
OBRIGADA!

## Índice Geral

Introdução .....	14
Parte I – Entre Política Social e Governança Integrada: as redes sociais como estratégia .....	21
Capítulo 1. A Política Social na atual conjuntura .....	22
1.1. O desenvolvimento da Política Social no quadro dos regimes de Estado Social da Europa e países do Sul .....	22
1.2. Conceitos e fundamentos da Política Social.....	36
1.3. A política social no quadro da intervenção social .....	39
1.4. Macrotendências e instrumentos orientadores da política social na atualidade .....	43
Síntese .....	59
Capítulo 2. Governança, governação e governação integrada .....	61
2.1. Governança e governação: conceitos, modelos e conexões .....	61
2.2. Governação integrada e fatores críticos de sucesso .....	73
2.2.1. A Liderança .....	76
2.2.2. A Participação.....	80
2.2.3. A Comunicação.....	83
2.2.4. A Avaliação .....	84
2.2.5. A confiança: forma de capital social e “oxigênio” da governação .....	87
2.3. Governação à escala local: a territorialidade das políticas públicas e a transferência de competências .....	93
Síntese .....	108
Capítulo 3. As redes sociais como estratégia de governação integrada.....	110
3.1. O conceito de rede social: o estudo das redes nas ciências sociais e como forma de organização da sociedade contemporânea .....	110
3.2. As redes sociais e o capital social: a confiança como produto do processo colaborativo ...	128
3.3. A importância da intervenção social e das redes no combate à pobreza e exclusão social	136
Síntese .....	149
Parte II – O Programa Rede Social e a governação integrada.....	151
Capítulo 4. A metodologia de investigação: questões, modelo de análise e opções metodológicas .....	152
4.1. O desenho da pesquisa .....	152
4.1.1 Motivações, inspirações e opções epistemológicas.....	154
4.1.2 Objeto, questões, objetivos e caracterização geral da pesquisa .....	157

4.1.3 Construção e operacionalização do modelo de análise .....	161
4.2. O processo de recolha de dados .....	164
4.2.1 A Pesquisa documental e a abordagem exploratória .....	164
4.2.3 Universo de estudo, definição dos sujeitos da investigação e considerações éticas ....	168
4.2.4 Inquérito por entrevista .....	174
4.3. O processo de tratamento e análise dos dados no inquérito por entrevista .....	179
Síntese .....	181
Capítulo 5. O Programa Rede Social e o concelho de Palmela: a política social e o território ...	182
5.1. O Concelho de Palmela na Península de Setúbal, um retrato .....	182
5.2. O Programa Rede Social: promover o desenvolvimento social local e combater a exclusão .....	189
5.3. A Rede Social de Palmela .....	205
Síntese .....	227
Capítulo 6. O que diz a Rede Social sobre si mesma? O(s) modelo(s) de governação observado(s) .....	228
6.1. A Rede Social de Palmela: os atores e as dinâmicas .....	228
6.1.1. Caracterização dos inquiridos .....	228
6.1.2. Perceção dos inquiridos sobre a Rede Social .....	231
6.2. Os fatores críticos de sucesso e a confiança: presenças e ausências na Rede Social de Palmela.....	243
6.2.1. A Liderança colaborativa.....	243
6.2.2. A Participação esclarecida.....	253
6.2.3. A Comunicação de qualidade .....	258
6.2.4. A Avaliação adequada .....	265
6.2.5. A Confiança.....	271
6.3. Transferência de competências e pandemia: onde fica a Rede Social? .....	274
6.4. O modelo de governação do Programa Rede Social em Palmela: relevância para o desenvolvimento de capital social? .....	280
Síntese .....	289
Conclusão .....	290
Referências bibliográficas .....	298

## Anexos

- I. Regulamento / regimento da PSCPS (2017) e lista de entidades parceiras
- II. Plano de Desenvolvimento Social da PSCPS 2016-2020
- III. Regulamento interno do CLAS de Palmela
- IV. Lista das entidades que integram o CLAS de Palmela
- V. Diagnóstico Social de Palmela 2014
- VI. Plano de Desenvolvimento Social de Palmela 2015-2019
- VII. Modelo de consentimento para participação na investigação
- VIII. Matriz de análise
- IX. Guião de entrevista / Matriz de registo
- X. Modelo de análise

## Índice de Tabelas

Tabela 1.1 Pilar Europeu dos Direitos Sociais; Fonte: Realizado pela Autora com base na consulta ao site da Comissão Europeia (2018) .....	51
Tabela 2.1 Tipologias de Governança de Rhodes e Kitthananan .....	64
Tabela 2.2 Níveis e competências de liderança, Carmo (2014a) .....	76
Tabela 2.3 Cultura de Liderança (Nanita et al, 2018:25).....	78
Tabela 2.4 Transferência de competências; Fonte: Portal Autárquico consulta realizada a 14/6/2022 .....	102
Tabela 2.5 Transferência de competências: ação social; Fonte: Portal Autárquico consulta realizada a 14/6/2022 .....	104
Tabela 3.1. Abordagens ao conceito de Rede Social, segundo autores; Fonte: Adaptado das referências bibliográficas usadas na tabela .....	112
Tabela 3.2 Propriedades das Redes; Fonte: Baldi (2009), citando o estudo de Tichy, Tuschman e Fombrum.....	118
Tabela 3.3 Caracterização das redes; Fonte: Lopes e Baldi (2009), citando Powell .....	121
Tabela 4.1 Lista de entidades selecionadas .....	173
Tabela 5.1 - População beneficiária de Rendimento Social de Inserção freguesia (2011-2020), fonte INE. ....	187
Tabela 5.2 Número de utentes com Acordo por resposta social; Fonte: ISS, IP/CDSSS; dezembro de 2019.....	188
Tabela 5.4 Recomendações Projeto “Rede em Prática”, Godinho & Henriques, (2012).....	203
Tabela 5.5 Competências do Núcleo Executivo (CLAS Palmela, Regulamento interno).....	216
Tabela 5.6 PDS 2015-2019: Eixos estratégicos.....	220
Tabela 5.7 Reuniões realizadas por órgão da Rede Social de Palmela e Ordens de Trabalho.....	222
Tabela 6.1 A liderança e os níveis de atuação na Rede Social .....	248
Tabela 6.2 Grelha de sistematização: associação de palavras-chave às dimensões .....	281
Tabela 6.3 Síntese potencialidades, constrangimentos e oportunidades de melhoria (elaborado pela autora).....	288

## Índice de figuras

Figura 0.1 “V de Gowin” (Elaboração própria com base em Novak e Gowin, 1999) .....	18
Figura 1.1. Modelo compreensivo da intervenção social, Carmo, H. (2008) .....	40
Figura 1.2 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030 (ONU, 2015) .....	47
Figura 1.3 Cinco P’s – Agenda 2030, ODS (ONU, 2015) .....	48
Figura 1.4 Desafios para a coesão territorial; (Fonte: Estratégia para a Coesão Territorial, 2020).....	54
Figura 1.5 Esquema resumo dos principais assuntos abordados no capítulo 1 (elaborado pela autora) .....	59
Figura 2.1 Modelo de Governação Integrada – Fatores Críticos de Sucesso (adaptado de Marques, 2017 e Carmo, 2019) .....	75
Figura 2.2 Níveis de liderança (centrados no líder).....	79
Figura 2.3 A Escada da Participação; Fonte: Adaptado de Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation (Vol. 35). JAIP. ....	80
Figura 2.4 Esquema resumo dos principais assuntos abordados neste capítulo (elaborado pela autora) .....	108
Figura 3.1 - Grafo com quatro vértices e seis arestas .....	113
Figura 3.2 Diagramas de Rede de Paul Baran: Rede Centralizada, descentralizada e distribuída, pesquisa em <a href="http://escoladeredes.net/profiles/blogs/breves-consideracoes-sobre-o">http://escoladeredes.net/profiles/blogs/breves-consideracoes-sobre-o</a> .....	114
Figura 3.3 Estratégias de trabalho colaborativo; Fonte: Carmo, H. & Esgaio., A., 2015: 63 .....	124
Figura 3.4 Variáveis de análise do trabalho colaborativo; adaptado de Himmelman, (2001), em Carmo & Esgaio (2015) .....	124
Figura 3.5 Equação de Carmo .....	126
Figura 3.6 Esquema resumo dos principais assuntos abordados neste capítulo.....	149
Figura 4.1. – Aplicação do V de Gowin ao planeamento e avaliação de projetos de investigação (Carmo, 2021).....	153
Figura 4.2 Cronograma global .....	160
Figura 4.3 Cronograma de 2022.....	161
Figura 4.4 Modelo de análise (elaborado pela autora).....	162
Figura 4.5 Distribuição das entidades que compõem o CLAS de Palmela por áreas de atuação .....	171
Figura 5.1 A Península de Setúbal e o Concelho de Palmela; fonte: Google, consulta a 23/8/2022..	183
Figura 5.2 População residente por sexo, INE Censos 2021 .....	184
Figura 5.3 População residente por grupo etário, INE Censos 2021.....	185
Figura 5.2 Evolução cronológica do Programa Rede Social .....	193

Figura 5.3 Programa Rede Social: estrutura e níveis de atuação; (elaborado pela autora com base na estrutura do Programa do Instituto da Segurança Social/ Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal) .....	201
Figura 5.4 Distribuição de entidades parceiras no CLAS por área .....	215
Figura 6.1 Decomposição do modelo, etapas 1 e 2 (elaborado pela autora) .....	283
Figura 6.2 Modelo de análise .....	283

## Siglas

CLAS – Conselho Local de Ação Social

CMP – Câmara Municipal de Palmela

CSF – Comissão Social de Freguesia

CSIF – Comissão Social Inter-Freguesia

ENCP - Estratégia Nacional de Combate à Pobreza

IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social

ISS, IP – Instituto da Segurança Social, Instituto Público

NAT – Núcleo de Apoio Técnico (à Plataforma Supraconcelhia)

NE – Núcleo Executivo

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PEDS - Pilar Europeu dos Direitos Sociais

PIB – Produto Interno Bruto

Programa PARES - Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais

PSC – Plataforma Supraconcelhia

PSCPS – Plataforma Supraconcelhia da Península de Setúbal

UE – União Europeia

## **Introdução**

Este trabalho é parte integrante do processo de Doutoramento em Política Social, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Pretende olhar a política social e a governação integrada através de uma política pública implementada em Portugal, o Programa Rede Social.

A investigação sobre este tema tem as suas raízes no percurso profissional e académico realizado pela autora. Tendo desenvolvido atividade sempre na área da política social e do serviço social desde que se licenciou, as funções que desempenhou implicaram ao longo dos anos um investimento no trabalho em equipa, na gestão e liderança de processos de parceria e colaboração com vista a diminuir a condição de vulnerabilidade social das pessoas, grupos ou comunidades em que trabalhou.

Este percurso teve um marco relevante aquando das funções exercidas no Instituto da Segurança Social / Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal enquanto interlocutora distrital para o Programa Rede Social, onde teve a oportunidade de contribuir diretamente nesta missão aos vários níveis de atuação da Rede, tendo este período de tempo tão desafiante, envolvente e apaixonante, determinado a escolha do tema.

Embora não direto no período subsequente, este tema influenciou também as funções que desempenhou quer no Município de Almada, quer na Casa Pia de Lisboa, onde a definição de estratégias e aplicação de medidas tiveram como pano de fundo os princípios e fundamentos e atuação da política social e os fatores de sucesso da governação integrada, aliados ao desenvolvimento de uma cultura de confiança através da liderança colaborativa de Equipas nestes organismos. Ao longo dos anos, a autora foi sendo também desafiada a partilhar experiências e a desenvolver formação em ações pontuais sobre o tema, quer na Academia, quer profissionalmente, mantendo-se ligada e alimentando a sua veia da investigação, em paralelo com a ação. Deste modo, o trabalho com redes e em colaboração tem sido transversal e assume grande relevância no domínio profissional e académico da autora.

Assim, procurando (por um lado) continuar a investir nestas áreas do saber que associa e implementa (por outro lado) nas funções que exerce profissionalmente, este estudo apresenta três pilares: a política social, a governação (integrada) e a rede social.

A **política social** mune-se de instrumentos e traduz-se em políticas públicas para atuar sobre a realidade social, para garantir e promover a coesão e bem-estar social, satisfação de necessidades, definição de direitos e deveres e inclusão pela cidadania, para alcançar melhor qualidade de vida e desenvolvimento sustentável (Pereirinha, 2008a; Carmo, 2011).

A política social alimenta o seu corpo científico nas ciências sociais e apresenta, por vezes, dificuldade na delimitação das suas fronteiras. No âmbito da promoção do bem-estar, cabe à política social garantir que as políticas formuladas são exequíveis e adequadas à realidade em presença respondem às necessidades das populações.

Com raízes na ciência política, a política social integra um contexto e conjuntura específica, a partir de um sistema cliente (indivíduos, grupos ou comunidades), um sistema interventor (o Estado e os vários atores que o compõem) que assume tradução prática ou interage por meio de políticas públicas no domínio do desenvolvimento do capital humano (educação e formação), de políticas transversais (ambiente e cultura) e no desenvolvimento de capital social (saúde, segurança social, trabalho e emprego e habitação) (Carmo, 2011).

A partir da estrutura e funções do Estado (sistema interventor na política social), a **governação** (ou o ato de governar) assume a forma de relacionar governo e sociedade, intimamente ligados às redes. Estas são constituídas por organizações que trocam recursos para atingir objetivos, maximizando resultados e diminuindo a dependência. **As redes**, consideradas como novas formas de organização das sociedades (alterativas às hierarquias), produzem valor acrescentado pela criatividade, mas estão mais suscetíveis a tensões e conflitos (Ferguson, 2018). A forma de controlar estas tensões e conflitos passará pela criação de um clima de confiança.

Não obstante a discussão entre governança e governação que segue inacabada, foi a partir desta que se opta neste estudo pelo conceito de **governação integrada** (Marques,

2017) como um “*processo sustentável de construção, desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração, para gerir problemas sociais complexos, com eficácia e eficiência*” (Marques, 2017) para olhar os fatores críticos de sucesso como a base de sustentação dos pilares.

A liderança *colaborativa*, a comunicação *de qualidade*, a participação *esclarecida* e avaliação *adequada* assumem-se como estrutura para o desenvolvimento de *capital social*, (alimentada por normas, integrada numa rede social, numa lógica de reciprocidade, pautada pela tolerância e solidariedade) através da relação de *confiança* estabelecida entre as partes (Marques, 2017; Carmo, 2018a; Correia, 2007).

Decorrente de um conjunto de políticas públicas criadas nos anos 90 em Portugal, surge o **Programa Rede Social** (criado em 1997), no âmbito da discussão alargada em política social, e numa perspetiva de transição para processos de inclusão social, afirmando as redes como forma organizacional para rentabilizar recursos e definir objetivos comuns que permitissem erradicar ou atenuar a pobreza e a exclusão social e promover o desenvolvimento social.

Este Programa surgiu inicialmente vocacionado para potenciar os recursos das várias estruturas criadas e mitigar riscos no desenvolvimento de respostas que poderiam implementar-se de forma desarticulada no território, pretendendo evitar-se a sobreposição de estruturas de parceria em domínios com grandes afinidades entre si e garantir que estas salvaguardavam equilibradamente a relação entre Administração Central, Autarquias e Setor social e solidário, assim como a relação entre as escalas territoriais, nomeadamente entre freguesias, municípios e instâncias supraconcelhias.

Cerca de 20 anos volvidos após a sua criação, impõe-se o desafio de perceber de que modo é que a construção de redes sociais (*social networks*), como forma de governação, contribui para a eficiência das políticas sociais ou como é que o Programa Rede Social nos informa do que é a política social em Portugal.

O trabalho que agora apresentamos insere-se numa linha de investigação em desenvolvimento, integrado na área da Governação do Bem-Estar, avaliação de processos e efeitos da política social em dimensões político-institucionais. Tem como

contributo original a criação de um modelo de análise do Programa Rede Social incorporando a matriz da governação integrada de Marques (2017) aliado ao modelo compreensivo de intervenção social de Carmo, no domínio da política social.

Assim, o nosso **objeto de estudo** centrou-se na política social e na governação, especificamente na caracterização e análise do modelo de governação subjacente à rede organizacional que constitui o Programa Rede Social bem como na análise da sua relevância para o desenvolvimento de capital social no âmbito da política social. Territorialmente, a nossa análise centrou-se na Rede Social de Palmela.

A abordagem ao objeto de estudo foi desencadeada a partir de um conjunto de **questões de investigação:**

- Que modelo de governação enforma o Programa Rede Social e qual a sua relevância para o desenvolvimento de capital social e da política social em Portugal?
- Qual a relevância do Programa Rede Social (enquanto medida de política pública) para o desenvolvimento da política social em Portugal?
- Qual o modelo ou quais os modelos de governação do Programa Rede Social?
- Qual o contributo do Programa Rede Social no desenvolvimento de capital social?
- Que implicações terão os dados a recolher no âmbito da pesquisa para a Política Social em Portugal e para o Programa Rede Social?

Para responder a estas questões desenvolvemos um estudo de cariz exploratório, qualitativo focando o estudo de caso coletivo (Stake, 2016), na Rede Social de Palmela.

Recorremos a **estratégias de triangulação** de dados (diversificação das fontes de dados), com recurso a diversas teorias e da metodologia (utilização de métodos e técnicas diversificados - abordagem exploratória com recurso a reuniões preparatórias e inquérito por entrevista) e pela análise dos dados recolhidos por via documental e observação direta e indireta.

Com recurso ao **“V de Gowin”**, uma ferramenta metacognitiva que pretende apoiar a sistematização do processo de pesquisa (Novak e Gowin, 1999), apresentamos de forma

sintética o percurso da investigação, nos domínios concetual e metodológico, de planeamento e avaliação, definindo as suas peças fundamentais e conteúdos.

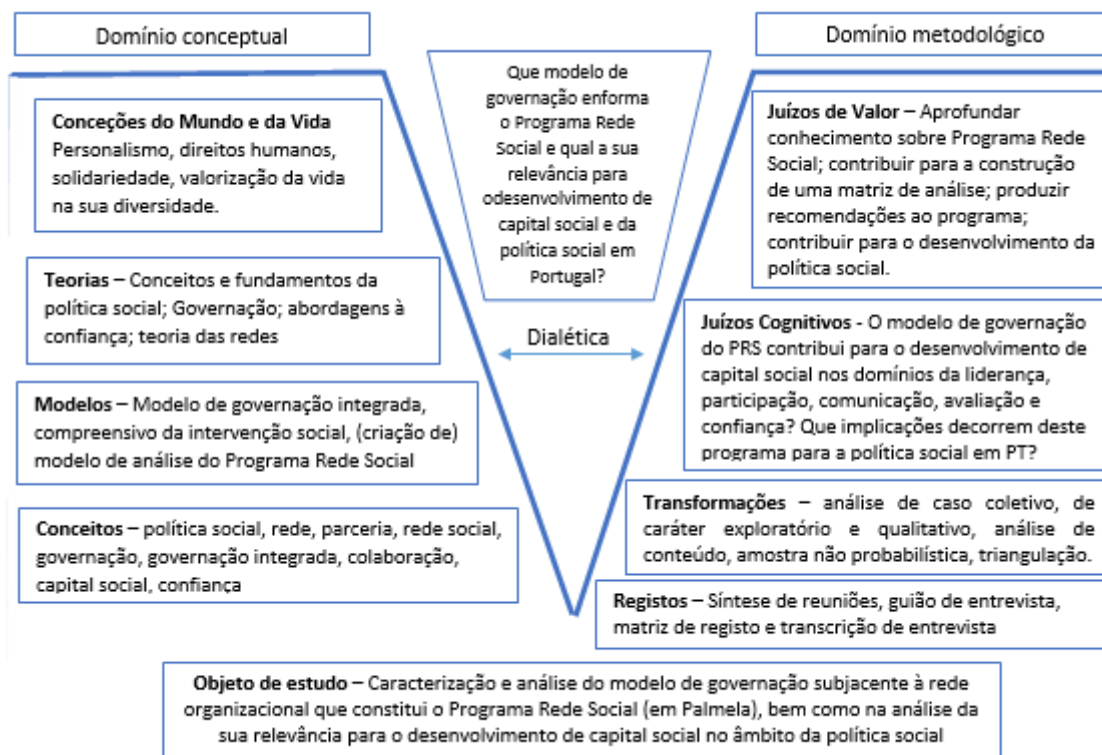


Figura 0.1 “V de Gowin” (Elaboração própria com base em Novak e Gowin, 1999)

A **primeira parte** do trabalho é dedicada à pesquisa teórico-conceitual da relação entre a política social e governação integrada, tendo as redes sociais como estratégia, sendo constituída por três capítulos.

O primeiro capítulo dedica-se à política social na atual conjuntura, olhando para o seu desenvolvimento à luz dos regimes de Estado Social da Europa e dos países do Sul e para a evolução ocorrida em Portugal neste âmbito. Depois da exploração dos conceitos e fundamentos, focámos a política social no quadro da intervenção, enquadrando-a nas tendências e instrumentos orientadores da atualidade.

No segundo capítulo, analisámos os conceitos de governança e governação, considerando vários modelos, conceções e linhas teóricas sobre o tema. Olhámos o modelo de governação integrada à luz dos fatores críticos de sucesso e focámos a confiança como forma de capital social e *“oxigénio da colaboração”*. Finalmente,

tratámos a governação à escala local para analisar a territorialidade das políticas públicas e a transferência de competências.

O terceiro capítulo incide no conceito de rede social, a partir do estudo das redes nas ciências sociais e como forma de organização da sociedade contemporânea. Articula seguidamente esta análise com o capital social e a confiança como produto do processo colaborativo e centra-se na importância da intervenção social e das redes no combate à pobreza e à exclusão social.

No final de cada um dos três primeiros capítulos, considerando a pesquisa teórico-conceitual efetuada, é apresentado um esquema resumo dos principais assuntos abordados.

A **segunda parte** é composta por três capítulos e reúne a descrição das opções metodológicas e a construção do modelo de análise, bem como os resultados da pesquisa realizada.

O quarto capítulo pretende descrever a metodologia da investigação. Parte do desenho da pesquisa, onde se descreve o que motivou este estudo, as inspirações e opções epistemológicas, bem como se delimita o objeto, as questões e objetivos, descrevendo a construção e operacionalização do modelo de análise. Seguidamente foca-se no processo de recolha de dados, para descrever a pesquisa documental e a abordagem exploratória e o Inquérito por entrevista, o universo do estudo, a definição dos sujeitos da investigação e tecem-se algumas considerações éticas. Terminamos este capítulo descrevendo o processo de tratamento e análise dos dados no inquérito por entrevista.

O quinto capítulo, dedicado ao contexto, integra um retrato do Concelho de Palmela na Península de Setúbal e apresenta o Programa Rede Social de forma global, considerando o enquadramento legal, social, a sua história e contributo no desenvolvimento social local e combate à exclusão. Para conhecer o território e o contexto, terminamos descrevendo a Rede Social de Palmela.

No capítulo sexto são apresentados os resultados do processo de recolha de dados, procurando caracterizar os inquiridos e descrever a sua perceção sobre a Rede Social,

de forma global. Seguidamente, apresentam-se os resultados tendo como pano de fundo os fatores críticos de sucesso e a confiança. Dedicamos ainda um ponto à transferência de competências e à pandemia, procurando delimitar onde fica a Rede Social neste contexto. O capítulo termina com um olhar sobre o modelo de governação do Programa Rede Social em Palmela à luz do desenvolvimento de capital social.

Por fim, apresenta-se a conclusão, com a síntese do trabalho realizado e uma breve reflexão sobre as limitações da pesquisa, bem como implicações e contributos para a política social.

No final de cada capítulo é apresentada uma síntese, com o objetivo de facilitar a leitura e salientar as principais ideias.

**Parte I – Entre Política Social e Governação Integrada: as redes sociais como estratégia**

## Capítulo 1. A Política Social na atual conjuntura

Neste primeiro capítulo iremos abordar o que consideramos o primeiro pilar do nosso estudo, pretendendo olhar a Política Social na atual conjuntura. Para tal iremos percorrer o seu desenvolvimento no quadro do Estado Social e do conceito de bem-estar, com especial atenção ao caso Português. Abordaremos os conceitos e fundamentos da política social, focando a intervenção social neste domínio. Para compreender o contexto, abordaremos as tendências e os instrumentos norteadores da política social na atualidade.

### 1.1. O desenvolvimento da Política Social no quadro dos regimes de Estado Social da Europa e países do Sul

O **conceito de bem-estar** acarreta alguma subjetividade na sua expressão mundial, já que depende dos recursos que cada país tem à sua disposição para promover políticas sociais, enquanto políticas públicas de proteção. Depende também das perceções individuais e coletivas construídas, prosseguidas pelas culturas em presença.

Também o conceito de **Estado** adquire um **pluralismo conceptual** em função da sua matriz cultural, económica e ideológica assumindo diferentes denominações em função da intensidade com que se materializam os direitos sociais, independentemente, da “desmercadorização”, isto é, da participação dos indivíduos e/ou famílias no mercado (Silva, 2002)<sup>1</sup>. Este conceito foi criado por Esping-Andersen e que diz respeito a uma situação “...que ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado.” (1990:102)

Na Europa e decorrente deste quadro conceptual foram-se desenvolvendo **modelos de proteção social** ao longo dos tempos para fazer face às necessidades sociais identificadas e percecionadas de diferentes modos de acordo com o contexto, cultura e condição do território em causa. Estes modelos variam consoante o papel assumido pelo Estado a partir da revolução industrial, “sendo que nas sociedades pré-industriais, em

---

<sup>1</sup> Citando a obra de Esping-Andersen *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, marco no estudo dos estados providência nas sociedades do capitalismo avançado.

*regra, a legitimação da intervenção (foi), quase exclusivamente, de ordem ético-religiosa, não se considerando que o Estado (tivesse) o dever de ajudar, nem o cidadão o direito de esperar ajuda” (Carmo, 2011:125).*

Deste modo, encontramos o Estado-Providência em França, o Estado de Bem-Estar em Inglaterra e o Estado Social na Alemanha. Apesar de Portugal subscrever a vertente francófona, Estado-Providência, consideraremos neste trabalho a denominação de Estado Social, para nos referirmos à forma que o estado tem vindo a assumir em matéria de proteção social, considerando-o *como o Estado cuja natureza e objetivo seria o de promover o bem-estar social dos cidadãos assente numa lógica de regulação social, económica e política da sociedade” (Caeiro, 2015).*

Em matéria de política social, olhando as doutrinas políticas sobre o papel do Estado, decorrente da complexificação dos problemas sociais, este foi-se alterando, passando de um modelo protetor (centrado nos fins da segurança e justiça) (Carmo, 2011:126) para um modelo de providência (com funções de regulação e orientação em que o bem-estar passou a assumir-se como um fim do Estado). Nas perspetivas mais liberais, estes entendiam que o Estado intervinha em demasia no sistema, levando ao Ciclo vicioso das despesas públicas (Carmo, 2011: 132).

Nas perspetivas marxistas, já em período de Revolução Industrial, encontram-se vários posicionamentos sobre o papel do Estado, dependendo do maior ou menor controlo pela classe trabalhadora. A extensa obra de Marx, inspirada por várias correntes e autores que o autor foi criticando ao longo do tempo, desde a filosofia alemã, à vertente mais económica (britânica) passando pelo socialismo francês, permitiu a criação da teoria marxista que marcou a história e teve (e ainda tem) influência na forma como se vê o papel do Estado e na conceção de políticas inspiradas naqueles ideais (Carmo, 2011: 134).

Para conciliar as doutrinas liberais e marxistas, surge a construção do Modelo de Estado Social, que emerge no século XIX, fundado nos valores centrais da Revolução Francesa (Liberdade, Igualdade e Fraternidade). Ainda que se afirme que o Modelo se funda nos três valores, a fraternidade foi remetida sobretudo para a dimensão da sociedade civil,

numa posição secundária relativamente aos outros dois valores assumidos do ponto de vista político e decorrentes da vertente mais liberal (a liberdade acentuada pela perspectiva liberal, a igualdade pela marxista).

Focando no **Modelo de Estado Social ou Bem-Estar** (como mais recentemente se apelida), importa fazer uma referência aos três pilares desta construção, fundados em Bismark, Keynes e Beveridge (Carmo, 2011:140).

Enquanto as medidas adotadas por Bismark tinham como base os seguros sociais obrigatórios (para fazer face à cobertura dos riscos), já no caso inglês, o Estado assume uma postura mais interventiva face aos riscos sociais, que o mercado por si só era incapaz de responder.

O relatório de Beveridge (Alcock,2003:6), decorrente da avaliação da realidade britânica, preconizou, à época, os futuros pilares do sistema de segurança social, apontando as principais áreas estratégicas para a intervenção estatal: educação (combate à ignorância); saúde; emprego (combate ao desemprego) e segurança social (combate à pobreza), enquanto garante de alguns direitos sociais fundamentais ao exercício da cidadania, aliás, as bases do Estado Social. Para Beveridge, era do interesse comum a eliminação dos principais problemas da sociedade britânica, sendo dever do Estado, enquanto membro representativo de todos os cidadãos, agir em conformidade. É a partir desta abordagem, que se defende a participação ativa do Estado, com a disponibilização de políticas sociais universalistas de resposta aos problemas produzidos pelo mercado capitalista. Este é, de facto, o marco do verdadeiro Estado-Providência Europeu que perdurou até aos anos 70.

Em oposição a esta forma de Estado, erguem-se os defensores de que os problemas sociais devem ser resolvidos através das organizações de caridade e não mediante a ação deste. Esta dicotomia entre os defensores da intervenção do Estado e os opositores à sua participação na esfera pública, observável ao longo do século XIX abriu o debate sobre a provisão do bem-estar durante todo o séc. XX e XXI.

Independentemente da sua configuração final, o que chamamos de Estado de Bem-Estar foi caracterizado por Mishra (1989:56) por três elementos mínimos: **a intervenção**

**estatal na economia**, com o objetivo de manter o pleno emprego ou desenvolver uma política eficiente para garantir o máximo de ocupação; a **provisão de um conjunto de serviços sociais universais** para cobrir as necessidades humanas básicas dos cidadãos e, a **responsabilidade do Estado em manter um nível mínimo de vida**. A assunção de direitos fundamentais da pessoa conduz à concepção de um nível de vida mínimo, considerando-o um direito social e elevando-o à categoria de problema de responsabilidade coletiva. E, neste sentido, o Estado assume um papel de vigilante perante as manifestações de pobreza ou marginalização que podem colocar-se do ponto de vista social.

A este propósito podemos ainda referir a tipologia de direitos humanos apresentada por Hegarty, (Carmo, 2007:257) que apesar de considerar que são indivisíveis e interdependentes, advoga que estes se foram afirmando em três grupos: **direitos civis e políticos** (que apelidou de geração azul e que englobam o direito à vida, à privacidade, à liberdade, entre outros), **direitos económicos e sociais** (geração vermelha, que inclui as questões do trabalho, abrigo, alimentação, saúde, segurança social, entre outros) e **direitos de solidariedade** (geração verde), associado aos direitos coletivos, autodeterminação, desenvolvimento, ambiente protegido e paz.

Perante a pluralidade conceptual de Estado Social, importa conhecer a variedade das políticas sociais e económicas que atuam como elementos definidores e distintivos dos estados de bem-estar. Estabelecer comparações entre cada país permite, para além de perceber as dinâmicas e características internas de cada um, conhecer também as especificidades que podem resultar desta análise. Esta perspectiva de Política Social comparada é uma tendência atual e em crescimento.

No início dos anos noventa, Esping-Andersen (1990) vem alterar o entendimento da diversidade dos estados de bem-estar na Europa com a sua análise de “três mundos” ou regimes de Welfare.

Porém, esta divisão do mundo europeu não ficou incontestada e, entre outros aspetos, vários autores discordam com a não distinção entre os países do sul da Europa dos do

grupo conservador, defendendo que aqueles países enquadram uma diferente tipologia de Welfare.

Com efeito, Castles e Mitchell (1990) propõem um quarto modelo de Welfare que designam de “radical” e engloba os países do sul da Europa. Igualmente, Ferrera (2000) argumenta que o modelo da Europa do Sul constitui o quarto regime e, no mesmo sentido, Katrougalos (1996) sugere como “*merely underdeveloped species of the Continental model*” a provisão de proteção social na Espanha, Grécia e Portugal.

Para Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2003: 346), o precursor contributo de Esping-Andersen gerou, ao longo da última década, outros estudos que vieram enriquecer o que sabemos sobre os Welfare States.

As tipologias encontradas resultam do facto de alguns países partilharem elementos institucionais sistematicamente ligados. Como afirmam (2003:347), tais elementos vieram ao longo do tempo produzir neles distintas lógicas de desenvolvimento e vêm hoje justificar a agenda de reforma dos regimes europeus. A análise dos quatro tipos de regime de Welfare existentes na Europa, considerando as suas principais forças e debilidades, fornece elementos fundamentais para a compreensão do modelo social português, o qual, se inclui no quarto regime apurado juntamente com a Espanha, Grécia e Itália.

Partindo da tipologia de análise proposta por Esping-Andersen sobre os **modelos de welfare**, encontramos alguns pressupostos comuns dos regimes de estado de bem-estar, identificando o capitalismo enquanto modo de produção dominante, onde as relações estabelecidas entre as classes sociais assentam na divisão do trabalho (entre aqueles que detêm e os que não detêm o capital).

A inclusão social faz-se através da integração no mercado de trabalho formal. O Estado mantém uma autonomia relativa e o sistema político-social decorre da mobilização política da classe operária e de outras classes, encontrando-se a intervenção do Estado articulada com o mercado e estruturas familiares na procura de um pluralismo de bem-estar.

A desmercadorização<sup>2</sup> de bens e serviços, através desta conjugação (*welfare mix*), obtêm-se fora do mercado de trabalho, através do desenvolvimento de políticas sociais que visam a produção de bem-estar e proteção social. Pereirinha (2008b), a este propósito adianta que “*estamos perante uma multiplicidade de atores sociais que intervêm na provisão do bem-estar*” e determina o triângulo partilhado por Mercado, Estado e Terceiro Setor, que constitui o *welfare pluralism*.

Quanto aos pressupostos distintivos dos regimes de *welfare* há a registar a intensidade com que cada um se materializa: a Desmercadorização (ou a independência de bem-estar face ao mercado); a Estratificação social (produção de igualdade social ou redução das desigualdades assentes em princípios redistributivos) e o Welfare Mix (articulação entre o Estado, mercado e família na produção de bem-estar).

Decorrente destes critérios distintivos, Esping-Andersen, apresenta três modelos:

1. Regime Liberal, anglo-saxónico ou assistencialista, caracterizado pela desmercadorização residual, pouco redistributivo e com ênfase no mercado (Reino Unido e Irlanda);
2. Regime corporativo, conservador, continental ou de seguro obrigatório (Bismarckiano), com desmercadorização elevada, não redistributivo e com ênfase na família (Estado subsidiário) (Áustria, França, Benelux);
3. Regime social-democrata, escandinavo ou universalista (Beveridgeano), com desmercadorização muito elevada; redistributivo e com ênfase no Estado. Na abordagem de Esping-Andersen, e talvez pelo carácter etnocêntrico da mesma, os países da Europa do Sul surgem como versões pouco desenvolvidas do modelo continental ou corporativo.

No entanto, e de acordo com Silva (2002:39), os aspetos distintivos e característicos destes países não foram devidamente acautelados, nomeadamente, a subvalorização das relações entre o estado, mercado e família. Uma das críticas mais frequentes a esta

---

<sup>2</sup> “O grau segundo o qual aos indivíduos ou às famílias é possível manter um nível de vida socialmente aceitável, independentemente da participação no mercado” (Esping-Andersen, 1990:37, citado in Adão e Silva, 2002)

abordagem remete para a pouca expressão que as questões de género e da família desempenham na provisão do bem-estar, quando as mesmas constituem, de acordo com o autor, um dos pilares na triangulação do *welfare* destes países, aquilo que Boaventura Sousa Santos chama de “Sociedade Providência”.

Para Silva (2002:29) e, apesar das limitações de análise, Esping-Andersen definiu o conceito de “*modelo de welfare*” que se transformou num instrumento muito relevante para a compreensão de como as políticas sociais influenciam o funcionamento do mercado de trabalho, bem como de estruturas sociais mais amplas e de como neste processo, uma série de fatores se interligam.

A constituição destes modelos pressupõe o agrupamento de países através de três princípios teóricos assentes na agregação de indicadores: os efeitos da cidadania social na posição dos indivíduos face ao mercado de trabalho; o sistema de estratificação social que daí resulta e a relação que se estabelece entre o estado, mercado e família na provisão social (Silva, 2002:29).

O **Modelo da Europa do Sul** ou modelo mediterrânico emerge em termos teóricos de análise como um modelo de *welfare* distinto com especificidades próprias e distintivas face aos modelos já apresentados (Ferrera, 1996; Bonoli, 1997). Portugal, Espanha, Grécia e Itália, partilham sobretudo fatores políticos, históricos e sociais, cuja evolução, condicionou os alicerces do seu estado social nascido em plena recessão económica mundial, decorrente da crise petrolífera dos anos 70. O conceito de países do Sul ou Europa do Sul foi, ao longo dos anos, alvo de discussão e debate.

Pedro Hespanha (2006) vai ao encontro das semelhanças entre estes países e considera que em termos históricos e políticos, eles se caracterizam por uma forte influência da igreja católica na subsidiariedade da produção de bem-estar, a lógica do assistencialismo (políticas de assistência social, família e saúde) e o reforço do modelo da família patriarcal, sustentado num baixo grau de penetração do Estado na esfera da proteção social e uma atípica combinação de atores e instituições públicas e não públicas na provisão de bem-estar.

No que se refere às trajetórias do processo político, uma das características comuns a estes países, foi o apogeu da burguesia e a diminuição do poder político da igreja e consequentemente, a exclusão da participação das classes populares. A ausência de um movimento operário organizado promove a generalização do clientelismo e dificulta a instauração da ordem democrática liberal.

A fraqueza das instituições do Estado, segundo ainda o que o autor apelida “soft” state e a sua permeabilidade aos interesses particularistas teve como consequências, no âmbito das políticas sociais, o reforço do papel da sociedade civil não organizada (redes sociais primárias, sociedade providência) e intensificação do modelo da família patriarcal na provisão do bem-estar.

Ferrera (1996) e Bonoli (1997) procuraram, por outro lado, identificar as características distintivas destes países: proteção dualizada baseada em transferências monetárias, distribuição desequilibrada da proteção, baixo grau de penetração das instituições públicas de proteção social, sistema de saúde público e universal, particularismo institucional, baixa eficácia dos serviços e repartição desigual dos custos de acordo com os grupos profissionais.

Adão e Silva (2002) refere a existência de duas abordagens relativamente à natureza do modelo de bem-estar da Europa do Sul. Uma abordagem defende que os quatro países (Grécia, Itália, Espanha e Portugal) não formam um grupo distinto, mas antes são uma subcategoria do modelo corporativo, como Castles, Katrougalos e Esping-Andersen advogaram.

A outra abordagem defendida por Ferrera, Rhodes, Naldini, Andreotti e outros autores procura identificar os aspetos distintivos da promoção do bem-estar na Europa do Sul.

Para se perceber melhor a articulação entre proteção social, mercado e família existentes nos países da Europa do Sul, Silva (2002:38) efetua uma classificação destas dimensões de acordo com a transversalidade que mantêm nestes países, abordando as características que distinguem os países da Europa do Sul ao nível da substituição de rendimentos, do mercado de trabalho, segmentação horizontal e vertical da ocupação em função do género, debilidade do processo de industrialização subjacente a estes

países, a perda de emprego e as baixas taxas de participação no mercado de trabalho (principalmente femininas) que facilitam o desenvolvimento de economias paralelas/subterrâneas que desempenham, todavia, um papel crucial na diminuição do impacto da ausência de rendimentos, junto dos agregados familiares e economia formal.

Outra das especificidades dos países da Europa do Sul, de acordo ainda com o autor, está centrada na família, não só pela dimensão média do agregado familiar a decrescer, pelas tipologias dos próprios agregados familiares (menos isolados, mais nucleares com filhos e/ou alargadas) até à década de 90, sendo que após esta década se revelou no aumento de famílias monoparentais e menos numerosas.; pela saída tardia dos jovens de casa dos progenitores; pelas taxas elevadas de nupcialidade, mas também, pelo facto de esta funcionar enquanto sistema de redistribuição. Assinala-se também o papel que a mulher desempenha no âmbito do seio familiar.

Além da responsabilidade na gestão doméstica e familiar verifica-se a massificação da sua entrada no mercado de trabalho formal e, simultaneamente, a ausência de estruturas sociais de apoio à família (sobretudo em Portugal). Este conjunto de características resulta num acumular de esforço nas estratégias individuais e redes de solidariedade familiar para fazer face às dificuldades (Silva, 2002).

### **A evolução do Estado Social em Portugal**

Fruto desta evolução política, social e histórica, emergem os alicerces do Estado Social em Portugal, num contexto económico recessivo (anos 70) que marcou fortemente as tendências futuras dos sistemas de proteção, ao projetar-se na modernidade dos países industrializados, mas permanecendo preso à diversidade social e estrutura reprodutiva típica dos países periféricos da Europa do Sul.

Têm sido apontadas várias insuficiências ao Estado de Bem-Estar (desenvolvidas adiante) que, ao longo do tempo, se tentaram colmatar com a definição de programas específicos (onde se incluem os de Luta contra a Pobreza, de Integração, Pobreza e Exclusão social, entre outros) e iniciativas empreendidas com vista ao combate à exclusão e desigualdades.

Rodrigues (2003) refere que o campo das medidas e políticas foi reconfigurado e aponta tendências de evolução ao nível social: *“fazer evoluir as políticas estruturais e as políticas gerais para o campo da exclusão social; alargar os direitos da população mais diminuída e intensificar programas experimentais e ou emergenciais”*.

Foi a partir de 1974 que se verificou, em Portugal, a **institucionalização das políticas sociais** que permitiram o alargamento da proteção social a toda a população, com melhorias nas prestações sociais e através da criação do regime não-contributivo que contemplava a atribuição de pensões sociais a quem não auferia rendimentos nem tinha carreira contributiva. Efetivamente, assistiu-se então à transição de um modelo de visão *bismarckiana* (em que os subsistemas de previdência e assistência estavam separados) para um modelo *Beveridgiano* (com prestações universais integradas num sistema de segurança social, com serviço nacional de saúde e uma responsabilização do Estado no âmbito da educação em cooperação com a sociedade civil) (Carmo, 2011: 152)

A Constituição da República Portuguesa de 1976 veio alterar a forma de encarar as questões dos direitos dos cidadãos, prevendo um alargamento dos direitos culturais, políticos, civis e sociais em que se baseiam o Estado Social e uma sociedade democrática, numa lógica de universalização dos direitos a todos os cidadãos. Esta perspetiva assenta no princípio que a Segurança Social é uma competência do Estado quanto à organização, coordenação e subsidiação de acordo com os princípios da unificação, descentralização e participação por parte das associações sindicais na definição das políticas de ação social, assistindo-se a *“reformas de pendor igualitarista, criando-se medidas de orientação Beveridgiana, corretoras de desigualdades”* (Pereirinha, 2008a).

A proteção social passa a abranger os desempregados, as situações de doença e de vulnerabilidade, a velhice, a invalidez, a maternidade, a viuvez e a orfandade, deixando assim de abranger apenas alguns segmentos populacionais mais relacionados com o trabalho. Verifica-se também uma mudança de perspetiva no que respeita às Instituições Particulares de Solidariedade Social, passando estas a ser reconhecidas oficialmente e sujeitas a regulamentação no seu funcionamento e na sua articulação com o Estado.

Assim, e apesar de todos os condicionantes relativos ao modelo de Estado Social implementado no nosso país, e considerando que a sua construção e desenvolvimento ocorreram numa era de austeridade por oposição à era de prosperidade que se viveu na Europa, a sua implementação implicou a existência de uma visão consensual entre políticos e sociedade civil acerca do desejo de assegurar os direitos sociais relacionados com a proteção e segurança sociais, com a saúde, com a educação.

Aquando do processo de adesão à Comunidade Económica Europeia, assistimos a uma fase de racionalização da estrutura fiscal e financeira, tentando adaptar os princípios e pressupostos de atuação aos requisitos necessários para a concretização deste objetivo. A este propósito, Carla Pinto (Carmo, 2011: 206) refere que a intervenção de convergência flexível é essencial para garantir os pilares que unem a Europa e que os vetores social e económico precisam articular-se de modo sustentável e equilibrado para todas as partes, sendo este um exercício fundado nos direitos humanos e na solidariedade, mas de difícil execução.

Outro marco para o desenvolvimento da política social em Portugal foi a aprovação da **Lei de Bases da Segurança Social**, em 1984, na qual se enunciam os princípios de universalidade, unidade, igualdade, eficácia, descentralização, garantia judiciária, solidariedade e participação, com o objetivo de estruturar um sistema mais abrangente e de maior participação (Rodrigues, 2017). Posteriormente verifica-se a criação da taxa social única.

Também na década de 1980 assiste-se ao desenho de uma série de medidas de apoio ao emprego por diversas vias, que *“tiveram forte impacto no funcionamento do mercado laboral, refletindo-se tanto no enquadramento normativo das relações de trabalho, como nas melhorias dos direitos e dos benefícios sociais”* (Mozzicafreddo, 2009).

Na área da educação, a evolução traduziu-se na formalização da escolaridade obrigatória a partir dos 6 anos de idade, o regime de tendencial gratuitidade, a implementação de ação social escolar, a criação do ensino recorrente, o alargamento do ensino superior e a criação do ensino especial (Rodrigues, 2017).

Neste contexto de desenvolvimento da sociedade e das funções do Estado, e com o objetivo de redução dos indicadores de desigualdade, começa a intensificar-se a intervenção nas questões da pobreza, aliando-se a intervenção do Estado à intervenção privada, numa mudança de paradigma das políticas sociais nesta área, tomando como exemplo o Programa de Luta Contra a Pobreza *“que tem efeitos nas políticas sociais, no sentido da maior participação da sociedade civil, uma maior descentralização das atividades e uma melhor coordenação das políticas”* (Rodrigues, 2017), refletindo as políticas europeias. Foi dado enfoque à intervenção em problemáticas específicas, como a da toxicodependência ou das minorias étnicas, pela criação de organismos estatais que articularam com a sociedade civil.

Assiste-se, a partir de então, a uma reorientação das políticas sociais no sentido das políticas de inserção que se pautam por uma lógica de discriminação positiva, visando públicos-alvo e zonas específicas de intervenção, ensaiando *“caminhos de inovação mais adaptados às novas circunstâncias sociais e económicas”* (id.:68).

Segundo Francisco Branco e também Simon Wul (citado por aquele autor), são quatro as principais tendências observáveis: **políticas sociais ativas**, orientadas por um princípio de solidariedade ativa em substituição da lógica de solidariedade passiva, em que ao jeito de Laville (2016), falamos de solidariedade ativa e passiva com base na participação, confiança e nível de responsabilidade dos cidadãos e do Estado e no seu grau de intervenção desenvolvida mecanicamente pelo Estado Social; **flexibilidade dos dispositivos institucionais**, baseados na descentralização, segundo uma lógica horizontal e descompartmentada da ação administrativa, na constituição de redes de atores entre a esfera pública e a sociedade civil, na abertura à participação ativa do movimento associativo formal e informal e por via dessas características com mais capacidade de adaptação a uma configuração mutável, evolutiva e cada vez mais diferenciada da questão social; **institucionalização de novas formas de cooperação** baseadas no partenariado designadamente ao nível territorial, mas igualmente a outros níveis; **procura de uma nova coerência e articulação entre políticas sociais e políticas económicas** ensaiada através dos dispositivos de inserção. (Branco, 1999:69)

A ativação da cidadania, partindo das tendências referidas, mesmo nas sociedades democráticas contemporâneas, está condicionada ao paradoxo entre liberdade e igualdade. Efetivamente, se no plano formal as pessoas são livres nas suas escolhas e opções, no plano material esta liberdade fica condicionada às diferentes condições de existência de cada indivíduo.

As diferenças dos indivíduos na apropriação dos capitais económicos, sociais e simbólicos produzem sentimentos de identidade diferenciados aos quais correspondem representações sociais diferentes, desequilibrando, desta forma o princípio da igualdade, fazendo antever a necessidade de uma entidade reguladora e agregadora, na compatibilização dos direitos e equidade sociais, fundada numa cidadania para todos e assente no princípio da solidariedade ativa, que é o Estado (Fernandes, 2017:204).

Ao Estado é atribuído um papel fundamental na sustentação e efetivação dos princípios de cidadania, na justiça social e conseqüentemente na proteção social. As fontes de proveniência do rendimento derivam da forma como o indivíduo se posiciona na sociedade pelo que, poderão ser resultantes da sua integração no mercado de trabalho, resultantes do seu posicionamento na rede de suporte familiar, ou resultantes dos benefícios sociais em serviços e/ou financiamento do Estado (Mckay & Rowlingson, 2003).

Carmo fala-nos da **complexificação das funções do Estado** ao longo dos anos, apresentando-as em três funções essenciais: a vertente económica (que integra os subsistemas de produção, distribuição e consumo), a vertente cultural (que abrange a ciência e tecnologia, as artes, lazeres e gestão do património) e a vertente social (que apresenta como subsistemas as áreas da qualificação de recursos humanos, saúde, segurança social, trabalho e emprego, ambiente e segurança (Carmo, 2011).

O modelo mediterrânico tem-se distinguido pela visão de uma sociedade que incorpora valores do modelo corporativista e do modelo liberal. Neste último caso, a visão é menos individualista, na medida em que a proteção social é entendida como devendo ser mais partilhada por redes, mais ou menos alargadas, de suporte familiar.

As visões contraditórias que têm marcado este modelo derivam, em parte, do facto de terem persistido, até aos anos 70/80 do século XX, regimes políticos totalitários em Espanha, Portugal e Grécia, com regimes públicos de proteção social muito rudimentares e que privilegiavam os grupos mais leais aos regimes – nomeadamente as forças armadas e de segurança e o funcionalismo público. Esta não-universalidade da proteção social foi, até aos anos 50/60 do século XX, uma característica distintiva de alguns Estados corporativistas (Esping-Andersen, 1990).

A persistência de uma desconfiança na capacidade, ou na vontade, do governo para assegurar uma proteção social universal tem sido associada a uma também persistente resistência à transferência de recursos, quer por via de impostos, quer por via de contribuições sociais, para o domínio público. As consequências têm-se traduzido numa menor abrangência da proteção social garantida pelo governo, uma maior condicionalidade no acesso a prestações e subsídios. (Esping-Andersen, 1990).

Estas distinções, bem como a integração dos Estados-Membro da União num dos quatro modelos, ainda hoje são discutidas quanto à sua pertinência teórica e empírica. No entanto, este agrupamento ideal-típico continua a constituir um instrumento importante de análise, na medida em que, através da redução, sempre relativa e discutível, é certo, de inúmeras especificidades nacionais, permite comparar conjuntos de estados quanto aos seus desempenhos quer em termos de crescimento económico e de criação de emprego, quer de redução de desigualdades económicas e de situações de risco de pobreza (Hemerijck, 2012).

Para além das questões políticas e ideológicas terem surgido com enorme força neste período, a transição para a democracia levou a que se propiciasse na sociedade portuguesa a possibilidade de participação de diversos grupos sociais diferenciados na conceção das políticas sociais com o objetivo de atingir o bem-estar e reduzir as desigualdades. Estes factos permitiram que não fossem apenas estabelecidos *“compromissos simbólicos e políticos, como as despesas sociais aumentaram de forma significativa, direitos efetivos foram garantidos e benefícios sociais, bem como salários, cresceram de forma exponencial.”* (Silva, 2002:37).

Também as políticas sociais desempenharam um papel fundamental neste período em que se assistia a uma desarticulação do sistema económico, funcionando enquanto elemento agregador e de integração social, chegando a considerar que a resolução equilibrada do processo revolucionário se deveu em parte, à configuração do Estado de direito enquanto Estado Social (Mozzicafreddo, 1997:71)

## 1.2. Conceitos e fundamentos da Política Social

A **política social** *“atua sobre a realidade social através de um conjunto de instrumentos que permitem que sejam alcançados alguns objetivos fundamentais em que se consubstanciam (ou que permitem atingir) as finalidades”* de garantir e promover o bem-estar social, pela satisfação de necessidades, definição de direitos e deveres e inserção pela cidadania *(consagração de direitos sociais e das condições necessárias à sua realização em sociedade)* (Pereirinha, 2008a).

Assumimos nesta investigação e, acompanhando a perspetiva de Hermano Carmo, a política social como um tipo de intervenção que se traduz num *“sistema de políticas públicas que procura concretizar as funções económicas e sociais do Estado, com o objetivo de promover coesão social e condução coletiva para melhores patamares de qualidade de vida”* (Carmo, 2011).

Para Carmo, a Política Social tem **fundamento** na Ciência Política no que respeita à estrutura do Estado, nas suas competências no domínio social, económico e cultural, orientando os seus objetivos para três áreas: a coesão social, a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável.

A política social integra-se num contexto e conjuntura específica, agrega um sistema cliente (a população), um sistema interventor (o Estado e os vários atores que o compõem) que assume tradução prática ou interage por meio de políticas públicas no domínio do desenvolvimento do capital humano (educação e formação), de políticas transversais (ambiente e cultura) e no desenvolvimento de capital social (saúde, segurança social, trabalho e emprego e habitação) (Carmo, 2011:44).

A política social **vai buscar as suas raízes à *policy***, ligada à política e à ação pública e tem fundamento como domínio académico no bem-estar social (*social welfare*) com Beveridge. Em torno da temática do bem-estar e da forma como este se pode medir (OCDE, 2010) a política social alimenta o seu corpo científico nas ciências sociais. O bem-estar é medido de acordo com os níveis de qualidade de vida, cujos indicadores se consubstanciam em áreas como a saúde, o equilíbrio entre a vida pessoal e profissional, a educação e competências, as ligações sociais, a participação cívica e governação, a qualidade ambiental, a segurança pessoal e o bem-estar subjetivo<sup>3</sup>. Os níveis de qualidade de vida são ainda conjugados com as condições materiais da população ao nível do seu rendimento (PIB), do emprego e habitação. Nos últimos anos, além do PIB, tem-se desenvolvido outras formas de medição do bem-estar. Lançado em 2012, o Relatório da Felicidade Mundial, conduzido pela Rede de Soluções de Desenvolvimento Sustentável da ONU, tem como objetivo classificar a felicidade global de cada país. As estatísticas baseiam-se na classificação do ranking da Gallup World Poll.

Por outro lado, a **sustentabilidade do bem-estar** requer a preservação de diferentes tipos de capital: natural (ecossistemas), económico (equilíbrios macroeconómicos, orçamentais, de estabilidade e transparência do sistema financeiro), humano (sistemas sociais e culturais pela preservação da herança e diversidade cultural e linguística) e social (sistemas sociais e culturais na vertente das normas e valores, do Estado de direito, das instituições abertas e inclusivas, da confiança, da reciprocidade e da rede social). Esta última dimensão, particularmente relevante nesta investigação vai ao encontro do lugar da Política Social e da governação, será desenvolvida adiante.

Na **promoção do bem-estar**, cabe à política social garantir que as políticas formuladas são exequíveis e adequadas à realidade em presença respondem às necessidades das populações. De acordo com Titmuss (1974), o conceito de política social denota ação sobre meios e sobre fins e implica mudança: mudanças de situações, de sistemas, de práticas, de comportamentos.

---

<sup>3</sup> Sobre a noção de bem-estar social subjetivo, vide Brites, R., (2011), *Valores e Felicidade no Século XXI: Um Retrato Sociológico dos Portugueses em comparação europeia*, Lisboa, ISCTE, tese de doutoramento.

Assim, aquando da utilização do termo *política social*, este não deve ser associado automaticamente a uma aura de altruísmo, de preocupação com os outros ou de preocupação com a igualdade. Não se deve concluir que, por qualquer país ter uma política social ou desenvolver serviços sociais, opera na prática para fins maiores de redistribuição progressiva, igualdade e altruísmo social. O que é «*welfare*» (bem-estar) para alguns grupos, pode ser «*illfare*» (mal-estar) para outros.

Titmuss (1974) analisou **modelos de funções da política social**. Defende que existem dois canais “naturais” de bem-estar, o mercado e a família, e apenas nas situações em que estes canais não funcionam é que as políticas sociais devem ser implementadas, constituindo-se um modelo de *welfare* residual; outro que advoga que as necessidades sociais devem ser encontradas com base no mérito, no desempenho e na produtividade e nesta lógica, as instituições de *welfare* devem funcionar como complemento à economia; e um outro modelo que vê as instituições de *welfare* mais integradas na sociedade, promovendo serviços universais fora do mercado e baseadas no princípio da necessidade, modelo este, sustentado nas teorias sobre os múltiplos efeitos da mudança social e do sistema económico, e no princípio da igualdade social.

Os conceitos de política social e políticas públicas são diversos e abrangem vários âmbitos e dimensões de análise. Variam consoante as correntes ideológicas e filosóficas subjacentes e estão intimamente relacionados com a ideia de Estado-Providência ou com a conceção elaborada sobre o que são as funções e competências do Estado, quais os limites da sua intervenção e ao papel cada vez mais forte atribuído ao Terceiro Setor, *quer pelas dimensões que tem, pelas funções sociais que realiza e pelas formas de articulação que apresentam com as funções sociais do Estado* (Pereirinha, 2008b).

Numa vertente e dimensão mais prática, Mouro (2001) defende que a “*Política social abrange as finalidades e os objetivos da ação social, as leis, os programas e as ações mensuráveis do governo, tomadas por uma variedade de razões para responder a um certo número de necessidades, através de mecanismos de redistribuição progressiva. A política social é determinada pela filosofia e pela inter-relação de forças sociopolíticas e económicas de uma sociedade. É uma espécie de contrato social entre um governo e os seus cidadãos.*”

Numa perspetiva mais alargada e global, Pereirinha (2008a) apresenta um conceito de política social identificando que esta *“atua sobre a realidade social através de um conjunto de instrumentos que permitem que sejam alcançados alguns objetivos fundamentais em que se consubstanciam (ou que permitem atingir) as finalidades”* de garantir e promover o bem-estar social, pela satisfação de necessidades, definição de direitos e deveres e inserção pela cidadania (*consagração de direitos sociais e das condições necessárias à sua realização em sociedade*).

Estabelece os **objetivos da política social** ao nível da redistribuição de recursos, atuando sobre a sua distribuição original, corrigindo esta distribuição e as suas formas originais de afetação; a gestão dos riscos sociais, protegendo os cidadãos dos efeitos negativos que acontecimentos contingentes possam ter sobre a garantia de realização dos direitos sociais, impedindo essa realização; e a promoção da inclusão social, atuando sobre fatores de exclusão social (prevenindo situações e processos de exclusão) ou visando a integração social de população excluída ou em risco de exclusão” (Pereirinha, 2008a).

Seguindo a linha de pensamento de Pereirinha (2008a) encaramos a Política Social como um sistema de políticas públicas, com finalidades, objetivos, conceções variadas e formas de organização, tendo em conta que a política social prossegue a *“finalidade de garantia e promoção de bem-estar na sociedade”*.

### **1.3. A política social no quadro da intervenção social**

A presença continuada de situações de pobreza enfraquece a coesão das sociedades globais, na medida em que cristaliza sociedades defensivas (pelo efeito de ghetização), reduz os laços de solidariedade inter estratos e aumenta drasticamente os níveis de desconfiança e de insegurança enfraquecendo o capital social e reforça comportamentos de violência de vários tipos – política, social e económica.” (Carmo, 2011: 112)

Nesta lógica, Carmo defende um conjunto de **medidas** que passam pela articulação das políticas em diversas escalas, de acordo com valores e conciliando a setorialidade, com estratégias de promoção de capital social (que fomenta a confiança e a participação) e

a educação, pelo reforço de capital humano assente na educação pelo carácter, liderança e democracia, com base num imperativo tático de autonomização, que promova a capacitação, por via da advocacy e do empowerment (Carmo, 2011: 112-114). Permitem ainda situar a política social no quadro da intervenção social, enquanto subsistema da mesma.

Para Carmo, a **intervenção social** é um processo social em que uma pessoa, grupo, organização, comunidade ou rede social<sup>4</sup>- a que chamamos sistema interventor – se assume como recurso social de outra pessoa, grupo, organização, comunidade ou rede social – a que chamamos sistema cliente, com ele interagindo através de um sistema de comunicações diversificadas, com o objetivo de ajudar a suprir um conjunto de necessidades sociais, potenciando estímulos e combatendo obstáculos à mudança pretendida (2008:61)

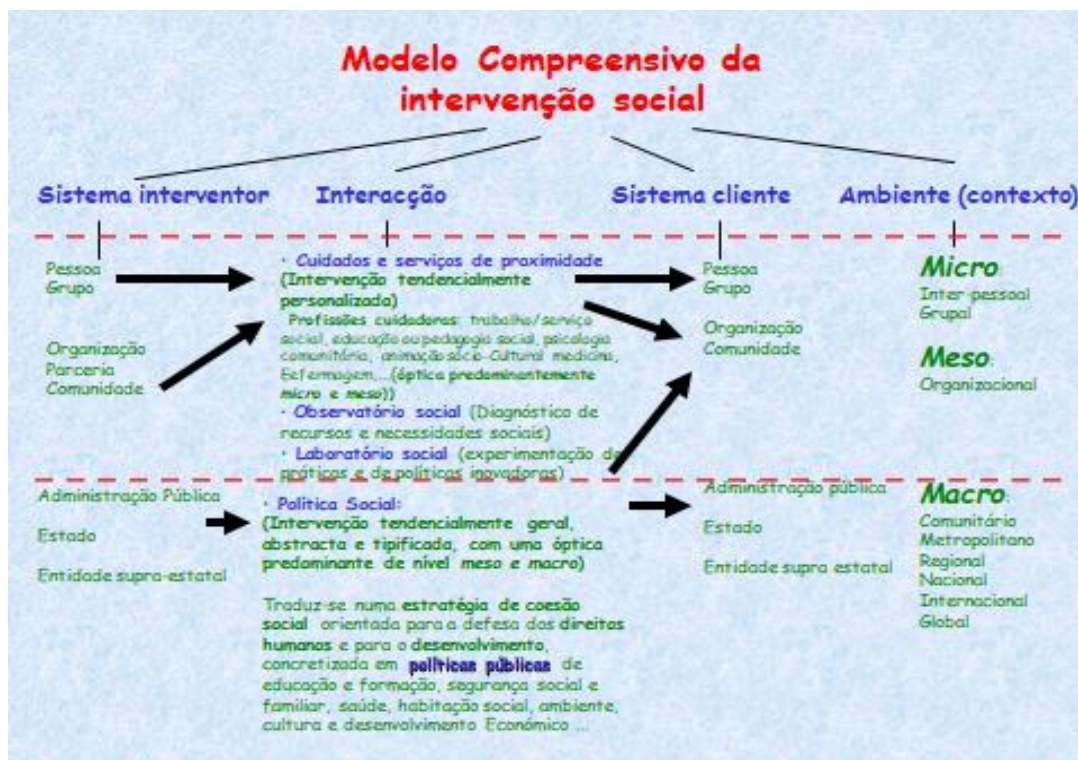


Figura 1.1. Modelo compreensivo da intervenção social, Carmo, H. (2008)

<sup>4</sup> Na ótica desta investigação, pode ir-se mais além e entender a rede social como o Programa Rede Social, já que na verdade este se decalca e operacionaliza de forma transversal tendo como pano de fundo o conceito que aqui usamos.

A **política social** assume, pois, a condição de um **subsistema da intervenção social**, enquadrado em vários níveis e escalas de atuação. Passa a ser um dos vetores estruturantes da intervenção, permitindo ser o elo decisor e orientador para as vertentes de observatório social (dedicada ao estudo e diagnóstico), laboratório social (experimentação de novas soluções, com espaço para a inovação) e cuidados de proximidade (na execução e prestação de serviços). Adiante nesta investigação, teremos oportunidade de situar o nosso objeto de estudo e as suas temáticas centrais neste modelo, permitindo enquadrar nas *várias vertentes indissociáveis da intervenção social*. (Carmo, 2011:43)

Podemos ainda situar a política social no âmbito da intervenção social se a olharmos de forma tripartida, numa **tipologia de Rothman** sobre estilo de intervenção, que Carmo refere ao nível das práticas de intervenção comunitária – os modelos de desenvolvimento local (perspetiva micro, orientada para o processo), de planeamento local (perspetiva meso e macro, orientada para resultados) e ação social (perspetivas micro, meso e macro, integrada e orientada para a alteração de sistemas de poder) (Carmo, 2001).

Se por um lado a política social se assume como um sistema de políticas públicas (numa visão mais ampla), também integra um subsistema da intervenção social que tem como fim ajudar a suprir um conjunto de necessidades sociais. Estas necessidades sociais, também entendidas por Lapierre como expressão de exigências (Carmo, 2011:99), podem também ser encaradas como problemas sociais para os quais é necessário ativar recursos para os superar com vista a produzir mudança esperada.

Os **problemas sociais**, *“sentidos pelos cidadãos no seu quotidiano, expressos de forma mais ou menos organizada pelos atores sociais e que indiciam situações que ameaçam a qualidade de vida”* (Carmo, 2011:99), podem ser traduzíveis em três diferentes tipos: de desorganização social, resultando de deficiências de um sistema; de anomia, por ausência ou desadequação de normas sociais face a novas ou inesperadas situações; e de comportamento desviado, resultantes de comportamentos que não estão de acordo com expectativas definidas.

Os problemas sociais que o Programa Rede Social visa combater apresentam-se como estratégicos, já que pela sua complexidade, integram problemas sociais dos três tipos identificados por Carmo, e como complexos (*wicked problems*) uma vez que, dado número de variáveis, de protagonistas e de relações em jogo, não existe consenso, nem quanto à sua resolução, nem mesmo quanto à sua equação (Marques, 2017).

No que à **complexidade dos problemas** respeita, Marques (2017:26) alude a Nancy Roberts para distinguir três níveis de complexidade: simples ou lineares (existindo consenso quanto à definição e à solução do problema); de tipo II, mais complexo do que os primeiros por existir uma definição comum e partilhada do problema mas não existindo consenso quanto à solução e os problemas complexos em que não existe consenso nem na definição, nem na solução a aplicar. Esta autora salienta ainda que os problemas complexos não são apenas sociais e que a complexidade é em si tão difícil de determinar, não sendo viável categorizar com segurança.

Rittel e Webber, também citados por Marques (2017:28) caracterizam problemas sociais complexos ou "*wicked problems*", defendendo que não há formulação definitiva de um problema complexo, não têm um final ou solução, sendo que as soluções para um problema desta natureza não se traduzem em verdadeiras ou falsas ou boas ou más. Advogam ainda que não existe um teste imediato ou definitivo de solução e que cada solução encontrada é um caso único. Sendo **problemas únicos, não têm soluções fechadas e podem ser sintomas de outros problemas**, sendo que a natureza da solução adotada pode ser explicada de múltiplas formas, pelo que a escolha da explicação determina a natureza da resolução do problema.

Preskill e Gopal (2017) referem a complexidade como uma metáfora para a mudança social, invocando a complexidade dos sistemas e apresentam nove **propostas para avaliar sistemas complexos**, que caracterizam como sempre em mutação, em que tudo está conectado. Nestes sistemas a informação é impulsionadora da aprendizagem e o contexto é tido como essencial para perceber o efeito na iniciativa. Referem ainda que cada situação é única e por isso também a avaliação está em processo de mutação constante, sendo o relacionamento entre entidades considerado relevante. Não se trata

de um processo linear, mas interativo, cujos padrões emergem de forma autónoma e semi-independentes.

O lugar da política social é, pois, muito vasto, considerando as “lentes” pelas quais a olhamos e percecionamos.

Neste âmbito importa ainda referir o **Relatório Cuidar do Futuro** (2018), onde se destacam grandes desafios ao nível populacional, social, ecológico e económico, mas também novas perspetivas globais: mobilizar as forças sociais para um novo contrato social, mobilizar os recursos, utilizando os mercados, com vista a ganhar uma visão que permita ir ao encontro da melhoria sustentada da qualidade de vida, no respeito pelos limites da sustentabilidade e para responder às necessidades de cuidado pelo outro.<sup>5</sup>

#### **1.4. Macrotendências e instrumentos orientadores da política social na atualidade**

Vivemos atualmente um período de grandes e **rápidas transformações** e isso tem-se refletido na história económica, financeira e social de Portugal, da Europa e do Mundo. O efeito multiplicador da crise conjuntural do capitalismo contemporâneo, alimentado pelo processo de globalização, tem exercido, sobretudo sobre as economias mais frágeis, uma forte pressão, fomentando a crise do Estado Social.

Também nas relações, os medos, as incertezas e os riscos têm sido estudados ao longo dos anos. De acordo com Bauman (1999), nos tempos atuais, as relações entre os indivíduos nas sociedades tendem a ser menos frequentes e menos duradouras. Uma das suas frases mais referenciadas refere que "*as relações escorrem pelo vão dos dedos*", tendo escrito sobre a *liquidez* das relações como consequência humana da globalização.

Ainda na senda do risco, Ulrich Beck, desenvolvendo as correntes teóricas associadas à sociedade do risco fala-nos da reflexividade, da incerteza e do binómio da continuidade versus descontinuidade (Mendes, 2015). Esta é uma das teorias sociológicas com mais impacto desde o séc. passado nas ciências sociais, cujo autor defende a modernização

---

<sup>5</sup> FUNDAÇÃO CUIDAR O FUTURO, 2018, *Cuidar o Futuro: edição comemorativa*, Lisboa, Fundação Cuidar o Futuro, Prefácio de Viriato Soromenho Marques

reflexiva, onde o risco assume um papel central na organização da sociedade nas suas várias dimensões. A globalização do risco e da incerteza tem um forte impacto na forma como vemos o mundo atualmente em desequilíbrio, sobretudo no domínio das vulnerabilidades sociais (Beck, 2008).

Deste modo e seguindo uma perspetiva mais “positiva” importa, pois, que não se perca do horizonte a capacidade de construir *círculos virtuosos de cidadania*, que nas palavras de Putnam resultam de “*equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, envolvimento cívico e bem-estar colectivo – características que definem a comunidade cívica*” (citado por Correia, 2007).

A propósito do **conceito de cidadania** e da necessidade construir *círculos virtuosos*, Carmo (2014a: 31) defende que esta “*já não é o que era*” por comparação à noção de cidadania da Grécia Antiga. Inspirado em Paulo Freire e na construção de uma *nova cidadania que permita que cada pessoa possa ser senhora do seu destino e possa, solidariamente, contribuir de modo positivo para o destino coletivo*, afirma que hoje o significado deste conceito se complexificou muito, afetado pelo processo de globalização, sendo apelidada por outros autores de cidadania *cosmopolita* ou mesmo *mundial*.

O autor recorre ao conceito de cidadania de Carlo Strenger (2012)<sup>6</sup> entendendo-a como um conjunto de direitos e deveres globalizado a partir das Declarações Universais de Direitos e Deveres Humanos (este último instrumento ainda sem validação global), verificada numa sociedade politicamente organizada (complexa, constituída por vários níveis, múltiplos atores e interações), considerando que estas dinâmicas exigem do cidadão um conjunto muito vasto de competências pessoais e sociais.

Deste modo, para corresponder aos desafios atuais, “*será indispensável pensar uma estratégia global de educação para a cidadania*” que permita dotar os cidadãos de competências para o exercício dessa cidadania, apontando para as aprendizagens no âmbito da autonomia, solidariedade, responsabilidade social, diversidade e democracia.

---

<sup>6</sup> Strenger, C. (2012) *O medo da insignificância como dar sentido às nossas vidas no século XXI*, Alfragide, Lua de Papel.

Fukuyama (2000) fala-nos da “**grande rutura**” dos grandes alicerces da sociedade contemporânea, decorrente da sobrevalorização da liberdade em detrimento da igualdade e fraternidade. Os efeitos desta grande rutura verificam-se em **três domínios**: maior insegurança (por redução do controlo informal, aumento da criminalidade e dos comportamentos desviados); redução de laços familiares (verificado por quebra de taxas de fertilidade, aumento de divórcios, de filhos fora do casamento, redução de casamentos e aumento de taxas de coabitação informal) e menor confiança (nas instituições, nas redes de suporte e em si mesmos).

Estas “grandes ruturas” com o que até então se conhece e a grande rapidez com que acontecem, trouxeram também o grande desafio ao nível da cidadania, procurando transformar a “sociedade de informação” em “sociedade do conhecimento”. Para caracterizar a sociedade de informação, Toffler fala-nos das grandes vagas civilizacionais com alterações ao nível das fontes energéticas, da tecnologia assente na produção científica, na economia (com diversificação dos agentes, complexificação das redes), mudanças ao nível da família, dos *media* e do poder político (com efeitos na coesão e orientação coletiva, bem como nos sistemas administrativos dos Estados) (Carmo, 2011).

Estes factos estão também ligados à forma como encaramos o desenvolvimento e o desenvolvimento da política social (em particular) assim como o modo como a mesma atua perante a diversidade e gravidade dos riscos na prossecução das suas finalidades: promover o bem-estar, justiça e equidade social.

*“Em suma, para que a sociedade de informação se possa transformar em sociedade do conhecimento, será necessário associar ao capital material existente, capital humano (e.g. educação) e capital social (e.g. confiança)”* (Carmo, 2018a)

Importa ainda colocar em evidência alguns **instrumentos internacionais e nacionais** orientadores da ação e que permitem percecionar as tendências atuais da política social na atualidade.

As motivações para o crescimento e o desenvolvimento tomaram diferentes direções ao longo das décadas. Principalmente no período pós-guerra, ou a partir de 1945,

quando a **Organização das Nações Unidas** (ONU) passou a ser protagonista global, envolvendo-se ativamente para conduzir o desenvolvimento de uma forma inclusiva, coordenando ações em benefício (sobretudo) dos países que mais necessitam de ajuda. Uma das prioridades da Carta das Nações Unidas era *“Alcançar a cooperação internacional na solução de problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, e promover e estimular o respeito aos direitos humanos e aos direitos fundamentais, liberdade para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”* ONU (1945).

Foram estabelecidos instrumentos financeiros (fundos de coesão e estruturais), destacou-se o diálogo social e focou-se a investigação e análise de políticas para modernizar os sistemas de proteção social.

Atualmente, o instrumento adotado é a **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável** que foi lançada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em setembro de 2015 (resolução A/RES/70/1), e define um conjunto de 17 objetivos – os **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** (ODS) - e de 169 metas a ser alcançadas, por todos os países, até 2030.<sup>7</sup>

Os 17 ODS abordam três grandes dimensões do desenvolvimento sustentável - social, económica e ambiental – e constituem um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade de forma a promover a paz, a sustentabilidade ambiental, a justiça e a igualdade.

---

<sup>7</sup> In CABAÇO, L. (Coord.) (2017) Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, por ocasião da Apresentação Nacional Voluntária no Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas. Ministério dos Negócios Estrangeiro; Portugal.



Figura 1.2 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030 (ONU, 2015)

Ainda que cada objetivo defina metas que concorrem para a ação global e se articulem entre si, importa no âmbito desta investigação destacar o **objetivo 17 – Parcerias** para a implementação dos objetivos e que reflete a necessidade da intervenção com base num modelo de governação assente nas parcerias. Trata-se de um objetivo de âmbito mais global e que ao invés de se focar numa temática (por exemplo a água, a fome ou a saúde), coloca a tónica no modo como os demais objetivos devem ser concretizados para alcançar as metas propostas de forma mais ampla.

O objetivo 17 visa *reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável*, focando a necessidade de *fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive através do apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade nacional de cobrança de impostos e outras fontes de receita*. Aponta-se para as questões económicas e financeiras (quer do lado da dívida, quer do lado do investimento), mas também para a sustentabilidade e para as áreas da tecnologia, capacitação e comércio. Este objetivo sistematiza ainda *questões sistémicas* no âmbito da coerência política e institucional, das parcerias multissetoriais, da monitorização de indicadores e na *prestação de contas (ou como veremos adiante accountability)*, tão relevante para legitimar o processo, orientar e/ou reprogramar a ação.

Da sociedade civil surge ainda uma proposta para o ODS 18, não oficial, mas transversal aos 17 ODS, intitulado **“Empatia Ativa pela Vida”** centrado no reforço da dimensão ética e espiritual do ser humano, com sentimento de unidade, com o objetivo de conduzir à

modificação de condutas e práticas a favor de um mundo mais pacífico, solidário, próspero e ambientalmente sustentável. Está também relacionado com a valorização e cuidado com o Planeta e foi impulsionado por um grupo de empreendedores. Foi criada uma plataforma digital onde é possível conhecer melhor esta iniciativa e apoiá-la, assumindo uma carta compromisso que integra ações de promoção e valorização deste ODS.<sup>8</sup>

A Agenda 2030 procura erradicar todas as formas de pobreza, combater desigualdades e as alterações climáticas, sob o lema **“Não deixar ninguém para trás”** e assente na **política dos cinco P**, de acordo com a figura abaixo e explicitação de cada um dos indicadores.



Figura 1.3 Cinco P's – Agenda 2030, ODS (ONU, 2015)

- Pessoas – traduzem a determinação em erradicar a pobreza e a fome, em todas as suas formas e dimensões, e garantir que todos possam realizar o seu potencial no respeito da dignidade e igualdade, num ambiente saudável;
- Prosperidade – pela garantia de que todos possam desfrutar de uma vida próspera e de plena realização pessoal, assegurando que o desenvolvimento económico, social e tecnológico ocorra em harmonia com a natureza;

<sup>8</sup> Pode consultar-se em <https://pt.ods18.com/>

- Planeta – reforçando a convicção da necessidade de se proteger o planeta da sua degradação, incluindo através de padrões sustentáveis de consumo e produção, da gestão sustentável dos recursos naturais e de medidas urgentes para se combater as alterações climáticas, atendendo às necessidades das gerações presentes e futuras;
- Paz – salientando a determinação de se promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas, livres do medo e da violência, e recordando que não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz, nem paz sem desenvolvimento sustentável;
- Parcerias – mobilizando-se os meios necessários para a implementação da Agenda 2030 por meio de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, fortalecendo-se o espírito de solidariedade global, com ênfase nos mais pobres e mais vulneráveis, e com a participação de todos os países, todas as partes interessadas e todas as pessoas, não deixando ninguém para trás. Considerando o objeto de estudo desta investigação, destaca-se a política das Parcerias como central não só para a implementação da Agenda 2030 (e concretamente do Programa Rede Social), mas também como modelo de governação transversal e multinível.

A União Europeia (UE), em coordenação com os seus Estados Membros, procura apoiar a implementação da Agenda 2030 e lutar para o futuro sustentável de todos. A lista de indicadores ODS da UE está alinhada, de forma adequada, com a lista de indicadores globais da ONU, mas não é exatamente idêntica. Isto permite uma concentração na monitorização das políticas da UE e nos fenómenos especialmente relevantes no contexto europeu.

Face ao exposto, Portugal materializa nos ODS 4, 5, 9, 10, 13 e 14 as suas prioridades estratégicas na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: Educação de qualidade; Igualdade de Género; Indústria, Inovação e Infraestruturas; Reduzir as Desigualdades; Ação Climática; e Proteger a Vida Marinha. (PP ONGD, 2020)

Ao nível dos **instrumentos europeus**, importa recuar à Estratégia de Lisboa (2000) que veio reconhecer e estabelecer ao nível europeu objetivos para garantir formas sustentáveis de crescimento económico, aumento de competitividade e criação de melhor emprego. Nesta senda, a resolução do parlamento europeu sobre o modelo

social europeu (2005) recomendou a utilização do Método Aberto de Coordenação como instrumento eficaz para a definição de políticas públicas nos vários domínios, possibilitando um reforço dos processos sociais e da cooperação entre organizações, instituições, serviços, Estado (Carmo, 2011).

Em 2010, perante grandes desafios e profundas mudanças e sem se ter alcançado os objetivos propostos de reforço da coesão social, a União Europeia lança a **Estratégia 2020**, assente nos crescimentos inteligente, sustentável e inclusivo, possíveis para a Europa em 2025, colocando à discussão as perspetivas para o futuro, o que reflete não só o momento de incertezas que vivemos como os enormes desafios com que se confronta atualmente a política social.

No seguimento dos esforços de redução da pobreza e exclusão social já ocorridos na Estratégia 2020, surge o **Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS)**, proclamado conjuntamente pelo Parlamento Europeu, Conselho e a Comissão Europeia na Cimeira Social ocorrida em Gotemburgo, em novembro de 2017. O PEDS surge como uma nova orientação para a *“construção de uma Europa mais justa, reforçando os seus direitos sociais e produzindo um impacto positivo na vida dos seus cidadãos”* (Resolução Parlamento Europeu, 2017)<sup>9</sup>. Representa um marco na construção e na consolidação de uma Europa Social e resposta às realidades em mudança manifestadas nos Estados Membros da UE (Europeia, 2017).

O PEDS constitui um conjunto de 20 princípios agrupados por 3 blocos temáticos: igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho; condições de trabalho justas e proteção e inclusão social. Os princípios apresentados não são novos, constituem direitos já presentes na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e são apresentados na tabela infra.

---

<sup>9</sup> Consulta de informação em [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt)

<b>Capítulo I: Igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educação, formação e aprendizagem ao longo da vida</li> <li>2. Igualdade entre homens e mulheres</li> <li>3. Igualdade de oportunidades</li> <li>4. Apoio ativo ao emprego</li> </ol>
<b>Capítulo II: Condições de trabalho justas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Emprego seguro e adaptável</li> <li>6. Salários</li> <li>7. Informações sobre as condições de emprego e proteção em caso de despedimento</li> <li>8. Diálogo social e participação dos trabalhadores</li> <li>9. Equilíbrio entre a vida profissional e a vida privada</li> <li>10. Ambiente de trabalho são, seguro e bem-adaptado e proteção de dados</li> </ol>
<b>Capítulo III: Proteção e inclusão sociais</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. Acolhimento e apoio a crianças</li> <li>12. Proteção social</li> <li>13. Prestações por desemprego</li> <li>14. Rendimento mínimo</li> <li>15. Prestações e pensões de velhice</li> <li>16. Cuidados de saúde</li> <li>17. Inclusão das pessoas com deficiência</li> <li>18. Cuidados de longa duração</li> <li>19. Habitação e assistência para Pessoas em Situação de Sem-Abrigo</li> <li>20. Acesso aos serviços essenciais</li> </ol>

Tabela 1.1 Pilar Europeu dos Direitos Sociais; Fonte: Realizado pela Autora com base na consulta ao site da Comissão Europeia (2018)

Os 20 princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais apresentam-se como a bússola para a recuperação, sustentável e inclusiva, e para a convergência económica e social ascendente (Europeia, 2017).

Em maio de 2021, na Cimeira Social do Porto, foi assumido um compromisso que reforça o papel dos Estados Membros em várias áreas, das quais se destacam as medidas de emergência no âmbito da Pandemia por COVID'19 identificado como problema complexo à escala global que vivemos atualmente.

As medidas relacionadas com o **trabalho e inclusão profissional** focam-se na mobilização de todos os recursos necessários – investimentos e reformas – para ultrapassar a crise económica e social, apoiar a competitividade justa e sustentável no Mercado; em medidas que melhorem o funcionamento dos mercados de trabalho, que contribuam para o crescimento económico sustentável e para a competitividade ao nível internacional, que promovam condições de trabalho dignas, bem como a integração das mulheres, dos jovens e de pessoas vulneráveis no mercado de trabalho.

No que respeita à **inclusão social** aponta-se a necessidade de reforçar os sistemas nacionais de proteção social, preservando ao mesmo tempo a sua sustentabilidade, de modo a garantir a todos uma vida digna; reforçar a coesão territorial e social, envolvendo as várias instâncias de governação – europeias, nacionais, regionais e locais –, com enfoque nos setores, grupos e territórios com fragilidades estruturais profundas e sujeitos a transformações rápidas e relevantes, apoiando simultaneamente a consolidação dos serviços e das infraestruturas essenciais. Advoga-se também a promoção do diálogo social autónomo como componente estrutural do Modelo Social Europeu e o reforço aos níveis europeu, nacional, regional, setorial e empresarial, tendo em vista garantir um enquadramento que possibilite a negociação coletiva por parte dos Estados-Membros, com os seus vários modelos vigentes.

É referida ainda a necessidade de **desenvolver políticas públicas** que, nos vários níveis adequados, reforcem a coesão social, lutem contra todas as formas de discriminação, incluindo no mundo do trabalho, e promovam oportunidades iguais para todos, dirigidas nomeadamente às crianças que vivem em risco de pobreza, às pessoas idosas, às pessoas com deficiência, às pessoas migrantes, aos grupos desfavorecidos, às minorias e às pessoas em situação de sem-abrigo bem como promover uma abordagem integrada para retirar as crianças da pobreza e promover o diálogo civil e apoiar as atividades da sociedade civil para a implementação dos princípios do PEDS.

Na senda dos compromissos assumidos no âmbito do PEDS, ao nível nacional foram criados vários instrumentos estratégicos para concretizar políticas europeias e internacionais.

Numa consulta breve para revisão de instrumentos desta natureza, pudemos encontrar uma miríade de documentos estratégicos e planos concebidos para sectorialmente fazerem face às necessidades identificadas e aos problemas apresentados. Desde a saúde, à habitação, ao emprego, ao território, à educação e à ação social, foi possível contar em vigor mais de cem instrumentos desta natureza. Apesar do esforço, referido em alguns dos documentos, na tentativa de interagir entre áreas e quebrar o funcionamento em silos, esta lógica ainda impera.

Considerando o contexto atual e objeto de estudo desta investigação, destacam-se alguns dos instrumentos criados recentemente, que refletem a preocupação de trabalhar problemas complexos com o contributo das mais variadas áreas.

O **Portugal 2030** consubstancia o Acordo de Parceria estabelecido entre Portugal e a Comissão Europeia, fixando os grandes objetivos estratégicos para aplicação, entre 2021 e 2027, que derivam do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo Social Europeu + (FSE+), do Fundo de Coesão, do Fundo de Transição Justa (FTJ) e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA).

Trata-se de um instrumento de programação macro, cuja programação é feita em torno de cinco objetivos estratégicos da União Europeia: uma Europa mais inteligente, mais verde, mais conectada, mais social e mais próxima dos cidadãos.

A Estratégia Portugal 2030 foi aprovada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020](#), de 13 de novembro, estruturada em torno de quatro agendas temáticas centrais para o desenvolvimento da economia, da sociedade e do território. É implementada através de 12 programas: quatro de âmbito temático – Demografia, qualificações e inclusão; Inovação e transição digital; Ação climática e sustentabilidade e Mar; cinco programas de âmbito regional correspondentes às NUTS II do Continente, dois das Regiões Autónomas e um de Assistência Técnica. A estes acrescem os Programas de Cooperação Territorial Europeia.

Assenta numa lógica articulada e coerente, no respeito pelos princípios da simplificação, da transparência, da parceria, da eficácia, da eficiência e da orientação para resultados.

Numa lógica semelhante, a **Estratégia para a Coesão Territorial**, lançada em fevereiro de 2020 pelo XXII Governo, cujo objetivo é *garantir melhor qualidade de vida aos cidadãos e às famílias, e um ambiente adequado ao investimento empresarial, suportado numa rede territorial de serviços de interesse geral mais equilibrada e ajustada ao tecido social e económico e aos desafios demográficos, garantindo a proximidade da decisão e operacionalização de políticas públicas contextualizadas e com expressão territorial* (in Estratégia para a Coesão Territorial, 2020).

O modelo de governação e organização das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), assente na eleição do presidente por um colégio eleitoral composto pelos membros dos órgãos executivos e deliberativos municipais do respetivo território e na integração de alguns serviços desconcentrados da administração pública, estando compaginado com as abordagens multinível e multissetorial territorializadas que se preconizam, **reforça a necessidade de uma estratégia que promova a coesão intra e inter-regional**. Esta estratégia assume, desde logo, a opção pela descentralização de competências, que mais adiante se abordará.

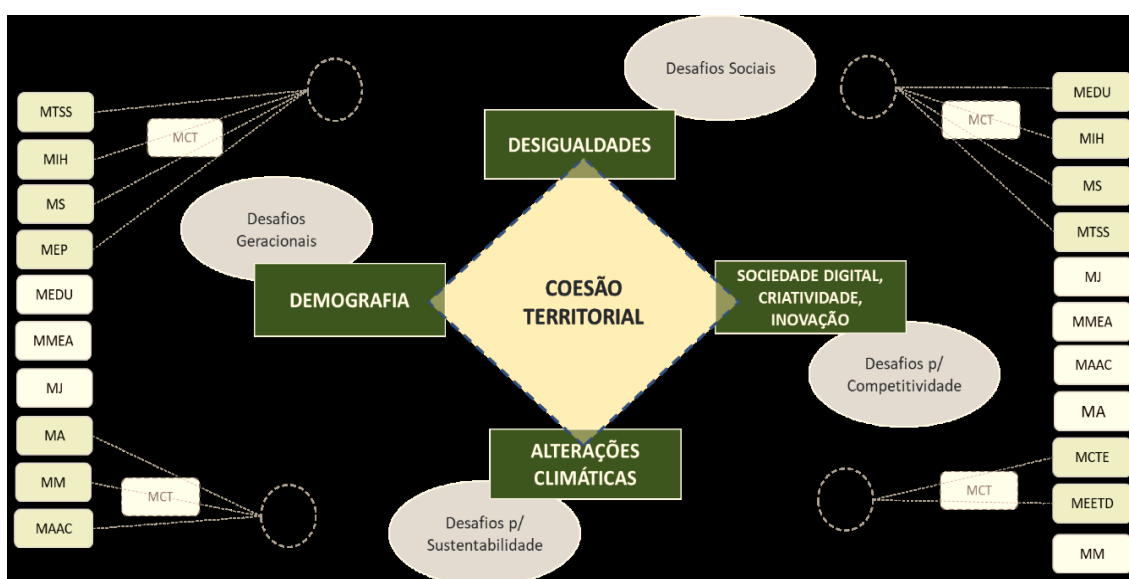


Figura 1.4 Desafios para a coesão territorial; (Fonte: Estratégia para a Coesão Territorial, 2020)

Verifica-se ainda, além dos desafios identificados, os problemas estruturais diagnosticados e a interação do modelo de governação aplicado, configurando a tentativa de atuação multinível, mas ainda multissetorial (Ministérios, Secretarias de Estado).

Também inscrito no PEDS, foi assumido o compromisso de criar e implementar uma **Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP)**, que veio a concretizar-se em dezembro de 2021, com a RCM 184/2021, de 29 de dezembro e que vigora no período temporal 2021-2030. Inicialmente foi criada uma Comissão de Coordenação responsável pela preparação de uma proposta da referida Estratégia (Despacho n.º 10277/2020, de 26 de outubro). Esta proposta integrou medidas concretas, cruzando diferentes instrumentos e dimensões de política pública, contemplando transversalmente todos os

públicos, da infância à velhice, incluindo os mais vulneráveis, e criando um quadro de monitorização único da evolução dos indicadores. Pretendeu-se que este instrumento configurasse um marco e se assumisse como barómetro do estado da arte no Modelo de Estado Social em Portugal. O documento estratégico foi alvo de consulta pública promovida entre os dias 1 e 25 de outubro de 2021, tendo sido consideradas propostas de todos os quadrantes políticos, envolvendo também a sociedade civil, num processo que se pretendeu participado e inclusivo.

Enquadrada no desafio estratégico de redução das desigualdades, a abordagem da ENCP assenta numa **visão da pobreza como um fenómeno complexo e multidimensional** (o qual constitui violação dos direitos humanos e de cidadania) e que exige uma atuação integrada das diferentes áreas setoriais no domínio da intervenção pública, em estreita articulação com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Entende-se a pobreza como a escassez ou ausência de recursos dos indivíduos ou agregados para satisfazer as suas necessidades de bem-estar, muito para além dos conceitos consignados à provação material.

A ENCP assenta em seis eixos estratégicos (RCM 184/2021):

1. Reduzir a pobreza nas crianças e jovens e nas suas famílias;
2. Promover a integração plena dos jovens adultos na sociedade e a redução sistémica do seu risco de pobreza;
3. Potenciar o emprego e a qualificação como fatores de eliminação da pobreza;
4. Reforçar as políticas públicas de inclusão social, promover e melhorar a integração societal e a proteção social de pessoas e grupos mais desfavorecidos;
5. Assegurar a coesão territorial e o desenvolvimento local;
6. Fazer do combate à pobreza um desígnio nacional.

A ENCP contempla, entre os seus objetivos, metas específicas como a redução da taxa de pobreza monetária para 10% da população, retirando 660 mil pessoas da situação de

pobreza e a redução para metade da taxa de pobreza nas crianças, retirando 170 mil crianças dessa condição, bem como reduzir para metade a taxa de pobreza entre trabalhadores, retirando também 230 mil trabalhadores desta condição, bem como reduzir a disparidade da taxa de pobreza dos diferentes territórios até ao máximo de 3 pontos percentuais em relação à taxa média nacional.

Estas estratégias defendem o respeito pelo princípio da subsidiariedade, promovendo a sua implementação numa lógica bottom-up, ainda que complementado por orientações macro (top-down), preconizando eficiência e eficácia na gestão dos recursos.

Estas questões e a conceção dos instrumentos acima descritos (e outros que não caberia neste âmbito discutir) vêm ao encontro do preconizado no **Programa Rede Social**, medida de política pública central nesta investigação e que *“incentiva organismos do setor público, privado e solidário e a sociedade civil a conjugarem esforços para prevenir, atenuar e erradicar situações de pobreza e exclusão e a promover o desenvolvimento social local através de um trabalho em parceria”*<sup>10</sup>. A política social, enquanto subsistema da intervenção social, está situada na componente de interação social, traduzindo-se em estratégias de coesão social com vista à defesa de direitos humanos (numa visão mais macro), mas também (numa visão mais micro) na prevenção de situações de exclusão e promoção do desenvolvimento social, missão do Programa em análise esta investigação.

É com base na defesa destes princípios que se tem assistido desde há alguns anos a esta parte em Portugal a um movimento de transferência de competências da administração direta e central do Estado para as autarquias locais, advogando que estas assumem com maior eficiência e eficácia as respostas necessárias à gestão da vida em comunidade.

O Decreto-Lei 55/2020, de 12 de agosto veio concretizar esta **transferência de competências para os órgãos municipais** e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social, considerando que as autarquias locais são *a estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade*.

---

<sup>10</sup> Resolução 197/97, de 18 de novembro, que cria o Programa Rede Social.

Este Decreto-Lei decorre da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais em matéria de ação social, estabelece que cabe aos órgãos dos municípios a competência para a elaboração e divulgação das cartas sociais municipais, para a emissão de parecer sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos, para a coordenação da execução dos programas dos contratos locais de desenvolvimento social, para o desenvolvimento de programas de promoção de conforto habitacional para pessoas idosas, para assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social, para a elaboração dos relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e a atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual em situações de carência económica e de risco social, para a celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção, bem como para a implementação da componente de apoio à família para crianças que frequentam o ensino pré-escolar da rede pública.

A referida Lei consagra também a transferência de várias competências para as entidades intermunicipais, pretendendo constituir-se como instrumento de reforço da cooperação intermunicipal, pela participação na organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supraconcelhio, pelo exercício das competências das plataformas supraconcelhias e pela elaboração de cartas sociais supramunicipais para a identificação de prioridade e respostas sociais a nível intermunicipal.

De acordo com aquele diploma, a perspetiva é ir além da descentralização de competências da administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, abrindo a possibilidade de se proceder à redistribuição dessas competências entre a administração autárquica, de modo a consubstanciar a territorialização das políticas públicas na lógica do fortalecimento do papel das autarquias locais. Advoga-se que esta opção possibilita uma maior adequação dos serviços prestados à população, o que se *traduz num melhor atendimento e numa resposta mais eficaz aos cidadãos, em especial aos mais vulneráveis socialmente.*

Considerando a aplicação deste decreto-lei, estão atualmente a ser analisadas as necessidades e identificadas as previsões de recursos adequados, o que se afigura uma tarefa complexa considerando as diferentes velocidades e assimetrias do país. Ao tema da transferência de competências voltaremos, em particular, no capítulo 2 desta investigação (ponto 3).

Considerando o abordado até aqui, importa voltar à **educação para a cidadania**, como nos refere Carmo (2014) para focar e enquadrar as medidas, as políticas e os instrumentos estratégicos em **diferentes escalas**, como dimensão facilitadora da compreensão de mecanismos complexos (em resposta a problemas complexos):

- Escala micro (ao nível interpessoal e grupal), desenvolvendo uma estratégia para a cidadania, com a criação de cidadãos autónomos, solidários e com responsabilidade social para atuar na diversidade e em democracia, colocando o seu conhecimento ao serviço do bem comum;

- Ao nível meso, integrando novos conhecimentos ao serviço de modelos organizacionais, sobretudo das redes, criando parcerias autossustentáveis.

- À escala macro (de âmbito comunitário, internacional ou global), integrando conhecimentos e práticas adquiridas em níveis e escalas mais pequenos, para aumentar capital social nas comunidades, promover uma cultura de solidariedade ao serviço do desenvolvimento sustentável e da paz, na verdadeira aceção do **círculo virtuoso da cidadania** (Carmo, 2014a:194).

Para Carmo, a atuação no âmbito à escala implicará ações sobre o meio (que refletem o nível macro e meso) e sobre as pessoas (ao nível micro – educação da personalidade, pela liderança e para a democracia).

Esta estratégia está, no âmbito desta investigação, intimamente relacionada com os capítulos seguintes que abordarão não só as questões ligadas à governação, bem como às redes sociais e a criação de capital social.

## Síntese

Neste capítulo procurámos delimitar o nosso objeto de estudo, olhando para a política social na atual conjuntura.

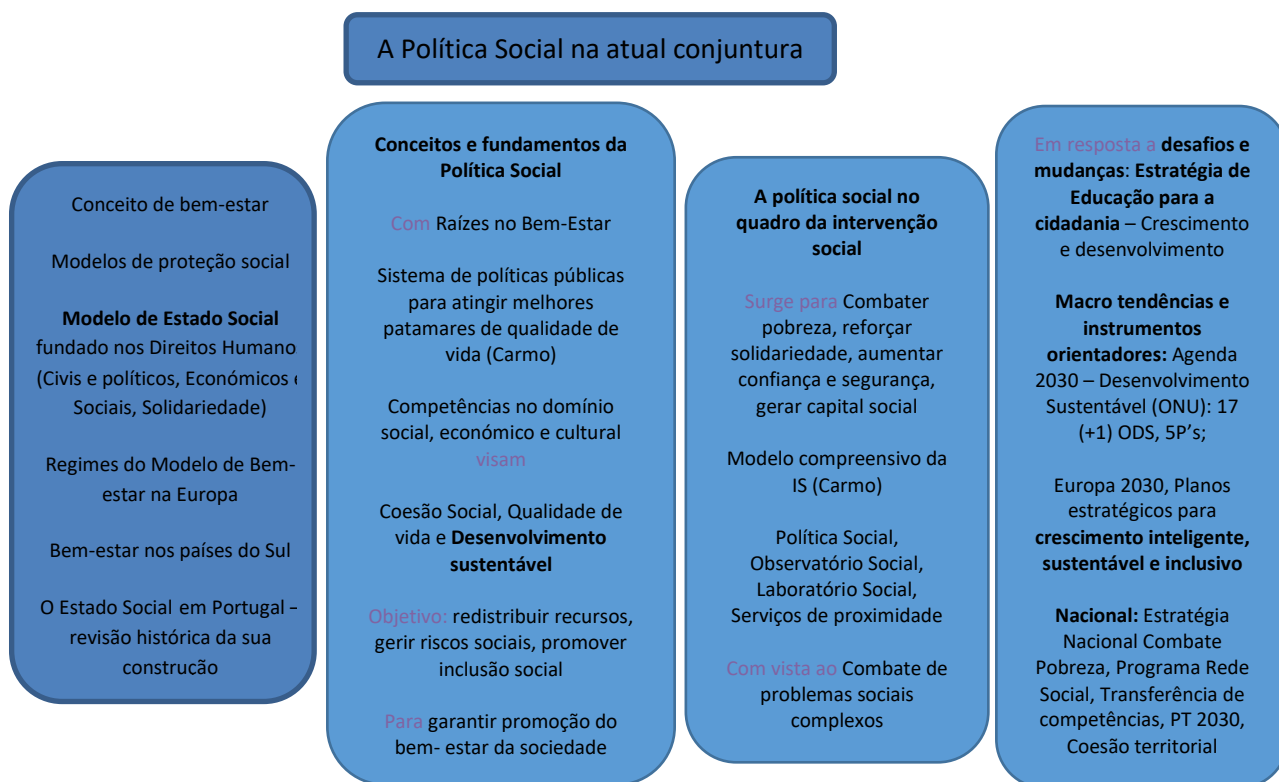


Figura 1.5 Esquema resumo dos principais assuntos abordados no capítulo 1 (elaborado pela autora)

Abordámos o Modelo de Estado Social e o conceito de bem-estar, focando na relevância dos mesmos para os fundamentos da Política Social. Vimos a importância dos Regimes do Sul da Europa para o desenvolvimento da política social em Portugal, a partir de 1974, discutindo semelhanças e diferenças entre estes.

Focámos os fundamentos da Política Social, bem como as suas competências, objetivos e finalidades.

Partindo do combate à pobreza, retratámos a política social no quadro da intervenção social, focando o Modelo Compreensivo de Carmo e a sua relação com os problemas

sociais complexos e a necessidade de responder ao imperativo da sustentabilidade e do cuidado.

Caracterizando o contexto atual, o Mundo em que vivemos, foram abordadas as macrotendências e instrumentos de política social na atualidade, à escala mundial, internacional e nacional.

## **Capítulo 2. Governança, governação e governação integrada**

Neste capítulo enquadraremos os conceitos de governança, governação e governação integrada nas teorias das ciências sociais, olhando para os modelos e perspectivas teóricas, procurando sistematizar os principais aspetos que consolidam a nossa abordagem ao tema em estudo. Iremos percorrer os fatores críticos de sucesso no âmbito do modelo de governação integrada, centrando a atenção na confiança como forma de capital social. Relacionando as perspectivas teóricas com o objeto de estudo, focaremos a territorialidade das políticas públicas à luz da governação local e da transferência de competências.

### **2.1. Governança e governação: conceitos, modelos e conexões**

A **governança**, no campo das políticas sociais, pode considerar-se como uma forma de interação entre organizações, inserindo-se de certo modo, na tendência de (re)mercadorização ou (re)familiarização do bem-estar (enquanto antíteses dos conceitos de desmercadorização e desfamiliarização criados por Esping Andersen. Significam que quando um serviço ligado ao bem-estar é considerado um direito, passa o seu funcionamento a ser da responsabilidade do Estado, retirando-o da dependência do mercado ou da família). Spiker (2017) no que designa por “Welfare Pluralism” – Estado Social Pluralista, traz a visão de que o Estado não é o único ator social a prover serviços de bem-estar aos cidadãos e isso está intimamente ligado ao conceito de governança, pela diversidade de atores envolvidos na implementação de direitos sociais.

O conceito de governança tem sido amplamente divulgado, com especial relevo na área das ciências sociais (Stoker, 2018; Kitthananan, 2006). No entanto, Cepiku (2008:1) considera que o sucesso da utilização e disseminação do conceito é o resultado de uma certa indefinição conceptual e alguma flexibilidade interpretativa.

Existem várias definições de governança e este é um conceito próximo do de **governação** (ato ou efeito de governar, de acordo com o Dicionário de Língua

Portuguesa), sendo também encarado como forma de gerir, as várias áreas de política pública e as suas intervenções. De acordo com Marques (2012), a globalização provocou alterações na administração central e local, podendo falar-se **em três principais tendências que marcam a governação** na atualidade:

1. Tendência para a perda de eficácia e eficiência dos modelos de governação dominantes no sector público e privado;
2. Novas formas de governação que ultrapassam a relação Estado / Sociedade, decorrentes da internacionalização da economia, valores e estilos de vida, que geram interação social abrangente e crescente;
3. Tendência para as iniciativas advirem de várias origens, pelo maior acesso à informação, maior participação dos cidadãos que conduzem aos “*wicked problems*” (de que nos fala Nancy Roberts, 2000) que suscitam intervenções adequadas.

É neste contexto que alguns autores consideram a emergência do conceito de governança territorial nos últimos anos do século XX, como alternativa aos conceitos de governo (government) ou governação (governing), estes em crescente descrédito face à sua incapacidade de responder às necessidades de intervenção num período de maior complexidade de problemas. Com efeito, a reconstrução conceptual e valorização da governança ocorre numa circunstância em que se assume que os territórios se caracterizam por dinâmicas que afetam a sua capacidade de desenvolvimento e influenciam a qualidade de vida das pessoas.

Bilhim (2013:54) segue a perspetiva de Lynn et al definindo governança como o “*conjunto de leis, regras administrativas, práticas e constrangimentos, prescrições e capacidades que permitem a ação do governo enquanto entidade capaz de produzir e distribuir bens e serviços públicos*”.

O conceito de governança é, de acordo com o autor, utilizado de forma mais geral para designar vários assuntos distintos como administração pública e implementação de

políticas públicas, Nova Gestão Pública e até teorias do declínio da soberania e fragmentação institucional.

Neste conceito de governança identificam-se diversos elementos, separados, mas interligados e que relacionam a vertente financeira, estratégica, regulamentar e prática (ao nível dos recursos), operando a **três níveis**: institucional (formação, adoção e implementação de políticas públicas), organizacional ou de gestão (hierarquia entre setores, incentivos e medidas de realização) e técnico (atuação organizacional, profissionalismo, competência, motivação, transparência, performance, meritocracia, eficiência e liderança).

Segundo Daniel Francisco (2007:6) a ideia de governança (ou governância, como a designa) surge nos anos 80 do século passado, dando corpo a modos de organização *“mais horizontais, cooperantes e consensuais (sobretudo entre o público e o privado), onde a noção de «rede» é fundamental”*, substituindo práticas hierárquicas de governo e o monopólio dos atores governamentais nos processos de decisão pública.

Apesar das **definições de governança serem muito complexas**, é relativamente consensual que não se trata de um sinónimo de governo e que a governança pressupõe uma evolução dos modelos tradicionais, com rutura de princípios, mecanismos e procedimentos de gestão territorial. A procura de melhores formas de governar os territórios motivou uma alteração nos princípios orientadores da gestão dos mesmos, com uma tendência para o enriquecimento da democracia representativa através do desenvolvimento de novos procedimentos. Neste sentido, devemos compreender a governança como *“(...) uma alteração no significado do governo, referindo-se a um novo processo de governar; uma nova condição do Estado de Direito; ou o novo método pelo qual uma sociedade é governada”* (Rhodes, 1996:652).

Com um intervalo de cerca de uma década, Rhodes (1996:656) e Kitthananan (2006) apresentam vários significados de governança, sendo, no entanto, semelhantes na sua análise.

Rhodes (1996)	Kitthananan (2006)
Estado mínimo	Governança Global
Governança corporativa	Governança corporativa
Nova Gestão Pública	Nova Gestão Pública
Boa governança	Boa governança
Sistema sócio-cibernético	Governança Sociopolítica
Redes Auto-organizadas	Redes

Tabela 2.1 Tipologias de Governança de Rhodes e Kitthananan

Rhodes fala em Estado-mínimo, governança corporativa, Nova Gestão Pública, Boa Governança, sistema sócio-cibernético e Redes auto-organizadas, enquanto Kitthananan fala em Governança Global, governança corporativa, Nova Gestão pública, Boa Governança, Governança sociopolítica e Redes. Estes seis diferentes entendimentos da governança no período contemporâneo traduzem também as diferentes trajetórias das agendas de governação. O termo Governança, embora sem tradução direta, traduz o processo de responsabilização. Para Andreia Ruela e Cristina Albuquerque (2016) *accountability* pode ser definida como *um direito de exigir a prestação de contas, bem como de impor sanções caso não corresponda ao compromisso expectável. (...) Os processos de accountability podem e devem ser construídos em valores e visões partilhadas e nas relações de confiança mútua com as redes. O entendimento pelas partes interessadas da "razão de existir" (missão) da iniciativa e de como ela pretende agregar valor para a sociedade é um elemento crucial que determina um conjunto de opções estratégicas.*

Concretizando, Rhodes (1996:653-654) considera que o entendimento de governança como um “estado mínimo” é uma forma de explicação da redefinição do alcance e do papel do Estado e da utilização de mercados na oferta de serviços públicos. Neste contexto, o papel do Estado foi diminuído, nomeadamente através das privatizações. O papel do estado teve uma mutação significativa, passando agora a intervir primordialmente através da regulação.

Para Rhodes (1996:654) a “governança corporativa” refere-se à forma como as organizações são geridas e controladas, independentemente de serem públicas ou privadas, focando-se mais especificamente nas preocupações de *accountability*.

A governança como “nova gestão pública” (1996:655) é relevante para a discussão científica porque tem o seu enfoque nos mercados, na concorrência, nos clientes e nos resultados, sendo considerada uma característica de governo.

A “boa governança” é um conceito divulgado por instituições internacionais, como o Banco Mundial, e está intimamente ligado à reforma do estado, especialmente nos países em desenvolvimento. Neste enquadramento o autor identifica três tipologias de “boa governança”: i) sistémica, ii) política e iii) administrativa. A primeira está relacionada com a distribuição, tanto ao nível interno como ao nível externo, do poder económico e político. A segunda tipologia relaciona-se com a legitimidade e autoridade do Estado através do processo democrático. A terceira consiste na existência de serviços públicos eficientes, transparentes e passíveis de escrutínio público.

Rhodes (1996:656-658) considera que governança como “sistema socio-cibernético” está ligada à diminuição da capacidade do estado central em controlar os efeitos e resultados das suas políticas. A interação dos diversos atores com o estado central, mas também entre si, altera a configuração dos resultados esperados pelos decisores políticos, demonstrando assim o carácter sistémico desta modalidade de governança. Os diversos atores contribuem com recursos ou conhecimento, não tendo nenhum daqueles um papel central que permita *de per se* a execução de políticas e o controlo dos resultados esperados ou desejados. Neste sentido, o estado passa a ter um carácter policêntrico. Este entendimento de governança é utilizado não só na caracterização do estado nacional, mas também nas relações internacionais.

Finalmente, Rhodes (1996:658-659) considera que governança como “redes auto-organizadas” é o resultado da evolução do conceito de *“government”* para o de *“governance”*, sendo este muito mais lato e complexo. A existência de um largo e denso

conjunto de organizações públicas e privadas envolvidas no processo de governação é uma realidade, sendo caracterizadas por numerosas ligações inter-organizacionais.

Para Kitthananan (2006:3), o conceito de governança está intimamente ligado com o de Nova Gestão Pública (New Public Management). No contexto das reformas das administrações públicas, a questão da governança está ligada à emergência e afirmação da Nova Gestão Pública e conseqüentemente ao movimento de agencificação das administrações públicas. Para além das tendências reformistas de carácter gestor, este modelo defende também a desconcentração da administração, a descentralização da autoridade e o reforço do controlo pela comunidade como um todo.

O segundo tipo enunciado por Kitthananan (2006:3) é identificado como Governança Corporativa (Corporate Governance). Neste sentido, dá-se mais relevância à forma como as instituições, públicas ou privadas, são controladas e dirigidas e foca-se menos nas instituições formais e nas suas estruturas.

O terceiro tipo de Kitthananan (2006:3-4) é identificado como Boa Governança (Good Governance). A promoção desta tipologia de governança pelas agências internacionais de desenvolvimento tem sido acompanhada pela ideia de que as instituições são relevantes para a criação de condições que levem ao desenvolvimento das nações. O desenvolvimento não pode depender apenas da criação de mercados livres e da criação de políticas macroeconómicas corretas, mas deve ser acompanhado de reformas institucionais que aumentem a eficiência dos serviços públicos e sejam transparentes.

A quarta entrada é identificada como governança sociopolítica ou governança interativa. Esta tipologia refere-se à identificação de padrões de interações entre diversos tipos de atores sociais e políticos e a sua crescente interdependência. Estes padrões de interdependência esbatem as tradicionais fronteiras entre o que é público e privado, criando novas formas de cooperação e de negociação.

O quinto tipo apontado é designado como redes, referindo-se a estas como as novas estruturas de coordenação social e de interação entre atores públicos e privados. Neste

sentido governance é um conceito mais lato do que government porque se assiste a um papel cada vez mais reduzido de instituições públicas e a um aumento do papel de instituições privadas ou semipúblicas, gerando-se assim novos fluxos relacionais de natureza cooperativa e não hierárquica.

A sexta entrada refere-se à governança global (global governance) e está ligada intrinsecamente à área das relações internacionais. Neste contexto, governança reflete a impossibilidade dos estados em controlar exclusivamente problemáticas como as crises económicas ou os problemas ambientais.

Contextualizando ao nível europeu, esta tipologia está ligada ao **conceito de governança multinível** (multi-level governance), que tem assumido muita relevância na União Europeia (enquanto paradigma de governança) e reflete a relação institucional entre os níveis local, regional, nacional e transnacional e as suas interdependências. (Kitthananan, 2006:5)

Embora próximos, os conceitos de **governança e governação são distintos**. Enquanto a governação pode ser vista como um atributo de uma organização, a governança diz respeito às formas interativas de governação, envolvendo negociações contínuas entre atores interdependentes (Ansell & Torfing, 2016), organizações e grupos ou indivíduos.

No entanto, persiste ao longo do tempo alguma **confusão sobre os conceitos utilizados**, sendo as mesmas palavras usadas para significar coisas diferentes. Pode ainda referir-se a este propósito que vários autores associam aos conceitos governança e governação o conceito de rede, sendo comum existir referência (e alguma indefinição) a governança em rede e governação em rede para assumir um mesmo significado ou muito semelhante.

As redes são constituídas por organizações que trocam recursos para atingir o seu objetivo, maximizando assim os seus resultados e diminuindo a sua dependência dos outros atores.

Apesar de a governança estar relacionada com hierarquias e redes, damos destaque nesta investigação à forma como Rhodes fala da governança associada à gestão das redes, não sendo estas restritas ao sector público. Também no setor privado esta questão é premente, pois estas são uma forma de coordenação social e de gestão interorganizacional.

**As redes**, neste entendimento, são uma forma alternativa às hierarquias e aos mercados e não uma forma híbrida, ou seja, uma síntese destas duas tipologias de coordenação. Para Rhodes (1996:659), este uso da governança leva-nos a considerar que estas são *auto-organizáveis, logo, autónomas e autogovernáveis*.

A estrutura organizacional em rede é, ela própria, indício da diversidade geral, apresentando diversas configurações, mais ou menos densas. Estas podem também ser complementares à hierarquia se pensarmos por exemplo em estruturas de rede informal em organizações formais (Carmo & Esgaio, 2015).

Sorensen e Torfing (2005:197) conceptualizaram ainda uma definição de governança em rede que apresenta como características fundamentais a articulação horizontal entre atores independentes e operacionalmente autónomos, a existência de interações através de negociações, a existência de um enquadramento relativamente institucionalizado de regras, a autorregulação dentro de limites impostos por agências externas e a produção de um fim público.

As **raízes do estudo da governação** em rede remontam às décadas de 60 e 70 do século XX, quando o tema das relações interorganizacionais começou a ganhar alguma relevância no âmbito da teoria organizacional, da ciência política e da ciência das políticas públicas. A esse propósito, Klijn e Koppenjan (2016) referem haver diferenças assinaláveis entre a influência dessas três disciplinas, a ponto de terem dado origem às **três seguintes tradições de investigação**, que diferem quanto ao foco e à raiz disciplinar, entre outros aspetos:

- Tradição das redes de (formulação de) políticas públicas (*policy networks*), cuja raiz disciplinar é a Ciência Política, que tem por enfoque as relações de poder e os níveis de abertura dos processos de tomada de decisão, sendo G. Jordan, Rob Rhodes, ou Frank Baumgartner e Bryan Jones alguns dos seus principais autores.

- Tradição da governança colaborativa e em rede (*collaborative and network governance*), que tem na Administração Pública e no Planeamento Colaborativo as principais raízes disciplinares, que se foca nos processos de deliberação sobre problemas sociais e na gestão de relações horizontais entre atores formais e informais, e que tem como principais autores Myrna Mandell, Walter Kickert, Erik-Hans Klijn e Joop Koppenjan, Robert Agranoff e Michael McGuire, bem como Eva Sørensen e Jacob Torfing.

- Tradição das redes de provisão de serviços (*service delivery and implementation networks*), cuja raiz disciplinar é a teoria (inter)organizacional, que se foca nas temáticas da eficácia das políticas e da provisão e da coordenação interorganizacional e cujos principais autores de referência são Brinton Milward, Keith Provan e Patrick Kenis.

Tendo em conta as teorias e conceitos associados à governação (forma de relação entre governo e sociedade – Bilhim, 2013) e à fragmentação das funções do Estado, verifica-se que a governação ganha destaque na linha da teoria das redes.

Para Ferrão (2015:328) para superar velhas conceções de administração centralizada, setorializada e regulada por comando e controlo, aponta **três “frentes de soluções”**: o conceito de governo aberto (*open government*) para tornar as decisões mais participadas, transparentes e escrutináveis, pelo envolvimento dos cidadãos; o conceito de governança integrada, através de intervenções ou serviços integrados envolvendo distintas entidades da administração em torno de uma questão, um território ou público-alvo; e, o conceito de governança, *estimulando processos partilhados de decisão e gestão que integram diversos níveis de administração e as partes interessadas (stakeholders) da sociedade civil e da economia, em que os princípios da coordenação e*

*da subsidiariedade e diferentes formas de soft skills e de soft power ganham grande centralidade”.*

No site Ciberdúvidas da Língua Portuguesa<sup>11</sup>, Isabel Santos tenta também fazer a **distinção entre governança e governação**, referindo que o *vocábulo inglês governance pode ser traduzido por governança, que etimologicamente tem afinidade com aquele e está há muito tempo atestada em português, (...) pelo menos, em português de Portugal. Não obstante, os dicionários gerais definem governança como sinónimo de governo e governação, sendo este o termo que tradicionalmente tem sido mais usado em Portugal, quando se pretende referir o «ato de governar». E, de facto, a palavra governance, embora ande traduzida como governança, é também muitas vezes posta em correspondência com governação (ver sítio Linguae).*

Na mesma fonte, a autora ressalva que *contudo, observe-se que a palavra governança foi, entretanto, recuperada como decalque do termo governance, que tem abundante uso em textos de ciência política e em textos programáticos emanados de instituições internacionais. Acresce que há investigadores e comentadores que distinguem governança de governação, associando àquela a ideia de que se trata de uma forma de governação mais afim de um tipo de administração mais transparente de toda uma sociedade.*

Reforçando o que vem sendo evidenciado, a discussão em torno dos conceitos de governança e governação (e a sua utilização) está longe de ser resolvida e em várias correntes podemos identificar significados complementares para estes conceitos (e não raras vezes a utilização dos dois conceitos para significar o mesmo), importando, após análise das diferentes perspetivas, adotar uma denominação que vá ao encontro do que se pretende refletir e faça sentido à investigação.

---

<sup>11</sup> <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/governanca-e-governacao/32687> [consultado em 12-04-2021]

Esta questão leva ao que Marques refletiu sobre o significado dos termos numa aceção mais lata das palavras, abrindo espaço para, legitimamente fazer opções e escolher termos para designar determinados conceitos, sendo que o autor escolheu **governança**, derivando de *governance* e preterindo governança (2017:173). *“Escolheu-se, por isso, no contexto deste trabalho, a tradução de governança para o termo inglês governance (...) e defende-se que governança (ou governança) por si só é uma expressão ambígua (...) que necessita de um adjetivo para ser mais claro”*, tendo adotado o termo **integrada**, que *“pretende conciliar em si os “conceitos de rede e de colaboração, objetivando integração como sinónimo de harmonia, completude e articulação, bem como de emergência. (2017:174)*

Este será o entendimento de governança que adotaremos, também, nesta investigação.

Entende-se por **governança integrada**, *“o processo sustentável de construção, desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração, para gerir problemas sociais complexos, com eficácia e eficiência”* (Marques, 2017:134).

O modelo de governança integrada defendido por Marques, parte do conceito de governança em rede (mais uma vez com necessidade de recorrer a um conceito complementar para lhe dar um significado muito semelhante) que surge com forte influência anglo-saxónica e que tem sido objeto de reflexão académica e investigação científica que o autor refere como recente, mas sólida. Marques utilizou a nomenclatura como sinónimo de conceitos próximos de *joined-up government, whole-of-government approach* ou *integrated governance* (MARQUES, 2017, com base na revisão de literatura que efetuou, destacando-se autores como Ling, Pollitt, Bogdanor, Szirom et al, Page e Christensen).

Esta abordagem nasce da necessidade identificada e como alternativa aos modelos organizacionais burocráticos e de “Nova Gestão Pública” e da maior eficácia e eficiência nos serviços públicos, sendo impulsionada pelos desafios da gestão de problemas complexos (Marques, 2017, pp. 110-112).

O movimento da Nova Gestão Pública surgiu nos países anglos-saxónicos prometendo ser a solução para os problemas das Administrações Públicas, ao trazer as virtudes do setor privado para o setor público. No final da década de 70, início da década de 80, do século XX, assiste-se, nos países Anglo-saxónicos ao surgimento de um movimento denominado por NGP.

O Reino Unido e os Estados Unidos, que se debatiam naquela altura com um clima económico extremamente adverso, foram os seus precursores, tendo sido posteriormente seguidos pela Nova Zelândia e Austrália. O sucesso deste movimento foi tal que, as reformas administrativas aqui iniciadas foram colocadas na agenda de muitos países em todo o mundo e teve como principal foco a legitimação da racionalização da atividade pública e na convergência em torno de políticas neoliberais (Gruening, 2001).

Concluiu Marques (2017) que, na gestão de **problemas sociais complexos**, a governação integrada é um modelo eficaz e eficiente, embora aponte fragilidades e dificuldades no seu desenvolvimento, que veremos mais adiante.

Previamente à identificação de fatores críticos de sucesso deste modelo, importa salientar que Mota e Bittencourt (2019) não consideram adequado utilizar as tradicionais noções de eficiência de custos ou de eficácia operacional para **avaliar o sucesso de uma rede de governação**. Tal como referem diversos autores, os estudos sobre governação integrada deverão debruçar-se sobre os resultados dos processos de colaboração (process outcomes) e não sobre os resultados das políticas públicas (policy outcomes) e destacaram, três níveis de efeitos ou resultados das redes, no âmbito da governação integrada:

1. Desenvolvimento de capital social, intelectual e político, bem como promoção de estratégias de atuação mais inovadoras;
2. Coordenação da ação e aprendizagem conjunta;
3. Criação de novas parcerias e/ou de novas instituições, bem como de um ambiente sistémico, com menor conflito e mais harmonia.

Seguidamente iremos abordar a governação integrada e o modelo baseado na colaboração que pode ser potenciada por fatores (*críticos de sucesso ou insucesso*) com base na confiança.

## **2.2. Governação integrada e fatores críticos de sucesso**

Retomando a Marques, este autor procurou compreender quais os fatores críticos de sucesso para uma governação integrada, tendo construído uma **matriz (GovInt** – de Governação Integrada) que pretende ser “*um roteiro para construir e/ou avaliar um projeto*” e que assenta nos fatores críticos da colaboração, que se assumem como domínios potenciadores ou delapidadores de confiança: a liderança, a participação, a avaliação e a comunicação (2017:138).

A partir do conceito de governação integrada e do modelo que foi criado para analisar problemas sociais complexos, que funciona como guião ou roteiro para construir e avaliar um projeto e para ultrapassar bloqueios à colaboração interorganizacional, foi criada uma matriz que incide em quatro fatores críticos, que Marques apresentou no âmbito da sua tese de doutoramento *Problemas Sociais Complexos e Governação Integrada*, em 2017. Esta decorre de um vasto trabalho de organização e sistematização do Fórum para a Governação Integrada, uma rede colaborativa informal de instituições públicas e privadas e do terceiro setor que entenderam cooperar para a reflexão e a ação.

Apesar da abordagem ao conceito de problemas complexos, não existe consenso quanto à sua resolução nem mesmo quanto à sua formulação. Marques (2017:29-30), inspirado em Rittel e Weber (1973), aponta as características dos problemas complexos, salientando que estes não se restringem ao campo social, focando desde logo que *não há formulação definitiva de um problema complexo* (porque o entendimento do mesmo depende da solução que se encontrar); *não têm solução ou um final* (não se encontra solução perfeita e termina-se por já não ser viável); *as soluções não são verdadeiro ou falso ou boa ou má*; *não há teste imediato ou definitivo da solução*; *cada solução é um caso único*; *não apresentam um conjunto fechado de soluções*; *é essencialmente único*;

*pode ser considerado como sintoma de um outro problema e a natureza e solução adotada podem ser explicadas de diversas formas, sendo que a escolha da explicação determina a natureza da resolução do problema.*

A abordagem a estas matérias e concretamente aos fatores críticos de sucesso tem já um caminho percorrido desde há vários anos em Portugal e tem sido construído com evidências que se vão adquirindo das investigações neste âmbito. Também esta investigação busca olhar a forma como o Estado tem gerido problemas complexos, considerando o Programa Rede Social e o facto de este ser uma política pública que visa a *“conjugação de esforços para prevenir, atenuar ou erradicar situações de pobreza e exclusão e promover desenvolvimento através do trabalho em parceria”*<sup>12</sup> a partir dos domínios e fatores críticos de sucesso.

Pretende-se também neste âmbito abordar e associar alguns conceitos à perspetiva da colaboração e que, conjugados, contribuem para o referencial desta investigação.

Considerando a premissa de que as pessoas e as comunidades têm de aprender a trabalhar em colaboração e que a **gestão de problemas sociais complexos**, que Carmo defende **exigir uma abordagem flexível e colaborativa**, implicam protagonistas (P) qualificados, interações (I) de qualidade e liderança (L) qualificada, sem os quais não são possíveis efeitos sinérgicos (S), condições estas expressas na fórmula  $S = f PIL$ , que se traduz na seguinte afirmação: *a sinergia de qualquer sistema é função do produto da qualidade dos seus protagonistas com as suas interações e com a sua liderança* (Carmo, 2019)<sup>13</sup>. O diagrama abaixo traduz o modelo de governação integrada (Marques, 2017) e os fatores críticos de sucesso, retratando um sistema dinâmico e dependente da confiança, que funciona como oxigénio para a colaboração.

---

<sup>12</sup> Resolução do Conselho de Ministros 197/97 de 18 de novembro.

<sup>13</sup> Esta questão será também abordada adiante, no ponto 3.1.



Figura 2.1 Modelo de Governança Integrada – Fatores Críticos de Sucesso (adaptado de Marques, 2017 e Carmo, 2019)

A adjectivação de cada fator crítico é da autoria de Hermano Carmo (2019)<sup>14</sup>, cuja fundamentação concretiza do seguinte modo:

- Comunicação de qualidade, que permite aos parceiros uma interação mais transparente e rigorosa, base de qualquer dinâmica democrática, e produzir conhecimento útil a partir da informação disponível;
- Participação esclarecida, o que significa tomar parte e fazer parte dos projetos coletivos, de forma consciente e crítica, não cedendo a tentações de seguidismos acríticos.
- Liderança colaborativa, permitindo aos parceiros, em processo, aprender a liderar com maior eficácia e eficiência tirando partido do maior recurso que possuem que são as pessoas.
- Finalmente, avaliação adequada, o que significa instituir a avaliação como elemento fundamental de monitorização educativa do funcionamento das parcerias para a sua superação e não apenas como escrutinador de resultados e processos.

Mas para que os quatro fatores possam, eles próprios existir, contribuindo para a Govint, precisam de atuar num ambiente de confiança que constitui o seu oxigénio (Marques, 2017).

<sup>14</sup> No âmbito da sua intervenção na IV Conferência Internacional sobre Governança Integrada, realizada nos dias 30 e 31 de janeiro de 2018.

### 2.2.1. A Liderança

Para Carmo (2014a:60), pode definir-se *liderança* como uma capacidade para mobilizar através do consentimento. A liderança integra vários níveis de atuação e aprende-se na operacionalização de valores e no exercício de papéis de obediência, participação e comando para aprender a servir os outros e não a servir-se dos outros. De acordo com o sistema liderado, poderão existir contextos micro, meso ou macro, cujas competências exigidas são também variáveis de acordo com o nível de complexidade existente no sistema.

Alude ainda o autor que, para aprender a liderar, são necessárias **três competências – obedecer, participar e comandar**. Estas são essenciais à manutenção do auto controlo, da motivação e empatia, bem como concretizar formas de liderança adaptadas aos contextos. Apresenta-nos na sua obra *A Educação para a Cidadania no século XXI: trilhos de intervenção*, níveis e competências de liderança (p. 61):

Contextos de liderança	Sistemas Liderados	Competências
Micro	Indivíduos	Inteligência cognitiva
		Inteligência emocional e social
		Inteligência existencial
	Grupos	Liderança focada nas pessoas
		Liderança focada nas tarefas
Meso	Organizações	Planeamento
		Organização
		Controlo
		Comunicação
		Motivação
		Desenvolvimento
Macro	Comunidades, regiões, países, instituições internacionais ou agências mundiais	Liderança focada na coesão social
		Liderança focada na orientação coletiva

Tabela 2.2 Níveis e competências de liderança, Carmo (2014a)

Carmo foca os contextos de liderança nos vários níveis para melhor explicitar que quanto mais complexo for o sistema liderado, maior será o conjunto de competências de liderança a desenvolver. Considerando existir falta de preparação nas lideranças políticas, pode dever-se à ausência de competências de liderança que poderiam ter sido adquiridas previamente.

Enquanto ao nível micro falamos de lideranças de grupos focadas em tarefas e pessoas, ao nível meso existem já um conjunto de competências essenciais que se centram em conhecimentos específicos da gestão (onde incluímos o planeamento, organização, controlo), conhecimentos gerais e multidisciplinares sobre a organização e competências de animação (na lógica da relação interpessoal, desenvolvimento de inteligência emocional social e existencial); ao nível macro falamos de promoção de coesão social e orientação coletiva, que permita ser gerador de capital social (Carmo, 2014a:68)

A liderança surge como fator crítico de sucesso, sendo que o modelo de governação integrada considera essencial a presença de **lideranças do tipo sistémico e colaborativo**<sup>15</sup>, capazes de (Nanita et al, 2018):

1. Agregar perspetivas e diferentes visões;
2. Estabelecer acordos e plataformas de entendimento sustentáveis e disciplinadas;
3. Conciliar perspetivas diversas do mesmo problema que permitam olhá-lo de várias formas;
4. Identificar constrangimentos e riscos para aferir o problema;
5. Envolver e inspirar os atores

---

<sup>15</sup> Associada ao modelo heterárquico, defendido por Marques (2017) como o mais adequado à governação integrada. Este modelo assume uma forma menos centralizada, através da partilha da autoridade na organização, maior equilíbrio de informação e conhecimento entre atores e a sua partilha.

Assim, entende-se que a liderança colaborativa (Carmo, 2019) em governação integrada *“deve contemplar um conjunto articulado de competências e atitudes inspiracionais, relacionais e operacionais, que permitam concretizar o processo sustentável de construção, desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração para gerir problemas complexos com eficiência e eficácia”* (Marques, 2017:144). A tónica do poder colaborativo reside na confiança, reciprocidade e mutualidade do coletivo. Esta forma de liderança facilita a partilha de informação, de conhecimento, recursos e inovação, centrando-se mais na performance, que requer interação e interdependência, do que na figura do líder.

Nanita et al apresentam um quadro que sistematiza o que se pretende de uma liderança colaborativa, focando numa estrutura baseada no “Nós” e não no “Eu” (Nanita et al, 2018:25)

EGO Sistema	ECO Sistema
Controlo “Top Down”	Influência / Confiança
Estrutura em silos independentes	Alinhamento
Territorialidade	Parcerias/ interorganizações
Lutas de poder	Poderes mútuos / múltiplos
Interesses particulares	Visão partilhada
Tomada de decisão unilateral	Corresponsabilidade
Inteligência do líder	Inteligência coletiva

Tabela 2.3 Cultura de Liderança (Nanita et al, 2018:25)

Reconhece-se a interdependência de todos e constroem-se relações e formas de aprendizagem conjuntas, apresentando menores formalidades hierárquicas, lidando melhor com a fragmentação do poder e da partilha de responsabilidades.

A liderança colaborativa pressupõe uma versatilidade constante de condutas, atitudes e pensamentos, que implica a mobilização de pessoas e recursos. Hoje, um dos maiores desafios que se apresenta passa pela liderança das redes interorganizacionais para além das suas fronteiras, mobilizando as pessoas para uma adaptação e aprendizagens constantes.

Investe-se, sobretudo, em culturas organizacionais cooperativas, assentes em relações sociais genuínas, onde a crescente confiança promove ambientes suficientemente seguros para lidar com os riscos e mudanças permanentes em que a visão partilhada desenvolve a corresponsabilização e opções de ganhos mútuos.

Se anteriormente olhámos a **liderança sob o ponto de vista dos seus níveis e competências na lógica do sistema liderado**, os investigadores supracitados, inspirados na revisão de literatura que elaboraram sobre o tema, apresentam **níveis de liderança centrados no líder**. (Nanita et al, 2018:45)

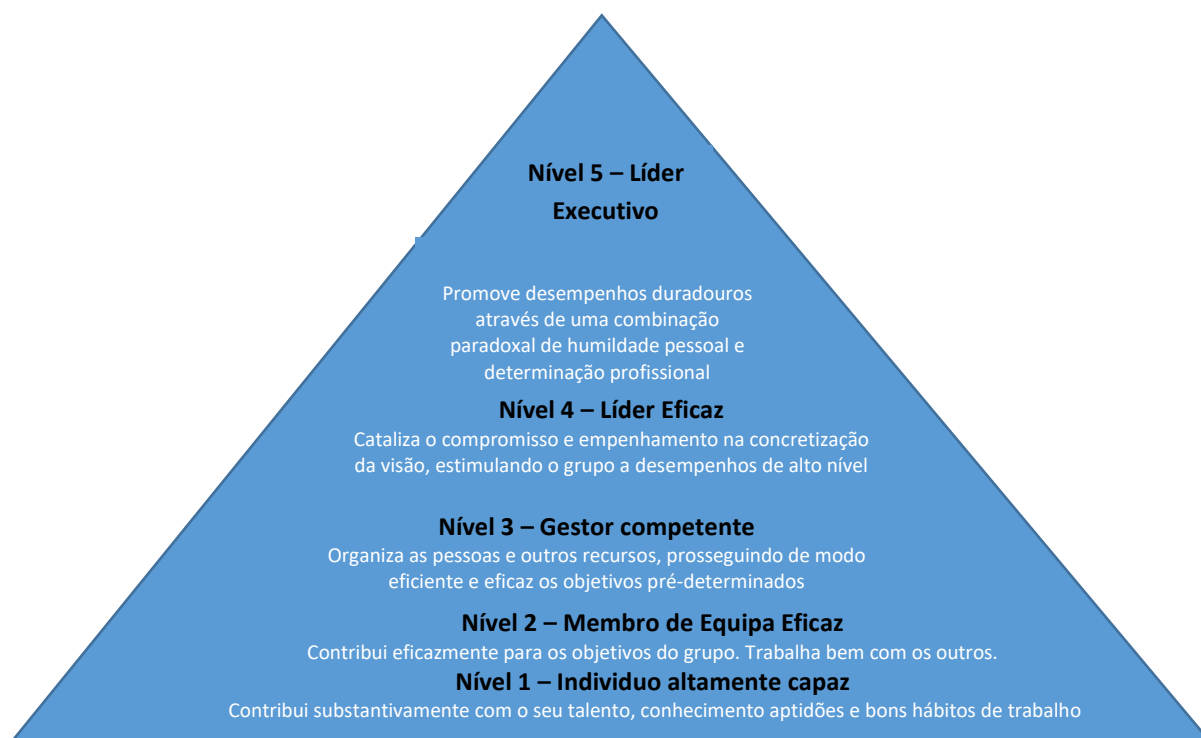


Figura 2.2 Níveis de liderança (centrados no líder)

Esta perspetiva afigura-se muito relevante considerando os trilhos de intervenção identificados por Carmo para a **Educação para a Cidadania**, centrado na aprendizagem do SER: aprender a ser uma pessoa autónoma, solidária, socialmente responsável sabendo lidar com a diversidade, numa sociedade democrática (Carmo, 2014a).

### 2.2.2. A Participação

Os **princípios da participação e coprodução de políticas públicas** colocam no centro das decisões os **cidadãos**, para que eles formulem os seus projetos e procurem recursos necessários à sua concretização, permitindo afirmar novas formas de reflexividade e regulação social com efeito útil para a democracia participativa (Guerra, 2006:158)

*Participar é acima de tudo ter o poder real e necessário para influenciar o resultado de um processo* (Arnstein, 1969). A proposta de Arnstein (1969) de um modelo de participação em forma de **escada**, composta por 8 degraus, de forma a ilustrar a participação dos cidadãos e o poder que detêm na determinação do resultado final.

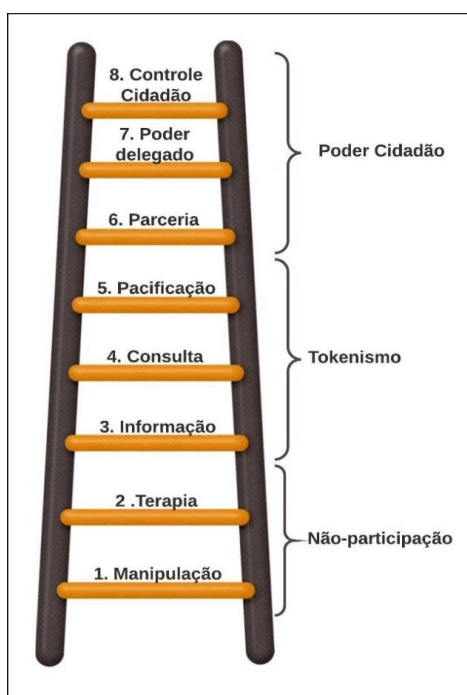


Figura 2.3 A Escada da Participação; Fonte: Adaptado de Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation (Vol. 35). JAIP.

Nos dois degraus em baixo, considerados de “não-participação”, estão situadas a (1) Manipulação e a (2) Terapia. Nestas etapas não existe verdadeira participação e o objetivo 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, respetivamente, há uma progressão para um nível de “participação simbólica” que permite que os que não detém poder tenham uma voz e sejam ouvidos. Contudo, continuam sem o poder de 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 que os cidadãos se envolvam 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.

Um contexto “participativo” assenta no reconhecimento que os atores locais, cidadãos e organizações, se encontram melhor posicionados para participar na identificação dos problemas específicos da sua comunidade e colaborar no desenho de soluções de proximidade mais adequadas, eficazes e eficientes, para dar respostas aos desafios sociais com que são confrontados, de acordo com as suas capacidades, competências e recursos disponíveis (Ferrão, 2013)

Esta ideia avançada por Ferrão procura operacionalizar o princípio da subsidiariedade, princípio defendido na União Europeia como forma de concretização da convergência, foi pela primeira vez defendido de forma ampla pelo Papa Pio XI na Encíclica *Quadragesimo Anno*.

De fato, assim podemos ler no nº 79 da Encíclica *Quadragesimo anno*: *"Verdade é, e a história o demonstra abundantemente, que, devido à mudança de condições, só as grandes sociedades podem hoje levar a efeito o que antes podiam até mesmo as pequenas; permanece, contudo, imutável aquele solene princípio da filosofia social:*

*assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e capacidade, para o confiar à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua ação é subsidiar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los".*

Já nessa formulação fica evidente que o **princípio de subsidiariedade** apresenta um paradoxo. De um lado, pede a intervenção do poder público (Estado) para subsidiar a iniciativa da sociedade, e, de outro, exige que essa subvenção não destrua ou absorva as pessoas, as famílias ou os grupos que tomam as iniciativas. Pelo contrário, é fundamental que estes sejam colocados em condições de levar a bom termo seu dinamismo e sua criatividade.

Este conceito de participação está ligado às **relações de poder e à descentralização** do controlo sobre os projetos/programas e recursos como condição essencial para a participação e envolvimento dos atores onde, idealmente, as decisões são tomadas em conjunto com os decisores políticos.

O modelo de relação interorganizacional de colaboração exige participação das partes interessadas, isto é, parceiros, beneficiários, atores. Trata-se de um modelo exigente pela necessidade de capacitação de todos para a efetiva **participação esclarecida** (Carmo, 2019).

Esta participação esclarecida, com a intencionalidade de tomar e fazer parte, de forma clara, de modo a que em consciência se possa defender uma posição e fazer escolhas, apresentada como fator crítico de sucesso, funda-se em **quatro dimensões**:

1. Participação efetiva, pautada pela responsabilização;
2. Participação eficaz, com expectativa de valor acrescentado para a resolução do problema por parte dos atores;

3. Participação eficiente, na utilização e otimização dos recursos;
4. Participação afetiva, numa apropriação do todo por cada um dos membros  
(Marques, 2017:148)

### 2.2.3. A Comunicação

A **comunicação de qualidade** apresenta-se como condição essencial para a constituição de redes colaborativas, articulação e coordenação das suas ações, alinhando a missão e estabelecendo estratégias de ação. Para tal contribuem não só as vias formais e informais que por vezes enfrentam constrangimentos que podem comprometer o seu adequado desenvolvimento.

A comunicação é a maior ferramenta para o alinhamento e envolvimento de todos, associando-se à função do líder colaborativo, na lógica da criação de espaço seguro para o diálogo, que encoraje todos os contributos, de modo a que a visão seja partilhada, mas proveniente de diferentes perspetivas.

Carmo (2014a:170-174) advoga que aprender a comunicar com qualidade implica adquirir e *aperfeiçoar competências ao nível da leitura crítica, da escrita, da fala e da escuta*. Estas competências são essenciais à **aprendizagem sistemática** na comunicação pela *aquisição de uma lógica de estruturação de conteúdos* (clara e rigorosa), *pelo uso de léxico compreensível e adequado e usando tanto o discurso verbal como o não-verbal*. Refere-se à capacidade de **escuta** (que considera a mais mal tratada), referindo que *sem ela não há empatia possível nas relações interpessoais, porque “escutar não é só ouvir: é um ouvir atento, focado e empático, exigindo treino de distanciamento do nosso ponto de vista autocentrado para procurar entender o ponto de vista do outro”*.

A comunicação está intimamente ligada à **confiança** pela forma como pode condicionar, positiva ou negativamente, uma relação interorganizacional. Marques (2017) alerta ainda para os perigos do excesso de informação que podem funcionar como obstáculos a uma boa comunicação.

Carmo e Ferreira (2015) referem a este propósito o que Edgar Morin chamou de **nevoeiro informacional** em que a sociedade está imersa, impedindo uma leitura clara e objetiva dos problemas com que se confronta. Este nevoeiro é composto por **três tipos de filtros** que podem obstaculizar uma comunicação de qualidade: a sobreinformação (excesso de informação que podem confundir o pensamento e complexificar ainda mais o problema), subinformação (falta de informação sobre o objeto de estudo) e pseudoinformação (*conjunto de informação deliberada ou involuntariamente deformada, ou mesmo falseada, sobre a realidade social*). Para superar esta questão é muito relevante a gestão da informação recolhida, a triangulação de técnicas que permitam encontrar os nichos não explorados e *análise contrativa de fontes*.

#### **2.2.4. A Avaliação**

O ciclo fecha-se neste modelo com a avaliação como fator crítico de sucesso. A **avaliação permite verificar a adequabilidade das políticas públicas** às necessidades identificadas, gerando maior **proximidade** e permitindo que os atores se revejam e reinventem as estratégias para que a colaboração ganhe sentido contínuo. A avaliação, em sentido lato, tem vindo a evoluir numa dinâmica de crescente profissionalização. Fruto dessa evolução, coexistem diferentes lógicas e processos de avaliação com propósitos, metodologias e meios distintos. Todavia, referimo-nos a comunidades de prática de dimensão limitada, sendo ainda precoce assumir a avaliação em política pública como prática regulada generalizada, ou generalizável, assente num conjunto de princípios orientadores comuns.

Marques (2017:151) aponta as **dificuldades de avaliar em contexto de complexidade**, referindo a capacidade de *aprender a partir dos efeitos de retroação*, atentos às *relações não lineares e multidirecionais entre a iniciativa e os impactos previstos e não previstos* que ocorre neste contexto.

Nanita et al (2018) defendem um conjunto de valores que devem estar na base do desenho, implementação e reporte em processos de avaliação em contextos de governação integrada:

1. **Transparência** – os processos devem ser claros e auditáveis em todos os pontos, incluindo mecanismos de feedback e comunicação regular com os atores envolvidos, garantindo que as opções são claras e fundamentadas, de modo a que o suporte à implementação de recomendações seja o suporte para a cultura de avaliação;
2. **Independência** – a avaliação deve ser conduzida sem pressões ou restrições e os avaliadores “livres” de quaisquer condicionalismos ou instrumentalização;
3. **Ética** – as avaliações não devem refletir interesses pessoais ou setoriais, devendo os avaliadores desenvolver a sua atividade respeitando os Direitos Humanos, os direitos das organizações. Deve assumir-se um tratamento com respeito e confidencialidade, obtendo sempre as devidas autorizações informadas nos processos de recolha, tratamento e análise de dados;
4. **Inclusão** – as avaliações devem guiar-se por princípios inclusivos, primando pelas questões da equidade e humanismo.

Em linha com o referido anteriormente (ponto 1.3, a propósito da avaliação e da complexidade dos problemas) Preskill e Gopal (2017) reforçam a ideia de que já existe *conhecimento da forma como um conjunto diferente de ideias sobre a mudança social pode afetar a avaliação*.

Estes autores (2017:39) apresentam **nove propostas e ferramentas para avaliar a complexidade** em função das características dos sistemas complexos. Defendem que a avaliação deve *ser ágil e aberta a atualizações, sendo que os avaliadores têm de estar confortáveis com a ideia de mudança*, abordando os problemas complexos num contexto dinâmico e em progresso. Referem também que a avaliação pode melhorar e reforçar a capacidade de aprendizagem do sistema, pela recolha, análise e cointerpretação dos dados e que o contexto deve ser explicitamente estudado como parte da avaliação.

A avaliação deverá ainda identificar como é que a prática está presente na investigação, tentando que o tempo e o local estejam bem patentes, de modo a poder demonstrar os

padrões de envolvimento e as dinâmicas de poder e interação. Os autores apontam ainda as **relações e interdependências** como muito relevantes para compreender o sistema, bem como a procura da causa efeito, de modo a explicar o relacionamento não-linear e multidirecional entre a iniciativa e os seus resultados, não descurando a atenção necessária à forma como os padrões permitem avaliar a coerência de um sistema complexo.

Rui Marques (2017:152) refere-se ainda à **Teoria da Mudança**, como ferramenta e que se consubstancia num roteiro que pode ser usado para desenvolver estratégias e tomar decisões, composto de várias etapas, traçando um mapa de como os resultados podem ser alcançados.

A Teoria da Mudança é uma explicação específica de como um determinado serviço alcançará (através de projeção ou previsão) o que se propõe a alcançar (o objetivo). Estes avaliadores perceberam que se poderia entender melhor o tipo de trabalho complexo que se quer concretizar se as premissas que sustentam a ação ou medida fossem mais claramente definidas. Carol Weiss, (entre outros autores que se lhe seguiram), popularizou o termo 'Teoria da Mudança' em 1995 como uma forma de descrever o conjunto de suposições (ou teorias) que explicam todas as etapas que levam ao alcance de uma meta de longo prazo e as conexões entre as atividades do programa e os resultados que ocorrem em cada etapa do caminho.

Marques procurou identificar ainda **bloqueios e limitações à matriz GOVINT** que, por via dos fatores críticos (cada um per si ou interagindo) *geram ou delapidam confiança* podendo falar-se na “confiança minada”, ausência de recursos suficientes e adequados e na sua mobilização, gestão de interesses e protagonismos, pressão para a evidência de resultados e falta de motivação (Marques:2017:139)

É justamente neste ponto que importa olhar com maior atenção para a questão da confiança, considerada central para a construção, desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração, para gerir problemas complexos que

abordamos seguidamente e que está intimamente relacionada com o conceito de capital social.

### **2.2.5. A confiança: forma de capital social e “oxigénio” da governação**

Definir **confiança** não é uma tarefa fácil pois estamos perante um **conceito complexo, dinâmico e multidimensional** (Lewis & Weigert, 1985) que acabou por se refletir nas diferentes abordagens e modelos e teóricos propostos pelos investigadores e académicos que se debruçam sobre esta temática (Mcknight & Chervany, 1996). Numa pesquisa rápida ao Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea, confiança figura associada a credibilidade, segurança, garantia.

Correia (2007:93) classifica a confiança em dois tipos – particularizada, “*que corresponde à confiança naqueles que nos estão próximos e (...) confiança generalizada ou social, que reflete a confiança nos desconhecidos ou nas instituições sociais e permite gerir a incerteza e vulnerabilidade das relações sociais*”.

Nas últimas três décadas os programas de investigação sobre o tema da confiança têm sido muito numerosos, quer relativamente às abordagens teóricas e metodológicas quer às abordagens empíricas. A meta-análise realizada por Ebert (2007) sobre os artigos científicos publicados entre 1966 e 2006 mostra-nos a diversidade de disciplinas académicas que se debruçam sobre o estudo da confiança e conseqüente diversidade de definições e categorias que constituem o conceito.

A **pesquisa sobre o conceito de confiança** tem-se desenvolvido, por um lado, em torno das suas propriedades funcionais como facilitador da ação – a confiança como um estado de expectativa favorável sobre as intenções e ações de outras pessoas – e, por outro lado, em torno dos fatores que facilitam a sua produção – a confiança como “*resultado de um conjunto de condições circunstanciais favoráveis à produção de expectativas positivas sobre as intenções e ações de outras pessoas*” (Mollering, 2001:404).

A abordagem sobre as propriedades funcionais da confiança leva a que esta seja consubstanciada como: a base para a tomada de comportamentos individuais de risco (Coleman, 1988); o desenvolvimento de cooperação (Gambetta, 2000); a redução da complexidade social (Luhmann, 1979), a ordem nas sociedades complexas (Misztal, 1996) e desenvolvimento do capital social (Coleman 1988, Putnam, 1995).

Por seu lado, o estudo dos **fundamentos da confiança** procura identificar as diferentes **tipologias** de confiança, convergindo na ideia de que esta pode ser produzida de várias formas – analiticamente distintas mas complementares – como por exemplo: a confiança com base no processo, com base nas características e de base institucional (Zucker, 1986); a confiança de base cognitiva e de base emocional (Mcallister, 1995); a confiança com base no cálculo, com base no conhecimento ou com base na identificação (Lewici & Bunker, 1995), entre outras.

Apesar da reconhecida dificuldade em se obter uma definição consensual e universalmente aceite de confiança, todos os investigadores concordam na necessidade de delimitar o conceito de modo a facilitar a sua abordagem teórica e a sua utilização na pesquisa científica (Rousseau et al., 1998:394).

As definições de confiança acabam por **refletir os paradigmas disciplinares** que lhes estão associados (Mcknight & Chervany, 1996; Worchel, 1979). Assim, enquanto os psicólogos tendem a centrar-se na influência dos traços de personalidade (Rotter, 1967, 1971, 1980) e das características das relações interpessoais e contextuais na criação e desenvolvimento da confiança (Deutsch, 1973; Holmes, 1991), os economistas olham para a confiança como um mecanismo de escolha racional no contexto de transações económicas (Williamson, 1975). Por sua vez, os sociólogos tendem a focar-se mais na natureza estrutural da confiança (Lewici & Bunker, 1995; Lewis & Weiget, 1985).

Numa abordagem no âmbito da **psicologia e na área psicossocial** as perspetivas teóricas centram-se nas **relações interpessoais** entre os indivíduos e, fundamentalmente, nas expectativas em relação ao comportamento dos outros, nos riscos associados a essas

expectativas e nos fatores de contexto que influenciam essas expectativas (Worchel, 1979; (Lewici & Bunker, 1995).

Contudo, enquanto os teóricos personalistas concebem a confiança como uma crença ou um sentimento enraizado na personalidade individual e moldada durante os primeiros anos de vida, focando-se nos traços de personalidade que interferem na predisposição pessoal ou propensão do indivíduo para confiar (Rotter, 1967), os psicólogos sociais tendem a valorizar a influência da percepção do risco e dos fatores contextuais ou situacionais na criação, inibição ou manutenção da confiança nas relações interpessoais ou de grupo (Lewici & Bunker, 1995).

Ainda no âmbito da **psicologia do desenvolvimento** e das várias concepções teóricas sobejamente conhecidas (de que se destacam Freud com o desenvolvimento emocional, Piaget com o desenvolvimento cognitivo e Erickson com o desenvolvimento dialético), destacamos neste âmbito Eric Erickson que conceptualiza o desenvolvimento humano na ideia de que em cada fase, o indivíduo tem de fazer uma opção estratégica com base em dilemas que irão influenciar os estádios seguintes (Carmo, 2001: 95-108). Nestas etapas de desenvolvimento, a primeira opção a realizar que Erickson apresenta está ao nível da primeira infância e é justamente o dilema sobre a confiança versus desconfiança básica, sendo que Carmo refere que esta opção *“nesta fase tão precoce tem uma influência determinante em todo o resto do ciclo de vida”*.

Do ponto de vista da **abordagem económica** ao conceito de confiança esta tende a centrar-se fundamentalmente na análise dos custos económicos de transação, para procurar compreender como os atores económicos agem racionalmente com base em escolhas calculadas de forma a conseguirem os melhores resultados na relação custo/benefício, no contexto das transações económicas, ou seja, procurando reduzir os custos de transação mencionados (Williamson, 1975).

A **corrente sociológica** foca-se, fundamentalmente, na confiança no contexto do sistema social, conceptualizando-a como um fenómeno institucional. A confiança, nesta

perspetiva, encontra-se nas relações entre os atores sociais, sejam eles individuais (Granovetter, 2018) ou institucionais (Zucker, 1986), tratando-se, em última análise, de uma propriedade das unidades coletivas (Lewis & Weigert, 1985). Assim, sendo um atributo coletivo, a confiança aplica-se à relação entre os atores sociais e não ao estado psicológico de cada unidade individual e tem como principais efeitos a maior coesão social e uma mais sólida orientação coletiva.

Associada às questões da colaboração, a confiança é tratada no âmbito da **Teoria da Vantagem Colaborativa** por Vangen e Huxham (2005) em articulação com o conceito de **“gestão da confiança”** e à ideia de **ciclo de construção da confiança**, ao invés de esta surgir como pré-condição para a colaboração.

André (2013:119-127) fala-nos de **níveis de análise da confiança** baseado na ideia defendida por Lane (1998) (e outros autores) de que a confiança é uma realidade social multidimensional e que deve ser analisada:

1. Ao nível micro – interpessoal e interorganizacional, *“a confiança é perspetivada tanto entre pessoas individuais como entre organizações. A confiança interpessoal entre indivíduos é baseada na familiaridade desenvolvida em interações prévias ou derivada da relação entre os membros do mesmo grupo social”*.
2. Ao nível meso – institucional e confiança no sistema, suporta-se, por um lado, no conceito de confiança institucional que se refere às instituições enquanto fontes de confiança; e, por outro lado, no conceito de sistema de confiança que se refere à confiança enquanto propriedade dos sistemas sociais de uma sociedade;
3. Ao nível macro – societal, *“noção generalizada de confiança baseada no valor/norma, encarando a sociedade como uma comunidade culturalmente solidária”*. Esta perspetiva macro está também relacionada com o conceito de capital social defendido por Putnam e que adotamos nesta investigação, e cujas formas se traduzem nas redes sociais, na confiança, nas normas, na reciprocidade e nos valores.

Este autor foca ainda a relevância do **papel mediador da confiança interpessoal** para as redes interorganizacionais que tem vindo a ganhar relevo na teoria organizacional e da gestão como importante contributo para a compreensão dos determinantes do processo colaborativo e do sucesso daquelas redes. André (2013) defende que a confiança surge como variável mediadora entre a partilha de valores, a comunicação e os comportamentos oportunistas, e o sucesso das relações comerciais. André (2013:123) citando Morgan e Hunt, refere que a confiança é a percepção de *“confiabilidade na integridade e honestidade demonstrada no relacionamento com os parceiros”*, consistindo numa espécie de expectativa generalizável sobre a palavra dada. A confiança surge também como variável que afeta positivamente a cooperação, o empenhamento e a diminuição da incerteza nos relacionamentos.

Por outro lado, Hidle e Normann (2013:117-118) defendem que a **liderança das redes** é diferente **consoante o nível de confiança** conseguido por parte dos atores sociais. Essa confiança incide não só sobre o sistema político, como também sobre aquilo que é considerado “confiável”, facto que pode criar espaços de ação política diferentes e conduzir ao desempenho de papéis diversos por parte dos vários atores. A confiança constitui-se como elemento essencial da dimensão da compreensão da construção social dos papéis políticos e da sua importância para a escolha das estratégias de desenvolvimento regional (Hidle & Normann, 2013:117-118).

Assim, a **confiança surge como “oxigénio”** essencial para fortalecer os quatro fatores críticos de uma governação integrada, já abordados anteriormente neste capítulo e que aqui recordamos:

- *comunicação (de qualidade<sup>16</sup>) indispensável para combater o autismo social;*
- *Uma participação (esclarecida), permitindo prevenir manipulações e populismos*

---

<sup>16</sup> Adjetivação de Hermano Carmo utilizada na comunicação efetuada “A confiança como oxigénio da colaboração”, na 4.ª Conferência Internacional sobre Governação Integrada, realizada a 30 e 31 de janeiro de 2018, no âmbito da mesa redonda “2019 - Ano Nacional da Colaboração: Que prioridades? Que desafios?”.

– *Um sistema de liderança (colaborativa), possibilitando orientações adequadas consoante as circunstâncias*

– *Uma avaliação (adequada), propiciando o monitoramento e correção em tempo real das práticas.*

Marques (2017:151) defende, tal como se advoga na biologia, que o oxigénio não pode existir em pouca quantidade (por faltar capacidade de análise e impedir o trabalho colaborativo; nem em excesso, sob pena de a confiança absoluta conduzir à anulação de criticidade essencial para a interação entre fatores críticos de sucesso.

Neste sentido, falamos da confiança que permite uma co regulação mais eficaz e eficiente. Mas a confiança também tem efeitos benéficos na pré-regulação (nomeadamente no processo de planeamento) e na pós-regulação (nomeadamente na avaliação a posteriori das ações).

Acerca disto Lucien Mehl (1964) reconhece a existência de diferentes dispositivos de regulação (dentro do mesmo sistema), que classifica como uma **“tripla regulação: uma pré-regulação e uma pós-regulação centralizadas e uma multi-regulação descentralizada ou co-regulação”** (que funciona na ótica do escrutínio).

O autor, que utiliza a teoria dos sistemas na análise dos fenómenos administrativo e educativo, defende que *“Nos regimes políticos centralizados, a pré-regulação estatal é privilegiada. Os regimes burocráticos correspondem a uma hipertrofia da pré-regulação. A desconcentração (desenvolvimento dos sub-transdutores) e a descentralização (desenvolvimento dos subsectores) tendem a desenvolver a co regulação. Por fim, os mecanismos de pós-regulação são ilustrados por medidas conjunturais, como a adaptação do plano em curso de execução.”* (Mehl, 1964).

Deste modo, poder-se-á associar no âmbito dos sistemas ligados à gestão e por analogia, a existência da tripla regulação, em que a pré-regulação está associada à vertente do planeamento, a co regulação ao escrutínio e a pós-regulação à *accountability*.

Associando os **níveis de análise da confiança** explanados anteriormente, ao que Carmo (2014:193) defendeu, será necessário cultivar a confiança das relações interpessoais, (escala micro), investindo nos domínios da autonomia, da solidariedade e da responsabilidade social.

Ao nível meso (organizacional) a confiança deve ser fortalecida tanto nas relações laborais como no desenvolvimento de redes de parcerias que, “*por exigirem trabalho colaborativo como condição de existência, terão o efeito derivado de se tornarem viveiros de capital social*” (Carmo, 2018a).

Finalmente, à escala macro (societal, comunitária e política), tendo como pano de fundo o desenvolvimento de uma cultura de solidariedade, Carmo (2018a) identifica a necessidade de investir na revitalização das comunidades de vizinhança, fortalecendo os vínculos das famílias às escolas e às zonas residenciais, aumentando o potencial de controlo informal, melhorando a qualidade da comunicação e da participação, bem como os níveis de segurança, confiança e gerando capital social.

### **2.3. Governação à escala local: a territorialidade das políticas públicas e a transferência de competências**

*Uma das mais poderosas tendências que se tem observado nas sociedades contemporâneas é, como se tem vindo a referir, o **processo simultâneo de globalização e localização**. Este processo de forças opostas a que as sociedades estão sujeitas é designado por alguns autores de **glocalização**. (Carmo, 2007:213)*

No contexto europeu, o desenvolvimento de formas e modelos de governação territorial (enquanto novo quadro conceptual e metodológico) adaptados às realidades e especificidades de cada espaço é entendido como essencial para dar uma resposta mais eficaz aos desafios atuais, promover a qualidade de vida das pessoas e garantir a competitividade, coesão e sustentabilidade dos territórios.

Nesta linha de ideias, o discurso técnico e político – alicerçado num conjunto de relatórios e documentos de referência (com destaque para o Livro Branco da Governança Europeia, produzido pela Comissão Europeia, 2001) – tem vindo a sustentar um **quadro conceptual e metodológico para a reorganização dos modelos de governação territorial a diferentes escalas**, com orientações e tendências de mudança, de que se destacam:

- Promoção e valorização de modelos holísticos de desenvolvimento e gestão territorial que sejam capazes de lidar com os desafios, pressões e oportunidades de forma integrada e através de abordagens multissetoriais;

- Equilíbrio entre as abordagens baseadas nas pessoas e as abordagens baseadas no território;

- Articulação de estruturas formais de governação com estruturas informais, flexíveis e multiescala permitindo responder da melhor forma e na escala mais adequada às necessidades da população;

- Promoção de visões comuns para o território, agregando objetivos e modelos de desenvolvimento contrários e potencialmente geradores de conflitos e elegendo a prospetiva como instrumento fundamental do planeamento;

- Promoção do trabalho em rede e da constituição de parcerias territoriais alargadas;

- Promoção da cooperação e articulação espacial, no sentido de assegurar um desenvolvimento territorial equilibrado, coerente e eficiente na utilização dos recursos;

- Flexibilidade e adaptação às circunstâncias de cada contexto, ainda que considerando sempre a necessidade e as vantagens de articular várias escalas temporais e territoriais;

- Promoção da coordenação horizontal e vertical das políticas e dos processos;

- Promoção da capacitação dos cidadãos, da participação dos atores e de uma utilização inovadora do capital social;

- Valorização da inovação social como instrumento para vencer a fraca articulação entre o crescimento económico e o desenvolvimento social, procurando estimular a relação entre o espaço público e privado e promover o envolvimento, a participação e a criatividade.

Partindo deste conjunto de ideias e princípios, a **governança** implica o desenvolvimento de múltiplas formas de integração (horizontal, vertical e setorial) e participação, de estruturas e atividades menos hierárquicas e burocratizadas (Jessop, 2000), de um conjunto de regras e normas reguladoras da ação coletiva amplamente reconhecidas e de mecanismos de aprendizagem e adaptabilidade que permitam responder coletivamente e de forma eficaz e sustentável a problemas comuns, através de parcerias, da cooperação e de um eficiente uso dos meios e recursos disponíveis, capaz de promover o desenvolvimento territorial.

Esta questão é muito relevante para a pesquisa em causa, considerando que o modelo de governança integrada de Marques está suportado numa **integração trabalhada de forma horizontal**. Considerando o objeto da nossa pesquisa e os vários níveis de atuação:

- Macro, quando aplicado ao território mais vasto como uma região - Plataforma Supraconcelhia e que exige um planeamento muito complexo;

- Meso, na aplicabilidade territorial ao nível do território concelhio – Rede Social (Conselho Local de Ação Social);

- e Micro, quando falamos da realidade territorial ao nível da freguesia – Comissão Social de Freguesia.

Assume também relevância quando podemos **olhar a governança integrada de numa perspectiva vertical**, conectando o Programa Rede Social nas suas variadas dimensões e analisando-o enquanto medida de política pública ao serviço da política social, enquanto motor de redes e parcerias, gerador de confiança e capital social e, finalmente, à luz do modelo de intervenção social.

No caso Português, Chamusca (2013) refere que o processo de transformação do Estado ao longo dos últimos anos é muito particular e não acompanha as tendências europeias associadas ao desmantelamento do Estado-Providência e à reorganização ideológica e organizacional da administração pública. O autor refere que as experiências de

governança e cooperação institucional são ainda muito reduzidas e evidenciam desconfiança entre os atores públicos e uma incapacidade (ou falta de vontade) de desenvolver novos modelos de governança territorial.

Os grandes **desafios** colocam-se, para Chamusca (2013:3-25), *na construção de compromissos alargados entre as instituições públicas, as entidades públicas e privadas e as estruturas da sociedade civil, no sentido de implementar modelos de governança territorial adaptados às especificidades e necessidades de cada território. A literatura e experiência internacional sugerem que o caminho deve passar pelo reforço da capacitação institucional, pelo desenvolvimento de processos de aprendizagem coletiva e por uma distribuição de responsabilidades efetiva que promova o trabalho em rede e de forma coordenada, orientado para resultados e resposta a ambições comuns.*

Por outro lado, o surgimento das **place-based policies** (OCDE, 2010:34) veio enfatizar a promoção do capital territorial. Estes tipos de políticas têm em consideração a dimensão espacial do processo de desenvolvimento e visam maximizar o desenvolvimento económico. *As políticas de base local* são moldadas pelas necessidades, características e perfis dos territórios e assentam em mecanismos que promovem os valores locais, as ideias inovadoras e estimulam o intercâmbio de conhecimentos num quadro político multisectorial (tendo em conta a diversidade económica, social, política e institucional das regiões).

As abordagens políticas de desenvolvimento de base territorial apresentam-se como uma **nova visão de políticas públicas** promotoras do crescimento inclusivo dos territórios, de coesão e capital social que permitem, de acordo com Feio e Chorincas (2009: 138-139):

1. Tirar partido das potencialidades específicas de cada território;
2. A apropriação de estratégias locais, devido a uma maior participação de atores públicos e privados;

3. A subsidiariedade, pela adoção de estratégias mais adaptadas às realidades locais;
4. A integração de políticas setoriais a uma escala territorial e o reforço de sinergias entre estas políticas;
5. O envolvimento ativo dos destinatários.

Decorrente das necessidades identificadas e de se estabelecerem mecanismos de cooperação, emerge a relevância do processo de governação dos territórios, que permite encarar o papel das organizações, dos cidadãos e das autoridades públicas nos processos de tomada de decisão de forma diferente, tendo-se convertido “*no instrumento em que se encontram depositadas as esperanças de uma mais efetiva gestão e governo das políticas de desenvolvimento territorial*” (Dasí, 2008:11) e se torna num fator fundamental da eficácia das políticas públicas.

A **subsidiariedade** surge, de forma transversal, nesta investigação, não apenas como um dos princípios fundadores do Programa Rede Social (que veremos adiante), mas também como garante de uma atuação promotora de desenvolvimento das comunidades. O documento Fichas Técnicas sobre a União Europeia (UE, 2008) refere que *o significado e a finalidade do princípio da subsidiariedade residem na concessão de um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada a uma instância hierarquicamente superior, nomeadamente de uma autoridade local ao poder central. Isto implica, portanto, uma repartição de competências entre diversos níveis de poder, princípio que constitui a base institucional dos Estados.*

Ferrão (2010), para além da dimensão da **coordenação das políticas**, acentua o **papel dos atores**, ao considerar que a governança territorial constitui um instrumento essencial aos modelos de governação que requer uma visão estratégica, colaborativa e coordenada das políticas de base territorial e pressupõe uma efetiva cooperação entre atores.

De facto, segundo o autor, uma cultura de cooperação que se traduza no envolvimento dos atores relevantes e que seja marcada por **relações de confiança mútua e de coevolução** (no sentido da maturação das relações), é essencial para que se cumpram

os requisitos básicos da eficiência, justiça e democraticidade, inerentes aos processos de governação (Ferrão, 2010: 134-137).

Carmo e Esgaio (2015) enfatizam também o papel dos atores e a necessidade de os preparar para trabalhar em parceria no âmbito de uma estratégia de educação para a cidadania. Focam a necessidade de **desenvolvimento pessoal** no âmbito da autonomia (personalidade e liderança) como da solidariedade (para com as gerações passadas, vivas e futuras), bem como do **desenvolvimento social**, através da diversidade (ritmos, conteúdos e mudança) e da vivência numa sociedade democrática (integrado num quadro normativo de direitos e deveres nunca adquirido, mas sempre em construção, fundado na vivência quotidiana).

Para Dasi (2008:23-14, citado em Ferrão, 2010:134), pode entender-se governação territorial como aplicação dos princípios da boa governança às políticas públicas territoriais e urbanas; ou como processo de planeamento e gestão de dinâmicas territoriais numa ótica inovadora, partilhada e colaborativa.

Nesta mesma linha, a Carta Europeia da Cooperação em Matéria de Apoio à Governança Local coloca a ênfase no papel das autoridades locais, na descentralização e nos processos de decisão política, ao considerar que a *“governança democrática local favorece o respeito pelos direitos da sociedade e o desenvolvimento adaptado às suas necessidades ao implicar todas as partes interessadas na elaboração, aplicação e avaliação das políticas locais”* (UE, 2008:1-2).

Nesse documento utiliza-se, por conseguinte, o conceito de **governança local** para designar os processos de tomada de decisão e execução das políticas públicas por parte dos governos locais (eleitos em contexto de descentralização), que fomentam uma participação equilibrada do conjunto dos atores de um território (estado, sociedade civil e setor privado), reforçam a responsabilidade perante os cidadãos e favorecem a resposta às questões sociais procurando o interesse geral.

Ainda na Carta Europeia da Cooperação em Matéria de Apoio à Governança Local (UE, 2008), reconhece-se o papel central das **autoridades locais como catalisadores do desenvolvimento local** – pelo facto de deterem legitimidade democrática, pela sua proximidade aos cidadãos e pela sua maior capacidade de mobilizar os atores locais para o diálogo político. Considera-se também que o princípio da subsidiariedade e as **políticas de descentralização** dotaram as autoridades locais das competências e dos recursos necessários para o reforço do autogoverno de nível local.

Neste contexto, a *“governança democrática local”* integra-se também no marco institucional do Estado, contribuindo para a sua reforma e para fortalecer a legitimação da sua ação pública.

Nesta senda, importa ainda destacar o papel ímpar dos **cuidados e serviços de proximidade**. A ideia da prestação de cuidados por serviços de proximidade baseia-se na proximidade territorial e relacional e constitui uma virtualidade associada às potencialidades locais e de apoio à vida quotidiana das pessoas.

De acordo com Esgaio (2009) podemos definir os cuidados de proximidade como os que envolvem atividades ligadas à vida quotidiana e familiar, numa unidade territorial e que implicam uma relação de confiança entre prestador e cliente, para construir respostas adequadas a necessidades individuais e comunitárias, conferindo-lhe um carácter de utilidade social.

Desenvolver serviços de proximidade e outros serviços de apoio a indivíduos e às famílias significa **melhorar a acessibilidade** e a **qualidade e promover a flexibilidade**, o que representa um garante crescente de uma cobertura abrangente e coordenada das necessidades identificadas.

Falar em **proximidade e territorialização** é, como vimos, falar em **transpor para um domínio local a capacidade e responsabilidade** de garantir respostas às necessidades sociais identificadas localmente, mas também mobilizar recursos e estratégias, objetivando o papel do Estado e das organizações aos diversos níveis e sectores.

É garantir igualmente a **formação** e sensibilização de agentes locais e socioeconómicos para constantes mudanças, de forma a desenvolver respostas inovadoras, flexíveis e adaptadas a cada contexto e que possibilitem a **conciliação** entre a vida pessoal, familiar, profissional, com **qualidade e rentabilização de recursos**.

Neste sentido podemos referir que os serviços e os cuidados de proximidade podem desempenhar um papel fundamental na luta contra situações de exclusão social e desigualdades crescentes.

A existência de serviços de proximidade pressupõe, por um lado a melhoria da imagem social dos serviços no apoio às pessoas, celeridade nas respostas, e por outro lado, uma interação que permitirá aferir o grau de satisfação dos utentes, a eficácia e eficiência dessas respostas, no sentido de fazer evoluir políticas facilitadoras de uma maior cooperação entre as organizações garantindo redes locais de desenvolvimento.

Assim, a identificação das necessidades de estruturas e respostas, através de um **diagnóstico a nível local**, permitirá, com o envolvimento e a participação de quem conhece o respetivo território e as suas carências, desenvolver modalidades inovadoras e de intervenção que assegurem soluções ajustadas à medida dos problemas. Os serviços de proximidade afiguram-se uma parceria entre as sinergias locais e um garante de uma atualização do conhecimento sobre os problemas locais e as eventuais respostas a criar, com vista a consolidar, como nos refere Carmo (2011:180-182) a sustentabilidade dos percursos individuais, das organizações, comunidades e das próprias políticas sociais (...), assegurando a sua continuidade no tempo e o acesso a recursos necessários à qualidade da intervenção neste domínio (alicerçados nos princípios de mercado, de redistribuição e reciprocidade).

Finalizando este capítulo, na abordagem às questões centrais da governança e da governação e as relacionadas com a implementação de políticas públicas de base local, sob o argumento de que a confiança é um elemento central para a construção de capital social, impõe-se abordar o articulado legal original (2018) que concretiza a **transferência**

**de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social<sup>17</sup>.**

*A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais em matéria de ação social, estabelece que cabe aos órgãos dos municípios a competência para a elaboração e divulgação das cartas sociais municipais, para a emissão de parecer sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos, para a coordenação da execução dos programas dos contratos locais de desenvolvimento social, para o desenvolvimento de programas de promoção de conforto habitacional para pessoas idosas, para assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social, para a elaboração dos relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e a atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual em situações de carência económica e de risco social, para a celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção, bem como para a implementação da componente de apoio à família para crianças que frequentam o ensino pré-escolar da rede pública (Decreto-Lei n.º. 55/2020).*

Trata-se de um processo com vários anos de discussão quer ao nível político, quer no domínio da sociedade civil, por via do destaque e relevância que vem assumindo (também suportado pela comunicação social). Viveu vários avanços e retrocessos, sendo que a partir de 2018, com a publicação da Lei, se desencadeou um movimento de transferência de competências que se reflete cronologicamente conforme seguidamente se apresenta:

Normativo	Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais
Lei n.º 50/2018, 16/8	Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.
Decreto-Lei n.º 97/2018, 27/11	Domínio das praias marítimas, fluviais e terrestres

<sup>17</sup> Decreto-Lei 55/2020, de 12 de agosto

Decreto-Lei n.º 98/2018, 27/11	Domínio da autorização de exploração das modalidades afins e de jogos de fortuna e azar.
Decreto-Lei n.º 99/2018, 28/11	Domínio da promoção turística interna sub-regional.
Decreto-Lei n.º 100/2018, 28/11	Domínio das vias de comunicação
Decreto-Lei n.º 101/2018, 29/11	Domínio da justiça
Decreto-Lei n.º 102/2018, 29/11	Domínio dos projetos financiados por fundos europeus e programas de captação de investimento
Decreto-Lei n.º 103/2018, 29/11	Domínio do apoio às equipas de intervenção permanente das associações de bombeiros.
Decreto-Lei n.º 104/2018, 29/11	Domínio da instalação e gestão de Lojas de Cidadão e de Espaços Cidadão, Gabinetes de Apoio aos Emigrantes e Centros Locais de Apoio e Integração de Migrantes, bem como para os órgãos das freguesias no domínio de Espaços Cidadão
Decreto-Lei n.º 105/2018, 29/11	Domínio da habitação
Decreto-Lei n.º 106/2018, 29/11	Domínio da gestão do património imobiliário público sem utilização
Decreto-Lei n.º 107/2018, 29/11	Domínio do estacionamento público
Decreto-Lei n.º 32/2019, 4/3	Alarga as competências dos órgãos municipais no domínio do policiamento de proximidade
Decreto-Lei n.º 20/2019, 30/1	Domínio de proteção e saúde animal e de segurança dos alimentos (alteração)
Decreto-Lei n.º 21/2019, 30/1	Domínio da educação (alteração)
Decreto-Lei n.º 22/2019, 30/1	Domínio da cultura (alteração)
Decreto-Lei n.º 23/2019, 30/1	Domínio da saúde (alteração)

Tabela 2.4 Transferência de competências; Fonte: Portal Autárquico<sup>18</sup> consulta realizada a 14/6/2022

<sup>18</sup> <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/>

Refere o Decreto-Lei 55/2020, de 12 de agosto que as autarquias locais são a estrutura fundamental para a **gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade**.

O reforço da **autonomia local** prevê e preconiza não só a **descentralização de competências** da administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, mas também a possibilidade de se proceder à **redistribuição de competências** entre a administração autárquica, fortalecendo o papel das autarquias e possibilitando uma **maior adequação** dos serviços prestados à população, o que se traduz num melhor atendimento e numa resposta mais eficaz aos cidadãos, em especial aos mais vulneráveis socialmente.

O posicionamento inverso de quem se manifesta contra este processo passa por argumentos em vários domínios, entre eles destaca-se o económico (pela falta ou insuficiência de recursos alocados para fazer face às responsabilidades assumidas), social (advoga-se que a proximidade poderá acarretar problemas éticos e deontológicos na atribuição de prestações, por exemplo) e comunitário (pela pressão exercida).

A Lei 50/2018, no que se refere à **área social** consagra também a transferência de várias competências para as entidades intermunicipais, as quais constituem um **instrumento de reforço da cooperação intermunicipal**, que passa pela participação na organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supraconcelhio, pelo exercício das competências das plataformas supraconcelhias e pela elaboração de cartas sociais supramunicipais para a identificação de prioridade e respostas sociais a nível intermunicipal.

Considerando a relevância e as implicações futuras deste domínio de transferência para a execução do objeto em estudo – Programa Rede Social enquanto política pública na política social, importa também rever cronologicamente o articulado legal em vigor até à atualidade:

Normativo	Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais:
Decreto-Lei 55/2020, 12/8	Domínio da Ação Social
Decreto-Lei 23/2022, 14/2	Prorroga o prazo de transferência das competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no domínio da ação social.
Portaria 63/2021, 17/3	Regula o disposto nas alíneas a) e e) do n.º 1 do artigo 3.º e do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, nomeadamente os termos de operacionalização da transferência de competências, em matéria de serviço de atendimento e de acompanhamento social (SAAS) de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, para as câmaras municipais
Portaria 64/2021, 17/3	Define, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 3.º e do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, o exercício de competências de coordenação administrativa e financeira do programa de contratos locais de desenvolvimento social pelas autarquias locais
Portaria 65/2021, 17/3	Estabelece os termos de operacionalização da transição de competências em matéria de celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do RSI para as câmaras municipais, tendo em consideração o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º e no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto
Portaria 66/2021, 17/3	Regula o disposto nas alíneas b), c) e i) do n.º 1 e da alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, e o disposto na secção II do capítulo II do referido decreto-lei, designadamente a criação das cartas sociais municipais e supramunicipais e fixa os respetivos conteúdos, regras de atualização e de divulgação, bem como os procedimentos de revisão
Despacho 9817-A/2021, 8/10	Publica o Mapa com os encargos anuais com as competências descentralizadas no âmbito da ação social.

Tabela 2.5 Transferência de competências: ação social; Fonte: Portal Autárquico consulta realizada a 14/6/2022

Importa ainda salientar que, sectorialmente no âmbito da ação social, a única regulamentação em falta diz exatamente respeito à Rede Social e à forma como este Programa se irá desenvolver, cabendo eventualmente uma mudança estratégica e profunda para adequação dos objetivos (que se mantêm atuais) à realidade e às

estruturas de governação que surgiram após a implementação do Programa que já conta com mais de duas décadas. Ora, se os problemas complexos são cada vez mais evidentes e exigentes, assim como se percebe a sociedade em constante mudança, afigura-se como relevante a possibilidade de alteração da configuração desta política pública.

Para permitir o exercício sustentado das competências por parte dos municípios e das entidades intermunicipais, prevê-se que a transferência das competências deve ser acompanhada dos recursos adequados, considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências descentralizados. Conquanto, como anteriormente referido, este processo complexo só por si, implica uma **mudança de paradigma e uma transformação dos serviços** que envolvem uma discussão prévia em torno dos recursos a transferir que permitam efetivamente executar as funções transferíveis, bem como o rompimento com padrões de ação e o assumir de riscos e uma certa perda de controlo. Irão exigir maior capacitação institucional e reforço de autonomia, não apenas em termos técnicos, como financeiros, de informação e conhecimento.

É relevante ter em conta que as soluções de governação não podem estar dependentes (apenas) do **compromisso político e exigem capacitação técnica**, assim como os desafios às novas formas de participação implicarão a mudança nos processos de prestação de contas, responsabilização e monitorização.

Importa ainda, na senda do que vimos referindo, que uma **reforma descentralizadora**, irá implicar a reorganização das instituições locais. A par da definição de competências dos municípios (que vários autores classificam como vaga), será necessário garantir uma abordagem integrada, nas várias dimensões do problema – território, escala de governação, competências de cada jurisdição, autonomia, articulação multinível, lei eleitoral, fiscalidade, funcionamento de órgãos autárquicos, administração local e capacidade institucional.

Teles (2021) fala-nos também na necessidade de **evitar a complexificação**, evitando a multiplicação de serviços e recursos com os mesmos fins. Refere ainda como basilar a

despolitização e alerta para as questões da autonomia e da proximidade na decisão sobre estratégia e orientação política, aludindo que estas não devem implicar o controlo sobre os saberes técnicos e específicos das áreas. Tratando -se de um processo ponderado e avaliado, o autor refere que este processo estará obrigado a considerar **princípios orientadores**: *atribuição clara e objetiva de responsabilidades nos diversos níveis de governação, capacitação das estruturas, novo equilíbrio entre autonomia local e regulação central e flexibilidade e adaptabilidade dos modelos prosseguidos.*

Teles (2021) fala-nos dos **benefícios da cooperação intermunicipal** para aludir à partilha de recursos, informação e serviços entre municípios que, de acordo com o autor, trás maior flexibilidade ao sistema, embora aponte como essencial a criação de novas formas de governação, novas regras de participação e até, eventualmente, a reflexão sobre que atores devem ou não integrar estas dinâmicas.

A mudança de paradigma (o processo de mudança inerente) e a transformação de serviços pode ser concretizada através dos **seis passos** que refere Bilhim (2013:260): *mobilizar as pessoas para a mudança através da análise conjunta dos problemas; desenvolver uma visão partilhada sobre como organizar e gerir; incentivar o consenso através dessa nova visão, formando as pessoas para a ação e fomentando essa coesão; espalhar a revitalização (...); institucionalizar a revitalização através de políticas formais, sistemas e estruturas; e controlar e ajustar as estratégias.*

Para Teles (2021) descentralizar implica cinco condições, a que chama os “D” da descentralização:

- **Dar** poderes e competências a níveis de governação mais próximos dos cidadãos;
- **Dotar** de capacidades organizacionais, técnicas, políticas, humanas e financeiras os níveis de governação;
- **Diferenciar** as funções e as competências de cada nível de governação, adequando a cada realidade territorial, económica, social e demográfica;
- **Democratizar** pela criação de mecanismos de responsabilização e legitimação de órgãos de decisão com competências e poderes atribuídos;

- **Descomplexificar** a relação entre os níveis de governação, clarificando funções, competências e territórios de atuação.

Entendido como o código normativo regulador da vivência e da rede de relações sociais, o **capital social** pode ser visto como um recurso essencial à ação coletiva e, nessa medida, considerado como um bem público que beneficia aqueles que para ele contribuem e com um **efeito multiplicador potencialmente positivo para o desenvolvimento local** e, até, para o desempenho das instituições. Donde se conclui que, tratando-se de um recurso valioso nos processos e políticas de desenvolvimento local, não pode ser descurado. Os riscos associados ao processo de mudança que referíamos anteriormente podem também influenciar o capital social e o desenvolvimento social e local.

Uma vez que abordaremos a temática do capital social adiante, importa apenas referir que a este propósito, Hidle e Normann (2013:122), citando Putnam e Goss (2002) referem que pode ser medido pela quantidade de confiança que existe entre os diferentes atores, funcionando, no contexto das redes de interação social, como elemento facilitador para a resolução dos dilemas de ação coletiva, encorajando as pessoas a agir de uma maneira confiável quando de outro modo o não fariam. Desta forma, ao contribuir para o aumento da eficiência das organizações sociais e para a promoção de iniciativas coletivas, o capital social deve ser visto como um recurso particularmente valioso para as comunidades.

O ponto de convergência de tudo o que se vem explanando é o de uma **visão estratégica comum e inovadora** sobre um determinado território, construída a partir da **ação concertada** entre **atores** públicos e privados e desenvolvida num clima de **cooperação e partilha de responsabilidades**, pressupondo, para tal, mecanismos de **coordenação horizontal e vertical** tanto de atores como de políticas. É com base nestes pressupostos e princípios orientadores que o **Programa Rede Social** (como veremos adiante) foi concebido e pretende consubstanciar uma **política pública de base local**.

## Síntese

Este capítulo abordou a governança e a governação procurou, através da revisão da literatura do debate de conceitos, da explicitação das perspectivas de vários autores e da articulação de diferentes visões sobre o tema, procurando interações e conexões entre os mesmos.

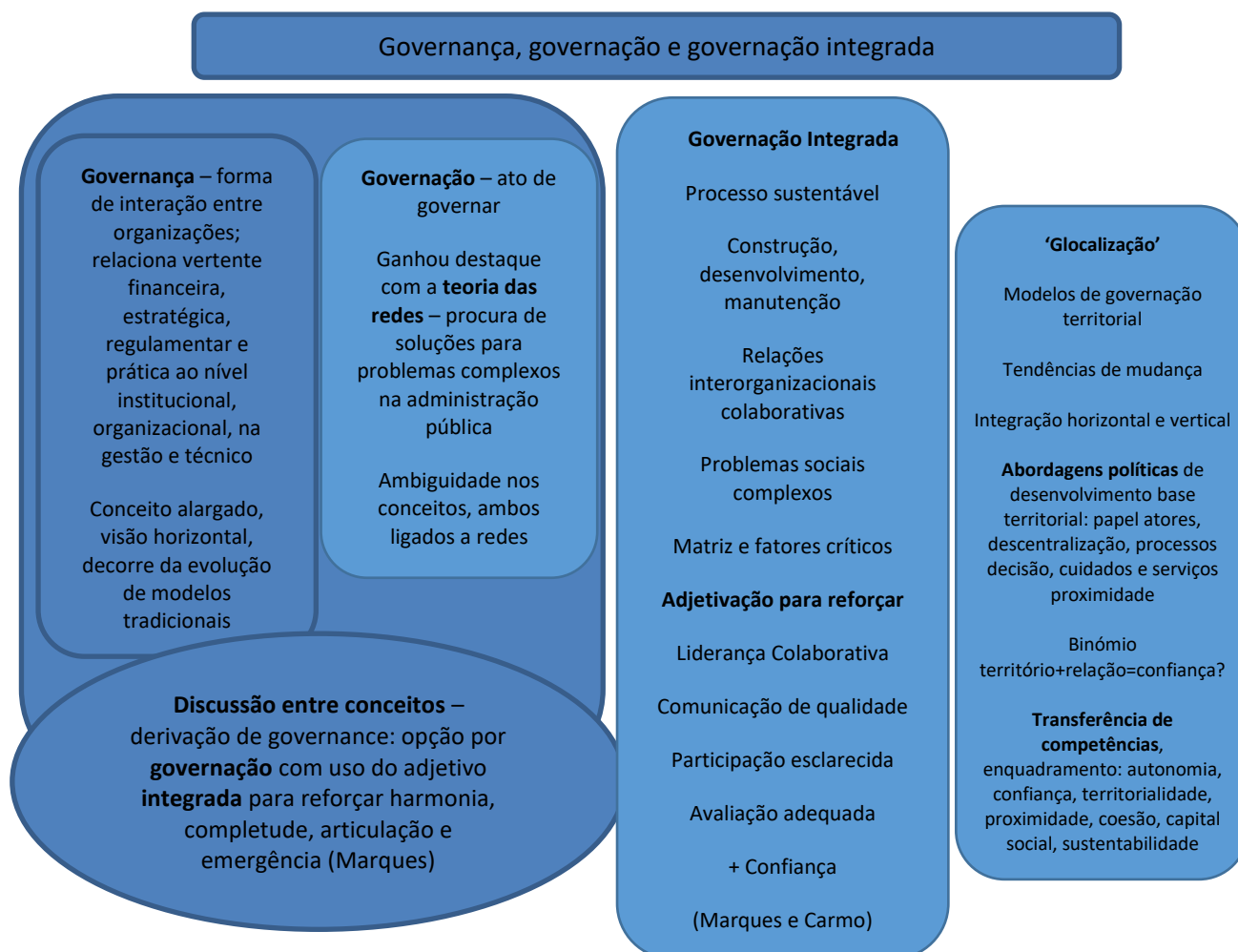


Figura 2.4 Esquema resumo dos principais assuntos abordados neste capítulo (elaborado pela autora)

Deste debate surge para a investigação o conceito de governação integrada e os fatores críticos promotores de sucesso (ou insucesso) do modelo colaborativo que se consubstanciam na liderança, participação, comunicação e avaliação. Estes têm sido largamente trabalhados e adjetivados no modelo para apoiar a sua clarificação e foco.

Como “oxigênio” da colaboração e na qualidade de forma de capital social, a confiança é tema incontornável nesta abordagem. Identificámos, a partir de vários autores, várias formas de confiança.

Neste segundo capítulo foram também focadas as políticas públicas locais e, mais especificamente, a implicação da transferência de competências no âmbito da concretização dos processos de territorialização, reforçando a importância de encetar uma estratégia de educação para a cidadania, que fortaleça os atores locais e os comprometa com a governação integrada.

### **Capítulo 3. As redes sociais como estratégia de governação integrada**

O capítulo 3, último da primeira parte deste trabalho, foca o terceiro pilar que sustenta esta investigação. Abordaremos o conceito de rede, considerando o estudo efetuado no âmbito das ciências sociais. Deste conceito deriva outro, o de rede social, que procuraremos retratar enquanto forma de organização das sociedades contemporâneas.

Seguidamente, será abordada a confiança como produto do processo colaborativo na relação entre redes sociais e capital social.

Fechando o capítulo, focaremos a importância da intervenção social e das redes no combate à pobreza e exclusão social.

#### **3.1. O conceito de rede social: o estudo das redes nas ciências sociais e como forma de organização da sociedade contemporânea**

As **redes** têm sido alvo de estudo pela centralidade e relevância que têm adquirido. Vários modelos, conceções e estruturas foram desenvolvidas ao longo do tempo e por um leque muito variado de autores. Este capítulo dedica-se ao conceito de rede e ao estudo das redes no âmbito das ciências sociais no mundo contemporâneo.

*“Ao modelo burocrático de organização tem vindo a sobrepor-se um modelo adhocrático, caracterizado por um ciclo de vida efêmero, uma vez que é orientado para objetivos temporalmente delimitados e por uma diversificação organizacional; as conexões entre organizações multiplicam-se, gerando uma nova forma de articulação social, a rede”* (Carmo, 2018).

Esta **sobreposição dos modelos** afigura-se também como uma das mais significativas alterações quando falamos de uma sociedade do conhecimento em que se pretende saber usar a informação a favor do bem-comum.

Castells define a **sociedade em rede** como uma *estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes. É um*

*sistema de nós interligados. As redes são estruturas abertas que evoluem acrescentando ou removendo nós de acordo com as mudanças necessárias dos programas que conseguem atingir os objetivos de performance para a rede (Castells, 2005)*

Estas “ruturas”, “vagas” e “alterações” provocaram tensões ao longo da história entre redes e hierarquias, ao jeito do que explicitaremos adiante.

O termo “rede” apresenta uma “popularidade crescente” (Mercklé, 2004) e é hoje utilizado na linguagem corrente, académica ou política, designando uma grande variedade de objetos e fenómenos. Em consulta ao dicionário de Língua Portuguesa, podem verificar-se 16 sinónimos de rede e 4 sentidos da palavra. Veremos, ao longo deste ponto, os significados atribuídos por diversos autores a rede e rede social.

O **conceito de rede social** (*social network*) assume centralidade na investigação das sociedades contemporâneas ao tornar-se desde a década de setenta “*característica expressiva das nossas sociedades e os fenómenos com ela relacionados têm invadido o discurso político, científico e mediático*” (Ferreira, 2004).

Pretende-se neste capítulo analisar as questões ligadas às redes no campo da política social, não sendo objetivo a abordagem a outro tipo de redes (como as de foro pessoal). Para tal, desenvolveu-se pesquisa e revisão de literatura em torno do conceito de rede social, cuja tabela abaixo pretende sistematizar. Não se pretende esgotar esta pesquisa, nem tão-pouco se tem essa veleidade, não só pela dimensão que conceito assume, mas também pelo número de autores (muito elevado) que têm investigado neste âmbito.

<b>Perspetivas</b>	<b>Autores</b>
Rede social – perspetiva global e categorizações	Acioli (2007); Borzel (1998); Fialho, Saragoça e Silva (2013); Fialho, Saragoça e Silva (2014); Marteleto (2001)
Rede social e governança	Calmon e Costa (2013); Lopes e Baldi (2009); Stoker (1998); Kitthanam (2006); Cepiku (2006); Bilhim (2013); Rhodes (1996); Soresen e Torfing (2005); Ferrão (2015); Marques (2017)
Rede social como forma de capital social	Fukuyama (2000); Correia (2007); Putnam; Boeck e Fleming (2005); Marteleto e Silva (2004)
Rede Social e responsabilidade social	Esgaio (2010); Esgaio (2018)
Rede social e desenvolvimento (territorial)	Ferrão (2016); Ckagnazaroff (2009); Ferreira (2015)

Rede social enquanto medida de política pública	Amor (2005); Castro e Gonçalves (2002); Alves (2010); Monteiro e Ribeiro (2008); Oliveira (2004)
Sociedade em rede Aplicação no trabalho social	Sociedade em Rede: Castells (1998) Marteleto (2010) Nowak <i>in</i> Mouro e Simões (2001), Payne (2002) e Payne <i>in</i> Carvalho e Pinto (2014)

Tabela 3.1. Abordagens ao conceito de Rede Social, segundo autores; Fonte: Adaptado das referências bibliográficas usadas na tabela

Abordamos, seguidamente, com maior detalhe, o conceito de rede social que foi assumindo frequentemente **sentidos e aplicações distintas**, incluindo aspetos relacionados com a socialização e com o apoio social, até incorporar, a ideia de sistemas de informação, de comunicação, de ação coletiva e de participação.

As primeiras investigações sobre as redes sociais e a influência destas ao nível dos fenómenos sociais ocorreram na década de cinquenta e atribuem-se ao antropólogo J. A. Barnes. Depois dele, muitos outros autores têm explorado o conceito por relação a múltiplas áreas sociais, desde a terapêutica, a psicologia e a sociologia, surgindo vários tipos de abordagens em torno deste conceito.

No âmbito desta investigação, embora se proceda à revisão das aplicações do conceito de rede social, encaram-se as redes sociais, sobretudo, como uma **metodologia de intervenção na sociedade**, que promove uma nova **configuração da estrutura social**, e se enquadra, como destaca Le Boterf (2004), na filosofia das novas políticas públicas, as quais, nos últimos anos, multiplicam as redes profissionais com finalidades variáveis, que começam na elaboração conjunta de projetos e colocam à disposição recursos, experiências e vias tecnológicas, económicas ou sociais, culminando na atribuição de responsabilidade ao coletivo dos atores sociais.

O estudo das redes complexas foi iniciado pelas **ciências exatas**, designadamente, na matemática com os trabalhos de Euler, que desenvolveu o primeiro teorema da teoria dos grafos. Um grafo é uma representação de um conjunto de nós conectados por arestas que, em conjunto, formam a rede. A partir de Euler vários autores se dedicaram a compreender as propriedades dos vários tipos de grafos e o modo como se agrupam (Buchanan, 2003 e, Watts, 2004).

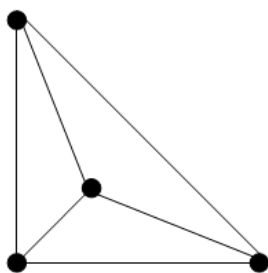


Figura 3.1 - Grafo com quatro vértices e seis arestas

A figura representa a conexão entre pontos a partir da qual se desenvolveram as teorias sobre redes.

De acordo com Wellman (1998) a **análise estrutural** tem por base a teoria dos grafos e foi construída a partir de três grandes tradições:

a) A Britânica, de inspiração etnográfica, procede ao desenvolvimento antropológico do conceito de rede social, a partir de uma perspectiva estrutural funcionalista, e procede a descrições da estrutura social;

b) A Americana, com fundamento na teoria dos grafos, de viés quantitativo, trabalha sobretudo a análise quantitativa e o objetivo das redes sociais; e,

c) A política, foca-se na procura de explicações estruturais para os processos políticos, entende as redes sociais como resultado de laços de troca e dependência entre nações e grupos de interesse. (Forsé & Degenne, 1999). No campo da Ciência Política, pode assinalar-se o trabalho clássico de Karl Deutch sobre o sistema político.

As configurações dos grafos e a arrumação dos nós deram origem a várias formas organizacionais de rede. São razões complexas, de ordem social e tecnológica, que conduzem a sociedade atual a estas configurações, tal como referiu Castells (2005) a propósito da sociedade-rede.

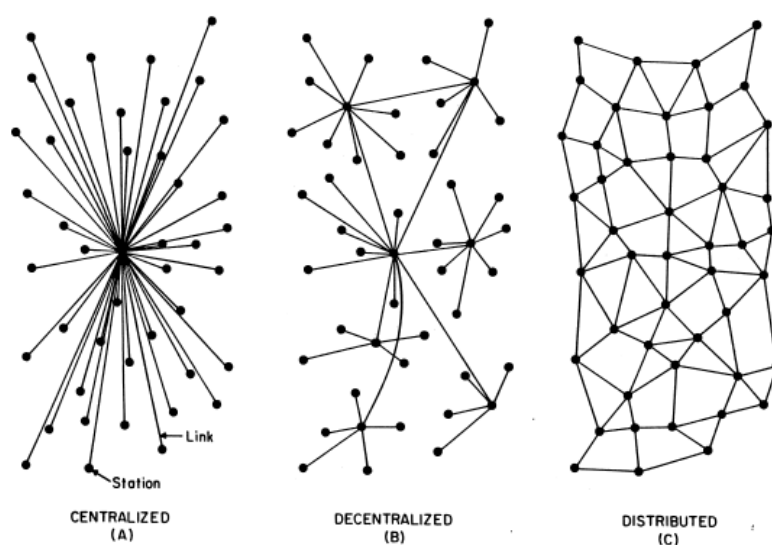


FIG. 1 – Centralized, Decentralized and Distributed Networks

Figura 3.2 Diagramas de Rede de Paul Baran: Rede Centralizada, descentralizada e distribuída, pesquisa em <http://escoladeredes.net/profiles/blogs/breves-consideracoes-sobre-o>

Os diagramas de Baran pretendiam demonstrar a **diferença de tipologias ou padrões de conexão**. De acordo com a figura acima, a rede é **centralizada** quando os nós estão ligados a partir de um único centro; **descentralizada** se os nós estão associados a partir de vários polos e distribuída se os nós estão ligados ponto a ponto.

De acordo com Franco (2008, 2010) as tipologias de rede centralizada e descentralizada, recebem a designação de rede erradamente, na medida em que, ao atribuírem ao nó central maior poder na comunicação, apresentam uma hierarquia. Porém, subscrevendo Franco (2008, 2010) uma organização territorial, sectorial ou temática, voluntariamente construída, recebe o nome de rede quando os seus membros integrantes (pessoas, grupos e outras organizações) estão conectados entre si horizontalmente.

Por conseguinte, embora seja possível calcular matematicamente a centralização da rede social em tela, representando o poder ou **centralização dos atores**, se entendemos a rede como movimento de desconstrução da hierarquia, a denominação de rede não se aplicará adequadamente a muitos esforços voluntários de construir redes, que, em geral apenas disfarçam uma organização centralizada ou multi centralizada.

Numa outra perspetiva, o **olhar histórico** conduz-nos sobretudo à **vertente hierárquica**, pela descrição dos factos a partir de marcos associados à religião e à política, por exemplo. Niall Ferguson, historiador inglês, defende que as redes têm sido ignoradas neste âmbito, argumentando que estas não são um fenómeno novo, dando ênfase ao facto de o século XXI ser chamado a era das redes, pela expressão que têm assumido. (Carmo, 2019)

O autor retratou na sua obra de 2017 – *A Praça e a Torre*, a tensão observada ao longo da história entre redes (simbolizadas pela praça) e hierarquias (simbolizadas pela torre). As hierarquias, alojadas em altas torres governavam, mas muitas vezes o poder real residia nas redes das praças das cidades. São as redes que tendem a inovar – e é através delas que as ideias revolucionárias se espalham, defendeu o historiador.

Defendeu que a organização social se estruturou (desde os primórdios) a partir de pequenas redes de indivíduos, que foram crescendo tendo por base a escala familiar para a tribal, com um forte controlo social permitido pela sua reduzida dimensão.

Nas sociedades do Neolítico, a estrutura social tornou-se progressivamente mais hierárquica e estratificada, garantindo uma coesão social mais estável. Apesar das hierarquias se manterem como estruturadores sociais dominantes até ao século XV, promovendo a estabilidade, as redes foram coexistindo com elas, dado o seu potencial transformador (a exemplo disso, o autor refere as redes comerciais desenvolvidas a partir das rotas da seda, redes de natureza religiosa como a cristã e a islâmica ou redes de imigrantes designados por bárbaros pela sociedade romana).

Com a revolução tipográfica (pela introdução dos tipos móveis por Gutenberg em 1446) que, entre outros efeitos, permitiu a disseminação da rede protestante, e com a expansão chinesa e europeia para outros continentes (Ferguson, 2018:78), verificou-se um período em que as redes passaram a ser dominantes, possibilitando uma enorme transformação social (Ferguson, 2018: 125) pautada por grandes convulsões e pela destruição de hierarquias vigentes.

No século XIX e parte do século XX registou-se uma nova fase de dominância da hierarquia, sobressaindo um sistema de poder à escala europeia assente numa

pentarquia constituída pela Áustria, Rússia, Grã-Bretanha, França e Prússia (Ferguson, 2018: 124 e sgs), por via do poder das redes industriais e financeiras, o que permitiu um novo período de estabilidade assumido pelo autor como relativa em função do número de guerras existentes naquele período e no imediatamente anterior.

Durante o século XX, manteve-se a **tensão entre as hierarquias existentes e consolidadas e as redes** que ganharam expressão. Durante o período da 2ª Grande Guerra e a guerra fria prevaleceu a hierarquia, dando lugar (gradualmente) às redes, à medida que a 3ª vaga de mudança se afirmava (transição da sociedade industrial para a sociedade de informação).<sup>19</sup>

Ferguson advoga que se por um lado, as **redes promovem a criatividade e mudança, mas são geradoras de tensão e conflito**, por outro lado, as **hierarquias promovem coesão e orientação estratégica, mas apresentam resistência à mudança**. Assim, a sociedade já viveu vários períodos em que dominaram as redes e outros em que as hierarquias imperaram.

Esta visão é muito relevante para enquadrar o nosso objeto de estudo, já que que as redes sociais sobre as quais versa esta investigação não são “puras” (distribuídas). Considerando que a sua estrutura possa ser mais ou menos descentralizada, muitos dos “nós” que a mesma possui poderão revelar-se subsistemas hierárquicos. Desse modo, a tensão estabilidade / mudança poderá estar presente, tornando ainda mais complexo o sistema e os problemas que assume como objetivo.

Esta perspetiva histórica traçada anteriormente desagua na sociedade contemporânea das redes que, se por um lado apresentam grande potencial pela transformação rápida, por outro evidenciam uma vertente ameaçadora (Castells, 2005, 2013; Lopes & Cunha, 2011).

Focando a **perspetiva sociológica** do desenvolvimento da análise de redes sociais, os primeiros estudos remontam ao século XIX, com Comte, Durkheim, Tonnies e Simmel

---

<sup>19</sup> Síntese de Carmo, H. (2019), Competências para a Cultura Democrática: reflexões sobre o papel da Escola, In Intervenção Social, Política e Desenvolvimento Comportamental Socius (1), 2019, Perspetivas de Intervenção para a Mudança no Séc. XXI, Lisboa, ISCIAC -Institute for Intelligent Systems and Behavioural Sciences, p. 1.

que, no campo da sociologia, argumentaram que as redes sociais mais fortes se situavam na família ou vizinhança. Interpretou-se a sociedade através de inter-relações entre atores sociais.

No domínio da **antropologia e da sociometria**, não podemos deixar de referir a importância dos estudos de Malinowski, Moreno, Warner, Mayo, Gluckman, Mitchell, Nadel ou Radcliffe-Brown. Estes autores focaram a sua investigação na **construção do sistema de representação das redes** entre os atores sociais através de pontos e linhas, focando-se nas relações entre indivíduos. (Castells, 2005, 2013; Lopes & Cunha, 2011).

Mais tarde, nos anos 50 do século passado, Lévi-Strauss defendeu o **estruturalismo**, pela **classificação dos sistemas de parentesco** através do recurso a redes de ligações familiares. Também na segunda metade do século XX, os estudos ligados às redes trabalham as questões da liderança como processo heterogéneo (Freeman) e focam a investigação no estudo da eficácia das redes associadas às tecnologias de informação, no seu acesso, na vertente analítica das redes sociais, bem como no poder das redes na organização da sociedade, na perspetiva do capital (social). (Castells, 2005, 2013; Lopes & Cunha, 2011).

Tichy, Tuschman e Fombrum, num estudo desenvolvido em 1979, procuraram sistematizar as **propriedades das redes** e destacaram três delas como de particular interesse.

A primeira relaciona-se com as trocas (conteúdo transacional) entre atores, a segunda associada à natureza das ligações (a natureza qualitativa e a força das relações), e a terceira às características estruturais (padrão geral de relacionamento entre os atores do sistema). O quadro seguinte apresenta as propriedades da rede e suas explicações.

Propriedade	Explicação
Conteúdo transacional	Quatro tipos de troca: de afeto, de influência ou poder, de informação ou de bens e ou serviços.
Natureza das ligações	Intensidade: a força da relação entre indivíduos; Reciprocidade: grau em que a relação é percebida e acordada entre as partes;

	Clareza das expetativas: expetativas claramente definidas sobre o comportamento do outro na relação; Multiplexidade: grau através do qual os pares estão ligados por múltiplas relações.
Características estruturais	Tamanho; Densidade: número de links atuais na rede na proporção do número de links possíveis; Clustering: o número de regiões densas na rede; Abertura: Número de ligações externas de uma unidade social na proporção do número de ligações externas possíveis; Estabilidade: o grau no qual o padrão da rede muda ao longo do tempo; Acessibilidade Centralidade: grau em que as relações são guiadas pela hierarquia formal;

Tabela 3.2 Propriedades das Redes; Fonte: Baldi (2009), citando o estudo de Tichy, Tuschman e Fombrum

A rede constitui-se como uma estrutura social ou uma “*nova morfologia social das sociedades*” (Castells, 2005) e como um novo paradigma (Burt,1980; Callon, 1993; Forsé & Degenne, 1994; Wasserman e Faust, 1994 citados por Portugal, 2007).

Nesta linha, Castells (2007:606-607) define a rede como um *conjunto de nós interconectados. O nó é o ponto no qual a curva se intercepta. O nó a que se refere depende do tipo de redes em causa. Elas são mercados de bolsa (...) Conselhos Nacionais de Ministros, Comissários Europeus da rede política que governa a União Europeia; são campos de coca e papoila (...) gangs de rua (...) são ainda sistemas de televisão, estúdios de entretenimento (...) equipas de informação, gerando, transmitindo e recebendo sinais da rede global de novos média (...). A rede é uma estrutura aberta capaz de se expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar dentro da rede.*

Na definição de Castells, destaca-se a presença de elementos interligados (que pressupõe a **existência de relação** entre os atores, continuada no tempo e interdependente entre esses elementos); **o seu carácter aberto**, com capacidade de expansão, para integrar novos elementos; **comunicação interna** assumida como essencial (partilha de códigos de comunicação- valores e objetivos), **a visão convergente** por parte dos atores; a **capacidade de inovar**, pelas múltiplas perceções, recursos no

âmbito das sinergias geradas; podem constituir-se como **importantes instrumentos na promoção do princípio de democracia** participativa (a nível individual, organizacional e social).

Nas redes sociais conectam-se pessoas ou redes distribuídas. A conexão horizontal de instituições hierárquicas não produz redes distribuídas, uma vez que o fluxo de comunicação pode ser interrompido (controlado, filtrado) em cada nó. Franco (2010) defende ainda que é preciso conectar as pessoas entre si e não apenas com um centro articulador ou coordenador, mesmo que esse centro seja uma equipa de animação.

A importância atribuída pela sociologia à análise estrutural das redes sociais, está na propensão sistémica destas configurações (Wellman, 1998), as quais permitem descartar o cartesianismo. O carácter interdisciplinar inerente a estas redes obriga a aproximações às propriedades e leis de outras ciências, como a biologia, a física, a cibernética e a própria comunicação.

Na mesma linha de Castells (2007) (já referenciado) destacam-se os usos instrumentais da internet (e deste tipo de redes) no apoio à estruturação de novas relações sociais. Com efeito, a internet contribui para o novo padrão de sociabilidade baseado no individualismo.

As **ciências sociais** têm utilizado o conceito de rede para explicar a organização da vida quotidiana, as interações nos processos de constituição de identidade e a maior possibilidade de resposta aos problemas (sociais, individuais, territoriais, institucionais). Veja-se Simmel (1977), Barnes (1974), Sluzky (1996), entre outros autores como Kurt Lewin, Moreno (1951), Bott, Ficher, Uehara ou Nowak (2001), Le Boterf (2004), Gonçalves (2005, 2006) que objetivam o conceito de rede social, destacando entre as suas principais características, a **interação sistémica**.

Destacando Nowak (2001:152), que cita um sociólogo alemão, Georg Simmel (1977), para utilizar o conceito de interação como um fenómeno universal, no qual, *tudo está em interacção com o tudo*. Com efeito, já Simmel (1977) reconhecia a **socialização** como um **processo recíproco de interação** entre o indivíduo e a sociedade. O autor utilizava os termos “rede” e configuração demonstrando que o indivíduo é, ao mesmo tempo,

membro de muitos círculos. Nowak (2001) identifica o desenvolvimento do Estado Providência e a globalização (de entre outros) como fatores que contribuíram para a complexidade das sociedades contemporâneas e para o reforço das redes sociais formais nas sociedades, considerando o seu papel relevante no suporte à vida em sociedade.

Estas questões remetem ainda para o contributo da “teoria das redes” para o estudo do papel exercido pelas relações sociais informais na resposta a necessidades, em que a análise das redes sociais permite focar a atenção no comportamento individual sem perder de vista o seu contexto comunitário.

Powell, citado por Baldi (2009) que trabalhou as questões da rede como **estrutura de organização**, abordou as dimensões que diferenciam a rede da estrutura de mercados e estrutura hierárquica, com base em oito características-chave.

Aquele autor aponta as redes como **formas distintas das estratégias de cooperação** baseadas nas premissas do mercado e hierarquia, salientando o seu crescimento exponencial, inovador, a capacidade para tratar problemas complexos e o potencial para produzir resultados.

O quadro seguinte sistematiza as dimensões referenciadas.

Características-chave	Mercado	Hierarquia	Redes
Bases normativas	Contrato – direito de propriedade	Relações de trabalho	Complementaridade de forças
Meios de comunicação	Preços	Rotinas	Relacional
Meios de resolução de conflitos	Desacordo – quebra de acordo	Autoridade administrativa (supervisão)	Normas de reciprocidade – preocupação com reputação

Flexibilidade	Alta	Baixa	Média
Comprometimento entre as partes	Baixo	Médio Alto	Alto
Estado	Precisão e/ou suspeita	Formal / burocrático	Aberto – benefícios mútuos
Escolha de atores	Independente	Dependente	Interdependente
Misturas de formas	Contratos como documentos hierárquicos	Características de mercado – centro de lucro e transferência de preço	Hierarquia de status; Múltiplos parceiros; Regras formais

Tabela 3.3 Caracterização das redes; Fonte: Lopes e Baldi (2009), citando Powell

Sílvia Portugal (2014) refere que a rede social representa o desenvolvimento das comunicações e a valorização das relações entre as pessoas (Lemieux, 2000 cit in Portugal, 2014). Ainda que de forma condicionada pela posição na estrutura social, a estrutura de redes permite que o indivíduo tenha um grau de liberdade na escolha das estratégias e ação e possibilita deslocações na referida estrutura. (Portugal, 2014).

As redes são consideradas como **novas formas de organização social** por Borzel (1998:253) que identifica **características** como a estabilidade, a natureza não hierárquica, a interdependência, a partilha de interesses comuns, a troca de recursos e a cooperação.

*“Uma rede social pode ser definida como um conjunto de unidades sociais e de relações, diretas ou indiretas entre estas, através de cadeias de dimensão variável”* (Mercklé, 2004:3).

Acioli (2007) identifica **três possíveis abordagens** quando falamos na noção de rede: metafórica, numa aproximação ao conceito na vertente da filosofia de rede; analítica, centrada na metodologia de análise de redes e; tecnológica, voltada para as conexões, as interações possíveis no âmbito das redes eletrónicas, de informação e interorganizacionais.

Ferrão (2015) salienta o papel crescente que a **inovação** desempenha como motor de desenvolvimento das sociedades contemporâneas, defendendo que, neste contexto, é particularmente útil recorrer a uma visão sistémica e territorial dos processos de inovação.

Ao contrário da visão convencional, que valoriza excessivamente o papel das atividades de investigação e desenvolvimento, a visão adotada por aquele autor considera os processos de inovação como o resultado de processos interativos de aprendizagem coletiva, envolvendo diferentes agentes e tipos de conhecimento de origem e natureza igualmente diversificadas. A capacidade de inovar depende, assim, não só das características dos vários agentes, mas também dos territórios onde estes se localizam ou desenvolvem as suas atividades.<sup>20</sup>

Calmon & Costa (2013) falam de **redes como instrumentos analíticos**, como **forma de governança**, **redes de políticas públicas** (e a sua governança), **como dimensão estratégica**, onde o ambiente em que estas se inserem assume um papel de relevo e a expansão da capacidade das redes.

Destacam-se as questões ligadas à governança (onde se apresentam as perspetivas tradicionais (visão top-down), participativa (visão bottom-up) e de governança (coordenação intermédia).

Na dimensão estratégica, salienta-se a importância da ativação da rede, da liderança no enquadramento das relações, da intermediação e da facilitação e criação de consensos.

No domínio da expansão da capacidade da rede, os autores focam a institucionalização, a sustentabilidade, a estrutura e elementos de coordenação, a comunicação, a informação, a análise e o capital social. Segundo os autores, *o grau de governança de uma rede de políticas públicas depende da existência do capital social*, isto é, do estabelecimento de um ambiente de *credibilidade e confiança*, de uma ampla

---

<sup>20</sup> A este propósito, Andreotti, Mingione & Polizzi, apresentam um desenho da estrutura do sistema de Estado social local, identificando também seis condições para ultrapassar as desigualdades sociais e territoriais.

*participação nos processos decisórios e de transparência, fiscalização e responsabilidade.*

O conceito de rede social pode remeter-nos também, de forma mais alargada, para **unidades sociais e suas relações** ou para **redes de políticas públicas e sua governança**. Ora, a política social concretiza aquilo que é a finalidade do Estado social: o bem-estar societário. Porém, na atualidade, o Estado não é o único envolvido na entrega dos serviços de bem-estar.

Nesse sentido, reforça-se a importância e a necessidade do trabalho em redes para a promoção do bem-estar. Carmo e Esgaio (2015) apontam para o enquadramento da parceria no âmbito das estratégias de trabalho colaborativo, com vista à criação de sinergias através da partilha de recursos. Estas estratégias de colaboração pressupõem a existência de um **lastro de confiança mútua entre cidadãos empenhados no bem comum**.

Abordar as **estratégias de trabalho colaborativo** permite situar os conceitos de rede, coordenação, cooperação e colaboração, muitas vezes usados como sinónimos. Himmelman (2001) retrata o trabalho colaborativo como um contínuo, defendendo níveis de aprofundamento do mesmo em que as estratégias de trabalho em rede se situam numa etapa inicial, seguindo-se as de coordenação, cooperação e, por último, num nível mais profundo e complexo, a colaboração.

Nestes níveis, a troca de informação para benefício de todos é comum, sendo que a partir da coordenação tende-se a mudar as atividades em torno de um objetivo comum, numa perspetiva de planeamento.

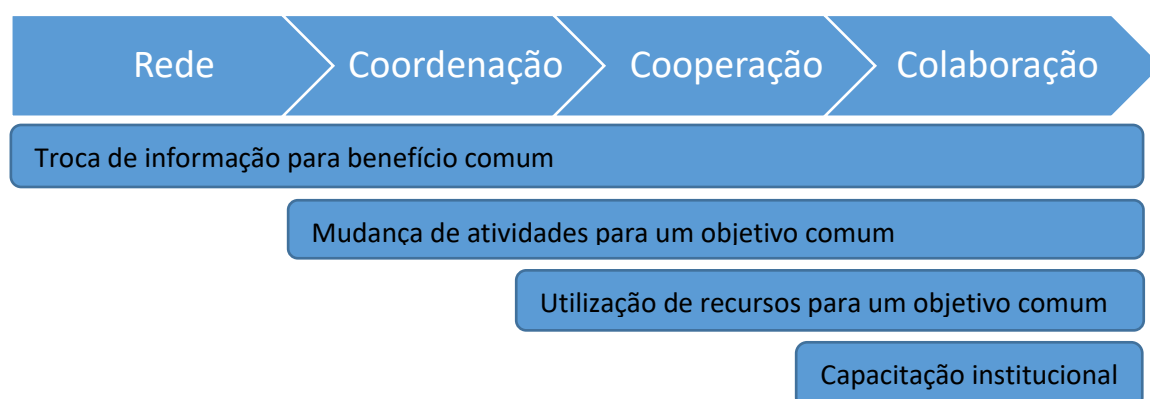


Figura 3.3 Estratégias de trabalho colaborativo; Fonte: Carmo, H. & Esgaio., A., 2015: 63

Do estadiio de cooperação em diante já se verifica a partilha de recursos e a utilização dos mesmos para objetivos comuns e, apenas no nível de aprofundamento mais elevado – colaboração – se verifica uma capacitação institucional, que permite um modelo de trabalho estruturado e preparado para fazer face a problemas de grande complexidade.

Estas estratégias do trabalho colaborativo consubstanciam um processo que parte da visão de melhoria colaborativa para a de **empowerment colaborativo** (Himmelman, 2001:283). De acordo com Carmo e Esgaio (2015), este processo, com efeitos progressivos, permitirá um **crescimento do capital social** (que abordaremos com maior detalhe mais adiante) e maior durabilidade e eficiência nas relações entre atores. Esta questão está relacionada com as variáveis que Himmelman usou para analisar o trabalho colaborativo: **o tempo, a confiança e a implantação territorial**, representada na figura abaixo.

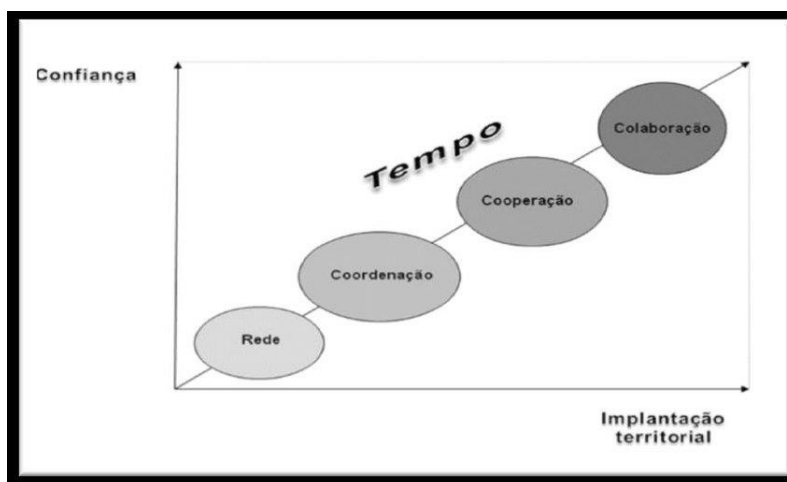


Figura 3.4 Variáveis de análise do trabalho colaborativo; adaptado de Himmelman, (2001), em Carmo & Esgaio (2015)

Assim, o trabalho colaborativo apresentar-se-ia com diferentes graus de **profundidade**, com diferentes configurações de acordo com o grau de implantação territorial, da confiança entre os atores e a sua permanência no tempo.

As experiências de trabalho colaborativo de acordo com estas variáveis e as suas características situam-se num ponto da linha entre redes e colaboração e enquadram-se em diferentes quadrantes da matriz confiança-implantação territorial.

À medida que avançamos no contínuo **Redes - Colaboração**, o grau de confiança e a necessidade de implantação territorial aumentam, o que implica relações cada vez mais duráveis. Assim, **colaboração** seria a configuração de trabalho mais complexo e mais difícil de atingir, uma vez que implica um forte relacionamento e equilíbrio entre os atores.

Os contributos de Himmelman para esta pesquisa assumem grande relevância considerando que o objeto de estudo se foca no Programa Rede Social. O autor aponta a rede como um primeiro estadio do trabalho colaborativo, situando a sua função apenas na troca de informação para benefício comum. Ora, como veremos adiante, o Programa Rede Social (embora o seu nome não o indique) assume uma missão de colaboração com vista à gestão de recursos para erradicar situações de pobreza e exclusão social e promover o desenvolvimento social local. Será, pois, muito relevante perceber em que estadio do trabalho colaborativo se encontra o Programa Rede Social, no contexto selecionado e de que forma estará a contribuir para os objetivos e para o aumento de capital social enquanto política pública.

Discutindo um pouco mais este modelo, e valorizando as suas vantagens, estas *não devem ser utilizadas como retórica de defesa do trabalho em rede e parceria sem qualquer análise das suas limitações. Efetivamente, o modelo burocrático não é intrinsecamente mau, sendo o mais adequado para a execução de trabalho rotineiro, pelo que o trabalho em rede não é melhor que o trabalho burocrático em todas as situações, não se podendo também concluir que o trabalho em parceria é mais eficaz e eficiente que o convencional em todas as situações* (Carmo, 2007:221-222).

Um dos aspetos que a estratégia de parceria enfatiza é o da **democratização das relações entre parceiros** com vista a possibilitar a concretização de objetivos comuns e implica que, apesar da diversidade ao nível dos objetivos de cada entidade, dos diferentes níveis de poder, tenham de conseguir atingir plataformas de entendimento e consenso comuns. Neste sentido, é fundamental que os agentes tradicionais da intervenção social (entidades públicas e organizações não-lucrativas) interajam com outras organizações (empresas), no sentido de construir uma nova abordagem às questões da exclusão social, minimizando os impactos do processo de estigmatização

de que os seus clientes são alvo quando procuram os seus serviços e dos seus efeitos na dependência dos sistemas-cliente relativamente a esses serviços (Esgaio, 2009).

Neste sentido, como veremos no capítulo dedicado ao contexto da Rede Social, o Programa foi alargando a sua visão e adequando as suas estratégias (também pela possibilidade de integração de entidades empresariais, por exemplo) com vista a operacionalizar estas “novas abordagens ao combate às exclusões sociais”.

A definição de uma **estratégia de parceria** implica, pois, a gestão de uma visão, missão e valores, bem como uma comunicação adequada, suportada em informação, processos avaliativos claros e transparentes e suportada em lideranças capazes de mobilizar todos os atores em torno dos objetivos comuns definidos.

Esta estratégia implica ainda que os planos de ação se suportem em diagnósticos a partir de necessidades específicas e se traduzam num planeamento, execução e monitorização da intervenção que refletem um processo cíclico, que se completa com a avaliação e redefinição de metas.

A sustentabilidade da parceria é um dos aspetos relevantes a considerar, quer seja no seu domínio económico (pela avaliação de custos), quer social (pelo impacto da atuação), ambiental e cultural (Carmo & Esgaio, 2015).

Na senda da estratégia de trabalho colaborativo e de intervenção em parceria, verificada a complexidade dos problemas e a exigência na atuação, Carmo apresenta uma equação que relaciona, a partir da teoria dos sistemas, as seguintes variáveis (Carmo, 2019 in Negreiros & Cardoso, 2019:114):

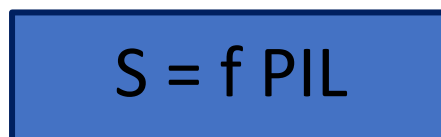

$$S = f \text{ PIL}$$

Figura 3.5 Equação de Carmo

As **Sinergias** de qualquer sistema podem-se equacionar em função das características das **Partes** (pessoas, grupos, comunidades) constituintes do sistema, pela qualidade da sua **Interação** e da sua **Liderança**.

Esta equação assume-se como central nesta investigação que **relaciona a política social e a governação**, no âmbito da aplicação de um Programa (Rede Social) cujas variáveis se relacionam para a obtenção de sinergias geradoras de capital social.

Neste sentido, e para terminar este ponto, importa ainda abordar o **papel dos atores** e gestores da parceria, que assume relevância pela exigência ao nível das capacidades, competências e perfil desejável no sentido de reforçar as variáveis em presença e trabalhar para elevar o trabalho desenvolvido ao nível mais complexo, de acordo com as escalas de intervenção. A este propósito, Hermano Carmo, referencia o modelo do avião, como modelo organizacional, que permite “descascar” os sistemas e analisá-los na sua singularidade, trabalhando à escala macro, meso e micro (da organização, do grupo ou equipa e individual) (Carmo, 2008).

Assume ainda especial relevo a consciencialização de direitos e deveres mútuos, numa lógica de educação para a cidadania, implicando tanto o sistema-interventor como o sistema-cliente; o respeito e a assunção da diferença e análise individualizada face à complexidade, ao número e diversidade de situações; a clareza e adequação da informação a todos os níveis (direitos, deveres, recursos existentes e implicações de decisão); rigor, firmeza nas decisões, adequação da intervenção de acordo com o enquadramento ético, legal e processual das medidas; e a contratualização de atos e procedimentos, assentes uma prática social e pedagógica, contrariando a lógica da gratuitidade, que só por si não potencia no sistema-cliente a autonomia e a mudança necessária para ultrapassar a situação problema (Silva, 2001).

O profissional deve conhecer a cultura do sistema-cliente, conhecer-se a si próprio torna-se necessário que *exerça uma rigorosa autovigilância sobre os seus atos*, de forma a controlar a sua ação. Deve desenvolver e assumir um posicionamento autocrítico. Deve também conhecer o ambiente de intervenção, isto é, ter presentes as ameaças e oportunidades que se lhe apresentam e estar atento ao sistema de comunicação, de forma a evitar o maior número de falhas possível (Carmo, 2007).

Esgaio e Carmo (2010), sintetizaram um estudo de 1980 que pretendia identificar o perfil do gestor do século XXI, defendendo que este deveria ser especialista, generalista e

animador. Estas características, são tão mais atuais quanto a complexidade com que se defrontam os profissionais neste âmbito. Ser especialista implica ter capacidade de planejar e definir normas, para organizar e gerir meios e recursos, para controlar (comparando resultados e introduzindo correções), para motivar e mobilizar, para trabalhar a comunicação e para desenvolver os recursos e “múltiplas inteligências”. Na vertente generalista, precisa dominar um conjunto de informação, conhecimento e tecnologias que permitam fazer acontecer. Como animador, importará aplicar técnicas de negociação, de animação de grupos, de gestão de conflitos, aliando a inteligência emocional e social à visão global e “holística”.

No ponto que se segue iremos abordar a questão da confiança na relação entre as redes sociais e o seu efeito potenciador de geração de capital social. Esta confiança está ligada à capacidade de profissionais, gestores de redes e parcerias, desenvolverem relações facilitadoras de processos colaborativos eficazes e eficientes.

### **3.2. As redes sociais e o capital social: a confiança como produto do processo colaborativo**

À semelhança do que Moreno já observara em estudos sociométricos, Amitai Etzioni (1974), estudou a questão do **consentimento nas organizações clássicas**. Verificou que enquanto umas eram baseadas na confiança outras o eram na desconfiança. Nas segundas abundavam as tensões e conflitos, enquanto as primeiras eram mais coesas e tinham menos problemas de orientação.

O **conceito de capital social** ganhou expressão, ultrapassou as fronteiras da investigação académica e passou a ser discutido de tal forma integrado no pensamento económico e no discurso de entidades internacionais (como a OCDE ou o Banco Mundial, que apresenta até uma página na internet dedicada a tema) que atualmente se coloca também ao nível da discussão política.

Verifica-se, à semelhança das redes sociais, uma diversidade de definições para Capital Social.

*Capital social* pode ser definido simplesmente como um conjunto de valores e normas informais partilhadas pelos membros de um grupo e que permite a cooperação entre essas pessoas (Fukuyama, 2000:36).

O conceito de capital social, de acordo com este autor, baseia-se na ideia de um valor partilhado por um grupo de pessoas que vivem em sociedade, isto é, de forma organizada, sendo que esse valor partilhado produz um rendimento para a organização social. (Correia, 2007).

Este conceito integra e fundamenta-se nas **normas e valores** partilhados pelos membros de determinada sociedade, nas **redes** estabelecidas que permitem a cooperação e na **confiança e reciprocidade** em que se relacionam, sendo elementos que facilitam a ação conjunta e constituem o valor do capital social.

Nan Lin (2003), autor associado à teoria das redes, define capital social como *“investimento nas relações sociais com proveitos esperado no mercado”*, podendo o sentido de mercado ser económico, político ou da comunidade.

Para Correia, *capital social é o conjunto de elementos constituintes de uma sociedade, comunidade ou organização que aumentam a sua eficácia, por facilitarem a ação conjunta dos indivíduos na realização de objetivos comuns. Estes elementos assumem a forma de normas, redes sociais, confiança generalizada, reciprocidade e valores como a tolerância e a solidariedade* (Correia, 2007:66).

Correia considera que Robert Putnam foi o mentor da visibilidade atual do conceito de capital social, tendo evidenciado as **redes, normas, confiança e reciprocidade** como características fundamentais na construção da vida social, que se fundamentam na participação e envolvimento cívico e são elementos essenciais para a eficiência da sociedade (Correia, 2007).

Putnam (1996:34) define o capital social como *“as características das organizações sociais, tais como redes, normas, e confiança, que facilitam a coordenação e cooperação com vista a benefícios mútuos”*. Entende que as organizações sociais integram as dimensões chave do capital social, sendo que os seus líderes podem ser motores na

promoção do capital social ao aumentar os seus associados, alargar o seu campo de ação, desenvolver parcerias e intensificar as suas relações com a comunidade.

Com estas redes poderão atingir-se objetivos comuns e tender-se-á à construção de um modelo social assente em formas de apoio asseguradas por interações e integração de recursos entre os serviços públicos, a rede associativa e as famílias e redes informais. E este associativismo permite a animação comunitária e sociocultural usando de forma criativa e útil o tempo livre mais orientado para um compromisso cívico. A pertença a estas estruturas, pela forma de participação que integra, poderá dar mais significado ao tempo livre e satisfação à vida.

Putnam faz equivaler o Capital Social ao nível de “civismo” em comunidades como vilas ou cidades ou mesmo países. *“Trabalhar em conjunto é mais fácil numa comunidade abençoada por um volume substancial de capital social”* (Putnam, 1993:35-36). Este volume é identificado com o **nível de envolvimento associativo** e de comportamento associativo numa comunidade, sendo medido por indicadores como a leitura de jornais, a participação em associações voluntárias e na expressão de confiança nas autoridades políticas. A tese de Putnam assenta na sua **circularidade lógica**. As cidades bem governadas e com progresso económico conseguem-no por deterem um elevado capital social; as cidades mais pobres não possuem esta virtude cívica.<sup>21</sup>

A este propósito podemos falar do caso de Curitiba, no Brasil, que é reconhecida como um modelo de planeamento urbano, onde as práticas inovadoras da cidade são muito anteriores às práticas e ideias de desenvolvimento sustentável (adotadas pela ONU). Estas práticas têm sido reconhecidas internacionalmente nos últimos vinte anos, pelas Iniciativas sustentáveis foram implementadas em Curitiba, muito embora as pessoas que as implementaram não foram reconhecidas. Estas iniciativas e toda a estratégia de planeamento urbano com base em modelos participativos tornaram possível o reconhecimento de um território mais coeso inclusivo, mas exigente do ponto de vista da sua continuidade.

---

<sup>21</sup>Consulta em 05 de setembro de 2021 ao site <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/15385132134820933>.

Lallement (2006:72) defende que *“o capital social difere do capital humano. O primeiro é uma qualidade criada entre atores, enquanto o segundo é uma qualidade própria dos indivíduos (...). O capital social é o complemento contextual do capital humano”*.

Os conceitos de capital a que se refere o autor colocam questionamentos e reflexões distintas, mas estabelecem conexões relevantes quando os abordamos na problemática do desenvolvimento económico e do desenvolvimento local. Os dois conceitos têm presença nos corpos científicos da economia e da sociologia, embora no caso do capital social, a sua ocorrência esteja associada à transgressão assumida por alguns autores no sentido de ultrapassar as relações conflituais entre as duas disciplinas, de modo a permitir uma análise mais integrada da realidade social e económica contemporânea.

Segundo James Duesenberry, a situação entre as duas disciplinas poder-se-ia traduzir no seguinte: “A economia não fala senão da forma como os indivíduos fazem as escolhas, a sociologia não fala senão do facto de os indivíduos não terem nenhuma escolha a fazer.” (Duesenberry in Ponthieux, 2006:4).

O **desenvolvimento do conceito de capital social** surge de forma documentada nos anos 80, com Pierre Bourdieu, sociólogo francês que, embora se mostre apreciador da microeconomia beckeriana (Lallement, 2006), entra em rutura com a teoria das escolhas racionais e privilegia uma abordagem que liga as capacidades que os indivíduos detêm e a sua posição social às características das sociedades em que eles se encontram inseridos.

James Coleman (cit Lallement, 2006), economista americano, também nessa década, recorre em parte às teorias de Gary Becker, para estudar as ligações entre escolhas individuais e as interações sociais, ultrapassando deste modo as barreiras do paradigma neoclássico e construindo uma teoria sociológica geral. Apesar de serem reconhecidas a estes dois autores as primeiras interpretações teóricas e a designação semântica de capital social, confirmam-se as abordagens já anteriormente feitas pela sociologia económica, designadamente por Max Weber (e A. Tocqueville), sobre as redes sociais e a sua importância no desenvolvimento económico.

Destacam-se, igualmente e como já referido, o impacto das abordagens de Robert Putnam, politólogo americano, cujos trabalhos baseados em parte nas teses de Coleman e desenvolvidos sobretudo a partir de 1993 (mas que, em 2000, se confirmam com a publicação da sua conhecida obra *Bowling Alone*, sustentada em estudos sobre a sociedade americana) se destacam na produção de inúmera literatura contemporânea sobre a temática.

A **estrutura do capital social**, consoante o quadro de abordagem teórica em que se inscreve, abrange um conjunto de elementos que prefiguram, na sua base, o modo de funcionamento da sociedade ou de comunidades e grupos, incluindo: obrigações e expectativas, informação e normas e sanções (J. Coleman); redes (P. Bourdieu); normas, redes e confiança social (R. Putnam); confiança (F. Fukuyama); reciprocidade (A. Gouldner).

Segundo Ponthieux (2006), o capital social adquire, nesta medida, um carácter polissémico. Conforme sistematiza Carlo Trigilia (2008), o capital social é utilizado com diferentes sentidos, que resultam da diversidade de abordagens referidas. *“Às vezes refere-se à capacidade de cooperação, devido a confiança e civismo – e, portanto, a uma particular forma de cultura local; outras vezes, é usado como uma espécie de indicador sintético de enormes economias externas, tangíveis e intangíveis. Outras vezes ainda, é feita uma referência mais apropriada e mais prudente à rede de relações que se impõe aos atores individuais e coletivos, a qual pode promover cooperação e confiança, mas pode também criar obstáculos ao desenvolvimento local.”* (Trigilia, 2008: 427)

Importa-nos fundamentalmente retirar dos diferentes quadros de abordagem teórica enumerados a importância que é reconhecida ao capital social nos processos de desenvolvimento económico e, nomeadamente, de desenvolvimento local, e, por outro lado, as questões indissociáveis do capital social com a confiança e as redes, seja na sua substância, seja na dinâmica que suporta.

As tendências recentes da sociedade da informação e da economia globalizada apelam a uma maior flexibilidade por parte das estruturas produtivas e das organizações, no sentido de responder às permanentes mudanças. Em resposta às exigências crescentes

em flexibilidade e qualidade (Trigilia, 2008), são diversos os autores que reconhecem um papel acrescido ao capital social disponível nas comunidades.

Segundo Putnam *“por analogia com o capital físico e o capital humano – utensílios e instrumentos de desenvolvimento que melhoram a produtividade individual, o capital social refere-se às características das organizações sociais, tais como as redes, as normas e a confiança social, que facilitam a coordenação e a cooperação, gerando um benefício mútuo.”* (Putnam in Trigilia, 2001: 81).

A robustez do capital social manifesta-se não apenas na relação entre os atores económicos, mas também na relação entre estes e outros atores institucionais, ou seja, entre o sector privado, o sector público e o terceiro setor. O **relacionamento e a cooperação** entre as entidades assentam na existência de redes sociais estabelecidas em determinado território, na troca de informação (incluindo conhecimento tácito), em laços de confiança depositada entre os atores e reverte-se em vantagens para as partes envolvidas. Estas vantagens podem ser favorecidas por estratégias de cooperação sectoriais ou territoriais.

Por sua vez, **a qualidade, a dinâmica e a multiplicidade de dimensões de cooperação** entre os atores constituem também vantagens. Atualmente, as respostas aos desafios colocados por uma sociedade da informação crescentemente competitiva, designadamente, no campo da produção e do acesso ao conhecimento, da criatividade e no campo da inovação, passam por um aprofundamento das conexões entre os vários sistemas, de educação e formação, de I&D, tecnológico, de inovação, de informação e social, bem como, pela consolidação das formas e modos de colaboração entre os agentes que neles participam.

O capital social constitui um ingrediente vital do desenvolvimento económico (Putnam, 1993). O capital social é um recurso disponível na sociedade, a utilizar pelos indivíduos, proveniente de uma estrutura social e tendo essencialmente fundamentos históricos, que o fazem variar de uns espaços ou comunidades para outras. Embora para alguns desses autores o capital social apenas gere efeitos positivos, dos quais os indivíduos

retiram, de forma indiferenciada, as suas vantagens (Coleman, 2000), de acordo com outras teses, o capital social pode também gerar efeitos negativos na sociedade.

Dentro desta noção de **capital social como recurso**, Putnam (Lallement, 2006) considera que a dotação de capital social na sociedade é **evolutiva no tempo** e admite que ele possa gerar efeitos externos, externalidades, na medida que oferece também vantagens a pessoas que não lhe têm diretamente acesso.

Pierre Bourdieu considera o capital social como *“o conjunto de recursos atuais e potenciais que estão ligados à posse de uma rede duradoura de relações, mais ou menos institucionalizadas, de interconhecimento e de reconhecimento, ou noutros termos, à pertença a um grupo, com um conjunto de agentes que não são só dotados de propriedades comuns (...), mas que estão também unidos por ligações permanentes e úteis.”* (Bourdieu in Ponthieux, 2006:35)”.

Para este autor, o indivíduo adquire capital social como resultado de estratégias pessoais, conscientes ou inconscientes, e a sua geração depende, para além disso, da pertença do indivíduo a um determinado grupo social. O capital social pode, segundo o mesmo autor, servir estratégias de poder e ser fator de desigualdades sociais e de desigualdade no acesso a esse capital social (para Coleman e Putnam o capital social não se apresenta gerador de desigualdades entre os indivíduos, apesar de Putnam admitir que o indivíduo pode aceder a volumes diferenciados de capital social).

Por sua vez, uma das proposições centrais das teses de Putnam (Lallement, 2006), de que o **capital social é evolutivo no tempo**, é fundamentada a partir dos estudos que o autor realiza nos EUA no final do século XX e início do século XXI, num conjunto de práticas sociais e culturais. O autor refere-se à influência que as tendências de maior participação da mulher na vida ativa (consequente ocupação profissional mais intensa), da evolução dos modos de vida urbana, do aumento do consumo televisivo, do progresso ao nível dos lazeres eletrónicos, assumem no declínio do capital social na sociedade americana da época.

Considerando estas várias abordagens sobre a noção de capital social importa analisarmos de que forma é que são entendidas as relações entre esse conceito e as

noções de rede e, particularmente, que ligações perspetivar entre capital social e as políticas públicas direcionadas para a intervenção em rede no combate à pobreza e exclusão social, admitindo que as características e as formas como esse capital se exerce ou é utilizado pelos indivíduos influenciam significativamente os processos de desenvolvimento local e de empowerment das populações.

Pinto (2012) aborda as questões do empowerment comunitário e defende que este se revela em quatro planos: comunicação, capital comunitário, competências e participação.

Associando ainda a esta ideia, importa dar nota das questões relacionadas com o **capital social *inclusor* (bridging social capital) e *exclutor* (bonding social capital)** (Correia, 2007; Esgaio, 2009). O primeiro é construído a partir das relações entre atores e setores da comunidade, resulta da confiança gerada, incluindo outros exteriores, cujas características são diversas, tendo por base a minimização das diferenças entre estes, permitindo antecipar os problemas (Field, 2004) e agir ex-ante. Trata-se, pois, da construção de pontes (bridge).

No caso do bonding social capital ou capital social exclutor, a confiança gera-se e fortalece-se dentro de um dado sistema social (família, organização, comunidade, bairro, etc.), excluindo outros exteriores. É o caso dos sistemas mafiosos, que têm um capital social bonding elevado, mas um reduzido capital social bridging.

**A rede e a confiança são substância do capital social** e determinam em parte as suas características. Substância na medida em que os seus componentes, ao nível dos valores, das motivações, das atitudes, dos padrões de conduta e dos comportamentos são parte integrante e moldam as características inerentes ao capital social de determinada sociedade e, segundo Putnam (1993), em determinado momento.

Conforme realça Fukuyama (1996), a confiança é uma variável determinante e estruturante do capital social e tem, em geral, raízes históricas e religiosas, integrando o sistema social de uma sociedade ou comunidade.

É justamente neste ponto, relacionando a questão da confiança, considerada central para a construção, desenvolvimento e manutenção de redes e relações interorganizacionais de colaboração, para gerir problemas complexos, que reside o objeto de pesquisa desta investigação.

Deste modo, destaca-se a relevância da confiança nas redes sociais, como impulsionadora e geradora de capital social, discussão central nesta investigação e objeto de trabalho no âmbito da política social e da governação.

### **3.3. A importância da intervenção social e das redes no combate à pobreza e exclusão social**

Os conceitos de pobreza e exclusão são hoje expressões de uso generalizado, embora não exista unanimidade quanto aos sentidos das mesmas (Costa et al, 1998).

*A **pobreza** consiste numa situação dinâmica de privação, por falta de recursos. A pobreza apresenta-se como uma forma de exclusão social, na medida em que o pobre é excluído de alguns dos sistemas sociais básicos em relação aos quais se definiu “exclusão social” (Costa et al, 1998:19).*

Alfredo Bruto da Costa (1998) segue a corrente francesa e estabelece um conceito de **exclusão social** que abarca a noção de pobreza e inclui situações que, embora não sendo de pobreza, são caracterizadas por ruturas ao nível das relações sociais. A noção de exclusão implica a existência de contexto de referência, assim como a sua associação a ‘social’ implica a relação com a sociedade e os conceitos de cidadania.

*De igual modo, ao definirmos exclusão social é preciso ter, implícita ou explicitamente, uma ideia do que significa o seu oposto, corretamente designado por inclusão social, integração social ou inserção social (...) (Costa et al, 1998:14).*

Poderemos agrupar os sistemas sociais básicos em cinco domínios: **o social, o económico, o institucional, o territorial e o das referências simbólicas** (Costa et al, 1998).

Bruto da Costa apresenta o conceito de exclusão social como “exclusões sociais”, justificando o uso do plural com os diferentes tipos de exclusão e com o facto de se tratar de um conceito heterogéneo, multidimensional e complexo. Define também cinco tipos de exclusão: económico, social, cultural, patológico e por comportamentos autodestrutivos (Costa et al, 1998).

O tipo económico encontra-se associado à exclusão pela perda material, pela privação múltipla e falta de recursos. Aqui situamos as condições de vida precárias, associadas a baixos níveis de instrução e qualificação profissional ou emprego precário.

Na exclusão de tipo predominantemente social, a causa situa-se ao nível dos laços e relações sociais, caracterizando-se por perda ou enfraquecimento de relações, isolamento, perda de autonomia pessoal e social.

Na exclusão de ordem cultural o autor apresenta como exemplos as questões relacionadas com as minorias étnicas aos quais podem ser associados fenómenos como o racismo e a xenofobia. As causas subjacentes à origem patológica são geradas por fatores associados ao foro psicológico ou mental que podem gerar ruturas dos indivíduos com os próprios, com o meio familiar ou mesmo com o meio social envolvente.

As causas geradas por comportamentos autodestrutivos associam-se a questões físicas que envolvem a destruição física e psicológica do indivíduo.

*A exclusão situa-se, pois, no termo de um processo global de precarização e de empobrecimento no qual a história pessoal se inscreve e reage para constituir percursos específicos. (Costa et al, 1998:156) Mas, apesar da relevância do autor, importa referir que este conceito não constitui uma variável discreta, mas sim uma variável contínua, como se de um plano inclinado se tratasse e onde poderíamos deslizar (usando a sua analogia).*

Carmo (2019) (inspirado em Moreno e Pochmann) propôs uma **escala de inclusão** que reflete **5 posições** para observar a exclusão social da escala micro à macro, que varia desde a exclusão invisível (isolado ignorado), a exclusão evidente (isolado rejeitado),

inclusão frágil (tolerado com maior ou menor intensidade), inclusão consolidada (organização em subgrupos com aceitação plena apenas dentro destes) até inclusão forte (aceitação intensa e reconhecimento de liderança).

Os conceitos que aqui apresentamos – pobreza e exclusão social – estão intimamente relacionados com o conceito de capital social, na medida em que a pobreza ou privação conduzem a um estado de exclusão <sup>22</sup> (mais abrangente) e perda de redes, enfraquecimento da confiança e da reciprocidade nas relações nas quais se baseia a vida em sociedade – perda de capital social.

Podemos ainda referir que estes conceitos interagem entre si numa relação de dependência e circularidade, conduzindo ao que Correia (2007) denomina como círculo virtuoso da cidadania (ou quebra deste).

Para Costa (1998) a exclusão social, como vimos, extrapola o carácter económico (insuficiência ou ausência de rendimentos) que caracteriza a pobreza e expressa-se na coexistência de vários tipos de vulnerabilidade que passam pelo emprego, saúde, educação, habitação, relações sociais e acesso a bens e serviços. Esta não satisfação de necessidades básicas e universais nega as possibilidades de participação social e reduz o capital social da comunidade em geral.

O problema da pobreza, das exclusões sociais (utilizando a expressão de Bruto da Costa) e da perda de capital social têm sido temas centrais das agendas de encontros internacionais e reflexão sobre a matéria. As questões da pobreza e da exclusão social têm sido encaradas como forma de perda de capital social pelo que, vários investigadores se têm preocupado em desenvolver estudos que permitam avaliar estes fenómenos de forma a estabelecer estratégias globais de combate a fenómenos também globais.

De acordo com Carmo citando Pochmann, e no âmbito de uma escala macro, o Índice de Exclusão social pretende “*incorporar em si um maior número e uma maior variedade*

---

<sup>22</sup> Enquanto pode haver exclusão social sem pobreza (e.g. o isolamento de uma família de classe alta, em virtude de uma situação trágica de morte, toxicodependência ou outra fatalidade), não pode existir pobreza sem exclusão.

*de dimensões da vida humana, de maneira a constituir uma síntese mais robusta, focada na exclusão social e capaz de captar mais eficientemente as condições em que essa última se efectiva em determinada unidade geográfica”*. (Carmo, 2008:251)

Carmo sugere que as características típicas da cultura da pobreza preconizada por Óscar Lewis (1969) fundamentam que a pobreza deve ser encarada para além de situações de carência de recursos, como um fenómeno dinâmico, complexo e abrangente, que cria um *caldo de cultura* de sobrevivência do qual se torna difícil sair à medida que os fatores se agravam.

As características apresentadas por Carmo, sintetizam os cerca de 60 indicadores apresentados por Lewis e agrupam-se na economia de sobrevivência; habitação e espaço envolvente degradados, saúde precária, alimentação deficiente, baixos níveis de qualificação (instrução e formação), elevados níveis de patologia psicológica e social e elevada fragilidade da instituição familiar.

A estratégia de combate à pobreza e exclusão social com o objetivo de elevar o capital social surge como forma de salvaguarda e afirmação de direitos humanos consagrados em normativos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, os Pactos Internacionais para os Direitos Cívicos e Políticos e sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, Declarações e Convenções Internacionais e Europeias (Carmo, 2008).

Esta perspetiva correlaciona-se com as dimensões identificadas no índice de exclusão social defendido por Pochman e que se situam nos domínios da vida digna, do conhecimento e da vulnerabilidade, remetendo-nos para uma abordagem da exclusão social ao nível coletivo, focada no conhecimento e na sustentabilidade (fatores relevantes para a superação) (Negreiros & Cardoso, 2019:104).

Malcon Payne (2014) aborda num artigo escrito para a obra *Serviço Social, Teorias e Práticas* (Carvalho & Pinto, 2014) a passagem das necessidades individuais às redes sociais e ao capital social. Refere que, partindo das necessidades individuais, quando estas se consideram cumpridas mediante redes sociais, constroem apoio mútuo, que conduzem a maiores ligações, que implicam uma ética do cuidado na sociedade, criando fortes recursos pessoais e comunitários, que se traduzem na geração de capital social.

Payne foca a noção de redes sociais pelas formas de trabalhar na melhoria da coordenação e da cooperação entre serviços, no desenvolvimento dos mesmos ao nível dos cuidados comunitários e na compreensão do trabalho desenvolvido em equipas multidisciplinares.

É neste quadro que abordamos as questões relacionadas com as redes sociais, as origens do seu estudo, a sua caracterização, bem como a relevância que assumem como instrumentos de combate à pobreza e às *exclusões sociais*, sobretudo no domínio das políticas públicas criadas para o efeito de que é exemplo o Programa Rede Social, temática central nesta investigação. É também neste âmbito que importa focar a intervenção social no combate a estes problemas sociais complexos.<sup>23</sup> Importa, perante estes, *ter grande flexibilidade de métodos, um envolvimento qualificado dos protagonistas e uma liderança competente e colaborativa e (...) procurar seleccionar um conjunto de desafios, prioridades e estratégias que nos permitam concentrar recursos e focar-nos neles.* (Carmo, 2019)

Para Hermínia Gonçalves (2006), a abordagem ao problema individual (numa perspetiva global) deve conceber a resposta como uma ação de desenvolvimento pessoal, comunitário e ambiental, tendo em linha de conta, os vários fatores explicativos do problema (psicológicos, sociológicos e ambientais) e a atuação nos vários níveis de causas desse problema (imediatas, intermédias e estruturais).

Subscrevendo Nowak (2001) todas as redes sociais, primárias, secundárias ou terciárias podem ser incluídas pelo trabalhador social com o fim de desenvolver uma estratégia de ajuda para o cliente.

O autor apresenta um **modelo de ação no trabalho social** de modo a amplificar, alargar e aprofundar o conhecimento da realidade social. Trata-se de um modelo que coloca os serviços sociais em rede, implicando:

---

<sup>23</sup> Recorde-se a abordagem a problemas complexos, nesta pesquisa nas pp.20 e 44.

a) Partilha de informação e divulgação de ofertas de serviços disponíveis, de forma a esclarecer os problemas territoriais e a equacionar respostas intersectoriais e sistémicas;

b) Coordenação de atividades e de recursos de forma a evitar sobreposições de trabalho e esbanjamento de recursos; e,

c) Cooperação entre serviços, num trabalho conjunto a favor do cliente.

Na mesma linha de pensamento, Cristina de Robertis, distingue a intervenção social de interesse coletivo da intervenção social de ajuda a pessoas e afirma que *“agora é tempo do trabalho social afirmar a sua experiência profissional desenvolvendo as intervenções tanto individuais como coletivas, do seu investimento ser reconhecido na diversidade dos seus métodos e de participar plenamente nas ações de desenvolvimento social local e de conceção de políticas sociais, como ocorre, aliás, noutros países do mundo.”* (Robertis, 2011)

A intervenção social define-se *“como um **processo social** em que uma pessoa, grupo, organização, comunidade ou rede social (**sistema-interventor**) se assume como recurso social de outra pessoa, grupo, comunidade ou rede social (**sistema-cliente**), com ele **interagindo** através de um **sistema de comunicações** diversificadas, com o objectivo de o ajudar /apoiar a suprir um conjunto de **necessidades sociais**, potenciando estímulos e combatendo obstáculos á mudança pretendida”,* tendo em conta o **ambiente** da intervenção (Carmo, 2008:61).

Este conceito adotado por Carmo e desenvolvido em várias obras (Carmo, 2008) que aqui seguimos advém da distinção efetuada entre os conceitos de serviço social, trabalho social e intervenção social que refletem diversas correntes e tendências desta área das ciências sociais.

O autor explicita este conceito com base em autores como Ander-Egg, Maria do Carmo Falcão e Vicente Paula Faleiros e define nove elementos que condicionam a prática profissional e a intervenção social: a sua finalidade, funções, dimensões, valores,

sistema-cliente, campos de atuação, perspetivas dominantes, papéis e focagem da intervenção.

A intervenção social advém da consciencialização do conceito de problema social como *situação que afecta um número significativo de pessoas, e é julgado por estas ou por um número significativo de outras pessoas como uma fonte de dificuldade ou de infelicidade e considerada susceptível de melhoria* (Abecassis, s/d, citado por Carmo, 2001:46). Mais recentemente, Rubington & Weinberg (1995:4) definiram problema social como *“uma alegada situação incompatível com os valores de um significativo número de pessoas as quais concordam ser necessária uma ação transformadora”*.

Quase igual à definição da UNESCO, citada por Henrique Manzanares Abecassis nos anos 60 do século passado, esta última definição inclui, no entanto, a expressão *alegada*, para chamar a atenção que, para ser um problema, a situação não tem de ser real, bastando que seja percecionada.

Importa salientar que a **intervenção social** e o interventor social surgem como resposta organizada e sistemática na tentativa de resolução de problemas sociais de desorganização social, anomia ou comportamento desviado (Carmo, 2000) e, portanto, de combate à pobreza e exclusão social.

Do ponto de vista das **finalidades** podemos referir que a intervenção social pretende responder a necessidades de subsistência e de participação. As necessidades de subsistência prendem-se com a satisfação de necessidades básicas fisiológicas e de segurança, em que o papel do interventor procura otimizar os recursos disponíveis de forma a rentabilizá-los e apoiar as populações no seu acesso e uso. Para responder às necessidades de participação, relacionadas com os direitos cívicos, políticos e sociais, o interventor social situa a sua intervenção num trabalho de tomada de consciência, sensibilização, informação e criação de condições de acesso a direitos de cidadania e desenvolvimento global (Carmo, 2000).

A este propósito, Hermano Carmo na sua obra *A Educação para a Cidadania no Século XXI* (2014), aborda a necessidade da construção de uma *cultura política* focada na educação para a autonomia, para a solidariedade, para a diversidade e para a

democracia, podendo esta *cultura política sólida* constituir-se como fator de **coesão social**.

As **funções básicas da intervenção social** situam-se na ajuda dos sistemas-cliente a sair da situação – problema em que se encontram e ajudá-los a criar condições sociais para o exercício dos seus direitos cívicos. Desta ideia surge outra de grande relevância que assenta no facto do interventor social ter um papel preponderante na ajuda e na criação de condições sem que se substitua ao sistema-cliente, tendo sempre presente a necessidade de criação de verdadeiras condições de autonomia, funcionando como um recurso (Carmo, 2000).

A intervenção social pode ser desenvolvida a **três dimensões**: assistencial – no *fornecimento de recursos mínimos à subsistência*; socioeducativa – *ajudar o sistema-cliente a encetar um processo de ressocialização*; sociopolítica – *tomar consciência dos seus direitos e a lutar por eles* (CARMO, 2000:65,66).

Carmo defende que a intervenção social é orientada para valores com base nas ideias do **personalismo**, pelo qual cada ser humano é insubstituível, sendo passível de aperfeiçoamento, baseado na lógica preconizada por Paulo Freire; **solidariedade** em vários âmbitos – familiar, organizacional, regional, nacional e internacional; e **qualidade de vida**, como expressão da resposta eficaz e sustentada às necessidades sociais (Carmo, 2000).

Este autor apresenta (2007:58) uma **matriz em que define os ambientes da intervenção social** e procura a partir desta caracterizar a sua evolução. Nas sociedades pré-industriais o ambiente da intervenção social caracterizava-se por um *nível de atuação de baixa complexidade*, em que se intervinha sobretudo ao nível da resolução de necessidades de subsistência, com um modelo assistencial.

Na sociedade industrial ocorreram enormes mudanças que trouxeram assimetrias ao nível demográfico, económico e social. Os níveis de atuação, de acordo com o autor, foram-se tornando mais complexos, incidindo em aspetos *de natureza socioeconómica, mas também de cariz sociopolítico e sociocultural*. Evidenciam-se os movimentos sociais que levaram ao Estado Providência com enfoque no bem-estar e mais tarde o Estado

Providência Keynesiano com finalidades de promoção do pleno emprego, dos serviços universais e o nível mínimo de condições de vida para todos os cidadãos (Carmo, 2007).

Na sociedade de informação ou mais recentemente, Carmo aponta algumas **tendências** tendo em conta a constante mutação dos sistemas em análise e um caminho em constante definição. Importa focar que uma das tendências incidu nas conceções que surgiram em reação ou em defesa do modelo Keynesiano anterior: a política neoconservadora e a política social-democrata. Outra das tendências apontadas por Carmo, passa pela *adequação de respostas sociais à diversidade e complexificação dos problemas (...), teve como efeito a identificação de várias profissões ligadas à intervenção social* (Carmo, 2007:64, citando Chopard, 2003).

Ao longo dos tempos e à medida que a intervenção social se foi especializando e aprofundando, foram surgindo novos problemas sociais fruto da evolução das sociedades. Assim, a própria intervenção social foi alargando os seus domínios, as suas finalidades e estendendo as suas funções conforme as necessidades sentidas. Verificou-se também um alargamento e diversificação dos sistemas-cliente, passando a alvos de intervenção não só os indivíduos, como os grupos, as organizações, as comunidades e as redes (Carmo, 2000).

Situar a política social neste modelo de intervenção social permite também refletir as questões ligadas à **responsabilidade social**. Esta é colocada em evidência pelo capital social das instituições, fundadas na confiança mútua de cidadãos e instituições. *A responsabilidade social emerge como um dever cívico incontornável de cidadania, a concretizar quer nas relações interpessoais, quer a escalas meso e macro da vida social, quer pelo compromisso no bem comum* (Carmo & Esgaio, 2015) promovido e levado a cabo por interventores e entidades do setor social (público, privado ou solidário).

Ana Esgaio concretiza **três ideias força** do conceito de responsabilidade social, que contribuem para um olhar mais profundo do quadro em que nos situamos: *a responsabilidade social como **dever** assente no pressuposto de uma matriz personalista; a sua **tradução numa consciência social** (através da educação para a cidadania) e numa **ação coletiva** que respeite o valor da pessoa e o valor da solidariedade; e a sua*

**operacionalização numa estratégia** através da avaliação objetiva da realidade e à ação sobre esta de forma eficaz e eficiente. (Esgaio, 2018: 150)

As questões do dever traduzido na consciência social, na ação coletiva e na execução de uma estratégia podem também ser olhadas no âmbito da intervenção social e da sua diversidade.

Por outro lado, Payne foca-se no contexto advogando que *“se o trabalho social é complexo e varia com as diferentes culturas, apenas o podemos compreender no contexto social e cultural dos elementos participantes”*. (Payne, 2002:32)

Os **campos de atuação diversificaram-se e complexificaram-se** ao longo dos tempos. Deixaram de se centrar apenas na assistência a populações desfavorecidas (com a precursora do trabalho social – Mary Richmond), para abarcarem a *terapia, a educação, a proteção civil, a segurança social, a saúde, a habitação, a família, o ambiente, e a defesa dos direitos civis*, (Carmo, 2000: 71) e as redes.

Carmo (2014) apresenta algumas **prioridades para a intervenção** ao nível de atuação macro (político e comunitário), meso (espaço organizacional escolar, laboral ou associativo) e micro (no domínio das relações interpessoais e de grupos).

Na atuação macro, defende a necessidade da *criação de uma cultura de solidariedade*, num processo de *revitalização das comunidades*, pelo *fortalecimento dos vínculos* às zonas residenciais das famílias e às escolas, pelo *aumento da confiança* e *promoção da educação para a democracia*. (2014:86)

Na atuação meso, o autor fala da criação de parcerias autossustentáveis, considerando que estas acarretam grandes exigências do ponto de vista pessoal e técnico. Refere ainda que o desenvolvimento destas redes cria *viveiros de educação para a cidadania* (2014:196). Estes funcionam na lógica de laboratório social e permitem disseminar práticas e melhorar estratégias de funcionamento em parceria, objeto central desta investigação.

Finalmente, ao nível micro apresenta o desenvolvimento pessoal e social através da educação para a autonomia e cidadania, pela priorização da capacitação e qualificação das pessoas.

*Assim, a educação para a cidadania é simultaneamente, condição indispensável à existência das parcerias e consequência objetiva das suas boas práticas, contribuindo para a realização do direito ao quotidiano estável, quer dos parceiros, quer dos cidadãos alvos dos seus cuidados. Esta é uma responsabilidade de todos nós ao acolhermos este modo de intervir* (Carmo & Esgaio, 2015).

### **A pandemia por COVID'19: os desafios à confiança e a relevância da intervenção social**

Ainda com necessidade de aprofundamento neste âmbito, os autores da obra *Desafios Estratégicos para Portugal no Pós-Covid-19 (2020)*, que integraram o Curso de Promoção a Oficial General (CPOG) 2019-2020, apresentam uma reflexão sobre o contexto português e propõe-se realizar um *diagnóstico consistente, que contribua para compreender a situação e, com isso, apoiar a avaliação dos desafios estratégicos para o futuro de Portugal no pós-COVID-19*.

Focando na vertente securitária, são abordadas as várias dimensões em que os desafios se apresentam como evidentes: político-legal, económica, social, tecnológica, militar e policial, com base na construção de cenários conjugada com análise SWOT de cada dimensão.

Como nos refere Carmo (2021a) tratando-se de uma realidade que veio reforçar os tempos de incerteza que vivemos, ainda num período exploratório (e de observatório participante para todos), deparamo-nos com *“múltiplos desafios” para a intervenção social em geral e o serviço social em particular*” no âmbito da pandemia por COVID'19.

Esta realidade pode contribuir também para delapidar a confiança geradora de capital social, afigurando-se pelo menos como um grande desafio neste âmbito.

Carmo (2021a) apresenta o impacto da pandemia na sociedade contemporânea a três escalas de complexidade:

- À **escala micro**: nas pessoas, individualmente consideradas e nas relações com os seus próximos;

- À **escala meso**: nas organizações e nas redes;

- À **escala macro**, nas sociedades politicamente organizadas.

Do ponto de vista micro salienta as questões individuais centradas no medo e no stress prolongado, situação que se reflete à escala meso, onde destaca os setores do trabalho e da educação com maior impacto no domínio das organizações e nas redes. Do ponto de vista global, Carmo destaca os impactos ambientais, *“nas comunidades de vizinhança, na economia, na organização social em geral, nas políticas públicas e nos serviços e cuidados de proximidade”*. Também ao nível da governação, refere que a pandemia impactou no sistema político, quer na sua função de coesão social quer na dimensão de orientação coletiva (Carmo, 2021a).

Perante o cenário de incerteza, nada favorecedor de confiança, ganha ainda maior relevância a intervenção social, na perspetiva da execução de políticas públicas e serviços / cuidados de proximidade. Nesta senda, Carmo destaca que os profissionais desenvolveram *“o seu trabalho em condições muito difíceis, uma vez que não dispunha de informação suficientemente validada pelos diversos observatórios, muito menos a tinha em matéria de boas práticas dada a novidade e complexidade da situação, não podendo contar com o subsistema laboratório social; e apenas dispondo de orientações políticas em permanente atualização”* (Carmo, 2021a).

Assim, à intervenção social caberá um relevante papel de repensar e adequar modelos e estratégias, de formar e recentrar a capacitação dos profissionais, cuidando deles, em sentido individual e coletivo, *“formando-os para o autocuidado, dando mais atenção ao desenvolvimento das suas inteligências bússola e criando condições de supervisão”*. Carmo acrescenta que *“será necessário dar mais importância às dimensões socioeducativa e sociopolítica na prática profissional”* (Carmo, 2021a).

Importará, pois, implementar um conjunto de estratégias que permitam cuidar e qualificar os profissionais, relevando as dimensões *“socioeducativa e sociopolítica na prática profissional (...) ao serviço da construção da Paz.”*

Ainda na senda das abordagens e impactos da pandemia, Madalena Alarcão e Luciana Sotero na obra *Palavras para lá da pandemia: cem lados de uma crise* (2020) destacam alguns aspetos que consideram essenciais no âmbito da resiliência humana: dar sentido à adversidade, ter um olhar positivo, manter e aumentar a esperança, ser ativo em direção a um futuro desejado, não se focar no desejo de regresso a um passado que não vai mais existir, permitir-se sentir felicidade nas pequenas vitórias e criar ou manter relações significativas.

Todas estas questões poderão aplicar-se quer ao nível individual, quer das redes, nas comunidades e até em estratégias de governação promotoras de bem-estar.

## Síntese

Neste último capítulo da I Parte - Redes Sociais e Capital Social – procurámos olhar o conceito de rede social, partindo do seu estudo nas ciências sociais.

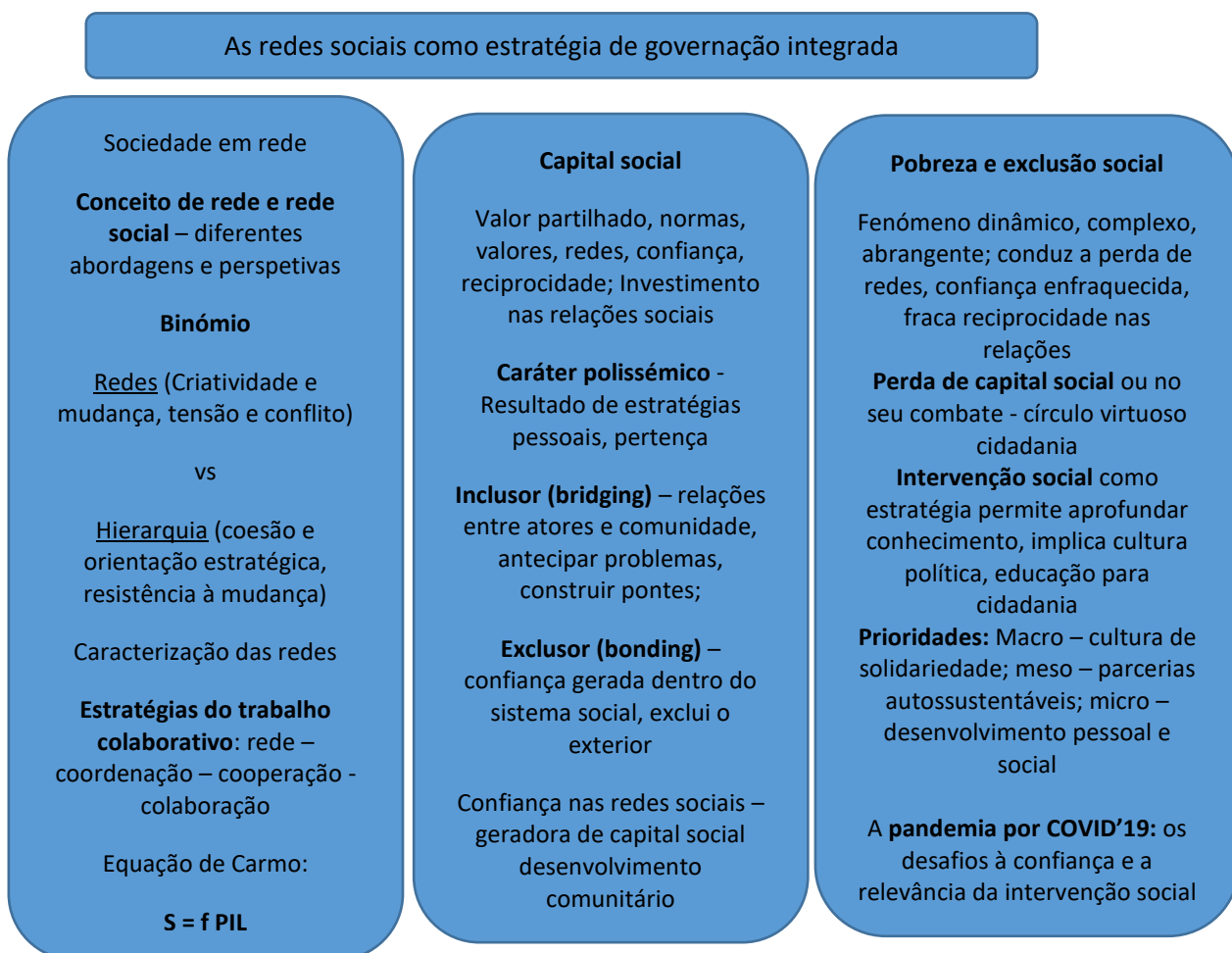


Figura 3.6 Esquema resumo dos principais assuntos abordados neste capítulo.

A dimensão histórica permite explicar a crescente relevância atribuída a este conceito, tendo-se assumido como forma de organização da sociedade contemporânea.

Retratámos a perspetiva analítica, sistémica e estratégica do ponto de vista do trabalho colaborativo e a intervenção perante a complexidade dos problemas na sociedade atual.

Abordámos a confiança como produto do processo colaborativo, como impulsionadora e geradora de capital social através da sua relação com as redes sociais, permitindo evidenciar a importância das redes sociais como estratégia de governação integrada.

Procurámos ainda focar a importância da intervenção social e das redes, através dos conceitos de pobreza e exclusão social, na perspectiva do seu combate, evidenciando que este se traduz num dos objetivos centrais do Programa Rede Social, objeto de estudo desta investigação.

Finalmente, tratando-se de um tema incontornável e que veio alterar tudo aquilo que a sociedade contemporânea conheceu, abordámos de forma sintética a pandemia por COVID'19, os desafios à confiança e a relevância da intervenção social neste âmbito.

## **Parte II – O Programa Rede Social e a governação integrada**

## **Capítulo 4. A metodologia de investigação: questões, modelo de análise e opções metodológicas**

A primeira parte, composta por três capítulos, foi dedicada à fundamentação teórica e prática, ética e ideológica da governação integrada e das redes sociais, bem como o seu enquadramento na Política Social.

Neste capítulo apresentaremos o desenho da pesquisa, bem como o processo de recolha, tratamento e análise dos dados. Daremos ainda destaque às motivações, conceções e procedimentos que estiveram na base desta investigação e se relacionam com os objetivos da pesquisa de modo a permitir a *“obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social”* (Gil, 1999:22). Tal como Carmo (2021) refere, tentaremos responder a dispositivos que se revelaram orientadores nesta investigação, delimitando o campo de pesquisa, definindo o rumo da mesma e construindo modelo de análise que permita representar o estudo levado a cabo.

### **4.1. O desenho da pesquisa**

*“Em Ciências Sociais a determinação do campo que se vai investigar não deve ser feita ao acaso (...) mergulhar cegamente num processo de recolha de dados sem delimitar minimamente o objeto de estudo resulta numa perda de tempo e energias que reduzem naturalmente as condições objetivas para uma pesquisa bem-sucedida”*. (Carmo, 2008: 44)

Para definir e criar uma **linha orientadora da pesquisa**, utilizámos um esquema concebido por Gowin (1996:19), a que este chamou **Vê Heurístico ou Epistemológico**, conhecido na comunidade científica como Vê de Gowin<sup>24</sup>. Este esquema pretende representar qualquer campo de conhecimentos que, de acordo com o autor, integra os domínios conceptual e metodológico. O domínio conceptual refere-se sobretudo às *“filosofias, teorias, princípios, sistemas conceptuais e conceitos”*, enquanto o domínio metodológico se centra nos *“registos, dados, transformações, asserções de conhecimento e de valor”*. (Carmo, 2008:10)

---

<sup>24</sup> Acrescendo às referências bibliográficas efetuadas e para aprofundamento deste tema poder-se-á consultar Novak (1996) ou Moreira (1993).

Com base na conceção de Gowin, Carmo aplicou o Vê de Gowin ao projeto de investigação, no que se refere ao seu planeamento e avaliação, tendo definido as suas peças fundamentais e conteúdos.



Figura 4.1. – Aplicação do V de Gowin ao planeamento e avaliação de projetos de investigação (Carmo, 2021)

No **domínio conceptual**, o investigador deve centrar a sua atenção nas concepções do mundo e da vida, isto é, “*identificar e discutir as concepções, crenças, estereótipos e preconceitos que possa afetar a investigação*”, as teorias, identificando as que “*vão fundamentar a investigação*” e efetuando uma “*revisão da literatura sobre o assunto*”; os modelos, caracterizando os “*modelos de observação ou de análise que eventualmente irão ser adotados*”; e os conceitos a utilizar, “*relacionando-os e hierarquizando-os sob a forma de um mapa conceptual*”. (Carmo, 2021)

No **domínio metodológico**, devemos atender especialmente aos registos, criando “*instrumentos de registo de informação (fichas bibliográficas e de leitura, roteiros de observação, guias de entrevista, questionários, etc.)*”, de modo a organizar a nossa

pesquisa; e evidenciar as transformações, definindo as “*estratégias de recolha, tratamento e interpretação de dados*”. As estratégias de recolha de dados devem passar pela definição do tipo de amostra a utilizar, a pesquisa documental, observação, inquéritos por entrevista ou por questionário, etc. (Carmo, 2021)

O **tratamento de dados** passou pela utilização de esquemas, gráficos, diagramas ou outros que permitiram visualizar e salientar os dados obtidos e a análise de dados, de forma qualitativa e/ou quantitativa, utilizando sempre que possível a técnica da triangulação de modo a aprofundar a investigação. Ainda neste domínio e de acordo com Carmo, devemos salientar os resultados (juízos cognitivos) que se “*espera obter sob a forma de questões respondidas, hipóteses levantadas, caracterizações feitas e hipóteses verificadas*”; e o “*valor acrescentado da pesquisa que se antevê, para o desenvolvimento da teoria, da metodologia e/ou da prática*”. (Carmo, 2021)

Aplicando o que até aqui se referiu, será este o modo como abordaremos as várias questões ao longo do capítulo.

#### **4.1.1 Motivações, inspirações e opções epistemológicas**

Esta investigação surge como resultado do percurso profissional e académico da autora. As escolhas dos temas de investigação dos trabalhos realizados foram motivadas ao longo dos anos pela proximidade às áreas de intervenção nas quais exerceu funções (de âmbito profissional). Decorrem também da tentativa de **associação da teoria à prática** e vice-versa, binómio constante e essencial no seu percurso.

Aquando da conclusão da Licenciatura em Política Social (2004), tendo ingressado de imediato no mercado de trabalho, em entidade do setor social e exercendo funções diretamente relacionadas com a sua formação académica, tendo como pano de fundo as relações de parceria, foi desde então evidente a vontade de aprofundar o conhecimento neste âmbito.

Os primeiros anos de carreira profissional foram dedicados à intervenção direta e de proximidade a partir da aplicação de medidas de política social junto de população em condições de vulnerabilidade, facto que motivou a autora a regressar à Academia para aprofundar conhecimentos a partir de um estudo que lhe conferiu o grau de Mestre em Política Social no ano de 2011, sob o tema “*O Ajudante de Ação Direta na Medida de Rendimento Social de Inserção*”, procurando perceber o papel deste interventor social no domínio da execução daquela medida de política pública.

A **lógica de intervenção em rede** e o estabelecimento de parcerias assumiram maior centralidade no percurso profissional da autora quando integra a Administração Pública (final do ano de 2010), no exercício de funções numa Comissão de Proteção de Crianças e Jovens e, mais tarde, como interlocutora do Programa Rede Social no Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal, funções que desempenhou entre 2014 e 2018 (sensivelmente) e que muito contribuíram para a escolha do tema desta investigação, cujo início do ciclo de estudos reporta ao ano letivo de 2017/2018.

Não pode deixar de mencionar ainda uma **motivação “terapêutica”** associada a um problema de saúde que a autora viveu no ano de 2017 e que desencadeou o ingresso no IIIº ciclo de estudos. Tratou-se também da vontade de concretizar um objetivo pessoal e de alcançar realização académica imediatamente após a autora se confrontar com a condição pessoal e de saúde que redimensionou a sua conceção da vida.

No final do ano de 2018, a autora assumiu funções no Município de Almada, onde o contacto e o desenvolvimento de projetos comunitários estão intimamente associados às dinâmicas da Parceria, aplicando modelos de governação, ensaiando intervenções sob os valores da inclusão, sustentabilidade e governação integrada, mantendo a linha de atuação no domínio da Política Social e reforçando a sua necessidade de aprofundamento e interesse nas matérias em causa.

Já recentemente, mas na área da infância e juventude, no desempenho de funções na Casa Pia de Lisboa, a autora manteve o interesse e a motivação no estudo destas

temáticas, não apenas pela transversalidade e abrangência presentes, mas também na perspectiva de observatório e laboratório social que estas áreas de intervenção possibilitam.

Todas as influências observadas ao longo do percurso profissional, académico e pessoal conduziram a um conjunto de **conceções e crenças do ponto de vista ético, metodológico, teórico e epistemológico**.

Ao nível **ético**, esta investigação centrou-se no valor intrínseco da pessoa, dos direitos humanos, da vida e da sua diversidade, permitindo encarar a pessoa como ser único e irrepetível.

Também deste ponto de vista, importa referenciar a necessidade de constante vigilância da autora na separação do que foi a sua atividade profissional, o contacto direto anterior com muitos dos inquiridos e atores na Rede Social de Palmela e a vertente da investigação na assunção do seu papel nesta qualidade, mantendo o devido e necessário “distanciamento, imparcialidade e rigor” nas abordagens efetuadas.

Do ponto de vista **metodológico**, este trabalho focou-se na perceção das relações de confiança para o desenvolvimento de capital social, numa medida de política pública, que teve como pano de fundo as relações de parceria e um modelo de governação identificado a partir de um conjunto de métodos e técnicas aplicadas para descobrir a importância das mesmas no desenvolvimento da política social.

Do ponto de vista **teórico**, a pesquisa e revisão de literatura fundada nas Ciências Sociais permitiu delimitar o conceito de rede social, com destaque para os contributos da Sociologia (em que os conceitos de rede social e confiança surgem como elementos do capital social), integrou especificamente os contributos da Administração Pública (governança, governação, governação integrada), da Ciência Política (perspetivas políticas do estudo de sistemas governamentais, análise de atividade política, pensamentos políticos e comportamento político). Esta matriz foi complementada com

contributos da Economia e da História (abordagens económica e histórica à Política Social e ao seu desenvolvimento).

#### 4.1.2 Objeto, questões, objetivos e caracterização geral da pesquisa

Para Carmo (2008:11), *“um investigador deve identificar um objeto de estudo observável, coerente com os recursos disponíveis (tempo, informação disponível, recursos materiais, humanos, financeiros, entre outros).”* Deve também *“definir com clareza e rigor uma ou várias perguntas que identifiquem o objetivo da pesquisa (meta a alcançar)”*, situando a questão chave da investigação.

O autor (2021) defende ainda um **conjunto de critérios** a utilizar na definição do objeto de estudo, que categorizou como **cognitivos** (conhecimento anterior acerca da temática), **emocionais** (motivação) e **pragmáticos** (acesso às fontes de informação). A escolha deste objeto de estudo cumpre os vários critérios: cognitivo pelo conhecimento prévio da investigadora sobre a temática e relação profissional; emocional pelas motivações anteriormente descritas; e pragmático, antevendo o acesso a informação de forma rápida e consistente.

Assim, o nosso **objeto de estudo** centrou-se na política social e na governação, especificamente na caracterização e análise do modelo de governação subjacente à rede organizacional que constitui o Programa Rede Social bem como na análise da sua relevância para o desenvolvimento de capital social no âmbito da política social. **Territorialmente**, a nossa análise centrou-se na Rede Social de Palmela.

A abordagem ao objeto de estudo foi desencadeada a partir de um conjunto de **questões de investigação**, que permitem definir o rumo da pesquisa, enquanto segundo dispositivo de orientação (Carmo, 2021):

- Que modelo de governação enforma o Programa Rede Social e qual a sua relevância para o desenvolvimento de capital social e da política social em Portugal?
- Qual a relevância do Programa Rede Social (enquanto medida de política pública) para o desenvolvimento da política social em Portugal?

- Qual o modelo ou quais os modelos de governação do Programa Rede Social?
- Qual o contributo do Programa Rede Social no desenvolvimento de capital social?

Para responder a estas questões definiram-se os seguintes **objetivos de investigação**:

1. Identificar e caracterizar o modelo de governação do Programa Rede Social;
2. Identificar e caracterizar o contributo do modelo de governação presente no Programa Rede Social para o desenvolvimento de capital social, tendo em conta os domínios da liderança, avaliação, comunicação, participação;
3. Verificar a presença dos fatores críticos da Governação Integrada (liderança, avaliação, comunicação, participação) assim como da confiança no Programa Rede Social em Palmela;
4. Explicitar a importância das relações de confiança, para o funcionamento do Programa Rede Social e desenvolvimento de capital social;
5. Analisar as implicações dos dados obtidos no âmbito da pesquisa para a Política Social em Portugal e para o Programa Rede Social;
6. Apresentar recomendações, decorrentes da investigação realizada, para a Política Social, para o Programa Rede Social e entidades que o integram.

Nesta investigação, recorreremos à metodologia do **estudo de caso** por a considerarmos a mais adequada tendo em conta as características deste estudo (apontadas por Carmo de acordo com Merriam): *“particular – porque se focaliza numa situação; descritivo – porque no produto final se pretende descrever o fenómeno; heurístico – porque pretendemos conduzir à compreensão do fenómeno; indutivo; e holístico – porque tem em conta a realidade na sua globalidade”* (Carmo, 1998). No entanto, Stake (2016) defende a denominação de **estudo de caso coletivo**, considerando-o como um sistema integrado e uma vez que o presente estudo incidiu num conjunto de entidades parceiras que integram a mesma medida de política pública – a Rede Social de Palmela.

Do nosso trabalho de pesquisa resultou um **estudo de cariz exploratório**, ou seja, que teve como objetivo *“proceder ao reconhecimento de uma dada realidade pouco ou*

*deficientemente estudada e levantar hipóteses de entendimento dessa realidade”* (Carmo, 2008).

Tratando-se de uma **pesquisa de base qualitativa**, tentou-se conjugar vários métodos (desde a observação, à abordagem exploratória, pesquisa documental e inquérito por entrevista) com vista a garantir **extensão e maior abrangência**, mas também incidindo numa **abordagem intensiva** das dimensões analisadas – liderança, participação, avaliação, comunicação e confiança, analisando as relações existentes entre si no âmbito da parceria com vista ao desenvolvimento de capital social.

No que se refere às **finalidades ou ao valor acrescentado** da investigação, pretendeu-se contribuir do ponto de vista metodológico e empírico para o aprofundamento do conhecimento sobre o tema, caracterizando o Programa Rede Social, do ponto de vista da governação (integrada) e analisando as relações existentes entre os fatores que o compõem e os seus efeitos ao nível do capital social. Pretendeu-se também produzir recomendações ao Programa Rede Social, que permitam melhorar a eficácia e eficiência da sua atuação e que facilite a tomada de decisão neste âmbito.

Ao longo da investigação e por necessidade da própria pesquisa, efetuámos **triangulação**, isto é, utilizámos **diferentes métodos** para estudar o problema definido. Esta triangulação foi efetuada ao **nível temporal**, tendo em conta os momentos de aplicação de instrumentos de recolha de dados, na pesquisa documental e na observação; ao **nível espacial**, pela utilização de diferentes fontes de informação; e ao **nível metodológico**, pela utilização de diferentes técnicas (intramétodos) e articulação de dados qualitativos e quantitativos (intermétodos), através da recolha de dados e da aplicação de um inquérito por entrevista que pretendeu testar as variáveis definidas. Estas variáveis são qualitativas e têm em conta as dimensões e os indicadores definidos previamente. A triangulação efetuada neste estudo de caso ao nível dos métodos utilizados **pretendeu garantir a validade interna da investigação**, isto é, a correspondência entre os resultados e a realidade verificada.



Considerando que o tempo se constitui como *matéria-prima* da pesquisa e configura um dos recursos mais escassos, e tendo em atenção que a *compressão do tempo* nesta investigação poderia fazê-la perder oportunidade (*toda a investigação tem um prazo de validade*), foi necessário reprogramar de forma a cumprir estes critérios (Carmo, 2021).

Numa etapa final foi necessário recorrer a programação mais específica, de modo a cumprir os tempos e corresponder aos objetivos traçados. Deste modo, a título de exemplo, apresentamos abaixo o cronograma específico da última etapa da investigação, referente ao ano de 2022.

2022		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ETAPA FINAL	Realização de entrevistas												
	Transcrição de entrevistas												
	Análise de entrevistas												
	Descrição e discussão de resultados - Capítulo 6				29/abr								
	Metodologia - Capítulo 4							15/jul					
	Terminar Capítulo 5 - Sistema de intervenção												
	Conclusão												
	Introdução												
	Revisão final												
	Entrega										04/set		
	Realização da CAD												
	Preparação da prova pública										30/set		
	Prova Pública												jan?
	Reunião com Professores HC e AE	31/jan		07/mar			06/mai	24/jun	25/jul		09/set		

Figura 4.3 Cronograma de 2022

Esta gestão do tempo foi essencial para cumprir as várias etapas, mas também como suporte ao controlo de momentos de maior ansiedade, solidão e impasse. Para superar estes desafios foram muito relevantes as reuniões de acompanhamento e orientação, fundamentais para focar, organizar e definir as etapas seguintes.

#### 4.1.3 Construção e operacionalização do modelo de análise

Neste ponto apresentamos o **modelo de análise** construído a partir da revisão da literatura realizada e que consubstancia os três capítulos anteriores.

O modelo de análise pretende representar de forma simples e organizada os elementos que interagem entre si nesta investigação.

A sua construção foi realizada a partir de uma primeira sistematização efetuada aos capítulos, procurando relacionar as abordagens teóricas de modo a verificar se estas se aplicam empiricamente, adotando um percurso de **diferenciação progressiva**, que implica o “*enraizamento em sólidas teorias*” (Carmo, 2021, citando Valadares e Moreira).

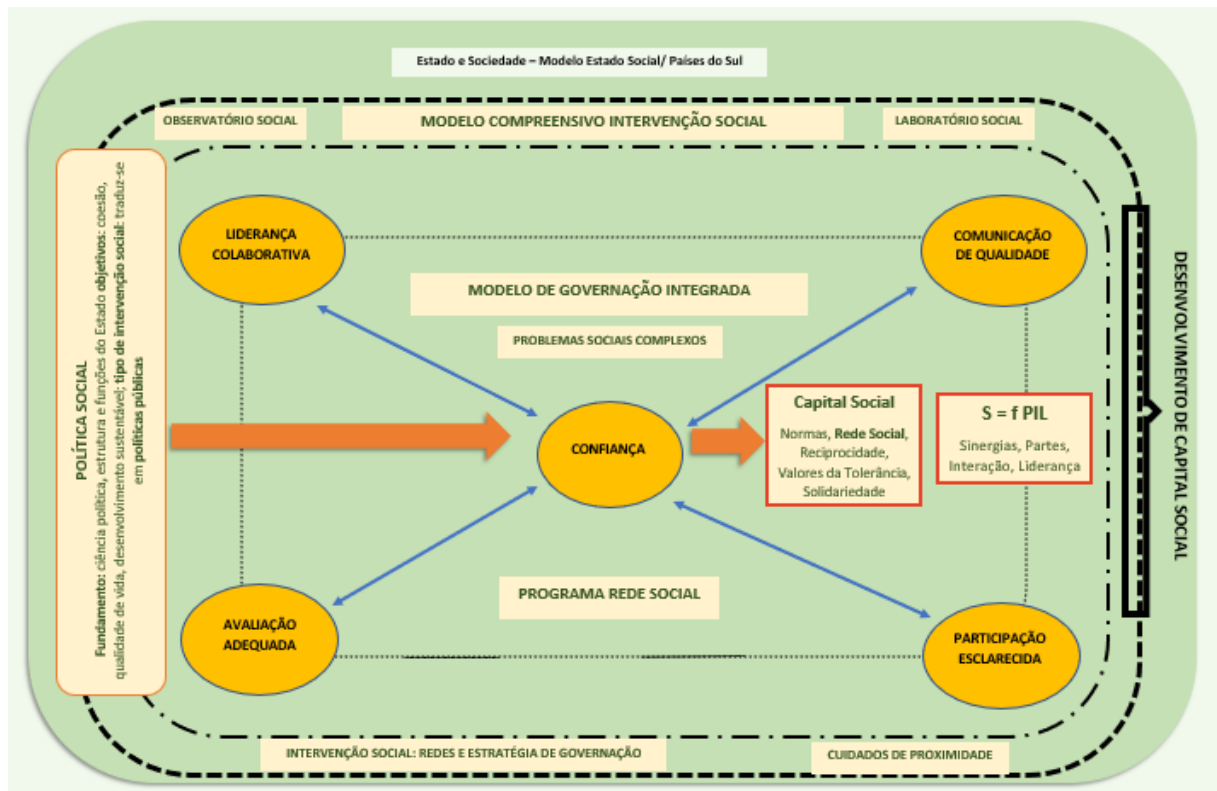


Figura 4.4 Modelo de análise (elaborado pela autora)

O modelo de análise pretendeu refletir a matriz da governação integrada (com a adjetivação de Carmo (2019), situando a confiança como o quinto fator crítico, central no desenvolvimento de capital social), relacionando-a com a atuação do Programa Rede Social nos seus vários níveis, para verificar neste âmbito a sua aplicação. Esta conceção pretendeu ainda decalcar o modelo compreensivo de intervenção social, permitindo olhar as várias dimensões que o Programa Rede Social pode assumir.

Se olharmos o Programa Rede Social à luz do modelo compreensivo da intervenção social (Carmo, 2008), poderemos enquadrar este Programa em todas as dimensões. No

que se refere ao sistema interventor, este enquadra-se no formato mais relacionado com a organização, e parceria e a comunidade porque o seu foco está exatamente no estabelecimento de relações entre organizações, que promovam melhoria da qualidade de vida das populações (comunidades).

No que se refere à interação, revemos este Programa quer nos **serviços de proximidade**, pela vertente cuidadora de suporte à comunidade, nas relações estabelecidas entre entidades e aos diferentes níveis de atuação; como via de **observatório social**, já que a Rede Social tem como uma das funções primordiais o diagnóstico de necessidades e a união de esforços por via da parceria) para gerir recursos. O Programa Rede Social é também entendido como um **laboratório social** por excelência, se pensarmos nas inúmeras experimentações de práticas e políticas inovadoras de que se deram alguns exemplos de projetos e medidas (e outras foram diretamente avançadas nas entrevistas). Este programa consubstancia per si uma medida de política pública que integra a **política social** e se traduz numa estratégia de coesão social orientada para a defesa dos direitos humanos, cujos fundamentos se concretizam desde logo a partir dos princípios preconizados.

Na perspetiva do sistema-cliente, é possível entender o Programa Rede Social como tão vasto quanto as várias dimensões abrangidas, desde a pessoa ou grupo (no que às ações se destinam em linha final e desde a conceção das mesmas), até à perspetiva de Estado pela articulação e relação de parceria estabelecida entre entidades representadas para alcançar o mesmo fim.

Numa lógica de análise de contexto, o Programa integra vários níveis de atuação, quer na forma vertical (desde o micro – local ao macro – global) quer no âmbito horizontal, articulando escalas de intervenção e domínios técnicos e políticos (intra e inter-relação).

Importa ainda referir a relevância do capital social para o modelo de análise, traduzido no conjunto de elementos constituintes de uma sociedade, comunidade ou organização que aumentam a sua eficácia, por facilitarem a ação conjunta dos indivíduos na realização de objetivos comuns. Estes elementos assumem a forma de normas, redes

sociais, confiança generalizada, reciprocidade e valores como a tolerância e a solidariedade (Correia, 2007:66).

O modelo de análise contruído não ficaria completo sem a necessária referência à equação de Carmo que relaciona as sinergias geradas em função das partes, da interação e da liderança. Estas sinergias afiguram-se como essenciais ao desenvolvimento de capital social, através da interação das partes, com uma liderança (de pessoas e processos) alicerçada na confiança.

Trata-se, portanto, de representar um processo assente em relações numa lógica horizontal (parcerias interorganizacionais estabelecidas a partir do Programa Rede Social), mas também numa lógica vertical, representada pelos níveis de atuação.

Por outro lado, o simbolismo gráfico das formas circulares e oval (aludindo à eclosão, ao nascimento) pretende representar a circularidade das relações estabelecidas e a retroalimentação entre os fatores críticos em presença.

Efetuámos uma decomposição do modelo que pretendemos que permita, por sobreposição de planos, olhar o contexto, o modelo e o processo.

## **4.2. O processo de recolha de dados**

Neste ponto iremos descrever o processo de recolha de dados, desde a pesquisa documental, à abordagem exploratória, à identificação dos inquiridos (assim como à forma como foram selecionados e convidados a participar), ao modo como os métodos e técnicas de investigação foram usados para levar a cabo esta investigação.

### **4.2.1 A Pesquisa documental e a abordagem exploratória**

A pesquisa documental é uma etapa essencial no processo de investigação. Sendo um dos primeiros momentos do processo, envolve localizar, analisar, sintetizar e interpretar a investigação prévia acerca dos temas que se pretendem abordar. A pesquisa

documental suporta a delimitação do objeto de estudo, procura novas abordagens e linhas de investigação e visa ancorar as perspetivas metodológicas (Bento, 2012). Numa fase exploratória, tentámos adequar a pesquisa documental ao tempo que tivemos para realizar este estudo, pelo que fomos selecionar, tratar e interpretar a informação existente em documentos e publicações oficiais e dados estatísticos disponíveis.

As principais **fontes da pesquisa documental** foram as bibliotecas (Biblioteca do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, a Biblioteca do Instituto Superior de Economia e Gestão e a Biblioteca Nacional), as bases de dados digitais de artigos científicos (B-on e EBSCO), os motores de busca (Google Scholar), bem como outros recursos de informação especializada (INE, Diário da República Eletrónico e website da Agenda 2030).

Foi efetuada uma consulta aos instrumentos legais que enquadram este trabalho, donde entre outros aqui se destacam os que mais influência tiveram na análise realizada, a saber:

- Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97 de 18 de novembro - Criação do Programa Rede Social
- Declaração de Retificação nº 10-O/98, Ratifica a Resolução de Conselho de Ministros relativa à Presidência do CLAS e das CSF;
- Despacho Normativo nº 8/2002, de 12 fevereiro - Regulamenta o Programa de Apoio à Implementação da Rede Social;
- Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de junho, regulamenta o Programa Rede Social.
- Lei n.º 50/2018, de 16/8 - Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.
- Decreto-Lei 55/2020, 12/8 - Transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais no domínio da Ação Social
- Decreto-Lei 23/2022, 14/2 - Prorroga o prazo de transferência das competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no domínio da ação social.

- Portaria 63/2021, 17/3 - Regula o disposto nas alíneas a) e e) do n.º 1 do artigo 3.º e do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, nomeadamente os termos de operacionalização da transferência de competências, em matéria de serviço de atendimento e de acompanhamento social (SAAS) de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, para as câmaras municipais
- Portaria 64/2021, 17/3 - Define, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 3.º e do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, o exercício de competências de coordenação administrativa e financeira do programa de contratos locais de desenvolvimento social pelas autarquias locais
- Portaria 65/2021, 17/3 - Estabelece os termos de operacionalização da transição de competências em matéria de celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do RSI para as câmaras municipais, tendo em consideração o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º e no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto
- Portaria 66/2021, 17/3 - Regula o disposto nas alíneas b), c) e i) do n.º 1 e da alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, e o disposto na secção II do capítulo II do referido decreto-lei, designadamente a criação das cartas sociais municipais e supramunicipais e fixa os respetivos conteúdos, regras de atualização e de divulgação, bem como os procedimentos de revisão
- Despacho 9817-A/2021, 8/10 - Publica o Mapa com os encargos anuais com as competências descentralizadas no âmbito da ação social.

A **construção do índice** iniciou-se a partir da pesquisa documental, sendo atualizado e revisto em permanência, com o objetivo de aprofundar progressivamente os conteúdos. Recorremos ainda a *literatura cinzenta* (Carmo e Ferreira, 2008), nomeadamente monografias e artigos científicos que, não obstante poder configurar material não publicado, foram muito relevantes na pesquisa documental. Também o recurso a dissertações e documentos elaborados pela Rede Social, pelo Instituto da Segurança Social, pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, assim como pelo Município de Palmela foram essenciais para orientar a pesquisa e controlar a *gula livresca e estatística*, a que Carmo alude, numa expressão de Quivy. (Carmo, 2021)

Na **abordagem exploratória** ao tema e à investigação, após o contacto com alguns colaboradores do Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal (CDSSS), efetuámos um pedido formal de investigação ao Conselho Diretivo do ISS, IP bem como ao Centro Distrital, de modo a aceder a informações de âmbito local e distrital, quer o nível dos dados do CDSSS.

Concomitantemente, foi equacionada a opção territorial por se considerar que o estudo não poderia abranger as duas Plataformas Supraconcelhias coordenadas pelo CDSSS. Foi ainda colocada a hipótese de realizar o estudo em dois territórios (um de cada Plataforma Supraconcelhia) tendo verificado que, por questões de ordem prática, temporal, geográficas e até financeiras) não seria possível confirmar esta opção, tendo a escolha recaído pelo território de Palmela. Foi também formalizado um pedido ao Conselho Local de Ação Social de Palmela, na pessoa do seu Presidente. Este pedido foi submetido a reunião plenária e a autorização para realização da investigação foi aprovada por unanimidade.

Foi ainda proposta a **realização de uma reunião** / encontro com o objetivo de equacionar os pontos de convergência relativos ao estudo e aos seus objetivos, analisando a temática e o enquadramento das questões e do interesse do CLAS de Palmela com relevância no âmbito da análise da referida Medida, que pudesse ser um contributo / mais-valia para a melhoria da qualificação do (s) Serviço (s) e aprofundamento de conhecimentos que permitissem apontar novas estratégias de ação.

Numa **reunião realizada com o Núcleo Executivo do CLAS de Palmela** foi apresentada a proposta de investigação (que havia sido aprovada pelo Conselho Científico do ISCSP) e foram recolhidos alguns contributos efetuados pelas entidades parceiras, bem como foram estabelecidos compromissos de articulação direta e pessoas de referência e contacto entre a investigadora e o CLAS e definidos os papéis das partes, competindo ao CLAS o apoio na sensibilização e comunicação com as entidades / representantes. Esta colaboração direta, especialmente prestada pelas interlocutoras da Câmara

Municipal de Palmela, no que se refere aos pedidos de autorização/ consentimento às entidades e apresentação do estudo revelou-se muito útil e eficaz na relação estabelecida com as entidades, bem como no agendamento dos momentos de inquérito por entrevista e estabelecimento de prazos imprescindíveis para a execução atempada das ações.

Foi ainda solicitada uma reunião com o **Coordenador do Fórum para a Governação Integrada** – Doutor Rui Marques, que teve como objetivo estabelecer articulação direta entre aquele Fórum e a investigação a realizar, sobretudo considerando a utilização da Matriz *GovInt* e a introdução de algumas alterações refletidas ao nível da adequação ao estudo em causa e ao seu âmbito.

Destaca-se ainda a **observação** em reuniões plenárias de CLAS a fim de registar a dinâmica estabelecida entre as entidades, assim como registar a interação e posicionamento das entidades perante as ordens de trabalho a cumprir. Esta questão foi determinante para a compreensão de alguns aspetos (sobretudo simbólicos e não escritos) relativos ao posicionamento das entidades e dos/as representantes das mesmas perante as demais ou os problemas colocados.

Paralelamente decorreram reuniões com os orientadores. Estas foram a base de trabalho que permitiu definir o cronograma, índice, a metodologia e a forma que pareceu mais adequada para trabalhar o problema em estudo.

#### **4.2.3 Universo de estudo, definição dos sujeitos da investigação e considerações éticas**

O universo do estudo é constituído pelas entidades que integram o Conselho Local de Ação Social de Palmela, num total de 54, cuja lista passamos a referir:

1. ADREPES – Associação de Desenvolvimento Regional da Península de Setúbal
2. Agrupamento de Centros de Saúde da Arrábida
3. Agrupamento de Escolas José Maria dos Santos
4. Agrupamento de Escolas José Saramago

5. Agrupamento Vertical de Escolas de Palmela Escola Básica Hermenegildo Capelo
6. APPACDM-Associação Portuguesa de Pais e Amigos do Cidadão Deficiente Mental
7. Associação “Questão de Equilíbrio”
8. Associação Baptista Shalom
9. Associação de Bombeiros de Pinhal Novo
10. Associação de Dadores de Sangue de Pinhal Novo
11. Associação de Familiares e Amigos para a Autonomia e Pró-Saúde Mental “Espaço Integrar”
12. Associação de Idosos e Reformados da Freguesia de Poceirão (AIRP)
13. Associação de Reformados Pensionistas e Idosos da Freguesia de Pinhal Novo (ARPI)
14. Associação de Reformados Pensionistas e Idosos do Bairro Alentejano (ARPIBA)
15. Associação dos Idosos de Palmela
16. ALC - Associação Lusófona para o Desenvolvimento do Conhecimento
17. ALF – Associação dos Lares Ferroviários
18. Banco Alimentar Contra a Fome da Península de Setúbal
19. Câmara Municipal de Palmela
20. Casa do Povo de Palmela - Centro Social de Lagameças
21. Centro Comunitário de S. Pedro - Cáritas Diocesana de Setúbal
22. Centro de Emprego e Formação Profissional de Setúbal
23. Centro Distrital de Setúbal - Instituto de Segurança Social IP
24. Centro Jovem Tejo
25. Centro Social de Palmela
26. Centro Social de Quinta do Anjo
27. Centro Social Paroquial de Pinhal Novo
28. CONSULNEAR
29. COOPHANJO
30. CPCJ – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Palmela\*
31. CRIPS – Instituto da Droga e da Toxicoddependência - Setúbal IP – CRI da Península de Setúbal

32. Escola Secundária c/ 3º ciclo do EB Pinhal Novo
33. Escola Secundária de Palmela
34. Fundação Islâmica de Palmela
35. Fundação COI
36. Fundação Robert Kalley
37. Grupo Sócio Caritativo – Paróquia de Pinhal Novo
38. Guarda Nacional Republicana
39. INédita - Home Care Treatment Services, Lda.
40. Instituto Português do Desporto e Juventude
41. Inovar Autismo
42. Junta de Freguesia de Palmela
43. Junta de Freguesia de Pinhal Novo
44. Junta de Freguesia de Quinta do Anjo
45. NLI de Palmela do Rendimento Social de Inserção\*
46. Núcleo da Liga dos Combatentes do Pinhal Novo
47. Paróquia de Palmela
48. Rotary Club de Palmela
49. Santa Casa da Misericórdia de Palmela
50. SEIES - Sociedade de Estudos e Intervenção em Engenharia Social
51. UDIPSS - União das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Distrito de Setúbal \*
52. União das Freguesias de Poceirão e Marateca
53. União Social Sol Crescente da Marateca
54. Obra Social Jean Émile Anizan – Irmãs Auxi. Caridade

Mesmo que com intervenção a partir de outro nível de atuação – Plataforma Supraconcelhia ou Comissão Social de Freguesia ou Inter-Freguesia, o CLAS de palmela apresenta uma distribuição representada no gráfico abaixo.

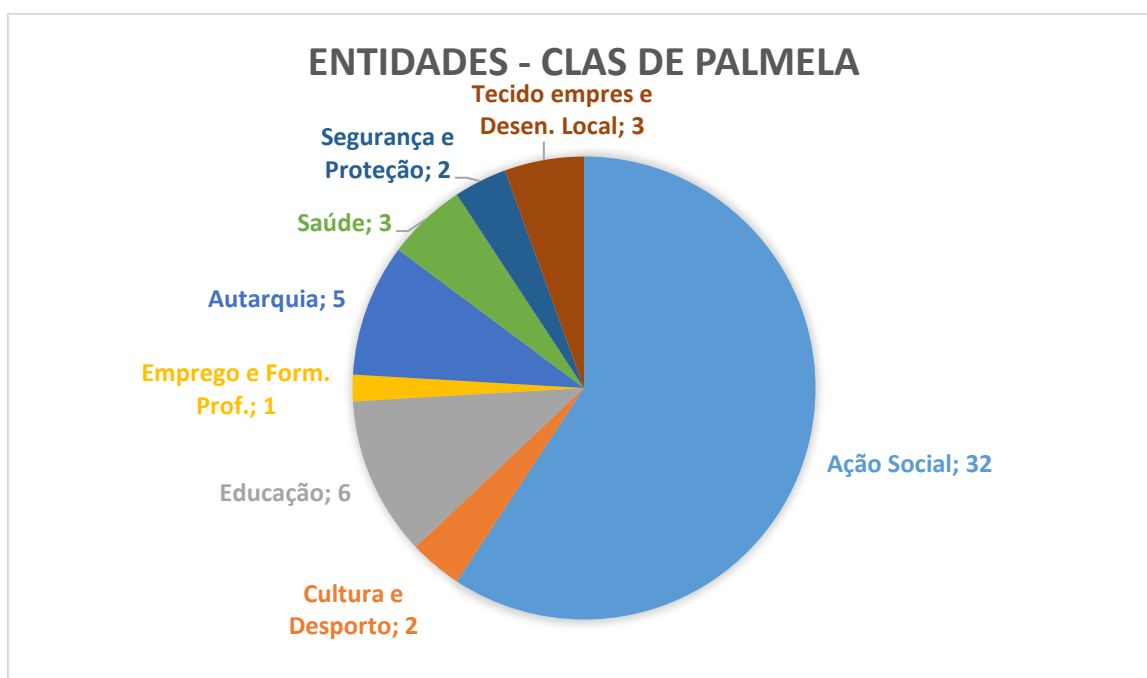


Figura 4.5 Distribuição das entidades que compõem o CLAS de Palmela por áreas de atuação

Deste universo foi **selecionada uma amostra**, com base na informação fornecida pelo Secretariado do CLAS (interlocutores da Divisão de Ação Social da Câmara Municipal de Palmela), com base nos seguintes **critérios**:

- Ser membro/entidade representada no CLAS de Palmela ou nas Comissões Sociais de Freguesia e Plataforma Supraconcelhia da Península de Setúbal;
- Ter representantes das entidades (decisores), que assumem uma dimensão política na dinâmica;
- Ter técnicos das entidades representadas, que assumem a componente prática e técnica na dinâmica;
- Abranger a totalidade do Núcleo Executivo;
- Ter inquiridos que representem os vários níveis de atuação na Rede Social – Plataforma Supraconcelhia, Conselho Local de Ação Social e na Comissão Social de Freguesia

A aplicação destes critérios levou à seleção inicial de 21 pessoas para aplicação de inquérito por entrevista. No entanto, após revisão e alargando um pouco mais (até ao

limite possível), foram selecionadas 24 pessoas, de acordo com a tabela das entidades representadas que apresentamos seguidamente<sup>25</sup>:

Entidade	Representante / Técnico
Câmara Municipal de Palmela	Vereador /Presidente, do CLAS (anterior)
	Vereadora / Presidente do CLAS (em funções)
	Chefe Divisão Ação Social
	Técnicas Interlocutoras CLAS, representante no NE
Instituto da Segurança Social, IP Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal	Diretora Distrital (anterior)
	Diretora Distrital (em funções)
	Diretora de Unidade de Desenvolvimento Social
	Interlocutor Rede Social (acompanhou anteriormente o CLAS)
	Interlocutor Rede Social (acompanha atualmente o CLAS), representante no NE
Fundação COI	Presidente
	Técnica representante no NE
Centro Social Quinta Anjo	Presidente
	Técnica Representante no NE
União Social Sol Crescente da Marateca	Representante no CLAS
	Técnica Representante no NE
Fundação Islâmica de Palmela	Representante
Educação – Agrupamento Escolas	Representante
IEFP	Diretor / Representante no CLAS e PSC PS
Saúde	Diretor ACES / Coordenador Agrupamento Centro Saúde Arrábida
ADREPES	Coordenador/a Representante no CLAS e PSCPS
GNR	Comandante / Representante no CLAS e PSCPS

<sup>25</sup> A lista global das entidades que integram o CLAS encontra-se em anexo.

NLI Palmela	Representante NLI Palmela (Observador no CLAS, sem direito a voto)
CPCJ Palmela	Presidente (Observador no CLAS, sem direito a voto)
Empresa Inédita	Sócia Gerente / Representante no CLAS e PSCPS
Junta Freguesia Palmela	Presidente da Comissão Social de Freguesia
Junta Freguesia Quinta Anjo	Presidente da Comissão Social de Freguesia
Junta Freguesia Pinhal Novo	Presidente da Comissão Social de Freguesia
União JF Poceirão e Marateca	Presidente da Comissão Social de Freguesia
UDIPSS	Presidente /Representante

Tabela 4.1 Lista de entidades seleccionadas

Salienta-se que as entidades/ pessoas seleccionadas assinaladas (que na tabela se encontram a cor cinza), não participaram no estudo, apesar de terem sido contactadas para o efeito. Do ponto de vista da seleção da amostra, apenas uma área de intervenção não está representada (Educação), considerando que as outras seleccionadas correspondem a áreas cuja representação está garantida por outra entidade do mesmo ramo.

Importa ainda salientar a necessidade sentida na **seleção de pessoas que já não integravam o CLAS** à data da aplicação do método de recolha de dados, mas cujos contributos e testemunho foram considerados muito relevantes para a compreensão do objeto de estudo. Falamos de três pessoas nesta condição: o Presidente do CLAS (que por via de aposentação cessou funções muito recentemente e cujo manancial de informação decorrente de muitos anos de trabalho na área se perderia para a investigação), a Diretora do Centro Distrital de Segurança Social (que cessou funções também no decurso da investigação e cuja experiência e conhecimento se consideram muito relevantes para o efeito) e o interlocutor distrital da Segurança Social, que também representava aquela entidade no Núcleo Executivo (que se encontra em regime de mobilidade noutro organismo da Administração Central).

Como já referido anteriormente, o processo de recolha de dados foi facilitado por uma **abordagem contínua ao estudo** no decorrer das reuniões plenárias de CLAS, clarificando os objetivos da pesquisa e a metodologia, bem como a promover e estimular a participação.

Por **questões éticas** e de salvaguarda dos dados, a participação foi voluntária (por convite), com base no consentimento informado escrito e verbal no início de cada entrevista, cuja gravação também foi devidamente autorizada por via do consentimento prestado por cada inquirido. Procurámos também garantir o anonimato, optando por não divulgar a lista das pessoas entrevistadas. Apenas uma entrevista foi concedida por escrito porque a pessoa entrevistada não teve autorização do seu serviço de origem para realizar a entrevista que não desse modo, tendo as questões sido enviadas e respondidas per si e, deste modo, incluídas nesta investigação.

#### **4.2.4 Inquérito por entrevista**

Finalizando a pesquisa, optou-se pela realização de um inquérito por entrevista às pessoas selecionadas do CLAS de Palmela, aprofundando o conhecimento e os dados recolhidos na pesquisa documental e na abordagem exploratória realizada.

Concomitantemente às etapas anteriores da pesquisa e decorrente da revisão de literatura sobre a temática em causa, foi construído um guião de entrevista para aplicar aos Parceiros da Rede Social de Palmela. A **construção do guião** teve como pano de fundo as dimensões do modelo de análise, consubstanciado nos fatores críticos de sucesso da matriz de governação integrada – liderança, comunicação, participação, avaliação e a confiança, sendo introduzido por uma parte focada na caracterização e funcionamento da Rede Social e uma última etapa dedicada às questões da pandemia.

Após a identificação de variáveis e indicadores para cada dimensão, foi possível formular as questões que constituíram o guião de entrevista, de acordo com os fatores críticos de sucessos identificados:

**Caracterização e funcionamento da Rede** - O que é para si o Programa Rede Social? Quais os objetivos e missão da Rede Social? Considera que são claros para a Entidade que representa? Considera que as funções da Rede e o seu papel estão claros entre todos os Parceiros que a constituem a Rede Social de Palmela? O que valoriza mais e menos na Rede Social? E a sua entidade (a entidade que representa), o que valoriza mais e menos na Rede Social? Como caracteriza a relação da sua entidade na Rede Social de Palmela? E como define a relação da sua entidade com a PSCPS e com as CSF?

**Liderança** - O que é para si um (bom) líder? Quem considera ser líder na Rede Social? O/s líderes estão mais focados nas tarefas e nos objetivos da Rede Social ou nas relações entre Parceiros? Concretize. Considera a existência de liderança partilhada dos processos? Como se processa? Considera que a liderança da Rede Social mobiliza os atores em torno de uma visão partilhada e para objetivos comuns? Concretize por exemplos de processos em que a liderança tenha sido significativa para a Rede. O que considera como aspetos mais positivos da liderança da Rede Social? Que constrangimentos identifica na liderança dos processos na Rede? Que sugestões apontaria para melhorar a liderança da Rede Social?

**Comunicação** - Existe um plano de comunicação na Rede? Que canais de comunicação existem na rede? (face a face, correio, mail, plataforma, etc) Existem suportes de comunicação? Quais são usados, prós e contras de cada um? (suporte escrito, audiovisual, digital) Como gerem e informação? E como a classifica? (Informação a mais e inútil, falta de informação, é distorcida) Subinformação, pseudoinformação (e.g. boatos)? De que modo a comunicação influencia a participação da sua entidade nos diversos níveis de atuação da Rede? O que considera como aspeto mais positivo na comunicação da Rede Social? Que constrangimentos identifica na comunicação na Rede? Que sugestões apontaria para melhorar a comunicação da Rede Social?

**Participação** - No que respeita à dimensão da participação, como a caracteriza na Rede? Que momentos de participação identifica na Rede? (formal, informal, etc) As reuniões são bem preparadas pelos Parceiros? Como é fomentada a participação nas reuniões?

Que meios usa para efetuar propostas concretas? Considera que os compromissos assumidos na Parceria são cumpridos? Existe participação com diferentes estatutos jurídicos? Sente que existe efetiva participação e oportunidade para esta ocorrer? A participação é avaliada? Como? A participação dos beneficiários tem sido promovida? De que modo? Concretize com exemplos. Ao nível da participação, o que considera serem os aspetos mais positivos na Rede Social? Que constrangimentos identifica na participação na Rede? Que sugestões apontaria para melhorar a participação na Rede Social?

**Avaliação** - Como caracteriza o modelo de avaliação da Rede? Concretize. Como avalia os resultados do trabalho desenvolvido na rede nos últimos 10 anos para a entidade que representa? E para a Rede em geral? E para o território? De que modo é que o trabalho local desenvolvido no âmbito da Rede está a provocar alterações ao nível nacional? Daqui a 10 anos, como imagina a Rede? Se nos focarmos na avaliação, o que considera serem pontos mais positivos na Rede Social? Que constrangimentos identifica na avaliação da Rede? Que sugestões apontaria para melhorar a avaliação na Rede Social?

**Confiança** - Como caracteriza a relação estabelecida entre entidades na Rede? Como caracteriza a relação existente entre os Representantes da Rede? Considera que confia nos interlocutores? O que o faz confiar nos Parceiros e na Rede? Identifique exemplos (momentos, situações, eventos) em que tenha sentido confiança ou desconfiança no trabalho desenvolvido. De que modo é que a confiança entre Parceiros e na rede se reflete na intervenção? Que aspetos considera mais relevantes para melhorar as relações de confiança na Rede Social? Que constrangimentos identifica no estabelecimento de relações de confiança na Rede? Que sugestões apontaria para melhorar o desenvolvimento de relações de confiança na Rede Social?

Considerando ainda que a **Pandemia** se tornou um tema incontornável, foram ainda formuladas algumas questões para abordar de forma sintética, o impacto que a mesma refletiu na Rede Social: De que modo é que a Pandemia alterou as dinâmicas da Rede? (entre entidades, na Rede, na liderança, participação, comunicação e relações de

confiança) (Pré e Pós) Que aspetos mais positivos considera relevantes destacar desta Pandemia para a Rede Social? Que constrangimentos considera relevantes destacar desta Pandemia para a Rede Social? Como perspetiva o futuro? Que aspetos positivos identifica que possam contribuir para o desenvolvimento local e de capital social?

As questões foram elaboradas de modo a que existisse abertura para que os temas fossem abordados de forma integrada, procurando manter o fio condutor de pensamento do entrevistado, promovendo o seu interesse e motivação, mas dando liberdade para abordagem de temas não explorados e para inversão da ordem das questões. Esta metodologia permitiu maior flexibilidade e procurou conceder ao entrevistado maior segurança pelo relato de exemplos que enriqueceram os dados recolhidos.

O guião de entrevista foi alvo de análise a fim de evitar sobreposição ou duplicação de questões com o mesmo sentido, permitindo a sua validação do ponto de vista da **coerência interna**.

As **entrevistas** foram agendadas através de pedido via email e / ou contacto telefónico, tendo sido realizadas através da plataforma Zoom. A opção por esta ferramenta teve em linha de conta a segurança e proteção da investigadora e dos inquiridos, uma vez ocorrida a pandemia por COVID'19, mas também rentabilizando o tempo e as deslocações desnecessárias, considerando que a relação se manteve face a face. Esta opção permitiu salvaguardar a condição de realização da investigação assim como a confidencialidade. A entrevista decorreu em espaços reservados selecionados quer pela investigadora, quer pelos entrevistados, sendo estes informados previamente do tempo médio de duração a fim de garantir as necessárias condições para não interrupção.

As entrevistas decorreram entre o dia 14 de dezembro de 2021 e 24 de janeiro de 2022, com duração média de 47 minutos, tendo a mais curta durado 25 minutos e a mais longa 78 minutos, perfazendo um total de cerca de 19 horas. De um modo geral verificou-se

grande receptividade e tivemos o cuidado de agendar de acordo com o horário mais conveniente ao entrevistado.

No início da entrevista foram clarificados o âmbito e os objetivos do estudo sendo, como referido anteriormente, solicitado o consentimento para a gravação das entrevistas, aceite por todos, aspeto que demonstra também a sua disponibilidade.

Ao longo das entrevistas procurou-se orientar os entrevistados para os temas e objetivos definidos, sobretudo nos momentos em que existia maior afastamento, procurando garantir que as respostas não eram condicionadas quer pela forma de colocação das questões, quer através do discurso não-verbal, traduzindo o que Carmo e Ferreira designam por *efeitos miméticos* (2015).

Esta questão foi muito refletida e exigiu algum treino no distanciamento necessário para o efeito, sobretudo porque a maioria dos entrevistados já conheciam a investigadora no papel de Interlocutora distrital da Rede Social (como anteriormente referido).

Por outro lado, embora referissem que a entrevista também tinha tido um efeito reflexivo sobre o tema, manifestaram receio no contributo que poderiam dar por sentirem que poderiam não se constituir como mais-valia para a investigação. Cremos que estes aspetos não influenciaram ou tiveram uma influência reduzida na pesquisa, considerando a postura adotada e relação de confiança que se considera ter sido criada ao longo das entrevistas.

Considera-se ainda relevante o encorajamento aos entrevistados adotado pela investigadora, procurando valorizar o contributo para a pesquisa e sobretudo para Rede Social, sendo possível reforçar a sua participação e encontrar novas formas de contribuir numa lógica de colaboração efetiva (e governação integrada).

**No final de cada entrevista** foi utilizado o guião (adaptado para o efeito) para realizar um registo complementar, com observações acerca da postura e atitudes dos entrevistados, destacando alguns aspetos mais relevantes.

Falqueto e Farias (2016) escreveram um artigo sobre **saturação teórica** em pesquisa qualitativa e citam Glaser & Strauss (2006) para falar do *momento em que se deve interromper a captação de informações (obtidas junto a uma pessoa ou grupo) pertinentes à discussão de uma determinada categoria de análise dentro de uma investigação qualitativa. Na expressão desses autores, trata-se de uma confiança empírica de que a categoria está saturada, levando-se em consideração uma combinação dos seguintes critérios: os limites empíricos dos dados, a integração de tais dados com a teoria (que, por sua vez, tem uma determinada densidade e está diretamente ligada ao referencial teórico) e a sensibilidade teórica de quem analisa os dados. Assim, por meio da **saturação teórica**, o pesquisador se torna capaz de designar o momento em que o acréscimo de dados não altera a compreensão do fenômeno. É um critério que permite estabelecer a validade de um conjunto de observações em pesquisas de caráter qualitativo (Glaser & Strauss, 2006).* Foi este o método que usámos para finalizar e transitar entre dimensões ao longo das entrevistas.

#### **4.3. O processo de tratamento e análise dos dados no inquérito por entrevista**

Seguidamente apresentaremos o processo de tratamento e análise dos dados mediante os métodos selecionados e aplicados neste estudo.

Os dados resultantes do inquérito por entrevista foram tratados através de um processo de **transcrição parcial** das mesmas (Stake, 2016), com recurso à audição das entrevistas gravadas e transcrição das ideias e excertos que exemplificavam cada indicador identificado. A matriz de registo foi a construída a partir do guião de entrevista, com a criação de campos específicos para cada dimensão.

*“Uma rigorosa análise dos dados é fundamental em qualquer investigação e no caso de um estudo de caso qualitativo o investigador deverá proceder à análise dos dados à*

*medida que procede à sua recolha. O produto final é uma descrição rica e rigorosa do caso que constitui o objeto de estudo”* (Carmo, 1998). Previamente à análise da gravação, tentou-se a cada entrevista fazer o registo das observações e das ideias mais relevantes, a fim de garantir uma primeira abordagem sem que outra entrevista se sucedesse.

Considerando o número de entrevistas realizadas, optou-se por efetuar esta análise de forma integral e sem recurso a ferramentas de análise de conteúdo. Esta análise permitiu identificar palavras que, após a transcrição das primeiras entrevistas, se verificou que eram muito usadas para descrever processos semelhantes ou exemplos para situações abordadas pelos/as entrevistados/as. A partir deste olhar foi possível identificar categorias ao longo do discurso que permitiram, associadas à revisão de literatura, organizar os resultados e sistematizar linhas de pensamento nos discursos.

No próximo capítulo focaremos o olhar no contexto, quer do ponto de vista do território, quer no enquadramento da medida de política social em análise.

## **Síntese**

O capítulo iniciou-se com aspetos dedicados ao desenho da pesquisa, tendo abordado a aplicação do V de Gowin à investigação. Foram descritas as motivações da investigadora, considerando o seu percurso académico e profissional, as inspirações e opções epistemológicas da pesquisa. Ainda no âmbito do desenho da pesquisa, procurou definir-se o seu objeto, as questões de partida e os objetivos, caracterizando-a de forma geral como um estudo exploratório, com recurso a estratégias de triangulação de dados, de teorias e de métodos e técnicas. Apresentou-se o processo de construção e operacionalização do modelo de análise.

O ponto seguinte dedicou-se à descrição do processo de recolha de dados. A pesquisa documental e a abordagem exploratória realizada foram apresentadas como forma de consolidar o modelo de análise. Foi definido o universo do estudo, consubstanciado na Rede Social de Palmela nos seus três níveis de atuação e duas dimensões de ação (técnico e político), tendo sido ainda referidas algumas considerações éticas neste âmbito. Foi apresentado o método pelo qual se optou neste estudo – inquérito por entrevista.

Finalizando o capítulo, foram descritos os procedimentos adotados no processo de tratamento e análise dos dados no inquérito por entrevista.

## **Capítulo 5. O Programa Rede Social e o concelho de Palmela: a política social e o território**

No capítulo anterior apresentámos a metodologia de investigação, focando nas questões que levaram ao desenvolvimento desta dissertação, o modelo de análise e as principais opções metodológicas para o efeito.

Seguidamente, iremos focar-nos no território - o concelho de Palmela, num retrato alargado e integrado na Península de Setúbal.

Explicitaremos o Programa Rede Social considerando o seu enquadramento legal, fundamentos, princípios e atuação global no território. Focar-se-á a visão e estrutura supraconcelhia, as redes sociais na dimensão local, de acordo com os níveis de atuação previstos no Programa e as várias dimensões e perspetivas.

Este capítulo irá ainda retratar a Rede Social de Palmela, com especial atenção para a sua composição, organização, instrumentos de planeamento e estratégia de ação, com suporte na pesquisa documental efetuada e na observação direta, conforme descrito no capítulo anterior.

### **5.1. O Concelho de Palmela na Península de Setúbal, um retrato**

O **concelho de Palmela** (Vila), com 465,12 km<sup>2</sup>, é o mais extenso da Área Metropolitana de Lisboa. Localiza-se numa posição central da Península de Setúbal, entre três das mais importantes áreas protegidas nacionais – o Parque Natural da Arrábida (PNA), a Reserva Natural do Estuário do Sado (RNES) e a Reserva Natural do Estuário do Tejo (RNET) –, os dois estuários e a serra, abrangendo zonas do PNA e da RNES.

As áreas que constituem a estrutura biofísica fundamental de proteção e valorização ambiental no Concelho de Palmela abrangem 212 km<sup>2</sup> e incluem, além do PNA e RNES, a Reserva Ecológica Nacional, a Reserva Agrícola Nacional, os Espaços Florestais, e as zonas já classificadas como Sítio de interesse nacional, propostas para constituírem a Rede Natura 2000 – um conjunto de zonas destinadas a preservar a biodiversidade na Europa.

O município de Palmela situa-se no **distrito de Setúbal**, cerca de 25 km a sul de Lisboa e de acordo com os censos de 2011 a sua população era de 62.831 habitantes, não se verificando uma alteração significativa quando comparado com a população registada no ano de 2019 e que se situa nos 64269 habitantes. Estes dados permitem verificar uma densidade populacional de 138,2 habitantes por Km<sup>2</sup>.<sup>26</sup>

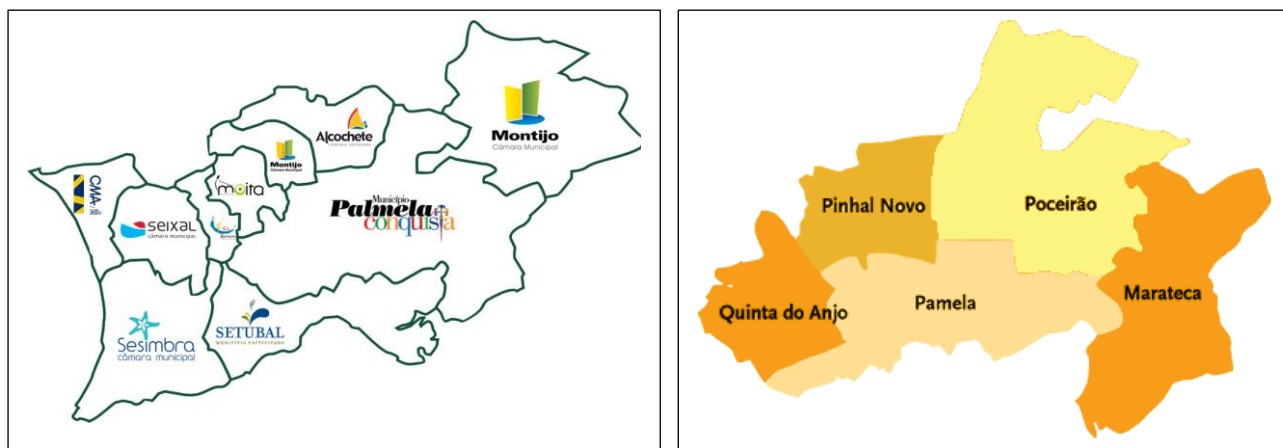


Figura 5.1 A Península de Setúbal e o Concelho de Palmela; fonte: Google, consulta a 23/8/2022

Administrativamente, o concelho de Palmela está dividido em quatro freguesias: Palmela, sede de concelho e centro administrativo; Pinhal Novo, o polo urbano mais dinâmico; Quinta do Anjo, caracterizada pelo seu património natural que coexiste com uma forte componente industrial; e a União das Freguesias de Marateca e Poceirão, predominantemente rurais.

Apesar da sua proximidade a Lisboa e do crescimento industrial da **Península de Setúbal**, o Concelho de Palmela concilia o desenvolvimento industrial com a preservação de muitas das suas características rurais.

Abrangendo uma vasta área das bacias do Tejo e do Sado, o concelho é um território de transição entre o urbano e o meio rural. Em toda a sua extensão, Palmela apresenta uma heterogeneidade traduzida na existência de áreas territoriais funcionalmente distintas:

<sup>26</sup> Toda a informação relativa à caracterização do Concelho de Palmela foi consultada no site do Município, no documento “Indicadores Sociais da Plataforma Supraconcelhia da Península de Setúbal e do site do Instituto Nacional de Estatística, tendo sido adaptada destas fontes.

áreas marcadas pela estrutura agrária de latifúndio; áreas de povoamento disperso, associadas à pequena e média propriedade; áreas de utilização mista.

A zona nascente (correspondendo à União das Freguesias de Marateca e Poceirão) é caracterizada por áreas de paisagem marcadamente alentejana, cujos principais traços são a existência de grandes propriedades rurais (herdades) e vastas extensões de montado de sobre – essencialmente usado para a criação de gado bovino, exploração de cortiça, apicultura e caça. É, nesta zona, que se encontram as castas que estão na origem do conhecido vinho produzido em região demarcada, bem como da produção de maçã. O sector agroflorestal, bem como o pecuário, detém uma forte expressão nesta zona, conservando ainda uma importância notória para a economia local.

O território concelhio é marcado por uma **assimetria entre as zonas Nascente e Poente**, esta última limitada pelo eixo Palmela/Pinhal Novo e correspondendo em traços gerais às freguesias de Quinta do Anjo, Palmela e Pinhal Novo. É nesta zona que se tem observado maior dinamismo demográfico, urbano e económico (ao nível da fixação de empresas) nas últimas décadas, tendência potenciada pela acessibilidade aos núcleos urbanos de Setúbal, Barreiro, Almada e Lisboa. Apresentamos em seguida alguns indicadores sociais e demográficos que destacamos como forma de caracterizar o concelho e o território de Palmela.

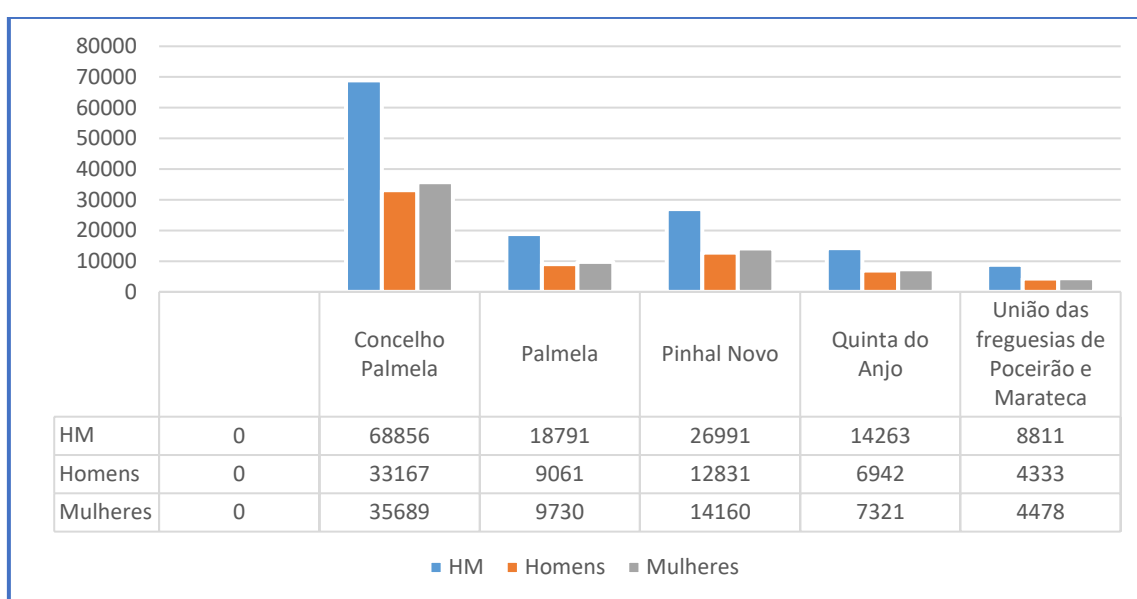


Figura 5.2 População residente por sexo, INE Censos 2021

Verifica-se que a população do Concelho de Palmela apresenta quase 70 mil habitantes, em número superior de mulheres, sendo que a freguesia mais populosa é Pinhal Novo.

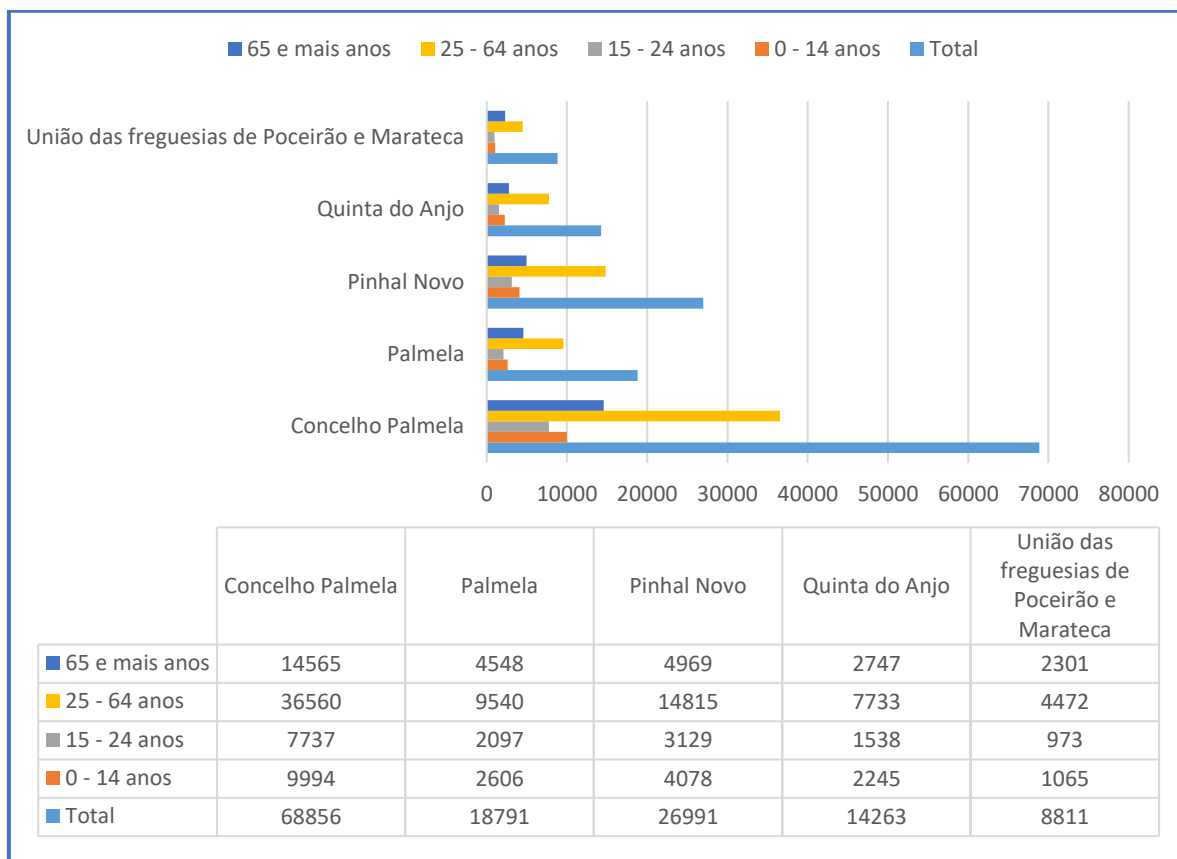


Figura 5.3 População residente por grupo etário, INE Censos 2021

No que se refere à **estrutura etária do concelho**, verifica-se a existência de uma população maioritariamente adulta, do sexo feminino.

Palmela apresenta um **índice de envelhecimento**, isto é, o quociente entre o número de pessoas com 65 ou mais anos e o número de pessoas com idades compreendidas entre os 0 e os 14 anos, de 132,4, ligeiramente abaixo do valor nacional (167) e mesmo do apresentado pela Península de Setúbal (142,6).

No que respeita às **famílias clássicas**, de acordo com a sua dimensão, verifica-se um crescimento das famílias unipessoais, sendo a maior percentagem as compostas por duas pessoas (32,8%), sendo que a dimensão média das famílias era de 2,65. Existiam 19678 núcleos familiares, sendo de registar um número significativo de famílias unipessoais idosas (a viver sós) (57,5%).

A percentagem de **agregados familiares monoparentais** cresceu comparando os dois últimos censos, registando o valor de 13,6% em 2011, abaixo do valor nacional apurado (14,9). Verificou-se também em 2011, uma taxa de analfabetismo de 5,8, com maior incidência nas mulheres.<sup>27</sup>

Ao nível do **emprego**, verifica-se que Palmela apresenta um valor de população residente empregada na ordem dos 26695, com maior incidência no setor terciário económico (43,2%) e social (28,5%), sendo a maioria pessoal dos serviços e vendedores (18,5%) e especialistas das profissões intelectuais e científicas (14,5%). A taxa de desemprego calculada com referência a dezembro de 2019 situava-se nos 13,6%.

Relativamente à área da **saúde**, registam-se 77,7% da população de Palmela com médico de família e um registo médio de 2,5 consultas médicas por habitante por ano.

Ao nível dos indicadores de ação social e proteção social do Concelho de Palmela, disponibilizados pelo Centro Distrital de Segurança Social, do Instituto da Segurança Social, com referência a dezembro de 2019 (cujos dados não foram divulgados para o ano transato), importará salientar alguns dados que contribuem, também, para a caracterização sócio económica do território em análise.

No que respeita ao Programa Operacional de Apoio a Pessoas Carenciadas, Palmela dispõe de três entidades que distribuem este apoio, existindo ainda protocolos entre a **Segurança Social** e duas entidades para o acompanhamento de pessoas e famílias beneficiárias da Medida de Rendimento Social de Inserção e uma entidade com acordo para a resposta de centro comunitário.

Freguesias	2011	2020
Marateca	173	-
Palmela	348	143
Pinhal Novo	662	322

---

<sup>27</sup> Fontes para os dados apurados: MTSSS/GEP, Quadros de pessoal, 2018; INE, Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio, 2017; INE, Inquérito às Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, 2018; INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas, 2018. Dados tratados pelo ISS, IP – Centro Distrital de Setúbal – UAD – NAGPGI.

Poceirão e Marateca	-	142
Poceirão	227	-
Quinta Anjo	213	185
<b>Concelho Palmela</b>	<b>1 623</b>	<b>792</b>

Tabela 5.1 - População beneficiária de Rendimento Social de Inserção freguesia (2011-2020), fonte INE.

No âmbito da Medida de Rendimento Social de Inserção, verifica-se que a mesma abrange um total de 792 beneficiários, na sua maioria (52,2%) mulheres, sendo a faixa etária predominante a dos menores de 18 anos. Pinhal Novo volta a ser a freguesia com maior incidência (40,65%), seguida de Quinta do Anjo (23,35%).

Verifica-se que 2077 pessoas estão abrangidas por **respostas sociais no concelho de Palmela**, cujo enquadramento obedece a acordo de cooperação entre o Estado e as entidades que promovem a resposta.

Ao nível da proteção social importa salientar alguns dados que ajudam a compreender a realidade em presença. Existem em Palmela 968 beneficiários de **subsídio de desemprego**, sendo na sua maioria mulheres (57,7%) e destas, a sua maioria tem entre 40 e 44 anos. Distribuindo por freguesias, verifica-se que a maioria das pessoas beneficiárias da prestação de desemprego se situa na freguesia de Pinhal Novo (43,2%) seguido de Palmela (28,8%), Quinta do Anjo (18%) e Poceirão e Marateca (10%).

Relativamente à medida de **Complemento Solidário para Idosos**, atribuída a pessoas com mais de 65 anos, verifica-se um total de 1141 pessoas beneficiárias, com especial prevalência de mulheres (66,6%), sendo que a maioria tem entre 70-74 anos (24,2%). A freguesia com maior número de beneficiários/as desta medida é Pinhal Novo (30,6%), Poceirão e Marateca (28,4%), Palmela (26,9%) e Quinta do Anjo (14,1%).

Em Palmela regista-se um total de 16342 **pensionistas**, sendo estes em maioria (57,5%) mulheres. Verifica-se que maior percentagem auferem pensões por velhice (70,6%), seguido das pensões por sobrevivência (24%) e por invalidez (5,4%).

Ao nível das prestações por **encargos familiares**, registaram-se em dezembro de 2019, 4694 crianças e jovens com abono de família e 104 beneficiárias do abono pré-natal.

No âmbito do **apoio à deficiência**, verifica-se que existiam 485 pessoas apoiadas por bonificação por deficiência e 70 pessoas abrangidas por subsídio por assistência a terceira pessoa.

Resposta Social	N.º Utentes com Acordo
ATL C/ EXTENSÃO HORARIO S/ ALMOÇO	40
CASA ABRIGO 12	12
CENTRO ACOLHIMENTO TEMPORARIO	45
CENTRO APOIO FAMILIAR E ACONSELHAMENTO FAMILIAR	118
CENTRO CONVIVIO	155
CENTRO DE ACTIVIDADES OCUPACIONAIS	14
CENTRO DE DIA	229
CENTROS ACT. TEMPOS LIVRES -	195
CRECHES	336
CRECHES FAMILIARES	24
EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	400
ESTRUTURA RESIDENCIAL PESSOAS IDOSAS	168
LAR CRIANÇAS E JOVENS	26
LAR RESIDENCIAL	25
RESIDÊNCIA AUTÓNOMA	5
SERVIÇO APOIO DOMICILIÁRIO	285
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>2077</b>
N.º respostas sociais com acordo de Coop.	57
N.º de Instituições com acordo de Cooperação	14

Tabela 5.2 Número de utentes com Acordo por resposta social; Fonte: ISS, IP/CDSSS; dezembro de 2019

De referir ainda a existência de 30 equipamentos privados de ação social no concelho, sendo que 10 operam na área da infância e 20 no âmbito da intervenção com população idosa. Existiam em dezembro de 2019, 14 instituições com acordo de cooperação com o ISS, IP.

Os indicadores aqui apresentados não pretendem ser exaustivos e retratam (da forma possível) a realidade de Palmela na atualidade, pretendendo olhar o contexto do território para enquadrar a atuação do Programa Rede Social neste âmbito. Saliente-se que existem ainda dados com carácter provisório que foram lançados pelo INE, não tendo ainda sido publicados como definitivos. Salientar ainda que os indicadores fornecidos pelo Instituto da Segurança Social anualmente a todas as entidades parceiras da PSCPS

e cujo lançamento ainda não se efetuou este ano constituem-se, além de relevantes e fidedignos, como uma oportunidade de reforço da confiança naquela entidade. Estas questões reforçam a necessidade imperiosa de garantir a atualização e revisão dos instrumentos de planeamento, neste caso e mais especificamente, o diagnóstico social.

Seguidamente, iremos olhar o Programa Rede Social enquanto medida de política pública à luz do seu enquadramento nacional e enquanto promotora de desenvolvimento social local.

## **5.2. O Programa Rede Social: promover o desenvolvimento social local e combater a exclusão**

*“Em Portugal tem-se desenvolvido um importante esforço para fazer face às novas e velhas formas de pobreza e de exclusão social, refletido na implementação de medidas de política social e programas nacionais em diversas áreas (...) sendo hoje consensual que os fenómenos da pobreza e exclusão social são consequência de vários fatores (...) e que por isso torna-se necessário articular todas as políticas, (...) numa perspetiva de racionalização das respostas existentes localmente e pela articulação das diferentes formas de intervenção social, sendo neste plano que se situa a ação do Programa Rede Social”* (Núcleo da Rede Social, 2001a).

Estas palavras introdutórias ao caderno de apresentação do Programa foram escritas em 2001, sendo que decorridos mais de 20 anos da sua edição, mantêm a **atualidade e relevância**, sobretudo quando nos confrontamos com os **problemas sociais complexos** de que nos fala Rui Marques (2017).

O Programa Rede Social, enquanto **medida de política social ativa**, *“incentiva organismos do setor público, privado e solidário e a sociedade civil a conjugarem esforços para prevenir, atenuar e erradicar situações de pobreza e exclusão e a promover o desenvolvimento social local através de um trabalho em parceria”*. Trata-se de uma medida criada em 1997, cuja gestão, dinamização, acompanhamento e avaliação é da competência do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP). Toda a informação apresentada relativa ao Programa Rede Social tem por base o seu enquadramento legal

por via da Resolução nº 197/97, de 18 novembro, que cria o Programa Rede Social; Declaração de Retificação nº 10-O/98, que retifica a Resolução de Concelho de Ministros relativa à Presidência do CLAS e das CSF; Despacho Normativo nº 8/2002, de 12 fevereiro que regulamenta o Programa de Apoio à Implementação da Rede Social; e o Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de junho, que regulamenta o Programa Rede Social.

Este Programa surge no contexto de **afirmação de uma nova geração de políticas sociais**, com tendências baseadas na responsabilização e mobilização do conjunto da sociedade e de cada indivíduo para o esforço de erradicação da pobreza e da exclusão social em Portugal, de descentralização e territorialização (Núcleo da Rede Social, 2001a). Note-se que, já na legislação enquadradora, se alude à descentralização e à necessidade de trabalhar a parceria a partir dos territórios, respeitando as suas especificidades, mas assumindo uma linha orientadora.

*“Tendo sido criado pela Resolução do Conselho de Ministros 197/97, de 18 de novembro, o Programa foi implementado, a título experimental, a partir do início do ano 2000 e entre as suas características mais importantes, salienta-se uma grande flexibilidade na concretização dos seus objetivos, metodologias e formas de organização.”* (Núcleo da Rede Social, 2001b)

Posteriormente foram publicados o Despacho Normativo nº 8/2002, de 12 de fevereiro, e o Decreto-Lei N.º 115/2006, de 14 de junho.

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 pelas Nações Unidas em Copenhaga em 1995 e subscrita por Portugal (Lafer, 1995).

Esta noção enquadra-se nas dinâmicas de desenvolvimento sustentado, que têm sido ao longo dos anos alvo de revisão e pensamento crítico (Neves, 2017) que pressupõem a articulação entre o desenvolvimento económico, social e ambiental, bem como a participação ativa de todos estes 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 & Gonçalves, 2002: 71).

Uma segunda 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.

Assistiu-se também, no momento em que foi 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.

Presentemente, vivem-se momentos relevantes do ponto de vista da operacionalização da transferência de competências, como anteriormente referido, colocando-se questões ao nível das múltiplas dimensões a ter em conta neste contexto: desde as centradas na economia e área financeira, até à vertente de recursos humanos, procedimentos e orientações, entre outras, inerentes a uma alteração de visão dentro da administração pública, com acentuadas diferenças entre a visão central e a local.

O Programa encontrou também fundamento na crescente **participação ativa das populações** na resolução dos seus próprios problemas e o desenvolvimento de formas de organização destas populações começou também a assumir-se como uma nova tendência de políticas sociais ao nível dos países da União Europeia (Alves, 2012). Esta dimensão, como veremos adiante, continua a constituir-se como um grande desafio, quer do ponto de vista da sua operacionalização, quer no entendimento diverso que esta questão pode assumir.

De certa forma, o Programa Rede Social pretendeu enquadrar-se no âmbito destas *“novas políticas sociais”* e demarcar-se de visões mais assistencialistas e restritivas que desconsideravam 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., 2005).

Assim, o Programa Rede Social enquadrado-se num **referencial conceptual** específico no qual (Amor, 2005):

1. Incorporou a noção da especificidade dos contextos socio territoriais, assumindo o desafio de adequar os projetos de desenvolvimento social aos contextos sociais, económicos e culturais específicos;
2. Concebeu o “desenvolvimento” como um jogo dinâmico, complexo, e negociado entre vários atores com interesses e objetivos diferentes, por vezes até conflituais (Robertis et al, 2019);
3. Concebeu os projetos de desenvolvimento social como sendo amplamente participados e baseados no estabelecimento de parcerias estratégicas a nível local;
4. 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 & Gonçalves, 2002: 73).

O programa não pretendeu 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 & Gonçalves, 2002).

A figura seguinte representa o processo e evolução cronológica da implementação do Programa Rede Social no território de Portugal Continental. Este processo foi tendo **dinâmicas diferenciadas conforme os territórios** assumiram a legitimidade da intervenção, o que fez com que existam diferentes velocidades e estruturas de Parceria mais ou menos formais, que conjugadas com outros fatores diferenciadores (como a

especificidade territorial, as relações estabelecidas, entre outras) trouxeram algumas discrepâncias na aplicação do Programa ao nível nacional.



Figura 5.2 Evolução cronológica do Programa Rede Social

(Fonte: Instituto da Segurança Social, IP/Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal, 2018)

A **implementação do Programa Rede Social** processou-se através de um primeiro ensaio, num conjunto reduzido de municípios do país, mais concretamente quarenta e um concelhos, constituindo uma experiência piloto, cujos princípios, metodologias, linhas de intervenção e produtos esperados traduziram, em termos práticos, as orientações contidas na Resolução de Conselho de Ministros que a originou.

Na **fase experimental**, com início em janeiro de 2000 e término em abril de 2001, desafiaram-se os municípios a constituírem um novo tipo de parceria, o qual se pretendia mais funcional e eficaz, envolvendo autarquias, serviços públicos desconcentrados, instituições privadas de solidariedade social, bem como outros atores locais de natureza privada mas com preocupações e intervenções de âmbito social, com o objetivo de procederem à aplicação de metodologias de planeamento estratégico, capazes de sustentarem uma articulação em parceria e, conseqüentemente, a rentabilização dos respetivos recursos, independentemente da sua natureza. A

finalidade consistia na capacidade de, em cada território de intervenção, se ensaiar uma estratégia de inclusão e uma metodologia de desenvolvimento social integrado.

Pretendeu-se que os parceiros partilhassem uma visão alargada dos problemas sociais, atualmente, com níveis de complexidade cada vez mais profundos, permitindo definir objetivos, prioridades, estratégias e ações comuns que tenham em vista o uso eficaz e eficiente dos recursos disponíveis.

A **fase de implementação** deu lugar a um **período de alargamento** que decorreu entre 2001 e 2006, e culminou com a publicação do Decreto-Lei 115-2006, de 14 de junho, que preparou a operacionalização da constituição das Plataformas Territoriais Supraconcelhias.

Decorridos cerca de seis anos, esta **fase de institucionalização** no território foi sucedida por um período de consolidação das parcerias, numa perspetiva de aprofundamento das relações interorganizacionais.

O Programa assenta no trabalho de parceria alargada, efetiva e dinâmica e visa o planeamento estratégico da intervenção local, procurando criar plataformas de ação entre os diferentes agentes locais promotores do desenvolvimento social. Pauta-se pela prossecução de **princípios** da subsidiariedade, integração, articulação, participação, inovação e igualdade de género.

Este **conjunto de princípios de ação** pretende garantir a coerência da estratégia de intervenção e a funcionalidade do dispositivo criado e das ações desenvolvidas no quadro do Programa.

O **princípio da subsidiariedade**<sup>28</sup>, no quadro da Rede Social, traduz a ideia de que os problemas são resolvidos nos territórios. É no local, próximo das populações, que se deve atuar, de uma forma concertada, articulada e preventiva. É neste nível de atuação que, defende o Programa desde a sua regulamentação, se identificam os problemas e as necessidades, recursos, capacidades e identidades dos agentes de mudança; e se

---

<sup>28</sup> Este princípio foi pela primeira vez enunciado de forma ampla, por Pio XI quando afirmava que “*cada um trata do que lhe compete*” (Stillwell, 1993).

podem ensaiar, inovar e desenvolver ações de intervenção coletiva visando a resolução de problemas concretos locais.

A aplicação deste princípio pressupõe que, só depois de serem explorados os recursos e competências locais é que se deverá apelar a outros níveis sucessivos de decisão para a resolução dos problemas e criação de medidas.

O local é o espaço privilegiado de desenvolvimento de processos participativos, no exercício de uma democracia efetiva e de formas de regulação social, em que o Estado, a sociedade civil organizada e os cidadãos se unem, criando fatores de mudança propiciadores da inserção dos mais desfavorecidos e do desenvolvimento local<sup>29</sup>.

O **princípio da integração** aponta para uma ação concertada e coordenada entre as várias entidades locais, assente no incremento de projetos locais de desenvolvimento integrado, fazendo apelo à participação de todos os intervenientes locais e à congregação dos recursos de todos, para a resolução dos problemas sociais mais prementes; e na convergência das medidas de política social e outras, com vista à promoção das comunidades locais, através de ações planificadas, executadas e avaliadas de uma forma conjunta.

É, pois, considerado um desafio das redes sociais locais serem capazes de integrar as várias medidas de política e os instrumentos existentes ao nível dos diferentes setores numa ação concertada e coerente de desenvolvimento local.

A necessidade de articular (**princípio da articulação**) a intervenção social dos diferentes parceiros com atividade num território numa parceria efetiva e dinâmica traduz o princípio da articulação. Em consonância com o mesmo, a Rede Social deve constituir um suporte da ação, permitir criar sinergias entre os recursos e as competências existentes na comunidade, fornecer um espaço comum aos diferentes parceiros e contribuir para a promoção de projetos.

A **construção da parceria**, em torno de objetivos comuns, pressupõe definir o objeto da colaboração e equacionar em conjunto o contributo de cada parceiro; definir ações

---

<sup>29</sup> RCM n.º 197/97, de 18 de novembro

concretas, envolvendo os parceiros, que permitam ajustar os diferentes modos de intervenção e proporcionar uma aprendizagem da cooperação; corresponsabilizar os parceiros envolvidos no desenvolvimento do conjunto das ações, através da definição pelos vários agentes de uma estratégia comum.

Preconiza a legislação que enquadra o Programa que as parcerias funcionem de uma forma **simples e desburocratizada**, facilitem o diálogo, a participação e a decisão, que sejam flexíveis na procura de soluções para a resolução dos problemas ou para a criação de novas respostas.

No quadro da Rede Social, a **participação** visa a tomada de consciência pelas entidades e populações locais dos problemas que originam a pobreza e a exclusão social; a mobilização dos atores e populações locais em torno de ações concretas que visem a solução dos problemas existentes; e o apoio à organização e mobilização das pessoas que vivem em situação de exclusão para que participem na resolução dos problemas, numa perspetiva de cidadania ativa.

Face à emergência de novas problemáticas e às mudanças sociais que ocorrem a um ritmo acelerado, torna-se imprescindível que as novas políticas, medidas e programas sejam portadores de **inovação** para se adequarem às realidades em presença.

A Rede Social integra perspetivas inovadoras relativamente à descentralização da intervenção social, ao desenvolvimento de uma parceria estratégica baseada na democracia participativa e na introdução de metodologias de planeamento da intervenção social no local.

Nesse sentido, importa aprofundar as questões ligadas à **descentralização dos serviços**, à desburocratização dos procedimentos dos organismos públicos e privados, à circulação e partilha da informação, à criação de um sistema de comunicação fácil acessível entre os serviços e os cidadãos e as formas de atuação que motivem a participação das comunidades locais.

Por último, mas também relevante, no âmbito da promoção do desenvolvimento social, e a partir da aprovação do Decreto-lei nº 115/2006, de 14 de junho (já citado), a Rede

Social passou a integrar a **dimensão de género** no conjunto dos princípios que enquadram o funcionamento das suas estruturas, orientam a conceção dos seus instrumentos de planeamento e conformam as intervenções concebidas no quadro da articulação dos parceiros.

O envolvimento das várias entidades com assento e participação nos órgãos locais criados no âmbito do Programa Rede Social — recorde-se — pressupunha a implementação de metodologias de **planeamento estratégico a nível local**. Este continua a ser um dos objetivos específicos do programa, designadamente o de *“induzir o diagnóstico e o planeamento participado”*, no qual reside uma das principais inovações da Rede Social.

O processo de desenvolvimento da Rede Social incorpora **ciclos de planeamento participado** consubstanciados nos **instrumentos de planeamento** definidos para tal, designadamente, o diagnóstico social, o plano de desenvolvimento social, o plano de ação, o modelo de avaliação e um sistema de informação.

De acordo com o enquadramento legal previsto, o Programa Rede Social tem plataformas de planeamento e coordenação da intervenção a vários níveis /escalas de atuação: ao nível da freguesia ou de um conjunto de freguesias, através da constituição de Comissões Sociais de Freguesia e/ou Inter-Freguesia (CSF / CSIF), ao nível do concelho pelos Conselhos Locais de Ação Social (CLAS) e ao nível da região (organização administrativa NUT) com a constituição de Plataformas Territoriais Supraconcelhias.

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 (NE) 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.

Não obstante a teoria sobre as práticas a adotar, verificou-se, mais tarde, no âmbito da avaliação efetuada, que a implementação destes processos e a dinâmica de cada

território se traduziu numa **aplicação a várias velocidades** e com diferentes leituras ao nível do envolvimento das entidades parceiras. Assim, *as dinâmicas impulsionadas pela Rede Social ao nível das dinâmicas das redes são variáveis de concelho para concelho em função de fatores como as redes de relações / redes de trabalho (...) dos recursos disponíveis, da maior ou menor adesão de instituições ou entidades com intervenção estruturante ao nível local, do maior ou menor envolvimento de dirigentes e eleitos locais, da maior ou menor capacidade que as estruturas locais tiveram para envolver e dinamizar as entidades parceiras* (Instituto da Segurança Social, 2005).

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 pode contribuir para a **complementaridade de várias medidas políticas** e para a integração de projetos e ações dos diversos parceiros locais numa ação concertada e coerente de desenvolvimento local.

No que respeita à sua **organização e funcionamento**, e tendo em conta os ciclos de planeamento, a Rede Social apresenta um caráter técnico, pela constituição de núcleos executivos e grupos de trabalho, que operacionalizam e suportam o caráter deliberativo e político, funcionando para tal a um nível regional mais abrangente, estão implementadas plataformas territoriais supraconcelhias nas 28 regiões NUT III.

Ao nível local, a Rede Social materializa-se através da **criação das Comissões Sociais de Freguesia** e/ou Inter-Freguesia (CSF/ CSIF) e dos **Conselhos Locais de Ação Social (CLAS)**, constituindo plataformas de planeamento e coordenação da intervenção social, respetivamente, a nível de freguesia e concelho.

O Programa da Rede Social abrange a **totalidade do território** português com 278 Conselhos Locais de Ação Social, onde está implementada. Para além destes, existem ainda estruturas por NUT III, as Plataformas Supraconcelhias e Comissões Sociais de Freguesia ou Comissões Sociais Inter-Freguesia, em plenário.

De acordo com o quadro legislativo referenciado, a **Plataforma Supraconcelhia (PSC)**, órgão da Rede Social de âmbito territorial, tem como finalidade promover o planeamento concertado supraconcelhio para a organização dos recursos e respostas de âmbito local, através da articulação dos instrumentos de planeamento locais com as medidas e ações de âmbito nacional. Tem um **caráter político e deliberativo** e é constituída pela representante do Centro Distrital de Segurança Social (no caso em estudo, de Setúbal - que coordena), dirigentes e representantes das entidades e serviços da Administração Pública, Presidentes dos CLAS e representantes das Instituições Particulares de Solidariedade Social, Organizações Não Governamentais e Associações Empresariais e Sindicais com expressão nacional e territorial.

A PSC assume-se ainda como *instância de promoção da circulação de informação, de resolução dos problemas, de aprofundamento de questões sectoriais e de harmonização de iniciativas* (Castro, 2009), reunindo decisores e responsáveis pela “*definição de prioridades a nível sectorial e temático*” ou, pelo menos, pela sua implementação e monitorização.

Assim, pretende-se que as Plataformas sejam **espaços de qualificação do planeamento local**, aprendizagem e experimentação, que permitam a **concertação e planeamento** de recursos e respostas sociais e a articulação de lógicas colaborativas para a eficácia coletiva dos serviços, ao nível interno e nas relações com as entidades parceiras.

Compete ao **Núcleo de Apoio Técnico (NAT)** dar resposta às solicitações da Plataforma; produzir conhecimento atualizado e sistematizado sobre a realidade social do território;

proponer un referencial estratégico de intervención, garantindo a sua monitorização e avaliação; identificar e proponer à Plataforma potenciais novos parceiros com vista ao aumento da eficácia da Rede; proponer estratégias para aumentar o nível de participação dos parceiros; contribuir para a harmonização dos instrumentos de planeamento e avaliação dos diversos órgãos da Rede Social; promover a partilha, debate e disseminação de metodologias e práticas e contribuir para o reforço da visibilidade da Rede (ISS,IP/CDSSS, 2018).

O Programa desafia a que, em cada comunidade, as autarquias e as entidades públicas e privadas tenham uma visão partilhada dos problemas sociais que existem nessa área, definam em conjunto objetivos, prioridades, estratégias e ações e utilizem de forma mais racional os recursos disponíveis.

Ainda no plano técnico e decorrente do enquadramento legal da Rede Social, os **Núcleos Executivos (NE)** são estruturas da Rede Social que apoiam o funcionamento dos CLAS a quem compete elaborar regulamento interno daquele órgão e executar as suas deliberações, assegurar a coordenação técnica das ações realizadas no âmbito do CLAS, elaborar os instrumentos de planeamento, dinamizar os diferentes grupos de trabalho que o CLAS delibere constituir e emitir pareceres sobre candidaturas fundamentados nos instrumentos de planeamento do território.

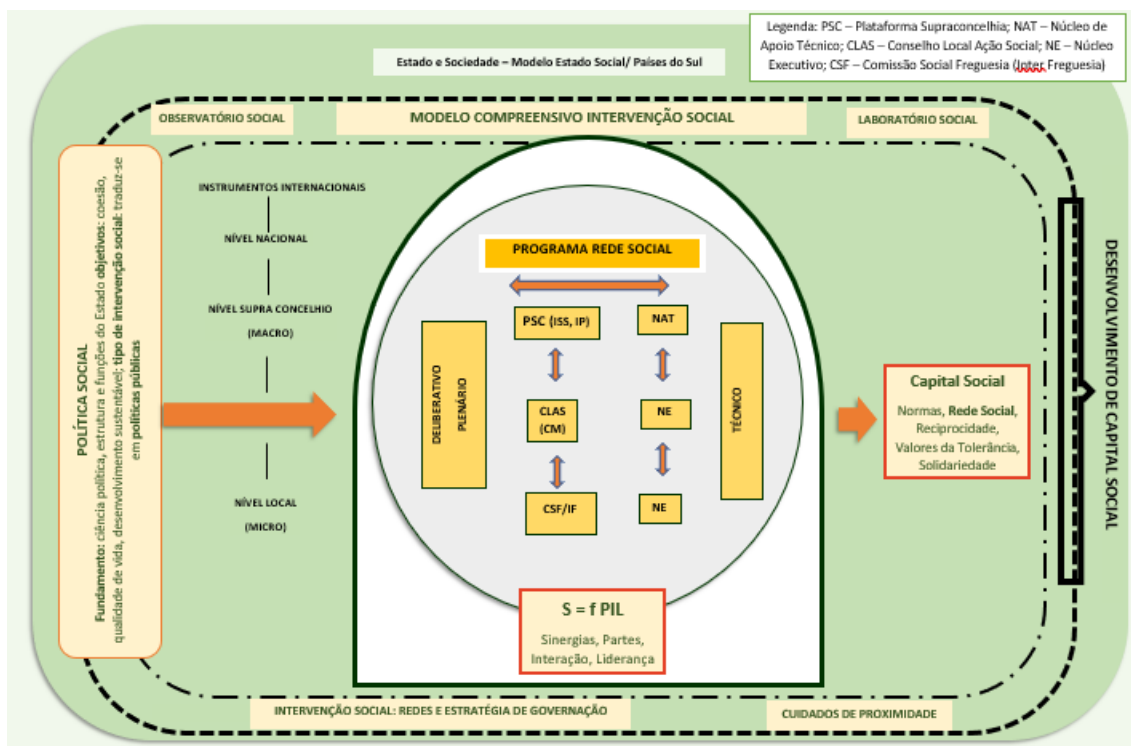


Figura 5.3 Programa Rede Social: estrutura e níveis de atuação; (elaborado pela autora com base na estrutura do Programa do Instituto da Segurança Social/ Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal)

A figura acima constitui a segunda decomposição do modelo final, desta feita centrado no Programa Rede Social, enquanto política pública que tem como desígnio o combate à pobreza e o desenvolvimento social (e de capital gerador de patamares elevados de bem-estar, qualidade de vida e sustentabilidade).

De salientar ainda a existência de duas **avaliações realizadas ao Programa** (uma realizada em 2005 e outra realizada em 2012 – “*Projeto Rede em Prática*”), de âmbito nacional. Considerando a dimensão de laboratório e observatório social, destaca-se também a realização de várias investigações e trabalhos académicos neste âmbito, embora se identifique a necessidade de avaliar os efeitos e o impacto deste Programa no domínio das políticas sociais de âmbito nacional, com escala regional e local, num estudo global, mas que permita abranger as várias dimensões e áreas de intervenção e com as quais se articula.

Na **avaliação nacional ao Programa Rede Social**, intitulada Projeto Rede em Prática realizada em 2012 pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), coordenado

pelos Professores Rui Godinho e José Manuel Henriques (2012), destacamos o que os autores chamaram de “*tensões, hesitações e riscos*” no que ao Programa concerne, nomeadamente a tendência para a apropriação da rede pelos “*parceiros obrigatórios*” e de perfis profissionais homogéneos (técnicos de serviço social) em prejuízo de outros parceiros institucionais e de outros profissionais com experiência relevante para a promoção do Desenvolvimento Social e a necessidade de envolvimento das populações através de métodos de participação pública. A este propósito, podemos referir Carmo & Esgaio (2015), quando abordam as exigências próprias das parcerias, com vista ao sucesso e bom funcionamento das mesmas.

Este estudo foi divulgado em sessões por todo o país, apelando à participação das Plataformas Supraconcelhias e CLAS, tendo também tido como objetivo lançar desafios de consolidação de práticas e implementação de dinâmicas que vão além da vertente social do Programa. Destacam-se neste relatório um conjunto de **recomendações**, que funcionaram como bússola para a realização da presente investigação no território de Palmela, considerando a sua atualidade e relevância, passando a destacar algumas delas:

Recomendações – Projeto “Rede em prática” (2012)
<ul style="list-style-type: none"><li>- Que a rede seja pelo menos a parceria das parcerias sociais, o que implica o seu cruzamento com as demais estruturas de Parceria como por exemplo a Rede das Cidades Saudáveis, a Rede Territorial das Cidades Educadoras, os Conselhos Municipais para a Educação, entre outros;</li><li>- Reforço da visibilidade da rede;</li><li>- Definir o perfil de competências dos técnicos alocados à rede para a função da Coordenação;</li><li>- Reforço da sensibilização e envolvimento ativo de parceiros (que não autarquias, Segurança Social e IPSS), com vista a alargar ao envolvimento de associações empresariais, sindicatos, associações temáticas, associações de imigrantes reforçando a colaboração na área do emprego, trabalho e economia;</li><li>- Aumentar os níveis de participação e envolvimento ativo de algumas estruturas da administração pública como o emprego, a administração do território, a economia ou a cultura, inovação na ação e nos processos, através do desenvolvimento de ações multissetoriais integradas;</li></ul>

- Maior diversidade dos perfis de entidades e profissionais, pelo envolvimento de empresas, associações empresariais e outros atores do setor privado;
- Reforço do envolvimento da rede no planeamento sobre investimentos fora da tutela social;
- Reforçar a capacidade reflexiva dos técnicos associados à rede e ao desenvolvimento de competências no domínio da dinamização de processos deliberativos e técnicas de monitorização e avaliação partilhada;
- Divulgação das CSF/CSIF como qualificador do envolvimento das Juntas de Freguesias e Uniões de Juntas de Freguesia, através da divulgação de práticas de referência a este nível;
- Melhorar a capacidade de planeamento estratégico da rede e promover o planeamento participativo, incentivada pela prática reflexiva por parte dos parceiros e técnicos, pela definição de prioridades de funcionamento e orientações estratégicas, pelo reforço de processos de liderança partilhada (passando de um modelo protagonizado pelas Câmaras e/ou NE a uma liderança centrada no planeamento por grupos de trabalho), pela formação em metodologias de planeamento participativo com os parceiros e com as comunidades, no desenvolvimento e disseminação de instrumentos de orientação da parceria para a conceção de planos interativos, na valorização do papel das PSC enquanto instâncias de coordenação de atividades, de partilha de informação e de mainstreaming horizontal;
- Reforçar a capacidade de planeamento estratégico das plataformas na ótica da territorialização das políticas, estimulando a construção de diagnósticos cruzados de necessidades e atividades inter-concelhias a partir dos diagnósticos de necessidades e dos Planos de Ação concelhios.

Tabela 5.4 Recomendações Projeto “Rede em Prática”, Godinho & Henriques, (2012)

Para atingir os objetivos da Rede Social, o Programa propõe uma estratégia participada de planeamento cujos **instrumentos fundamentais** são o Diagnóstico Social, o Plano de Desenvolvimento Social e os Planos de Ação.

Em traços gerais procura-se construir um **retrato comum** da situação social concelhia, resultante dos contributos das várias entidades com intervenção na área do concelho que permita identificar prioridades de intervenção.

Este diagnóstico deverá constituir-se como base para a construção de um **Plano de Desenvolvimento Social (PDS)** onde constem os objetivos e estratégias de intervenção definidos para um quadro temporal alargado (ciclo de planeamento definido pela Parceria, cerca de 4 anos) e sejam planeadas as formas da sua operacionalização tendo em conta um horizonte temporal mais curto (planos de ação anuais). Este processo

deverá ser sujeito a procedimentos de monitorização e avaliação, que permitam melhorar continuamente as intervenções e mensurar o impacto destas na população.

Defende-se ainda a **criação de dispositivos** que facilitem a **recolha e tratamento de informação** agilizando a produção de diagnósticos, dando suporte à avaliação, dando visibilidade às realidades sociais do concelho e às intervenções produzidas e promovendo, ainda, a troca de informação entre os parceiros e entre estes e a população.

Assim, o processo de desenvolvimento da Rede Social incorpora **ciclos de planeamento participado** que se iniciam com o Diagnóstico Social e terminam com a avaliação do ciclo de planeamento. No final de cada ciclo, os concelhos deverão apresentar os seguintes resultados:

1. **Diagnóstico Social**, integrando os resultados da avaliação do ciclo de planeamento anterior, e definindo as prioridades de intervenção para o ciclo de planeamento seguinte; pressupõe a apresentação de dados (quantitativos e qualitativos), com base na definição de indicadores que a parceria considera relevantes para retratar o território e identificar as necessidades/ fragilidades e potencialidades;
2. **Plano de Desenvolvimento Social**, contemplando a articulação com outros instrumentos de planeamento (Planos Estratégicos nacionais, setoriais, Plano Diretor Municipal, por exemplo) com vista à promoção das dinâmicas de desenvolvimento local;
3. **Plano de Ação** (anual ou bienal) em que se explicitam as ações, cronograma, parceiros envolvidos e recursos para a cada ação, bem como a relação das ações com os objetivos específicos no Plano de Desenvolvimento Social;
4. **Modelo de avaliação**, que integra as modalidades, critérios de avaliação e indicadores de resultado, de eficácia e de impacto;
5. **Sistema de Informação**, que inclui os indicadores de contexto e de impacto, bem como a monitorização da execução dos Planos de Ação que depois fornecerão elementos para a realizar a avaliação daquele ciclo de planeamento (Núcleo da Rede Social, 2001a)

O Programa previu, desde a sua conceção, a existência de resultados ao nível da organização da parceria, nomeadamente, modelos de articulação que se pretendiam facilitadores da articulação e cooperação entre as diversas estruturas de parceria quer ao nível do plenário, quer ao nível de estruturas mais operativas.

Preconizou-se ainda que, a **construção de referenciais supraconcelhios** que tenham em conta o seguinte:

1. **Reconhecimento do território**, com vista ao conhecimento dos problemas, prioridades e eixos de intervenção e monitorização da sua implementação, sistematizando toda a informação transversal ao território da Plataforma.
2. **Melhoria da eficácia dos serviços**, na implementação regional e local de planos nacionais, sectoriais e temáticos através de uma lógica de cooperação e da definição de impactos na realidade social.
3. **Transferência de conhecimento**, através da disseminação de práticas de excelência, com recurso a dispositivos de difusão da informação e partilha de experiências.
4. **Definição de cenários de excelência**, que constituem os fatores de coesão social que constituem vantagens competitivas dos territórios das PSC (Núcleo da Rede Social, 2001a).

### **5.3. A Rede Social de Palmela**

No ponto anterior, olhámos o Programa Rede Social de forma global, de acordo com os instrumentos enquadradores (normativos legais, orientações, funcionamento e dinâmicas definidas). Seguidamente, e nessa sequência, iremos percorrer o Programa no contexto do território sobre o qual versa o nosso estudo. Para tal, focaremos a Rede Social de Palmela nos diferentes níveis de atuação, procurando descrever e analisar esta realidade, tendo em conta a observação e a pesquisa documental que efetuámos.

Considerando que a Rede Social de Palmela, integra a Plataforma Supraconcelhia da Península de Setúbal (PSCPS), importa entender o seu funcionamento e dinâmica.

As **Plataformas Supraconcelhias** são coordenadas pelo Representante do Instituto da Segurança Social, IP, competindo-lhe elaborar e aprovar o Plano de Desenvolvimento Social (PDS) da PSCPS, sob proposta dos diferentes órgãos; definir estratégias para a concretização do Plano de Desenvolvimento Social no seu território; garantir a harmonização, a concertação, a articulação e o desenvolvimento das iniciativas das entidades parceiras e estruturas que a integram; promover reuniões temáticas para aprofundar o conhecimento e análise dos problemas do território, tendo em conta a dimensão do género; analisar e promover a resolução ou o encaminhamento para o nível nacional dos problemas que lhe forem apresentados pelas diferentes entidades parceiras, concretizando o princípio da subsidiariedade; promover a circulação de informação pertinente pelas entidades parceiras que compõem a PSCPS (Dec. Lei 115/2006, de 14 de junho)

Em termos práticos, o território de Palmela, selecionado para a realização desta investigação está, ao nível da Plataforma Territorial Supraconcelhia, inserido na **Península de Setúbal**, composta por 9 municípios dos 13 que compõem o distrito de Setúbal, a saber: Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal.

Os restantes municípios que integram o distrito de Setúbal (Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém e Sines) e Odemira (que pertencem ao distrito de Beja) constituem a Plataforma Supraconcelhia do Alentejo Litoral, também coordenada pelo CDSS Setúbal.

A **coordenação da PSCPS** cabe ao Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal (na pessoa do/a Diretor/a Distrital), competindo-lhe convocar e presidir, no mínimo, a quatro reuniões anuais; assegurar o apoio logístico e administrativo destas reuniões; gerir o fluxo de comunicação da PSCPS e identificar e propor temas para debate e reflexão estratégica, em sede do Plenário (Dec. Lei 115/2006, de 14 de junho).

No que respeita ao **funcionamento da PSCPS**, o seu modelo de organização tem por os órgãos de Plenário, Núcleo Estratégico, Núcleo de Apoio Técnico e Grupos de Trabalho (temáticos, ligados ao Plano de Desenvolvimento Social)<sup>30</sup>. A Plataforma Supraconcelhia da Península de Setúbal dispõe de um regimento que permite organizar a forma como os momentos de reunião ocorrem.

As reuniões da PSCPS podem ser ordinárias ou extraordinárias e a PSCPS reúne, ordinariamente, pelo menos quatro vezes por ano e extraordinariamente, por proposta do/da Coordenador/a ou dos/das representantes. As reuniões são convocadas pela Coordenação da PSCPS, sendo enviadas aos/às representantes por correio eletrónico com, pelo menos, oito dias de antecedência. Em situações consideradas urgentes ou excecionais, as convocatórias podem ser enviadas com três de dias de antecedência.

O Período de Antes da Ordem de Trabalhos destina-se a abrir espaço a tomadas de posição dos representantes da PSCPS, tais como moções, saudações, votos de louvor, congratulação e pesar, estando definido que este período não pode exceder os 30 minutos.

A documentação, referente aos pontos da ordem de trabalhos, deve ser enviada aos/às representantes com a antecedência mínima de cinco dias em relação à data da reunião.

A ordem de trabalhos das reuniões ordinárias da PSCPS inclui um ponto de informações das entidades parceiras, em que os/as representantes devem efetuar um breve resumo da informação a prestar, que deverá ser enviado à Coordenação da PSCPS por correio eletrónico, com cinco dias de antecedência da data da reunião. A Coordenação da PSCPS, uma vez rececionadas as informações dos/das representantes, deve dar conhecimento do seu conteúdo aos restantes membros da parceria, com quarenta e oito horas de antecedência.

Foi definido que cada representante tem cinco minutos disponíveis para a apresentação das suas informações à parceria, nas reuniões e que na ordem de trabalhos das reuniões

---

<sup>30</sup> Informação constante e adaptada do Regulamento da Plataforma Supraconcelhia da Península de Setúbal, aprovado em 2017.

ordinárias está previsto um ponto destinado à apresentação de projetos, práticas e experiências das entidades parceiras;

Nas reuniões extraordinárias foi definido que não há período de informações, debatendo e deliberando a PSCPS apenas sobre as matérias para que haja sido expressamente convocada e a discussão e deliberação, sobre assuntos e propostas não constantes da ordem de trabalhos, dependem de decisão tomada pela maioria dos representantes da PSCPS.

Relativamente ao quórum, foi definido que a PSCPS só pode reunir e deliberar quando esteja presente a maioria dos seus representantes com direito de voto e que na falta de quórum, reúne meia hora mais tarde, podendo deliberar com um terço dos seus representantes com direito de voto.

As deliberações da PSCPS são tomadas por votação nominal, não contando as abstenções para o apuramento da maioria, sendo que qualquer membro da PSCPS pode propor a passagem de qualquer votação a escrutínio secreto.

As deliberações podem ser votadas por meio do voto eletrónico e são tomadas por maioria simples, sendo que constitui um direito de cada um dos membros da PSCPS apresentar declarações de voto por escrito, que ficam apenas às atas da reunião.

As atas são aprovadas na reunião a que diga respeito, em minuta sintética, devendo depois ser transcritas e enviadas a todos os membros da PSCPS, para efeitos de validação. Deverão também ser enviadas ao Presidente do Conselho Diretivo do ISS, IP, para efeitos de acompanhamento e avaliação do programa da Rede Social no território de Portugal continental.

Sendo o **plenário o órgão deliberativo** compete-lhe debater e decidir sobre temáticas relevantes e pertinentes para o território; produzir e apreciar pareceres, propostas e recomendações; concertar estrategicamente e produzir orientações para outros órgãos; e, aprovar a constituição e composição dos Grupos de Trabalho.

O **Núcleo Estratégico** é um órgão composto pelo/a Diretor/a do Centro Distrital de Setúbal do Instituto da Segurança Social e pelos/as Presidentes dos Conselhos Locais de

Ação Social da PSCPS. Integram ainda o Núcleo Estratégico, as coordenações dos Grupos de Trabalho, outros/as representantes da PSCPS e/ou peritos/as externos/as, convidados/as em função da natureza das matérias constantes da ordem de trabalhos.

**Compete** ao Núcleo Estratégico acompanhar a atividade desenvolvida pelos demais órgãos da PSCPS e pelos Grupos de Trabalho, criados em sede do PDS ou de temáticas consideradas estruturantes pela parceria, bem como propor a discussão e análise de temáticas alusivas às formas de concertação e de capacitação da parceria, mediar e concertar as questões internas aos CLAS; preparar e apresentar propostas de reflexão estratégica para os Grupos de Trabalho, através da construção e/ou identificação de cenários e identificar e propor temas para debate e reflexão estratégica, em sede do Plenário.

Este órgão não está definido nos normativos de enquadramento, tendo sido criado pela PSCPS com as competências e objetivos acima descritos (PSCPS, 2017). Esta constituição tem por base uma discussão interna à Plataforma em torno da componente política da mesma e da sua legitimidade para funcionamento, considerando à data a necessidade de garantir a discussão (sobretudo pelos Presidentes de CLAS, também vereadores/as dos Municípios que representam) de temas com caráter eminentemente político. Não tendo sido consensual, o órgão foi votado em reunião plenária e passou a constituir-se como tal em 2017.

Em 2012, à semelhança de outros territórios do país, foram constituídos os **Núcleos de Apoio Técnico (NAT)** que têm como missão prestar suporte técnico à atividade das duas Plataformas Supraconcelhias do distrito de Setúbal (Península de Setúbal e Alentejo Litoral), com vista ao reposicionamento da Rede Social no contexto contemporâneo.

Ao Núcleo de Apoio Técnico órgão de apoio técnico qualificado compete promover suporte técnico qualificado à PSCPS, recolher, tratar e produzir informação; sistematizar documentos e instrumentos de planeamento e identificar e propor temas para debate e reflexão estratégica, em sede do Plenário.

Estes Núcleos apresentam uma **componente iminente técnica** sendo compostos pelos secretariados técnicos dos CLAS, EAPN Rede Europeia Anti Pobreza (Núcleo de

Setúbal), Instituto da Segurança Social, União Distrital das Instituições Particulares de Solidariedade Social e Rumo, Cooperativa de Solidariedade, RSO.PT (Rede de Responsabilidade Social) e ADREPES (Associação para o Desenvolvimento Regional da Península de Setúbal). Integram ainda outros parceiros cuja participação é considerada relevante, de acordo com os grupos de trabalho constituídos no âmbito dos Planos de Desenvolvimento Social das Plataformas.

Por último, no que respeita aos **Grupos de Trabalho**, a sua constituição decorre dos **eixos de intervenção do PDS**, podendo assumir caráter permanente ou eventual, competindo-lhe apresentar e operacionalizar as ações constantes do PDS, refletir e apresentar propostas sobre matérias não constantes do PDS, proceder à recolha, tratamento e produção de informação; e produzir diagnósticos e identificar e propor temas para debate e reflexão estratégica, a aprovar mediante deliberação e em sede do plenário.

No que aos **instrumentos de planeamento** concerne, importa referir que a Plataforma Supraconcelhia da Península de Setúbal não dispõe de diagnóstico social próprio, tendo as entidades parceiras assumido em reunião plenária, a opção pela construção de Plano de Desenvolvimento Social ancorado nos diagnósticos sociais concelhios (ISS,IP/CDSSS, 2018).

Assim, na PSCPS o último instrumento em vigor foi o **Plano de Desenvolvimento Social 2016-2020 (PDS)**, constituído por **6 eixos de atuação**, e cuja conceção foi efetuada com recurso a metodologias participativas, reuniões de trabalho setoriais e concertação sequencial em várias reuniões plenárias, tendo sido aprovado em julho de 2016. O documento resultou de um processo complexo, considerando o número de entidades representadas (42), a necessidade de afirmação e legitimação de áreas de intervenção estratégicas e a conciliação das partes na priorização de áreas comuns de atuação.

Passamos a apresentar sucintamente os **eixos e objetivos estratégicos** <sup>31</sup>:

---

<sup>31</sup> O documento completo encontra-se em anexo.

- **Organização e trabalho em rede**, cujos objetivos estratégicos passam por melhorar o modelo de governação interna da PSCPS (analisar e redefinir a missão da PSCPS e rever os seus documentos estratégicos; definir um plano de comunicação - interno e externo - da PSCPS; definir um plano metodológico de monitorização e avaliação do PDS); promover a concertação e a convergência da intervenção supraconcelhia, com vista ao reforço da ligação entre as decisões da PSC e as decisões políticas para o território (assumir tomadas de posição da PSCPS sobre medidas de Política Pública; acompanhar, divulgar e planear a intervenção no território no âmbito das candidaturas, projetos e planos estratégicos; elaborar uma carta social supraconcelhia e promover experiências piloto/projetos de concertação entre diferentes setores/áreas de atividade representadas na PSCPS); e capacitar profissionais das Estruturas da Rede Social em áreas relacionadas com a intervenção da PSCPS (promover a reflexão/ discussão sobre o funcionamento da Rede Social; criar um "observatório" da Península de Setúbal; e promover a realização de momentos formativos e de reflexão para profissionais no âmbito das estruturas da Rede Social);

- **Educação**, com vista a promover estratégias de prevenção e redução do abandono escolar precoce e de reforço do sucesso escolar (incentivar e apoiar a criação de ofertas formativas diferenciadas e promover projetos educativos nas comunidades, envolvendo o movimento associativo); promover formas de articulação entre a Rede Pública, Solidária e Privada (promover formas de concertação entre as redes pública, solidária e privada, no âmbito do alargamento da cobertura da resposta do pré-escolar); promover a escola inclusiva (promover práticas inclusivas na Escola, valorizando a Educação para os Direitos Humanos, a interculturalidade e combatendo as formas de discriminação e de violência; disseminar projetos e práticas que promovam a inclusão através da arte e da cultura; disseminar projetos e práticas que promovam a inclusão); e potenciar a educação para a cidadania (promover a reflexão sobre práticas e experiências de participação cívica que contribuam para o reforço dos Valores Fundamentais, da defesa do Ambiente e do Voluntariado; promover o exercício da cidadania como fator de mudança e de empoderamento das comunidades);

- **Desenvolvimento económico e empregabilidade**, passando o trabalho deste eixo por fomentar estratégias promotoras do desenvolvimento económico sustentável da Península de Setúbal (identificar e promover o potencial criativo, de inovação económica, nos territórios/comunidades da Península de Setúbal; disseminar os programas e projetos de estímulo ao empreendedorismo e de apoio aos empresários com negócios criados há menos de um ano; promover práticas colaborativas e/ou de concertação entre o setor empresarial e agentes locais dinamizadores do tecido económico) e fomentar estratégias promotoras do reforço e proteção do emprego (disseminar/estimular a criação de redes da empregabilidade nos territórios da Península de Setúbal, em articulação com os CLDS, DLBC e projetos da área da empregabilidade; identificar e adequar necessidades de formação e qualificação profissional na Península de Setúbal; promover a reflexão em torno das questões da economia/trabalho informal, proteção e segurança no emprego);

- **Bem-estar e saúde**, focado em aprofundar o debate sobre estratégias integradas nas áreas de saúde mental, cuidados continuados e envelhecimento, com vista a ajustar as respostas sociais às novas necessidades diagnosticadas e capacitar organizações, profissionais e cuidadores (produzir e divulgar conhecimento no âmbito da saúde mental; promover a concertação de estratégias e respostas para o território; aumentar os níveis de capacitação existentes; prevenir o burnout dos cuidadores formais e informais; dotar os cuidadores formais e informais de conhecimento e instrumentos para lidar com situações de doença mental / demências; melhorar e desenvolver respostas sociais e de saúde, adaptando-as / adequando-as aos perfis dos utilizadores e dialogar com as entidades competentes, com vista ao equacionamento de respostas ajustadas às necessidades); promover o bem-estar e estilos de vida saudáveis (promover projetos e práticas que contribuam para o bem-estar dos cidadãos e o desenvolvimento de estilos de vida saudáveis; promover projetos e práticas que contribuam para o envelhecimento ativo); e reforçar a prevenção e o tratamento de comportamentos aditivos e dependências (impulsionar ações no domínio da prevenção de comportamentos aditivos e dependências);

- **Inclusão social e combate à pobreza**, cujos objetivos estratégicos se situam em adequar as Respostas Sociais às necessidades do território (monitorizar e identificar fenómenos sociais com vista a (re)direcionar e/ou criar Respostas Sociais, a partir do "Observatório" da Península de Setúbal; definir indicadores de avaliação de impacto das Respostas Sociais; identificar e disseminar práticas de excelência/referência, promotoras da adequação das respostas sociais às necessidades das populações e dos territórios; partilhar boas práticas no âmbito da prevenção e intervenção em áreas específicas relacionadas com a Inclusão Social e Combate à Pobreza); divulgar e monitorizar candidaturas/respostas/projetos de Inclusão Social e combate à pobreza, com incidência no território da PSCPS (apresentar e discutir candidaturas/projetos); capacitar profissionais das Estruturas da Rede Social, em áreas relacionadas com a Inclusão Social e Combate à Pobreza (criar competências sobre a avaliação de impacto das Respostas Sociais; promover a harmonização de conceitos relacionados com a Inclusão Social e Pobreza); favorecer a Inclusão Social de grupos específicos, promovendo a sua participação ativa na discussão de áreas chave de intervenção (promover a participação de grupos específicos de cidadãos/ãs, no processo de discussão, planeamento, avaliação da PSCPS; promover a partilha de práticas de referência no âmbito da capacitação e/ou participação das comunidades); promover a autonomia das populações em situação de pobreza e/ou exclusão social no território (promover a partilha de práticas de referência no âmbito da habitação; apoiar e potenciar projetos/ações que promovam a economia local / consumo local / sustentabilidade alimentar); e promover a concertação e convergência da intervenção Supra concelhia no âmbito de políticas relacionadas com migrantes e minorias (identificar casos/situações específicas relacionadas com regulamentação/legislação, com vista à elaboração de pareceres/recomendações; monitorizar e reforçar a importância da implementação de ações no âmbito da Estratégia Nacional de Integração das Comunidades Ciganas);

- **Igualdade e cidadania**, cuja ação passa por fomentar estratégias promotoras da igualdade de género e oportunidades na Península de Setúbal (promover momentos de discussão sobre a igualdade entre homens e mulheres; promover a

igualdade de género através da conciliação / reforço das estratégias locais, concertadas, estruturadas e em rede); definir e concertar estratégias supra concelhias na prevenção e combate às violências (facilitar a concertação entre Parceiros no âmbito da intervenção junto das comunidades migrantes/ étnicas com vista à promoção de oportunidades de integração e participação plena na comunidade; partilhar práticas implementadas nos territórios no domínio da prevenção e combate às violências de género, doméstica e institucional); e, finalmente, potenciar estratégias supra concelhias no âmbito da participação e capacitação (concertar respostas e mecanismos de atuação, em conformidade com as Estratégias /estruturas implementadas ou a implementar ao nível nacional, no âmbito do acolhimento e integração de Refugiados e outros grupos vulneráveis na Península de Setúbal; melhorar e desenvolver as políticas de acessibilidade das comunidades às oportunidades - culturais, emprego, cuidados de saúde - e respetivos mecanismos de acesso na Península de Setúbal; promover formação no âmbito da igualdade, ética e cidadania, abrangendo os Parceiros na Plataforma Supra Concelhia, bem como as demais estruturas da Rede Social; promover formas de reflexão e debate, bem como reuniões temáticas e setoriais, com vista ao desenvolvimento de estratégias de intervenção / inovação social, no âmbito da capacitação e participação).

No que respeita à **implementação do Programa Rede Social no concelho de Palmela**, a constituição formal do CLAS de Palmela data de outubro de 2001, anterior à apresentação da candidatura ao Programa da Rede Social, em abril de 2002. Este facto reforça a valorização do trabalho de parceria e a prática de uma cultura de rede no Concelho, anterior à constituição formal do Programa.

A introdução do normativo do Programa da Rede Social (Decreto-Lei nº115/2006 de 14 de junho de 2006) trouxe desafios à Rede Social de Palmela, que adaptou o seu Regulamento Interno (15 de novembro de **2007**) e **constituiu os seus órgãos**, designadamente Conselho Local de Ação Social de Palmela, Comissões Sociais de Freguesia e Núcleo Executivo.

O **Conselho Local de Ação Social de Palmela**, cujo regulamento interno foi aprovado na sessão plenária de 15 de novembro de 2007 tem como **objetivos** estimular a reflexão e a discussão sobre assuntos de interesse para os munícipes do Concelho de Palmela, fomentando o seu crescente envolvimento na comunidade e a sua participação; sinalizar, caracterizar e priorizar os problemas sociais locais e identificar os recursos e as potencialidades existentes; implementar de forma generalizada metodologias de trabalho, assentes no planeamento estratégico, na monitorização e avaliação; e promover o desenvolvimento social local.

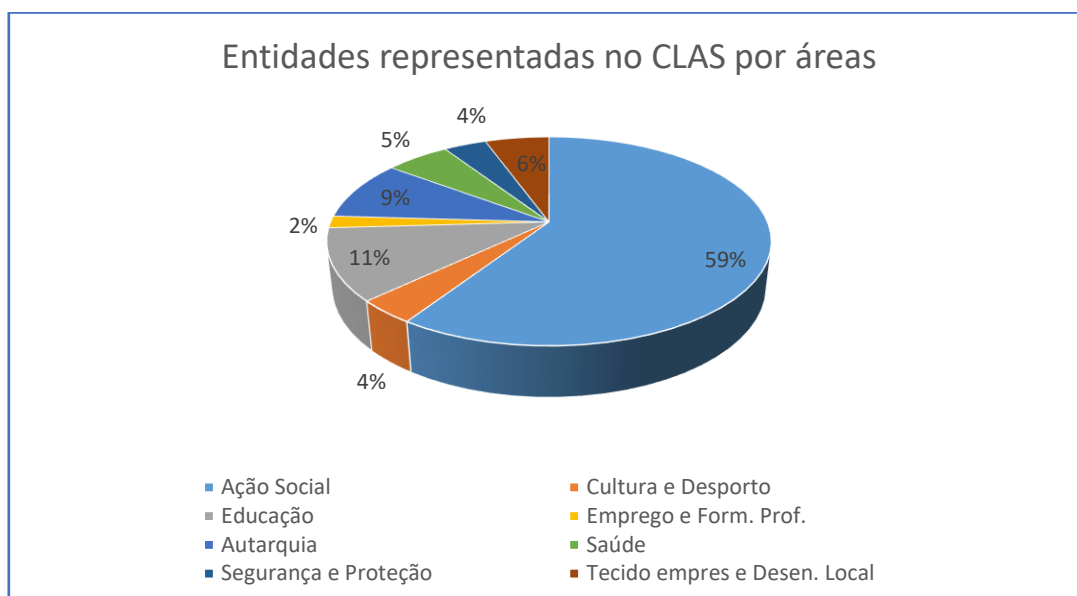


Figura 5.4 Distribuição de entidades parceiras no CLAS por área

O Núcleo Executivo (NE) do CLAS de Palmela é um **órgão operativo** composto por um conjunto de cinco entidades, a quem compete designadamente, o planeamento, desenvolvimento, monitorização e avaliação das ações definidas em Plano Anual de Trabalho e validadas pelo Plenário, enquanto órgão deliberativo.

São elementos constituintes do **Núcleo Executivo do CLAS Palmela (2019 – 2021)** a Câmara Municipal de Palmela, o Centro Distrital de Setúbal do Instituto de Segurança Social, a Fundação COI, o Centro Social de Quinta do Anjo e a União Social Sol Crescente da Marateca, representadas por técnicos/as.

Competências do Núcleo Executivo (DL nº 115/2006, de 14 de junho)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar o Regulamento Interno do CLAS Palmela</li> <li>- Executar as deliberações do CLAS Palmela</li> <li>- Elaborar proposta do plano de atividades anual do CLAS e do respetivo relatório de execução</li> <li>- Assegurar a coordenação técnica das ações realizadas no âmbito do CLAS</li> <li>- Elaborar o Diagnóstico Social, o Plano de Desenvolvimento Social e os respetivos Planos de Ação Anuais e acompanhar a sua execução</li> <li>- Proceder à montagem de um sistema de informação que promova a circulação de informação entre os parceiros e a população em geral.</li> <li>- Colaborar na implementação do sistema de informação nacional</li> <li>- Dinamizar os diferentes grupos de trabalho que o Plenário do CLAS delibere constituir</li> <li>- Promover ações de formação para os parceiros de acordo com as necessidades existentes</li> <li>- Elaborar pareceres e relatórios solicitados pelo CLAS, nomeadamente sobre candidaturas para criação de serviços e equipamentos;</li> <li>- Estimular a colaboração ativa de outras entidades públicas ou privadas na prossecução dos fins do CLAS</li> <li>- Estimular a criação de respostas em matéria de igualdade de género, designadamente na conciliação da vida familiar e da vida profissional.</li> </ul>

Tabela 5.5 Competências do Núcleo Executivo (CLAS Palmela, Regulamento interno)

Neste percurso, no que aos instrumentos de planeamento respeita, o Conselho Local de Ação Social de Palmela desenhou e elaborou instrumentos de trabalho, entendidos como importantes ferramentas para um melhor planeamento da ação social local. O primeiro Pré-Diagnóstico Social, datado de 2003 foi dedicado à população idosa, do qual decorreu o primeiro Diagnóstico Social (2004) e o primeiro Plano de Desenvolvimento Social (2005-2007).

Em 2009, no quadro de uma nova metodologia de trabalho que decorreu da contratação de uma empresa – a LOGFRAME, o Conselho Local de Ação Social de Palmela, apresentou o seu terceiro Diagnóstico Social, do qual decorre o Plano de Desenvolvimento Social 2009-2013.

Encontra-se em fase de **atualização o último documento Diagnóstico** que data de 2014. No âmbito desse processo de atualização foi considerado como pertinente a tentativa de romper com a descrição e enumeração estatística do problema social, sendo que o Núcleo Executivo considerou relevante a recolha de informação estatística com vista a um processo de “*retrato social*”, numa abordagem holística aos problemas, com vista a melhorar a capacidade de leitura dos mesmos e programação subsequente.

Da leitura dos vários Diagnósticos Sociais produzidos, verificam-se **alterações na forma com se apresenta a informação** (anteriormente divididas por grupos destinatários) com vista ao trabalho baseado em conceitos mais vastos, abrangentes e transversais que configuram a dinâmica do desenvolvimento e da coesão social do território, constituindo-se como o “objeto da intervenção”.

Decorrente dessa reflexão em sede da Parceria, o **Diagnóstico Social de 2014** apresentou um conjunto de áreas temáticas de análise que se configuram da seguinte forma: nascer e crescer com oportunidades; trabalho e atividade; vulnerabilidade e inclusão; inclusão da pessoa deficiente; origens e diversidade cultural; envelhecer com qualidade; acesso à saúde; dinâmicas da habitação; e cenários de projeção demográfica.

Em 2009 a empresa LOGFRAME elaborou o terceiro Diagnóstico Social do Concelho de Palmela sendo “este Diagnóstico produto de um processo de maturação da Rede Social e Palmela que após dar os primeiros passos e de ter passado por uma primeira fase em que se centrou os seus esforços numa única problemática ligada à população idosa, decidiu alargar o âmbito do diagnóstico a outras problemáticas.” A maior abrangência de áreas resultou num desafio de proporções significativas e estimulantes, tendo decorrido sobretudo da vontade expressa e consciente dessa necessidade tanto por parte do núcleo executivo como dos restantes parceiros do CLASP.

Os conteúdos do Diagnóstico Social de 2009 resultaram, assim, dos contributos dos diversos atores locais mobilizados para o processo, cruzados e complementados por baterias de indicadores recolhidos com o apoio dos parceiros do CLASP. A metodologia centrou-se numa abordagem participativa valorizando experiências das equipas

técnicas e instituições, tendo promovido um debate que permitiu incluir a diversidade de visões da realidade social do concelho.

Neste processo teve muita relevância o Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI) que, à data de elaboração do Diagnóstico, se encontrava em vigor sendo compreendido como um instrumento regulador para a intervenção social. O PNAI, inserido na Estratégia Nacional para a Proteção Social e Inclusão Social 2008-2010 apresentava uma estratégia global assente na análise do contexto socioeconómico e dos seus reflexos sobre a pobreza e a exclusão social, conduzindo à definição de prioridades políticas de intervenção visando a concretização de objetivos comuns europeus. Decorrente de um conjunto de riscos, foram consagradas (três) prioridades nacionais de política centradas no combate à pobreza dos idosos e das crianças, na correção das desvantagens na educação, formação e qualificação, e nas necessidades de ultrapassar as discriminações, reforçando a integração das pessoas com deficiência e imigrantes.

Sendo considerada a Rede Social como um instrumento de operacionalização do PNAI, por congregar diferentes políticas do desenvolvimento social, o Diagnóstico Social 2009 teve como objetivo conhecer as prioridades do PNAI ao nível do concelho de Palmela tendo sido analisadas, por conseguinte, as seguintes áreas temáticas: crianças, jovens, idosos, imigração, deficiência. Partindo do conjunto de áreas identificadas, as opções metodológicas recaíram sobre um conjunto de métodos de cariz essencialmente qualitativos, complementados com informação quantitativa. Foram, assim, realizados diferentes workshops temáticos e de âmbito territorial, assim como foi recolhida, analisada e sistematizada informação quantitativa obtida a partir de diferentes fontes que permitiu caracterizar cada uma das áreas temáticas.

De acordo com um processo contínuo de planeamento, decorreu do Diagnóstico Social de 2009, o primeiro Plano de Desenvolvimento Social 2009-2013. Neste plano foram concretizadas em linhas estratégicas e objetivos, ideias de mudança e de desenvolvimento para o concelho com as respetivas propostas de intervenção. O PDS 2009-2013 respeitou as diretivas do Programa Rede Social, e esteve em consonância com as linhas orientadoras do PNAI, tendo sido elaborado com os contributos e dados recolhidos junto das instituições com intervenção social no concelho de Palmela.

Concluído o tempo de vigência destes instrumentos de planeamento, concluídos os planos de ação anuais, assim como os relatórios de avaliação da execução, importa ter em conta os seguintes aspetos:

- Os constrangimentos socioeconómicos e as alterações ao nível das tendências demográficas conduziram a uma redefinição de prioridades de intervenção social por parte das IPSS, levando à suspensão de projetos programados ao abrigo do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES) direcionados, tanto para o eixo Infância/Juventude como para o eixo das pessoas idosas;

- A intervenção da parceria local, suportada pelo trabalho das instituições particulares de solidariedade social, da autarquia, das entidades públicas e associações, permitiu um significativo desenvolvimento de um conjunto alargado de intervenções tanto ao nível da animação, como do emprego e formação prevista nos vários eixos de intervenção (Infância/Juventude, Idosos, Pessoas com deficiência);

- Nos diferentes planos de ação anuais e consecutivos relatórios que decorreram do Diagnóstico Social de 2009 e consecutivo PDS, apesar do efetivo amadurecimento ao nível destes instrumentos, constataram-se diversas dificuldades no que diz respeito à execução concreta de alguns objetivos gerais e específicos dificultando, por conseguinte, os processos de avaliação;

- A implicação e a apropriação dos parceiros e outras entidades na execução das ações previstas nos instrumentos de planeamento é central para um processo de desenvolvimento social, pelo que importa, cada vez mais, aprofundar a contratualização e a responsabilização dos diferentes atores com um papel na intervenção social.

O **Plano de Desenvolvimento Social 2015-2019**<sup>32</sup> decorre do Diagnóstico Social produzido em 2014 e é um instrumento que orienta as respostas a necessidades num determinado período temporal, enquadrando as intervenções que contribuem para o desenvolvimento e coesão social, devendo ser um referencial para todos os que, em

---

<sup>32</sup> A informação foi adaptada do Plano de Desenvolvimento Social do Concelho de Palmela 2015-2019, aprovado no plenário realizado a 25 de junho de 2015.

diferentes níveis, atuam nas áreas sobre as quais incide, indo ao encontro do preconizado no âmbito do Programa Rede Social.

No PDS foram definidos **7 eixos estratégicos** sendo referido no documento que os mesmos não devem ser considerados de forma isolada, funcionando como enquadreadores dos problemas e desafios aos quais se pretende responder:

Plano Desenvolvimento Social 2015/2019 – Eixos estratégicos
<ul style="list-style-type: none"><li>- Organização e Trabalho em Rede, o eixo dedicado à animação e reforço da parceria, pretendendo minimizar a duplicação de respostas e a rentabilização dos recursos existentes;</li><li>- Nascer e crescer com oportunidades, está centrada na proteção e reforço dos direitos das crianças e jovens, pela minimização dos riscos e aposta em estratégias de prevenção;</li><li>- Trabalho e atividade, traduz um conjunto de desafios de combate ao aumento do desemprego que se reflete nos domínios da organização das famílias, nas opções formativas, na ocupação dos indivíduos, entre outras dimensões que trazem mudanças para a organização e o equilíbrio social;</li><li>- Vulnerabilidade e inclusão, reflete a preocupação de encontrar respostas para os fenómenos de pobreza e formas de exclusão que afetam um número significativo de pessoas e famílias, propondo, por exemplo, o reforço de respostas na área do voluntariado e intervenção por via das IPSS do concelho;</li><li>- Inclusão da pessoa deficiente, focando ações na área da promoção da saúde, da acessibilidade, do acesso a equipamentos e serviços;</li><li>- Envelhecer com qualidade, incidindo em respostas associadas a atividades com a população idosa, promoção do seu bem-estar e saúde;</li><li>- Acesso à Saúde, numa lógica de aprofundamento do conhecimento da dimensão da oferta de serviços de saúde e os meios que disponibilizam e os impactos nas populações.</li></ul>

Tabela 5.6 PDS 2015-2019: Eixos estratégicos

Tendo terminado a sua vigência em 2019, os instrumentos de planeamento estão em **fase de avaliação final e reprogramação**, sendo que se planeia realizar um conjunto de dinâmicas, com suporte a metodologias participativas, com o objetivo de atualizar quer o Diagnóstico Social, quer o PDS. Para tal, o CLAS de Palmela entendeu como relevante (com custos de aquisição de serviços suportados pelo município) solicitar ao Instituto

Politécnico de Setúbal a construção dos instrumentos de planeamento com participação de toda a parceria e acompanhamento do Núcleo Executivo.

Por questões práticas, de coerência e articulação entre territórios e com os instrumentos nacionais de planeamento, a conceção destes instrumentos é ancorada a mecanismos de financiamento nacional (como o Portugal 2030, Fundos Europeus de Investimento, Estratégias Nacionais e instrumentos regionais de coesão social.

No que concerne ao **funcionamento do CLAS e dos restantes órgãos** que compõem a estrutura da Rede Social de Palmela, importa ainda referir alguns dados que retratam a realidade dos últimos dois anos de trabalho neste âmbito e neste contexto. Apresentam-se seguidamente as reuniões realizadas, por órgão que integra a Rede Social de Palmela, bem como os temas em agenda:

Anos	Nº reuniões plenárias realizadas / Órgão	Ordens de trabalho
2020	Não se regista	Aprovação de atas
2021	2 PSCPS	Pandemia COVID 19 – Intervenções e respostas a necessidades sociais emergentes;
2022	1 PSCPS	Ação Social – transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais.
2021	2 NAT	<p>Avaliação da Plataforma Supraconcelhia (colaboração do Professor Carlos Silva, da Universidade de Évora);</p> <p>Plano de Desenvolvimento Social 2016-20/ Proposta de prolongamento do PDS até ao final de 2021;</p> <p>Reorganização da atividade dos grupos de trabalho.</p> <p>Avaliação da Plataforma Supraconcelhia: Reflexão sobre o instrumento de avaliação da Plataforma Supraconcelhia e informação do ponto de situação da parceria entre a Universidade de Évora e o Instituto Politécnico de Setúbal;</p> <p>Consolidação de proposta do modelo de funcionamento dos Grupos de Trabalho.</p>

2020	2 CLAS	Respostas Sociais, equipamentos sociais e acordos de cooperação Adesão de entidades ao CLAS
2021	2 CLAS	Apoio alimentar, FEAC e Cantinas Sociais
2022	3 CLAS	Apresentação de Programas/Projetos Estudos, dados estatísticos, indicadores e metodologias Avaliação dos instrumentos de planeamento e das atividades da Rede Social
2020	15 NE	Elaboração de pareceres sobre a criação/alargamento de respostas e equipamentos sociais Preparação das reuniões do CLAS
2021	16 NE	Constituição/dinamização de Grupos de Trabalho
2022	11 NE	Elaboração/atualização do Diagnóstico Social e Plano de Desenvolvimento Social Organização de eventos/iniciativas Preparação de processos de pedido de adesão ao CLAS
2020	7 CSF Pinhal Novo 1 CSF Palmela	Informações
2021	7 CSF Pinhal Novo CSF PALMELA Não reuniu	Análise de Casos Articulação de respostas COVID Plano de atividades – ponto de situação e programação
2022	1 CSF Pinhal Novo 1 CSF Palmela	Plano de atividades - avaliação

Tabela 5.7 Reuniões realizadas por órgão da Rede Social de Palmela e Ordens de Trabalho

No que à **PSCPS** confere, destaca-se que ao nível da realização de **reuniões plenárias** deste órgão registam-se **3 reuniões**, entre janeiro de 2019 e junho de 2022. Efetuando um paralelismo com o período pré-pandemia importa referir que eram realizadas (de acordo com a legislação em vigor), no mínimo 3 reuniões ordinárias por ano. Esta ausência de reuniões plenárias foi sentida pela parceria, tendo ficado registada em ata

da reunião datada de 16/08/2021, em que um dos Parceiros aludiu “*ao facto de terem passado 9 meses desde a última reunião, hiato temporal que lamentou, alegando não terem havido razões suficientes para que a PSCPS não tivesse reunido*”. A coordenadora da PSCPS, embora aludindo à articulação constante por outras vias de comunicação previstas, referiu que o volume de trabalho e a constante alteração de situação relativamente à pandemia condicionaram em larga medida a possibilidade de realização destes momentos.

No que concerne aos **assuntos abordados** (a partir da leitura e análise das atas das reuniões), os mesmos focaram-se na prestação de informações sobre candidaturas, respostas sociais, informações sobre a pandemia e a atuação das entidades nos vários territórios, bem como a discussão e análise do enquadramento legal relativo à transferência de competências para os municípios em matéria de ação social e saúde.

No ponto de informações foi abordado um assunto que importa destacar e que está relacionado com a emissão de **indicadores anuais sociodemográficos e de proteção social**, disponibilizados pela entidade coordenadora da PSC – Instituto da Segurança Social, anualmente e até ao final do mês de março. Estes dados refletem a realidade da Península de Setúbal e permitem retratar todo o território e cada CLAS / Município per si face a uma bateria de indicadores selecionados pela parceria. Até ao presente mês (agosto de 2022) estes dados não foram fornecidos, situação que gerou da parte do CLAS de Palmela vários questionamentos. Apesar de se considerar um assunto periférico, esta situação retrata um exemplo de uma ação garantida pela entidade coordenadora que não se verificou até ao momento, o que pode enfraquecer os laços entre parceiros e gerar distanciamento entre as partes.

De referir ainda que, a partir do dia 1 de abril de 2022, sem que tivessem sido registadas comunicações ou orientações por parte da entidade coordenadora, registou-se uma informação que indicou que a partir daquela data a coordenação da Plataforma Supraconcelhia passaria a ser **transferida para a Comunidade Intermunicipal competente**. Desde então, não se registou para o CLAS de Palmela qualquer comunicação adicional ou se efetuou aditamento à informação emanada. Não foram dadas orientações relativamente ao funcionamento futuro deste órgão nem como,

quando, com quem ou onde deverão os Parceiros solicitar informação ou retomar trabalhos. A ausência de informação e comunicação neste âmbito poderá ter consequências negativas na relação na parceria, assim como poderá avolumar incertezas, medos e receios.

O **silêncio** da Coordenação da PSCPS (mais adiante abordar-se-á o peso do silêncio na parceria e como este fator pode influenciar a confiança na parceria) relativamente à transferência de competências para a comunidade intermunicipal é gerador de sentimentos de insegurança, medo e incerteza relativamente ao futuro, podendo enfraquecer laços entre parceiros e até revelar-se um fator delapidador da confiança estabelecida e construída ao longo dos anos.

No que se refere às **reuniões de Núcleo de Apoio Técnico à PSCPS**, apenas se realizaram duas reuniões em 2021. Sendo o órgão de carácter técnico e suporte à PSC, verifica-se uma atividade formal reduzida, em linha com a atividade formal verificada na PSC. Importa referir que, não obstante a comunicação informal estabelecida entre parceiros ou mesmo formal por outras vias, não diminui a relevância nem retira o imperativo legal estabelecido formalmente para a realização de 3 reuniões anuais (no mínimo).

No que concerne aos **CLAS**, realizaram-se 7 reuniões plenárias. Consultadas as atas e sínteses das mesmas evidencia-se uma ausência de discursos sobre informação relativa à transferência de competências. Pode também verificar-se uma importante componente operativa no que à agilização de recursos da parceria se refere, com especial enfoque para as respostas de suporte à comunidade e serviços de proximidade no âmbito da pandemia.

O **Núcleo Executivo** foi o órgão que mais reuniu e com mais frequência, em consonância com a sua vertente técnica e operativa na intervenção e articulação de respostas territoriais para fazer face às questões diretas. Denota-se o carácter de atuação urgente e emergente no decurso da pandemia, face às solicitações das entidades parceiras e numa vertente de programação e ação logística de alocação de recursos onde os mesmos eram necessários para apoiar populações.

Finalmente, relativamente às **Comissões Sociais de Freguesia** e Inter-Freguesia, importa referir que se encontram ativas apenas as de Pinhal Novo e Palmela. A CSF de Pinhal Novo manteve sempre a sua atividade, numa lógica de ação concertada com os demais órgãos da Rede Social, no plano casuístico e de programação de ação local. Este facto poderá indicar uma reduzida relevância atribuída à realização de momentos formais neste órgão e no âmbito mais micro e também uma necessidade de investimento e reforço da atividade da Rede a este nível que permita que cada órgão possa desempenhar o seu papel, promovendo uma articulação mais consistente.

Da **análise ao Regulamento Interno do CLAS de Palmela**, cuja data de aprovação é de 2007, pretendeu-se perceber de que forma este documento enquadrador espelha as diferentes dimensões críticas da governação integrada. Tratando-se de um documento que regulamenta e regimenta o funcionamento da Rede Social de Palmela e dos seus órgãos, o seu foco incide sobretudo na forma como a parceria deve relacionar-se, na definição de procedimentos inerentes à comunicação, participação, avaliação e liderança dos processos.

Pode referir-se a necessidade de **revisão deste documento**, considerando não apenas o facto da sua última versão datar de 2007, mas também a referência a procedimentos e instrumentos orientadores e de planeamento obsoletos, assim como o facto de algumas estruturas de funcionamento terem sido reformuladas (havendo necessidade de refletir esta realidade no documento). Poder-se-á incluir esta revisão no processo de conceção dos instrumentos de planeamento (com o Instituto Politécnico de Setúbal) e decorrente do pensamento e contributos da Parceria neste âmbito.

Por outro lado, a **comunicação** parece ser o fator mais presente pela definição de questões formais. A dimensão de envolvimento das comunidades e de **participação** parece estar pouco focada e desenvolvida no documento, havendo apenas referência à realização de sessões informativas e da possibilidade de solicitar adesão ao CLAS (em nome individual). A referência à **avaliação** consta da obrigação de revisão de instrumentos de planeamento, não havendo outro tipo de referências neste âmbito. De acordo com o documento, a relação estabelecida entre parceiros é desencadeada na

maioria das vezes pelo Presidente do CLAS, pelo Núcleo Executivo ou pelos parceiros obrigatórios (Município ou Segurança Social).

No próximo capítulo apresentaremos os resultados da aplicação do inquérito por entrevista que, correlacionados com a abordagem ao contexto que efetuámos neste capítulo, permitirão olhar a Rede Social de Palmela de forma global e em cada um dos fatores críticos da governação integrada.

## **Síntese**

Neste capítulo, dedicado ao sistema de intervenção, procedemos à caracterização sócio demográfica do concelho de Palmela, integrado na Península de Setúbal, de modo a retratar o contexto do objeto de estudo.

Abordámos o Programa Rede Social, de acordo com o seu enquadramento legal, fundamentos, princípios e atuação global no território. De modo a aprofundar o objeto, caracterizou-se o Programa de acordo com os níveis de atuação, dimensões, metodologias e instrumentos de planeamento de suporte à atuação.

Focámos a Rede Social de Palmela, caracterizando a sua dinâmica, atuação e funcionamento, seguindo a linha semelhante de apresentação à efetuada na abordagem ao Programa geral. Esta abordagem ao contexto permitiu caracterizá-lo de modo a melhor compreender a realidade em estudo, pelo recurso à observação e pesquisa documental. Permitirá ainda, em articulação com a análise dos dados do inquérito por entrevista realizado (que se apresenta no próximo capítulo), concluir, apresentar resultados e responder aos objetivos propostos.

## **Capítulo 6. O que diz a Rede Social sobre si mesma? O(s) modelo(s) de governação observado(s)**

Apresentamos seguidamente o capítulo que reflete a componente mais ligada à prática e ao trabalho de campo neste estudo, tendo como pano de fundo a análise documental da pesquisa realizada, a observação de momentos-chave já identificados e descritos bem como a relação destes métodos com o inquérito por entrevista, cujos resultados apresentaremos seguidamente.

Este capítulo afigura-se como o culminar da vertente empírica procurando responder aos objetivos definidos para esta investigação e olhando para o que a Rede Social diz de si mesma.

### **6.1. A Rede Social de Palmela: os atores e as dinâmicas**

Previamente à apresentação dos resultados obtidos e em complemento ao que já explanámos nos capítulos IV e V, focar-nos-emos de seguida na **caracterização dos inquiridos** (que decorre da primeira parte da aplicação do inquérito por entrevista).

#### **6.1.1. Caracterização dos inquiridos**

Esta caracterização pretendeu responder a indicadores relacionados com a identificação das entidades que constituem a Rede Social de Palmela nos vários níveis de atuação, o nível de representatividade das entidades por área de atuação, instrumentos de planeamento em vigor, grupos de trabalho e temáticas identificadas, participação das entidades nos vários momentos para o efeito.

Como referido no capítulo das opções metodológicas, no inquérito por entrevista aplicado, foram realizadas **24 entrevistas**, entre os dias 14 de dezembro de 2021 e 24 de janeiro de 2022. As tabelas, com os dados relativos à caracterização das organizações e dos dirigentes, encontram-se em anexo.

Importa referir que as 24 pessoas entrevistadas **representam 15 organizações da Rede Social de Palmela** (tendo sido convidadas à realização deste inquérito por entrevista 19 entidades representativas de todas as áreas de atuação que compõem o CLAS, conforme explicitado anteriormente), sendo que 13 assumem a representatividade em pleno e 2 estão enquadradas enquanto entidades observadoras, sem direito de voto. Esta situação, possível e prevista legalmente ocorre porque a sua configuração estatutária das entidades é colegial e composta por representantes de entidades que já têm assento no CLAS, o que duplicaria a representatividade de algumas entidades em plenário. Foi garantida a representatividade ao nível técnico e político, bem como todas as áreas de atuação com exceção da educação.

Importa recordar, tal como referido no capítulo IV, que a educação não está representada por nenhuma das entidades que integra esta área (escolas e agrupamentos escolares), não esteve disponível para participar, não obstante o convite que lhes foi endereçado, à semelhança do procedimento adotado com as demais entidades que participaram. Foram ainda efetuados contactos adicionais (telefónicos) com objetivo de sensibilizar à participação, sem sucesso.

Relativamente à **caracterização sociodemográfica** dos/as entrevistados/as, a maioria era do sexo feminino (14 entrevistas), com uma média de idades de cerca de 52 anos (sendo que a maioria tem entre 41 e 50 anos), com grau de escolaridade de nível superior (6 entrevistados/as com mestrado), prevalecendo a área de formação no âmbito das ciências sociais (sociologia, política social, investigação social aplicada e direito).

A **experiência profissional** apresenta uma média de 29 anos, sendo que apesar da maioria dos/as entrevistados/as se situar no intervalo 20 - 29 anos (10), verificam-se ainda 7 entrevistados com experiência entre os 30 - 39 anos e 3 três entre os 40 - 49 anos. Trata-se de uma média de tempo de experiência profissional elevada, maioritariamente na área social, o que se constituiu um recurso importante para a recolha de dados.

Quanto à **antiguidade na entidade que representam**, a média situa-se nos cerca de 13 anos, sendo que a maioria (6) desempenha funções na entidade até 5 anos (8), destacando-se 4 pessoas com meses de antiguidade na organização. Seguem-se os intervalos de tempo de 11-20 anos e 21-30 anos com 5 entrevistados cada. Considerando que apenas um entrevistado se encontrava aposentado<sup>33</sup> à data da realização da entrevista, a maioria das pessoas inquiridas exercia funções de dirigente ou chefia intermédia (14) enquanto os restantes integram a carreira de técnico superior (9).

Relativamente ao número de **anos de experiência na relação com a Rede Social** a média situa-se nos cerca de 10 anos, sendo que a maioria dos entrevistados (9) apresenta entre 11 e 15 anos de trabalho neste âmbito. Além da média de tempo de experiência profissional elevada relacionando-a com a média de experiência específica na relação com a Rede Social, consideramos que se trata de um grupo de inquiridos com conhecimento especializado e com tempo de interação com a área significativo para a análise do objeto de estudo.

No que concerne ao tipo de **organização que representam** (considerando a sua condição estatutária, independentemente das áreas de atuação que prosseguem), verifica-se que a maioria integra entidades públicas da administração central (10), seguindo-se a administração local (8), e só depois as IPSS (3), uma fundação e uma empresa.

Tal como anteriormente referido, foram seguidos os critérios de seleção da amostra (descritos no capítulo IV), sendo que o setor social e solidário está representado pelas entidades que no território assumem mais respostas sociais e mais diversificadas de acordo com os públicos-alvo, representando as entidades que com mais intervenção no território.

---

<sup>33</sup> Conforme explicitado no capítulo IV.

Importa ainda referir que a fundação, não obstante o seu estatuto específico, assume intervenção social em várias respostas de acompanhamento, sobretudo população em condição de vulnerabilidade.

De notar que a seleção das entidades teve em conta a distribuição efetuada pelo CLAS por áreas de atuação, tendo havido a necessidade de garantir não só a representatividade de todas as áreas como também a aplicação do inquérito por entrevista à totalidade dos membros do Núcleo Executivo (sendo que os parceiros que o compõem integram a parceria à semelhança dos demais).

### **6.1.2. Perceção dos inquiridos sobre a Rede Social**

Apresentamos de seguida o que reflete a parte II da entrevista, onde se procurou perceber o que entendem os inquiridos sobre a Rede Social, qual o seu conhecimento sobre os objetivos e missão do Programa.

Procurou-se ainda determinar se os inquiridos consideram claras as funções do Programa, se o seu papel é percebido com clareza pelos Parceiros, aferir o que valorizam mais e menos na Rede Social, bem como perceber como caracterizam a relação da entidade que representam nos vários níveis de atuação: nas Comissões Sociais de Freguesia, na Rede Social concelhia e na Plataforma Supraconcelhia da Península de Setúbal.

#### **Valorização da Rede Social**

É indiscutível e unânime entre os inquiridos a importância da Rede Social. Descrevem-na de acordo com o que mais valorizam nela, sendo possível identificar significados de variada ordem.

Quando questionados sobre *“o que é para si o Programa Rede Social?”* cada inquirido apresenta o **Programa a partir das características** que mais revê nele. De forma transversal, a “Rede Social” ou simplesmente a “Rede”, como lhe chamam de forma abreviada, traduz-se em vários adjetivos ou palavras, umas associadas a um perfil mais

instrumental, outras numa lógica mais conceptual e ainda outras numa dimensão relacional que fazem parte deste léxico que define para os inquiridos o Programa Rede Social: *“recursos, organização, instrumento, resposta, articulação, território, conhecimento, missão, desenvolvimento, partilha, relação, laço, desafio, vontades, interação, proximidade, sinergias, teia, trabalho conjunto, parceria, colaboração.”*

Globalmente, todas as definições apresentadas pelos inquiridos espelham e integram a definição do Programa Rede Social consagrada na atual legislação. Consideram que a **missão e os objetivos prosseguidos pela Rede Social são claros** para si mesmos e para a entidade que representam. Associam ainda este conhecimento e assunção da missão ao tempo de relação e trabalho na Rede Social, que para a maioria conta com cerca de uma década.

*A Rede é um instrumento relevante para a confluência de sinergias. As entidades nacionais não conseguem per si resolver problemas de âmbito social e por isso depositam a necessidade de intervenção nos agentes locais, na economia do 3º setor e nas autarquias. (Entrevista 5)*

A Rede Social assume-se para os inquiridos como um **instrumento** que permite conjugar esforços em torno de necessidades do território, que refletem necessidades da população daquele local. Da experiência que têm de redes e da participação na Rede, alguns inquiridos falam do processo como muito rico, exigente, desafiante, mas gratificante.

*Há grande proximidade entre parceiros e com a população, sendo que as redes são muito relevantes e devem ser valorizadas. Sendo o território muito disperso, distante e muito grande, os desafios são muitos, o que obriga a grande exigência nas redes, estar perto, construir esta proximidade é com cada pessoa. (Entrevista 7)*

Além das questões mais instrumentais, que alguns inquiridos consideram como *reductor*, aludindo à Rede como a solução ideal para qualquer território tomar decisões sobre o diagnóstico efetuado, que estratégias adotar para os superar e fugir à tipificação (que é uma tendência), *a rede permite o foco no território nos diferentes níveis. (Entrevista 16).*

Esta ideia associa-se ao conhecimento do território e ao conhecimento que os parceiros têm do mesmo. Neste sentido, a percepção dos inquiridos parece confluir com o que defende Ferrão (2010), reforçando a relevância das políticas de base territorial, como instrumento essencial aos modelos de governação.

*A rede é um instrumento privilegiado de políticas públicas, é um contexto de pensar política de base local que nos permite ter resposta concertada e articulada para os concelhos. Pela rede social surgem diferentes perspetivas, interesses, visões, mas é um instrumento para pensar de forma integrada, quer pelas políticas em curso e as que vierem a ser criadas. (Entrevista 14)*

Desde a sua criação, à implementação e até à apropriação por parte de todos os parceiros, muitos inquiridos refletiram sobre o percurso percorrido que, sentindo nunca estar concluído, apontam como tendo trazido melhorias substanciais na definição de políticas públicas e de instrumentos necessários.

*É um trabalho que nunca está terminado, tem a ver com os atores e com a valorização que eles fazem deste laboratório porque pode ser usado para 90% das decisões de uma Câmara Municipal. (Entrevista 16)*

Outros inquiridos focam-se na **perspetiva conceptual e de experimentação**, acentuando que a Rede é o palco para a testagem de modelos de intervenção através de projetos-piloto, ou mesmo pelo incentivo à implementação de programas como via de avaliação de estratégias ou consolidação de políticas públicas, em linha com o modelo compreensivo de intervenção social de Carmo (2008) no que se refere à vertente de **laboratório social**. Foram abordados a título de exemplo os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), as Redes Locais de Intervenção Social (RLIS) ou o Programa Escolhas.

Outros focam-se mais na **(vertente da) relação** estabelecida entre entidades parceiras ou pessoas que assumem a representação da entidade. Esta distinção foi clara na medida em alguns inquiridos referiram que a alteração da pessoa que representa a entidade alterou também a forma como a entidade se posicionou daí em diante perante

as questões debatidas. Esta questão está também associada às lideranças no processo, que abordaremos adiante.

*É um conjunto de uma teia grande, de muitas pessoas que representam parceiros com objetivo de trabalhar de forma articulada, harmonizada, concertada, e complementar no sentido de melhor gerir e conseguir a rentabilidade dos recursos que cada um tem à sua disposição, para o bem comum, (Entrevista 8) (...) e relações de parceria, no combate à pobreza, com diferentes atores com vista ao trabalho conjunto para o desenvolvimento social integral. (Entrevista 13) A Rede Social é uma parceria. Sem ela nenhuma entidade conseguiria chegar longe e as pessoas que representam as entidades fazem toda a diferença na condução dos assuntos. (Entrevista 2) Há que distinguir as parcerias formais, estando representado por pessoas que representam as entidades, mas a Rede é feita de muitas pessoas que se relacionam ente si no domínio informal e que por essa via consegue agilizar e rentabilizar os recursos ao dispor. É uma parceria que não é decretada, mas apaixonada. (Entrevista 8)*

A Rede Social é-nos também apresentada pelos inquiridos como uma **experiência** que muitos defendem pela valorização da proximidade, do conhecimento do território para melhor agir, pela interação e criação de parcerias. Este discurso inegável é referenciado desde sempre como a marca do Programa. No entanto, há quem vá mais longe, referindo que “a Rede é a forma feliz de o fazer, ou seja, a rede é a solução ideal e a experiência de excelência para que se cruzem os atores do território que permite a reflexão sobre os problemas fazendo corretamente os diagnósticos e permite que as soluções encontradas para aquele território não sejam iguais às de outro território”, introduzindo a necessidade de **adequabilidade e adaptabilidade** a cada território, muito relevante sobretudo para os primeiros anos de implementação do Programa em que foi notória uma maior disparidade na execução, encontrando “*territórios a muitas velocidades, e em ciclos diferentes de ação*”. (Entrevista 16)

Outros inquiridos aludem à ideia de que o Programa deve extravasar as barreiras formais para ser eficaz, reforçando a perspetiva relacional para alcançar melhores objetivos. Esta perspetiva colaborativa associa-se ao desafio que cada entidade vive, indo além dos

objetivos traçados para si mesma e alcançando conjuntamente ganhos que sirvam o bem comum.

*A rede é não fechar no casulo. (Entrevista 3)*

*A rede é uma exigência de resposta que não se limita à mera existência formal. O grande desafio é ir para além da exigência de trabalhar em rede, porque se assim for volta-se à questão dos silos e das visões espartilhadas em vez de partilhadas. (Entrevista 1)*

Esta ideia remete-nos para um estadio de cooperação e colaboração, centrada na partilha de recursos e na capacitação institucional para a resolução de problemas complexos (CARMO e ESGAIO, 2015).<sup>34</sup>

Consideram que os **objetivos e a missão estão claros** para todos os parceiros e que as funções estão legal e objetivamente evidentes. Para tal contribui o conhecimento da dinâmica e funcionamento da Rede Social, nomeadamente no que respeita aos níveis de atuação e à sua execução pelos órgãos instituídos.

Todos os inquiridos referem considerar que a missão está clara na sua entidade. No entanto, para alguns, quando se pronunciam de forma global sobre se a missão é clara para todos os parceiros, divergem, associando esta questão à necessidade de afirmar *agendas* próprias (das entidades).

*A apropriação não parece ser igual de forma generalizada. Há parceiros que quer pela experiência nos últimos anos quer por experiências da sua área de intervenção, tem uma propensão mais ginasticada para entender o princípio e a filosofia deste trabalho de forma global. Outros, por estarem mais focados em matérias balizadas, acabam por não conseguir em termos práticos e operativos aplicar a leitura de rede. (Entrevista 8) Algumas entidades efetivamente estão nesse compromisso, outras assumem mais a sua agenda, menos focados no bem comum. (Entrevista 3)*

---

<sup>34</sup> Para aprofundamento, consultar o ponto 3.1.

Os inquiridos consideram que as **funções da Rede e o seu papel** estão claros entre todos os Parceiros que constituem a Rede Social de Palmela, **valorizando aspetos** relacionados com os níveis de atuação, a distinção entre as questões de representação técnica e política e o papel do Núcleo Executivo. Valorizaram ainda a função do Núcleo Executivo e a Plataforma Supraconcelhia como órgão de visão global do território.

Foi unânime a **relevância atribuída ao papel do Núcleo Executivo** para a Rede Social, destacando-se as funções associadas à gestão dos temas a discutir, ao cumprimento dos tempos dedicados aos instrumentos de planeamento (desde a conceção, à execução e monitorização/avaliação), à influência exercida junto das entidades parceiras (quer por via da relação estabelecida, quer por via do conhecimento que detêm do território), quer como “alavanca” e “motor” para as questões, quer operativas quer estratégicas, da Rede Social.

*O NE (Núcleo Executivo) tem uma componente operativa muito relevante, com verdadeiro sentido prático, sobretudo a partir da monitorização do Plano de Ação. O Plano de ação tornou-se por seu turno, ao longo dos anos, um instrumento mais flexível e leve. O CLAS acarinha muito o NE, mas também se suporta demasiado naquela estrutura, ficando sempre dependente do trabalho que desenvolvem, seja do ponto de vista preparatório, seja pela articulação de informação. (Entrevista 13)*

Os inquiridos descrevem a Rede Social em Palmela como muito coesa, associando a esta ideia, a estabilidade e organização do seu Núcleo Executivo.

Por outro lado, apontam-se algumas questões ao facto de as entidades votadas para a sua constituição (a cada dois anos a legislação prevê, como vimos, a eleição do Núcleo Executivo) terem sido as mesmas ao longo dos anos o que pode indicar algum fechamento e dificuldade em aceitar outras entidades. Também o facto de se considerar que a representação no NE implica prestígio e informação privilegiada, faz com o papel destes elementos seja considerado *“essencial”* para a dinâmica da rede, sendo motivo de alguma *“cobiça”*.

Os inquiridos focaram como grande **potencialidade do Núcleo Executivo** a componente prática e organizativa para o CLAS, na circulação de informação, no suporte direto às entidades e até na organização de eventos, em que aqueles elementos assumem um papel central desde a gestão do evento à sua divulgação.

*O Fórum Social de Palmela é um evento que se destaca por já ter vários anos de realização, por ser já reconhecido e visitado por parceiros de toda a Península de Setúbal e a nível nacional e pelas temáticas abordadas. Considera-o um motor para o NE. (Entrevista 13)*

Embora o modelo da rede pressuponha relações horizontais, mantém-se no seu funcionamento vincada a **perspetiva da atuação técnica** e da **representação política**, assente na legitimidade conferida pelo voto (que ocorre a partir dos que detêm representação política). Além da componente política (na aceção de *policy*), em vários momentos, de forma transversal, numa abordagem mais ou menos clara, os inquiridos falam da representação que os presidentes de CLAS assumem no âmbito político-partidário (*politics*), dando nota de um dos **perigos para a missão** da Rede Social.

*Os presidentes de CLAS representam força partidária e algumas vezes esta ação acaba por ter palco para quem representa, pode enviesar o espírito livre da rede também no que se relaciona com o planeamento territorial. (Entrevista 8)*

Os entrevistados têm incorporada a **lógica de funcionamento** da Rede por níveis de atuação, conhecem os âmbitos e distinguem quer os temas tratados nos vários momentos, quer a forma de os tratar. Os exemplos e as soluções apresentadas traduzem esta dinâmica.

*Se falarmos da Rede Social articulada com as Plataformas (Supraconcelhias), concebidas para promover o desenvolvimento social local, temos de pensar nos atores locais envolvidos, nas dinâmicas e execução local e com apropriações desses mesmos atores. Será preciso falar de modelos de governança, de níveis de atuação, de parcerias, de apropriação e constituição de redes. Parecendo simples, é muito complexo. Implica relação institucional, com relações de confiança, sendo um trajeto ainda com muito para construir. (Entrevista 14)*

Existe ainda uma clara **distinção no desempenho de papéis de âmbito técnico e político**, não obstante o reconhecimento de ambos para o funcionamento integral do Programa.

Considerando que em todos os níveis de atuação do Programa (Comissão Social de Freguesia, Rede Social concelhia e Plataforma Supraconcelhia) os domínios político e técnico devem interagir vertical e horizontalmente, os inquiridos abordam o **nível supraconcelhio como palco para a discussão de temas globais** que refletem impacto ao nível meso e micro.

*Na PSC percebia-se o nível de desigualdades nos territórios, mas fez-se um caminho de capacitação e entusiasmo muito positivo. Tenho a absoluta convicção que a Rede Social de Setúbal deu cartas no país, no modelo de pensamento, nos grupos de trabalho, com a partilha com os CLAS com a disponibilização de informação. Não havia em muitos territórios a valorização das PSC. Em Setúbal, além de prestar informação, foi feito um caminho para todos os parceiros trabalharem numa agenda definida por todos, de trabalho com o território, assente numa visão de defesa do território global para capacitar e dar todo o suporte ao local. (Entrevista 16)*

Ainda que reconhecida a relevância desta estrutura, há referência a um caminho **longo a fazer na convergência entre micro e o macro**, sobretudo porque as atuações e a forma de encarar os mesmos problemas são múltiplas e diversas, considerando a “lente” que se usa. Nas Plataformas Supraconcelhias salienta-se a atuação dos grupos de trabalho temáticos e do Núcleo de Apoio Técnico (NAT), que os entrevistados encaram como operativo e “*semelhante ao trabalho desenvolvido no Núcleo Executivo, mas na escala macro*”.

Embora se verifiquem semelhanças quanto à discussão dos temas, a operacionalização é necessariamente diversa (NE e NAT, por exemplo) porque os contextos e as entidades representadas nos vários órgãos apresentam alguma variação. Por exemplo, considerando que o Núcleo Executivo está para o CLAS (tecnicamente falando) como o Núcleo de Apoio Técnico está para a PSCPS, embora existam semelhanças na discussão

dos temas, o nível de atuação é diferente e as entidades representadas, embora algumas delas sejam as mesmas, mas a níveis de atuação diferente, considerando a escala, a forma de atuar sobre os problemas é diferente. Acresce ainda o facto de algumas entidades serem específicas e só terem representação num território e outras, pela sua dimensão e abrangência só estão representadas na PSCPS.

### **Estratégias e sugestões de melhoria do funcionamento da Rede Social**

São apontados **constrangimentos** de várias ordens, tendo os inquiridos apresentado a preocupação de evidenciar estratégias e sugestões de melhoria para as questões apresentadas, que organizámos em 5 grandes grupos: recursos, interesses e prioridades, acompanhamento, envolvimento, âmbito de atuação.

No que se refere aos **recursos** são apontados constrangimentos ao nível da falta de recursos humanos, do acompanhamento de várias áreas em simultâneo pela mesma pessoa (o que desfoca o ator desta tarefa considerada relevante), assim como processos de gestão de recursos humanos da administração pública, cujo impacto relevante na relação de proximidade entre técnicos que integram a parceria (referência ao processo de requalificação da Segurança Social que retirou técnicos do território e retirou proximidade daquela entidade).

*A proximidade da segurança social foi quebrada no processo de requalificação e ainda sofremos com essa decisão. O que nos tem valido é o empenho das técnicas que restaram e o seu esforço incansável para não deixar as situações para trás, mas é manifestamente insuficiente para as necessidades. (Entrevista 1)*

Ainda sobre recursos, alguns inquiridos focam a sua posição na necessidade de criação de um pacote financeiro afeto à Rede Social, que permitisse a execução de projetos específicos.

No domínio dos **interesses e prioridades em relação a opções estratégicas para a Rede ou para as entidades que a compõem**, existe a perceção de que algumas entidades priorizam os interesses próprios em detrimento dos interesses da Rede. Neste âmbito,

as atenções recaem nas *agendas* de cada entidade e na prevalência destas por oposição à agenda concertada para o bem comum.

A questão dos interesses e prioridades está também relacionada com o processo de adesão ao CLAS. Para alguns inquiridos este assume-se como um ato pouco refletido pela parceria *“votam favoravelmente sem conhecer efetivamente de que entidade se fala”* e/ou em função de um objetivo específico e *“muito circunscrito no tempo, sem visão do que no futuro a entidade poderá contribuir para a Rede”* (Entrevista 6)

*Infelizmente muitos aproveitam a rede para expor os seus recursos, mas também para terem mais capacidade de se imporem, é um ponto de vista egoísta, mas cada entidade tenta defender-se...devia haver mais abertura para a interajuda genuína.* (Entrevista 12)

A questão do **acompanhamento** na Rede Social associa-se à capacitação das entidades e à disponibilidade destas para a aquisição de patamares comuns de entendimento, associando essa competência à autarquia. Aponta-se como exemplo:

*Relativamente a programas e candidaturas específicas, além de a divulgação ser o mais célere possível, da parte da autarquia devia de existir acompanhamento e disponibilidade de recursos humanos para acompanhar as entidades no que pretendem fazer.* (Entrevista 3)

Por outro lado, verificam-se diferentes níveis de **envolvimento** das entidades parceiras, quer internos à própria entidade, quer ao estadió em que se encontram (relativamente à intervenção que desenvolvem), quer ao conhecimento e capacitação dos assuntos tratados e ou propostos para discussão na Rede Social. Se associarmos ainda a dimensão da participação, desenvolvida mais em adiante, podemos falar na Escada da Participação (Arnstein, 1969), considerando os degraus 3 e 4 relativos à informação e consulta, traduzindo um nível baixo de participação.

*Participar nos plenários não chega para o envolvimento e conhecimento da missão. Sinto pouco envolvimento de algumas entidades, não sei se por falta de*

*tempo, por desinteresse, por desmotivação ou por desconhecimento. (Entrevista 9)*

Alguns inquiridos apontam como fator essencial para **garantir maior envolvimento das entidades parceiras**, o suporte prestado pela Autarquia, muitas vezes encarado na vertente económica e financeira, assim como a continuidade da intervenção do Núcleo Executivo. Para tal referem ainda a necessidade de legitimar os grupos de trabalho, sobretudo na validação dos seus pareceres e na operacionalização das propostas que deles resultam. Falamos do envolvimento sociopolítico, por via da incapacidade que os profissionais sentem para esse envolvimento, pela constante resposta a imprevistos, pelo intenso envolvimento que têm no seu quotidiano, o que se traduz na falta de tempo e de foco, mas também pela tentativa e necessidade de distanciamento relativamente a processos político-partidários e a falta identificação face a algumas propostas.

*Estes grupos de trabalho deviam ter mais apoio, trabalham com o capital humano e muitas vezes só com isso. (Entrevista 10)*

Identificam também como constrangimentos no envolvimento, a possibilidade de fechamento da rede, de os parceiros ficarem “à sombra” do Núcleo Executivo, aludindo ao perfil das pessoas que assumem a representação (quer técnica, quer política), “*a afetação à rede implica um perfil “especial” conciliador, facilitador, transparente*”. (Entrevista 13) Estas questões encontram eco na abordagem das lideranças e na relevância do papel que os atores desempenham (bem como no perfil destes) para levar a cabo processos colaborativos.

Finalmente é apontado um constrangimento que se relaciona com o **âmbito de atuação** preconizado pela Rede Social e com o seu entendimento mais lato ou mais estrito. Quando focamos o objetivo do programa, alguns inquiridos entendem a questão do desenvolvimento social em sentido estrito (para aludir à perspetiva da intervenção social e como combate à pobreza e atendimento a situações de vulnerabilidade) enquanto outros encaram este desígnio de modo mais alargado, na condição de desenvolvimento global (na perspetiva da atuação enquanto problema social complexo). Este alargamento da ação implicaria colocar os grupos de trabalho a refletir

um problema comum, permitindo ter sobre ele diversas perspectivas e encontrar soluções. Esta metodologia permitiria alargar a ação e quebrar o funcionamento em silos, como refere Marques (2017).

*Se for usada como instrumento ou como conselho à decisão, os grupos de trabalho quer na Plataforma ou no CLAS poderiam funcionar de acordo com as necessidades do território: mobilidade, transportes, habitação, acessibilidades, construção de jardins, educação, espaço público, construção de equipamentos. A esse nível de atuação não chegámos, mas acredito que chegaremos. A Rede tem esse potencial, mas não conheço quem a use em plenitude. Existe um foco relativamente às questões sociais e com impacto relativamente à pobreza.*  
(Entrevista 16)

Se esta leitura é efetuada para as PSC e CLAS, sugestão idêntica é aplicada às CSF. Alguns inquiridos vão mais longe, defendendo claramente este alargamento e delimitando a ação das mesmas.

*É preciso integrar os agentes do social no suposto não social, se trouxermos as coletividades à CSF para trabalhar a real proximidade. O trabalho é pelo informal consciente porque a rede funciona mesmo. O olhar da CSF é micro porque é incisivo, porque tem de ser para a resolução direta de situações, mas não para a devassa da vida pública. A mudança de aproximação ao local pode transformar a rede que não tem de ser em pirâmide.* (Entrevista 1)

Na classificação apresentada por Rhodes, encontramos semelhanças na Rede Social de Palmela ao que o autor designa como “redes auto-organizadas”, uma vez que se caracterizam por numerosas ligações interorganizacionais. Já para Kitthananan encontramos significado na sua classificação de “redes” aludindo à coordenação social de interação entre atores públicos e privados, pelo peso do papel das instituições particulares de solidariedade social na concretização de objetivos no terreno. Importa referir a este propósito que as entidades que participaram na investigação desenvolvem respostas com um grande número de indivíduos em acompanhamento. O peso deste papel está no volume de acompanhamento social desenvolvido. Poder-se-ia inferir que

o 3º setor se encontra sub-representado face aos demais setores. No entanto, esta opção foi tomada de modo a ter representatividade de todos os setores sobretudo porque a administração central e local intervêm de forma significativa em muitas áreas.

## **6.2. Os fatores críticos de sucesso e a confiança: presenças e ausências na Rede Social de Palmela**

### **6.2.1. A Liderança colaborativa**

Neste ponto que aborda a dimensão liderança, apresentar-se-á a perceção dos inquiridos acerca do que entendem por liderança, qual a identificação que fazem no âmbito da Rede Social e como esta gere os recursos. Pretende-se ainda refletir o posicionamento dos inquiridos na mobilização para uma visão partilhada e objetivos comuns, assim como a perceção existente sobre o impacto da liderança nos processos da Rede Social. Foram ainda identificadas potencialidades, constrangimentos e sugestões de melhoria no âmbito deste fator crítico.

Quando questionados sobre *“o que é para si um (bom) líder na Rede Social”* e analisando as respostas de forma global, podemos encontrar um conjunto de palavras que esteve presente no discurso dos inquiridos de forma transversal que procurámos agrupar e associar, sendo que seguidamente apresentamos as palavras: *“impulsionador, orientador, mobilizador, flexível, motor, condutor de processo, estratega, conciliador, com capacidade de coordenação, concertação, dotado de sentido crítico, dotado de visão, humanismo, inovador, dotado de sentido de serviço, próximo, ouvinte, voltado para o cuidado, dotado de ética e compromisso, aquele que dá espaço.”*

Podemos desde logo perceber que algumas das características que atribuem ao líder se focam mais no **domínio da ação**, enquanto outras se situam mais na **estratégia e pensamento global**. Outras ainda se encontram ligadas ao comportamento do líder e à **relação**.

Esta adjetivação do líder está também associada à **forma e aos tipos de liderança exercidos** no Programa Rede Social, focada na relação entre as entidades parceiras que o compõem.

Para os inquiridos, a liderança apresenta vários significados, embora seja consensual a sua perspetiva inspiradora e funcionamento enquanto motor para fazer acontecer na Rede Social. A perceção dos entrevistados relativamente à liderança existente na Rede Social de Palmela afigura-se ainda como partilhada e colaborativa, integrando as várias dimensões do conceito referenciado.

A maior parte das palavras estão ligadas à facilitação e à gestão das relações entre parceiros, que se traduz na necessidade de **desenvolver lideranças democráticas voltadas para a relação e para a ação conjunta**. Não obstante, também se verificam questões associadas ao **poder e controlo** indireto, assumido e aceite tacitamente pela grande maioria dos parceiros.

*É aquele que sabe ouvir. Mais do que saber coordenar é saber ouvir, dar espaço à participação, ter inteligência para obter o andamento médio (...) Mais vale ir mais devagar, mas a missão ser conjunta, é preciso ver para além do núcleo. Nada se faz sem os parceiros, é preciso ter o cuidado dos consensos, para a CM (apesar de coordenar) não ser sobranceira. Temos de contar com as IPSS que são os operacionais, é preciso ter a missão, o compromisso e o objetivo conjunto.*  
(Entrevista 2)

Alguns inquiridos que percecionam a liderança num estilo diretivo/autoritário consideram que não devem existir líderes na Rede Social por associarem este modelo a situações de diferenciação de poder numa distribuição desigual. Aludem ao binómio Segurança Social e Município e à sua liderança dos processos e na condução dos trabalhos, *“a autarquia tem um peso simbólico a par da segurança social. Este simbolismo tem a ver com o posicionamento que o legislador pretendeu dar à coordenação dos trabalhos, ao equilíbrio da relação em parceria”* (entrevista 13).

Ainda assim, entendem que o estilo de **liderança que melhor se adequa ao Programa deve ser a partilhada, colaborativa e democrática**, reforçando a necessidade de colocar

o interesse comum acima dos “*poderes desiguais*” que a lei lhes confere. **Priorizam as relações horizontais** às hierarquias na Rede Social.

*A liderança precisa de deixar espaço para que os demais intervenientes possam contribuir e sentir que se constrói juntos. É preciso lançar as coordenadas, ter orientação, focar em tarefas, a liderança não pode ser vertical na rede, caso contrário é um convite ao descompromisso. (Entrevista 13)*

É referida a necessidade **discutir a liderança** (e a pessoa que lidera) porque “*a essência da rede está no perfil de quem a compõe e está na capacidade de negociar e aceitar negociações. Porque negociar não significa ganhar (...)*” (Entrevista 8)

*Mas é preciso discutir o que é liderança. As lideranças são muito distintas, pelo exemplo, pelo método, hierarquizadas. É quem consegue ter um pensamento crítico e ter skills e competências para perceber quando dá a palavra aos outros, o valor que a sua palavra tem, o valor de fazer cedências quando estas são difíceis. Quem é líder são os atores se conseguirem ter uma coordenação que consiga ter uma liderança de partilha. (Entrevista 16)*

Este **perfil de liderança** assenta em traços identificados ao nível do **compromisso e da dedicação à missão, na capacidade de negociação e aceitação** das visões diversas na parceria para encontrar o ponto de equilíbrio em que as partes estão confortáveis para avançar em determinada direção, assim como na “*humildade para aceitar que as melhores decisões de hoje poderão já não ser as de amanhã*” (Entrevista 17)

O discurso dos entrevistados pode associar-se à tensão descrita por Ferguson (2017), entre *a Praça e a Torre*. O funcionamento alternado entre processos maioritariamente hierárquicos e em rede, traduz a necessidade de partilha de visão conjunta, mas também de comando para garantir coesão social e acrescentar valor (capital social).

Por outro lado, quando questionados sobre **quem é o líder na Rede Social**, as opiniões dividem-se de acordo com **duas premissas: o nível de atuação e o domínio técnico – político**. No nível macro – Plataforma Supraconcelhia situam a liderança na Segurança Social enquanto no domínio territorial e local, a liderança é apontada à Câmara

Municipal e às Juntas de Freguesia, a quem se reconhece legitimidade para a intervenção mais direta junto das pessoas. Existem referências sistemáticas à atribuição de competências mais diretas à autarquia e freguesia, invocando a proximidade e fundamentando com maior e melhor conhecimento do terreno.

*O papel das Juntas de Freguesia num futuro próximo terá de ser bem refletido. Podiam ser mais ativas e ter um papel relevante nas condições a prover os beneficiários. A emergência devia ser da sua competência, deviam ter um papel maior junto das suas entidades. (Entrevista 11)*

Ao **nível supraconcelhio** o papel de liderança é atribuído à Segurança Social como “*líder formal global*” havendo lugar também para o entendimento da questão da legitimação por via do voto. Alude-se à expressão “*lideranças*” no plural quer para significar várias entidades, quer para falar da oscilação entre modelos mais formais e outros mais informais.

*A segurança social é líder formal, enquanto motor, mas também as autarquias enquanto eleitos e têm a condição de agregação ao nível do concelho e freguesia. O impulso e retaguarda permanece na segurança social. Vale a pena lembrar que Portugal deu um passo muito relevante no assumir desta condição. Os líderes acabam por surgir também de forma informal, vai-se percebendo quem são os representantes que bebem do trabalho em parceria e a partir daí vai-se identificando os líderes entre o formal e o informal de forma comprometida e consequente. (Entrevista 8)*

Do **ponto de vista do local**, é reconhecido o Município como líder da Rede Social, pelo que “*cabe à Câmara encontrar as soluções mais próximas da comunidade. Este conhecimento mais próximo só ocorre porque tem de haver interação entre as entidades.*” (Entrevista 20)

*A Câmara tem de ter sempre a liderança das agendas, necessidade de condução de agenda decorrente daquilo que é o ciclo da rede naquele contexto, mas que é mobilizador das entidades parceiras. As sugestões das entidades parceiras e a*

*indicação de temáticas é sempre bem acolhido, é orientador mas não diretivo.*

(Entrevista 9)

Os inquiridos acrescem relevância ao desempenho da liderança de âmbito local, quando além de assumirem que esta função compete ao Município, identificam de forma clara a pessoa a quem reconhecem esta liderança, quer do ponto de vista da **representatividade legal** (Presidente do CLAS), como do ponto de **vista técnico** (nomeando especificamente a Interlocutora/ Chefia de Divisão neste papel).

Ao longo das entrevistas, registam-se “silêncios ruidosos” da parte dos setores além da segurança social e município. Nem a saúde, nem a segurança ou mesmo o emprego, se manifestam acerca das lideranças. Pode perceber-se uma aceitação tácita uma vez que não se verifica sequer pronúncia sobre o assunto porque ele está de tal forma determinado ou assumido que as entidades não refletem nem adotam posição sobre isto. Estas questões são muito relevantes sobretudo pela necessidade de crítica para melhoria, numa lógica de assunção do papel de cada entidade per si e no contributo para o todo, para a Rede Social.

*O Líder dos últimos anos foi a CM, o seu coração gigante e a sua capacidade mobilizadora e conciliadora entre parceiros. Esse papel fez com que o sentimento de alegria e preenchimento seja também sentido por todos. Tem um sentido de prontidão, de serviço, de liderança de si próprio e dos outros, sendo capaz mesmo na discórdia, colocar de si tudo e chegar a bom porto com todos. Este líder tem uma humildade genuína, sem se impor, é capaz de tranquilizar e fazer avançar. A rede de Palmela terá de ser sempre grata por esta partilha. (Entrevista 7)*

*Quem está é a S., fizemos muitas coisas juntas, o primeiro diagnóstico social tivemos de ser nós. Arregaçamos as mangas e pomo-nos a trabalhar. Na rede a liderança é autarquia. O CLAS de Palmela é ativo, dinâmico, presente, respeita os protocolos. Por comparação, Palmela está sempre à frente, tem iniciativas, está sempre à frente. Sabe bem gerir os recursos, lidera com os recursos que existem, sabe apresentá-los e sabe-os captar, angariar e rentabilizar. (Entrevista 12)*

Torna-se evidente a valorização dos inquiridos na **orientação do líder para a relação**, como atrás referenciado, **mas também para a tarefa**.

Neste campo, ao nível do CLAS, a liderança política assumida pelo Representante máximo da Câmara está orientada para a relação, enquanto a liderança técnica está voltada para a tarefa. Esta liderança técnica é assumida quer pela interlocução da Câmara, quer pelo Núcleo Executivo. Isto reflete uma utilização de **soft management** (capacidade para motivar, comunicar e construir sinergias) mais ligada à liderança política e uma atuação em **hard management** (capacidade para planear, organizar e controlar, decidir) associada à liderança técnica. No entanto, à luz da atuação em sede Plataforma Supraconcelhia, os papéis parecem inverter-se, pela utilização de **soft management** no âmbito do Núcleo de Apoio Técnico e **hard management** no domínio dos decisores / representantes políticos.

A este nível, os representantes correspondem aos decisores máximos das entidades representadas, pelo que o foco está situado ao nível estratégico macro, com territórios vastos e muitas áreas de atuação que têm de articular-se entre si. Estes representantes têm de tomar decisões que influenciam e podem condicionar toda a comunidade, cabendo ao NAT propor a forma e o meio como se poderá implementar a decisão. Por isso, o NAT tem um papel de construir sinergias e comunicar da melhor forma para poderem executar a decisão.

Liderança	Político	Técnico
CLAS	Relação Soft management	Tarefa Hard management
PSC	Tarefa Hard management	Relação Soft management

Tabela 6.1 A liderança e os níveis de atuação na Rede Social

As lideranças de topo (associadas à **representação política**, representantes máximos de cada entidade quer ao nível do CLAS quer na PSCPS) estão mais conotadas com a **vertente relacional**, de concertação e compromissos, enquanto as **lideranças técnicas** (interlocutores de cada entidade que compõe o Núcleo Executivo e o Núcleo de Apoio Técnico da PSCPS) estão **associadas às tarefas, à execução, à ação, ao fazer**.

Recordando a teoria da liderança de Blake e Mouton, o estilo de liderança pode desenvolver-se de acordo com o valor que os atores atribuem às tarefas ou às relações a desenvolver (Carmo, 2015). Assim, foram definidos 4 tipos de comportamento, sendo que apenas três poderão assumir lideranças.

Considerando o que pudemos analisar e fazendo o paralelismo com a Rede Social, importará que os líderes políticos se aproximem mais da componente instrumental (tarefa) e os líderes técnicos possam trabalhar mais na lógica relacional. Como nos refere Carmo (2015), desenvolver a comunidade e cumprindo os objetivos do Programa Rede Social, irá implicar desenvolver “*estratégias de relacionamento que permitam selecionar e formar líderes e distribuir tarefas de acordo com as suas características*”.

Os níveis e competências de liderança identificados por Carmo (2014), de acordo com os contextos e sistemas liderados, estão presentes no modelo que encontramos na Rede Social de Palmela. Se na vertente micro as competências verificadas estão mais relacionadas com as tarefas, ao nível meso e macro, está presente um foco no desenvolvimento, na coesão social da comunidade.

O **Núcleo Executivo** é novamente referido, assumindo grande relevância pela sua solidez e consistência na intervenção, por ser um fio condutor na ação desenvolvida. É também líder numa perspetiva holística e global, mas focado na operacionalização das estratégias concertadas (dedicado à tarefa).

*O NE, apesar de liderar na horizontal, é determinante para a garantia do equilíbrio da rede. A relação transparente entre elementos é uma grande mais-valia para a condução dos trabalhos. (Entrevista 13)*

Por outro lado, o facto de o Núcleo Executivo ser representado pelas mesmas pessoas há tantos anos também pode trazer cristalização, sendo necessário que se introduzam novos desafios para quebrar alguma resistência à mudança. Esta permanência dos membros representantes é vista por uns como uma mais-valia para a continuidade do trabalho desenvolvido, mas por outros como uma forma de manter uma linha de pensamento e ação que já não acrescenta muito, indicando que seria salutar a mudança. No entanto, importa clarificar que o Núcleo Executivo é votado em CLAS a cada dois

anos, pelo que as entidades se apresentam, havendo ou não lugar à eleição daquelas entidades parceiras.

Quando inquiridos acerca dos **principais constrangimentos** ao exercício da liderança na Rede Social, estes voltam a referir a **falta de recursos humanos** (especificamente alocados para estas funções – envolvimento na dimensão socio política), existindo necessidade de conciliação de tarefas, o que dificulta muito o acompanhamento de todas as estruturas (grupos de trabalho, outros fóruns e mesmo as reuniões ordinárias de Rede Social).

Por outro lado, refere-se a **necessidade de capacitação** destes interventores, que apesar de estarem afetos à Rede Social não tiveram nem lhes foi proposta qualquer tipo de formação que permita adquirir e/ou reciclar conhecimentos neste âmbito. Mais especificamente aborda-se a necessidade de capacitar as entidades e os seus líderes para os valores e funcionamento do CLAS (apesar de afirmarem que todos conhecem a missão do mesmo).

*Há um constrangimento grande que se prende com o investimento nas IPSS, e com a necessidade de renovar as lideranças nas IPSS, porque estão cristalizadas, não acreditam na missão, passando essa imagem para quem lá trabalha e descredita da missão. (Entrevista 17)*

Apointa-se ainda a **gestão dos “egos”** e dos **“interesses e agendas”**, bem como a **perspetiva partidária e partidarizada de algumas estruturas**.

*A rede não pode ser feita de vaidades, por interesses específicos, mas tem de ser consequente no que resulta desse trabalho de complementaridade e parceria e resulta em ganhos nos territórios. (...) O ponto mais crítico neste processo tem a ver com a intencionalidade político partidária e com a intencionalidade política enquanto estratégia de definição de normas e objetivos para a intervenção. Na rede há uma componente política partidária com relevo. (Entrevista 8)*

Esta perspetiva, exemplificada a partir do referido pelo inquirido, reflete bem as questões acerca da *policy* e da *politics* que abordámos anteriormente, na medida em a

política social vai buscar as suas raízes à policy, ligada à política e à ação pública com fundamento no domínio académico do bem-estar social (social welfare) enunciado por Beveridge. Por outro lado, parece importante que os representantes políticos possam estar mais próximos da resolução dos problemas, trabalhando concretamente na sua solução, evitando desequilíbrios ou pendores para *politics*.

As questões das **agendas de cada entidade** são referidas sobretudo com um sentido de enfraquecimento da ideia de bem comum e de liderança global do processo em detrimento de interesses de cada uma. Há referência de que a **agenda tem influência na presença e mesmo na votação das entidades**, muito embora se levantem críticas face a este comportamento institucional, *“as pessoas estão à espera que outros pensem por si, depois só lá vão votar ou às vezes nem isso”*. (Entrevista 9) Esta perspetiva enfraquece a liderança do processo pelas alianças em torno de algumas temáticas ou mesmo pela falta de assunção do papel a desempenhar. Esta questão surge também associada ao que alguns inquiridos referem como **falta de compromisso** de outras entidades parceiras em relação ao território, olhando apenas para as necessidades ao nível micro, sem equacionar o *“olhar global necessário”* (Entrevista 8). Como exemplo, é abordada a questão das respostas e equipamentos e da sua distribuição no território, considerando que todas as entidades parceiras pretendem desenvolver respostas nos *“seus”* territórios específicos (*“à sua porta”*) (pelo poder e protagonismo que esta ação lhes confere, assim como pela perceção de desenvolvimento que entendem advir da localização destas respostas).

*Primeiro, todos querem as respostas à beira da porta, depois todos querem no seu bairro, depois todos presidentes de junta querem na sua junta. A seguir todos os presidentes de câmara querem seja o seu município a desenvolver a resposta e por fim todos os presidentes de Câmara da Península (de Setúbal) querem a resposta na região para que esta saia beneficiada. Se todos vão para o mesmo lado e em conjunto, é ganha-ganha. Se todos se lutam, ninguém ganha, ninguém vai mais longe. Este compromisso é difícil, nem sempre existe, muitas vezes é muito difícil de conseguir e isso tira-nos força.* (Entrevista 20)

Numa perspetiva **de superação dos constrangimentos identificados**, as sugestões registadas passam pelo **investimento e reforço na capacitação** das IPSS e demais parceiros para o saber-estar em parceria, pela partilha de recursos e investimento em formação que permita estabelecer uma base de entendimento comum.

Neste âmbito, a proposta de superação de constrangimentos mais referida situa-se no reforço da relação e no **compromisso**. Este compromisso foi associado não só à relação estabelecida entre parceiros, como também à necessidade de tomar decisões e fazer opções estratégicas para o território, como é o caso da implementação de respostas à população.

*Mas o ato de compromisso tem de ser maior em relação a todos os outros em função do equilíbrio nas respostas, numa dimensão maior do país. Não podemos ter a resposta específica ao abrir da porta da nossa rua. É preciso perceber que os recursos têm de estar agregados para melhor responder e isso implica fazer cedências. (Entrevista 8)*

Para contrapor constrangimentos identificados, são apontados como **aspetos positivos** a forma como a Rede social está organizada, a sua perspetiva conciliatória e próxima na resolução dos problemas, bem como o compromisso demonstrado pelas entidades e pelas pessoas que as representam na visão partilhada em torno dos objetivos comuns.

No domínio da liderança, de acordo com Nanita et al (2018), podemos observar indicadores que estão mais associados ao **Ego sistema** e outros que refletem claramente a prevalência do **Eco sistema**. Se por um lado, ainda existem sinais de territorialidade e lutas de poder (pela representação em sede do Núcleo Executivo, por exemplo), com interesses da cada instituição tentando fazer prevalecer a sua estratégia (em detrimento da opção ganha-ganha), por outro lado, conforme atrás descrito, verificou-se a capacidade de existirem poderes múltiplos, visão partilhada e trabalho interorganizacional.

### 6.2.2. A Participação esclarecida

No domínio da participação os inquiridos foram desafiados a explicitar dinâmicas experienciadas no âmbito da Rede Social, bem como a abordar o estabelecimento e cumprimento de compromissos entre Parceiros. Além da avaliação das dinâmicas participativas, as pessoas entrevistadas foram convidadas a refletir sobre a participação dos beneficiários no âmbito do Programa, bem como a identificar potencialidades, constrangimentos e formas de superação neste âmbito.

Globalmente, a dimensão da *participação* evidencia-se como central na discussão dos fatores relevantes na Rede Social, embora apresente uma diferença: trata-se da dimensão para a qual os inquiridos consideram existir maior necessidade de investimento, pelo que é assumida preocupação “*a participação é preocupante!*”. Esta preocupação surge associada ao facto de globalmente existir o sentimento de fraca participação, inclusive ao nível mais formal, isto é, em reuniões plenárias e votações sobre propostas. Esta preocupação é sentida pelo Núcleo Executivo, cujos membros abordam a questão pelo lado das estratégias para promover mais e melhor participação, mas também pelas entidades do setor social e solidário que, ao avaliarem a sua participação neste âmbito, referem relativamente às suas congéneres, a ausência, o fraco envolvimento, conhecimentos insuficientes sobre o *modus operandi* da Rede Social e uma fraca capacitação interna (técnica e das direções) para a participação.

Num exercício de recolha de adjetivos relativos a este domínio, apontam-se características relevantes sobre participação, nomeadamente “*preocupante, implicação, transformação, desafio, clara, compromisso, eficaz, eficiente, (falta de) envolvimento, informação, cidadão*”.

Os entrevistados caracterizam a Rede Social relativamente à participação no que se refere à sua **forma**, ao **posicionamento dos parceiros** face à Rede e com os **conteúdos** colocados neste âmbito.

Evidenciam e defendem a **necessidade de reforço e implementação de estratégias** que motivem uma maior e mais qualificada participação.

Por outro lado, fica evidente a necessidade de **implicação dos cidadãos** e cidadãs da comunidade no processo de rede. Esta dimensão é referida como expoente máximo da participação na Rede Social. Esta questão surge ligada à transferência de competências, numa correlação que os entrevistados consideram errónea. Consideram que decorridas mais de duas décadas de implementação do Programa não foi alcançado o objetivo de alargar a participação à comunidade, isto é, não estão atingidos os últimos degraus da escada da participação de Arnstein, situando-se ainda (parece-nos) no domínio da participação simbólica.

Reforçam a necessidade de **intervenção do binómio Segurança Social / Autarquia** para alcançar este desígnio.

*A Rede tem o objetivo de ir além e chegar, pela via da participação, às pessoas, ao cidadão. Sabendo que a Rede tem já mais de duas décadas, mas que este objetivo maior não foi ainda cumprido e ainda está longe de atingir, penso que não é deixando para as Juntas de Freguesia que as questões desta natureza se resolvem. É preciso reforçar via Câmara e Segurança Social.*

*Acho que o Município se sente confortável quando a Segurança Social está presente e valida as questões que ainda lhe estão afetas. A Segurança Social e a saúde não podem sair da equação no âmbito da transferência de competências. Trata-se do conforto da confiança, considerando o território que temos, em que não podemos compactuar com desigualdades e exclusão. (Entrevista 2)*

Quando abordadas as questões de **forma**, surgem críticas à participação, focada apenas na **presença em momentos formais** (plenários e reuniões de grupos de trabalho ou presença em eventos organizados pela Rede Social nos vários níveis de atuação), ao nível do *tokenismo*, na categorização de Arnstein (1969).

Refere-se ainda a este propósito (presença nos momentos formais) que a **participação não é muito expressiva**, salvo quando se verificam temas agendados que se prendem com *possibilidades de financiamento ou candidaturas que possam trazer prestígio à entidade* (Entrevista 23). Por outro lado, *as entidades parceiras que representam a administração central (como o caso da saúde ou emprego e formação profissional)*

*tendem a manter a sua presença mais estável, embora os contributos não sejam significativos* (Entrevista 24), correlacionando a forma com a dimensão conteúdos.

Já no se refere ao posicionamento dos Parceiros, aponta-se que o **exercício do voto** em sede de plenário e no âmbito da participação parece nem sempre ter a devida relevância. São referidas razões culturais, de ausência de capacitação e responsabilidade.

*Mesmo ao nível do voto, “há um ligeirismo” na forma de votar, mas quando percebem que este voto influencia o acesso da sua entidade, então o sentido e cuidado no voto tomam outra dimensão. Nós devíamos ir todos para o momento de que votar ali representa pessoas e estar ali de forma mais coletiva e consciente, ética, mas de modo geral há um problema cultural. O processo de participação que tem vários níveis e isso nem sempre está presente. O posicionamento é muito diferente em entidades que vão lá ouvir ou apenas fazer corpo presente, outra coisa diferente é levares propostas e temas do que queres discutir em prol da comunidade.* (Entrevista 20)

Parecem existir **escalas de participação diversas**: ao nível individual, na representação da entidade e ao nível do plenário enquanto representação de um território (se falarmos ao nível macro – PSCPS). Foi vincada a necessidade de cada entidade se apropriar do que é o princípio da Rede, refletindo interna e previamente o sentido de voto (e a participação, em sentido mais global). Também é consensual que as entidades parceiras não dispõem todas do mesmo nível de informação, nem capacitação, nem perceção da relevância dos momentos chave para a Rede, apesar de ser reconhecido esforço ao Núcleo Executivo nesta matéria.

Parecem existir **posicionamentos ambivalentes** e antagónicos na participação, pautados por um lado, por descrédito e desvalorização do voto, mas por outro, por manifestações de crítica face a outros Parceiros cuja participação é encarada como pouco ativa ou comprometida.

No que se refere à **participação nas reuniões** e momentos formais da Rede Social (atrás identificados), a grande maioria dos parceiros reconhece não efetuar qualquer

preparação daquele momento, apesar de considerar relevante esta **preparação**. Acresce ainda o facto de se referir que muitas vezes, além de não haver preparação da reunião, também não há **comunicação entre o representante formal (político) e o técnico** que acompanha os trabalhos. Não obstante, esta articulação é considerada determinante para que a entidade representada atue em consonância e no âmbito de uma visão que traduza posicionamentos articulados e concertados previamente. Fica evidente a necessidade de desenvolver a participação a vários níveis, de modo a torná-la *esclarecida* (CARMO, 2019), isto é, efetiva, eficaz, eficiente e afetiva. (MARQUES, 2017)

*Não, às vezes nem sabem qual é a Ordem de Trabalhos, é quase uma questão cultural. O Núcleo Executivo e o Presidente do CLAS tem internamente a preocupação de preparar as reuniões, os parceiros não vão nada preparados, vão absorver o que interessa, se tiverem algum assunto da sua própria agenda que precisam ver defendido naquele fórum então colocam (candidaturas), mas há um deficit no que é a consciencialização social do que é aquele órgão.* (Entrevista 20)

Ainda que na **forma de preparação e no modo de participar** se considere existir um caminho relevante a percorrer, é consensual que, dentro do formato instituído, **são criadas oportunidades** para a participação, quer pela criação de momentos específicos, quer pela solicitação às entidades para darem contributos à construção das agendas de trabalho, quer mesmo por propostas de discussão de temáticas consideradas relevantes pelas entidades.

A **construção dos instrumentos de planeamento** da Rede Social de Palmela é entendida como uma **forma privilegiada de participação e envolvimento**. A criação de dinâmicas específicas para o efeito, assim como de grupos de trabalho que incidem nos eixos de atuação estabelecidos no Plano de Desenvolvimento Social são consideradas estratégias bem-sucedidas de envolver os Parceiros e os convocar à participação. Não obstante, esta construção dos instrumentos implica um investimento avultado de tempo por parte dos representantes, sendo reiterada a questão da acumulação de funções (em sede da Rede Social e da entidade que representam).

Por outro lado, a **avaliação da participação** é efetuada de forma cíclica, quer em sede das reuniões plenárias, quer via digital, garantindo as condições de anonimato e permitindo que as entidades se expressem e contribuam para a melhoria desta área.

Quando abordados os **constrangimentos** nesta dimensão, identificam-se várias questões relacionadas com a **dimensão, a legitimação e compromisso**.

Verifica-se um número reduzido de entidades com participação assídua em plenários, face ao número total de entidades aderentes. Os inquiridos focam também a legitimação para a participação como determinante para que a mesma tenha efeitos, sendo que o *“facto de nem sempre estar representado devidamente, inviabiliza a eficácia e eficiência de momentos de participação”*. (Entrevista 19) Reforçam ainda a necessidade de *“Ter um CLAS bem representado do ponto de vista das entidades, mas tem de haver mesmo intervenção, ir além da presença que isso não é participar”*. (Entrevista 21)

*É preciso envolver mais os parceiros, estes muitas vezes cingem a sua participação à presença em reuniões, não percebendo o alcance do que se pretende. A grande maioria não dá contributos a agendas, não faz sugestões, apenas dá contributos quando diretamente solicitados. Os momentos de participação formais ocorrem, mas a votação é também um problema porque esta muitas vezes não despoleta discussão, foca-se apenas em aprovar propostas que não foram discutidas verdadeiramente.* (Entrevista 13)

Esta afirmação remete-nos também para a Escala da Participação de Arnstein, ao nível da participação simbólica, mas sem efetivos efeitos nas decisões tomadas (Tokenismo).

Apesar de se considerar que o CLAS tem um modelo focado na partilha, importa *“criar espaço para que os CLAS sejam mais participativos, era preciso sentir a capacidade de falar sem receios, ter a capacidade de partilhar, para melhorar a condição geral e desenvolver a comunidade. Sentar à mesma mesa para poder expor e colocar as questões, despindo as vaidades quebrando a barreira entre plateia e líderes”*. (Entrevista 21) Alude-se também à **confiança e à criação de ambientes promotores de**

**participação**, permitindo que se exponham livremente ideias mesmo que contraditórias.

A necessidade de maior implicação, que aqui traduzimos por **compromisso** é apontada como proposta de melhoria, considerando que este pode ser transformador da Rede Social.

*Se a rede fosse um mundo ideal, deixava de haver participação. Passaria a existir implicação”. Seria importante deixar a participação por decreto e por convocatória e se transitasse para a implicação. O desafio da governação local global, sobretudo ao nível social, será a transformação da participação em implicação. Teremos momentos de participação, em que o quotidiano seja implicação. É preciso mais conhecimento mútuo, mais compromisso. O compromisso vem da implicação e não da participação. (Entrevista 1)*

Situando a participação ao nível do **envolvimento dos cidadãos**, torna-se evidente que este degrau ainda não foi atingido, podendo inferir pela categorização de Arnstein que a Rede Social de Palmela se encontra em *consulta* ou *apaziguamento* (degrau 4º e 5º de oito). Por outro lado, importa notar que o que se identificou como constrangimento reflete consciência da necessidade de investir neste domínio o que, por si só, pode revelar-se um passo determinante na melhoria dos constrangimentos apontados.

### **6.2.3. A Comunicação de qualidade**

Para abordar a dimensão comunicação importa aferir a existência de plano de comunicação interna e externa, que mecanismos de feedback se verificam, como é realizada a recolha de informação e que canais são conhecidos e usados pelos inquiridos. Aborda-se ainda a perspetiva da valorização e estimulação da comunicação formal e não formal, assim como a mobilização à participação dos atores. Identificaram-se constrangimentos e potencialidades nesta dimensão, assim como as propostas de superação de problemas identificados.

De forma unânime a comunicação é reconhecida como vetor essencial na Rede Social. Quando questionados sobre que características deve ter uma boa comunicação na Rede Social, são identificados adjetivos relacionados com a forma, o âmbito e com características que a mesma deve contemplar e que passamos a citar: *“formal e informal, organizada, operativa, micro e macro, estratégia positiva, oleada, clara, transparente, segura, assertiva, eficaz, eficiente, ferramentas, construção”*.

*A comunicação é essencial para garantir informação **atempada e clara** entre entidades, mas também com os cidadãos, sobretudo logo desde a CSF, da base. Se a intervenção se conjugar, as soluções são mais abrangentes. Por vezes o **desconhecimento de recursos** leva ao não aproveitamento de oportunidades. A arte está em coser a manta de retalhos da melhor forma. (Entrevista 2)*

Aponta-se como cenário ideal que todas as entidades parceiras devessem ter o **mesmo nível de informação**. No entanto, atribuem à **Segurança Social** um papel de destaque pelo facto de a considerarem como principal detentora e veículo de informação, quer no âmbito das Plataformas Supraconcelhias, quer no domínio concelhio. É-lhe conferido o papel de centralizadora e de informação e distribuidora na comunicação.

A **atenção prestada à informação veiculada** varia em função das temáticas e dos contextos de atuação, sobretudo no que se refere a **questões financeiras** (com especial enfoque nos momentos em que são apresentadas candidaturas ou linhas de financiamento). Como exemplo, as questões levantadas no âmbito dos Programas PARES (Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais) tendo sido salientada a importância da articulação entre entidades e dentro da mesma entidade com áreas diferentes de atuação.

Ao nível do CLAS de Palmela (vertente meso e micro – CSF), os entrevistados consideram existir **boa circulação de informação**, com canais adequados e profícuos. Os **suportes escritos** são valorizados, mas relevam a **comunicação informal** pela maior rapidez de acesso a informação de carácter utilitário. Reforçam a importância de uma atitude comunicacional livre de intencionalidades negativas e agendas ocultas.

*Se falamos de intencionalidade da comunicação, lembro-me logo de algo (...) sabemos que existem agendas ocultas, mas é preciso chegar ao ponto de não trazer nas comunicações agendas que estejam intencionalmente escondidas. É preciso manter a capacidade de negociar, estabelecendo fronteiras nesta capacidade de estar e aceitar, desprendida de intencionalidade negativa e presa à vontade de fazer mais e melhor com todos. (Entrevista 8)*

Formalmente, assumem não existir no CLAS um plano de comunicação formal interno ou externo. No entanto, alegam que as formas de comunicar e os meios usados são do conhecimento de todos.

Ao nível da **comunicação formal** utilizam quer a via escrita, (via email ou newsletter), via oral (telefonicamente ou pela realização de reuniões planeadas ou extraordinárias em momentos formais de plenário). Decorrente da situação de pandemia, passaram a utilizar-se **meios complementares digitais** para facilitar a comunicação na parceria com recurso a videoconferência. Esta utilização variada e alargada da comunicação por vários canais é entendida como facilitadora no acesso a recursos.

Ao nível da Plataforma Supraconcelhia (**dimensão macro**), foi desenvolvido um projeto com recurso à plataforma moodle, avaliado como muito positivo entre os inquiridos e outras entidades parceiras que atuam noutros CLAS. Trata-se de **instrumento comunicacional** poderoso, não apenas por funcionar como repositório histórico da Plataforma Supra Concelhia, mas também porque permite interação direta entre grupos de trabalho, planeamento de ações e estratégias, lançamento de notícias e facilita a gestão de um volume grande de informação. Apesar desta plataforma digital já existir e estar em pleno funcionamento antes da pandemia, a sua utilização foi impulsionada pela necessidade de comunicar e obter informação estando em condição de isolamento pandémico.

Fica evidente o **papel mobilizador da Segurança Social** (quer ao nível micro ou macro) na construção de respostas que permitam melhorar a comunicação, já que esta ferramenta foi construída em parceria, sem acréscimo financeiro e com recurso às Academias (Évora e Setúbal), entidades que também integram a PSC.

*Na rede supraconcelhia, as fontes de informação e a comunicação passam muito pela Segurança Social, também pela legitimação dos parceiros. Na comunicação formal, o Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal desenvolveu uma visão de comunicação acessível a todos (com a criação das plataformas digitais). A distribuição de informação e o alargamento desta visão permitiu a que fosse criada a oportunidade de todos poderem ter acesso simultâneo. Houve um salto qualitativo e inovador neste âmbito. Havendo sempre necessidade de melhorar, este instrumento veio a verificar-se essencial, sobretudo na fase de pandemia. Não esquecendo que se fala de uma estrutura sem orçamento, pelo que foi muito importante o estabelecimento de acordos com as Academias para alojar as plataformas digitais, por exemplo. (Entrevista 19)*

Quer ao nível macro, quer micro, denota-se a valorização da **comunicação digital no domínio formal** e a valorização da **comunicação pessoal e de proximidade no domínio da relação de compromisso**. Quando associamos esta dimensão à liderança, considerando o seu foco na relação ou na tarefa, parece configurar-se uma tendência de comunicação relacional intra níveis e uma comunicação digital inter níveis. Estas questões estão associadas pelo fator geográfico e pelo estabelecimento de relações de proximidade.

No que respeita ao **tipo de informação veiculada e à sua pertinência**, é transversal a todos os níveis de atuação a perceção do interesse na informação veiculada pelos canais utilizados.

Relevam-se as **metodologias de registo** dos momentos (escrito ou de imagem e som) como forma de melhor fazer circular a informação e de colocar em evidência trabalho desenvolvido ou mesmo, em momentos de posições discordantes, a sua utilização para clarificação de ideias.

Como anteriormente referido, a comunicação informal é aquela que os entrevistados preferem e se revêm para a obtenção de melhores e mais céleres resultados, considerando este tipo de comunicação mais facilitadora da ação em rede.

É reconhecido, como vimos o papel da Segurança Social na comunicação, mas também é valorizado o Município neste âmbito e ao nível meso e micro, pelo reforço da informação veiculada no menor tempo possível.

No entanto, são apontadas **críticas e constrangimentos** à comunicação.

Ao **nível macro** (nacional) verifica-se que o **Sistema de Informação** inerente ao Programa (criado no início da sua vigência) se encontra obsoleto e sem capacidade de atualização, estando inviabilizado o carregamento de documentos ou instrumentos de planeamento dos CLAS em repositório. Por esta via, não se verifica qualquer capacidade de comunicar entre PSC ou CLAS. Esta ferramenta era reconhecida como estruturante, sendo a sua inoperância conotada com desinvestimento ao nível nacional no Programa.

*O Sistema não tem grande mais-valia porque a informação é parca, está desatualizada, não é simples e concreta para que o cidadão comum perceba do que se está a falar. Estes processos estão intimamente ligados à participação e à forma como se entende o que é participar. Ao nível nacional, sinto que este Programa foi desinvestido porque a transferência de competências implicará que esta responsabilidade passe para outros. (Entrevista 13)*

Ainda no domínio macro, mas no que se refere às PSC, a tendência é semelhante, embora se destaque o movimento (único no país) da PSC Península de Setúbal e Alentejo Litoral (ambas com a Coordenação do Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal) de tentativa de superação deste constrangimento com a criação da ferramenta anteriormente descrita.

Apona-se ainda como constrangimento transversal a **desarticulação, desorganização e extemporaneidade da informação** veiculada nos vários níveis de atuação da Rede Social. São dados exemplos ao nível da apresentação de candidaturas a financiamento, evidenciando falhas neste âmbito quer na articulação macro- micro, quer internamente a cada nível.

*Mas muitas vezes a informação chega tardiamente, de muitos lados, o que é confuso, ou há uma crítica velada de que a informação só chega quando as*

*oportunidades estão quase a findar (no caso de candidaturas a fundos, por exemplo). (Entrevista 13)*

Este constrangimento remete para o que Edgar Morin (1981) denomina de *nevoeiro informacional*, composto por *filtros* que obstaculizam a comunicação de qualidade. Se por um lado se verifica **sobre informação** (acrescida de múltiplos canais de transmissão), noutros casos, a **subinformação** detalhada por inviabilizar o acesso a recursos relevantes para o desenvolvimento da comunidade, e ainda noutros, em que pela diversidade de posicionamentos e leituras dos parceiros, a **pseudoinformação** (informações em ata).

Ainda neste domínio dos constrangimentos apontados à comunicação, foi muito referenciada a **dificuldade informar o cidadão**, de dar a conhecer o Programa. Se por um lado, o objetivo do Programa se centra na identificação de problemas e de soluções para os superar com recurso à atuação em parceria (funcionamento interno), por outro, e associando às questões da participação, fica por cumprir a participação afetiva e de controlo cidadão sobre os processos de desenvolvimento social. Não obstante alguns mecanismos utilizados para fazer chegar ao cidadão informação sobre estes temas, verifica-se que os meios usados poderão não ser os mais adequados ou os conteúdos e evidências desta intervenção não ser claros.

Apontam-se várias **sugestões de melhoria**, quer pelo foco e prática na sua aplicação, quer pela evidência da necessidade de proceder a alterações neste âmbito.

*É necessário investir muito na comunicação, há muito para fazer porque a comunicação não pode traduzir-se apenas a estes momentos formais e à simples transmissão de informação. É preciso ser mais proactivo, encontrar outras formas de comunicar e de colocar os parceiros como atores e não como passivos recetores. (Entrevista 13)*

Também no âmbito das sugestões na **vertente formal de realização das reuniões**, alude-se à necessidade de realizar em contextos que rompam com o tradicional (modo plateia), realizando **plenários em mesa redonda** (questão referenciada no plano mais micro, mas também apontada como oportunidade para o plano da Plataforma Supraconcelhia,

embora aí se refira a dificuldade de operacionalização pelo número de pessoas presentes). Sugere-se a aposta nas **relações interpessoais** através da apresentação das entidades entre si (que compõem o CLAS, PSC e entre níveis), bem como o uso de outros **métodos para dar a conhecer aos cidadãos o Programa**, nomeadamente na relação com a educação e através das escolas.

*Seria preciso implementar dinâmicas que parecem gastas, mas nunca foram testadas em alguns territórios: cada parceiro apresenta a entidade que representa em forma de pitch<sup>35</sup>, dois ou três por reunião para que os novos possam conhecer o parceiro do lado, aprofundar o site e plataformas digitais que permitam que a circulação de informação não se faça via mail e que esta seja mais rápida e direcionada. (Entrevista 13)*

*Intensificar a utilização de canais mais direcionados e apelativos aos/às cidadãos/ãs e a promoção, através da rede escolar primária e secundária, da capacitação para o desenvolvimento social, que carece de uma atitude ativa para um bem comum. (Entrevista 22)*

Num modelo que combina o formal e o informal, reconhece-se a necessidade de estabelecer formas de comunicação sustentadas em princípios de transparência e clareza, que suportem uma participação esclarecida e lideranças colaborativas.

Aludindo a Carmo (2019) e à fórmula criada para gerar sinergias, a qualidade da interação estabelecida é um dos fatores determinantes para o sucesso da intervenção e para o desenvolvimento de capital social.

Seguidamente, veremos como a avaliação é percecionada pelos entrevistados como fator crítico no trabalho com problemas complexos e de que modo a mesma influência o desenvolvimento de relações de confiança.

---

<sup>35</sup> Pitch é uma apresentação rápida e direta, em geral de até 5 minutos, com o objetivo de despertar o interesse do ouvinte sobre uma ideia, um negócio ou sobre uma pessoa. O pitch deve conter as informações essenciais e diferenciadas sobre o tema abordado, as quais podem ser apresentadas verbalmente ou com auxílio de material audiovisual.

#### 6.2.4. A Avaliação adequada

Ao longo da abordagem à dimensão *avaliação*, foi solicitado aos inquiridos que caracterizassem o modelo de avaliação que consideraram existir na Rede Social. A medição de resultados considerando a eficiência e eficácia do trabalho desenvolvido, assim como o impacto criado foram também indicadores tidos em conta, não obstante a identificação de potencialidades, constrangimentos e sugestões de superação. Apelou-se à visão prospetiva dos inquiridos no exercício de tentarem imaginar o futuro da Rede Social daqui a 10 anos.

De forma global, os entrevistados utilizaram palavras que caracterizam a avaliação associada à relação, à perspetiva temporal, bem como usaram verbos que sugerem intervenção a diferentes níveis: “*proximidade, crescer, oportunidade, futuro, incerteza, autonomia, atuação, recriar, capacitar*”.

Refere-se a importância da avaliação na Rede Social para criar recursos na comunidade e gerar mais bem-estar na sociedade, numa oportunidade de executar políticas, considerando as várias estratégias e fundos disponibilizados pela Europa ao longo dos anos.

Globalmente, a **Rede Social** apresenta um **bom funcionamento** nos níveis macro e meso. Ao nível micro – Comissões Social de Freguesia, verifica-se que as CSF em funcionamento apresentam indícios de maior capacidade de gestão de problemas do território. No entanto, as dinâmicas foram muito afetadas pela condição de pandemia, situação que se refletiu também na suspensão dos trabalhos de algumas CSF.

Ao nível do CLAS e da PSC têm sido desenvolvidos **processos avaliativos**, sendo a participação nestes domínios considerada muito relevante para a projeção do futuro, funcionando também como mecanismo para desencadear a conceção de instrumentos de planeamento.

Considerando que a maioria dos entrevistados apresenta quase duas décadas de ligação à Rede Social, a maior parte destaca a **evolução do Programa**, que contribuiu para a

testagem de várias estratégias e implementação de ações, assim como para o aprofundamento da intervenção nos vários níveis de atuação.

*A rede é muito ágil, disponível, muito próxima, atenta, mobilizada. E preciso demonstrar que todos temos direito à excelência, não ao suficientismo.*  
(Entrevista 18)

Para os entrevistados que já intervieram em mais de que um CLAS ou PSC é clara a existência de modelos diversos, em função dos contextos e dos territórios, embora se reconheça o fio condutor da intervenção com base no legalmente previsto. Ainda assim, foram consonantes as observações de que a PSCPS apresenta características marcadamente político-partidárias.

Ao nível macro, a perceção dos entrevistados é a de que o tempo **futuro será de incerteza**, marcado por um período difícil de reencontro e de laboratório para tomada de decisão. A PSC da Península de Setúbal integra a Área Metropolitana de Lisboa, desconhecendo-se no âmbito da transferência de competências, a que entidade caberá a coordenação deste órgão. Destaca-se ainda a **relevância dos grupos de trabalho para a coesão** das entidades parceiras.

*Nos últimos dez anos destaco nas PSC o trabalho dos grupos de trabalho, focados em temáticas específicas, que **integram representantes políticos e técnicos** e que implicam todos na construção comum de respostas específicas e essenciais ao território. As PSC de Setúbal são um caso particular, pelo uso que se fez delas para empoderar outros níveis de atuação. Este espaço de **abertura e construção de visão** estratégica para o território trouxe outras dinâmicas mais micro, mas igualmente relevantes para a rede e o seu reforço.* (Entrevista 13)

O papel desempenhado pelas Plataformas Supraconcelhias é assumido como relevante na **função de alinhamento e consensualização de estratégias**. No entanto, face ao sentimento de incerteza generalizado dos entrevistados, este papel estará dependente da legitimidade que será atribuída a este órgão no futuro. É referida a necessidade de **tornar mais evidente o papel** determinante das Plataformas Supraconcelhias para a

convergência das políticas, das escolhas e das prioridades enquanto comunidade territorial e que, só deste modo, poderá esta estrutura ser reconhecida.

Foca-se a **proximidade** como característica determinante para o reforço da implementação do Programa no futuro, sobretudo no domínio mais micro, ao nível das Freguesias. É assumida uma **preocupação com a sustentabilidade da Rede Social**, considerando o clima de incerteza e a grande volatilidade dos acontecimentos. Este sentimento tem-se avolumado à medida que os articulados legais sobre transferência de competências vão sendo regulamentados, estando em falta o que respeita a esta área de atuação (e sendo atualmente o único a não ter sido publicado).

*Houve uma adaptação da rede ao longo dos anos. O que é sentido tem a ver com a forma como o poder vê a Rede. Nas entidades de proximidade, que estão no território, existe interajuda, respeito e proximidade. (Entrevista 7)*

*Não vejo Rede social sem segurança social, sem saúde, sem habitação condigna, numa perspetiva de Estado mais atuante para a distribuição de riqueza mais equilibrada. Queremos que todos os que não têm possam aceder. (Entrevista 2)*

Relativamente ao **futuro, as opiniões divergem**. Para alguns entrevistados a Rede Social não terá futuro, considerando que as mudanças que se anteveem poderão gerar quebras de confiança (de que falaremos no ponto o seguinte) podendo votar o **caminho ao insucesso**. Por outro lado, advoga-se o **papel agregador do Programa** como forma de superar as incertezas e desafios.

*Acho que para além ser um programa que potencia a eficácia das respostas sociais, vejo a Rede como uma âncora para a valorização do desenvolvimento social das sociedades. Os territórios que conseguirem aliar o crescimento económico, educacional e social, serão prósperos e integradores. (Entrevista 22)*

Fundamenta-se que as dinâmicas implementadas nos territórios (que envolvem as entidades) dificilmente serão votadas ao esquecimento e, por força da necessidade de continuar a trabalhar com objetivos comuns, estas formas de atuação e de colaboração, manter-se-ão.

*A Rede vai ter de sofrer as dores do crescimento, até pode vir alguém que diga já não faz sentido, mas os atores até lhe podem chamar outra coisa, mas o fenómeno não vai terminar. Porque (isso tem muito a ver com os modelos de governação), a vejo como agora, com assimetrias nacionais, com agonias de inexistência de reuniões em alguns territórios, até lhe podem chamar outra coisa, mas vejo-a com dores de crescimento e capaz de superar desafios ainda maiores.*  
(Entrevista 16)

Como referido anteriormente, a Rede Social tem sido alvo de **processos avaliativos** ao longo dos anos, quer por via de estudos específicos de âmbito nacional (2012), quer pelas experiências que o território vai despoletando (avaliação das Plataformas Supraconcelhias no Distrito de Setúbal), quer mesmo pelas investigações que se vão desenvolvendo neste âmbito. Aludindo aos resultados da avaliação realizada em 2012, muitas das conclusões enunciadas estão presentes na atualidade. Os entrevistados evidenciam a necessidade de **reforçar o cruzamento do domínio social com outras áreas de trabalho**, com outros **instrumentos de planeamento**, de instrumentos como as cartas sociais cruzadas com outro tipo de cartas. Outros aludem ainda à **dificuldade na alteração de procedimentos** facilitadores de mudança, (...) *Dentro das próprias organizações, estas quebras de barreiras são muito difíceis, é preciso trabalhar de forma transversal e colaborativa.* – Entrevista 20)

Parece evidente a existência de um Programa Rede Social que passou por períodos de grande crescimento e consolidação, com áreas em que o modelo da colaboração traduz a experiência vivida, mas com outra em que ainda é sentida por cumprir na sua plenitude.

*A rede tem de se melhorar a ela própria com os desafios que estão presentes, auto criar, as entidades têm de ver onde são necessárias, como evoluir, é preciso ver onde tirar as vantagens, até os menos participativos. A evolução da Rede está na Rede e à Rede compete.* (Entrevista 12)

Os inquiridos apresentam ainda algumas **sugestões de melhoria** da Rede Social, com vista a que a mesma seja mais eficiente e eficaz. Abordam a **capacitação e requalificação**

das entidades que integram as várias estruturas da Rede, com especial enfoque nas IPSS que referem na maioria não estar ao mesmo nível em informação, capacidade e legitimidade. Propõe-se realizar **reuniões e processos de auscultação** entre Parceiros para aferir o que faz falta ao concelho, ressaltando a necessidade de simultaneamente se passar à ação e nesse âmbito referindo a existência de recursos pouco rentabilizados.

Por outro lado, alguns inquiridos referem a **importância de medir** os contributos e o impacto, o que cada entidade retira da rede para a sua dinâmica enquanto parceiro. Apontam também como relevante avaliar como é que o trabalho da Rede se reflete na resposta direta aos beneficiários, envolvendo todos os níveis de atuação do Programa.

Alguns entrevistados invocam a necessidade de **rever alguns instrumentos legislativos** associados à Rede Social, sobretudo pelo posicionamento relativamente à organização administrativa e à coordenação dos órgãos, decorrente da transferência de competências. Outros inquiridos abordam a importância de se **alterar o sistema de informação da Rede** que está obsoleto e não serve o seu propósito.

*A Rede beneficiaria muito de ser alocada equipa gestora diretamente associada com pacote financeiro associado, não só pela clareza e prestação de contas, como pela legitimação que este processo daria à estrutura. (Entrevista 13)*

Ainda no domínio da avaliação foi evidente a **relevância atribuída à necessária atualização e revisão dos instrumentos de planeamento** da Rede Social de Palmela, presentemente em curso com o suporte científico do Instituto Politécnico de Setúbal.

Foi evidente o **sentimento e a necessidade de mudança**, de transformação, sobretudo focado no impacto que este Programa poderá ter futuramente, se alicerçado nos territórios, aludindo às questões do desenvolvimento de base territorial.

*Por vezes só mesmo agitando, se pode mudar e esta consciência é determinante para dar passos em frente. (Entrevista 17)*

*(...) olhar sem preconceitos, olhar para o instrumento, perceber as interações, aproveitar aquilo que nos cria mais vantagem e retirar o valor qualitativo muito mais positivo se conseguirmos, com mais capacitação, incorporar as novas*

*visões da rede. As gerações vindouras estarão numa perspectiva completamente diferente, sobretudo se consideramos a rapidez com que as questões mudam e se transformam. Não devemos olhar com sentido de ser bom ou mau, é o que é. As redes sociais e a Rede Social, não perdendo o que é estruturante, tem de ter capacidade de olhar e se adaptar e transmitir, perceber as dinâmicas e ir além para ganhar visão mais abrangente. (Entrevista 19)*

A avaliação, enquanto fator crítico, afigura-se como essencial para **projetar o futuro**, criando pistas de trabalho e estratégias que, consertadas e aplicadas de forma colaborativa influenciam positivamente a relação de parceria. A **reflexão** foi identificada como determinante nesta investigação e como **contributo** relevante para o futuro da Rede Social.

*Esta reflexão não serve apenas o estudo, funciona como eco, funciona como autorreflexão para aquilo que eu preciso fazer para dar o meu contributo efetivo à rede.” Tirar um dia para falar em rede e de rede sem escrever nada, só para falar. Isso ajudaria imenso ao conhecimento entre pessoas que trabalham e não se conhecem. Espero que nos ajude a trazer luz, tem de ser um contributo que nos ajude a ver outras possibilidades, abertura para compatibilizar a teoria e a prática. Ser uma base de dar! (Entrevista 1)*

O momento de entrevista foi encarado como oportunidade de efetuar a reflexão, permitindo olhar o passado, encarar o presente e projetar o futuro.

*Temos expectativas em relação à investigação, ter a oportunidade de sermos nós o objeto de estudo, é valioso podermos avaliar, refletir sobre o trabalho. O espaço reflexivo é muito rico e ajuda a posicionar-nos, é libertador e permite olhar com algum distanciamento e pensar no que poderá ser o posicionamento de melhorar. A reflexão em torno da rede é transversal a questão da incerteza, é impactante, e nos mobiliza e desafia a buscar recursos profissionais e pessoais. Esta é a grande mais-valia desta investigação e agradecemos por isso. (Entrevista 20)*

Estes momentos de entrevista poderão, em si mesmos, contribuir para o reforço da confiança, dimensão que seguidamente abordaremos.

#### 6.2.5. A Confiança

Nesta dimensão, os inquiridos foram desafiados a refletir sobre a relação de confiança entre atores e organizações no âmbito do Programa Rede Social, em Palmela. Importa perceber o que faz confiar nos Parceiros e de que modo é que esta relação de confiança (ou não) influencia a intervenção. Os inquiridos apontaram também potencialidades, constrangimentos e sugestões de ações e estratégias favorecedoras da confiança.

No que se refere ao CLAS, de um modo geral, existe uma **relação de confiança** entre entidades representadas, fundada em grande medida pelas relações interpessoais e institucionais duradouras estabelecidas. As entidades assumem um grau de confiança elevado no Programa Rede Social, fundado nos princípios preconizados na medida. Esta ideia remete-nos, desde logo, para o que Correia (2007) classifica como *confiança particularizada* (entre parceiros que estão próximos) e *generalizada ou social* (na medida de política pública consubstanciada no Programa Rede Social) que permite ir gerindo as incertezas (nomeadamente, quanto ao futuro).

Se associarmos as palavras usadas pelos entrevistados para “caracterizar a relação estabelecida na Rede”, à palavra Confiança são associadas expressões ou palavras que seguidamente apresentamos: *“conciliador, partilha, rede, relação, laço, conhecimento, futuro, a base de tudo, essencial, oxigénio”*.

Apesar de refletirem receios face ao futuro, considerando o processo de transferência de competências, os entrevistados sentem-se confiantes face à implementação do mesmo, quer no território de Palmela (micro e meso), quer no distrito de Setúbal (macro) porque depositam na relação entre a Segurança Social e o Município (Palmela e os demais em cada nível de atuação), **confiança nas características de base institucional** (MCALLISTER, 1995) e nas **relações interpessoais e contextuais** das pessoas que representam aquelas entidades (HOLMES, 1991).

Os parceiros confiam uns nos outros e as entidades confiam na Rede Social como estrutura privilegiada para o estabelecimento de relações de parceria. Esta ideia surge também associada à importância atribuída às pessoas que representam a entidade, bem como às exigências que este tipo de relação acarreta: *entrega, sintonia, proximidade*. (Entrevista 11)

*As entidades entre si confiam na rede. As pessoas valem pela relação que conseguem estabelecer umas com as outras. (Entrevista 3) Há muita confiança entre instituições e entre pessoas que as representam. Na rede, as caras são conhecidas, existem conhecimento profundo entre parceiros. Independentemente do papel de cada um e da entidade que representam, o respeito e a confiança são centrais e essenciais para fazer sempre algo melhor. A confiança de estar lá uns para os outros. (Entrevista 7)*

Muito embora se tenham focado questões relativas à ausência da Segurança Social nos territórios, decorrendo ainda de um processo de requalificação datado de 2014 e que levou à saída de vários técnicos para outras áreas de intervenção e levando à reorganização no território por aquela entidade, apontam-se necessidades colmatadas por pessoas (leia-se técnicos de entidades) reconhecidas pelo seu empenho, dedicação e profissionalismo (características pessoais), cuja atuação se sente como **reparadora** desta ausência ainda referida.

Outros associam esta relação de **confiança ao propósito da rede**, na perspetiva da segurança, da partilha e da gestão da desconfiança. Nesta lógica, identificamos o defendido por André (2013)<sup>36</sup>, que salienta no papel mediador da confiança interpessoal para as redes interorganizacionais, a confiança como variável mediadora entre a partilha de valores, a comunicação, os comportamentos oportunistas e o sucesso das relações.

*No propósito da rede tem de estar alguém desprovido de medos e receios e confiante na confiança. Mas, confiar não é ser cego. Mas, não se pode partir para um trabalho de rede sem confiança. O que faz com que a **confiança seja segura**, é que estejamos preparados para aceitar e para **gerir alguma***

---

<sup>36</sup> Explanado no ponto 2.2.5.

***desconfiança**, não no sentido de nos fazer vacilar no propósito, mas no sentido de nos fazer estar alerta para aquilo que pode não correr tão bem. Desconfiar na Rede Social é traduzida como “**atenção acutilante**” e **permanente no pensar no outro**, na rede institucional. Não podemos também deixar de estar atentos à instituição e à pessoa que a representa, porque também a instituição e a pessoa são uma rede dentro da rede. São as redes todas que farão algo maior acontecer.* (Entrevista 8)

**Fazer algo maior acontecer**, traduz-se em “oxigênio” para a governação e desenvolvimento de capital social, focando a importância do desempenho de papéis políticos que permitem escolher as estratégias de desenvolvimento comunitário que melhor se adequam ao contexto (Hidle e Normann, 2013).

Associa-se a confiança na Rede Social a um processo em **construção e sempre inacabado**, abordando os riscos que podem decorrer de situações menos bem conseguidas ou de quebra da mesma. São atribuídos vários exemplos de confiança entre Parceiros e na rede refletida na intervenção, **com especial enfoque ao papel do Núcleo Executivo na articulação, animação, gestão e partilha** com as entidades, atribuindo o sucesso destes ao conhecimento interpessoal e prolongado no tempo.

*Os parceiros reconhecem a rede e o trabalho do NE, isto faz confiar no processo, no caminho traçado. Os fóruns sociais da Rede Social de Palmela são exemplo de confiança, não só pela participação, como pelo conteúdo.* (Entrevista 9)

No entanto, são também apresentados alguns **constrangimentos** ao estabelecimento de relações de confiança. Apontam-se motivos relacionados com a **quebra de confiança** como o foco nos interesses pessoais (leia-se dos indivíduos e das entidades que representam) em detrimentos dos da Rede Social, assim como processos em que algumas das etapas não seja clara ou revele **pouca transparência** na atuação de alguma das partes. Os inquiridos assumem que estas situações deixam marcas para muito tempo na relação estabelecida.

*A quebra de confiança reflete-se na intervenção e na forma como as entidades vão gerir as situações no futuro deixam marcas.* (Entrevista 17)

Do ponto de vista mais global, apontam-se ainda **receios face aos tempos de incerteza** que se vivem no atual contexto, bem como relativamente ao futuro da Rede Social, do seu enquadramento e do que poderá vir a ser a forma de atuação no domínio da parceria.

Por outro lado, aponta-se como **mais-valia a estabilidade da representação das entidades** que permite um conhecimento mais aprofundado entre entidades e seus representantes, quer *numa lógica vertical (interlocutor, direção e Presidente do CLAS - confiança e conforto), no NE (relação horizontal) com muito trabalho e com as entidades.* (Entrevista 20)

O reforço da confiança na Rede Social passa pela **partilha de forma intencional das decisões**, bem como **maior proximidade entre as entidades só possível com mais momentos juntos, são a base de tudo. A confiança é a base de tudo na Rede Social, é o oxigénio necessário para fazer com que tudo funcione e tenha a força de se reinventar a cada dia, a cada contexto e a cada novo desafio.** (Entrevista 16)

### **6.3. Transferência de competências e pandemia: onde fica a Rede Social?**

Recordando Bauman e Beck (referenciados no primeiro capítulo), o mundo vive tempos de incerteza, pautado por receios, desafios e problemas cada vez mais complexos. Ao longo de todas as entrevistas foi clara e transversal a presença de duas questões assumidas como transformadoras de todo o panorama vigente no Programa Rede Social, motivo que determina o destaque que lhes conferimos neste ponto.

Um dos temas foca o diploma de **transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais** em matéria de ação social. Este diploma, cuja regulamentação já foi publicada para todas as áreas, com exceção da Rede Social, será determinante no futuro do Programa e na forma como os territórios irão organizar-se para continuar a prosseguir os mesmos objetivos de desenvolvimento social, redução das assimetrias e combate à pobreza e exclusão social.

Por outro lado, como vimos anteriormente (no capítulo III), a **pandemia** que assolou o Mundo por contágio do COVID'19, assume-se como tema incontornável na abordagem à Rede Social, tendo alterado profundamente a visão do mundo *glocalizado*, a forma como se atua sob os problemas (e como se encontraram soluções para fazer face a situações extremas) bem como nas conceções de futuro em relação a novos desafios.

Assim, considerando a condição pandémica, aponta-se para a **necessidade de avaliação** das alterações produzidas no âmbito da Rede Social de Palmela, para os impactos ainda desconhecidos em muitas áreas do saber (embora se verifiquem desde já um aumento de situações de pobreza e exclusão associados à pandemia), bem como das **reconfigurações** efetuadas e programadas em função das necessidades identificadas.

Importa ainda que estas questões no contexto que vivemos assumam centralidade e se integrem como agenda (permanente, dentro da volatilidade do mundo atual) de discussão no âmbito da política social.

Os inquiridos foram desafiados a pensar quais os **aspetos mais positivos** a retirar de ambas as temáticas, assumindo desde logo que estas trarão reconfigurações significativas no “*tabuleiro de xadrez*” em que se move o Programa Rede Social.

No que se refere à transferência de competências para as autarquias locais, encaram esta situação como uma **oportunidade**, como o caminho a seguir, pelo que *é preciso adotar o informal consciente, considerando que no micro a rede está muito bem definida. Além da aprendizagem rápida a fazer, as autarquias vão deixar de se queixar que tudo está longe, porque está tudo nas suas mãos. Isso dará a oportunidade de trazer para o local o que sempre se reivindicou pela ausência, pegar na escala de proximidade, pela oportunidade de melhoria, pela capacidade que existe dentro do território.* (Entrevista 1)

Ainda na linha de análise acerca do processo de transferência de competências, a **confiança** volta a ser focada, crendo que o processo será bem-sucedido e trará benefícios. No entanto, os inquiridos alertam para os **perigos de não se ter em conta algumas entidades** que, ao longo dos anos, trabalharam e se dedicaram ao território e à população, nomeadamente não se envolverem as entidades parceiras ao longo de

todo o processo e desde o início, situação que pode quebrar a confiança ou minar as relações entre si e com as entidades que assumem maior liderança no processo – Câmara Municipal e Segurança Social.

Por outro lado, é referida a possibilidade de existir *alguma desconfiança se houver desconhecimento da forma como será operacionalizado*. (Entrevista 13) Alude-se à importância na **clareza dos processos**, no acesso à informação e na comunicação de qualidade como premissa para o sucesso.

Afirma-se a necessidade de **manter a identidade dos órgãos locais**, crendo que trará vantagens à regulação do tecido social e melhorará a resposta aos que dele efetivamente precisam.

Regista-se ainda algum ceticismo, sobretudo no que às questões formais se refere, pelo facto da nova organização poder gerar desordem e desorientação (ainda que temporária e em transição), sobretudo por se considerar que o **município pode não estar preparado** para a reestruturação inerente e necessária. Aponta-se a **transferência gradual** bem como a manutenção de **interlocutores-chave** para garantir a sustentabilidade do processo.

Relativamente à Segurança Social, o *diploma trouxe alterações também ao nível do seu posicionamento e não se irá excluir do processo (mesmo que quisesse)* (Entrevista 19)

*A discussão da forma organizativa e administrativa do território tem grande influência na forma como a segurança social se irá posicionar. Há uma grande incerteza sobre o modo como se irão organizar e isso também é de difícil gestão em reuniões com a parceria. É um caminho que está a ser percorrido, mas sem perspectiva a médio prazo, é preciso visão. Quando articulamos esta situação com **mecanismos de financiamento** e estruturas de **decisão**, o sentimento é o de que a **rede precisará encontrar o seu espaço, mas está sem rede. A rede sem rede**. Ainda não é do conhecimento técnico qual a estratégia, não sabemos quem coordenará.* (Entrevista 19)

O já longo período e tempo que se aguarda a regulamentação desta pequena e tão significativa parte do diploma (que condicionará o modelo de governação em parceria entre entidades públicas e privadas), faz **aumentar o receio e as críticas** face à forma como se irá operacionalizar. Os entrevistados identificam um conjunto de **variáveis em suspenso** que aguardam esta decisão: (...) *as alterações que trará, nesta fase em que há muita incerteza, quer do ponto de vista dos circuitos decisórios, na alocação de Recursos Humanos, a estrutura de retaguarda que salvguarde a relação entre as entidades e a Segurança Social em áreas em que o município nunca trabalhou, irão exigir um esforço e uma competência muito elevados neste âmbito.* (Entrevista 21). Esta questão lembra Fergusson (Carmo, 2019) quando refere as tensões e conflitos provocados pelas redes.

Identificam ainda a necessidade de **capacitação e formação em exercício** de todas as entidades para *não penalizar a comunidade.*

Já no que se refere à pandemia mundial por COVID'19, considerando que esta situação nunca foi vivida antes pelos inquiridos, verifica-se a necessidade de reconfigurar todo o sistema a que se sabia pertencer.

Neste âmbito as **opiniões dividem-se** relativamente à primeira fase da pandemia: se por um lado alguns argumentam que a **atuação da Rede Social ficou aquém do esperado** (sobretudo na relação estabelecida com as entidades), outros referem que **nada mais podiam fazer** todos quantos trabalharam neste âmbito. Nesta senda, aponta-se a necessidade de **repensar o sistema e o modelo**. Na denominada segunda vaga de COVID'19 foi convergente a ideia de que a Rede se organizou e respondeu às necessidades focadas na ação.

*A Rede nunca funcionou tão bem, foram a cada canto. Isto deu um enorme ganho de confiança, com relação de informação privilegiada com a saúde e a segurança social.* (Entrevista 2)

Para os entrevistados, as entidades intervieram positivamente, superaram condicionamentos burocráticos, concretizaram um conjunto de medidas em tempo record para poder acautelar necessidades básicas da população.

*Na pandemia, a Rede foi criticada por não ter auscultado os parceiros. Esta situação funciona sempre para a vertente positiva e negativa. Como não se realizaram plenários, foram críticos, mas se se tivessem feito, também não haveria adesão porque o foco estava centrado do direto, na ação e os Parceiros seriam criticados por ‘perder tempo’. (Entrevista 9)<sup>37</sup>*

Apointa-se a necessidade de **reforçar e melhorar a articulação das respostas**, para “chegar a todo o lado”. No entanto, é referido que a pandemia aproximou as pessoas por via digital e criou novas formas de relação, de ação e planeamento, invocando novas formas de organização do trabalho. *O tempo foi de agir, repensar agindo. A pandemia permitiu via reinvenção de mecanismos e instrumentos, recriar redes.* (Entrevista 11)

A capacidade para desenvolver o processo de suporte à população foi encarada como alavanca para **criar novas ferramentas de trabalho** (sobretudo digitais) cuja utilização continuada poderá ser facilitadora da atuação das entidades.

Considerando as incertezas e o desconhecimento face à **evolução da pandemia**, invoca-se a necessidade de antecipar os problemas e desafios nas várias áreas de intervenção. Os inquiridos demonstram especial preocupação com a forma como as crianças e jovens irão encarar o futuro, correlacionando a confiança com a saúde, em especial do foro mental.

Os inquiridos percebem que a pandemia tornará mais visível o trabalho desenvolvido no âmbito da Rede Social, permitindo (inclusive com os cidadãos) identificar as necessidades e discutir as áreas temáticas relevantes e comuns na atuação multinível (PSC e CLAS).

*A COVID deu visibilidade à rede ao transferi-la para o seu modelo de ajuda direta às populações (e um pouco mais distante do seu modelo clássico), com os atores sendo os mesmos, sob comando da proteção civil. Do ponto de vista dos atores, estes perceberam o quão importante é a Rede Social e a sua*

---

<sup>37</sup> Recorde-se que, a este propósito, a questão da interrupção de reuniões plenárias, onde por natureza, se auscultam as entidades parceiras, foi formalmente apresentada em sede de Reunião Plenária de Plataforma Supraconcelhia de Península de Setúbal e consta de ata, traduzindo esta ideia também ao nível supraconcelhio.

*relevância, na gestão de locais para evacuação, seleção de respostas. Aí percebemos as vantagens da Rede, temos lá as IPSS a educação, a juventude, todos os atores, não é preciso inventar nada, até a saúde conseguiu perceber que a Rede é o fórum especial e central. Estes mecanismos estiveram ao serviço sempre, esta dinâmica já estava oleada. Setúbal foi o distrito com mais surtos e foi neste fórum que se tomaram as decisões mais relevantes. Não houve em Setúbal qualquer evacuação e isso é a evidência de que a Rede estava completamente trabalhada, organizada. Deu muito trabalho, mas só foi possível com uma Rede Social forte. (Entrevista 16)*

A Rede Social notabilizou a **dinâmica na parceria**, bem como a **existência de recursos** existentes e a disponibilização de todos os **meios possíveis** para apoiar as populações em situação de emergência, permitindo criar um novo olhar sobre os problemas complexos que estão no centro da sua intervenção. Alguns inquiridos enalteceram o trabalho em parceria, referindo a participação e articulação constante entre entidades e salientando áreas que até então não haviam sido referenciadas (como a educação, as empresas em relação com o terceiro setor, por exemplo), embora este assunto seja focado muito ligeiramente e de forma pontual.

Desta situação poderão advir várias leituras sobre o assunto: por um lado, os inquiridos poderão sentir esta prática como assumida por todas as áreas de atuação e integrada na sua atuação ou, por outro, poderão não valorizar esta questão ou ainda, efetivamente, esta articulação não ocorreu de forma significativa, pelo que não haveria como abordar o assunto. Salienta-se como facto o “**silêncio**” a este nível, que poderá ser discutido em parceria e trabalhado com as entidades para aferido o seu sentido, clarificar posições e eventualmente reorientar a estratégia e a ação. Pode reforçar-se a este nível a fraca participação e que configura que a mesma não é *esclarecida*.

#### **6.4. O modelo de governação do Programa Rede Social em Palmela: relevância para o desenvolvimento de capital social?**

Após a análise dos dados que procuramos discutir de forma global, considerando o enquadramento teórico-concetual utilizado, bem como o modelo de análise elaborado, que sistematizou as dimensões e indicadores selecionados para a abordagem ao objeto de estudo, importa responder à questão central.

Como pudemos verificar nos pontos anteriores, combinando a análise documental, a caracterização do contexto e os resultados do inquérito por entrevista, foi possível caracterizar o modelo de governação presente na Rede Social de Palmela, sob os domínios da liderança *colaborativa*, comunicação *de qualidade*, participação *esclarecida*, avaliação *adequada* que constituem a matriz de análise da governação integrada do processo colaborativo. A confiança apresenta-se como um dos elementos do capital social e “oxigénio” na colaboração.

O quadro que se segue apresenta uma sistematização das palavras-chave mais utilizadas pelos inquiridos para descrever cada uma das dimensões. A partir delas foi possível identificar algumas tendências, quando correlacionadas com o modelo de análise construído.

Além das dimensões em análise, centrada nos fatores críticos de sucesso e na confiança, o mesmo exercício foi realizado para o momento em que se abordou a Rede Social de forma global, assim como no âmbito da transferência de competências para os municípios e órgãos intermunicipais e acerca da pandemia.

Podemos perceber que as palavras se organizam em 3 grandes dimensões: a **vertente instrumental**, operativa, centrada no fazer, da forma e estrutura; a **vertente relacional**, ligada à interação, que privilegia as relações interpessoais, centrada no ser e no “estar com”; a **vertente estratégica**, de pensamento global e que envolve o tempo e o âmbito de atuação.

Categorias dominantes	Rede Social	Fatores Críticos				Confiança	Transferência Competências	Pandemia
		Liderança	Participação	Comunicação	Avaliação			
Instrumental	Recursos, organização, instrumento, resposta, articulação, território	Impulsionador, orientador, mobilizador, flexível, motor, condutor de processo	Eficaz, eficiente, informação	Formal e informal, organizada, operativa, eficaz, eficiente, ferramentas	Autonomia, atuação, recriar, capacitar	A base de tudo, essencial, oxigênio	Oportunidade, organização	Resposta, superação, positiva, trabalho
Relacional	Partilha, relação, laço, desafio, vontades, interação, proximidade, sinergias, teia, trabalho conjunto, parceria, colaboração	Próximo, ouvinte, voltado para o cuidado, dotado de ética e compromisso, aquele que dá espaço	Preocupante, implicação, transformação, desafio, clara, compromisso (falta de) envolvimento, cidadão	Segura, assertiva	Proximidade, crescer	Conciliador, partilha, rede, relação, laço	Confiança, vontade,	Recriar, laços, Medo, desconhecido
Estratégico	Conhecimento, missão, desenvolvimento	Estratégia, conciliador, com capacidade de coordenação, concertação, dotado de sentido crítico		Micro e macro, estratégia positiva, construção	Oportunidade, futuro, incerteza	Conhecimento futuro	Aprendizagem	

Tabela 6.2 Grelha de sistematização: associação de palavras-chave às dimensões

Estas dimensões permitiram ter uma leitura diferenciada de cada um dos fatores críticos e da forma como estes estão presentes nas dinâmicas colaborativas. Pode verificar-se uma ausência de palavras-chave ligadas à vertente estratégica, quer no domínio da participação, quer no âmbito da pandemia. Esta ausência pode indicar a necessidade de reflexão sobre estes domínios, sobretudo porque foram também apontados como áreas em que, perante a incerteza e a necessidade de alargar de forma efetiva o espectro de participação cidadã, importaria atuar de forma concertada, definindo e implementando medidas eficazes e eficientes.

Por outro lado, verifica-se que apenas três **palavras são usadas em sentido negativo**. A palavra compromisso (“falta de”), associada à dimensão participação, invoca no domínio relacional, uma necessidade de investimento a este nível. As palavras “medo e desconhecido”, enquadradas na pandemia reforçam o que anteriormente referimos acerca do risco e dos tempos de incerteza que atravessamos.

Todas as outras palavras-chave são utilizadas com **sentido positivo**. Verificamos ainda a repetição de algumas palavras:

- **“Partilha”**, na vertente relacional, ao focar a rede social globalmente e no domínio da confiança, aludindo quer à necessidade de a reforçar, mas também caracterizando a relação entre parceiros, fundada em valores permeáveis e promotores de capital social;
- **“Proximidade (ou próximo)”**, invocando os a relação que se privilegia para alcançar os objetivos;
- **“Oportunidade”** surge associada à vertente instrumental no âmbito da transferência de competências e no domínio da avaliação na vertente estratégica, indiciando abertura e recetividade para a prossecução da Rede Social neste âmbito, para a transformação necessária, sem que se percam os princípios emanados pelo Programa em estudo.

Numa leitura geral, os resultados da análise dos dados apontam para a convergência do modelo de governação integrada com o modelo de governação presente no Programa Rede Social, mais especificamente no que foi objeto deste estudo, a Rede Social de Palmela.

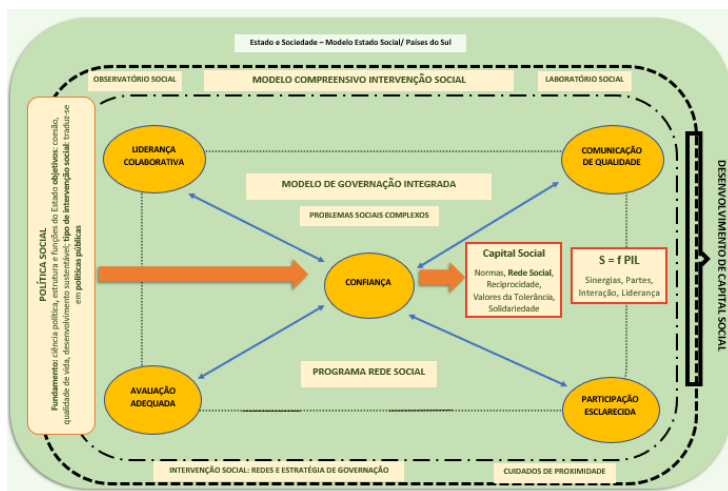


Figura 6.1 Decomposição do modelo, etapas 1 e 2 (elaborado pela autora)

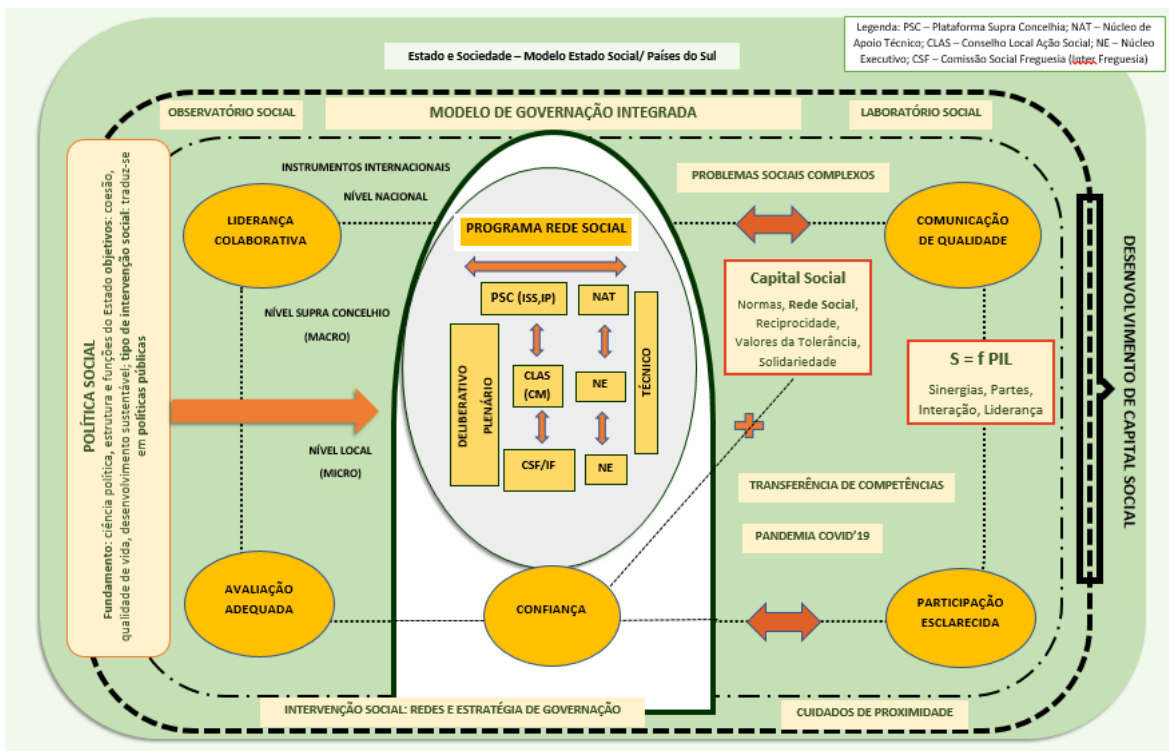
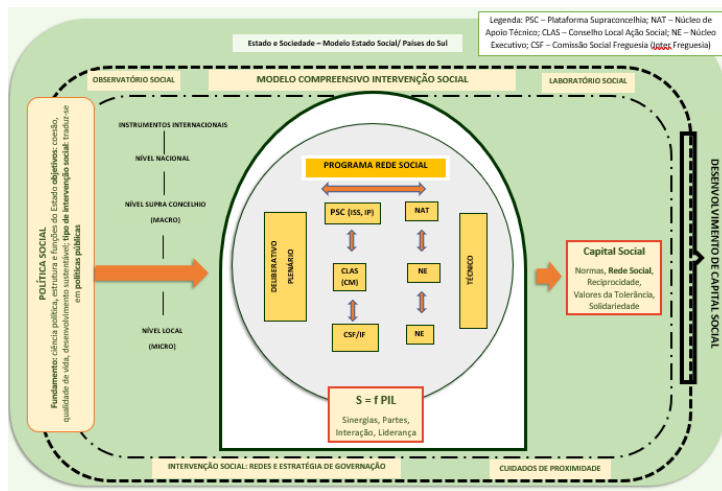


Figura 6.2 Modelo de análise

O Programa Rede Social assume níveis de atuação que vão desde o micro ao macro, consubstanciado em órgãos: desde as Comissões Sociais de Freguesia, Conselho Local de Ação Social até às Plataformas Supraconcelhias. Este binómio está muito presente quer nas dinâmicas implementadas, quer no discurso dos inquiridos. Trata-se de um modo de funcionamento estruturante e organizador do modo de funcionamento, aplicado de forma transversal. É perceptível no modelo do Programa Rede Social (de

Palmela) a complementaridade entre níveis de atuação e a necessidade de funcionar como um todo para que todo o sistema flua.

De um modo geral ficou clara a **relevância atribuída à Rede Social**, que é entendida como basilar na organização das entidades e dos recursos para combater a exclusão social e a pobreza e gerir os recursos da forma mais eficaz e eficiente possível.

Se olharmos o Programa Rede Social à luz do **modelo compreensivo da intervenção social** (Carmo, 2008), poderemos enquadrar este Programa em todas as dimensões. No que se refere ao **sistema interventor**, este enquadra-se no formato mais relacionado com a organização, e parceria e a comunidade.

No que à **interação** refere, revemos este Programa quer nos **serviços de proximidade**, pela vertente cuidadora de suporte à comunidade, como via de **observatório social**, já que a Rede Social tem como uma das funções primordiais o diagnóstico de necessidades e a união de esforços por via da parceria) para gerir recursos. O Programa Rede Social é também entendido como um **laboratório social** por excelência, se pensarmos nas inúmeras experimentações de práticas e políticas inovadoras de que se deram alguns exemplos de projetos e medidas (e outras foram diretamente avançadas nas entrevistas). Este programa consubstancia per si uma medida de política pública que integra a **política social** e se traduz numa **estratégia de coesão social** orientada para a defesa dos direitos humanos, cujos fundamentos se concretizam desde logo a partir dos princípios preconizados.

Na perspetiva do **sistema-cliente**, é possível entender o Programa Rede Social como tão vasto quanto as várias dimensões abrangidas, desde a pessoa ou grupo (no que às ações se destinam em linha final e desde a conceção das mesmas), até à perspetiva de Estado pela articulação e relação de parceria estabelecida entre entidades representadas para alcançar o mesmo fim.

Numa lógica de análise de **contexto**, o Programa integra vários níveis de atuação, quer na forma vertical (desde o micro – local ao macro – global) quer no âmbito horizontal, articulando escalas de intervenção e domínios técnicos e políticos (intra e inter-relação).

Associando esta questão aos “silêncios ruidosos” de que falámos anteriormente<sup>38</sup>, parece não existir um reconhecimento dos setores ao mesmo nível, quando se fala em segurança, educação ou área empresarial.

Da investigação realizada, considera-se que os **objetivos e a missão estão claros** para os parceiros e que as funções estão legal e objetivamente evidentes. Para tal contribui o conhecimento da dinâmica e funcionamento da Rede Social, nomeadamente no que respeita aos níveis de atuação e à sua execução pelos órgãos instituídos. Para tal contribui também o conhecimento e a participação na criação dos **instrumentos de planeamento**, de acordo com os ciclos vigentes. Este ciclo de planeamento revela-se uma etapa exigente, já que cada entidade terá de investir mais tempo para que, facilitados por elementos externos, possa contribuir, retirando daí mais-valias para a entidade que representam.

**Papel relevante** tem tido (ao nível concelhio) o **Núcleo Executivo**, assumido como o motor das dinâmicas estabelecidas e impulsionador da Parceria. É reforçada a importância das Plataformas Supraconcelhias para a articulação ao nível macro neste modelo de funcionamento, nomeadamente nas estratégias que requerem maior adesão de um número significativo de entidades.

À **Plataforma Supraconcelhia** é atribuído um papel relevante no que se refere ao alinhamento e consensualização de estratégias, importando torna-lo mais visível. Trata-se de um órgão cuja ação e mobilização pode ser muito influente na dinâmica da Parceria, cabendo aos representantes atribuir-lhe maior legitimidade e capacidade para assumir posicionamentos que permitam influenciar a decisão e ter a “força” necessária para fazer cumprir este tipo de desígnios. Também a vertente técnica associada às PSC (**Núcleo de Apoio Técnico – NAT**) assume uma importante função mobilizadora dos atores e ganhou relevância ao conseguir assumir a gestão de problemas complexos a partir dos escassos recursos disponíveis.

---

<sup>38</sup> Referimo-nos sobretudo à ausência de participação dos membros da área da educação, bem como ao silêncio dos demais parceiros acerca desta ausência.

Verifica-se claramente a **distinção** no desempenho de **papéis de âmbito técnico e político**, não obstante o reconhecimento de ambos para o funcionamento integral do Programa.

O êxito da **liderança colaborativa** centra-se na criação de uma **visão partilhada** e em estratégias conjuntas que vão para além das fronteiras de cada organização. Os benefícios potenciais da governação integrada incluem o melhor uso dos recursos, a eliminação de sobreposições, a criação de sinergias e a prestação de serviços. As vantagens desta colaboração passam pela alocação de múltiplos recursos, partilhando riscos e incertezas, conjugando eficiências, possibilitando alianças e parcerias, numa aprendizagem mútua e comprometida.

Contudo, quando abordado o posicionamento das lideranças e da representação na Parceria, ficou evidente a necessidade de abordar os **problemas com sentido político**, mas sem partidarismos, considerando que esse é um dos constrangimentos mais referidos no discurso dos entrevistados. Importará que cada representante efetue o exercício de colocar o coletivo acima do individual.

As questões **associadas ao financiamento** foram também abordadas, evidenciando a necessidade de alteração de funcionamento a este nível. Embora teórica e juridicamente a conceção do Programa seja apontada como correta, na verdade quem trabalha na Rede Social identifica lacunas sérias do ponto de vista da sustentabilidade e da execução de ações, considerando a dependência de terceiros para aceder a recursos financeiros como fator inibidor de atingir objetivos com maior eficiência e eficácia. Consideram que o Programa Rede Social devia ter financiamento específico que permitisse ser autónomo para fins de execução de planos, com a devida validação das entidades competentes neste âmbito.

A **transferência de competências e a pandemia** vieram adensar a ideia já existente de necessidade de **“refundação” da Rede Social**, numa lógica que vá ao encontro de novas formas de relação em parceria, com utilização de outras metodologias, que busque os princípios preconizados, mas se adapte e adeque à realidade atual, muito complexa e

distante do tempo de experimentação do Programa e destas dinâmicas à data inovadoras.

Apresentamos ainda uma síntese das potencialidades, constrangimentos e oportunidades de melhoria identificadas pelos inquiridos e sistematizados pela autora, que permitem um olhar global sobre o que é mais valorizado e o que é percecionado ou sentido como obstáculo, bem como algumas pistas de atuação que permitirão melhorar esses aspetos.

Estes fatores apresentados denotam não apenas conhecimento profundo acerca do Programa, como do seu funcionamento, dinâmicas e objetivos, como também uma perspetiva crítica necessária com vista à melhoria contínua.

Dimensão	Potencialidades	Constrangimentos	Oportunidades de melhoria
Liderança	Papel e estabilidade do NE (representação) Organização da rede Perspetiva conciliatória Proximidade na resolução de problemas Compromisso	Recursos Capacitação Gestão de Egos Agendas Perspetiva partidária e não político	Reforço da capacitação Compromissos
Participação	Binómio Segurança Social / Autarquia	Necessidade de reforço e implementação de estratégias participação Participação pouco expressiva Importância do voto Escalas de participação diferentes Dimensão Legitimação Compromisso "Preocupante"	Implicação dos cidadãos Preparação de reuniões Comunicação entre Representantes/ Técnico Maior compromisso
Comunicação	Reconhecimento da Segurança Social neste papel Boa circulação da informação Comunhão Formal e informal Meios digitais Métodos de registo	Sistema de informação obsoleto, desarticulado, desorganizado e extemporâneo	Vertente formal das reuniões Romper com o tradicional Dar a conhecer o Programa aos cidadãos

Avaliação	Bom funcionamento RS Lógica de funcionamento (horizontal e vertical) Processos avaliativos Evolução do PRS Grupos de trabalho Proximidade Reflexão	Recursos; Interesses e prioridades; Acompanhamento; Envolvimento; Âmbito de atuação Tempos de incerteza Alteração de procedimentos Sentimento de necessidade de mudança sem; impasse Dificuldade em projetar o futuro	Torna mais evidente o papel da PSC Tornar o Programa sustentável Reforçar o cruzamento de áreas Melhorar instrumentos de planeamento Capacitar e requalificar Reuniões e processos de auscultação Medir contributos e impactos Alterar sistema de informação
Confiança	Relação de confiança Relação interpessoal (em construção, sempre inacabada) NE Estabilidade na representação das entidades Partilha de decisões Proximidade	Quebra de confiança Processos com fraca transparência	Capacitação e formação em exercício Criação de momentos de partilha informais

Tabela 6.3 Síntese potencialidades, constrangimentos e oportunidades de melhoria (elaborado pela autora)

Podemos também referir que o modelo de governação integrada encontra muitos pontos convergentes com o modelo de governação encontrado em Palmela, no âmbito da Rede Social. No entanto, também se verificaram fatores em que, no entendimento dos inquiridos, ainda não estavam contemplados ou estavam de forma muito discreta. Esta questão remete-nos para a existência de vários modelos de governação integrada (por oposição à existência de um modelo único que apenas funcione por decalque de outro experimentado), assumidas as *interações de qualidade* e a *necessidade de uma liderança qualificada* que Carmo nos apresenta na equação da sua autoria.

Da análise efetuada salienta-se ainda que, globalmente, a Rede Social de Palmela é promotora e desenvolve capital social, bem como aposta em estratégias que permitem uma atuação favorecedora de novas parcerias, por via da criação de ambientes geradores de confiança.

## **Síntese**

Apresentámos neste capítulo os resultados do inquérito por entrevista realizado, bem como a discussão dos mesmos.

Procurámos descrever o modelo de governação observado, olhando para o que a Rede Social diz de si mesma. Focando nos atores e nas dinâmicas, foi relevante antecipadamente caracterizar os inquiridos que participaram no estudo.

Partindo da perceção dos inquiridos sobre a Rede Social, olhámos a perspetiva de valorização do Programa, bem como as estratégias e sugestões de melhoria do funcionamento do Programa em Palmela.

Seguidamente, abordámos os fatores críticos de sucesso e a confiança, considerando as presenças e as ausências na rede social de Palmela, de acordo com a liderança colaborativa, a participação esclarecida, a comunicação de qualidade e a avaliação adequada.

Considerando a relevância atribuída aos temas, procurámos situar a Rede Social no âmbito da transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais, assim como no âmbito da pandemia, procurando evidenciar o desenvolvimento de capital social no modelo de governação da Rede Social de Palmela.

## Conclusão

Em fim de percurso, torna-se essencial sistematizar os principais momentos e resultados obtidos, bem como os contributos e implicações dos mesmos para o desenvolvimento de capital social e para a política social.

A pesquisa realizada centrou-se no **Programa Rede Social, enquanto política pública e na caracterização e análise do seu modelo de governação, bem como na sua relevância para o desenvolvimento de capital social no âmbito da política social.**

Sendo o Programa Rede Social uma política pública que procura erradicar situações de pobreza e exclusão social bem como promover o desenvolvimento social, através da relação em parceria entre entidades públicas, privadas e do setor solidário, gerindo os recursos da forma mais eficaz e eficiente possível, importou perceber se, à luz dos fatores críticos de sucesso identificados no modelo governação integrada, as relações de confiança seriam promotoras de capital social.

Tendo presente esta questão, bem como o **território de Palmela**, contexto em que se desenvolveu a pesquisa, foi relevante abranger neste estudo os três níveis de atuação associados à Rede Social de Palmela, desde as Comissões Sociais de Freguesia (micro), ao Conselho Local de Ação Social (meso) à Plataforma Supraconcelhia da Península de Setúbal (macro) tendo, para tal, definido um conjunto de **objetivos** que seguidamente apresentamos:

1. Identificar e caracterizar o modelo de governação do Programa Rede Social;
2. Identificar e caracterizar o contributo do modelo de governação presente no Programa Rede Social para o desenvolvimento de capital social, tendo em conta os domínios da liderança, avaliação, comunicação, participação;
3. Verificar a presença dos fatores críticos da Governação Integrada (liderança, avaliação, comunicação, participação) assim como da confiança no Programa Rede Social em Palmela;
4. Explicitar a importância das relações de confiança, para o funcionamento do Programa Rede Social e desenvolvimento de capital social;

5. Analisar as implicações dos dados obtidos no âmbito da pesquisa para a Política Social em Portugal e para o Programa Rede Social;
6. Apresentar recomendações, decorrentes da investigação realizada, para a Política Social, para o Programa Rede Social e entidades que o integram.

Considerando o percurso definido, foi necessário realizar uma pesquisa, bem como revisão de literatura e discussão teórico conceptual a partir dos princípios e fundamentos da política social, na sua interação com a governação e os modelos e correntes teóricas mais relevantes, bem como a análise das redes sociais, desde o conceito à relação com o de capital social.

Foi neste quadro teórico que ancorámos o estudo desenvolvido, procurando adotar uma metodologia de investigação que permitisse olhar o problema, construir o modelo de análise, definir as etapas e métodos para recolha e tratamento de dados e analisar os resultados que daí decorreram.

A **análise dos dados recolhidos** permitiu responder aos objetivos definidos, nomeadamente na identificação e caracterização do modelo de governação do Programa Rede Social no território de Palmela, considerando os domínios da liderança, participação, comunicação e avaliação. Permitiu ainda identificar convergências com o modelo de governação integrada, bem como verificar a importância da confiança para a Rede Social.

Por outro lado, a **análise de palavras** de adjetivação utilizadas permitiram ter uma leitura diferenciada de cada um dos fatores críticos e da forma como estes estão presentes nas dinâmicas colaborativas. Daí se retirou que a componente estratégica do Programa poderá ser reforçada, pela reflexão conjunta e pelo olhar global dos problemas identificados, permitindo atuar de forma concertada, definindo e implementando medidas mais eficazes e eficientes.

Na perspetiva da **liderança**, tendo como pano de fundo a uma estrutura baseada no “*nós*” (Nanita et al, 2018) parece ainda existir um caminho com várias etapas a cumprir, na transição do EGO sistema para o ECO sistema. Por um lado, percebe-se a dimensão de corresponsabilidade e de influência na partilha de decisões. No entanto, associando

aos “egos” institucionais, importa refletir as estratégias a adotar de forma a imperar a visão partilhada e a inteligência coletiva, ao invés do olhar ‘egoísta’ e para dentro de cada entidade, numa lógica de resposta aos interesses e agendas do particular e não do comum.

Numa perspetiva macro de governação do Programa Rede Social e com vista a equilibrar as relações estabelecidas, diminuindo as diferenças ao nível dos **papéis dos líderes**, seria relevante apostar na sua formação.

Os líderes políticos aproximar-se-iam mais da componente instrumental (tarefa) e os líderes técnicos poderiam trabalhar mais a lógica relacional. Isto permitiria esbater dicotomias e permitiria reforçar a confiança nos atores, nos processos, numa atuação comprometida e global, afastando os interesses mais pessoais ou da entidade representada (abordados como constrangimentos e criticados), reforçando a legitimidade e a legitimação que o Programa implica.

Ao nível da **participação** impõe-se responder aos desafios globais que invocam à ação de todos enquanto atores, como nos fala Boaventura Sousa Santos a propósito da “*participação cidadã*”. Assim, torna-se evidente que a muito insuficiente participação dos cidadãos e cidadãs no processo de decisão e até no acesso à informação antevem, ao jeito de Arnstein, ainda algumas escadas para subir.

Os “**silêncios no discurso**” fizeram-se sentir quer por via da participação (traduzida numa fraca participação, *não esclarecida* e com vários degraus da escada de Arnstein por cumprir), quer em mecanismos formais (como reuniões), quer ainda quando convidados para esta pesquisa (neste caso salienta-se o setor da educação). Em algumas áreas de atuação, imperou a ausência de resposta (tendo-se apontado pistas para este facto) e, por contraste, ficou evidente o domínio da narrativa partilhada entre o Instituto da Segurança Social (administração central) e o Município (administração local). Perante o processo de transferência de competências do central para o local, importa ainda salientar o silêncio da Segurança Social (ao nível das Plataformas Supraconcelhias) ao nível das etapas e processo de transferência, procedimentos e *modus operandi* (técnico) nas áreas em que serão transferidas competências. Este silêncio, ainda que decorrendo

da incerteza do processo, pode delapidar relações de confiança estabelecidas entre parceiros.

Por outro lado, o “silêncio” do setor da educação (anteriormente referenciado) neste estudo denota, perante a existência de outros fóruns e organismos de parceria (por exemplo, o Conselho Municipal de Educação), a necessidade de a administração local repensar o modelo de articulação das várias estruturas, ajustando a sua atuação ao modelo colaborativo e evitando funcionamento em silos (Marques, 2017).

Estas questões estão também relacionadas com a necessidade de repensar a **comunicação**, procurando articular informação e fazer interagir os níveis de atuação da Rede Social entre si, de forma a garantir maior eficiência e eficácia.

Foi também possível identificar, além dos domínios enunciados, duas variáveis relevantes para a política pública em análise e que se consubstanciam na **transferência de competências** na área da ação social da administração central para as autarquias e órgãos intermunicipais e a **pandemia por COVID’19** vivida globalmente. Estes dois eventos, associados à conjuntura do momento presente, têm implicações na forma como os sujeitos da investigação olharam o Mundo, o contexto e o Programa em causa.

Este estudo permitiu também correlacionar os domínios analisados entre si, tendo-se proposto uma categorização de palavras-chave utilizadas pelos inquiridos (no âmbito do inquérito por entrevista) em **três vertentes: instrumental, relacional e estratégica**. Foi ainda possível sistematizar contributos dos inquiridos, ao nível da sua perceção sobre as potencialidades, constrangimentos e oportunidades de melhoria ao Programa Rede Social em Palmela.

Apontámos algumas possíveis **limitações** ao estudo desenvolvido. Tratando-se de um estudo de caso coletivo, focado na Rede Social de Palmela (nos seus três níveis de atuação), os resultados apresentados não são representativos do Programa Rede Social em Portugal, porque os contextos são diversos, assim como as formas de operacionalização desta política pública, quer pela maior ou menor relevância e legitimação política atribuída, quer pelas especificidades de cada território na sua organização.

Por outro lado, a interação entre a investigadora e os sujeitos do estudo poderiam conduzir ao condicionamento de respostas (efeito mimético) numa perspetiva de responder ao que se pretendia ver respondido. Houve necessidade de reforçar a atenção sobre estes aspetos quer nos momentos de entrevista, quer na transcrição das mesmas.

Regista-se ainda uma vigilância e controle apertados na constante separação entre o posicionamento técnico (que a autora havia exercido no âmbito das suas funções profissionais) e trabalho científico e académico em desenvolvimento.

Finalmente, podemos referir que, tratando-se de um estudo de caso coletivo (como já referido) com recurso a inquérito por entrevista e análise de conteúdo, a categorização efetuada pela autora poderá acarretar um maior grau de subjetividade quer na interpretação dos dados, quer na transmissão de resultados. Para tentar superar esta limitação, recorreremos à triangulação de dados, teorias e metodologias.

No que se refere aos **contributos** para a **Rede Social de Palmela**, importa destacar a reflexão sobre si mesma como possibilidade de avaliação e melhoria contínua. Os inquiridos apontaram, de forma unânime, que o facto de refletirem durante a entrevista sobre a Rede Social tinha tido efeitos na forma como iriam encarar esta política pública daí em diante.

Para a Rede Social de Palmela, no seu conjunto de **parceiros**, este estudo aprofunda as dimensões da governação integrada e olha para as relações de confiança na rede. Poderá ser também um contributo na capacitação da parceria para o processo de atualização e construção dos instrumentos de planeamento que poderão, deste modo, ser trabalhados de modo a espelhar o modelo. Como exemplo, o Regulamento Interno beneficiaria de atualização ao nível dos documentos orientadores e referenciais, assim como na tradução de procedimentos promotores de governação integrada.

Para a estrutura **Supraconcelhia da Península de Setúbal (Plataforma)**, considerando o aprofundamento das dimensões aqui tratadas, o estudo poderá ser uma referência para o “estado da arte” das Redes sociais (embora não generalizável).

No entanto, a partir deste estudo e do seu modelo de análise, poder-se-á se **desenvolver uma metodologia** alargada aos restantes territórios da Península de Setúbal, estabelecendo cronograma e programando devidamente as etapas metodológicas, podendo esta cadência temporal anteceder (ligeiramente) o ciclo de planeamento e construção de novos instrumentos, aplicando o inquérito por entrevista às entidades representadas que podem ser complementadas com sessões em grupo focal sobre cada um dos fatores críticos, para determinar a matriz de potencialidades, constrangimentos, e ações de melhoria que permitam olhar internamente as Redes e projetar uma estratégia macro para o desenvolvimento deste Programa no território alargado.

Numa perspetiva de **âmbito nacional** e considerando a transferência de competências a efetuar a muito breve trecho neste âmbito, seria relevante a realização de um estudo que permitisse avaliar de forma global e preparar esta mudança com o envolvimento direto da administração central, local e setor solidário, considerando o papel destas entidades na rede, ao nível do atendimento/ acompanhamento social na comunidade e execução de políticas públicas em diversas áreas e contextos.

Neste sentido, já na avaliação efetuada ao Programa Rede Social em 2012 se referiam quatro eixos a prosseguir: a descentralização dos serviços; a desburocratização dos procedimentos dos organismos públicos e privados; a circulação e partilha da informação; e a criação de um sistema de comunicação fácil e acessível entre os serviços e os cidadãos através de uma atuação que motive a participação das comunidades locais. Deste modo, será relevante olhar para o quadro nacional e refletir de que forma se poderão atingir estes objetivos.

Este processo refletir-se-á em implicações e contributos para as **políticas sociais**, na medida em que também se traduzam na criação de dinâmicas de inovação nos processos de trabalho e nas práticas colaborativas. Estas questões poderão ainda implicar a reflexão/ discussão alargada sobre o financiamento das organizações e do Programa Rede Social e consequentes alterações ao nível do enquadramento técnico e legal que acompanhe o quadro atual.

Parece ainda relevante ao nível das políticas sociais a possibilidade de **capacitação das organizações para os processos colaborativos e de avaliação das políticas sociais e reforçando mecanismos de participação (aliando saber e fazer)**, num olhar sobre a relação entre central/ local, município/ segurança social/entidades, público/privado/solidário e técnico/direções/político que permita diminuir tensões e conflitos e gerar climas favorecedores de criatividade e mudança (presente nas redes), quebrando resistências à mudança e não deixando para trás a potencialidade para a coesão e orientação estratégica (característico das hierarquias).

Do ponto de vista da transferência de competências para os órgãos municipais, importará ainda que o processo já em curso possa ser avaliado a todo o tempo, permitindo ajustar as estratégias e simplificar procedimentos, na senda dos “5 D” defendido por Teles (2021): **dar** poderes e competências, **dotar** de capacidades (organizacionais, técnicas, políticas, financeiras e humanas), **diferenciar** funções e competências de níveis de governação, **democratizar** pela responsabilização e legitimação e **descomplexificar** a relação entre níveis de governação.

Importa ainda lembrar o que Carmo (2014) nos refere sobre a necessidade de formar **consciência coletiva**, o *querer comum* de Maria de Lurdes Pintassilgo; de **cultivar lideranças** adequadas, baseadas no consentimento legitimado para comandar processos; e uma **mobilização coletiva** que permita a participação generalizada da comunidade no seu próprio projeto. Aponta ainda o quadro ético sob o qual se poderá combinar **liberdade e responsabilidade**, num caminho assente num conjunto de princípios: *não fazer a outros o que não queremos que nos façam a nós, o princípio da não violência, o da justiça e da solidariedade, da verdade e da tolerância e o respeito mútuo*. cremos, à semelhança do autor que este caminho estimulará o aumento da confiança pessoal, familiar e institucional, capaz de desenvolver capital social.

Para finalizar, num horizonte temporal já próximo, a Agenda 2030 trouxe à escala global a missão de **“não deixar ninguém para trás”**. No cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, focando-nos no objetivo 17 – reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, importa realçar as metas dedicadas a aumentar a coerência e a coordenação das

políticas para o desenvolvimento sustentável, respeitar o espaço político e a liderança através de parcerias setoriais e incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil que sejam eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias.

Assim, em tempos de incerteza, mas focados na **missão** global - Planeta, Prosperidade, Parcerias, Paz e Pessoas - seguimos com a convicção de que é essencial manter e promover a **confiança vigilante** que nos guiará ao desenvolvimento sustentável.

## Referências bibliográficas

- Acioli, S. (2007). Redes sociais e teoria social: revendo os fundamentos do conceito. *Informação & Informação*, 12 (1esp), pp. 8-19.
- Alcock, P., Haux, T., McCall, V., & May, M. (Eds.). (2022). *The student's companion to social policy*. John Wiley & Sons.
- Alves, J. 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, T. (2005). Programa Rede Social – Redefinição de Políticas Sociais ou Instância de Governança de Base Territorial?. *Cidades, Comunidades e Territórios* (11). pp. 39-51.
- Ander-Egg, E. (1980). *Metodologia y practica del desarrollo de la comunidad*. Tarragona. UNIEUROPE. 10ª Ed.
- André, M. R. D. L. (2013). *Factores de sucesso nas redes interorganizacionais de carácter temporário: estudo desenvolvido com base na experiência empírica do roteiro para a saúde materno-infantil para todos os imigrantes*. ISCSP. Lisboa.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2016). Introduction: theories of governance. In *Handbook on theories of governance* (pp. 1-18). Edward Elgar Publishing.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), pp. 216-224.
- Baldi, M. (2009). Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. *Revista de Administração Pública*, 43, pp. 1007-1035.
- Barata, O. (Coord.). (1998). *Política Social 1998*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Barnes, J. (1974). *Social Networks*. Reading Massachusetts: Addison- Wesley.
- Bauman, Z. (1999). *Globalização: as consequências humanas*. Editora Schwarcz- Companhia das Letras.
- Beck, U. (2008). *World at Risk*. Cambridge. Polity Press.

- Bento, A. (2012). Como fazer uma revisão da literatura: Considerações teóricas e práticas. *Revista JA (Associação Académica da Universidade da Madeira)*. 7 (65). Pp. 42-44.
- Bilhim, J. (2013). *Ciência da Administração*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa. Portugal.
- Bonoli, G. (1997). Classifying welfare states: a two-dimension approach. *Journal of social policy*, 26 (3). Pp 351-372.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon-On the different conceptions of policy networks. *Public administration*. 76(2). Pp. 253-273.
- Branco, F. (1999). A acção social hoje e as perspectivas futuras no contexto nacional e Europeu. MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (Direcção Geral da Acção Social e Centros Regionais da Segurança Social). *A Acção Social em Debate*. Lisboa: MTSS.
- Buchanan, M. (2003). *Nexus: small worlds and the groundbreaking theory of networks*. WW Norton & company.
- Cabaço, L. (Coord.) (2017) Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Apresentação Nacional Voluntária no Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Portugal.
- Caeiro, J. C. (2015). *Estado Social, políticas públicas e política social*. Lisboa: Instituto Superior Ciências Sociais e Políticas.
- Calmon, P., & Costa, A. T. M. (2013). Redes e governança das políticas públicas. *RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*. (1).
- Carmo, H. (2000). *A atualidade do desenvolvimento comunitário como estratégia de intervenção social*. (Atas da 1ª conferência sobre desenvolvimento comunitário e saúde mental). ISPA.
- Carmo, H. (2007). *Desenvolvimento comunitário* (No. 2ª ed., pp. 1-307). Universidade Aberta.
- Carmo, H., & Ferreira, M. (2008). “Ferramentas Metacognitivas para investigação”. In *Metodologia da Investigação – Guia para Autoaprendizagem* (2ª edição). Lisboa: Universidade Aberta, 15, 16.

- Carmo, H. (2008). *Intervenção social com grupos*. Lisboa: Universidade Aberta. 2ª Edição aumentada.
- Carmo, H. (2011). *Teoria da política social: Um olhar da ciência política*. Lisboa: ISCSP. p. 231.
- Carmo, H. (2014a). *Educação para a Cidadania no Século XXI: Trilhos de Intervenção*. Lisboa: Escolar Editora.
- Carmo, H. (coord.) (2014b). *Intervenção Social com Grupos*. Lisboa: ISCSP (3ª edição em formato e-book editada pela Universidade Aberta).
- Carmo, H. (coord.) (2015). *Desenvolvimento Comunitário*. Lisboa: ISCSP (3ª edição em formato e-book editada pela Universidade Aberta).
- Carmo, H. (2018a). *A Confiança como oxigénio da colaboração*. Comunicação apresentada na 4ª Conferência Internacional sobre Governança Integrada, Lisboa.
- Carmo, H., & Maia e Carmo, T. (2018b). Valor dos MOOC na educação para a cidadania. *Tecnologias educacionais e EaD, nº temático de "Inclusão social"*. 10(1). Pp. 33-48.
- Carmo, H. (2019). Competências para a cultura democrática: reflexões sobre o papel da escola. *Revista Científica de Intervenção Social, Política e Desenvolvimento Comportamental | Journal of Social, Political Intervention and Behavioral Development*. pp. 1-17.
- Carmo, H. (2021). A metodologia como dispositivo de orientação para a investigação. *Politeia-Revista Portuguesa de Ciências Policiais*. pp. 13-41.
- Carmo, H. (2021a). O serviço social e a pandemia: reflexões prospetivas, *Revista Temas Sociais*, n. 91. pp. 7-30.
- Carmo, H., & Esgaio, A. (2015). Parcerias e educação para a cidadania. *Cidade solidária*. Lisboa. pp. 62-67.
- Carmo, H. e Ferreira, M. (2015). *Metodologia da Investigação: Guia para Autoaprendizagem* (3ª edição). Lisboa: Universidade Aberta (e-book).
- Carmo, H. e Esgaio, A. (2016). Ética, responsabilidade social e serviço social: um imperativo de educação para a cidadania. *Intervenção Social* (47/48). pp 163-184.
- Carvalho, M. I., & Pinto, C. (2014). *Serviço Social: teorias e práticas*. Pactor.
- Castells, M., & Cardoso, G. (2005). *A sociedade em rede: do conhecimento à acção política*. pp. 17-30.

- Castells, M., & Espanha, R. (2007). *A era da informação: economia, sociedade e cultura* (Vol. 1). Fundação Calouste Gulbenkian. Serviço de Educação e Bolsas.
- Castells, M. (2013). *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Lisboa. F. Gulbenkian.
- Castles, F. G., & Mitchell, D. (1990). *Three worlds of welfare capitalism or four?*. Francis G. Castles and Deborah Mitchell. Canberra: Graduate Program in Public Policy, Australian National University, 1990.
- Castro, J. L. (2001). Rede social: Um modelo diferente de trabalho em parceria. *Revista Pretextos-Parcerias*, (8). Lisboa.
- Castro, J. L., & Gonçalves, A. (2002). A rede social e o desenvolvimento local: parcerias sociais e planeamento participado. *Cidades, Comunidades e Territórios*, (4).
- Castro, J. L. (Coord.) (2009). *Rede Social. Desafios e Experiências de um Programa Estruturante*. Lisboa: Instituto da Segurança Social, IP.
- Cepiku, D. (2008). Public governance: research and operational implications of a literature review. *Innovations in public management and governance in Italy*. Pp. 97-113.
- Chamusca, P. (2013). Novos desafios e objetivos de governação territorial: discutindo a reorganização do Estado e a conceptualização da governança como modelo de gestão dos territórios. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 1(4) pp. 31-55.
- Chopart, J. N. (2003). *Os novos desafios do trabalho social: dimâmicas de um campo profissional*.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*. 94. pp. S95-S120.
- Coleman, J. S. (2000). *Foundations of Social Theory*. 3. Baskı. Cambridge: *The Belknap Press of Harvard University Press*.
- Conselho Local de Ação Social de Palmela (2007). *Regulamento Interno*. CLAS Palmela.
- Conselho Local de Ação Social de Palmela (2015). *Plano de Desenvolvimento Social 2015-2019*. CLAS Palmela.

- Correia, C. S. B., e Carmo, H. D. D. A., & Universidade Técnica de Lisboa. (2007). *Capital Social e Comunidade Cívica, o círculo virtuoso da cidadania*. Lisboa. ISCSP.
- Costa, B., da Costa Domingues, P., Palma, J., & Miranda, A. (1998). Exclusões sociais. Curso de Promoção a Oficial General (CPOG) 2019-2020 (2020). *Desafios Estratégicos para Portugal no Pós-Covid-19*. Cadernos do IUM, 43. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Dasí, J. F. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*.
- Deutsch, M. (1973). *The resolution of conflict: Constructive and destructive processes*. New Haven, CN: Yale University Press.
- Ebert, T. (2007). Interdisciplinary trust meta-analysis. Analysis of high rank trust articles between 1966 and 2006 (No. 2007-01). Discussion Paper.
- Esgaio, A. (2009). *A Economia Social e Solidária e os Serviços de Proximidade em Portugal: A constituição de redes locais de Responsabilidade Social - O caso de Oeiras* (Tese de Mestrado em Sociologia. Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. 2009).
- Esgaio, A. (2014). A intervenção comunitária na prática do serviço social: Um imperativo na conjuntura socioeconómica atual?. In M. Carvalho e C. Pinto (coord.). *Serviço social: Teorias e práticas* (pp.205-223). Lisboa: Pactor.
- Esgaio, A. C. G. (2018). *A responsabilidade social e a redescoberta da solidariedade: percepções de dirigentes e de profissionais de Serviço Social no contexto da economia social e solidária*. (Tese de Doutoramento em Sociologia. Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. 2018).
- Esgaio, A., & Carmo, H. (2010). *Intervenção local e gestão de parcerias*. Lisboa. ISCSP.
- Esgaio, A. e Carmo, H. (2014). Parcerias em contexto local: Um caminho para a Sustentabilidade? O caso de Oeiras. In Santos, M.; Seabra, F; Jorge, F. e Costa, Alice (orgs.). *Responsabilidade social na governação, nas empresas e nas organizações não empresariais: do diagnóstico à ação* (pp. 33-53). Coimbra: Almedina.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

- Europeia, C. (2017). Livro branco sobre o futuro da Europa: reflexões e cenários para a UE27 em 2025. *Bruxelles: Comissão Europeia*. 6.
- Europeias, C. D. C. (2001). Livro branco da comissão europeia. *Governança Europeia*, 25.
- Falqueto, J., & Farias, J. (2016). Saturação Teórica em Pesquisas Qualitativas: Relato de uma Experiência de Aplicação em Estudo na Área de Administração. *CIAIQ2016*, 3.
- Feio, P. A., & Chorincas, J. (2009). Governança territorial e inovação das políticas públicas. *Prospectiva e planeamento*, 16. Pp. 137-157.
- Ferguson, N. (2018). *A praça e a torre: redes, hierarquias e a luta pelo poder global*. Temas e Debates e Círculo do Leitor. Lisboa.
- Fernandes, A. T. (2017). Desigualdades e representações sociais. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 10. Pp.203-214.
- Ferrão, J. F. (2002). Inovar para desenvolver: o conceito de gestão de trajectórias territoriais de inovação. *Interações* (Campo Grande).
- Ferrão, J. (2010). Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e planeamento*, 17. Pp. 129-139.
- Ferrão, J. (2013). Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. *Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais*, pp. 255-282.
- Ferrão, J. (2015). Ambiente e território: para uma nova geração de políticas públicas com futuro. *Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal*, pp. 328-336.
- Ferreira, F. I. (2004). Uma análise crítica das políticas de parceria: A metáfora da rede. In *V Congresso Português de Sociologia*. Braga.
- Ferrera, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in social Europe. *Journal of European social policy*, 6 (1), pp. 17-37.
- Ferrera, M., & Cabral, R. (2000). A reconstrução do Estado Social na Europa meridional. *Análise Social*, pp. 457-475.
- Ferrera, M., Hamerijck, A., Rhodes, M. (2003). Recasting European Welfare States. Hayward J. and Menon A. (2003). *Governing Europe*.
- Field, J. (2004). *Social Capital* (reimp.).

- Forsé, M., & Degenne, A. (1999). Introducing social networks. *Introducing Social Networks*, pp. 1-256.
- Francisco, D. (2007). Por que é tão difícil associar território e 'projeto' em Portugal?. *Travessias*. 6/7. pp. 259-277.
- Franco, A. (2008). Tudo que é sustentável tem o padrão de rede. *Escola de Redes*.
- Franco, A. (2010). *Dez Escritos sobre Redes Sociais*. São Paulo. São Paulo: Escola de Redes. <http://escoladeredes.ning.com/group/bibliotecaaugustodefranco>.
- Fukuyama, F. (1996). *Confiança. Valores sociais e criação de prosperidade*. Gradiva.
- Fukuyama, F. (2000). *A grande ruptura: a natureza humana e a reconstituição da ordem social*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Fundação Cuidar o Futuro (2018). *Cuidar o Futuro: edição comemorativa*. Lisboa. Fundação Cuidar o Futuro. Prefácio de Viriato Soromenho Marques.
- Gambetta, D. (2000). Can we trust trust. *Trust: Making and breaking cooperative relations*, 13(1), pp. 213-237. Oxford: Basil Blackwell.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo. Editora Atlas SA.
- Godinho, R., & Henriques, J. M. (2012). Projeto Rede em Prática—Relatório Final de Avaliação do Programa Rede Social 2010-2012. *Instituto de Estudos Sociais e Económicos*.
- Gonçalves, A. (2002). A Rede Social no contexto das Políticas Sociais activas. *Revista Pretextos – “A nova era das políticas sociais activas”*; Ministério da Segurança Social e do Trabalho, (9).
- Gonçalves, H. (2005). *O Planeamento e a Avaliação como Elementos de Aprendizagem para a Gestão de Parcerias, o caso da Rede Social de Macedo de Cavaleiros* (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Rural). Vila Real. Universidade de Trás-os-Montes e Alto-Douro.
- Gonçalves, H. (2006). A Rede Social da Carrazeda de Ansiães: Experiências, discursos e perspectivas. *Redes Sociais*, pp. 49-67.
- Granovetter, M. (2018). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. In *The sociology of economic life* (pp. 22-45). Routledge.

- Grossetti, M. (2007). Antoine Bevort, Michel Lallement, Le capital social. Performance, équité et réciprocité. La Découverte, Paris, 2006. *Sociologie du travail*, 49(3). pp. 423-425.
- Guerra, I. C. (2006). *Participação e Acção Colectiva: interesses, conflitos e consensos*. Principia.
- Hemerijck, A. (2012). *Changing welfare states*. OUP Oxford.
- Hespanha, P. (2006). *Portugal e o futuro do Welfare-State na Europa*. Mestrado em Economia e Políticas Públicas. ISCTE.
- Hidle, K., & Normann, R. H. (2013). Who can govern? Comparing network governance leadership in two Norwegian city regions. *European Planning Studies*, 21(2). Pp. 115-130.
- Himmelman, A. T. (2001). On coalitions and the transformation of power relations: Collaborative betterment and collaborative empowerment. *American journal of community psychology*, 29(2). pp 277-284.
- Holmes, J. G. (1991). Trust and the appraisal process in *Close Relationships*. In W. H. Jones, & D. Perlman (Edits.), *Advances in personal relationships* (Vol. 2, pp. 57-104). London: Jessica Kingsley.
- Instituto da Segurança Social, IP (2005). Avaliação do Programa Rede Social - relatório síntese. Lisboa.
- Instituto da Segurança Social, IP/Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal. (2018). Relatório de avaliação das Plataformas Supraconcelhias do Alentejo Litoral e da Península de Setúbal.
- Jessop, B. (2000). Governance Failure" i G. Stoker (ed.): *The New Politics of British Local Governance*. Basingstoke. Macmillan. pp.11-32.
- Katrougalos, G. S. (1996). The south European welfare model: the Greek welfare state, in search of an identity. *Journal of European social policy*, 6(1), pp. 39-60.
- Kitthananan, A. (2006). Conceptualizing governance: A review. *Journal of Societal & Social Policy*, 5(3), pp. 1-19.
- Klijn, E. & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Abingdon. Routledge

- Lafer, C. (1995). A ONU e os direitos humanos. *Estudos avançados*. 9. Pp. 169-185.
- Laville, J. L. (2016). Repensando o espaço público e a economia: contribuição da economia solidária à teoria da democracia. *Organizações & Sociedade*. 23. pp 369-377.
- Lallement, M. (2006). 4. Capital social et théories sociologiques. In *Le capital social* (pp. 71-88). La Découverte.
- Lane, C., & Bachmann, R. (Eds.). (1998). *Trust within and between organizations: Conceptual issues and empirical applications*. Oxford University Press.
- Le Boterf, G. (2004). *Travailler en réseau: Partager et capitaliser les pratiques professionnelles*. Ed. d'Organisation.
- Lewicki, R. J., & Bunker, B. B. (1995). *Trust in relationships: A model of development and decline*. Jossey-Bass/Wiley. Pp 133-174.
- Lewis, J. D., & Weigert, A. (1985). Trust as a social reality. *Social forces*, 63(4), pp. 967-985.
- Lin, N. (2003). *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action* (reimp.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lopes, M. P. & Cunha, M. (2019). *O Mundo é Pequeno - O que podemos aprender sobre Networking e as Redes Sociais*. Leya.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power* (John A. Wiley and Sons, Chichester).
- Marques, A. P. (2012). *(Re)inscrições territoriais da Administração: Desafios da governação*. Famalicão. Edições Húmus.
- Marques, R. (2017). *Problemas sociais complexos e governação integrada*. Universidade de Lisboa.
- McAllister, D. J. (1995). Affect-and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations. *Academy of management journal*, 38(1), pp. 24-59.
- Mckay, S. & Rowlingson, K. (2003). Income Protection and Social Security. In Alcock, P., Angus E. May (Ed.) (2003). *The Student's Companion to Social Policy*. London. Blackwell.
- McKnight, D. H., & Chervany, N. L. (1996). *The meanings of trust*.

- Mendes, J.M. (2015). Obituário “Ulrich Beck: a imanência do social e a sociedade do risco”. *Análise Social*. 214. I (1.º). pp. 211-215.
- Mehl, L., & Ros, J. (1964). *Elementos de Ciência Fiscal*.
- Mercklé, P. (2004). *La sociologie des réseaux sociaux* (p. 121). La découverte.
- Mishra, R. (1989). El Estado de Bienestar después de la crisis: los años 80 y más allá. In *Crisis y futuro del Estado del Bienestar* (pp. 55-80). Alianza.
- Misztal, B. A. (1996). *Trust in Modern Societies*. Cambridge: Polity Press.
- Mollering, G. (2001). The Nature of Trust: From Georg Simmel to a Theory of Expectation, Interpretation and Suspension. *Sociology*, 35(2). pp. 403–420.
- Monteiro, A. A., Ribeiro, F. B., & Silva, M. C. (2008). *Redes sociais: Experiências, políticas e perspectivas*. Edições Húmus.
- Moreira, M. A., & Buchweitz, B. (1993). *Novas estratégias de ensino e aprendizagem: os mapas conceptuais e o Vê epistemológico*.
- Mota, L. F., & Bittencourt, B. (2019). Governança pública em rede: contributos para sua compreensão e análise (em Portugal e Brasil). *Tempo Social* 31(2). Pp. 199-219. <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2019.147567>
- Mouro, H. (Ed.). (2001). *100 anos de Serviço Social*. Coimbra. Quarteto Editora.
- Mozzicafreddo, J. (1997). *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras.
- Mozzicafreddo, J. (2009). O papel do Estado na sociedade. *comunicação apresentada no Colóquio Pilares da Estratégia Nacional, promovida pelo Instituto de Defesa Nacional, em. 16*.
- Nanita, P., Freitas, M.J., Teixeira, P. (Coord.) (2018). *Fatores Críticos de Sucesso da Governança Integrada*. Lisboa. Fórum para a Governança Integrada.
- Negreiros, F. e Cardoso, J. R. (Org.) (2019). *Psicologia e educação: conexões Brasil – Portugal*. Teresina. PI: EDUFPI.
- Neves, T. L. T. T. F. (2017). Os limites do modelo de Desenvolvimento Humano e Sustentável: revisão crítica dos Relatórios de Desenvolvimento Humano.
- Novak, J., & Gowin, D. (1996). *Aprender a aprender*. Lisboa. Plátano Edições Técnicas.
- Nowak, J. (2001). O Trabalho Social de Rede: A Aplicação das Redes Sociais, no Trabalho Social. *H. Mouro & D. Simões*. 100. Pp. 149-184.

- Núcleo Executivo de Palmela (2014). *Diagnóstico Social de Palmela*. Conselho Local de Ação Social de Palmela. CLAS Palmela.
- Núcleo Rede Social (2001a). *Programa Rede Social*. s.l. Instituto para o Desenvolvimento Social.
- Núcleo Rede Social (2001b). Relatório de Execução do Programa Piloto Rede Social. Lisboa. Instituto para o Desenvolvimento Social.
- OCDE (2010). *Building an Open and Innovative Government for Better Policies and Service Delivery*. (online). Paris. <https://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>
- Organização das Nações Unidas. (1945). *Carta das Nações Unidas*.
- Papa, P. X. (1938). Carta Encíclica “Quadragesimo Anno”.
- Payne, M., Duarte, F., & Mouro, H. (2002). *Teoria do trabalho social moderno*.
- Pereirinha, J. A. (2008a). *Política Social – Fundamentos da actuação das Políticas Públicas*. Lisboa. Universidade Aberta.
- Pereirinha, J. A. (2008b). *Política Social – Formas de actuação no contexto Europeu*. Lisboa. Universidade Aberta.
- Pinto, C. C. G. (2012). *Representações e práticas do Empowerment nos trabalhadores sociais*. Dissertação de Doutoramento. Universidade Técnica de Lisboa. Portugal.
- Plataforma Supraconcelhia da Península de Setúbal. (2017). Regulamento interno.
- Ponthieux, S. (2006). *Le capital social*. Lectures, Les livres.
- Ponthieux, S. (2006). 5. Usages et mésusages du capital social. In *Le capital social* (pp. 89-106). La Découverte.
- Portugal, S. (2007). *Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica*.
- Portugal, S. (2014). *Famílias e Redes Sociais-Ligações fortes na produção de bem-estar*. Leya.
- Preskill, H., Gopal, S., Mack, K., & Cook, J. (2017). Avaliação em Contextos de Complexidade--Propostas para melhorar práticas.
- Putnam, R. D. (1992). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton university press.

- Putnam, R. (1993). The prosperous community: Social capital and public life. *The american prospect*, 13 (4).
- Putnam, R. D. (1995). Journal of Democracy. *Bowling Alone: America*, pp. 65-78.
- Putnam, R. D. (1996). Who killed civic America. *www.prospect.magazine.co.uk*.
- Reis, J. (2020). *Palavras para lá da pandemia: cem lados de uma crise*. Centro de Estudos Sociais. Universidade de Coimbra.
- Robertis, C. de (2011). Evoluciones y desafíos del Trabajo Social. Situación en Francia. *Trabajo social hoy*, (63). pp 53-72.
- Robertis, C., Pascal, H., Orsoni, H., & Romagnan, M. (2019). *A intervenção social de interesse coletivo*. Porto Editora: Porto, Portugal.
- Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International public management review*, 1(1). pp 1-19.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4). pp 652-667.
- Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8). pp 1243-1264.
- Rodrigues, E. V. (2000). O Estado-Providência e os processos da exclusão social: considerações teóricas e estatísticas em torno do caso português. *Revista da Faculdade de Letras: Sociologia*, 10, 2000, p. 173.
- Rodrigues, E. V. (2017). O Estado e as Políticas Sociais em Portugal: discussão teórica e empírica em torno do Rendimento Social de Inserção. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 20.
- Rodrigues, F. (2003). *Acção social na área da exclusão social*. Universidade Aberta.
- Rotter, J. B. (1967). A new scale for the measurement of interpersonal trust 1. *Journal of personality*, 35(4). Pp. 651-665.
- Rotter, J. B. (1971). Generalized expectancies for interpersonal trust. *American psychologist*, 26 (5). Pp. 443.
- Rotter, J. B. (1980). Interpersonal trust, trustworthiness, and gullibility. *American psychologist*, 35(1). 1.

- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of management review*, 23(3). pp. 393-404.
- Rubington, E., & Weinberg, M. (1995). *The Study of Social Problems*. New York.
- Silva, P. A. (2002). O modelo de welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito. *SILVA. Sociologia, Problemas e Práticas*, 38. Pp. 25-59.
- Simmel, G. (1977). *Sociologia. Estudos Sobre as Formas de Socialização* (2 Vol., Revista de Occidente). Madrid: Alianza Editorial.
- Sluzki, C. E. (1996). *La red social: frontera de la práctica sistémica*-Editorial Gedisa SA.
- Social, C. (2018). *Rede de Serviços e Equipamentos*, 2011.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian political studies*, 28(3), pp. 195-218.
- Spicker, P. (2017). *Arguments for welfare: The welfare state and social policy*. Rowman & Littlefield.
- Stillwell, P., (Coord.). (1993). *Caminhos da Justiça e da Paz*. Lisboa. Rei dos Livros.
- Strenger, C. (2012) *O medo da insignificância como dar sentido às nossas vidas no século XXI*. Alfragide. Lua de Papel.
- Stake, R. E. (2016). *A Arte da Investigação com Estudos de Caso*; Fundação Calouste Gulbenkian, Ed.
- Stoker, G. (2018). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 68 (227-228), pp. 15-24.
- Teles, F. (2021). *Descentralização e poder local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Therborn, G. (2013). Anton Hemerijck (2013), *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press. pp. 485, pbk. *Journal of Social Policy*, 42 (4). pp. 858-860.
- Titmuss, R. M. (1974). *Social Policy*. London: George Allen and Unwin.
- Toffler, A., Toffler, H., & Tavares, C. (1995). *Criando uma nova civilização: a política da terceira vaga*.
- Toffler, A., & Teixeira, A. J. C. (1991). *Os novos poderes: conhecimento, riqueza e violência no limiar do século XXI*.

- Triglia, C. (2008). *Economic sociology: state, market, and society in modern capitalism*. John Wiley & Sons.
- União Europeia (2008). Carta Europeia da Cooperação em Matéria de Apoio à Governança  
Local. <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2008-0356&language=PT>
- União Europeia (2021). Pilar Europeu dos Direitos Sociais; Compromisso Social do Porto. <https://www.2021portugal.eu/media/5ikbpnvw/compromisso-social-do-porto.pdf>
- Vandenbroeck, P. (2014). Problemas Sociais Complexos: Desafios e Respostas. Comunicação apresentada na Conferência internacional Problemas Sociais Complexos: Desafios e Respostas, Fundação Calouste Gulbenkian, Portugal.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2005). Aiming for collaborative advantage: Challenging the concept of shared vision. *Advanced Institute of Management Research Paper*. (015).
- Watts, D. J. (2004). *Small worlds: the dynamics of networks between order and randomness* (Vol. 36). Princeton university press.
- Watts, D. J. (2004). *Six degrees: The science of a connected age*. WW Norton & Company.
- Wellman, B. (1998). Structural Analysis: Form method and Metapher to theory and substance. *structural analysis: a network approach, Cambridge University*.
- Williamson, O. E. (1975). Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. NewYork: Free Press. *WilliamsonMarkets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications 1975*.
- Worchel, P. (1979). Trust and distrust. *The social psychology of intergroup relations*, 174. 187.
- XXII Governo (2020). Estratégia para a Coesão Territorial. Lisboa.
- Zucker, L. G. (1986). Production of trust: Institutional sources of economic structure, 1840–1920. *Research in organizational behavior*.

ANEXO I

LISTA DE ENTIDADES PARCEIRAS PSCPS

REGIMENTO PSCPS

REGULAMENTO PSCPS

## ANEXO II

### PLANO DESENVOLVIMENTO SOCIAL PSCPS

### ANEXO III

#### REGULAMENTO INTERNO CLAS DE PALMELA

## ANEXO IV

### LISTA ENTIDADES PARCEIRAS CLAS PALMELA

## ANEXO V

### DIAGNÓSTICO SOCIAL CONCELHO DE PALMELA

ANEXO VI  
PLANO DESENVOLVIMENTO SOCIAL PALMELA

## ANEXO VII

### MODELO DE CONSENTIMENTO PARTICIPAÇÃO NO ESTUDO

ANEXO VIII  
MATRIZ DE ANÁLISE

ANEXO IX  
GUIÃO DE ENTREVISTA – MATRIZ DE REGISTO

ANEXO X  
MODELO DE ANÁLISE