



INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS
E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

A participação da população no programa Rede Social: o caso da Plataforma Supraconcelhia da Lezíria do Tejo

Conceição Maria de Vasconcelos Vicente Barbosa Reis

ORIENTADORA: Prof. Doutora Maria Teresa Janela Pinto

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Política Social

Lisboa

2024



INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS
E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

A participação da população no programa Rede Social: o caso da Plataforma Supraconcelhia da Lezíria do Tejo

Conceição Maria de Vasconcelos Vicente Barbosa Reis

Orientadora: Prof. Doutora Maria Teresa Janela Pinto

Trabalho de Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Política Social

Júri:

Presidente:

Doutora Elvira Sofia Leite de Freitas Pereira, Professora Associada do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa

Vogais:

Doutora Ana Cláudia Gaspar Esgaio, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa

Doutora Maria Teresa Janela Pinto, Professora Auxiliar Convidada do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de orientadora

Lisboa

2024

“Dais muito pouco, quando dais daquilo que vos pertence.

Quando vos dais a vós mesmos é que dais realmente.”

Khalil Gibran (O Profeta)

Agradecimentos

Para a realização deste trabalho pude contar com o apoio de muitas pessoas, a quem agradeço do fundo do coração, por terem doado o seu tempo a meu favor.

À minha orientadora Professora Teresa Janela Pinto, profunda gratidão pela constante disponibilidade, paciência, incentivo, apoio académico e emocional, e por ter acrescentado tanto valor a este estudo, através das suas tão pertinentes sugestões de melhoria.

À Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo e todos os elementos do Grupo Operativo da Plataforma Supraconcelhia, pelo interesse demonstrado, pela participação em momentos chave deste trabalho e pela disponibilidade em fazer chegar todas as informações que fui necessitando.

À vereadora da Câmara Municipal do Cartaxo, onde trabalho, Fátima Vinagre, pelo apoio e incentivo, compreendendo os momentos que teria de estar focada neste estudo. Aos meus colegas pelo incentivo e apoio.

Um agradecimento especial para os elementos que foram informantes-chave e aceitaram realizar a entrevista, e generosamente contribuir para este estudo.

À população deste território que participou neste estudo, o meu muito obrigada.

Aos professores do ISCSP, que de forma generosa e positiva partilharam os seus saberes ajudando no meu crescimento pessoal e profissional, e aos meus colegas de turma, em especial à Bárbara que apoiou assim que necessitei.

Agradeço à minha mãe Laura, pelo constante apoio, e ao meu pai António, que é uma estrela que vai iluminando o meu caminho. Aos meus irmãos, e irmãs cunhados (mesmo que ausente) e cunhadas, sobrinhos e sobrinhas, sogra e restante família, que sempre tiveram palavras de incentivo e força, em particular às minhas primas Carla e Ana Paula, que estiveram sempre presentes quando necessitei dos seus conhecimentos práticos.

Às minhas queridas filhas Catarina e Alexandra, que sempre acreditaram que seria capaz, é também para elas este trabalho, para que acreditem que é sempre tempo de conquistar aquilo que desejamos.

Ao meu marido Lélío, companheiro de vida, que me apoiou incondicionalmente desde o primeiro momento nesta aventura, sem a sua força, não teria o mesmo resultado.

Grata a todos os que cruzaram o meu caminho, e contribuíram para este desfecho.

Lista de siglas e abreviaturas

CIMLT – Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo

CLAS – Conselho Local de Ação Social

CLEAR – Can do; Like to; Enabled to; Asked to; Responded to

CSIF – Comissão Social Interfreguesia

CSF – Comissão Social de Freguesia

DS – Diagnóstico Social

EAPN – European Anti Poverty Network – Rede Europeia Antipobreza

IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social

NE – Núcleo Executivo

NUT – Nomenclatura de Unidade Territorial

PA – Plano de Ação

PDS – Plano de Desenvolvimento Social

PRS – Programa Rede Social

PSCLT – Plataforma Supraconcelhia da Lezíria do Tejo

RS – Rede Social

SPSS – Statistical Package for the Social Sciences

Resumo

A participação cidadã, entendida como forma consciente e informada de fazer parte de uma comunidade e contribuir efetivamente para a definição das respostas necessárias, através das próprias ações ou da exigência de transparência relativamente às políticas implementadas, constituiu a base deste estudo. Apresentamos o enquadramento da participação cidadã, relacionado com o desenvolvimento social local, numa perspetiva de governança, como uma forma de cooperação para atingir o Bem-Estar.

Procurámos, através de um estudo de caso do Programa Rede Social (PRS) no território da Lezíria do Tejo, caracterizar e analisar como é prevista e implementada a participação dos cidadãos, com a identificação de práticas e dinâmicas desenvolvidas, assim como dos aspetos que facilitam ou condicionam esta participação. Para esse efeito, procedeu-se a um estudo de natureza mista, em três etapas: aferição de compromissos formais, através de análise documental dos documentos estratégicos do PRS; análise da perspetiva dos técnicos das Redes Sociais, através de três *focus groups*; e análise da experiência e perspetiva dos cidadãos através de um inquérito por questionário.

Considerando os resultados obtidos, que remetem para um baixo nível de participação da população, e muito reduzida promoção da participação por parte das Redes Sociais e da administração local, apresentam-se recomendações, no sentido de contribuir para o envolvimento de todos os atores locais na reflexão sobre a importância da participação da população em todo o processo do planeamento estratégico da Rede Social, dado que esta medida de política social tem potencial para o incremento da eficácia e eficiência na intervenção social local.

Palavras-Chave: Participação cidadã; Cidadania; Programa Rede Social; Governança; Desenvolvimento local

Abstract

Citizen participation, conceived as a conscious and informed way of being part of a community and able to contribute effectively to the definition of the necessary responses, through one's own actions or by demanding transparency in the policies implemented, was the basis of this study. We present the framework of citizen participation in relation to local social development, from a governance perspective, as a form of cooperation to achieve well-being.

Through a case study of the Social Network Program in Lezíria do Tejo, we sought to characterize and analyze how citizen participation is planned and implemented, by identifying the practices and dynamics developed, as well as aspects that facilitate or constrain participation. To this end, a mixed method study was carried out, based on three stages: assessing formal commitments through document analysis of the strategic documents of the Social Network Program; assessing the perspective of the technical staff involved in these networks, through three focus groups; analyzing the experience and perception of citizens through a survey to the population.

In view of the results obtained, which indicate a low level of participation by the population and very little promotion by the social networks and the local administration, recommendations have been made, to contribute to the involvement of all local actors in reflecting on the importance of the participation of the population, in the whole process of strategic planning of the Social Network, since this social policy measure has the potential to increase the effectiveness and efficiency of local social intervention.

Keywords: Citizen Participation; Citizenship; Social Network Program; Governance; Local Development

Índice Geral

Agradecimentos	II
Lista de siglas e abreviaturas.....	IV
Resumo	V
Abstract	VI
Índice Geral.....	VII
Índice de Figuras	IX
Índice de Tabelas	IX
Introdução	1
Capítulo 1 – A participação cidadã e os seus fundamentos	4
1.1. Conceitos e debates em torno da participação cidadã	4
1.2. Participação cidadã e desenvolvimento local.....	6
1.3. Fatores e perspetivas de análise da participação cidadã	8
Capítulo 2– Descentralização, governança local e participação	14
2.1. – Descentralização e governança	14
2.2. – O poder local e a participação cidadã	16
Capítulo 3– Políticas de desenvolvimento local em Portugal: O caso do Programa Rede Social.....	19
3.1 - Génese do Programa Rede Social no quadro das políticas de desenvolvimento local	19
3.2 - Princípios e orientações estratégicas do Programa Rede Social.....	21
Capítulo 4 – Metodologia	24
4.1 – Contexto de análise: Plataforma Supraconcelhia da Lezíria do Tejo	24
4.2 - Objetivos do estudo.....	25
4.3 - Modelo de análise.....	25

4.4 – Opções metodológicas	26
4.4 – Questões éticas e limitações do estudo.....	32
Capítulo 5 – Apresentação de resultados.....	34
5.1 – Os compromissos formais.....	34
5.2 – A visão dos técnicos.....	36
5.2.1 – Participação cidadã.....	38
5.2.2 – Programa Rede Social.....	42
5.2.3 - Recomendações	45
5.3 – A visão dos cidadãos.....	47
Capítulo 6 – Discussão de resultados, conclusão e implicações para a Política Social	56
Referências Bibliográficas.....	69
ANEXO I - Escada de Participação Cidadã de Arnstein.....	74
ANEXO II – Análise documental	75
ANEXO III – Guião do <i>Focus Group</i>	79
ANEXO IV – Declaração de consentimento informado do <i>Focus Group</i>	1
ANEXO V – Formulário inquérito por questionário	3

Índice de Figuras

Figura 1: Modelo de Análise	26
Figura 2: Nuvem de códigos MAXQDA.....	37
Figura 3: Participação em iniciativas locais no último ano (%).....	49
Figura 4: Frequência de participação em diferentes fases do ciclo de políticas (%).....	49
Figura 5: Conhecimento do Programa Rede Social por Grau de Escolaridade (%).....	50
Figura 6: Atividades em que já participou ao nível local (%).....	50
Figura 7: Perceção dos inquiridos sobre os efeitos da sua participação (%).....	51
Figura 8: Motivos para não participar (%)	51
Figura 9: Principal benefício da participação cidadã (%).....	52
Figura 10: Nível estimado de poder cidadão por Grau de escolaridade (%).....	53
Figura 11: Recomendações para aumento da participação cidadã ao nível local (%)....	54

Índice de Tabelas

Tabela 1: Análise de Conteúdo.....	37
Tabela 2: Caracterização sociodemográfica dos inquiridos	47

Introdução

A política social é uma área de atuação de políticas públicas que tem como finalidade garantir e promover o bem-estar das populações, através da consagração dos direitos sociais, envolvendo um conjunto de ações desenvolvidas por diversos atores na identificação de necessidades de intervenção e tomada de decisão sobre objetivos e meios os alcançar (Pereirinha, 2008). O estudo da participação dos cidadãos nos processos de diagnóstico, decisão e implementação de políticas, assume-se, assim, como uma questão da maior relevância para esta área científica.

O presente estudo procurou analisar essa participação, partindo da experiência do Programa Rede Social (PRS)¹, que constituiu o primeiro fórum de articulação criado em Portugal, com as características de trabalho em parceria com a participação de entidades públicas e privadas que atuam na área social, de forma organizada, e para todo o território nacional, visando o combate à pobreza e à exclusão social, com a participação das populações e dos atores locais. Tendo como foco a valorização da intervenção social de proximidade, nomeadamente através da transferência para as autarquias locais da responsabilidade de promoção, em cada território, de um desenvolvimento social integrado, o PRS constitui um caso de estudo particularmente pertinente para a análise das dinâmicas de promoção de participação da população nas políticas de desenvolvimento local.

Os baixos níveis de participação da população assumem-se como uma tendência global, em Portugal. Segundo o relatório “*Living conditions in Europe – social participation and integration*” da Eurostat acerca da participação social (2015), observamos que Portugal tem uma taxa de participação global de 9,8%, inferior à média dos países da União Europeia (UE) que é de 11,9% sendo que a faixa etária que mais participa é a de 35-49 anos (13%) na UE é a de 50-64 anos (13,3%), e a que menos participa é a de mais de 75 anos (3,9%), idêntica à UE (6,5%).

Na Ficha Temática do Semestre Europeu – Qualidade da Administração Pública, é referido que segundo dados de 2016 (Comissão Europeia, 2016), a perceção da

¹ Criado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97 de 18 de novembro e regulamentado pelo Decreto-Lei nº 115/2006 de 14 de junho.

qualidade dos serviços públicos dos portugueses é maioritariamente (aproximadamente 60%) entendida como Má (muito má ou bastante má).

Dois investigadores do Banco Mundial desenvolveram seis indicadores para aferir a qualidade da governança² (Kaufmann & Kraay, 1999), tendo por base diversas fontes representativas e não representativas. Destes, assume especial relevância para este trabalho o indicador “Voz e Responsabilização”, que se refere à perceção do nível de participação da população na seleção dos governantes, da liberdade de expressão e de associação. Em Portugal, a percentagem relativa à Voz e responsabilização aumentou de 81,22% em 2012 para 89,86% em 2022.

O PRS pode-se constituir como um alicerce importante de promoção e incentivo à participação da população global nas políticas locais. Não obstante, no Relatório de Acompanhamento do PRS constatou-se que a participação era essencialmente focada nas parcerias, mais do que no envolvimento da população (Castro et al., 2009) e o Relatório Final de Avaliação Do Programa Rede Social 2010-2012 concluiu que a promoção da participação cidadã era ainda residual³ (Godinho & Henriques, 2012).

Atendendo a estas questões, este trabalho pretende avaliar como tem sido promovida a participação dos cidadãos no PRS, partindo de um estudo de caso da aplicação do PRS nas Redes Sociais que compõem o território da Plataforma Concelhia da Lezíria do Tejo. A seleção deste objeto de estudo apoiou-se em critérios de natureza cognitiva, dada a relevância do tema para a Política Social, designadamente para a compreensão das práticas de promoção da participação cidadã na governança local, anteriormente sustentada, assim como de natureza emocional e pragmática, tendo em consideração a experiência de trabalho nesta área e facilidade de acesso a dados do território (Carmo, 2010). Assim, foi definida a seguinte questão de investigação: *Como têm sido previstas e implementadas iniciativas de participação dos cidadãos através do PRS no território da Lezíria do Tejo?*

² Worldwide Governance Indicators (Kaufmann & Kraay, 1999). Apresenta-se uma tradução livre da designação original: Voice and Accountability; Political Stability and Absence of Violence/Terrorism; Government Effectiveness; Regulatory Quality; Rule of Law; Control of Corruption, disponível em www.govindicators.org.

³ A avaliação seguinte foi realizada em 2022, não se encontrando ainda os resultados publicamente disponíveis.

A apresentação do resultado deste trabalho de investigação encontra-se estruturada em duas partes. Na primeira parte é definido o enquadramento teórico, versando sobre os conceitos e perspetivas de análise de cidadania e participação cidadã, sobre políticas públicas, política social e governança local, e sobre o programa Rede Social e a sua génese, objetivos e relação com a participação cidadã. Na segunda parte explicita-se o desenho metodológico deste trabalho de pesquisa, assim como as questões éticas e limitações do estudo, apresentam-se e discutem-se os principais resultados da investigação e realiza-se uma discussão integrada dos dados, estabelecendo conclusões e uma discussão das implicações deste estudo para a política social.

Capítulo 1 – A participação cidadã e os seus fundamentos

Neste primeiro capítulo serão abordados os conceitos de participação cidadã, a sua ligação com a governança e com a transparência nas ações e políticas implementadas, também serão apresentados modelos de análise à participação cidadã. É realizada uma abordagem dos fatores que influenciam a participação cidadã a nível local, estabelecendo relações entre os cidadãos e a administração pública.

1.1. Conceitos e debates em torno da participação cidadã

O conceito de cidadania constitui uma noção complexa e em contínua evolução, assumindo diferentes conceções e conotações em função do contexto histórico e político. A configuração da cidadania alterou-se progressivamente, deixando de ser vista como a forma como o Estado fazia de um indivíduo cidadão, com direitos e privilégios associados, para conceções mais amplas, que conferem mais espaço à agência individual na reivindicação de direitos, tornando fundamental a capacidade de organização individual e coletiva para exigir o direito de participação em todas as esferas da vida (Vieira, 2017).

O reconhecimento da relevância dessa mobilização e participação individual e coletiva para o desenvolvimento democrático, conduziu a um interesse reforçado pelas questões da participação. Importa, assim, perceber como tem sido entendida essa participação cidadã.

Cabral (2018) identifica duas grandes formas de exercício da cidadania, a primeira através do associativismo clássico, em que o indivíduo integra uma associação qualquer que seja a sua área ou forma de interesse, e a automobilização, que destaca a vontade de participar de cada um, que mesmo sendo convocado a participar tem a liberdade de escolher se responde ou não. Para o autor, estas duas modalidades não se excluem, podendo até reforçar-se mutuamente. Já Ruvalcaba-Gomez & Renteria (2020), identificam três grandes domínios de participação: a *participação política*, diretamente realizada por meio de mecanismos democráticos institucionais, como as eleições, ou por meio de mecanismos não institucionais, como as petições; a *participação cidadã*, que implica a participação das pessoas nos processos administrativos, junto do governo ou na interação com os funcionários públicos em questões políticas ou de prestação de serviços;

e a *associação cívica*, realizada de forma voluntária entre indivíduos que pretendem apoiar as suas comunidades, independentemente da intervenção ou não do governo.

Outras distinções focam-se nos objetivos da participação, como a ativação dos eleitores entre processos eleitorais ou a promoção do envolvimento na política local de quem não têm direito legal de voto, como crianças e migrantes (Guziana, 2021). Tendo em consideração que a participação será importante para a integração, o uso da palavra cidadão em alguns países tem sido substituído por residente, quando o objetivo é promover a participação, pois não será importante envolver apenas o cidadão no sentido legal, mas sim chegar ao maior número de pessoas de uma determinada comunidade, não excluindo ninguém devido à terminologia utilizada, nomeadamente os imigrantes sem cidadania (Guziana, 2021).

Focando as modalidades de participação, alguns autores que assumem que a participação dos cidadãos em processos de desenvolvimento democrático pode assumir duas vertentes que, conquanto apresentadas sob denominações diferentes, retêm o mesmo significado geral: modalidades de participação *institucionalizada, eleitoral e formal* e modalidades de participação *não institucionalizada, extraeleitoral/social e informal/relacional* (Fernandez & Garcia, 2008; Montecinos & Contreras, 2019; Ruivo, 2000).

Segundo Ruivo (2000), um modelo de participação cidadã suscetível de promover a diferença no processo de definição das políticas sociais deveria apoiar-se na participação informal em redes locais de governança, que garantam a defesa de direitos e compensem as falhas da participação formal, que seriam potenciadoras da criação de compromissos entre o governo e a sociedade civil através de alterações no relacionamento entre os atores sociais (Birrento, 2017; Montecinos & Contreras, 2019; Ruivo, 2000). Bherer, Dufour & Montambeault (2023), alertam também para a importância crescente de novos modos de participação informais na investigação sobre participação. Os autores definem este conceito como uma prática relativa ao quotidiano, com o desenvolvimento de ações de pequena escala de forma contínua. Identificam as principais características deste tipo de participação, designadamente que ocorre fora do domínio das organizações, é realizada de forma individual, tem uma dimensão coletiva difusa que pode variar ao longo do tempo, é pragmática concentrando-se em ações concretas para resolução de problemas, e não tanto na discussão e deliberação das soluções, desenvolve-se na partilha com os outros mas sem coordenação, ou seja são um grupo de pessoas que agem sobre

determinado assunto, mas de forma desconectada, podendo no entanto gerar mudança social (Bherer, Dufour & Montambeault, 2023).

Outros autores consideram que a participação implica sempre uma *forma organizada e coletiva* de desenvolvimento de ações entre setores ou indivíduos, sendo esta participação vista como uma atividade social com conotação política (Ruvalcaba-Gomez & Renteria, 2020). Para Ruvalcaba-Gomez & Renteria (2020) a participação cidadã supõe o envolvimento dos cidadãos bem como das organizações do setor privado e da sociedade civil na esfera do poder político e institucional, representando o envolvimento parcial, ou não, de uma ou mais pessoas ou grupos numa ação coletiva.

O conceito de *participação cidadã*, ou seja, a inclusão dos cidadãos na discussão dos problemas e na sua resolução (Ferreira, 2015) pode também ser visto em duas dimensões: como contribuição para a alteração de políticas públicas (Ruivo, 2000) e como forma de supervisão e controlo entre atores sociais, ou seja, entre o governo e a população que pretende atuar de forma a aumentar a transparência na atuação governamental (Montecinos & Contreras, 2019; Ruvalcaba-Gomez & Renteria, 2020, Vieira, 2017), contribuindo assim para um aumento de qualidade na intervenção do Estado, gerando *accountability* ou seja, a prestação de contas da ação dos governantes, revestindo uma função reguladora (Ferreira, 2015; Montecinos & Contreras, 2019; Pinto et al., 2018; Seller, 2020; Vieira, 2017). Este será o conceito de participação cidadã que teremos em conta no desenvolvimento deste trabalho, por considerarmos que é aquele mais se adequa aos objetivos deste estudo.

1.2. Participação cidadã e desenvolvimento local

A participação pública é vista como um dos pilares da democracia, pois é uma forma de dar voz aos cidadãos relativamente às escolhas políticas, envolve os cidadãos nas decisões por forma a compreender as reais necessidades e prioridades, é desta forma um instrumento de inclusão social (Saab et al., 2018).

Tem sido assinalada a importância da implicação das comunidades na resolução dos problemas locais (Birrento, 2017; Ruivo, 2000; Seller, 2020), utilizando a cidadania como estratégia de redução das desigualdades, sendo os cidadãos verdadeiros agentes de mudança, com construção de relações de compromisso entre o governo central ou local e a sociedade civil (Birrento, 2017), permitindo o governo a participação da comunidade no ciclo de políticas públicas (Dias & Seixas, 2019).

O governo local assume um papel privilegiado nestes processos, podendo assumir objetivos de reforço da transparência, prestação de contas e incentivo à participação cidadã, tendo em vista aumentar a eficácia e eficiência das ações desenvolvidas, aproximando-as das necessidades sentidas dos cidadãos, assim como aumentar a transparência e facilitar o acesso do cidadão às decisões políticas que são tomadas e que lhes dizem respeito. (Seller, 2020).

A forma como forem desenvolvidos os modelos de governação, será essencial para o incremento de uma democracia participada. Nomeadamente as governações locais que são dotadas de maior flexibilidade, e que, pela sua proximidade ao cidadão, deveriam ter em consideração as necessidades da sua comunidade, implementando ações e tomando decisões que promovam o bem-estar social (Alves, 2012; Fernandez & Garcia, 2008; Ferreira, 2015).

Amaro (2004) identifica seis conceitos de desenvolvimento⁴. Destes, parecem-nos particularmente relevantes os conceitos de Desenvolvimento Local e Desenvolvimento Participativo. O Desenvolvimento Local pode ser entendido

“como o processo de satisfação de necessidades e de melhoria das condições de vida de uma comunidade local, a partir essencialmente das suas capacidades, assumindo aquela o protagonismo principal nesse processo e segundo uma perspectiva integrada dos problemas e das respostas” (p.57).

Já o conceito de Desenvolvimento Participativo

“põe o acento tónico na adoção de uma metodologia participativa nos processos de mudança e de melhoria das condições de vida das populações, desde a conceção e decisão à avaliação, passando pela execução, direcção e acompanhamento, implicando a afirmação plena de cidadania, nos seus direitos e deveres” (p.57).

⁴ Amaro (2004) define e discute os conceitos de Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento Local, Desenvolvimento Participativo, Desenvolvimento Humano e Desenvolvimento Integrado. Estes conceitos obedecem a critérios de fundamentação científica e de reconhecimento institucional internacional, com exceção do desenvolvimento integrado, que apesar de não cumprir inteiramente os critérios referidos, surge referenciado no âmbito de discussões sobre os outros tipos de desenvolvimento.

Este conceito remete para a ideia de empoderamento, capacitação e reforço de competências, funcionando como uma condição fundamental para a participação e para o exercício da cidadania (Amaro, 2004).

A participação da população é fundamental para a eficácia das ações desenvolvidas, assumindo-se não apenas como um imperativo ético ou ideológico, mas principalmente como uma necessidade técnica, tendo em consideração que sem conhecimento das necessidades das populações e dos diversos atores sociais, não será possível fazer face e resolver estas mesmas necessidades (Guerra, 2002).

1.3. Fatores e perspectivas de análise da participação cidadã

Seller (2020) aponta a relevância dos processos de participação e metodologias de mobilização dessa participação cidadã, destacando que estas muitas vezes não facilitam a consulta, deliberação e elaboração de propostas, tornando-se num processo essencialmente administrativo, com insuficiente transparência, diminuindo o conhecimento do funcionamento dos serviços (Seller, 2020).

Essa transparência é frequentemente destacada como um fator relevante para a compreensão da participação cidadã. Ruvalcaba-Gomez e Renteria (2020) sustentam, nessa linha, que o princípio da transparência é fundamental na facilitação do escrutínio público, relacionando-se assim que a importância da abertura no acesso a informação e mecanismos de prestação de contas (“*accountability*”), promovendo a participação cidadã e fortalecendo a confiança nas instituições.

A transparência é uma fonte de legitimidade dos governos, especialmente dos governos locais, permitindo aos cidadãos reforçar a sua confiança no governo, reforçando a sua legitimidade (Ruvalcaba-Gomez & Renteria, 2020). Porém, será importante verificar a percepção que a população terá da governação e eventuais diferenças de opiniões sobre a atuação das políticas públicas entre gestores públicos e sociedade civil – a insatisfação com essa governação pode conduzir a um decréscimo da confiança nas instituições; porém, se reforçada e bem canalizada, poderá trazer mudanças positivas nas políticas públicas (Ruvalcaba-Gomez & Renteria, 2020).

Segundo Ferreira (2015), a ausência de *accountability* em Portugal é frequentemente apresentada como sendo responsabilidade dos cidadãos, que tendem a não participar, mas no seu entendimento, é sobretudo da parte dos governantes que se

verifica uma resistência à sua promoção, pois desta forma a sua ação é mais livre e discricionária, permitindo inclusivamente a aliança a interesses de elites de diversas categorias, sem um compromisso claro e escrutinável com os interesses da população. No entanto, a autora também identifica outros fatores que contribuem para problemas nos processos de prestação de contas, nomeadamente a proliferação do número de agentes responsáveis e de redes de governação, que contribui para o reforço da complexidade dos processos de prestação de contas aos cidadãos, aumentando oportunidades de evitamento da prestação de responsabilidades políticas (Ferreira, 2015).

Também tem sido destacada a importância de outros aspetos na participação cidadã. Guerra (2002) menciona duas grandes questões com influência nos processos de participação da população: maior consciencialização das necessidades e formas de intervenção na vida social, e processos de comunicação entre os intervenientes num processo de planeamento, ou seja, questões relacionadas com comunicação e poder. Para a compreensão de ambos, torna-se útil recuperar os modelos de análise da participação avançados por Arnstein (1969) e por Lowndes e Pratchett (2006), que conquanto antigos, permanecem influentes para a análise dos níveis e fatores que influenciam a participação, focando a relação entre intervenientes.

O modelo proposto por Sherry Arnstein (1969) permanece um dos esquemas mais influentes de caracterização do nível de participação dos cidadãos (Anexo I). Neste, a autora concebe os níveis de participação numa escada dividida em oito níveis, sendo os dois primeiros níveis de *Não-participação* (Manipulação e Terapia), os três seguintes níveis de *Concessão Mínima de Poder* (Informação, Consulta e Apaziguamento) e os três últimos níveis os de *Poder Cidadão* (Parceria, Delegação de Poder e Controle Cidadão)⁵. Os níveis de não-participação são utilizados por vezes como se fossem formas participativas, no entanto apenas pretendem fazer com que a população aceite as medidas propostas, que são proporcionadas de forma meramente informativa à comunidade. No primeiro nível Manipulação, as pessoas são convidadas a participar em comissões e conselhos, sem terem no entanto acesso a informações suficientemente transparentes e abrangentes que lhes permitam uma verdadeira análise dos assuntos em causa,

⁵ Tradução livre da autora, apresentamos os termos originais: Nonparticipation (Manipulation, Therapy), Degrees of Tokenism (Informing, Consultation, Placation), Degrees of Citizen Power (Partnership, Delegated Power, Citizen Control) (Arnstein, 1969)

permanecendo a ideia enganadora de que houve participação. O nível da Terapia pressupõe uma participação realizada de forma instrumental e alinhada com os interesses de quem promove a participação, não indo ao encontro das necessidades de quem participa.

Os níveis de concessão mínima de poder, também referida como *tokenismo*, permitem que as pessoas ouçam e sejam ouvidas, mas sem que se assegure participação efetiva na tomada das decisões. A passagem de informação é importante para a legitimação da participação cidadã. No entanto, muitas vezes não permite a possibilidade de *feedback* ou de negociação, pelo que as pessoas têm poucas hipóteses de influenciar as políticas ou programas implementados para seu benefício. O nível da consulta ainda não considera que a participação seja eficaz, pois para tal teria de ser combinada com outras formas de participação. Neste nível, os detentores do poder consideram que envolvem os cidadãos, simplesmente porque os convidam a participar, Arnstein (1969, p.219) refere que os cidadãos “*participam na participação*”. No nível seguinte, de pacificação, os cidadãos começam a ter algum poder, embora ainda de forma limitada, integrando conselhos e comissões, o que lhes permite participar no planeamento e no aconselhamento, no entanto em menor número e com menor capacidade de influência que os decisores, pelo que não conseguem efetivamente ter o poder de decisão, que se mantém na administração.

Nos níveis que já preveem uma participação mais efetiva, o poder está distribuído de forma mais igualitária, estando também nas mãos da população, que já pode negociar e influenciar processos de tomada de decisão, sendo que no último nível o poder é maioritariamente da população (Arnstein, 1969). No nível da parceria, o poder é redistribuído, com partilha de responsabilidades no planeamento e tomada de decisões, não sendo possível mudanças unilaterais. Acontece também quando os cidadãos já têm capacidade para ter os seus próprios técnicos, ou seja, recursos humanos especialmente alocados que permitam apoiar este processo de participação e decisão, sem depender de recursos da administração. Quando os cidadãos assumem o poder deliberativo com a maioria dos votos, onde as divergências já podem ser resolvidas através da negociação, o nível atingido é o de delegação de poder. O último nível, controle cidadão, pressupõe que a responsabilidade pelas políticas e aspetos relacionados com a gestão de uma determinada política ou programa estão garantidamente assegurados pelos cidadãos, que conseguem negociar os termos de influência externa. Assim, podemos verificar que os

níveis estão intimamente ligados ao poder, e à sua redistribuição, nas decisões que são tomadas, variando desde os níveis de baixo poder e participação, em que os cidadãos não conseguem controlar as políticas implementadas, até ao nível mais elevado, onde os cidadãos podem plenamente exercer o seu poder (Arnstein, 1969).

A autora reconhece algumas limitações nesta ferramenta, nomeadamente a heterogeneidade dos pontos de vista dos vários grupos, a não existência de uma análise aos obstáculos à participação, e, por conseguinte, não demonstrar a forma de alcançar níveis mais elevados de participação. A autora refere também que algumas características utilizadas poderão ser comuns aos oito níveis que identificou, com representações diferentes consoante a motivação de quem detém o poder (Arnstein, 1969). Apesar destas limitações, esta proposta permanece uma ferramenta útil de análise e reflexão sobre os níveis de participação – e controlo – cidadão nos processos de tomada de decisão que os afetam. As políticas públicas são desenvolvidas em espaços de conflitos, com ganhos para uns e perdas para outros (Saab et al., 2018), pelo que a participação implica também uma análise das relações de poder (Arnstein, 1969). Assim, importa atender a aspetos como o envolvimento e divisão de responsabilidades nos processos de decisão e a abertura na partilha de informação (Saab et al., 2018).

Um governo aberto, com gestores públicos a envolverem-se na importância da transparência e da política de informação será essencial, assim como a adoção de nova perspectiva de governação pública com o fortalecimento de estratégias que promovam espaços de colaboração e comunicação com diferentes setores da sociedade (Ruvalcaba-Gomez & Renteria, 2020). A qualidade democrática a nível do território é reforçada com a transparência e participação cidadã no desenho, gestão e avaliação das políticas e dos serviços sociais, permitindo adotar decisões significativas para as populações, requerendo um compromisso e envolvimento de todos, apelando à participação em especial dos destinatários das políticas (Guerra, 2002; Seller, 2020).

O interesse e procura pela participação cidadã e democracia direta tem aumentado na administração pública, que procura novas formas de interação com o cidadão e formas de governança menos unidirecionais e hierarquizadas, com maior transparência e implicação de todos (Seller, 2020). Um dos desafios atuais da administração pública consiste, assim, na reformulação das interações e relações entre os cidadãos e os governos, permitindo que a população se sinta confortável em dar o seu contributo, sendo

que as tecnologias de informação também têm proporcionado novas formas de participação cidadã (Ruvalcaba-Gomez & Renteria, 2020).

Lowndes e Pratchett, em colaboração com Stoker, desenvolveram um modelo que visa permitir aos governos locais autoavaliar as suas iniciativas de participação pública, antecipando os obstáculos à participação dos cidadãos, considerando-as posteriormente nas respostas promovidas (Lowndes & Pratchett, 2006). Os autores identificam cinco fatores potenciadores da participação dos cidadãos, representados no acrónimo CLEAR: a) *Can*, ou seja, quando os cidadãos detêm as competências e recursos que permitem a participação. Estes recursos estão normalmente mais acessíveis à população mais instruída, no entanto essa desigualdade pode ser compensada com o apoio dos municípios para proporcionar os meios necessários aos segmentos mais desfavorecidos da população, garantindo condições de maior representatividade e igualdade de acesso a mecanismos de participação; b) *Like to*, que se relaciona com o sentimento de pertença e confiança que possibilita a participação. As pessoas participam mais facilmente em algo que veem que lhes diz respeito e que entendem como relevante para si e para a sua comunidade; c) *Enable to*, quando são criadas oportunidades de participação e se facilita o acesso dos cidadãos aos decisores políticos e a quem os rodeia; d) *Asked to*, quando a participação é solicitada e ativamente encorajada. É importante a forma como se promove essa participação, que deverá ser abrangente, assim como a natureza, o foco e a continuidade destas iniciativas para atrair diferentes grupos e manter a mobilização de grupos que já participaram; e) *Responded to*, para que as pessoas participem, necessitam de sentir que o seu envolvimento promove a diferença e que as suas opiniões foram consideradas, fornecendo *feedback* sobre os processos de participação e tomada de decisão e explicando as decisões tomadas e a forma como foi considerada a opinião da população (Lowndes & Pratchett, 2006).

A utilização desta ferramenta, permite que haja uma reflexão dos decisores políticos e profissionais, sobre a sua prática, analisando os obstáculos à participação dos cidadãos e como poderão ser superados. Neste assunto, pode-se assumir como um vetor importante de capacitação comunitária e de promoção de um sentido de cidadania (Lowndes & Pratchett, 2006).

Outro aspeto relevante para a compreensão dos processos de participação remete para a fase do processo de implementação das políticas públicas em que a participação dos cidadãos é solicitada e promovida. Havendo diferentes propostas teóricas sobre as

fases de implementação de políticas, Araújo e Rodrigues (2017) destacam quatro etapas comuns: a) *Definição de problema e agendamento* - processo de emergência da percepção de um problema; b) *Formulação de medidas de política e legitimação da decisão* - início da definição de estratégias de resolução de problema e realização de escolhas alternativas; c) *Implementação* - mobilização e aplicação dos recursos necessários a vários níveis para uma efetivação da política; d) *Avaliação e mudança* - processo de acompanhamento e avaliação, medição de impactos das ações, promoção de mudanças necessárias e início de um novo ciclo político, este modelo sequencial que simplifica a análise da ação pública prevê que os processos se repitam e recomponham com transformações introduzidas pelos *feedbacks* dos diversos atores e entidades envolvidos. As instituições públicas têm de estar atentas ao desenho do mecanismo de consulta pública para que possam estimular a participação social, promovendo processos participativos, que muitas vezes ocorrem na fase da agenda do problema, na fase inicial da discussão sobre os problemas públicos, favorecendo a construção coletiva das soluções (Saab et al., 2018), embora se possa perspetivar a relevância dessa participação cidadã em todas as fases do ciclo de produção de políticas.

Capítulo 2– Descentralização, governança local e participação

Neste capítulo serão abordados os conceitos de políticas públicas e políticas sociais, os objetivos e processos de implementação. Será realizada uma abordagem à territorialização, poder local e governança no que diz respeito ao desenvolvimento local e alguns desafios da descentralização. Será abordado o tema da participação cidadã no poder local, nomeadamente no ciclo político, e na articulação de programas existentes de desenvolvimento comunitário.

2.1. – Descentralização e governança

A governança, segundo Albuquerque (2016) traduz a colaboração entre os vários agentes de uma sociedade, públicos, privados e voluntários movimentando-se em diversos níveis de tomada de decisão.

A governação pública em rede pressupõe a participação de mais atores na implementação das políticas públicas, ou seja, maior participação e negociação com os parceiros (Mota & Bittencourt, 2019). Esta forma mais participativa de governança é uma alternativa ao modelo gerencial, mais burocrático, preocupado com a eficiência e a eficácia, aproximando-se do modelo democrático-participativo, onde o foco do interesse está na relação com a sociedade civil (Pinto et. al., 2018).

Segundo Guerra (2002), as noções de participação e parceria⁶ apelam à aproximação dos cidadãos à ação pública, sendo que a participação está mais relacionada com o exercício do poder e o parceria mais relacionado com a ação, remete para novas formas de comunicação e responsabilidades entre os cidadãos e as administrações, para resolução de problemas que todos considerem importantes, Rodrigues e Stoer (1998), citados por Vieira (2017) consideram que a diferença de parceria e parceria, está na formalidade que o parceria implica com a celebração de acordos ou protocolos, sendo que a parceria e parceria dizem respeito à junção de organismos e indivíduos na procura do bem comum.

A governança participativa é dotada de uma coordenação mais horizontal, visando uma complementaridade de recursos dos diversos parceiros, com relações baseadas na

⁶ A autora refere que muitos autores distinguem parceria de parceria, considerando que o parceria exige maior contratualização

reciprocidade e influência mútua (Pinto et al., 2018), cada vez mais requer capacidade de permeabilidade, transparência e implicação (Seller, 2020).

Albuquerque (2016) menciona que estas formas aparentemente mais horizontais e participativas de governança podem acarretar algumas ilusões no que respeita aos seus resultados, uma vez que, por vezes, o objetivo continua a ser o do controlo dos cidadãos e os governos centrais aproveitam algumas destas noções para se desresponsabilizarem por alguns fracassos que acontecem após transferirem para poderes locais a função da organização e implementação de políticas públicas em áreas onde estes governos locais têm pouca preparação e capacidade de resposta, pelo que a redistribuição dos recursos fica comprometida.

Mota e Bittencourt (2019) também referem que apesar de existirem em Portugal modos de governação colaborativa, essas têm diversas falhas, pois ainda temos uma cultura bastante hierarquizada e politizada no âmbito da governação e da implementação das políticas públicas. Os autores referem que existem dificuldades na coordenação entre diferentes atores e diferentes setores de políticas públicas. Para compreender essas dificuldades importa abordar também algumas discussões teóricas sobre descentralização e governança.

A descentralização refere-se ao grau em que um governo central permite que os seus governos regionais ou locais realizem as funções políticas de governança, a ideia é o apoio à democratização tornando as decisões políticas mais pluralistas (Rodriguez-Pose & Tselios, 2019). Esta descentralização exige alguma consagração legislativa (Rodriguez-Pose & Tselios, 2019) e negociação e articulação multinível entre as várias instâncias de poder (Teles, 2021). Teles (2021, p.32) refere que *“Nenhum governo é totalmente centralizado ou inteiramente descentralizado. Este simples facto sublinha a importância da governação multinível”*, pelo que é importante o reconhecimento da partilha das responsabilidades relativamente à redistribuição de bens e serviços, implicando uma coordenação e articulação entre os serviços centrais e locais.

A descentralização pode ter implicações positivas ou negativas - positivas quando aumenta a eficiência de provisão de bens e serviços públicos, promovendo o combate à desigualdade, quando promove uma participação ativa dos cidadãos e contribui com transparência e responsabilidade na definição de políticas; ou negativa quando existe uma diminuição do bem-estar por perda de economia de escala, especialmente nas regiões mais fragilizadas e mais pobres, que poderão ver a sua condição sem melhoria com

poucos recursos alocados, aumentando assim as desigualdades entre as regiões mais ricas e as mais pobres, pelo que a descentralização de uma determinada região deverá ser alvo de escrutínio (Rodriguez-Pose & Tselios, 2019). Albuquerque (2016) alerta também que muitas formas de atuação aparentam querer ser inovadoras e promover o bem-estar, mas podem não estar a promover melhorias, mas sim a escamotear as dificuldades do governo central em obter resultados (Albuquerque, 2016).

Segundo Teles (2021) a descentralização política é diferente da descentralização administrativa, pois o governo central delega responsabilidades, mas mantém o poder da tomada de decisões. Para o sucesso da descentralização a participação dos cidadãos é fundamental, pois podem mais facilmente refletir as necessidades e contribuir para responsabilização das opções tomadas (Teles, 2021).

Recuperando a discussão sobre a promoção do Desenvolvimento Participativo, Amaro (2004) considera que um dos desafios do desenvolvimento é a governança, em todas as escalas territoriais, sendo fundamental a interdisciplinaridade, a participação, a partilha e uma avaliação contínua. Guerra (2002) também alude à importância desta articulação e envolvimento na tomada de decisões, destacando o efeito de empoderamento que pode resultar de uma partilha mais equilibrada de poder pelos diversos grupos sociais.

Rodriguez-Pose & Tselios (2019) referiram, em conclusão a um estudo sobre descentralização e governança em países da Europa, que a influência da descentralização no bem-estar está relacionada com a qualidade da governança que presta os serviços e os bens públicos, pelo que a descentralização poderá apenas levar a melhorias quando o governo central não consegue realizar a distribuição de forma justa e equitativa, ou quando esta capacidade é limitada.

2.2. – O poder local e a participação cidadã

As investigações apontam para o facto de a participação aumentar a autoconfiança política das pessoas, pois existe o consenso que a inclusão dos cidadãos aumenta a eficiência e a legitimidade do governo (Guziana, 2021). A participação dos cidadãos pode contribuir para reforçar a confiança dos cidadãos nas instituições e oferece ferramentas aos governantes para avaliar e melhorar a gestão pública, contribuindo para a melhoria do funcionamento das instituições (Seller, 2020). A participação vista como elemento fundamental na coesão social, passa a ter interesse para os governos e técnicos que visam

melhorar a qualidade de vida das populações e o bem-estar social (Seller, 2020). No entanto, esses potenciais benefícios estão dependentes da forma como a participação cidadã é promovida e executada.

Os movimentos sociais, que emergem nas democracias participativas, que elevam a participação para patamares que vão para além da democracia representativa, traduzem uma nova forma de organização, que através de reivindicações e mobilização de opinião pública, tornam-se importantes dado que, as políticas sociais que buscam a redistribuição de modo a diminuir as desigualdades, têm se mostrado insuficientes (Vieira, 2017).

Estes movimentos sociais pretendem construir um desenvolvimento humano mais sustentável e mais igualitário, não se revestem apenas de opiniões, mas principalmente de informação e consciência acerca da importância da democracia participativa, da participação como incremento da mudança (Vieira, 2017).

Relativamente a constrangimentos e obstáculos existentes para a efetivação da participação da população, no que diz respeito à concretização da intervenção é focado o facto de os projetos serem realizados por terceiros, sem a participação dos beneficiários, a falha no processo de produção de decisões (Ruivo, 2000) e a pouca confiança no sistema institucional (Fernandez & Garcia, 2008). Também são identificados obstáculos que estão relacionados com os próprios cidadãos, a pouca preparação e vontade de disponibilizar tempo, uma atitude de passividade e acomodação (Ruivo, 2000).

Ruivo (2000) destaca a importância das redes de apoio “*de contactos e conhecimentos*” (p.29), constituídas de forma mais ou menos formais, que apelam à partilha e solidariedade, para a resolução de problemas, nomeadamente no âmbito local, que acabam por contribuir para que os territórios não tenham as mesmas características de combate à exclusão social, uma vez que estas dependem das redes existentes e do seu dinamismo. O sucesso das intervenções depende da capacidade de compromisso coletivo, efetivando o que cada um não consegue alcançar sozinho (Birrento, 2017; Castro & Gonçalves, 2002).

Segundo Saab et al. (2018) as políticas públicas são desenvolvidas em espaços de conflitos, com ganhos para uns e perdas para outros, a participação é uma forma de redistribuição de poder (Arnstein, 1969), com o envolvimento e divisão de responsabilidades das decisões tomadas, com o fornecimento de informações privilegiadas para os decisores políticos, como forma de alcançar políticas de maior

qualidade com maior capacidade para lidar com as situações que surgem para resolver (Saab et al., 2018).

Arnstein (1969) refere que a participação que não implica a redistribuição do poder, apenas serve para os grupos que o detêm poderem argumentar que todos foram ouvidos, no entanto apenas beneficiam alguns, ficando de fora os mais desfavorecidos, situação comum em programas de desenvolvimento comunitário.

Um governo aberto, com gestores públicos a envolverem-se na importância da transparência e da política de informação será essencial, assim como a adoção de nova perspectiva de governação pública com o fortalecimento de estratégias que promovam espaços de colaboração e comunicação com diferentes setores da sociedade (Ruvalcaba-Gomez & Renteria, 2020).

Capítulo 3– Políticas de desenvolvimento local em Portugal: O caso do Programa Rede Social

Neste capítulo será apresentado o Programa Rede Social que foi utilizado nesta investigação como estudo de caso para verificação da participação da população nos programas sociais. Será realizada uma breve resenha histórica, serão apresentados os seus objetivos, formas de funcionamento, os seus princípios e estratégias para a promoção do desenvolvimento local. Finaliza com uma abordagem sobre a participação da população no âmbito deste programa.

3.1 - Génese do Programa Rede Social no quadro das políticas de desenvolvimento local

A Rede Social é um programa que surgiu no contexto de alterações de paradigma, afastando-se de uma vertente assistencialista na intervenção local e procurando a implementação de medidas de políticas sociais assentes num princípio de inclusão social. Foi adotado no seguimento da Cimeira Mundial do Desenvolvimento Humano, promovida em Copenhaga em março de 1995, subscrita por Portugal (Castro & Gonçalves, 2002). Esta Cimeira aponta como essencial a erradicação da pobreza e o combate à exclusão social, através de dinâmicas que tenham em consideração os aspetos sociais, económicos e ambientais, e não apenas o desenvolvimento centrado no crescimento económico (Castro & Gonçalves, 2002). Também contribuiu o facto de se pretender repensar as intervenções, fazendo com que os problemas que já eram vistos pela sua multidimensionalidade, fossem acompanhados de projetos transversais capazes de promover o desenvolvimento nos territórios (Castro & Gonçalves, 2002). Apesar da existência nos anos 90 de experiências de projetos e programas de luta contra a pobreza e exclusão social, ainda existiam grupos mais desfavorecidos com menor expressão nos territórios, que não tinham uma intervenção planeada e concertada (Castro et al., 2009)

A preocupação com o desenvolvimento social, ligado às dinâmicas dos projetos de desenvolvimento local, e com a melhoria da qualidade de vida das populações, apoiou a criação das Redes Sociais pela Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97 de 18 de novembro, é definido o seu modelo de funcionamento no Despacho Normativo nº 8/2002 de 12 de fevereiro e posteriormente regulamentado pelo Decreto-Lei nº 115/2006 de 14 de junho com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 55/2000 de 12 de agosto,

com uma visão de território quanto aos recursos, meios e capacidade de resposta. Criando redes de atores locais como estruturas de cooperação (Alves, 2016).

O programa piloto teve início em janeiro de 2000 e término em março de 2001, com a seleção de 41 concelhos, sendo alargando de forma faseada desde essa altura. A lógica de horizontalidade das intervenções colidia com as culturas de hierarquização e verticalidade dominantes, pelo que no relatório de 2009 era referido que não existia uma Rede Social, mas sim várias, dado o funcionamento distinto de cada uma (Castro et al., 2009). O programa pretendia que as redes de solidariedade formais e informais que já existiam no terreno fossem otimizadas e adaptadas para melhor conseguirem responder às necessidades locais, através de uma abordagem de desenvolvimento social, de promoção do bem-estar, que procura a um nível local de respostas integradas, articuladas e participadas (Amor, 2005).

O programa Rede Social pretende valorizar a intervenção social de proximidade, transferindo para as autarquias locais a responsabilidade, de em cada território, promover o desenvolvimento social integrado, sendo este um dos aspetos inovadores do programa, verificado pelo papel central que foi conferido aos presidentes de Câmara. Foi um dos responsáveis pelo crescimento de intervenção na área social das autarquias, que antes desta implementação, ainda muitas, não tinham técnicos da área social (Amor, 2005; Castro et al., 2009).

O desenvolvimento social passou a estar associado ao desenvolvimento local, numa perspetiva em que se pretendia atender também aos cidadãos mais desfavorecidos (Castro et al., 2009), mas através de uma rutura com as formas mais tradicionais de intervenção, ainda muito assistencialistas, restritivas e denotando uma visão parcelar da realidade (Amor, 2005). Este programa:

“Demarcou-se assim de uma concepção de política social centrada no acionamento de medidas de natureza redistributiva, propondo, em alternativa, uma abordagem integrada e sistémica do desenvolvimento social, de promoção do bem-estar social” (Amor, 2005, p.44)

Para a sua implementação foram definidos apoios de natureza técnica e financeira, para 24 meses, conforme disposto no âmbito do Despacho Normativo 8/2002 no que diz respeito a apoio técnico de acompanhamento e dinamização da Rede Social, no desenvolvimento de metodologias de planeamento integrado e participado, na

implementação de um sistema de informação, na criação de instrumentos de apoio e monitorização, em ações de formação para parceiros e técnicos e na dinamização de troca e experiências para divulgação de boas práticas, assim como apoios financeiros no que diz respeito aos custos com pessoal e a sua qualificação, custos com aquisição de bens e serviços na área de informática, aquisição de material de escritório e de expediente e com a avaliação da Rede Social.

Guerra (2002) refere a necessidade de criação de um novo modelo de ação, que implicaria a reunião de esforços de diversos atores sociais na definição de objetivos e na resolução dos problemas, criando desta forma estruturas funcionais que agregam pessoas, instituições políticas e técnicos.

Em resumo, podemos verificar que o Programa Rede Social emergiu como uma forma de parceria, entre entidades públicas e privadas, que desenvolvendo a sua atividade num mesmo território, consigam em conjunto planear e articular a ação com maior eficácia e eficiência, existindo uma partilha das responsabilidades no combate à pobreza e exclusão social por toda a sociedade, pretendeu alterar a forma de intervenção mais setorial, vertical e burocratizada para uma forma horizontal de complementaridade entre os parceiros, construindo territórios mais inclusivos e contribuindo para o desenvolvimento local (Castro et al., 2009).

3.2 - Princípios e orientações estratégicas do Programa Rede Social

As Redes Sociais são instrumentos fundamentais para o desenvolvimento local e consequentemente para o desenvolvimento social e promoção de bem-estar, sendo uma das opções adotadas a dinamização da participação dos cidadãos nos projetos de intervenção desenvolvidos com base na discussão participativa (Alves, 2016; Castro & Gonçalves, 2002).

Os principais objetivos desta medida de política social estão definidos no artigo 3º do Decreto-Lei nº 115/2006 de 14 de junho. Para a prossecução desses objetivos existem fóruns de parcerias, como o Conselho Local de Ação Social (CLAS) e respetivo Núcleo Executivo (NE), as Comissões Sociais de Freguesia ou Interfreguesias (CSF ou CSIF), e a nível da sub-região, a Plataforma Supraconcelhia da Lezíria do Tejo.

Do artigo 4.º ao artigo 10º são referidos os princípios orientadores de ação do PRS, entre os quais o princípio da participação, ou seja, que todas as ações desenvolvidas

deverão ter a participação dos agentes sociais e das populações, principalmente as mais desfavorecidas. No documento *Programa Rede Social* elaborado pelo Núcleo de Rede Social do Instituto para o Desenvolvimento Social (2001) é referido que os pressupostos para este princípio são a tomada de consciência dos problemas que originam a pobreza e exclusão social, a importância da mobilização de toda a comunidade para a resolução dos problemas identificados assim como o apoio à mobilização da população desfavorecida para que participem na resolução dos problemas identificados. Refere também a importância das associações como instrumentos de reforço de elos sociais.

A participação com o envolvimento da sociedade civil organizada e dos cidadãos, fazendo com que estes tenham importância não apenas, mas também, nos momentos de decisão e não atuarem como recetores ou beneficiários de ações, contribuindo para o aumento da democracia participativa (Amor, 2005).

Para que seja possível atingir os seus objetivos, a estratégia de intervenção passa pela articulação de todos os agentes locais, que irão promover um planeamento através de um Diagnóstico Social (DS), da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Social (PDS), e Planos de Ação anuais (PA), evitando a sobreposição de respostas, documentos esse que devem ser articulados e participados por todos, incluindo a população. Segundo Amor (2005) em alguns concelhos estes foram os primeiros documentos de planeamento realizados, que nortearam a intervenção. O Diagnóstico Social é o instrumento que caracteriza o contexto local, identifica as necessidades sociais, conhecer melhor para melhor intervir, conhecimento dos dados existentes, definição de principais problemáticas e das principais áreas de intervenção definindo as prioritárias, levantamento de recursos, potencialidades e constrangimentos. O Plano de Desenvolvimento Social é realizado a partir do Diagnóstico Social, e pretende dar resposta às necessidades identificadas, assente num projeto de base comum, definindo as estratégias e projetos a desenvolver, por um prazo de três anos, com definição de um plano de avaliação. A sua operacionalização é realizada através de Planos e Ação anuais, que priorizam as intervenções já articuladas em parceria.

A articulação dos objetivos do PRS com outros instrumentos de desenvolvimento comunitário seria fundamental, nomeadamente com a Agenda 21 Local. Esta Agenda é uma ferramenta da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, que foi criada no seguimento da Agenda 21 aprovada internacionalmente em 1992 na Cimeira da Terra, promovida pela Organização das Nações Unidas, e também com base na Estratégia

Europeia de Desenvolvimento Sustentável aprovada no Conselho Europeu de 9 de junho 2006. Este documento estratégico pretende desenvolver ações sustentáveis nos territórios, com o objetivo de conciliar a proteção do ambiente com o desenvolvimento socioeconómico e promover a coesão social. É fundamental na implementação destes objetivos contar com a participação das entidades locais e da população, em todas as fases da sua implementação, aumentando assim a o sentimento de pertença, a responsabilização de todos e consequentemente a possibilidade de obter maior sucesso nos resultados das ações. Prevê inclusivamente a validação do Plano de Ação pela população (Agência Portuguesa do Ambiente, 2007), o que promove a cidadania e incrementa a democracia.

Capítulo 4 – Metodologia

Neste capítulo apresenta-se o contexto de análise do estudo realizado, os seus objetivos e modelo de análise orientador. Explicitam-se também os métodos de recolha e análise de dados mobilizados, procurando fundamentar a sua seleção.

4.1 – Contexto de análise: Plataforma Supraconcelhia da Lezíria do Tejo

O território da Lezíria do Tejo pertence à NUT I do Continente, à NUT II do Alentejo e à NUT III da Lezíria do Tejo, é composta pelos concelhos de: Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior, Salvaterra de Magos e Santarém. O concelho de Azambuja pertence ao Distrito de Lisboa, todos os restantes ao de Santarém.

O PRS tem como um dos seus órgãos as Plataformas Supraconcelhias que foram criadas com o objetivo de reforçar a organização dos recursos e o planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supraconcelhio.

No âmbito da transferência de competências no domínio de ação social, concretizada pelo Decreto-Lei n.º 55/2020, na sua redação atual, para os órgãos municipais e entidades intermunicipais, a Plataforma Supraconcelhia da Lezíria do Tejo, é atualmente presidida pela CIMLT (Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo), fazendo ainda parte os Conselhos Locais de Ação Social dos concelhos da Lezíria do Tejo, serviços da Administração Pública, entidades representantes das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), e das Misericórdias, Organizações Não Governamentais, Associações Empresariais, com responsabilidade na área social do território.

O apoio a esta Plataforma tendo em vista a prossecução dos seus objetivos é realizada por um Grupo Operativo constituído pelos técnicos das Redes Sociais dos onze municípios, a EAPN – Rede Europeia Anti Pobreza, a União Distrital de IPSS de Santarém, e o Centro Distrital de Segurança Social de Santarém e tem como principais objetivos a identificação dos principais problemas e prioridades de intervenção, contribuir para a supressão das necessidades, promover o diagnóstico supraconcelhio e o planeamento concertado entre os concelhos, assim como incentivar a cooperação entre as Redes Sociais da Lezíria do Tejo.

A seleção deste território teve em conta, por um lado, critérios de conveniência, uma vez que a investigadora possui um vínculo profissional a um dos municípios que integra esta Plataforma Supraconcelhia, que facilitou o acesso a informação e a mobilização de um conjunto de canais de informação destes municípios para divulgação do estudo e identificação de potenciais participantes. Considerou, também, critérios de natureza cognitiva, relacionados com a relevância de proceder a uma avaliação das questões da participação neste território, necessidade já expressa pelos atores locais, a par da possibilidade de acesso a uma diversidade de experiências de implementação do PRS num território que possui mecanismos de governança partilhados, tornando esta análise comparativa mais pertinente.

4.2 - Objetivos do estudo

Com este trabalho pretendíamos avaliar como têm sido previstas e implementadas iniciativas de participação dos cidadãos através do PRS no território da Lezíria do Tejo. Com esse objetivo geral em vista, definimos como objetivos específicos:

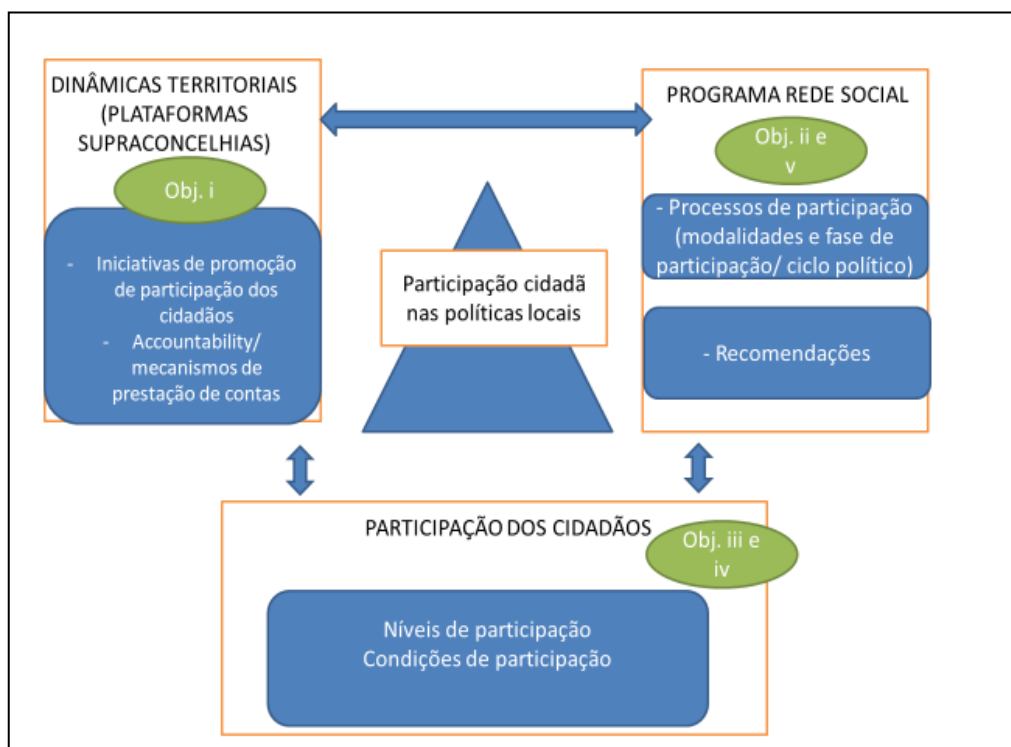
- i. Aferir as dinâmicas participativas previstas e implementadas pelas Redes Sociais deste território;
- ii. Identificar as fases da implementação da Rede Social em que é prevista e promovida a participação da população alvo;
- iii. Identificar eventuais constrangimentos para a não previsão/promoção de iniciativas estratégicas participadas;
- iv. Identificar os fatores potenciadores da participação cidadã no PRS;
- v. Propor recomendações/sugestões de melhoria para o reforço da participação cidadã, no âmbito das políticas sociais locais.

4.3 - Modelo de análise

Para avaliar como tem sido promovida a participação dos cidadãos no PRS, partindo de um estudo de caso das redes sociais do território da Lezíria do Tejo, foi construído um modelo de análise que visa servir de dispositivo de orientação a esta pesquisa, representando os principais conceitos que nortearão a pesquisa, com apresentação das relações entre os elementos (Quivy & Campenhoudt, 1998).

Foram considerados dois grandes eixos, um sobre a dinâmica territorial relacionado com as iniciativas existentes de promoção da participação cidadã, e a prestação de contas das administrações locais, através da análise dos níveis e condições de participação existentes no território e um segundo eixo referente ao programa Rede Social, os processos de participação existentes, tendo em vista a realização de recomendações que se afigurem necessárias para contribuir para uma melhoria na intervenção local através da maior promoção da participação (ver Figura 1).

Figura 1: Modelo de Análise



A análise destes eixos nas dimensões da promoção da participação dos cidadãos no âmbito do desenvolvimento das políticas sociais locais, contribuem para responder a todos os objetivos deste trabalho.

4.4 – Opções metodológicas

Foram efetuadas três entrevistas exploratórias a informantes-chave, da área académica e interventores sociais, numa etapa inicial. Nestas entrevistas, obtivemos informação sobre o PRS, tendo sido sinalizadas potencialidades relacionadas com o reconhecimento da importância do trabalho em parceria e o espaço de partilha e de

articulação de forma a concertar a intervenção baseada no planeamento estratégico. Como constrangimentos foram referidas, entre outras, questões ligadas ao insuficiente tempo disponível e pouca capacitação dos técnicos e parcerias para a dinamização da Rede, à inexistência de avaliação de impacto, que fica pela perceção dos agentes, o desequilíbrio entre as entidades com motivações e poderes diferentes no CLAS e a pouca promoção da participação da população e o desinvestimento no acompanhamento do programa. Estas entrevistas contribuíram, assim, para a clarificação das dinâmicas envolvendo este objeto de estudo e para a construção dos instrumentos de recolha de dados

Para a realização do nosso estudo, adotámos uma estratégia de pesquisa mista sequencial, organizada em três etapas. Uma primeira fase, apoiada em métodos qualitativos, através da realização de uma análise documental. Uma segunda fase, também qualitativa, através da realização de focus groups com representantes das Redes Sociais destes territórios. E uma terceira e última fase, por via da aplicação de um inquérito por questionário dirigido à população deste território. No sentido de reforçar a validade interna e fiabilidade do estudo, foi realizada uma triangulação, procurando analisar e integrar criticamente as várias fontes de dados (Carmo & Ferreira, 1998). De seguida, detalham-se as opções metodológicas assumidas nestas três fases.

Fase 1 – Análise documental dos documentos do PRS da PSCLT

Para obter informação relativa aos *compromissos formais* assumidos com as questões da participação dos cidadãos no PRS da PSCLT, procedeu-se a uma recolha e análise documental de documentos técnicos relacionados com o PRS nos territórios que compõem a Plataforma Supraconcelhia da Lezíria do Tejo.

A pesquisa documental é uma técnica de recolha de dados de tratamento e procura de informação em documentos que não receberam tratamento científico, como referem Carmo & Ferreira (1998, p.59) “*informação bruta existente em suportes estáveis*”. Neste caso, foram recolhidos e considerados para a análise os documentos de enquadramento que norteiam a intervenção das Redes Sociais, designadamente o Diagnóstico Social, o Plano de Desenvolvimento Social e o Plano de Ação. O *Diagnóstico Social* é o instrumento que possibilita um conhecimento aprofundado e atualizado do território e das suas necessidades, apoiado numa análise de dados existentes, e visando a identificação de fragilidades e potencialidades que constituem o fio condutor para o *Plano de Desenvolvimento Social*, que pretende priorizar e articular as ações de forma a responder

às problemáticas identificadas no território. Por sua vez, *Plano de Ação* anual traça e calendariza as medidas necessárias para a sua concretização. A seleção destes documentos para corpus de análise, deveu-se ao facto de se constituírem como elementos fundamentais para a cobertura adequada de serviços e equipamentos e a rentabilização de recursos existentes, com a finalidade do desenvolvimento social local,⁷ pelo que as evidências da previsão da participação da população no programa, a existir, estariam aí contempladas.

Uma vez constituído o corpus de documentos estratégicos a considerar, procedeu-se a uma análise temática, procurando identificar referências às questões da participação, tendo em consideração se e como era considerada a participação dos cidadãos (prevista, promovida ativamente através de medidas específicas para esse efeito, fases do ciclo político em que surgia a ideia de participação cidadã). Registou-se, relativamente aos 11 concelhos do território da Lezíria do Tejo, os documentos disponíveis, as suas atualizações e se tiveram ou não o apoio de consultores externos na sua elaboração (Anexo II). O software MAXQDA foi utilizado como complemento para a análise das referências à participação cidadã.

Fase 2 – Focus groups com representantes das Redes Sociais

Esta segunda etapa, também qualitativa, visava recolher a *perspetiva dos técnicos* das Redes Sociais sobre as dinâmicas e práticas das RS, no que diz respeito à participação da população na intervenção.

A opção pela realização de *focus groups* visava obter uma perspetiva rica sobre esta questão, a partir da interação e discussão gerada entre técnicos com uma experiência e posição privilegiada no âmbito da implementação do PRS nos territórios considerados. Esta técnica de recolha de dados permitiu colocar em conjunto um grupo de pessoas com a mesma experiência, que se empenham em troca de opiniões sobre os tópicos de interesse da investigação, não visando o consenso, mas sim a identificação de modos de pensar e suas razões (Morgan, 2008).

A técnica de *focus group* tem como vantagens permitir a análise com profundidade do que as pessoas pensam, produzem informação mais rapidamente e com baixo custo, a sua flexibilidade e poder ser utilizada para análise de tópicos diversos, com a participação

⁷ Artigo 34º do Decreto-Lei n.º 114/2006 de 14 de junho

de variados indivíduos e diferentes contextos. Como potenciais constrangimentos podemos destacar o papel do moderador e o seu impacto no grupo, o efeito do próprio grupo e a racionalização das respostas, e dificuldade em transcrever e analisar dados (Silva, Veloso & Keating, 2014).

As tarefas necessárias para o processo de realização dos focus group podem ser agregadas em cinco fases: o planeamento, a preparação, a moderação, a análise de dados e a divulgação de resultados, conforme definido por Silva, Veloso & Keating (2014). Apresentamos a forma como estas decorreram na presente investigação.

No planeamento foram tidos em conta os objetivos deste trabalho. Foi nesta fase decidido que, para melhor poder atingir esses objetivos, a moderação seria realizada através de uma abordagem com um grau de estruturação moderado, iniciando com questões mais gerais ficando cada vez mais específicas, permitindo poder aceder melhor às expectativas dos participantes. O grau de standardização das questões torna-se importante quando é realizada mais do que uma sessão com a mesma temática (Silva, Veloso & Keating, 2014)

A seleção dos participantes teve em consideração a existência de características semelhantes (Morgan, 2008; Silva, Veloso & Keating, 2014; Tracy, 2013) como o conhecimento técnico dos territórios e das dinâmicas de promoção de participação desenvolvidas. Para a obtenção de melhores resultados os participantes deverão ter um ponto de partida partilhado (Tracy, 2013). Os Grupos Operativos das Plataformas Supraconcelhias, são constituídos por técnicos com responsabilidade no terreno de dinamizar as Redes Sociais para que consigam atingir os objetivos propostos, assim como apoiar a Plataforma Supraconcelhia, com sugestões de temas para reflexão conjunta. Desta forma, foi selecionada a participação dos elementos do Grupo Operativo da Plataforma Supraconcelhia.

A fase seguinte, preparação, tem em consideração duas questões, o recrutamento dos participantes e as condições logísticas para a sua realização. Considerando a referência que os *focus group* devem ter entre 4 a 12 participantes (Silva, Veloso & Keating, 2014), foram planeados dois grupos, numa reunião na CIMLT, onde foi apresentado este estudo, prevendo a participação aproximada de 6/7 elementos cada. Foram marcadas as duas sessões, conjuntamente com a maioria dos participantes, para os

dias 4 e 8 de maio de 2023. O convite foi remetido via CIMLT, e foi realizado mais tarde um lembrete pela investigadora.

A escolha do local teve em consideração a acessibilidade, tendo sido disponibilizado pela CIMLT, que se situa na sede de distrito, uma sala para o efeito, com as condições de confidencialidade e conforto (Silva, Veloso & Keating, 2014; Tracy, 2013). As cadeiras foram colocadas em círculo para permitir uma maior proximidade e interação entre os participantes.

A moderação dos *focus group* esteve a cargo da investigadora, que utilizou um guião predefinido, com questões orientadoras, mas flexível sem elevado grau de estruturação (ver Anexo III), as sessões tiveram a previsão de duração de 90 minutos, tempo médio ideal considerado por Morgan (2008) e por Tracy (2013).

Na primeira sessão de 4 de maio faltaram três elementos, que referiram impossibilidade de participação devido a imprevistos que surgiram no próprio dia, tendo sido realizada a sessão com apenas três participantes, segundo Tracy (2013) o mínimo de participantes para a realização de um *focus group*.

Tendo em consideração os objetivos do estudo, a pertinência de conhecer as opiniões dos elementos de todos os concelhos, e a demonstração de vontade de alguns elementos em participar no estudo, foi realizada uma última sessão no dia 15 de junho 2023, com a participação dos três elementos que não tinham conseguido participar na sessão anterior, totalizando a presença de doze técnicos nos três grupos. Apenas um concelho dos onze que fazem parte da Lezíria do Tejo não participou em nenhum dos grupos, justificando sempre a sua ausência, e contamos com a participação de um elemento de uma entidade com intervenção nos vários concelhos.

Foi explicado aos participantes o âmbito da realização dos *focus group*, os principais objetivos do estudo, a importância da sua participação voluntária, a garantia de confidencialidade, a informação que seria realizada gravação áudio, e as regras principais da sessão. Foi entregue a todos os elementos o pedido de consentimento informado (ver Anexo IV), esclarecido e livre para a participação neste estudo, tendo sido aceite por todos.

Para a validação da qualidade do estudo, após a realização das sessões de *focus group*, procedeu-se à sua transcrição na totalidade, sendo depois enviado para os participantes para a sua validação e eventual correção. Pretendeu-se garantir desta forma

o mínimo de enviesamento e possíveis interpretações erradas (Silva, Veloso & Keating, 2014).

Para a análise de conteúdo dos *focus groups*, foi utilizado o software para análise dos dados qualitativos MAXQDA, relativamente aos discursos dos participantes dos Grupos 1,2, e 3, bem como a interpretação dos mesmos, foi possível criar códigos e subcódigos que facilitaram a compreensão das perceções e opiniões dos participantes. A análise de conteúdo serve para condensar ideias e construir categorias, sendo este processo de análise dividido por etapas que segundo Bardin (2016), se iniciam com uma pré-análise do material, seleção do conteúdo a ser analisado, e elaboração de indicadores; de seguida a exploração do material através da codificação e categorização do mesmo e finalizando com o tratamento dos resultados obtidos, inferência e interpretação.

Fase 3 – Inquérito por questionário a cidadãos

Os dados decorrentes das etapas anteriores ajudaram a orientar a construção do inquérito por questionário, que foi utilizado para aferir a *perspetiva dos cidadãos* residentes nos territórios da Lezíria do Tejo sobre a promoção da sua participação no PRS. Pretendia-se perceber em que medida os cidadãos consideram que participam nos programas sociais e qual o impacto que pensam ter a sua participação, assim como perceber o nível de informação que a população tem relativamente ao planeamento e ações desenvolvidas, bem como constrangimentos para a não participação, quer sejam relacionados com a administração local, ou com o comportamento do próprio cidadão.

Para este efeito, foi utilizada uma abordagem metodológica extensiva, baseada em métodos quantitativos, com recurso à técnica de inquérito por questionário. Por impossibilidade de acesso a um recenseamento de toda a população integradas nestes territórios, e condicionamentos de recursos disponíveis para a realização desta pesquisa, o inquérito foi aplicado por amostragem não probabilística, por conveniência, utilizando uma plataforma online. Este tipo de amostragem possui limitações reconhecidas, não sendo representativo e implicando que os resultados não podem ser extrapolados e generalizados à totalidade da população destes concelhos. Não obstante, essas limitações poderem fornecer informações importantes desde que utilizadas com a necessária prudência e em articulação com as restantes fontes de informação (Carmo & Ferreira, 1998).

O inquérito por questionário foi elaborado no Google Forms, constituído por 21 questões, sendo que 5 são de caracterização do respondente, 13 relacionadas com a participação e proximidade à administração local, 3 específicas sobre o PRS e uma pergunta aberta, para partilha de algo que não tivesse sido questionado (ver Anexo V).

Foi utilizada para algumas questões a escala de Likert, com a apresentação de perguntas onde os inquiridos indicaram as suas posições relativamente à situação questionada (Carmo & Ferreira, 1998). Foram formuladas perguntas que remetem para questões de facto (ex. experiências de participação nos últimos doze meses), e de opinião, por exemplo como consideram que tem sido promovida a participação.

A divulgação foi realizada através de várias abordagens, tendo iniciado com o apoio da CIMLT que enviou para todas as Redes Sociais do território, solicitando a colaboração dos técnicos e dirigentes locais para a sua disseminação nas plataformas usuais. Também foi colocado nas redes sociais como o Facebook, em grupos comunitários dos concelhos que permitiram a sua divulgação, assim como através de outras entidades locais. Foi solicitado o apoio de colegas, amigos e familiares, pretendendo o efeito de bola de neve, a partir de elementos da população já conhecidos, que identifiquem outros para participar (Carmo & Ferreira, 1998; Tracy, 2013). O reverso desta forma de divulgação é a possibilidade de obter respostas de apenas um grupo da população, com similaridades entre os respondentes, pois os participantes tendem a sugerir outros com as mesmas características que o próprio (Tracy, 2013), pelo que tentou-se optar por iniciar a bola de neve, com participantes variados.

A análise de dados estatísticos do questionário, foi realizada através da ferramenta de cálculo SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*).

4.4 – Questões éticas e limitações do estudo

Tivemos também em conta os aspetos éticos envolvendo a nossa investigação, nomeadamente informar os participantes sobre todos os aspetos que poderão ser relevantes para a sua decisão de participar ou não, com honestidade (entrega e recolha de documento de consentimento informado) e fundamentalmente proteger o participante de futuras consequências para a sua vida profissional, causados pelos resultados que forem obtidos (Carmo & Ferreira, 1998).

Este estudo apresenta alguns constrangimentos que teremos de ter em conta, como as limitações ao seu potencial de generalização, e a própria situação profissional da investigadora, que desenvolve atividade neste território, interagindo com algumas das estruturas referidas. Procurou-se manter uma reflexividade ao longo de todas as etapas de pesquisa, incluindo na recolha, análise e sistematização de conclusões, permitindo minimizar potenciais enviesamentos decorrentes dessa relação com o sistema de pesquisa (Carmo & Ferreira 1998).

Para minorar este constrangimento, no *focus group* em que participou um elemento do concelho onde presta serviço, também participou como co-facilitador um elemento do Grupo Operativo, que tinha como objetivo verificar e certificar que este facto não iria influenciar as respostas e opiniões proferidas.

Capítulo 5 – Apresentação de resultados

Neste capítulo serão apresentados os resultados do estudo realizado, começando pela sistematização dos dados relativos aos *compromissos formais*, decorrentes da análise documental dos documentos de conhecimento, planeamento e intervenção das RS da PSCLT, prosseguindo com a *perspetiva dos técnicos* da RS, recolhida por via dos focus groups e, finalmente, apresentando e discutindo os dados relativos à *perspetiva dos cidadãos*, obtidos por via do inquérito por questionário.

5.1 – Os compromissos formais

A análise dos três principais documentos de conhecimento, planeamento e intervenção das Redes Sociais da Plataforma Supraconcelhia da Lezíria do Tejo, o Diagnóstico Social, o Plano de Desenvolvimento Social e o Plano de Ação procurou recolher informação sobre as dinâmicas participativas promovidas pelas Redes Sociais na Lezíria do Tejo, e identificar se é ou não promovida a participação da população e em que fases é realizada.

Considerando que o território do estudo é constituído por onze municípios, impossibilitando a análise, em tempo útil, de todos os documentos existentes desde a criação das Redes Sociais em cada concelho, foi privilegiada a análise dos últimos DS e PDS existentes, e PA deste ano de 2023, assim foram analisados os seguintes documentos: 11 documentos de Diagnóstico Social (um por cada Concelho); 11 Planos de Desenvolvimento Social (idem); e 3 Planos de Ação, os únicos disponíveis relativos ao ano de 2023. Tendo em consideração que o PDS é definido para um período de 3 a 5 anos, conforme referido no Guião Prático para a Implementação da Rede Social (2004), consideraram-se atualizados os diagnósticos realizados e aprovados a partir de 2019. Não obstante, verificou-se que das onze RS apenas três se encontram nestas condições (Alpiarça, Coruche e Golegã). Os PDS atualizados apenas existem em dois CLAS, de Coruche e Golegã, e os Planos de Ação de 2023 foram elaborados pelos CLAS de Almeirim, Azambuja e Cartaxo, verificamos que no início da implementação das Redes Sociais neste território, de 2002 a 2008, todos os CLAS elaboraram os Diagnósticos e PDS, necessários para a sua intervenção. Apenas Salvaterra de Magos conseguiu ter todos os documentos elaborados e atualizados, com apoio de consultor externo, no entanto, quando deixou de haver esse apoio em 2022, também deixou de haver a atualização dos

documentos, pelo que a questão dos recursos humanos afetos às RS poderá ter alguma influência nesta situação, tanto em relação ao número de pessoas afetadas como à formação dos mesmos. Destacamos a inexistência de atualização de DS na maioria das RS, e as consequências para o desenvolvimento local e para o combate à pobreza e exclusão social, pois é fundamental o conhecimento do território para a definição das estratégias de intervenção.

Para melhor entender a forma como perspectivam a participação da população e as dinâmicas territoriais, foram analisados os últimos diagnósticos e planos existentes, independentemente de se encontrarem ou não atualizados. Desta análise foi possível constatar que a participação da população é *raramente prevista* e, quando mencionada, é normalmente no DS e PDS, na introdução, opções metodológicas ou resultados esperados, referenciada em termos genéricos, do total de 72 referências, 68 são deste âmbito, *sem especificação de medidas concretas* a implementar para a promoção dessa participação.

Em sete documentos *não é mencionada a participação* dos cidadãos, nomeadamente nos DS de Almeirim e Salvaterra de Magos, nos PDS de Almeirim, Cartaxo, e Santarém, e nos PA de Almeirim e Azambuja. Verificamos também que quando mencionada nos DS e PDS *a previsão da participação* é essencialmente em atividades futuras a desenvolver pelo CLAS, ou de forma isolada por entidades que fazem parte deste órgão, ou seja, na fase de implementação de medidas.

Nos casos em que as evidências recolhidas apontam para a procura de envolvimento dos cidadãos, foi no âmbito da *construção dos Diagnósticos Sociais*, como foi o caso de Coruche e Cartaxo⁸, através da aplicação de inquéritos por questionário à população em geral (Coruche) ou por grupos etários, nomeadamente jovens e idosos (Cartaxo, Coruche) pelo que a participação foi realizada apenas como forma de auscultação.

Nos Planos de Desenvolvimento Social, as alusões à participação da população aparecem essencialmente nos resultados esperados e nas medidas a desenvolver. A participação, quando referida nestes documentos, é normalmente associada às *parcerias*

⁸ Apesar de os resultados neste concelho, não estarem visíveis no documento principal, foram concluídos posteriormente, conforme atas de CLAS entregues juntamente com o DS

e à participação das entidades que fazem parte do CLAS e outras, que consoante as temáticas são convidadas a participar, e efetivada através de medidas relacionadas com a criação de grupos de trabalho e respetivas dinâmicas (Cartaxo, Golegã, Salvaterra de Magos), realização de workshops e/ou momentos de reflexão (Azambuja, Alpiarça, Benavente, Chamusca, Rio Maior, Santarém), e entrevistas semiestruturadas e questionário dirigidos às entidades parceiras do CLAS (Coruche e Santarém). São privilegiadas em todos os documentos as dinâmicas de interação entre parceiros e formas de *colaboração institucional*, não existindo, na maioria dos documentos analisados, alusão à relevância e complementaridade do envolvimento direto dos cidadãos, nomeadamente no que diz respeito às suas necessidades e propostas de soluções.

Desta análise podemos concluir que os compromissos formais com a valorização e promoção da participação cidadã nos documentos estratégicos das RS são muito ténues, se não quase inexistentes. As alusões ao conceito de participação são pouco numerosas e incidem sobre as parcerias locais e formas de colaboração institucional. Deste modo, estes compromissos formais poderiam ser classificados, à luz da escada de Arnstein (1969), nos dois primeiros níveis de participação, correspondentes a uma *não-participação* e *concessão mínima de poder*. Não se encontraram evidências, nos documentos analisados, de medidas destinadas a reforçar a potenciar a participação dos cidadãos, nomeadamente as referidas no modelo CLEAR (Lowndes & Pratchett 2006).

5.2 – A visão dos técnicos

Conforme verificado anteriormente no enquadramento teórico, a participação cidadã encontra-se na génese do PRS, embora a sua efetivação ainda não esteja clarificada dada a ausência de apresentação de resultados recentes de avaliação do programa. Torna-se assim essencial perceber a perspetiva dos profissionais sobre este tema, qual o entendimento do conceito de participação, quais as experiências existentes, quais os fatores potenciadores, quais as dificuldades na sua promoção e sugestões para ultrapassar estas dificuldades.

A análise de conteúdo dos *focus groups* resultou na identificação de três códigos principais, correspondentes aos grandes temas que marcaram a discussão (participação cidadã, Programa Rede Social e recomendações). Dentro de cada uma destas categorias, foram criadas subcategorias que refletiam os pontos discutidos nos *focus groups*.

Apresenta-se uma tabela com uma sistematização das categorias de análise (ver Tabela 1)

Tabela 1: Análise de Conteúdo

Categorias	Subcategorias	N.º Referências
Participação cidadã	Conceito	14
	Dinâmicas de promoção	28
	Fases em que ocorre	5
	Motivação	13
	Facilitadores	24
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Parcerias/Rede Social ▪ Proximidade ao poder político 	10 5
	Condicionantes	89
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Institucionais (adm. local) ▪ Pessoais (cidadãos) 	64 27
Programa Rede Social	Funcionamento	13
	Instrumentos de planeamento	9
	Parcerias	11
	Potencialidades	3
Recomendações	Poder local	19
	Rede Social	11

Apresentamos de seguida, as principais temáticas abordadas, conforme guião que se encontra em anexo, na Figura 2, podemos visualizar a nuvem de códigos, onde verificamos que as *condicionantes* constituem uma unidade de segmento de código com maior expressão, com 89 referências.

Figura 2: Nuvem de códigos MAXQDA



5.2.1 – Participação cidadã

A primeira questão colocada foi o que entendem por participação cidadã (*conceito de participação cidadã*). A questão gerou alguma discussão. Uma ideia convergente nos três grupos foi a noção de que essa participação cidadã deve ser *voluntária, informada e consciente*. O grupo 1 associou este conceito a “*participação voluntária nalguma ação concreta que apareça*”. Já o grupo 2 considerou a participação cidadã “*o exercício da cidadania de forma consciente e sobretudo informada*”. A par da noção de participação cidadã como exercício de *cidadania*, foi também discutida a ideia da participação como sendo simultaneamente um direito e um dever e uma forma de reforço da *pertença à comunidade* e mecanismo fundamental para atingir o bem comum.

À questão sobre como tem sido realizada a *promoção da participação cidadã* nos seus concelhos, foram mencionadas diferentes estratégias e instrumentos. Alguns dos mecanismos formais referidos foram os orçamentos participativos, realização de consultas públicas sobre documentos, como os regulamentos municipais, ou a possibilidade de participação dos cidadãos nas Assembleias Municipais e de Freguesia, conselhos municipais ou a constituição de grupos de representação. Foram também identificados outros mecanismos mais informais, como processos pontuais de consulta através de inquéritos por questionário, *focus group* ou *photo voice*, a disponibilização de caixas de sugestões deixadas em locais considerados estratégicos, a realização de workshops sobre temas relevantes, a realização de fóruns comunitários para determinados públicos adotando a metodologia “*world café*”. Foi referido que o Conselho Local de Cidadãos da EAPN também tem contribuído para o *lobby* político nas tomadas de posições e recomendações ao nível local.

No que diz respeito à promoção da participação dos cidadãos pelas Redes Sociais, a maioria dos participantes referem que não existem experiências de promoção da participação. Em alguns casos, não há memória de qualquer ação específica de promoção dessa participação cidadã:

“(…) *em termos de população não temos ações onde sejam chamadas a participar, desde o início nunca me lembro de termos feito, não me recordo de nenhuma ação.*” (Participante I, Grupo 2)

Nos casos em que foi referenciada a promoção da participação cidadã, esta surgia associada à fase de diagnóstico ou apenas para participarem em atividades já planeadas, aquando da sua implementação:

“(...) a participação é sempre nas atividades já planeadas, nunca nas decisões.” (Participante B, Grupo 1)

“(...) aquilo que eu sinto sempre é que nós só pedimos às pessoas para participar quando nós precisamos de alguma coisa específica delas, quando é o momento do diagnóstico.” (Participante G, Grupo 2).

Um aspeto referido foi a forma como a organização dos processos participativos pressupõe, muitas vezes, um condicionamento a priori das possibilidades de participação:

“são questionários que são construídos por nós, portanto há sempre ali o nosso pensamento de parceiro, não sei se vai de encontro à população porque ela não é implicada desde o início (...) ou seja, os instrumentos são sempre participados pelos parceiros da rede social, portanto somos nós que fazemos várias reuniões, analisamos e depois saem dali as respostas e depois efetivamente chegamos à prática depois ficamos admirados – então, mas isto não teve adesão?!” (Participante I, Grupo 2)

Relembrando a Escada de Arnstein (1969), podemos verificar que estas respostas, se situam nos primeiros degraus da escada, correspondendo a um nível de não participação, onde a população é induzida a aceitar uma determinada intervenção ou ação, que é tomada de forma unidirecional, com pouca possibilidade de influenciar as decisões.

À semelhança do que já tinha sido evidenciado na análise dos compromissos formais patentes nos documentos enquadradores do PRS (ver secção 5.1), a participação da população é por vezes reduzida à noção de parcerias e representação dos interesses da população por intermédio da participação dos parceiros nas redes locais:

“Os instrumentos são sempre participados pelos parceiros da rede, ouvimos sempre, agora a população em geral não participa” (Participante I, Grupo 2)

“(...) é assim tão importante ouvir cada uma das pessoas? A nossa própria democracia está organizada assim, nós temos entidades que representam as pessoas, como as câmaras municipais e as juntas e freguesia que representam as pessoas do concelho e freguesias, nunca vai ser possível ouvir todas as

peessoas. Quando estamos a ouvir os representantes das instituições, estamos a ouvir as pessoas”. (Participante J, Grupo 3)

Esta redução da participação às questões da democracia representativa tem sido alvo de discussão. Segundo Ruivo (2000), o facto de em Portugal nunca se ter consolidado um Estado-Providência, contribuiu para o aparecimento de diversas instituições que se transformaram em interlocutores entre o Estado e a população, principalmente a mais vulnerável. Segundo Guerra (2002), esta visão de a participação dos cidadãos poder ou dever ser realizada apenas através das várias organizações locais, poderá por vezes constituir-se como uma restrição dos objetivos democráticos, passando de uma noção de participação para a de parceria, nomeadamente no que diz respeito ao exercício da cidadania, através desta organização de mediação entre as populações locais e as instituições que se tomam como seus representantes.

Outro tema de discussão, foram os *fatores potenciadores da participação cidadã*. Foram apresentados aspetos de natureza geral, que se discutem de seguida, assim como condições específicas do programa Rede Social, que se apresentam na secção seguinte.

Um ponto referido foi a relevância de as pessoas sentirem que são efetivamente escutadas e terem confiança no processo de participação:

“A validação da participação é importante. (...) Tem a ver com as pessoas sentirem que a sua participação também foi ouvida, perceber que deu frutos...” (Participante B, Grupo 1).

Foi também referida a importância de a participação poder ser realizada em contexto mais informais e de maior proximidade, que servem de incentivo à participação:

“temos que ir pela cultura e é muito português a questão da comida. Então, nós tínhamos uns lanches ajantarados e depois tínhamos conversa e foi assim conseguimos envolver as pessoas (...) são estratégias simples, o world café tem sempre os bolinhos, e a verdade é que isso acaba por resultar essas coisas diferentes e as pessoas vão.” (Participante D, Grupo 2).

Os aspetos mais importantes que foram mencionados, relacionados com a motivação para a participação têm a ver com a validação da participação, nomeadamente perceber se a sua participação teve algum impacto, se contribuiu para alguma mudança

ou para o desenvolvimento de alguma ação. Também foram referidas as questões de atribuição de recompensas e ofertas, essencialmente alimentares.

Podemos verificar que os técnicos entendem que seria importante um nível de participação mais elevado, e que existem condições específicas que poderão contribuir para a sua promoção, relacionando com os fatores do modelo CLEAR que potenciam a participação, como o sentimento de pertença (*Like to*) e a percepção de que as suas opiniões foram escutadas e consideradas (*Responded to*) (Lowndes & Pratchett, 2006).

Quanto aos constrangimentos à participação, foram identificados vários aspetos comuns. Alguns, relativos aos próprios cidadãos, decorrentes da múltiplas pressões e solicitações que enfrentam nas várias esferas da vida:

“Também sabemos que as solicitações das pessoas no cumprimento das suas atividades laborais, familiares etc. obrigam a uma rotina, e quase que não há tempo, depois somos convidados a participar e não há tempo.” (Participante L, Grupo 3)

É apontado que a pandemia de COVID-19 também comprometeu a dinâmica de participação ao nível local:

“a pandemia fez as pessoas acomodarem-se a ficar em casa e ainda se mantém, mais isolados e com menos contacto até com familiares, veio reduzir a pouca participação que havia.” (Participante L, Grupo 3)

Relativamente aos aspetos relacionados com a administração central ou local, foram focados essencialmente as questões relacionadas com a valorização da participação cidadã, que para a maioria é considerada como muito baixa ou inexistente, pois consideram que não existe interesse por parte dos governantes em efetivamente ouvir ou negociar com a população.

“eu acho que ainda não está valorizada verdadeiramente a participação, nem os cidadãos a valorizam, nem as estruturas a valorizam, nem os políticos a valorizam.” (Participante K, Grupo 2)

“isto não é valorizado por quem manda, nem percebe qual é a importância disto da rede social.” (Participante G, Grupo 2)

“nós não somos um país reivindicativo, como outros países da europa. Por norma, não somos participativos, a nível político, etc., e isso tem reflexos na Rede Social - as pessoas acomodam-se.” (Participante J, Grupo 3)

Estes dados remetem-nos para a literatura sobre a *accountability*, e a dificuldade de adaptação dos poderes administrativos em relação a prestar contas das suas atuações, e eventualmente avaliar e alterar os mesmos, caso seja necessário (Ferreira, 2015). Também podemos aqui aferir que duas das condições de participação previstas no modelo CLEAR (Lowndes & Pratchett, 2006) não estão a ser cumpridas, em particular a promoção de oportunidades de participação e criação de condições facilitadoras dessa participação (*Enabled to*) e o incentivo efeito e mobilização dessa participação (*Asked to*).

5.2.2 – Programa Rede Social

Na sua avaliação do PRS, os participantes dos três grupos concordam com a importância do programa para o desenvolvimento social do território, fazendo, os mais experientes, alusão à sua génese e ao acompanhamento que era proporcionado na altura⁹.

(...) agora claro que não é com os recursos que há, eu compreendo, e depois é neste momento o que eu vejo é que são reuniões¹⁰ muito informativas que não é de discussão de fundo (...) acho que agora também está se a repensar e voltar a pensar na Rede Social e pode ser que seja realmente uma oportunidade para reativar a génese que era realmente ouvir ser um órgão democrático eu acho que tem imensa potencialidade. (Participante D Grupo 2)

Consideram que o Programa Rede Social e os seus órgãos são pouco valorizados e priorizados por quem tem o poder político, pelo que os recursos, nomeadamente humanos, que são alocados ao desenvolvimento e dinamização do programa são escassos e insuficientes para a realização dos objetivos.

⁹ Foi implementado em 2002 o Programa de Apoio à Implementação da Rede Social, regulamentado pelo Despacho Normativo n.º 8/2002 de 12 de fevereiro, que criou as condições necessárias para a sustentabilidade do programa, durante dois anos.

¹⁰ Reuniões de Conselho Local de Ação Social.

(...) [o] meu presidente não valoriza assim tanto a rede social - é aquela reunião que tem que ser feita 2 a 3 vezes no ano e vamos lá despachar isto... (Participante B Grupo 1)

(...) eu tenho uma grande dificuldade - durante muitos anos fui sozinho na ação social, era técnico e na rede fazia umas reuniões porque era obrigatório, fazia o plano de ação quando fazia, porque antes houve um ou dois anos pelo menos que nem sequer foi aprovado, não houve vagar era só um técnico. Não conseguia fazer tanta coisa, dava sempre prioridade ao trabalho do terreno... (Participante C Grupo 1)

Levantaram questões relacionadas com a praticabilidade do programa, conforme a dimensão dos territórios, nomeadamente na implementação das CSF, cujas juntas de freguesia na sua maioria não têm técnicos de intervenção social, recaindo a ação e dinamização nos técnicos dos municípios e entidades parceiras, com as mesmas dificuldades.

(...) A questão é que nós nos concelhos pequenos, somos sempre os mesmos parceiros, o nosso plano de ação incluía o que era das comissões de freguesia, mas depois nós não conseguimos dinamizar a Rede como é que vamos depois ainda dinamizar as CSF? em termos de estrutura teórica muito bem pensado em termos práticos não funciona, (Participante I, Grupo 2)

O planeamento de uma ação concertada nos territórios fica desde logo ferida pela dificuldade, e em alguns casos, a impossibilidade de elaboração dos documentos estratégicos essenciais como o diagnóstico social e o plano de desenvolvimento social, os documentos na sua maioria estão desatualizados ou são inexistentes, as estratégias de intervenção e articulação não estão definidas, algumas Redes com os documentos mais atualizados contrataram serviços de consultoria para o efeito.

(...) em termos de rede nós funcionamos bem a nível de parceria no desenvolvimento destas ações, depois tudo o que seja para atualizar os instrumentos ninguém colabora, ninguém estava disponível e nós acabamos por não ter, (Participante B, Grupo 1)

(...) as pessoas participam nas ações, nós para elaboração do diagnóstico aplicamos questionários, mas foi uma empresa externa, porque senão não teríamos conseguido, de início era uma coisa, agora acumulamos funções e é

impossível. Foi para identificar necessidades, e aí sim há participação do cidadão, mas de outra forma não há participação, a própria Rede não previa isto, era as parcerias. (Participante K, Grupo 3)

Também foram levantadas algumas preocupações relativamente ao compromisso dos parceiros, o que contribui para a dificuldade de elaboração dos documentos estratégicos e desenvolvimento da própria Rede.

(...) nós chamamos a participar os parceiros a apresentar um projeto é uma forma também de divulgar o que é que se faz localmente, porque há parceiros que estão mesmo na capelinha deles, eu acho que a Rede Social já teve melhores anos que tem atualmente, os parceiros já foram mais parceiros do que são atualmente (Participante B, Grupo 2)

(...) eu acho que mesmo alguns parceiros que lá estão, não sabem o que é a Rede Social... (Participante B, Grupo 2)

Apesar das condicionantes descritas, foi também possível obter informação acerca dos aspetos que consideram como facilitadores do programa, para que possa atingir os fins para os quais foi criado, como a força das parcerias estabelecidas, o conhecimento que detém da realidade local, e o facto de ser um órgão deliberativo com poder para provocar mudanças desejadas.

(...) eu acho que é o órgão¹¹ que mais conhece o concelho a nível social, primeiro porque tem o levantamento, os instrumentos de planeamento que existem e depois porque tem a tal possibilidade de auscultação dos parceiros que também transmitem toda a realidade social as dificuldades as mais valias e tudo mais, é bastante conhecedora dos equipamentos que existem do que é necessário fazer as características da população (Participante H, Grupo 2)

(...) acho que o trabalho das comissões sociais de freguesia nesse âmbito é muito importante, tenho tentado trabalhar isso na rede social, porque de facto reúnem-se ali um conjunto de entidades e pessoas que acabam por ser representativas e têm conhecimento profundo da comunidade (...) (Participante F, Grupo 2)

¹¹ Referindo-se ao Conselho Local de Ação Social da Rede Social

(...) A Rede Social é um órgão deliberativo, pode deliberar coisas, vamos utilizar isto a favor daquilo que é o nosso território, é isto que eu vejo como uma grande potencialidade (Participante G, Grupo 2)

5.2.3 - Recomendações

Para finalizar, pretendíamos perceber como estes técnicos consideram que seria possível reforçar a participação cidadã nos seus territórios, tanto no PRS como na governação local em geral.

A nível local, as sugestões passam pela intervenção com as crianças e jovens, sensibilizando-as para a importância da participação, treinando e praticando em diversas ações, inclusive através de programas e iniciativas em contexto escolar.

Considerou-se também relevante reforçar os meios técnicos ao nível local, alocando mais tempo ou um recurso humano específico para acompanhar as questões da participação:

“na fase inicial havia técnicos que estavam adstritos à rede, neste momento a maioria dos concelhos não têm, que é que têm são os técnicos da área social que dão uma “mãozinha” na rede, enquanto não houver este olhar para a rede enquanto potencialidade e é verdade que nós temos ali todos os representantes do concelho de ação social, então por que não pegar nessa força, mas para isso tem que haver um trabalho prévio.” (Participante E, Grupo 2)

Foi também referida a necessidade de ser fornecida formação sobre metodologias participativas aos técnicos que atuam na área social, que muitas vezes têm de procurar essa informação por si sós, sem o tempo e recursos necessários para esse efeito. A par da sensibilização e formação dos técnicos, surge também a necessidade de capacitação dos próprios cidadãos, fornecendo informação sobre o funcionamento político local;

“criar, a nível dos concelhos, um passaporte para a cidadania, também passa por informação - quantos cidadãos vossos sabem que podem ir às assembleias de freguesia ou às assembleias municipais, isto é uma questão que eles nem sequer sabem!” (Participante D, Grupo 2)

Foi também expressa a importância de se formalizar o compromisso com a promoção da participação cidadã na governança local, tornando esse princípio mais claro e transparente. Esse princípio poderia ser aliado a outras estratégias também identificadas

como pertinentes para a aposta na proximidade com as populações, por exemplo com a descentralização das Assembleias Municipais, ou a realização de fóruns comunitários temáticos e outras atividades.

A nível do PRS surgem mais dificuldades em identificar e sugerir recomendações para a promoção da participação, mas foram referidas hipóteses de incluir cidadãos em grupos de trabalho ou no CLAS, ainda que com algumas reservas, e novamente foi focada a importância da valorização da Rede Social, pelos próprios elementos que a constituem:

“uma das propostas que eu vou fazer é exatamente não termos só como parceiros as entidades, mas sim focar um bocadinho mais na população e quem sabe até a lançar à população a possibilidade de se candidatar a ser parceiro, já seria uma situação interessante.” (Participante A, Grupo 1)

“haver grupos de trabalho e de alguma forma chamarem a si a participação da população nesses grupos de trabalho específicos, abrir ao CLAS não digo, até porque nós no nosso concelho somos um concelho relativamente grande e nós temos cerca de trinta e tal parceiros, participarem no CLAS não me faz muito sentido, mas nos grupos de trabalho faz todo sentido”. (Participante B, Grupo 1)

“ter momentos, em que podia ser momentos temáticos, em que se faziam fóruns participativos à comunidade, até para a construção do próprio plano de atividades.” (Participante D, Grupo 2)

“abrindo um CLAS por ano à população.” (Participante J, Grupo 3)

As dificuldades demonstradas poderão estar relacionadas com a deficiente preparação dos técnicos para a própria reflexão destas questões, tendo participantes referido:

“podemos sugerir no próximo grupo operativo discutirmos esta questão, que é crucial, depois os ganhos são imensos em termos territoriais” (Participante D, Grupo 2)

Em suma, foram identificados aspetos facilitadores do programa, principalmente a forma como foi considerada na sua génese e as parcerias implementadas no terreno. No entanto, vários constrangimentos foram encontrados na prática, como a desvalorização pelos dirigentes e parceiros, a falta de recursos e de capacitação dos técnicos, assim como

particularidades do próprio cidadão, tanto devido às várias exigências da vida atual como às características da cultura portuguesa com pouca prática participativa. Considerando que:

“A participação traduz uma ação coletiva, um sistema complexo que se comporta como processo identitário, de aprendizagem, empoderamento e pertença, orientado pelos valores éticos de autodeterminação do sujeito, da liberdade, da igualdade e da justiça social” (Vieira, 2017, p.199).

Assim se verifica que o caminho para reforçar a participação implica toda a sociedade, o cidadão tem de sentir que pertence à comunidade e que é importante o seu envolvimento, que deverá ser valorizado e promovido pelos governos e por quem tem responsabilidade em cada território. Importa referir que os temas abordados nos *focus groups* contribuíram também para a elaboração das questões do inquérito por questionário dirigido à população da Lezíria do Tejo, cujos resultados se apresentam no próximo subcapítulo.

5.3 – A visão dos cidadãos

Iremos de seguida apresentar os resultados da aplicação dos questionários à população da Lezíria do Tejo, sobre a participação cidadã. Obtivemos 356 respostas, e foram consideradas 352, visto que quatro respondentes referiram não dar consentimento, não permitindo desta forma que as suas respostas fossem utilizadas para esta investigação.

Caracterização sociodemográficas dos inquiridos

A amostra obtida compreende pessoas entre os 19 anos e 75 anos, sendo que a idade média dos respondentes foi de 48 anos, com a seguinte caracterização sociodemográfica (ver Tabela 2).

Tabela 2: Caracterização sociodemográfica dos inquiridos

		n	%
Sexo	Mulher	291	82,7%
	Homem	61	17,3%
Concelho de residência	Cartaxo	133	37,8%
	Santarém	70	19,9%
	Azambuja	48	13,6%
	Rio Maior	26	7,4%

	Almeirim	16	4,5%
	Chamusca	14	4,0%
	Golegã	12	3,4%
	Benavente	11	3,1%
	Coruche	10	2,8%
	Salvaterra de Magos	6	1,7%
	Alpiarça	6	1,7%
Escolaridade	1.º Ciclo	1	0,3%
	2.º Ciclo	1	0,3%
	3.º Ciclo	12	3,4%
	Ensino Secundário	55	15,6%
	Licenciatura	213	60,5%
	Mestrado	61	17,3%
	Doutoramento	9	2,6%
Ocupação	Trabalhador a tempo inteiro	322	91,5%
	Trabalhador a tempo parcial	1	0,3%
	Estudante	4	1,1%
	Reformado/pensionista	17	4,8%
	Desempregado	7	2,0%
	Sem ocupação	1	0,3%
Total (N)		352	100%

Algumas características contribuem para um possível enviesamento das respostas, nomeadamente a grande maioria dos respondentes são do sexo feminino (82,7%), 37,8% residentes no concelho do Cartaxo¹², 60,5% são licenciados, e relativamente à ocupação, 91,5% trabalha a tempo inteiro.

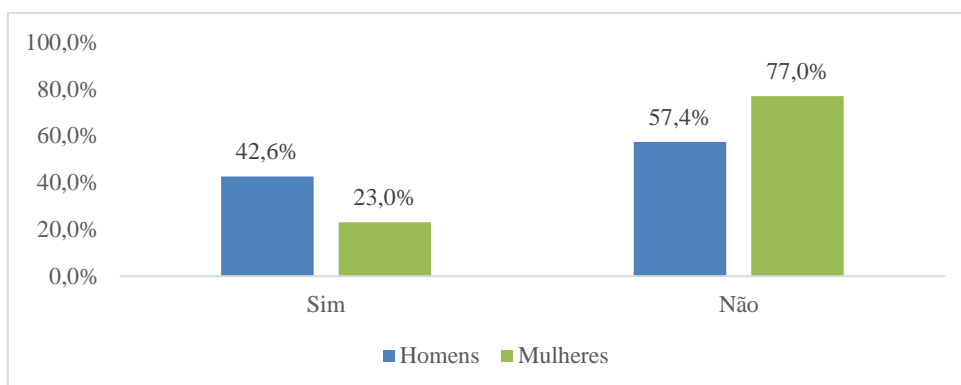
Experiências de participação ao nível local

Relativamente às experiências de participação ao nível local, 73,6% dos inquiridos (n=259) referem não ter participado no sentido de dar a sua opinião sobre necessidades e soluções para as suas comunidades nos últimos 12 meses. Nesta variável foram registadas

¹² Provavelmente por ser o local de trabalho da autora do estudo, tendo em consideração que se seguiu o método de bola de neve na sua divulgação.

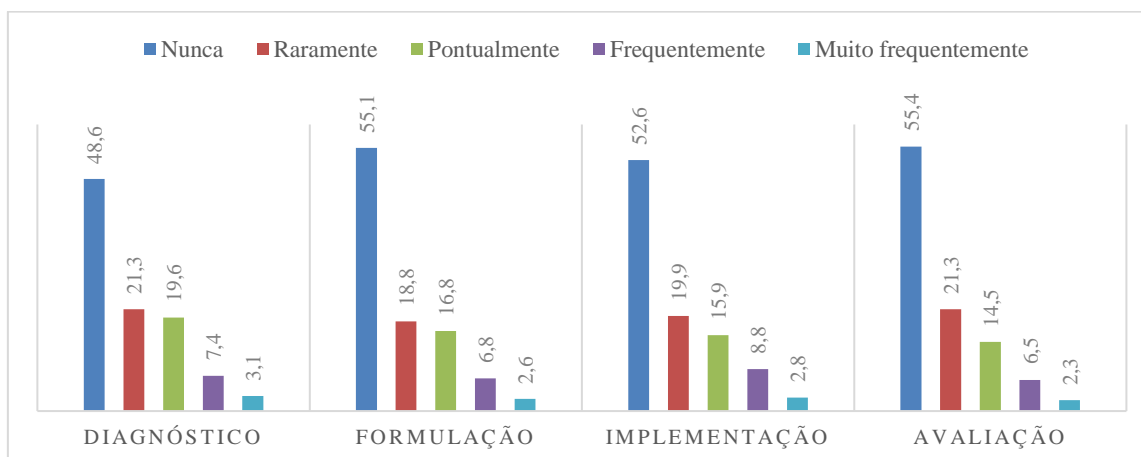
diferenças significativas em função do sexo, com as mulheres a darem indicação de menores níveis de participação¹³ – apenas 23,0% das mulheres indicou ter participado em iniciativas locais no último ano, uma diferença de 19,6 pontos percentuais em relação aos inquiridos do sexo masculino (42,6%), como se constata na Figura 3.

Figura 3: Participação em iniciativas locais no último ano (%)



No mesmo sentido, quando questionadas sobre a sua participação em diferentes fases da implementação de políticas locais (diagnóstico, formulação, implementação ou avaliação de medidas), a maioria dos inquiridos afirma que nunca foi chamada a participar em processos de diagnóstico local, na formulação e definição de iniciativas, na sua execução ou na sua avaliação (ver Figura 4).

Figura 4: Frequência de participação em diferentes fases do ciclo de políticas (%)

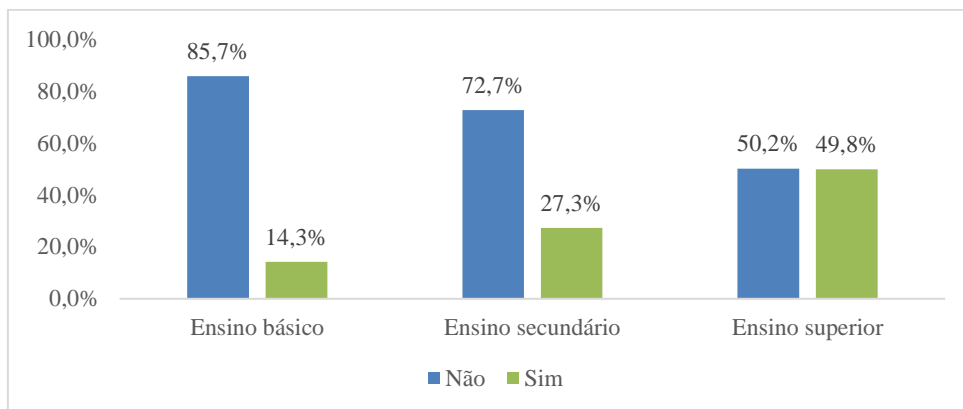


Quando questionados sobre o Programa Rede Social, 55,1% dos inquiridos (n=194) revelou não conhecer o programa. Neste indicador registaram-se diferenças

¹³ Teste de Independência do Qui-Quadrado relevou diferenças significativas para um $p \leq 0,05$, com $X^2(1, N=352) = 9,964, p=0,002$.

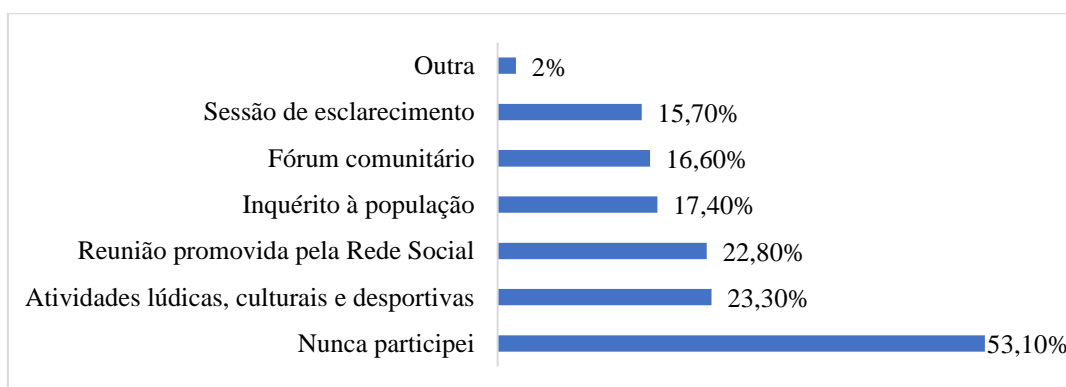
significativas em função do grau de escolaridade¹⁴ (ver Figura 5), com apenas 14,3% das pessoas que concluíram o ensino básico a indicar conhecer o programa, uma diferença de 35,5 p.p. em relação aos inquiridos que tinham concluído algum grau de ensino superior (49,8% respostas positivas).

Figura 5: Conhecimento do Programa Rede Social por Grau de Escolaridade (%)



Quando questionados globalmente sobre participação em atividades promovidas ao nível local, 53,1% dos inquiridos referem nunca ter participado em qualquer tipo de atividade, um dado em linha com os baixos níveis de participação no último ano, anteriormente referidos. As atividades mais participadas (ver Figura 6) foram atividades de natureza lúdica, cultural ou desportiva (ainda assim, apenas em 23,3% dos casos). 22,8% dos inquiridos referiu já ter participado numa reunião promovida pela Rede Social, sendo que este número pode ter sido afetado pela mobilização dos cidadãos através do método bola de neve, envolvendo assim alguns cidadãos envolvidos em entidades parceiras.

Figura 6: Atividades em que já participou ao nível local (%)



¹⁴ Diferenças significativas para um $p \leq 0,05$, com $X^2(2, N=352) = 14,985$, $p=0,001$.

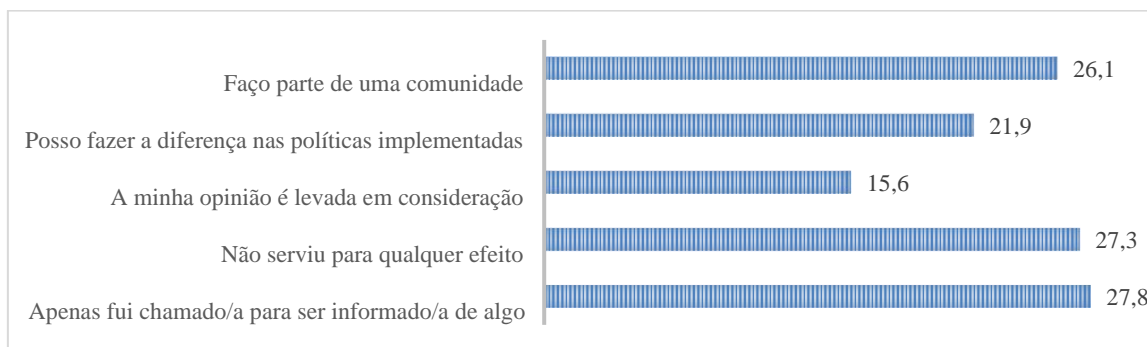
Quem participou em atividades ao nível local considerou que essa participação foi importante para a definição de projetos (38,6%), para as tomadas de decisão (30,09%) e para avaliação (36,8%).

Percepção dos cidadãos sobre a promoção da participação ao nível local

Para obter informação sobre a percepção que os cidadãos têm acerca da participação, foram colocadas questões, onde era pretendido compreender quais os motivos que influenciam de forma positiva ou negativa a vontade de participar.

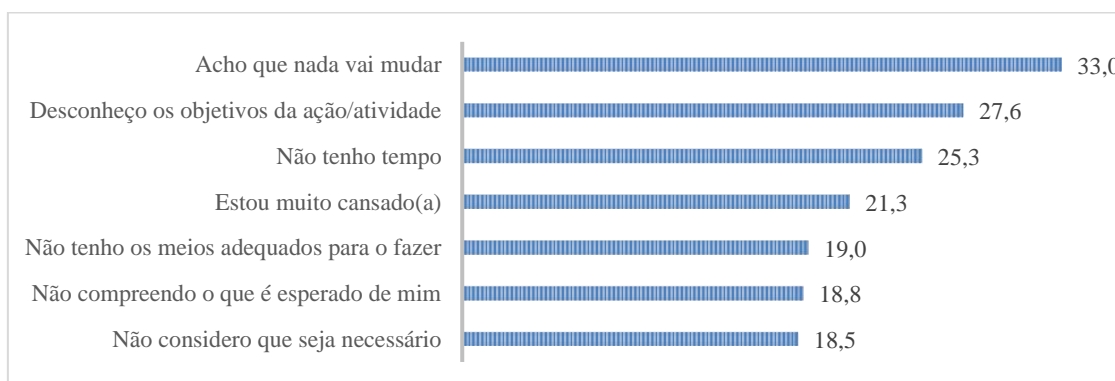
Quando questionados sobre a forma como veem o efeito da sua participação (Figura 7), apenas 26,1% expressou concordância (Concordo ou Concordo totalmente) com a ideia que essa participação os faz sentir que fazem parte de uma comunidade, apenas 21,9% considera que essa participação pode fazer diferença nas políticas implementadas e só 15,6% considera que a sua participação foi considerada.

Figura 7: Percepção dos inquiridos sobre os efeitos da sua participação (%)



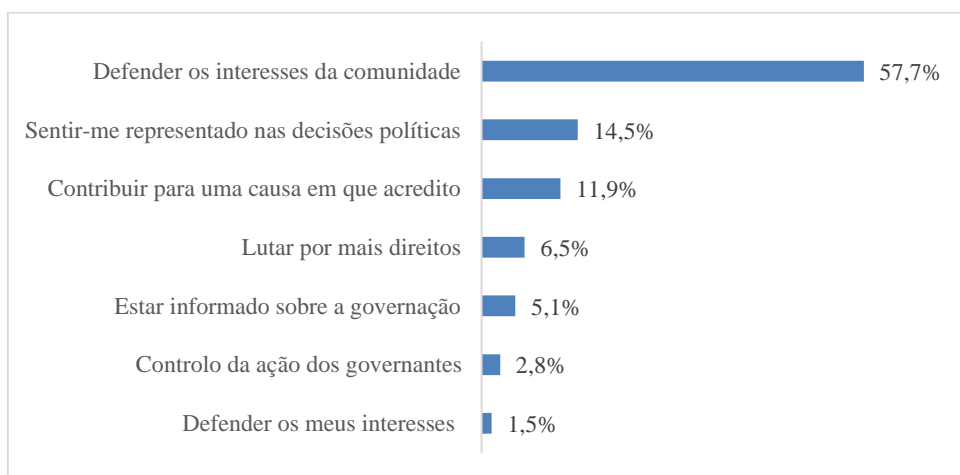
Relativamente aos motivos que justificam a não participação (ver Figura 8), das opções apresentadas, a que colheu maior concordância foi a percepção de que nada vai mudar (33,0%), seguida da falta de conhecimento dos objetivos das ações/atividades (27,6%), constrangimentos de tempo (25,3%) e cansaço (21,3%).

Figura 8: Motivos para não participar (%)



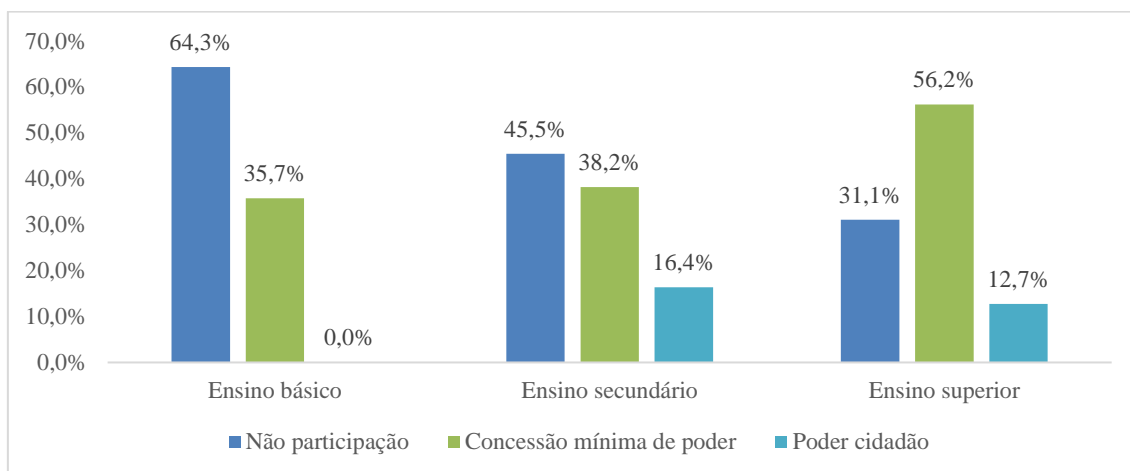
Como principal benefício da participação (ver Figura 9), o aspeto mais salientado foi a possibilidade de defender os interesses da comunidade (57,7%), com uma distância importante em relação às outras opções de resposta, embora se verificasse que no caso específicos dos participantes com doutoramento a resposta mais seleccionada foi sentirem-se representados nas decisões políticas. Destacamos também que apenas 2,8% referiram o controlo de ação dos governantes, o que indicia que o escrutínio em relação à prestação de contas da ação dos governantes não é apontado como prioritário.

Figura 9: Principal benefício da participação cidadã (%)



Para obter uma gradação do nível estimado de controlo dos cidadãos sobre a sua possibilidade de participar e transformar a sua comunidade, foi pedido aos inquiridos que se posicionassem numa escala de 1 (inexistente, não tenho qualquer poder) a 8 (muito elevado, sinto que tenho muito poder e controlo), numa aproximação aos níveis indicados na Escada de Arnstein (1969). Pesem embora as limitações desta analogia, verificou-se que 34,7% dos cidadãos inquiridos se posicionavam nos primeiros níveis de *Não-Participação*, 52,5% nos níveis de *concessão mínima de poder*, e apenas 12,7% nos últimos níveis de *controlo cidadão*. Nenhum participante com ensino básico se colocou nos patamares de *controlo cidadão* e 64,3% consideraram estar no patamar mais baixo (*não participação*). Nos níveis mais elevados de escolaridade já se constaram níveis mais elevados de poder percebido, com 16,4% dos cidadãos com ensino secundário e 12,7% com ensino superior a colocarem-se mesmo no patamar de controlo cidadão (ver Figura 10).

Figura 10: Nível estimado de poder cidadão por Grau de escolaridade (%)



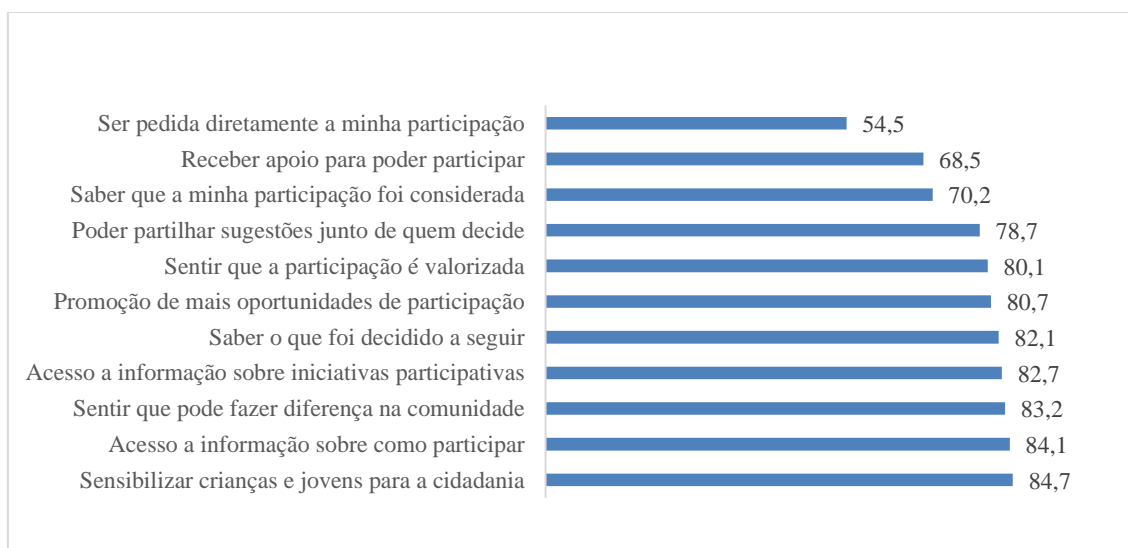
Quando questionados sobre o seu grau de satisfação com diversos aspectos das suas vidas afetados pelas questões de governança local, como a qualidade de vida em geral, o trabalho realizado pela administração local, a qualidade de espaços coletivos, as respostas sociais desenvolvidas e a informação sobre os planos dos governantes, o domínio que registou maiores graus de satisfação foi a qualidade de vida (50,3% de apreciações positivas). A maior insatisfação foi manifestada em relação à informação prestada pelos governantes, com 44,9% de apreciações negativas.

Recomendações para promoção da participação cidadã ao nível local

Em relação a temas (de entre 14 pré-definidos) que mais poderiam beneficiar com a participação da população, os que reuniram maior consenso foram a saúde (62,4%) e a educação (58,1%), pelo que poderão constituir áreas a privilegiar para o desenvolvimento de ações participativas neste território.

Como principais recomendações para se conseguirem alcançar patamares mais elevados de participação cidadã ao nível local (ver Figura 11), expressas através da concordância (Concordo e Concordo totalmente) com um conjunto de afirmações, surgiu a importância de sensibilizar crianças e jovens para a cidadania (84,7%), ter acesso a informação sobre como participar (84,1%), sentir que essa participação pode fazer a diferença na sua comunidade (83,2%), ter acesso a informação sobre iniciativas participativas (82,7%) e ter acesso a informação sobre o que foi decidido na sequência dessas iniciativas participativas (82,1%).

Figura 11: Recomendações para aumento da participação cidadã ao nível local (%)



Numa discussão global, estes dados relativos à perspetiva dos cidadãos dão conta de baixos níveis de participação. Apesar de os inquiridos apontarem a participação como relevante, sobretudo para defender os interesses das suas comunidades, os dados recolhidos vão ao encontro de análises anteriores que apontam que a prática da democracia participada, com os cidadãos a envolverem-se ativamente na discussão e resolução dos problemas da sua comunidade, ainda não corresponde à realidade em Portugal, apesar do PRS poder constituir, potencialmente, um impulso nesse sentido (Alves, 2016; Birrento, 2017).

Apesar da importância da participação dos cidadãos no planeamento e desenvolvimento das ações, permitindo um melhor conhecimento da realidade *“porque cada um convoca diferentes e diversos tipos de preocupações e soluções”* (Birrento, 2017, p.332), foram identificados baixos níveis de participação nas várias etapas do ciclo político. Constataram-se algumas diferenças em função do sexo e, sobretudo, do grau de escolaridade, com cidadãos com maiores níveis de escolaridade a relatarem maior conhecimento do PRS e maiores níveis estimados de controlo cidadão nos processos participativos. A criação de condições de maior equidade para essa participação seria um ponto relevante a promover, em linha com Guerra (2002, p.102), que argumenta que *“não se trata de obter a participação mais ou menos folclórica da população nas actividades. Pretende-se, sobretudo, provocar uma tomada de consciência permanente do meio social sobre os seus próprios problemas e capacidade de solução”*.

Verificamos que para além da perspetiva dos técnicos, que identificaram fatores que obstaculizam a participação considerados pelo modelo CLEAR (Lowndes & Pratchett, 2006), também a população refere dificuldades, nomeadamente no que diz respeito ao sentimento de pertença e confiança (*Like to*), à sua mobilização para a participação (*Asked to*) e à perceção de que o seu envolvimento poderá promover a diferença (*Responded to*). Tendo em consideração a existência em Portugal de um défice de exercício de cidadania e de mobilização da sociedade (Cabral, 2018), o desafio atual da administração pública é o de reformular as interações e relações entre os cidadãos e os governos, permitindo que a população se sinta confortável em dar o seu contributo, (Ruvalcaba-Gomez & Renteria, 2020). A participação deve ser vista de forma relacional, ou seja, requer um aprofundamento da aprendizagem e aumento de competência, quer do interventor social no âmbito da sua especialização para a motivação e mobilização de indivíduos, grupos e comunidades, quer do indivíduo para a procura de informação, para mobilizar recursos e realizar escolhas adequadas às necessidades (Vieira, 2017).

Capítulo 6 – Discussão de resultados, conclusão e implicações para a Política Social

Este estudo pretende contribuir para o conhecimento da prática da promoção da participação da população, nomeadamente no âmbito da medida de política social, o Programa da Rede Social, no território da Lezíria do Tejo.

O conceito de cidadania, é atualmente entendido de forma ampla, considerando-se que ser cidadão pressupõe ter direitos para além daqueles que se referem ao governo de uma comunidade - o cidadão é visto como pessoa investida de direitos políticos, civis e sociais, numa evolução influenciada pela Declaração dos Direitos Humanos de 1948, reforçando os valores de liberdade, igualdade e dignidade (Franceschi & Challe, 2020). Essa cidadania pode ser exercida individualmente ou em grupo (Cabral,2018; Vieira, 2017), de modo formal ou informal, tendo presente duas dimensões: a de contribuir para alterar as políticas públicas e como forma de supervisão e controlo dos governantes, aumentando a transparência e *accountability* (Fernandez & Garcia, 2008; Montecinos & Contreras, 2019; Ruivo, 2000).

A participação cidadã é um dos pilares da democracia, que pressupõe o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões (Saab et al., 2018), esta é uma das condições indispensáveis para a redução das desigualdades, pois sem conhecimento das necessidades, não será possível a sua resolução (Birrento,2017; Guerra,2002). O governo local, pela proximidade que tem com os cidadãos, tem um papel fundamental na promoção da participação, que deverá ser estimulada para que a intervenção social local seja mais transparente e transmita maior confiança (Ruvalcaba-Gomez & Renteria, 2020).

A política social é uma área de atuação de políticas públicas que visa garantir o bem-estar das populações, baseada nos Direitos Sociais, envolve um conjunto de ações desenvolvido por um conjunto de atores que tomam as decisões, identificam os objetivos e os meios para o alcançar (Pereirinha, 2008). Bilhim (2016) refere que a agenda política é fixada de forma dinâmica, onde vários interesses acabam por se manifestar e tentar emergir. O conceito de política pública de Thomas Dye (1984) citado por Agum, Riscado e Menezes (2015, p.15) é definido como “*o que o governo escolhe fazer ou não fazer*”. Perante determinado problema, o Estado decide agir ou não, sendo a inação um elemento importante de análise das políticas públicas. Desta forma poderemos refletir se esta inação

relativamente à promoção da participação dos cidadãos, poderá contribuir, intencional ou não intencionalmente, para uma não prestação de contas sobre a ação governativa.

Uma boa governança local implica a promoção de condições equitativas de participação (Lowndes e Pratchett, 2006), onde todos os que desejem participar o possam fazer, independentemente das condições individuais, preconizando uma verdadeira inclusão. Também implica que haja uma transparência na atuação dos governantes e a possibilidade dos cidadãos em negociar e escolher o que consideram ser melhor para si e para a sua comunidade. Passando o cidadão a ter um papel mais ativo na implementação das políticas locais, com melhor informação e com governação mais responsável.

O governo local deve ser um local privilegiado de participação, tendo um papel essencial na transparência, prestação de contas e participação cidadã, com dois objetivos principais: aumentar a eficácia e eficiência das ações desenvolvidas, aproximando-as das necessidades sentidas dos cidadãos, assim como aumentar a transparência e facilitar o acesso do cidadão às decisões políticas que são tomadas e que lhes dizem respeito. (Seller, 2020).

O trabalho em rede pressupõe níveis de aprofundamento, que devem ser tidos em conta, iniciando com a troca de informação, até obter um verdadeiro trabalho colaborativo, este desenvolvimento é influenciado pelo grau de implantação no território, pela permanência no tempo e pela existência de confiança entre os parceiros, pois a colaboração já implica um relacionamento forte e equilibrado entre os mesmos (Esgaio & Carmo, 2010).

A participação da população está prevista e é considerada como um dos princípios de ação do Programa Rede Social (2001), a par da participação dos restantes atores sociais. Um dos obstáculos para o sucesso da intervenção social, são os projetos elaborados sem a participação dos seus beneficiários, a fraca participação também se deve a características do próprio cidadão que não tem preparação suficiente, e apresenta pouca motivação (Ruivo, 2000).

O PRS foi considerado por Dias & Seixas (2019) como fazendo parte de uma 2ª geração de políticas públicas, constituindo um mecanismo de base territorial com grande potencial de governança (com relações de cooperação entre entidades públicas e privadas e a sociedade civil). Constituída por parcerias com partilha de responsabilidades, visa a

implementação de uma forma mais horizontal de intervenção, contribuindo para o desenvolvimento local (Castro et al., 2009).

Quando se fala de ação pública torna-se importante entender como se processa o poder e a sua estrutura, como a decisão política afeta a população, quais os seus efeitos, nomeadamente tendo em consideração o sistema de decisão política, quem toma as decisões ou o sistema decisional e quem executa as decisões ou a rede organizacional (Pereirinha, 2008). O PRS é entendido como dinamizado por via da participação *bottom-up* (com a participação de todos, de forma horizontal), com um processo de gestão *top-down* (governança vertical do governo para o cidadão), relativamente à sua supervisão e orientações relativas aos documentos estratégicos (Alves, 2016; Dias & Seixas, 2019).

No relacionamento entre os cidadãos e os governantes, têm influência a maior consciencialização das necessidades e as formas de intervenção, assim como a comunicação e distribuição do poder (Arnstein, 1969; Guerra, 2002). Para melhor compreender estes aspetos, foram utilizados os modelos de análise de Arnstein (1969) que definiu uma escada com oito níveis da participação cidadã, da *não-participação ao poder cidadão*, e o modelo CLEAR para a análise dos fatores que potenciam a participação (Lowndes e Pratchett, 2006).

No seguimento das abordagens teóricas, passando pela aplicação de metodologias selecionadas, com a recolha, tratamento e análise de resultados, no que diz respeito aos objetivos propostos para este trabalho, consideramos que foram atingidos. Para este efeito, foram analisados documentos de planeamento estratégico dos CLAS dos onze municípios, realizados *focus group* com técnicos do Grupo Operativo da Plataforma Supraconcelhia, e aplicado um inquérito por questionário à população deste território.

À questão de investigação: *Como têm sido previstas e implementadas iniciativas de participação dos cidadãos através do PRS no território da Lezíria do Tejo?* Iremos responder tendo por base os objetivos específicos desta investigação.

Da análise efetuada podemos concluir que *as práticas e dinâmicas participativas previstas e implementadas pelas Redes Sociais*, incidem essencialmente no âmbito das parcerias onde são realizadas diversas ações de levantamento de necessidades dos territórios, definição de prioridades de intervenção, elaboração de planeamento estratégico, através da realização de workshops temáticos entre outras estratégias. A representação dos interesses da população é realizada por intermédio da participação de

parceiros locais, sendo que em relação à população estas dinâmicas são muito reduzidas e, em alguns casos, inexistentes, surgindo sem muita relevância ou concretização nos documentos de planeamento. A maioria da população desconhece a existência deste programa, podendo constituir-se como um indício de que não são promovidas ações suficientes de divulgação e incentivo à participação nestas redes.

As fases do processo de implementação da Rede Social, onde a participação da população alvo é promovida, neste território, e recordando as etapas de implementação de políticas, conforme identificado por Araújo e Rodrigues (2017), são na fase de definição de problema e agendamento, embora essencialmente com recurso à auscultação, nomeadamente através da aplicação de inquéritos por questionário, e na fase de implementação, através da participação em atividades previamente planeadas pela Rede Social, de âmbito lúdico e recreativo, ou reuniões promovidas pelo CLAS.

Os constrangimentos identificados para a não previsão/promoção de documentos estratégicos participados, são a pouca valorização política do programa, e outras dificuldades que lhe estão associadas e são consequência deste facto, como a reduzida alocação de recursos, nomeadamente humanos, para o seu desenvolvimento. Destaca-se também a inexistência ou desatualização dos documentos estratégicos e preocupações sobre o nível de compromisso dos parceiros em relação ao programa. A fraca capacitação dos técnicos para implementar as metodologias participativas e pouca reflexão nesta área foram também sinalizadas. Verificaram-se também baixos níveis de participação dos cidadãos, com diferenças em função do sexo e sobretudo da escolaridade, em que cidadãos com menor escolaridade apresentam níveis mais baixos de mobilização dos cidadãos para participar. Registou-se também um descrédito dos cidadãos em relação à possibilidade de contribuir para a mudança e confiança na ação dos governantes.

Apesar das dificuldades, foi possível *identificar fatores potenciadores da participação cidadã*, desde logo a própria existência da Rede Social, com os seus objetivos e conceito, que a partir do conhecimento da realidade local promove o desenvolvimento social local, o que vai ao encontro das aspirações reportadas pelos cidadãos de melhor defender os interesses das suas comunidades. A rede de parcerias instaladas cria proximidade ao cidadão, com possibilidade de aumentar a sua confiança, caso entendam que a sua participação é valorizada e sintam que estão a ser ouvidos, abrindo espaço para reflexão e melhorias sobre esta matéria. A importância de voltar à

gênese do programa e de investir no princípio da participação foi mencionada tanto nas entrevistas exploratórias, como nos *focus group*.

No que diz respeito aos *compromissos formais*, tendo em consideração os relatórios de avaliação anteriores, podemos verificar que algumas das principais dificuldades e constrangimentos ainda persistem. Em 2005, referia-se a escassa qualificação dos técnicos em metodologias participativas e planeamento estratégico, a diferença entre a perceção destes sobre a importância de conseguir documentos participados e o entendimento dos decisores sobre a matéria, a fraca articulação entre documentos estratégicos quer sejam locais, regionais ou nacionais, a lógica organizacional vertical e hierárquica das instituições que colide com a lógica de horizontalidade da Rede Social.

O relatório de acompanhamento do PRS de 2009 menciona a participação focada nas parcerias e o funcionamento muito distinto das Redes Sociais, sendo essa também uma das conclusões do relatório de 2012, que referia que a participação cidadã era incipiente e quando aparecia era em forma de auscultação realizada na altura do diagnóstico. Estas conclusões são reforçadas também pelos resultados deste estudo.

Esteve aberto até ao dia 23 de outubro de 2023, a candidatura ao programa Radar Social¹⁵, uma medida pretende desenvolver o trabalho da parceria no conhecimento dos problemas dos territórios ao nível da pobreza e exclusão social, assumindo-se como um instrumento de política social local. Este programa pretende contribuir para a elaboração ou atualização dos instrumentos de planeamento, como as Cartas Sociais Municipais, os Diagnósticos Sociais e Planos de Desenvolvimento Social. Será implementado um sistema de georreferenciação social para capacitar os territórios na ativação de respostas e otimização dos recursos existentes, cujos destinatários serão as pessoas, famílias ou grupos em situação de vulnerabilidade social. Apesar de poder constituir um grande apoio na concretização dos objetivos das Redes Sociais do território da Lezíria do Tejo, podemos verificar que o tempo disponibilizado para o conhecimento do território e atualização dos documentos estratégicos parece ser insuficiente, considerando a grande desatualização ou até inexistência destes documentos, pois numa medida para a ser implementada em 27 meses, apenas foram considerados três meses para a atualização dos documentos, o que poderá levar novamente a erros já cometidos no passado,

¹⁵ PRR Aviso 07. RE-C03-i01.m03 – Radar Social – Criação de equipas para projeto piloto.

nomeadamente a de elaborar os documentos apenas para serem aprovados e cumprir uma agenda, não constituindo os mesmos um instrumento que espelhe a realidade local, refletindo a participação de todos os agentes sociais locais, incluindo da população.

Os *focus groups* foram importantes para a validação das experiências dos participantes e poderão vir ter um efeito transformador no sentido em que permitem ver as situações sobre novas perspetivas e aumentam a consciencialização relativamente ao tema (Tracy, 2013) da participação cidadã.

Aplicando a Escada de Arnstein e os níveis de participação, podemos concluir que este território se encontra nos níveis mais baixos de *não-participação*, sendo esta proporcionada de forma meramente informativa, ou de *concessão mínima de poder*, que permitem que as pessoas sejam ouvidas, mas que não assegura o envolvimento da população, de forma que possam influenciar as tomadas de decisão, com uma distribuição de poder mais igualitária que permita a existência de uma verdadeira governança. Verificou-se também que a escolaridade teve influência na perceção dos cidadãos sobre o seu nível de controlo nestes processos.

Num estudo internacional realizado em 2004 sobre a participação comparando o posicionamento das elites (classe média-alta) e operariado (classe trabalhadora) concluiu-se que as elites recorrem mais à participação e identificam-se mais com as instituições e partidos políticos, no entanto em Portugal e Espanha verificou-se que a elite tinha menor intervenção que o operariado da maioria dos outros países, existe nesses países uma relação negativa, com a elite a tentar dissuadir o protesto da classe operária, que cala a sua voz, pois entende que não vale a pena, que não serve para nada, existindo em Portugal um défice de exercício de cidadania e de mobilização da sociedade (Cabral, 2018).

O sucesso do PRS pode residir na forma como os governos central e locais se articulam com a sociedade civil, utilizando a cidadania como estratégia de reduzir desigualdades a vários níveis (Birrento, 2017). Percebendo que a participação cidadã poderá ser vista como uma forma de distribuição de poder (Arnstein, 1969), o fator político e a importância que os executivos das câmaras proporcionam aos CLAS e demais órgãos deste programa, também influenciam os resultados obtidos. No entanto, existe um risco de possibilidade de politização social dada a municipalização da Rede Social. Assim, as redes poderão ser uma oportunidade de colaboração e de governança, mas

também zonas de conflitos de interesses (Amor, 2005; Ferreira, 2015), o que deverá ser contrariado com a intervenção de técnicos especializados e capacitados.

No que diz respeito ao modelo CLEAR de Lowndes, Pratchett e Stoker, e aos cinco fatores que potenciam a participação, como forma dos governos autoavaliarem as potencialidades e constrangimentos nas iniciativas de participação pública, verificamos no que diz respeito ao *Can do*, que prevê a promoção de recursos que permitam as condições de igualdade de acesso a mecanismos de participação, que não foi prevista a participação da população mais vulnerável, nem foram tidas em conta as formas de garantir essa representatividade; *Like to*, relacionado com o sentimento de pertença e confiança, não se encontra salvaguardado - apesar do entendimento sobre a importância deste sentimento, tanto pelos técnicos como pela população, na realidade 40,2% dos cidadãos não consideram que sentem fazer parte de uma comunidade, mesmo quando participam; *Enabled to*, a oportunidade para participar, que se encontra de forma ténue e sem concretização específica nos documentos; na prática, não é realizada, e os cidadãos não sentem que são proporcionados momentos de participação ou não têm informação sobre os mesmos; *Asked to*, a mobilização da população não é realizada, não está presente nos documentos estratégicos e a população considera que não é solicitada a sua participação; *Responded to*, a necessidade de sentir que pode fazer a diferença, e que as suas opiniões são consideradas, foi apontada como uma dificuldade pelos técnicos; os cidadãos sentem que não é valorizada a sua opinião e não têm informação sobre as decisões posteriores, caso participem em algum evento.

Em resumo, nos documentos estratégicos não existe uma indicação clara sobre a forma de participação que se pretende, quando esta é prevista, os técnicos admitem esta dificuldade, e os cidadãos que responderam ao questionário não sentem que são chamados a participar ou que esta participação irá promover a diferença na sua comunidade, pelo que podemos concluir que existem défices em todos os fatores identificados neste modelo.

Para a aplicação deste modelo nos municípios, como forma de reflexão e incremento da participação cidadã, são definidas três etapas: a primeira a de definir quais as questões e desafios a serem abordados, a segunda através de um compromisso de audição dos funcionários públicos e dos cidadãos, em grupo ou individualmente e a terceira com a definição de prioridades relativamente a fatores que necessitam de uma abordagem, e como esta será efetuada. Permite desta forma que os decisores políticos e

profissionais possam analisar quais os obstáculos à participação existentes em cada território e como podem ser ultrapassados (Lowndes & Pratchett, 2006).

Segundo Isabel Vieira (2017), e tendo em consideração o atual modelo de funcionamento económico e político, as redes surgem normalmente fundadas em premissas de *top-down*, surgindo em fluxos de poder, informação e conhecimento induzidos por interesses económicos, sociais e culturais, pelo que a própria cidadania passa a ser condicionada pela literacia, criando os excluídos.

Esta questão torna-se mais premente se considerarmos que a maioria dos respondentes do questionário aplicado, tem uma instrução académica superior e está integrado no mercado de trabalho, pelo que apenas podemos imaginar o que poderão sentir ou perceber os cidadãos que pertencem a grupos mais vulneráveis, que são a população-alvo do PRS.

De seguida, para além da possibilidade de os municípios poderem utilizar os modelos teóricos de níveis de participação dos cidadãos através da Escada de Arnstein e as condições que potenciam a participação do modelo CLEAR, realizando uma reflexão e avaliação das suas práticas, são apresentadas recomendações e sugestões de melhoria para reforçar a participação cidadã, no âmbito das políticas locais, incluindo o programa Rede Social:

1-Visão das transferências de competências para os municípios, nomeadamente da área social, como uma oportunidade de integração de toda a intervenção social, e que este conhecimento da realidade mais integrado seja utilizado para a promoção da cidadania.

O interesse e procura pela participação cidadã e democracia direta, tem aumentado na gestão pública que procura novas formas de interação com o cidadão, numa governação não vista como unidirecional e hierarquizada, mas sim como uma forma de transparência com a implicação de todos (Seller, 2020).

Tendo em atenção que estas transferências de competências exigem do poder local mais recursos, humanos, financeiros entre outros, exigindo uma capacidade técnica que alguns municípios não têm conseguido dar resposta de forma equilibrada (Teles, 2021), e que a descentralização permite que, neste caso, as autarquias, financiem elas próprias as suas intervenções, municípios com maior rendimento ou contas mais estáveis poderão

vir a beneficiar as suas populações a este nível, enquanto outros municípios poderão experimentar exatamente o inverso (Abimbola, Baatiema & Bigdeli, 2019).

No entanto, para uma descentralização eficaz será necessária a existência de capacidade de organização e mecanismos de responsabilização adequados (Abimbola, Baatiema & Bigdeli, 2019) no que diz respeito à intervenção realizada e à *accountability*, ou seja, a prestação de contas das decisões e intervenções realizadas. Para o sucesso da descentralização a participação dos cidadãos é fundamental, pois podem mais facilmente refletir as necessidades e contribuir para responsabilização das opções tomadas (Teles, 2021).

2-Promoção de encontros de informação e reflexão nos territórios, com a participação de cidadãos e organizações, para promoção da proximidade e coesão social;

Quando falamos de coesão social, referimo-nos à eficácia dos mecanismos de promoção do bem-estar para a inclusão social, assim como dos comportamentos e avaliação realizados pelos cidadãos, nomeadamente a confiança nas instituições, os sentimentos de pertença, a solidariedade, a aceitação de regras de convivência, e a motivação dos indivíduos para a participação em projetos coletivos (Ferrelli, 2015).

Os problemas sociais de uma comunidade têm origem na própria organização da sociedade, que potencia a existência de espaços de inclusão ou exclusão (Vieira, 2017), será, portanto, nestes espaços que a solução deverá ser encontrada, com o envolvimento das entidades que fazem parte dos CLAS, da sociedade civil e de outras entidades públicas e privadas, que possam apoiar na identificação de constrangimentos que devem ser considerados na definição e implementação das políticas de desenvolvimento social local. Pois uma das condições fundamentais para o sucesso das iniciativas é o progressivo envolvimento dos interessados (Ruivo, 2000)

Guerra (2002) define duas problemáticas no processo de participação da população, o primeiro diz respeito à consciencialização das necessidades e das formas de intervenção na vida social, e o segundo relacionado com os processos de comunicação entre os intervenientes num processo de planeamento, ou seja, questões relacionadas com comunicação e poder. Para ultrapassar estes obstáculos a relação e distribuição de poder entre os diversos grupos de uma comunidade, terão de se encontrar em patamares de maior equidade, o que apenas será possível com a aproximação entre todos.

3-Promover a educação para a cidadania desde a primeira infância.

Não apenas nos currículos escolares ou pré-escolares, mas em projetos locais, adaptados a cada realidade. Esta recomendação também foi mencionada pelos técnicos e escolhida como importante pela população.

A cidadania é definida por Guerra (2002) como um conjunto de direitos e deveres que envolve todos os membros de uma comunidade sem qualquer critério de exclusão dos exercícios de direitos e deveres. Atualmente considera-se que ser cidadão pressupõe ter direitos para além daqueles que se referem ao governo de uma comunidade, o cidadão é visto como pessoa com direitos políticos, civis e sociais (Franceschi & Challe, 2020). Apesar da participação política ser apenas uma das formas de participação, segundo Cabral (2018) existe um défice democrático em Portugal, cuja elevada abstenção nas eleições pode ultrapassar os 50%. Da observação dos dados da Comissão Nacional de Eleições¹⁶, podemos verificar que desde a sua criação foram realizados em Portugal três referendos nacionais e dez referendos locais, apesar de estar prevista a possibilidade de grupos de cidadãos apresentarem propostas de referendo, nenhum dos referendos realizados foi de iniciativa da população. Pelo que o desenvolvimento da prática participativa, a vários níveis desde tenra idade, poderá apoiar no combate à fraca motivação para participar.

4-Capacitar técnicos e outros agentes sociais locais

Estas ações de capacitação devem promover uma sensibilização para a importância da participação da população para o sucesso das políticas a implementar, mas também o contacto e formação no domínio do uso de metodologias participativas. Pretende-se, com isto, incentivar práticas de intervenção inovadoras que vão para além de procedimentos criados focando-se na resolução dos problemas dos indivíduos e populações tendo em consideração as suas necessidades e expectativas, onde as relações profissionais são entendidas como “*campos de negociação entre sujeitos*” (Vieira, 2017, p.219)

A possibilidade de realização de encontros de reflexão entre os técnicos com responsabilidade na implementação de projetos, para partilha de estratégias utilizadas, práticas positivas com resultados demonstrados, assim como de constrangimentos e

¹⁶ <https://www.cne.pt/content/referendo>, consultado em fevereiro de 2023

formas de ultrapassar os mesmos, também pode ser relevante. Esta troca de saberes funciona como forma de aprendizagem coletiva, podendo resultar respostas diferenciadas (Vieira, 2017).

5-Promoção de mediação social e comunitária, assente no Modelo de Intervenção Social Integrada.

A mediação social é entendida como um processo de estabelecimento e restabelecimento de relações entre indivíduos ou instituições, que pretende agir na resolução de conflitos que existam na vida quotidiana, com o apoio de um terceiro, neutro, que irá promover as relações sociais (Silva & Cunha, 2019). Vieira & Araújo (2018) complementam esta ideia com uma visão comunitária, de política social local, que contribui para o desenvolvimento de um determinado território, como um projeto de políticas públicas que convoca a intervenção de todos os atores locais, entidades e cidadãos, necessitando do esforço de todos para a resolução dos problemas sociais locais.

O Modelo de Intervenção Social Integrada pretende o aumento da coesão social e o restabelecimento de laços sociais, nomeadamente em situações de maior vulnerabilidade, através da construção de alternativas sociais assentes na participação dos cidadãos (Almeida,2016).

A mediação social poderá ser um contributo para responder às questões de desigualdades e de confrontos políticos, de laços sociais fragilizados, pois promove a escuta e a comunicação positiva favorecendo a confiança mútua, pelo que a prática da mediação social, e a formação dos seus profissionais, deverá ser incentivada (Silva & Cunha, 2019).

A prática da mediação cria maiores oportunidades aos cidadãos, aproximando-os das organizações, promovendo a igualdade. Promove também a capacitação individual responsabilizando todos os atores na prevenção da violência e na resolução de conflitos, atuando também na reparação dos relacionamentos dentro de uma comunidade (Silva & Cunha, 2019).

6-A mobilização política no sentido da valorização do programa Rede Social.

Sensibilizar e relembrar os dirigentes políticos que a preocupação com o desenvolvimento social, ligado às dinâmicas dos projetos de desenvolvimento local e à melhoria da qualidade de vida das populações, apoiou a criação das Redes Sociais, com

uma visão de território quanto aos recursos, meios e capacidade de resposta, criando redes de atores locais como estruturas de cooperação (Alves, 2012). Seria também importante, conforme referido pelos técnicos, proporcionar novamente o acompanhamento necessário, regressando à modalidade de existência de técnicos a tempo inteiro, como era preconizado no início da implementação do programa. A valorização deste programa seria fundamental, pois as políticas de desenvolvimento local não poderão ser definidas e realizadas sem o papel ativo dos municípios (Alves, 2012).

7-Criação de sistemas de acompanhamento e avaliação da implementação do programa Rede Social nos diversos concelhos.

Sistemas adaptados a cada realidade e promoção de avaliação, realizada por profissionais especializados na área, com reflexão séria sobre as práticas atuais e as desejáveis, por parte dos responsáveis políticos e técnicos em cada território. Isto ajudaria a repensar as intervenções, fazendo com que os problemas que já eram vistos pela sua multidimensionalidade, sejam acompanhados por projetos transversais capazes de promover o desenvolvimento nos territórios (Castro & Gonçalves, 2002).

Relativamente à implementação de políticas públicas, Bilhim (2016) identifica o problema em Portugal da postura de governantes e legisladores que consideram que uma política pública se esgota na publicação do respetivo diploma legal, não existindo uma cultura de avaliação na administração pública, com aferição de sucessos e fracassos, refletindo também a pouca formação existente nesta área, falhas que têm implicações para a intervenção social, pois a melhoria contínua, necessária em todas as áreas, fica comprometida.

A participação dos cidadãos, se efetivamente implementada, torna-se uma importante variável para a concretização da Agenda 2030 e os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), definidos pela ONU, como sendo globais, para serem implementados por todos os países.

Com uma verdadeira colaboração entre as parcerias, tendo a participação dos cidadãos como central, poderemos construir um caminho. Torna-se premente a realização de ações mais integradas, percebendo as Redes Sociais locais como um instrumento fundamental para alcançar os objetivos do programa, pois não é possível lutar contra a pobreza e a exclusão social, sem a participação ativa das pessoas que se encontram nessa situação.

Como limitações ao estudo, podemos apontar que não foram analisados todos os documentos de planejamento existentes neste território, por condicionamentos de recursos e de foco de análise. Refira-se também que os questionários foram realizados com amostragem por conveniência e não probabilística, através do método de bola de neve, trazendo desta forma enviesamentos na seleção dos participantes (cidadãos), que tendem a sugerir outros com características semelhantes (Tracy, 2013).

O contributo para o território, já iniciou com a reflexão sobre a prática da participação cidadã e a sua pertinência, com a participação dos técnicos do grupo operativo da Plataforma Supraconcelhia, e que poderá estender-se aos vários órgãos que compõem as Redes Sociais em cada concelho, assim como poderá, conforme vontade demonstrada por alguns participantes nos *focus group*, ser alvo de aprofundamento.

Pretende-se também que este estudo seja um incentivo para a atualização dos documentos estratégicos das Redes Sociais, e que neste trabalho já sejam considerados os pressupostos que potenciam a participação dos cidadãos, e que esta participação seja considerada em todas as fases do ciclo político.

Este estudo deixa assim em aberto a possibilidade de ser mais um ponto de partida para novos estudos no âmbito das Redes Sociais e do território da Lezíria do Tejo, contribuindo para um conhecimento sobre a temática da participação cidadã neste território. E apesar das cautelas na generalização dos resultados agora obtidos, poderá ser útil para todos aqueles que trabalham direta ou indiretamente com o programa, ou ainda para aqueles que se interessam por estas temáticas.

Seria interessante a comparação destas realidades noutros territórios, a nível nacional, aprofundando a análise destas experiências, da perspectiva dos atores e da influência de fatores contextuais. Seria também relevante entender a perspectiva dos decisores ao nível local, que têm a responsabilidade de colocar na agenda as políticas sociais a desenvolver, em relação à participação cidadã e suas consequências, nomeadamente no que diz respeito à prestação de contas das suas ações. Outra linha de investigação poderia focar-se nas transferências de competências do governo central para os municípios e nos eventuais impactos na proximidade aos cidadãos e no incremento da participação cidadã.

Referências Bibliográficas

- Abimbola, S., Baatiema, L., & Bigdeli, M. (2019). The impacts of decentralization on health system equity, efficiency and resilience: a realist synthesis of the evidence. *Health Policy and Planning*, 34, 605-617. <https://doi.org/10.1093/heapol/czz055>
- Agum, R., Riscado, P., & Menezes, M. (2015). Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. *Agenda Política*, 3(2), 12–42. <https://doi.org/10.31990/10.31990>
- Albuquerque, C. (2016). O Estado-providência do século XXI: um estado retraído ou um estado "pan-ótico"? In F. e. d. E. Pactor - Edições de Ciências Sociais (Ed.), *Políticas Sociais em Tempos de Crise Perspetivas, Tendências e Questões Críticas*
- Almeida, H. N. (2016). Sustentabilidade da mediação social. Debates e desafios atuais. In A. M. C. Silva; M. L. Carvalho & L. R. Oliveira (Eds.), *Sustentabilidade da Mediação Social: processos e práticas* (13-33). Braga: CECS.
- Alves, J. (2016). Sobre a territorialização das políticas sociais. O exemplo do programa Rede Social: entre a municipalização e a configuração de um modelo de governança de base local. In José Manuel Resende, Bruno Dionísio, João Emílio Alves, Pedro Caetano, António Calha (Ed.), *As Artes de (Re)fazer o mundo*. 77-94.
- Amaro, R., R. (2004). *Desenvolvimento - um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria*. Disponível em <http://hdl.handle.net/10071/3186>
- Amor, T. (2005). Programa Rede Social: Redefinição de Políticas Sociais ou Instâncias de Governança de Base Territorial? *Cidades - Comunidades e Territórios* n.º11, 39-51.
- Araújo, L. & Rodrigues, M.L., (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83. 11-35. DOI:10.7458/SPP2017839969
- Arnstein, S. (1969) A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 216-224, DOI: 10.1080/01944366908977225
- Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo*. Edições 70.

- Bherer L., Dufour P. & Montambeault F. (2023). What is informal participation?. *International Journal of Politics, Culture, and Society*.36. 1-16. <https://doi.org/10.1007/s10767-022-09440-z>
- Bilhim, J. (2016) Políticas Públicas e Agenda Política. *Valorizar a Tradição: Orações de sapiência*, 82-103. ISCSP
- Birrento, A. (2017). Rede em Prática: O Papel do Programa Rede Social. *Livro de Atas do 1.º Congresso Internacional de Redes Sociais - CIREs*.
- Cabral, M.V. (2018). Cidadania, participação social e mobilização política. *Cadernos Metropole*. 20(43).865-877. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4311>
- Carmo, H. (2010). Formulação de Objetivos, Hipóteses e Modelo de Análise. In *Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais e Políticas*. ISCSP
- Carmo, H. e Ferreira, M.M. (1998). *Metodologia da Investigação: Guia para autoaprendizagem*. Universidade Aberta.
- Castro, J. L., (Coord)., Barreto, J., Cavalheiro, C., Estorninho, C., Jesus, C., Marques A. S., Valongo, A. P. (2009). *Rede Social Desafios e Experiências de um Programa Estruturante*. Instituto de Segurança Social IP.
- Castro, J., & Gonçalves, A. (2002). A Rede Social e o Desenvolvimento Local- Parcerias Sociais e Planeamento Participado. *Cidades-Comunidades e Territórios*, 71-82.
- Comissão Nacional de Eleições (2023). *Referendo*. Disponível em <https://www.cne.pt/content/referendo>
- Comissão Europeia, (2016). *Ficha Temática do Semestre Europeu – Qualidade da Administração Pública*. Disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_pt.pdf
- Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável, disponível em <https://www.ods.pt/>
- Dias, R., & Seixas, P. (2019). Territorialização de Políticas Públicas, Processo ou Abordagem. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 55, 47-60.
- Esgaio, A., & Carmo, H. (2010). *Intervenção local e gestão de parcerias*. Lisboa. ISCSP.
- Equipa da T Terra (2007). (coord.) Cupeto, C. & Marcos J. *Guia Agenda 21 Local - Um*

desafio para todos. Agência Portuguesa do Ambiente

EUROSTAT. (2015). *Social Participation and Integration in the EU*. Disponível em [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_participation_and_integration_statistics)

[explained/index.php?title=Social_participation_and_integration_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_participation_and_integration_statistics)

Fernandez, E., & Garcia, F. (2008). What is to participate in democracy? Differences and similarities in participation. *Revista Internacional De Sociologia*, 66 (49), 89-113.

Ferreira, I. (2015). Governação, participação e desenvolvimento local. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, XXX, 97-117.

Ferrelli R. (2015). Cohesión social como base para políticas públicas orientadas a la equidad en salud: reflexiones desde el programa EUROsociAL. *Rev Panam Salud Publica*. 38(4).272–277.

Franceschini, A.P.B & Challe, G. (2020). Famílias e Cidadania – Uma proposta de Reflexão. *Revista de Direito Civil*, 2(1), 249-262.

Godinho, R., & Henriques, J. (Coord.). (2012). *Projeto Rede em Prática - Relatório Final da Avaliação do Programa Rede Social 2010-2012*.

Guerra, I. (2002). *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção – O Planeamento em Ciências Sociais*. Principia Publicações Universitárias e Científicas.

Guziana, B. (2021). Only for Citizens? Local Political Engagement in Sweden and Inclusiveness of Terms. *Sustainability*, 13(14). <https://doi.org/10.3390/su13147839>

Instituto da Segurança Social, IP (2005). *Avaliação do Programa Rede Social - relatório síntese*. Lisboa.

Instituto da Segurança Social, IP (2004). *Guião Prático para a Implementação da Rede Social*. Lisboa.

Kaufmann D. & Kraay A. (2023). *Worldwide Governance Indicators, 2023 Update* (www.govindicators.org). Acedido em 29/10/2023.

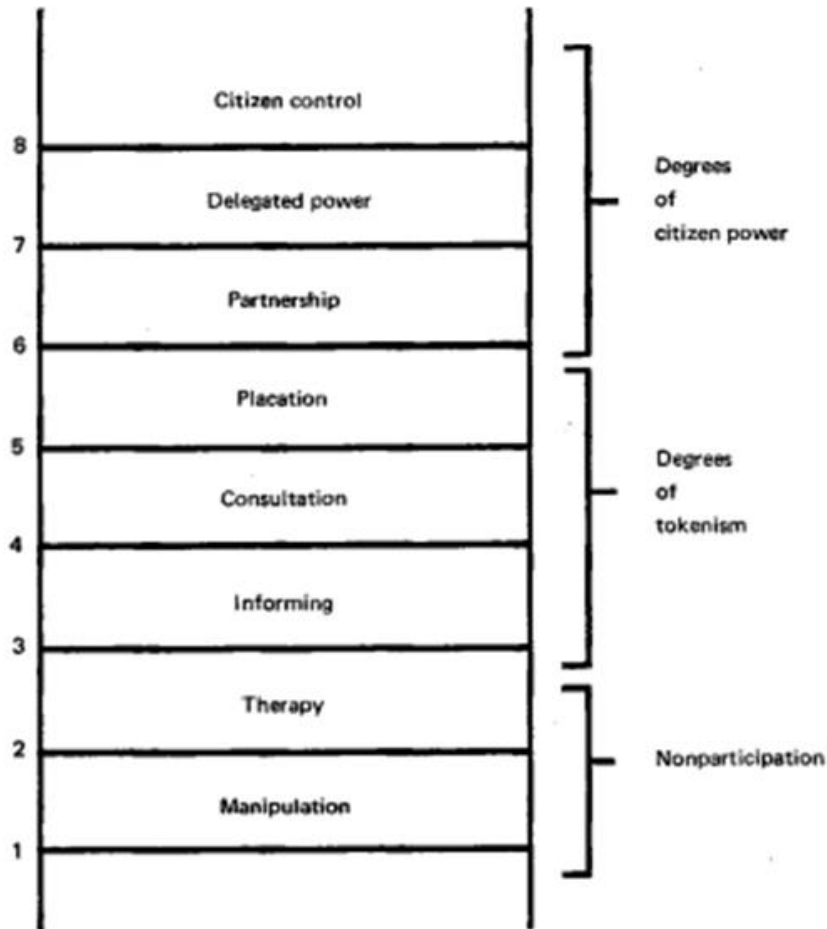
Lowndes, V., & Pratchett, L. (2006). *CLEAR: Understanding citizen participation in local government - And how to make it work better*. Local Governance Research Unit. De Montfort University.

- Montecinos, E., & Contreras, P. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24, 340-356.
- Morgan, D. (2008). Focus Group. In L.M. Given (Ed.), *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. Sage.
- Mota, L., & Bittencourt, B. (2019). Governança Pública em Rede: Contributos para sua compreensão e análise (em Portugal e no Brasil). *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, 31, 199-219.
- Núcleo da Rede Social do Instituto para o Desenvolvimento Social (2001). *Programa Rede Social*.
- Pereirinha, J. A. (2008). *Política Social: Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas*. Universidade Aberta
- Pinto, T., Martins, S., Leonel, D., & Ckagnazaroff, I. (2018). Governança Participativa: Possibilidades e desafios na gestão local. *Interações*, 19, 627-641. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.20435/inter.v19i3.1730>
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Gradiva.
- Rodriguez-Pose, A., & Tselios, V. (2019). Well-being, Political Decentralisation and Governance Quality in Europe. *Journal of Human Development and Capabilities*, 20(1), 69-93. <https://doi.org/10.1080/19452829.2018.1563773>
- Ruvalcaba-Gomez, E. A., & Renteria, C. (2020). Contrasting perceptions about transparency, citizen participation, and open government between civil society organization and government. *Information Polity*, 25(3), 323-337. <https://doi.org/10.3233/ip-190185>
- Ruivo, F. (2000). *Poder Local e Exclusão Social*. Quarteto.
- Saab, F., Bermejo, P., Garcia, G., Pereira, J., & Midlej e Silva, S. (2018). Does public consultation encourage social participation? *Journal of Enterprise Information Management*, 31(5), 796-814. <https://doi.org/10.1108/jeim-11-2017-0169>
- Seller, P. E. (2020). Research methodology of the offer and impact of citizen participation mechanisms in municipal social services policies. *Revista Latinoamericana De*

Metodologia De La Investigacion Social(19), 57-70.

- Silva, A. M. C. e, & Cunha, S. (2019). Formação de Mediadores Sociais na Europa: Um projeto piloto: Training of Social Mediators in Europe: a pilot project. *Revista Portuguesa De Educação*, 32(1), 173–189. <https://doi.org/10.21814/rpe.13736>
- Silva, I.S, Veloso, A.L., & Keating, J.B. (2014). Focus group: Considerações teóricas e metodológicas. *Revista Lusófona de Educação*, 26, 175-190.
- Teles, F. (2021). *Descentralização e Poder Local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Tracy, S. J. (2013). *Qualitative Research Method – Collecting evidence, crafting analysis, communicating impact*. Wiley-Blackwell
- Vieira, I. (2017). *A participação. Um paradigma para a intervenção social*. Universidade Católica Editora.
- Vieira, R., & Araújo, N. (2018). Políticas Municipais para a Inclusão Social. Da Mediação Intercultural à Mediação Comunitária: mesa redonda/focus group com as Câmaras da Batalha, Leiria, Marinha Grande e Pombal. In Vieira, R.; Marques J.; Silva P.; Vieira A. & Margarido C. (Orgs.). *Da Mediação Intercultural à mediação Comunitária. Estar dentro e estar forma para mediar e intervir* (127-173). Afrontamento

ANEXO I - Escada de Participação Cidadã de Arnstein



Fonte: Arnstein, 1969, p.217

ANEXO II – Análise documental

CLAS	DS (último)	Com consultoria	PDS (último)	Com consultoria	PA 2023	Referências a participação cidadã
Almeirim	2005	Sim	2006/2008	Sim	Sim	Não tem referências
Alpiarça	2020	Não	2009/2012	Não	Não	<p>“Maior participação dos encarregados de educação no projeto educativo” (DS Alpiarça, P. 169)</p> <p>“Pretende-se dar início a uma feira anual que visa contribuir para a credibilização da acção social, dignificar o trabalho e projectos desenvolvidos, estreitar e consolidar parcerias, promover a participação dos beneficiários da acção social e mobilizar e envolver a população”. (PDS Alpiarça, P. 21)</p>
Azambuja	2018	Não	2013/2015	Não	Sim	<p>“(…)recorreu-se a um grupo de cidadãos, sem a estrutura da CSF, devido à inexistência ou inatividade destes órgãos. (DS de Azambuja, P. 7)” (apesar desta referência, foram convidados elementos do CLAS e /ou Executivo das Juntas de Freguesia)</p> <p>“Para além dos elementos que já estão formalmente envolvidos através dos grupos de trabalho, esperamos poder contar com a participação de muitos outros atores locais, pois só com a colaboração de todos conseguiremos atingir os objetivos a que nos propomos” (PDS Azambuja, P. 3)</p>

<i>Benavente</i>	2017	Sim	2017/2021	Sim	Não	<p><i>“Oportunidade de sociabilização e participação ativa na comunidade – A realização pessoal tem contornos específicos nesta fase da vida e implica uma nova configuração das oportunidades de sociabilização, do desenho dos espaços urbanos e das oportunidades de participação ativa na comunidade em que se inserem.” (DS Benavente, P. 28)</i></p> <p><i>“Promoção da participação e cooperação para o sucesso escolar;” (PDS Benavente, P. 19)</i></p>
<i>Cartaxo</i>	2016	Não	2007/2009	Não	Sim	<p>DS – Aplicação de 2 questionários, um a jovens e outro a idosos</p> <p><i>“será necessário inicialmente sensibilizar as instituições para os benefícios da participação da comunidade no desenvolvimento local “(DS Cartaxo, P. 139)</i></p> <p><i>“Promover maior participação por parte da comunidade escolar na área de infância e juventude - Realizar um momento de reflexão junto da comunidade educativa (professores)” (PA 2023 Cartaxo, P. 4)</i></p>
<i>Chamusca</i>	2015		2006/2010		Não	<p><i>“As sessões contaram com a participação de elementos da rede social e elementos das diferentes comunidades, convidados pelas respetivas juntas de freguesia” (DS Chamusca, P. 10)</i></p> <p><i>“Até 2021, Estimular a participação e intervenção proativa dos jovens adultos na comunidade local” (PDS da Chamusca, P. 15)</i></p>
<i>Coruche</i>	2020	Não	2021/2024	Não	Não	DS - Aplicação de 3 questionários, um à população em geral, um a jovens e um a idosos

						<p><i>“Por ser um instrumento que deverá resultar da participação dos diversos atores sociais, facilitador da interação e da comunicação entre eles, torna-se parte integrante do processo de intervenção” (DS Coruche, P. 12)</i></p> <p><i>“aumentando a participação cívica e política dos cidadãos no concelho de Coruche.” (PDS Coruche, P. 5)</i></p>
<i>Golegã</i>	2022	Não	2023/2027	Não	Não	<p><i>“A participação dos atores é deste modo indispensável, entendendo-se por atores todos aqueles que, direta ou indiretamente, possuem um papel nos processos de mudança. Pretende-se que todo o processo de intervenção social seja elaborado de forma a que o cidadão possa participar na definição dos problemas e na sua resolução” (DS Golegã, P. 16)</i></p> <p><i>“Implementação de um programa que promova a mobilização dos/as alunos/as para a participação democrática ao serviço da recuperação de todos e da resiliência das suas escolas” (PDS Golegã, P. 15)</i></p>
<i>Rio Maior</i>	2015	Sim	2016	Sim	Não	<p><i>“(…) potenciar de contextos inovadores e facilitadores e a melhoria dos níveis de participação dos pais, educadores e famílias” (PDS Rio Maior, P. 26)</i></p> <p><i>“Realizar ações de educação para a cidadania, em meio escolar, com vista à promoção de uma maior participação dos jovens na comunidade.” (DS de Rio Maior, P. 69)</i></p>
<i>Salvaterra de Magos</i>	2022 (contínuo)	Sim	2020/2021	Sim	Não	

					“Incentivar a participação cívica nos vários domínios da vida social, o exercício da cidadania e as práticas solidárias e de voluntariado” (PDS de Salvaterra de Magos, P. 36)
<i>Santarém</i>	2018	Não	2018/2021	Não	Não
					A resposta existente é nitidamente insuficiente, sendo necessário (...) e da participação social com vista à integração social, familiar e profissional (DS Santarém, P. 164)

Notas:

As referências à participação cidadã foram identificadas com o suporte do software MAXQDA.

Não foram identificadas todas as referências encontradas, considerámos algumas significativas, por representarem outras com o mesmo sentido, ou por se destacarem das demais.

A maioria das referências à participação dos cidadãos, não concretiza a forma como será implementada, surge como princípio de intervenção, necessidade ou resultado esperado.

ANEXO III – Guião do *Focus Group*

FOCUS GROUP

PARTICIPANTES: Técnicos do Grupo Operativo da Plataforma Supraconcelhia da Lezíria do Tejo

APRESENTAÇÃO DOS OBJETIVOS DA SESSÃO

Objetivo geral: Avaliar como tem sido promovida a participação dos cidadãos no Programa Rede Social (PRS), do território da Lezíria do Tejo.

Objetivo específico: Compreender as potencialidades e fragilidades das Redes Sociais relativamente à promoção da participação dos cidadãos

APRESENTAÇÃO DO TRABALHO A DESENVOLVER

No trabalho que está a ser desenvolvido foi adotada uma estratégia de pesquisa mista para a recolha e análise de dados, com uma vertente qualitativa, através da realização de uma análise documental e focus group, e uma vertente quantitativa, por via da aplicação de um inquérito por questionário dirigido à população deste território, que será realizado posteriormente a esta sessão.

A participação dos técnicos que acompanham as Redes Sociais é essencial para a concretização do objetivo

APRESENTAÇÃO DAS REGRAS DA SESSÃO

Realização de Focus Group, com a duração prevista de uma hora e trinta minutos, proceder-se-á à gravação áudio que será eliminada posteriormente.

A participação é voluntária e isenta de qualquer tipo de prejuízo ou consequência, caso decida não participar ou desistir.

No processo de tratamento de dados estará assegurado o anonimato e confidencialidade de todos os dados fornecidos que serão armazenados de forma agregada, sem identificação individual.

Destacar a importância da participação de todos no debate, e a não existência de respostas certas ou erradas, todos os pontos de vista são importantes, pelo que todos se devem sentir livres de expressar a sua opinião.

Explicar as regras de funcionamento do grupo:

- ✓ Falar uma pessoa de cada vez;
- ✓ Evitar discussões paralelas para que todos possam participar;
- ✓ Importância da participação de todos;
- ✓ Deve ser mantida a atenção e a discussão na temática em questão

APRESENTAÇÃO DOS PARTICIPANTES

QUESTÕES

TEMA	OBJETIVOS	QUESTÕES
Participação cidadã	Perceber como é entendido o conceito	1 – O que entendem por participação cidadã?
	Identificar como é promovida a participação cidadã	2- Como tem sido realizada a promoção da participação cidadã nos vossos concelhos?
	Identificar os constrangimentos para a não promoção	3 - Que dificuldades podemos encontrar na promoção da participação da população?
	Recomendações	4 - Como pode ser reforçada a participação cidadã no âmbito das políticas sociais locais?
Funcionamento da Rede Social CLAS e PSC	Entender as potencialidades do PRS	5 - Quais os fatores potenciadores de participação cidadã no PRS?
	Entender as fragilidades do PRS	6 – Quais os desafios que o PRS tem atualmente?

Encerramento da sessão e agradecimento

ANEXO IV – Declaração de consentimento informado do *Focus Group*

CONSENTIMENTO INFORMADO, ESCLARECIDO E LIVRE PARA PARTICIPAÇÃO EM ESTUDO DE INVESTIGAÇÃO

Por favor, leia com atenção a seguinte informação. Se tiver alguma dúvida deve sentir-se inteiramente livre para colocar qualquer questão. Se concorda com a proposta que lhe foi feita, queira assinar este documento.

O trabalho sobre a participação da população no programa Rede Social: o caso da Plataforma Supraconcelhia da Lezíria do Tejo, decorre no âmbito da dissertação de mestrado em Política Social no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Tem como principal objetivo conhecer como tem sido promovida a participação dos cidadãos no programa Rede Social, entendendo as suas dinâmicas e práticas, partindo de um estudo de caso das Redes Sociais do território da Lezíria do Tejo.

A participação dos técnicos que acompanham as Redes Sociais é essencial para a concretização do objetivo. A participação é voluntária e isenta de qualquer tipo de prejuízo ou consequência, caso decida não participar ou desistir. A recolha de dados será efetuada através da realização de Focus Group, com a duração prevista de uma hora e trinta minutos, proceder-se-á à gravação áudio que será eliminada posteriormente.

No processo de tratamento de dados estará assegurado o anonimato e confidencialidade de todos os dados fornecidos, pois serão armazenados de forma agregada, sem identificação individual.

Obrigada

Com os melhores cumprimentos

Conceição Barbosa Reis

Declaro ter lido e compreendido este documento, bem como as informações verbais que me foram fornecidas. Aceito participar neste estudo e autorizo a utilização dos dados que forneço voluntariamente confiando que apenas serão utilizados para o presente estudo, garantindo a confidencialidade e anonimato.

Data: _____

Assinatura: _____

ANEXO V – Formulário inquérito por questionário

A participação da população no programa Rede Social: o caso da Plataforma Supraconcelhia da Lezíria do Tejo.

A Plataforma Supraconcelhia da Lezíria do Tejo como órgão da Rede Social, tem como finalidade promover o planeamento concertado supraconcelhio para a organização dos recursos e das respostas e equipamentos sociais, através da articulação dos instrumentos de planeamento e das parcerias locais.

O presente estudo decorre no âmbito da dissertação de mestrado em Política Social no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Tem como principal objetivo aferir os níveis e condições de participação dos cidadãos nos programas e políticas sociais nos concelhos que integram a Plataforma Supraconcelhia da Lezíria do Tejo.

A sua participação, que será muito valorizada, consiste em responder a um conjunto de questões com duração aproximada de 5 minutos. Apenas deverá responder a este questionário se tem mais de 18 anos e reside num dos seguintes concelhos: Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior, Salvaterra de Magos ou Santarém. A participação é voluntária e todas as respostas serão anónimas e confidenciais.

Caso tenha alguma pergunta ou comentário, não hesite em entrar em contacto através do email 233531@iscsp.ulisboa.pt (Conceição Reis).

Agradecemos a sua participação!

Consentimento livre e informado *

Compreendi o objetivo desta pesquisa e que os dados recolhidos serão tratados com respeito pelos princípios do anonimato e da confidencialidade, e permito que os mesmos sejam divulgados para os fins desta investigação.

Sim

Não

1- Idade *

Sua resposta

2 - Sexo *

- Mulher
- Homem
- Prefiro não responder

3 - Concelho de residência *

- Almeirim
- Alpiarça
- Azambuja
- Benavente
- Cartaxo
- Chamusca
- Coruche
- Golegã
- Rio Maior
- Salvaterra de Magos
- Santarém

4 - Qual o nível mais elevado de formação que concluiu? *

- Sem formação
- 1.º ciclo
- 2.º ciclo
- 3.º ciclo
- Ensino Secundário
- Licenciatura
- Mestrado
- Doutoramento

5 – Qual a sua ocupação? *

- Trabalhador a tempo inteiro
- Trabalhador a tempo parcial
- Estudante
- Reformado/pensionista
- Desempregado
- Sem ocupação

6 - Indique o seu grau de satisfação com: (1-nada satisfeito, 5-totalmente satisfeito) *

Assinale apenas uma resposta em cada linha.

	1	2	3	4	5
A sua qualidade de vida atualmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O trabalho realizado pela administração local	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A qualidade dos espaços coletivos no local que reside	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
As respostas sociais desenvolvidas na sua comunidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Com a informação sobre os planos dos governantes para a sua comunidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7 - Participou em alguma ação para dar a sua opinião sobre as necessidades e soluções para o seu concelho nos últimos 12 meses? *

- Sim
- Não

8 -Sou chamado(a) a participar no meu concelho: *

Assinale apenas uma resposta em cada linha.

	Nunca	Raramente	Apenas pontualmente	Com frequência	Com muita frequência
Para a identificação de problemas no concelho	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Para a definição das estratégias de resolução de problemas do concelho	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Para participar na implementação de ações/medidas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Na avaliação das ações/medidas implementadas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9 - Quando participo sinto que: (1-discordo totalmente, 5-concordo totalmente) *

Assinale apenas uma resposta em cada linha.

	1	2	3	4	5
Apenas fui chamado/a para ser informado/a de algo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Não serviu para qualquer efeito	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A minha opinião é levada em consideração	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Posso fazer a diferença nas políticas implementadas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Faço parte de uma comunidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10 - Quando não quero participar, é porque: (1-discordo totalmente, 5-concordo totalmente) *

Assinale apenas uma resposta em cada linha.

	1	2	3	4	5
Acho que nada vai mudar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Não considero que seja necessário	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Estou muito cansado(a)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Não compreendo o que é esperado de mim	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Não tenho os meios adequados para o fazer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Desconheço os objetivos da ação/atividade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Não tenho tempo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.1 -Se tem outra razão para não participar, indique qual.

Sua resposta

11 -Qual o benefício da participação dos cidadãos na implementação das políticas, que considera mais importante? *

Assinale apenas a resposta que melhor represente a sua opinião.

- Controlo da ação dos governantes
- Lutar por mais direitos
- Defender os interesses da comunidade
- Defender os meus interesses
- Poder contribuir por uma causa que acredito
- Sentir-me representado nas decisões políticas
- Estar informado sobre a governação

11.1 - Se considera que existe outro benefício, indique qual.

Sua resposta

12 - Como avalia globalmente o seu poder para participar e transformar a sua comunidade? *

1 2 3 4 5 6 7 8

1-Inexistente/não
tenho qualquer poder

8-Muito elevado/sinto
que tenho muito poder

13 - Existem diferentes formas de melhorar aspetos no seu concelho. Nos últimos 12 meses fez algumas das ações seguintes? *

Selecione todas as respostas relevantes.

- Contactar políticos
- Participar em partido político ou grupos de pressão
- Fazer parte de uma campanha
- Assinar uma petição
- Fazer parte de uma manifestação pública
- Boicotar certos produtos
- Partilhar algo sobre política, através de email ou redes sociais
- Voluntariar-se para uma organização sem fins lucrativos
- Nenhuma das anteriores

14 - Por vezes, pode haver opiniões diferentes sobre a melhor opção em relação a assuntos locais. Indique numa escala de 1 a 5, o que pensa das seguintes afirmações: (1-discordo totalmente, 5-concordo totalmente) *

Assinale apenas uma resposta em cada linha.

	1	2	3	4	5
O governo local deve seguir a opinião da maioria da população, mesmo que isso implique alterar as políticas planeadas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O governo local deve manter o rumo planeado e que considera mais adequado, mesmo que isso não corresponda à opinião da maioria da população.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O governo local só deve manter uma decisão contrária à vontade da maioria da população se tiver argumentos fortes para justificar a sua decisão.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15 - Colaborou ou esteve alguma vez ligado a: *

Assinale apenas uma resposta em cada linha.

	Nunca	Colaborei no passado e já não colaboro	Colaboro atualmente pontualmente	Colaboro atualmente com frequência	Atualmente não mas pretendo colaborar no futuro
Associações de estudantes ou trabalhadores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Partidos políticos ou juventudes partidárias	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Movimentos sociais reivindicativos ou movimentos de solidariedade social	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grupos ou associações juvenis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grupos ou associações de cariz religioso	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grupos ou associações desportivas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grupos ou associações culturais ou recreativas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16 - Quais os temas que beneficiariam com a participação cidadã? *

Escolha até 5 que considera mais significativos.

- Saúde
- Proteção social
- Habitação
- Associativismo
- Segurança
- Proteção civil
- Tempos livres
- Voluntariado
- Cidadania
- Ambiente
- Educação
- Acessibilidades/transportes
- Justiça
- Economia e emprego

17 - Conhece o Programa Rede Social e o Conselho Local de Ação Social do seu concelho? *

- Sim
- Não

18 - Já participou em alguma atividade promovida pela Rede Social do seu concelho? *

Selecione todas as opções relevantes.

- Fórum comunitário para discussão de temas
- Sessão de esclarecimento
- Questionário
- Numa reunião promovida pela Rede Social
- Atividade lúdica/cultural/desportiva
- Nunca participei
- Outro

18.1 - Se assinalou "outro" na questão anterior, indique qual.

Sua resposta

19 - Caso tenha participado, qual pensa ter sido o resultado? (1-discordo totalmente, 5-concordo totalmente):

Assinale apenas uma resposta em cada linha.

	1	2	3	4	5
Foi importante para a definição de projetos/respostas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Foi importante para tomada de decisão	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Foi importante para avaliar uma situação/projeto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Não foi importante	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Não tive conhecimento do que foi realizado posteriormente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20 - O que seria importante para que se conseguissem alcançar patamares mais elevados de participação dos cidadãos no seu município? (1-nada importante, 5-muito importante) *

Assinale apenas uma resposta em cada linha.

	1	2	3	4	5
Sensibilizar crianças e jovens para a cidadania	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ter acesso a informação sobre as iniciativas de participação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ter acesso a informação sobre como posso participar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Receber o apoio necessário para poder participar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sentir que a minha participação é valorizada	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sentir que a participação pode fazer a diferença na minha comunidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Serem promovidas mais oportunidades de participação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ter possibilidade de partilhar as minhas sugestões junto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

sugestões junto
de quem decide

Ser pedida
diretamente a
minha
participação

Saber que a
minha
participação foi
tida em
consideração

Saber o que foi
decidido a
seguir

Ser obrigado a
participar

21 – No âmbito deste tema considera que exista algo pertinente que não foi questionado e que desejaria partilhar?

Sua resposta