

Departamento de Sociologia

PARCEIROS EM REDE

Estratégias territorializadas para o desenvolvimento local
nas áreas do emprego e formação

João Emílio Alves

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

DOUTOR EM SOCIOLOGIA

Especialidade em Sociologia do Desenvolvimento

Orientador:

Professor Doutor António Firmino da Costa, Professor Auxiliar
ISCTE-IUL

Co-Orientador:

Professor Doutor Luís Capucha, Professor Auxiliar
ISCTE-IUL

Abril, 2010

A elaboração deste texto estendeu-se por vários anos, com sucessivas e prolongadas interrupções; mas termina num momento particularmente importante para várias pessoas:

- a) para o seu autor, numa altura coincidente com um virar de página no campo profissional, com novos desafios no horizonte;*
- b) para a Célia, igualmente num momento de mudança no domínio profissional, com a assunção de novas e exigentes responsabilidades;*
- c) para o Guilherme, agora que entrou no primeiro ano do Primeiro Ciclo do Ensino Básico, motivado por uma enorme curiosidade e vontade de aprender;*
- d) para o Gonçalo, também ele a iniciar a aventura da descoberta dos mistérios do conhecimento, no âmbito do Ensino Pré-escolar.*

Portalegre, Abril de 2010

Parceiros em Rede: estratégias territorializadas para o desenvolvimento local nas áreas do emprego e formação

Resumo: A presente investigação visa produzir um conjunto de novos contributos teóricos e substantivos para o estudo das parcerias locais, entendidas enquanto estratégias territorializadas para o desenvolvimento social à escala local, com particular incidência nas áreas do emprego e da formação. O problema analítico central passa por compreender, analisar e avaliar os processos, as dinâmicas e alguns resultados que as parcerias, bem como as redes que constituem, podem ter nos processos de desenvolvimento local, quando assumem um papel importante na implementação de iniciativas que visem combater a pobreza e a exclusão social, apostando na promoção de emprego, no incentivo à formação e no estímulo ao empreendedorismo. Os conceitos e as perspectivas teóricas privilegiadas incidem nas redes, nas parcerias e no desenvolvimento local, paralelamente a outras temáticas como a pobreza, a exclusão social e as políticas sociais activas. Toma-se assim como referente empírico as parcerias locais geradas e/ou impulsionadas pelo Programa *Rede Social*, actualmente em vigor no território continental português. A estratégia metodológica idealizada baseou-se no que podemos designar por *pluralismo metodológico*, resultante da conjugação de várias metodologias e técnicas de pesquisa, ora de carácter extensivo-quantitativo, ora de índole intensivo-qualitativa, numa perspectiva articulada e empregues de forma ajustada às várias fontes de informação. Procura-se, deste modo, fornecer um conjunto de reflexões sistematizadas, apoiadas em análises teóricas aprofundadas e em resultados e dados empíricos, conseguindo-se demonstrar que as parcerias locais podem constituir, muitas vezes, estratégias de base territorial, de suporte às políticas sociais activas e especificamente às políticas de emprego, embora com impactos limitados, para o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento local.

Palavras-chave: Parceiros em rede; desenvolvimento local, emprego, formação.

Partners network: territorialized strategies for local development in the areas of employment and training

Abstract: This research aims to produce a set of new theoretical and substantive contributions to the study of local partnerships understood as territorialized strategies for social development, in particular in the areas of employment and training. The central analytical problem is to understand, analyze and evaluate the processes, the dynamics and some results that partnerships and their networks may have on processes of local development, particularly when they play an important role in the implementation of initiatives to fight poverty and social exclusion, focusing on the promotion of employment, the stimulus on training and the fostering of entrepreneurship. The concepts and theoretical perspectives favoured address the issues of networks, partnerships and local development, as well as other related issues such as poverty, social exclusion and active social policies. The empirical referent is based on local partnerships generated and/or driven by the *Rede Social* Program currently in force in the Portuguese mainland. The methodological strategy devised was based on what may be called methodological pluralism resulting from the combination of methodologies and research techniques, either of extensive-quantitative, or qualitative-intensive nature, in an articulated view and used according to the various sources of information. The aim is thus to provide a set of systematic thinking, supported by detailed theoretical analysis and empirical data and results, managing to show that local partnerships can be often, in effect, a strategy of territorial base, support active social policies and specifically to employment policies, although with limited impacts, in order to fight poverty and promote local development.

Keywords: Partners network, local development, employment and training.

AGRADECIMENTOS

Ao longo dos últimos anos foram vários os avanços (mas também os recuos e as hesitações) relacionados com o rumo que esta investigação deveria tomar. Desde as primeiras formulações interrogativas que nos lançaram nas leituras iniciais inerentes ao tema central deste trabalho, até às interpretações finais que agora se apresentam, passando pelas sucessivas interrupções, mais ou menos prolongadas no tempo, ocupadas por pensamentos contraditórios a respeito, quer das leituras realizadas, quer dos resultados alcançados, muitas foram as questões que nos inquietaram e que nos alteraram, de modo significativo, o trajecto da pesquisa.

Todavia, apesar de algumas dúvidas que foram persistindo, com mais ou menos intensidade — as quais são, aliás, presença constante na prática científica — impõe-se um registo em tom de agradecimento e de apreço dirigido a todos aqueles que comigo partilharam este conjunto intrincado de sentimentos e de estados de espírito diferenciados, os quais foram, paulatinamente, fazendo parte também da presente investigação.

Em primeiro lugar, um agradecimento especial para o Professor Doutor António Firmino da Costa, colega e amigo, que, pacientemente e de forma determinada, orientou a pesquisa, revelando sempre a disponibilidade e o empenho necessários à produção de um texto académico com a exigência que uma tese de doutoramento implica. Com a orientação de mais este trabalho de investigação, concretizou-se um ciclo de aprendizagem e de discussão

partilhada à volta da sociologia, iniciada na tese de licenciatura e continuada posteriormente na tese de mestrado. Espera o autor que este ciclo de aprendizagem, e também de amizade, não se esgote neste trabalho, mas que, pelo contrário, possa prosseguir no futuro em torno de novos desafios e projectos de pesquisa. No mesmo sentido, um outro agradecimento, igualmente especial, para o Professor Doutor Luís Capucha, não só pelo impulso e entusiasmo transmitidos aquando do desenho e candidatura do projecto precedente a este estudo e pelas recomendações que nessa altura me transmitiu, como também pela disponibilidade em ter anuído, também ele, à orientação deste trabalho, no meio de múltiplos afazeres. Ainda neste registo, um agradecimento também ao Professor Doutor José Luís Casanova, consultor do mesmo projecto, pela disponibilidade e paciência reveladas durante a sua execução, em particular nas suas etapas mais exigentes.

Em segundo lugar, um outro agradecimento dirigido ao Gestor do POEFDS (Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social), Dr. José Realinho de Matos, pela aprovação do financiamento do projecto que constituiu a base de investigação, agora retrabalhada para tese de doutoramento, agradecimento que é extensível aos respectivos serviços técnicos que aprovaram e acompanharam a realização do mesmo estudo¹.

Em terceiro lugar, ao CIES, não só pelo enquadramento institucional proporcionado ao projecto, mas também pelo apoio prestado ao nível da gestão técnica e financeira. Refiro-me concretamente à Carla Salema, à Ana Ferreira, à Maria João Ceia e à Neide Jorge.

Também à Escola Superior de Educação de Portalegre, minha instituição profissional de pertença, não só pelo apoio financeiro e logístico proporcionado para a frequência do programa de Doutoramento, como pelas palavras de incentivo frequentemente manifestadas,

¹ Financiamento proporcionado ao abrigo do Programa Operacional para o Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS), no âmbito da Acção-Tipo Estudos e Investigação, (4.2.2.1.), Tipologia de Projecto Desenvolvimento de Estudos e Recursos Didácticos (4.2.2.), na Medida Desenvolvimento e Modernização das Estruturas e Serviços de Apoio ao Emprego e Formação (4.2.), do Eixo 4 — Promoção da Eficácia e da Equidade das Políticas de Emprego e Formação integrado no POEFDS.

quer pelas equipas dirigentes da escola, quer por vários outros colegas docentes. O mesmo sentimento de gratidão igualmente para a Sónia Alexandre, pela transcrição das entrevistas realizadas.

Um outro agradecimento, desta feita, de ordem colectiva, aos técnicos e dirigentes políticos autárquicos, com responsabilidade na gestão das respectivas parcerias locais, cuja adesão e disponibilidade reveladas em ambas as fases da pesquisa, a tornaram uma realidade.

Impõe-se ainda acrescentar uma palavra de apreço para os colegas investigadores que acederam colaborar em pesquisas complementares a este trabalho e cujas sugestões e críticas em muito enriqueceram a versão final que agora se apresenta: o Victor Ramos (na sua fase inicial), o Alexandre Martins e a Rita Cheta.

Finalmente, num registo marcadamente pessoal, porque também lhes é devido, uma especial palavra de apreço para a Célia, para o Guilherme e para o Gonçalo, que, em conjunto, e de modo intenso e permanente, ajudaram a dar sentido e a acreditar neste meu projecto individual, profissional e académico. Em grande parte, este trabalho também lhes pertence.

ÍNDICE

Índice de figuras e quadros	xiii
Lista de abreviaturas	xv
Introdução	
Parceiros em rede: expectativas e realidade	1
Construção de um percurso analítico	6
A opção por uma abordagem metodológica plural	12
Uma exposição em cinco etapas	18
Capítulo 1	
Sobre as redes	
Sociedade em rede e redes na sociedade: os parceiros em rede como problema sociológico	23
Da metáfora da rede aos parceiros em rede	32
O outro lado das redes: dificuldades, constrangimentos e insucessos	37
Capítulo 2	
Exclusão social, políticas públicas e desenvolvimento local	
Exclusão social, pobreza e Estado-providência	43
Políticas sociais em Portugal: origem, evolução e actualidade	50
Políticas sociais activas e desenvolvimento local: o lugar do emprego e da formação ..	65
Poder local e desenvolvimento local: a importância dos projectos e das parcerias	80
Capítulo 3	
O Programa <i>Rede Social</i> em Portugal	
Génese, objectivos e etapas de implementação do programa	87
Da experiência piloto às plataformas territoriais supra-concelhias	96
Planeamento e avaliação das parcerias locais	100
Capítulo 4	
Parcerias Locais: processos, dinâmicas e resultados	
Processos de implementação, estruturas organizacionais e dinâmicas de participação ..	113
Actores, modelos de planeamento, níveis de articulação territorial e processos de avaliação	122
Resultados das parcerias no desenvolvimento local	140
O futuro das parcerias locais: a tendência da municipalização do Programa <i>Rede Social</i>	144

Capítulo 5

Emprego, formação e parcerias locais

O lugar do emprego e da formação no âmbito das parcerias locais	153
O universo dos projectos: uma proposta de tipologia	159
Estudos de caso	166

Conclusão

Processos, dinâmicas e resultados das parcerias locais: uma leitura em jeito de síntese	231
Desafios à sustentabilidade das parcerias locais e à sua articulação com as temáticas do emprego e da formação	243
As parcerias locais e o seu potencial de inovação: o problema recolocado	262

Referências bibliográficas e fontes	269
--	-----

Anexo	291
--------------------	-----

Índice de figuras e quadros

Figuras

Fig. 5.1 Tipologia de projectos nas áreas do emprego e formação	162
Fig. 5.2 Localização geográfica dos concelhos seleccionados para os estudos de caso ..	170

Quadros

Quadro nº 3.1 Nº de entidades parceiras nos Conselhos Locais de Acção Social, por NUTS II	90
Quadro nº 3.2 Nº de concelhos abrangidos pelo Programa <i>Rede Social</i> , por NUTs II ..	91
Quadro nº 3.3 Nº de concelhos abrangidos pelo Programa <i>Rede Social</i> por NUTs II, segundo o ano de adesão	91
Quadro nº 3.4 Programa <i>Rede Social</i> : taxa de cobertura distrital (final de 2003).....	93
Quadro nº 3.5 Correspondência entre a temporalidade dos modelos de avaliação e os respectivos níveis de incidência	111
Quadro nº 4.1 Ano de adesão ao Programa <i>Rede Social</i>	116
Quadro nº 4.2 Áreas Temáticas dos Grupos de Trabalho Temáticos.....	120
Quadro nº 4.3 Importância conferida ao Programa <i>Rede Social</i> , em diferentes fases ...	121
Quadro nº 4.4 Avaliação das dinâmicas de parceria no concelho	124
Quadro nº 4.5 Nível de participação dos intervenientes na parceria local	125
Quadro nº 4.6 Área de intervenção das entidades do Conselho Local de Acção Social, que não se encontram suficientemente representadas	126
Quadro nº 4.7 Níveis de concretização dos documentos estratégicos	128
Quadro nº 4.8 Temáticas abordadas no Diagnóstico Social	131
Quadro nº 4.9 Temáticas abordadas no Plano de Desenvolvimento Social	132
Quadro nº 4.10 Prioridade das diferentes áreas no Diagnóstico Social	133
Quadro nº 4.11 Prioridade das diferentes áreas no Plano de Desenvolvimento Social ..	134
Quadro nº 4.12 Grau de convergência entre Diagnóstico Social e o Plano de Desenvolvimento Social (na perspectiva dos inquiridos)	135
Quadro nº 4.13 Parâmetros do Plano de Desenvolvimento Social e do Plano de Acção	135
Quadro nº 4.14 Casos com avaliação do Programa <i>Rede Social</i>	138
Quadro nº 4.15 Modelo de avaliação utilizado	139
Quadro nº 4.16 Utilidade da avaliação	139
Quadro nº 4.17 Importância do modelo de avaliação para as parcerias locais	140
Quadro nº 4.18 Contributos da parceria local para o trabalho em rede e respectivos resultados	141
Quadro nº 4.19 Resultados práticos da parceria local	142
Quadro nº 4.20 Domínios e graus de concretização dos resultados da parceria local ...	143
Quadro nº 4.21 Grau de concretização dos objectivos do Programa <i>Rede Social</i> a nível local	143
Quadro nº 4.22 Orçamentos autárquicos na área social – 2001/2006	145
Quadro nº 4.23 Expectativas face ao futuro da parceria local	149
Quadro nº 4.24 <i>Municipalização</i> do Programa <i>Rede Social</i> : grau de concordância	150
Quadro nº 5.1 Destaque atribuído à área do <i>emprego</i> nos documentos estratégicos	155
Quadro nº 5.2 Destaque atribuído à área da <i>formação</i> nos documentos estratégicos ...	156

Quadro n° 5.3 Existência de projectos da parceria local orientados para as áreas do emprego e formação	157
Quadro n° 5.4 Grau de suficiência dos projectos nas áreas do emprego e formação	158
Quadro n° 5.5 Grau de inovação dos projectos	159
Quadro n° 5.6 Estudos de caso seleccionados e respectivos projectos nas áreas do emprego e formação	169
Quadro n° 5.7 Rede Social de Guimarães: alguns indicadores	173
Quadro n° 5.8 Rede Social de Matosinhos: alguns indicadores	182
Quadro n° 5.9 Rede Social de São João da Madeira: alguns indicadores	189
Quadro n° 5.10 Rede Social de Guarda: alguns indicadores	196
Quadro n° 5.11 Rede Social de Vila Franca de Xira: alguns indicadores	204
Quadro n° 5.12 Rede Social de Moura: alguns indicadores	210
Quadro n° 5.13 Rede Social de Tavira: alguns indicadores	222
Quadro n° 6.1 Sistema de avaliação: quadro global de dimensões e indicadores	256

Anexos:

Quadro I Inventário de projectos nas áreas do emprego e formação, incluídos nas parcerias locais/municipais	293
Quadro II Outros concelhos com projectos nas áreas do emprego e formação	303
Quadro III Lista de autarquias aderentes ao Programa <i>Rede Social</i> que participaram no estudo	304

Lista de abreviaturas

CLAS – Conselho local de acção social
CNO – Centro Novas Oportunidades
CRVCC – Centro de reconhecimento, validação e certificação de competências
CSF – Comissão social de freguesia
CSIF – Comissão social inter-freguesias
DS – Diagnóstico social
EEE – Estratégia Europeia para o Emprego
EFA – Educação e formação de adultos
GTT – Grupo de trabalho temático
IDS – Instituto de Desenvolvimento Social
IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional
ILE – Iniciativa local de emprego
ISSS – Instituto da Solidariedade e Segurança Social
IPSS – Instituição particular de solidariedade social
ISS, IP – Instituto da Segurança Social, Instituto Público
MSE – Mercado Social de Emprego
MTS/IGFSS – Ministério do Trabalho e da Solidariedade – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
MTSS – Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
NE – Núcleo executivo
PA – Plano de acção
PDM – Plano Director Municipal
PDS – Plano de desenvolvimento social
PIB – Produto Interno Bruto
PNAI – Plano Nacional de Acção para a Inclusão
PNE – Plano Nacional de Emprego
POEFDS – Programa Operacional para o Emprego, Formação e Desenvolvimento Social
Pré-DS – Pré-diagnóstico social
RS – Rede social
SCM – Santa Casa da Misericórdia
UE – União Europeia
UNIVA – Unidade de inserção na vida activa

INTRODUÇÃO

Parceiros em rede - expectativas e realidade

A presente investigação tem como objecto de estudo as parcerias locais, entendidas como estratégias territorializadas de desenvolvimento social à escala local e analisadas enquanto redes de discussão e implementação de projectos e acções orientadas para as áreas do emprego e da formação, ao abrigo do Programa *Rede Social* actualmente em vigor em Portugal.

O ponto de partida para este estudo prende-se com a constatação, há muito confirmada, quer no âmbito da sociologia, quer noutras ciências sociais, de que os problemas e os novos desafios colocados às sociedades contemporâneas, na sequência do novo enquadramento económico resultante da denominada crise do modelo fordista, iniciada nos anos setenta, obrigaram os estados a reverem as bases dos seus modelos de desenvolvimento.

Com efeito, tanto por via do abrandamento do crescimento económico, sustentado pela permanente e intensiva exploração dos recursos naturais e energéticos, como por via do aumento da concorrência internacional e interna de cada país, impulsionada designadamente pelas novas áreas de aposta e de investimento capitalista, muitos territórios e respectivas economias locais passaram a confrontar-se com novos e mais graves problemas com repercussões em vários sectores da sociedade². Um desses problemas prende-se com a

² Muito embora, esses problemas sejam diferentes em termos territoriais e em função do tipo e ritmo de adaptação das comunidades e dos estados modernos, designadamente no que se refere aos mecanismos de reconversão sectorial das suas economias.

tendência de crescimento e de generalização do desemprego, sobretudo em sectores tradicionais das economias, de que são exemplos algumas áreas de exploração industrial, tendência essa acompanhada por duas outras intimamente relacionadas: o crescimento do emprego precário por um lado e o aumento do índice de pobreza a par do agravamento da exclusão social por outro, em alguns países onde outrora estes fenómenos estariam a coberto, no quadro do modelo de crescimento económico, de características capitalistas, sobretudo generalizado nas economias ocidentais³.

Face a estes novos problemas e atendendo às menores capacidades de intervenção e de regulação das economias nacionais, cada vez mais expostas e dependentes das dinâmicas e das conjunturas económicas internacionais, a procura de respostas a nível local, nos territórios e junto das respectivas populações, tem-se consubstanciado em novas alternativas e em novas dinâmicas de intervenção comportando outras e inovadoras respostas, muitas delas encetadas por diversos actores sociais, em parcerias de diferentes características e dimensões. Funcionando em rede, estas parcerias são constituídas por entidades públicas e privadas, na procura de novas soluções para os novos problemas entretanto emergentes, de que são exemplo as iniciativas e os projectos locais que visam a promoção do emprego a nível local, como estratégia de combate ao desemprego e ao emprego precário.

Esta linha de pensamento e actuação é, aliás, consistente com um conjunto de preocupações europeias com a competitividade, o emprego e a coesão social. O modelo de intervenção que tem vindo a ser implementado caracteriza-se pela procura de compatibilização das políticas de emprego com outras políticas sociais, através do ensaio de experiências e da criação e implementação de programas e de medidas, cuja característica central é a complementaridade entre elas, utilizando e potenciando as dinâmicas locais

³ Mais uma vez, importa salientar que esta tendência não é sentida em igual proporção e com as mesmas repercussões de forma homogénea em todos os países à escala global. De acordo com o Banco Mundial (2008), as regiões do Este e Sul da Ásia, com taxas de crescimento anuais acima dos 9%, como por exemplo na Índia (e na China com 13%) constituem excepções àquela tendência.

levadas a cabo por actores locais. Assim, recursos locais (endógenos) e supralocais (exógenos) são convocados em complementaridade na procura de novas respostas para problemas que persistem e se agravam em momentos conjunturais de maior penalização para as economias locais.

Deste modo, de um discurso relativamente generalizado décadas atrás, através do qual os recursos endógenos constituíam uma espécie de tábua de salvação para contornar os problemas e as dificuldades deixadas a descoberto pelos efeitos (não controlados) do sistema capitalista, passámos a um discurso alternativo que, não desvalorizando a importância e o significado estratégico dos mesmos recursos locais, antes os relaciona com outros, de proveniência exógena, como é o caso, por exemplo, do papel do Estado e, de modo mais específico, dos dinheiros públicos e dos fundos comunitários.

É assim que os paradigmas territorialista e funcionalista se encontram numa base de complementaridade, materializada, por exemplo, na integração de factores de natureza endógena e exógena que tendem a caracterizar e a influenciar as dinâmicas locais desencadeadas pelos actores colectivos, quer os que actuam num âmbito nacional, quer os que intervêm apenas em territórios de pequena escala. O caso da abordagem dirigida ao sistema de emprego, embora gerido e regulado à escala nacional e europeia, adquire, paralelamente, um significado acrescido quando se procura enriquecer aquele sistema com recurso às capacidades de múltiplos agentes de desenvolvimento local, organizados em redes e em parcerias, no conhecimento que têm dos territórios a intervir, das necessidades das suas populações, dos recursos e das vantagens competitivas de base regional/local que podem ser mobilizadas e potenciadas em prol, por exemplo, da promoção do emprego e do combate à pobreza e à exclusão social.

De acordo com esta linha de argumentação, o enquadramento estratégico, operacional e orgânico das políticas de emprego, tanto a nível europeu como em Portugal, proporciona e

define as condições necessárias a uma política e a um modelo de desenvolvimento que procura aliar o impulso externo (políticas comuns, programas e medidas concertadas entre os Estados-membros, disseminação de experiências que constituem boas práticas de intervenção, fundos estruturais), às vontades, às disponibilidades e aos conhecimentos detidos e acumulados por parte dos actores locais, na procura e no ensaio de novas soluções para os problemas relacionados com o desemprego, a desvitalização económica de territórios e a pauperização das suas populações.

Neste âmbito de análise é hoje perceptível o reconhecimento da importância e do carácter específico e inovador que podem ter projectos e iniciativas de génese local, enquadradas e apoiadas por políticas e programas de financiamento nacionais e internacionais, que privilegiem a relação de proximidade e a natureza singular de estratégias e de dinâmicas, encetadas por exemplo no quadro de parcerias entre diversos actores locais, por relação aos seus contextos sócio-espaciais, sem descurar a importância proporcionada por vários factores exógenos, necessários e até imprescindíveis ao sucesso e à eficácia dos processos de desenvolvimento social em geral e aos projectos especificamente dirigidos para as áreas do emprego e da formação em particular.

Por esta razão, o estudo das parcerias locais e das suas redes de trabalho revela-se um eixo analítico e empírico privilegiado para a compreensão dos limites e das potencialidades dos projectos e das iniciativas locais de emprego e de valorização da formação, num contexto e numa conjuntura económica que favorece a necessidade, e até a inevitabilidade, da procura de novas estratégias e de novas soluções para os problemas atrás mencionados.

Assim, o problema analítico que nos propomos discutir na presente investigação tem por base o enquadramento atrás descrito. O objectivo principal é o de produzir um conjunto de desenvolvimentos teóricos, metodológicos e empíricos para a compreensão e avaliação do papel activo que as parcerias locais e as suas redes podem ter nos processos de

desenvolvimento local, em particular quando essas mesmas parcerias constituem um dos actores sociais determinantes na criação, no ensaio e na implementação (e correspondente monitorização) de iniciativas e de projectos que visem combater a pobreza e a exclusão social, apostando na promoção de emprego, no incentivo à formação e no estímulo do empreendedorismo à escala local.

No conjunto das preocupações e das prioridades de intervenção, discutidas e ensaiadas no interior das mesmas parcerias, podem estar ideias e práticas inovadoras que constituam bases para a (re)definição de novas respostas e de novas soluções, capazes de fazerem a diferença e de devolver a auto-estima e a confiança aos actores locais, mostrando-lhes como podem ter, efectivamente, um papel activo no planeamento e na execução de acções e iniciativas tidas como novas oportunidades e novas dinâmicas de desenvolvimento social e económico, com benefícios para os territórios e para as respectivas populações.

Neste sentido, pensamos que adquirirá pertinência analítica num plano sociológico — no caso concreto desta investigação — estudar, compreender, analisar e avaliar possíveis resultados que permitam aferir, quer numa perspectiva teórica, quer numa perspectiva metodológica, se a aposta no modelo de desenvolvimento que valoriza as parcerias locais e as redes constituídas por aquelas, pode revelar-se, efectivamente, uma estratégia de base territorial eficaz e oportuna no que concerne à promoção do desenvolvimento social e ao estímulo a dar às economias locais, por via da actuação no âmbito das políticas de promoção do emprego local e do fomento do empreendedorismo, com vista à atenuação dos fenómenos de pobreza e de exclusão social.

Interessa-nos assim perceber até que ponto as parcerias locais se têm constituído como redes eficazes de entendimento, discussão e resolução de problemas relacionados com as áreas do emprego e da formação, ensaiando e concretizando estratégias e iniciativas de base local, em complementaridade com as políticas de emprego e com outras políticas sociais,

nacionais e de enquadramento europeu, como é o caso, por exemplo, do Programa *Rede Social*, actualmente em curso no território continental português.

Tal intenção reenvia-nos para a necessidade, do ponto de vista analítico, de discutir com profundidade vários conceitos e perspectivas teóricas relacionadas com o problema que subjaz a esta pesquisa, o qual — recorde-se — prende-se com a discussão, compreensão, análise e avaliação dos processos, das dinâmicas e dos resultados obtidos no âmbito das parcerias locais e das suas redes, em torno de projectos e iniciativas de base local que visam combater a pobreza e a exclusão social, a partir de uma estratégia de promoção do emprego, do empreendedorismo e da valorização dos processos de formação, junto dos territórios e das respectivas populações, onde os efeitos da crise do modelo de desenvolvimento e de crescimento económico iniciado nos anos setenta teima em dificultar a emergência de soluções para os problemas que afectam as economias locais.

Construção de um percurso analítico

Os objectivos desta investigação são tributários das preocupações e dos novos enquadramentos teóricos em torno das políticas sociais, nas quais se podem incluir as políticas de emprego, em matérias relacionadas com o desenvolvimento social e, especificamente, com as linhas de actuação dirigidas para as áreas do emprego e da formação.

Assim, um primeiro objectivo central desta pesquisa, situado no plano de reflexão teórica, corresponde à intenção de contribuir para o aprofundamento da análise sociológica em torno da temática das parcerias constituídas a nível local e das redes que as envolvem e lhes dão expressão territorial, quer no âmbito das políticas sociais activas, quer no contexto dos processos de desenvolvimento local, orientados especificamente para as áreas de actuação

ligadas às questões do emprego e da formação. De modo particular, a discussão teórica desenvolvida neste trabalho é transversal às temáticas atrás mencionadas e pode fornecer pistas de reflexão no âmbito de outros temas afins. É o caso do conceito de *rede* e das suas diferentes cambiantes e dimensões de análise, uma vez que se trata de uma noção frequentemente utilizada na análise sociológica a respeito de diversas esferas da vida social e que, no quadro da presente investigação, foi adquirindo um lugar central no encadeamento da argumentação e nas articulações conceptuais mobilizadas para a análise do nosso objecto de estudo.

Na mesma linha de importância surgem as questões da pobreza e da exclusão social, dos modelos e das políticas sociais activas, do poder local e do papel depositado nas suas competências e esferas de actuação. Todas estas temáticas foram convocadas para este trabalho, face às quais procurámos acrescentar conhecimentos e perspectivas analíticas, susceptíveis de gerarem uma discussão mais fundamentada e esclarecedora acerca das melhores vias para o ensaio de novas formas de actuação e de novas soluções.

Também a problemática das metodologias de planeamento social são, no contexto desta pesquisa, objecto de reflexão ponderada; do mesmo modo que os modelos e os resultados decorrentes da execução de dispositivos de avaliação e de monitorização dos processos de constituição das parcerias locais adquirem importância e centralidade no estudo e na análise dos processos, das dinâmicas e dos resultados alcançados pelas mesmas.

Pela mesma ordem de razões, o estudo dos projectos e das iniciativas em prol da promoção do emprego local e da formação, enquanto áreas de investimento estratégico no domínio do desenvolvimento social (entendido de forma abrangente), paralelamente aos modelos de trabalho promotores da cultura de trabalho das parcerias e das suas redes de funcionamento, constituem enfoques incontornáveis no plano da reflexão teórica permanente e subjacente a este estudo.

É neste sentido que se pode entender a intenção de conhecer, analisar e avaliar, de forma teoricamente orientada, até que ponto os resultados decorrentes da implementação do Programa *Rede Social*, designadamente no interior das parcerias locais estimuladas pelo mesmo programa, correspondem às expectativas iniciais dos actores sociais implicados neste processo, bem como perceber, com mais exactidão, se efectivamente os objectivos subjacentes à sua concepção e implementação foram, ou estão a ser, concretizados, de modo mais particular nas áreas do emprego e formação.

Num *plano metodológico*, correspondente a um segundo objectivo central desta investigação, constituiu propósito discutir e ensaiar, com base em experiências e reflexões anteriores, algumas metodologias e sistemas de avaliação, acompanhados de instrumentos e procedimentos analíticos, com capacidade para serem adaptados e utilizados, em termos futuros, no acompanhamento e conseqüente avaliação das várias parcerias locais em rede, disseminadas pelo país.

A informação recolhida durante a pesquisa serviu também para perceber qual o lugar e a utilidade que os dispositivos de avaliação implementados em diversas parcerias locais tiveram para a percepção, acompanhamento e elucidação dos respectivos processos de implementação e funcionamento das mesmas. É partindo precisamente deste exercício analítico que se baseiam os pressupostos subjacentes à elaboração e proposta de um dispositivo de avaliação, minimamente flexível para permitir ajustamentos às respectivas realidades locais, o qual é apresentado no capítulo dedicado à conclusão deste trabalho.

Finalmente, um terceiro objectivo central, correspondente a um *plano empírico*, passa por identificar e caracterizar alguns processos e modelos de implementação do Programa *Rede Social* nos respectivos territórios de abrangência concelhia, ao mesmo tempo que se procura perceber alguns dos reflexos e resultados do mesmo programa, nomeadamente se este terá constituído uma oportunidade para avaliar as mudanças desejadas e tidas como

necessárias nos mesmos territórios, sob o ângulo de análise das questões transversais ao emprego e à formação, em consequência das acções e projectos planeados e concretizados no âmbito do mesmo programa.

Especificamente no que a estes dois últimos domínios diz respeito, constituiu objectivo adicional a procura de referências empíricas que pudessem contribuir para conhecer, compreender, discutir, avaliar e medir o lugar, a singularidade, o grau de inovação, os tipos de apropriação, as estratégias delineadas e os resultados alcançados na sequência da implementação de projectos, iniciativas e acções, inscritas no âmbito de actuação das parcerias locais e dirigidas precisamente àqueles domínios de intervenção.

Como critério de aferição de respostas e de informações pertinentes e com utilidade substantiva no quadro desta investigação, organizaram-se os testemunhos recolhidos em função de um triplo enquadramento: a) o da reunião de um conjunto de dados empíricos sistematizados a respeito das parcerias locais constituídas no âmbito do Programa *Rede Social*, a par de um conjunto de observações teóricas com interesse, tanto para a análise das parcerias locais enquanto estratégias de discussão e acção conjunta em ordem ao desenvolvimento social/local e também, como, num outro patamar analítico, para a discussão do grau de eficácia das políticas sociais activas que se apoiam naquelas parcerias, particularmente as que são orientadas para as áreas do emprego e formação; b) o da identificação de casos que constituam bons exemplos de planeamento e de intervenção no âmbito do desenvolvimento social, em particular nas áreas do emprego e formação; c) a elaboração de um dispositivo de avaliação dirigido às parcerias locais, a fim de ser posteriormente apropriado por estas e, conseqüentemente, implementado nos respectivos territórios de intervenção.

Constituindo a *Rede Social* um programa de âmbito nacional e tendo em conta que a mesma centra a sua esfera de actuação na procura e fomento de condições para a resolução

mais eficaz dos problemas sociais diagnosticados a nível local, o seu carácter estruturante, bem como a ambição e inovação que comporta, tende a encontrar problemas que emergem da necessidade de organizar e articular interesses, motivações, disponibilidades, projectos e acções protagonizadas por vários actores locais com intervenção nos territórios em que se encontram inseridos. Por outro lado, mobilizar parceiros e convocá-los para um trabalho de reflexão partilhada e em complementaridade, esbarra, não raras vezes, com dificuldades e obstáculos que decorrem dos diferentes posicionamentos assumidos pelos mesmos actores no terreno, adoptando estratégias de aliança ou de afastamento face a determinados processos e decisões, ou ainda criando obstáculos à implementação e viabilização de algumas intervenções sociais.

Neste sentido, considerou-se pertinente identificar e compreender as possíveis dinâmicas (relacionais, sociais, económicas, políticas, entre outras) resultantes do trabalho em parceria e da execução, na prática, das medidas e estratégias de promoção do desenvolvimento social, preconizados nos documentos e discursos oficiais a respeito do mesmo programa. Procurou-se ainda avaliar os resultados esperados e concretizados com a implementação do Programa *Rede Social*, tentando identificar e caracterizar os municípios que apropriaram esta experiência de trabalho em parceria, a potenciaram e lhe deram continuidade, dinamizando algumas das estruturas entretanto criadas, como por exemplo os Conselhos Locais de Acção Social (CLAS) e os respectivos Núcleos Executivos (NE), a par do aproveitamento que fizeram dos instrumentos de trabalho necessários à implementação e condução das parcerias locais: caso dos diagnósticos sociais (DS), dos planos de desenvolvimento social (PDS) e dos planos de acção (PA).

De modo complementar, parece-nos relevante explorar a ideia de que a compreensão e a avaliação do alcance proporcionado pelos resultados e pelas dinâmicas geradas em prol dos mecanismos de promoção do emprego e da formação, numa óptica de desenvolvimento

social, a partir de uma base de parceria alargada a vários actores sociais com intervenção local em múltiplas áreas e sectores da sociedade civil, pode passar pela análise das relações que se podem estabelecer entre: o planeamento estratégico (aferindo o grau de participação das várias entidades envolvidas); os sistemas e mecanismos de avaliação idealizados e implementados durante e/ou após a constituição das parcerias locais; e como resultado esperado da articulação entre os dois vectores analíticos anteriores (planeamento e avaliação), as transformações, as mudanças, os resultados e as dinâmicas projectadas e/ou adquiridas numa óptica de desenvolvimento social/local, em particular nos domínios do emprego e formação, em função de um leque diferenciado de dimensões e indicadores que materializam e consubstanciam teoricamente este conceito.

Por outro lado, parece-nos plausível indagar se em diferentes territórios, determinadas dinâmicas locais, por via dos respectivos actores sociais, influenciam e determinam, de forma estruturante, e por vezes duradoura, o grau de apropriação, implementação, operacionalidade e eficácia da parceria local, assumindo, em algumas alturas do processo, posicionamentos e reposicionamentos, ora convergentes com os objectivos e prioridades de intervenção a nível local e num formato relativamente consensual, ora divergentes e até obstacularizadores de acções e projectos a implementar, revelando interesses e objectivos diferentes dos restantes parceiros, numa perspectiva relacional de cunho conflitual.

Como nó central das relações conceptuais e sentidos analíticos subjacentes aos vários vectores de análise referenciados temos o conceito de *rede*. Nesta linha de reflexão, far-se-á uma referência destacada a este conceito, estruturante de toda a pesquisa, uma vez que o mesmo constitui o elo central, quer das reflexões teóricas que subjazem ao estudo, quer das análises com suporte de informação empírica.

Paralelamente, a discussão das políticas sociais activas, em particular a sua génese, evolução e actualidade, associada ao papel que o poder local pode ter na gestão e

implementação de medidas e programas inscritos ou decorrentes das primeiras assume um lugar central na teia dos desenvolvimentos analíticos e das articulações conceptuais que, em conjunto, moldam e orientam teoricamente a investigação.

A opção por uma abordagem metodológica plural

Os resultados alcançados com a concretização deste estudo gravitam então em torno de um conjunto de reflexões teóricas apoiadas e prolongadas por uma extensa investigação empírica, dirigida às parcerias locais disseminadas pelo país, representadas pelas equipas técnicas dos municípios que aderiram à *Rede Social*. Foi junto destas equipas que se procurou aferir um conjunto de variáveis e indicadores, com interesse para a compreensão dos modelos, dos processos, das dinâmicas e dos resultados da implementação, no território nacional, de um modelo *de política social activa*, materializada no referido Programa *Rede Social*, elegendo como domínios privilegiados de observação, pesquisa, análise e avaliação as questões do emprego e da formação.

Tomando assim como referente empírico as parcerias locais geradas e/ou impulsionadas pelo Programa *Rede Social* e considerando os objectivos atrás enumerados, a estratégia metodológica idealizada para a realização do estudo baseou-se no que podemos designar por *pluralismo metodológico*, resultante da conjugação de várias metodologias e técnicas de pesquisa, numa perspectiva articulada, empregues de forma ajustada às várias fontes de informação e domínios de investigação.

Com efeito, o suporte metodológico desta pesquisa começou por ter em linha de conta o facto de se procurar concretizar uma análise de cunho sociológico, resultante de uma estratégia de pesquisa onde as preocupações conceptuais e a problematização teórica

assumiram um lugar preponderante e de forma permanente ao longo de toda a investigação, na qual se projectou o questionamento e a constante reelaboração do modelo de análise teórico que lhe subjaz, materializando-se, assim, uma das regras clássicas da investigação em ciências sociais, assente na ideia de “função de comando da teoria” (Almeida e Pinto, 1990). À medida que a pesquisa se foi desenrolando teve-se em conta a preocupação de interrogar e reformular as relações conceptuais previamente delineadas no quadro teórico de partida, a par de uma análise empírica, de forma sistemática e actualizada, com recurso a várias técnicas de recolha de informação, umas inscritas mais na designação genérica de “estratégias de investigação extensivas-quantitativas” e outras entendidas como “estratégias de investigação intensivas-qualitativas” (Costa, 1999).

No âmbito do primeiro grupo de estratégias de investigação — extensivas-quantitativas — foi elaborado e aplicado um inquérito por questionário, dirigido ao universo das entidades responsáveis (técnicos e dirigentes autárquicos) pela coordenação dos projectos de implementação da *Rede Social* nos vários concelhos aderentes ao programa, projectos esses que culminavam com a montagem e gestão das parcerias locais/municipais. Nesta primeira fase da investigação privilegiou-se, através desta técnica de pesquisa, um conjunto de indicadores e dimensões de análise, susceptíveis de captar e quantificar uma variedade de elementos e informações passíveis de fornecer um quadro suficientemente abrangente e integrador acerca dos modelos, dos processos, das dinâmicas e dos resultados — na perspectiva daquelas entidades — a respeito da implementação da *Rede Social* nos respectivos concelhos. Paralelamente e através de relações entre algumas variáveis, procurou-se perceber a essência das justificações avançadas para a legitimação dos mesmos modelos e das dinâmicas associadas aos respectivos processos de implementação das parcerias locais,

tendo como campo de observáveis a totalidade dos concelhos onde ainda decorre (ou já decorreu) a implementação do referido programa⁴.

Tendo em conta que, na grande maioria dos casos, são as câmaras municipais que têm assumido a função de promoção e coordenação, no terreno, do referido programa, o mesmo inquérito por questionário foi preenchido, na sua esmagadora maioria, pelos responsáveis técnicos incumbidos daquele processo (num total de 80%), tendo-se registado alguns casos de preenchimento conjunto com o responsável político pelo pelouro do qual dependia directamente a parceria local (em 12% das situações)⁵. Como dado complementar, refira-se que as áreas de formação académica destes profissionais correspondem, em situação de paridade, essencialmente às áreas da sociologia e do serviço social (totalizando ambas cerca de 84% dos casos), registando-se um número substancialmente mais reduzido de técnicos com formação, por exemplo, em psicologia (10%)⁶.

Como se pode depreender, o inquérito por questionário constituiu um dos instrumentos nucleares de recolha de informação, reunindo um conjunto de dados em função de uma extensa e diversificada bateria de dimensões de análise e respectivos indicadores, arrumados de forma articulada ao longo da estrutura do mesmo. As dimensões de análise que lhe deram forma e conteúdo foram: “a parceria local/municipal: arranque e caracterização”; “a implementação do Programa *Rede Social* no concelho: planeamento estratégico e documentos

⁴ À excepção dos municípios de Viseu, Tomar, Lisboa e Porto. A justificação para a não inclusão dos dois primeiros concelhos prende-se como facto de terem sido os últimos a aderir ao Programa *Rede Social*, facto que coincidiu praticamente com o momento em que se desenhou a primeira versão do projecto que originou este estudo. Como se compreenderá, tendo em conta os propósitos da investigação, pressupondo que os processos de implementação das parcerias locais deveriam estar já em marcha, estes dois casos não teriam, no período em que decorreu a presente pesquisa, os documentos e as estruturas minimamente consolidadas e em funcionamento. No caso dos outros dois municípios — Lisboa e Porto — a razão objectiva da sua não inclusão na pesquisa teve a ver essencialmente com o carácter específico de ambos, designadamente o facto de não serem as respectivas autarquias a tomar, em exclusivo, o papel de promotor das respectivas parcerias, delegando ou partilhando essa função com outras instituições sedeadas no território concelhio. Tal característica colidia, assim, com a matriz de referência e com o critério identificado a nível nacional, que atribuiu às autarquias locais a missão de despoletar os processos de constituição e de implementação das suas respectivas parcerias.

⁵ As outras situações correspondem a inquéritos preenchidos exclusivamente pelo presidente do Conselho Local de Acção Social (apenas 3% dos casos), ou por outro técnico da autarquia (5% dos casos).

⁶ Os restantes casos recenseados (cerca de 6%) dizem respeito a situações de preenchimento conjunto por parte de técnicos, com formações em áreas distintas, embora, novamente, com especial incidência na sociologia e no serviço social.

produzidos (pré-diagnóstico social, diagnóstico social, plano de desenvolvimento social e plano de acção)”; “o emprego e a formação no âmbito do Programa *Rede Social*”; “a articulação da parceria local com outros processos e instrumentos de planeamento de nível nacional, regional e local”; “a implementação da parceria: constituição, composição e dinâmicas de participação das estruturas da parceria (Conselho Local de Acção Social e Núcleo Executivo)”; “desenvolvimento social no âmbito da parceria: contributos, práticas e inovações”; “a avaliação no âmbito da parceria a nível local: modelos e práticas”; “resultados da parceria local”; “o futuro do Programa *Rede Social* a nível nacional e local: pontos fortes e fracos do programa; continuidade e expectativa”.

A taxa de retorno de questionários devidamente preenchidos e validados cifrou-se na ordem dos 69%, correspondendo a um total de 189 inquéritos recebidos num universo inicial de 274 municípios.

No âmbito do segundo grupo de estratégias de investigação — intensivas-qualitativas — utilizado em período coincidente com a segunda fase do estudo, realizaram-se várias entrevistas a responsáveis técnicos e políticos das parcerias locais, com o propósito de aprofundar dados e informações que a componente de pesquisa extensiva deixou a descoberto. As entrevistas constituíram, de resto, a principal técnica de recolha de informação no âmbito dos estudos de caso seleccionados, a par da recolha e análise de conteúdo de vários documentos inerentes às respectivas parcerias, fornecidos pelos próprios interlocutores entrevistados⁷. O guião de entrevista elaborado, aplicado de forma comum em todas as entrevistas, incluía quatro dimensões de análise, cada uma desdobrada em vários indicadores. Essas dimensões analíticas foram: “modelo e processos de implementação do Programa *Rede Social*”; “dinâmicas decorrentes da implementação do programa”; “resultados da parceria

⁷ Estas entrevistas realizaram-se, na sua maioria, durante o mês de Dezembro de 2006, à excepção de três que decorreram em Janeiro de 2007, por razões de agenda dos próprios entrevistados.

local” e “projectos estruturantes: sustentabilidade e mudança social nas áreas do emprego e da formação”.

Na qualidade de estudos de caso, seleccionaram-se sete concelhos, cuja localização geográfica no território continental nacional foi transversal de norte a sul do país. Esses concelhos foram: Guimarães, Matosinhos, São João da Madeira, Guarda, Vila Franca de Xira, Moura e Tavira. Trata-se de um grupo de municípios onde a implementação da *Rede Social*, quer pelas dinâmicas e resultados proporcionados, quer pela especificidade e singularidade dos projectos que apresentavam nas áreas do emprego e formação, tornaram-se exemplos a explorar do ponto de vista de uma estratégia de aprofundamento analítico, a fim de perceber melhor as condições de produção de sucesso associadas à implementação daquele programa, em particular nas áreas referenciadas. Sobre os critérios mais específicos que estiveram na base da selecção destes municípios para os estudos de caso, dar-se-á conta mais adiante, no capítulo cinco, relativo à exposição dos mesmos.

Quer em relação ao inquérito por questionário, quer no que respeita à realização de entrevistas semi-directivas, privilegiaram-se, em ambos os instrumentos de recolha de informação, os técnicos e os dirigentes políticos autárquicos como interlocutores no acesso aos dados empíricos e aos documentos necessários aquando da nossa abordagem ao terreno da investigação. Esta opção de ordem metodológica apresenta vantagens e desvantagens.

Em relação às primeiras, e no caso do inquérito por questionário, o conjunto das questões aí reunidas e o grau de conhecimento necessário para lhes responder implicava o domínio de conhecimentos e de conteúdos, relativos às especificidades e às dinâmicas de trabalho das parcerias locais, que só os técnicos e os dirigentes políticos com responsabilidades directas sobre os projectos de implementação das parcerias detinham e dominavam, afigurando-se, por essa razão, como os interlocutores mais indicados e preparados para nos fornecer a informação empírica que procurávamos. No caso das

entrevistas semi-directivas, voltaram a ser os mesmos técnicos e dirigentes locais os interlocutores que seleccionámos para esta segunda fase da investigação, atendendo a que o objectivo já não era tanto o de obter uma visão global dos processos de implementação das parcerias locais, mas sim o de aprofundar o conhecimento acerca desses mesmos processos, dirigidos agora para uma vertente mais específica: os projectos e as iniciativas direccionadas para as questões do emprego e da formação.

Relativamente às segundas — as desvantagens — o conhecimento que dispúnhamos *à priori* a respeito dos nossos interlocutores serem os mais indicados para, tanto na fase de aplicação do inquérito por questionário, como na fase das entrevistas, nos fornecerem as informações necessárias para a prossecução do estudo e de terem constituído as nossas principais fontes de informação, teve como prejuízo a dificuldade, e até alguma incapacidade, de inquirir e entrevistar outros intervenientes nas parcerias envolvidas nesta investigação. Para além das dificuldades logísticas em operacionalizar essa outra vertente metodológica (o que seria praticamente impossível atendendo ao universo desta pesquisa⁸), admitimos que não constituía nossa prioridade avançar por essa via. Deste modo, preferimos concentrar-nos nos discursos produzidos e materializados nos inquéritos e nas entrevistas como “matéria-prima empírica” a partir da qual formulámos as nossas análises e as confrontámos posteriormente com informações recolhidas através de outras técnicas de recolha de informação junto de outras fontes, as quais se enumeram a seguir⁹.

Para além da centralidade subjacente às duas lógicas de pesquisa anteriormente apresentadas, outras técnicas de índole quantitativa e qualitativa foram tomadas em linha de conta. Foi o caso da análise de conteúdo de documentos de natureza diversa recolhidos junto de fontes institucionais ligadas às problemáticas teóricas e aos terrenos da pesquisa empírica

⁸ Essa perspectiva metodológica de cunho mais transversal, junto de vários intervenientes nos processos de implementação das parcerias locais foi levada a cabo, por exemplo, no âmbito do estudo de avaliação externa do Programa *Rede Social* (CET, 2005).

⁹ Na linha do que outros autores fizeram em investigações dirigidas a temáticas com alguma afinidade à que aqui desenvolvemos. Ver a este respeito, Carrilho, T. (2008:91-93) e Monteiro, A. (2004:215 e ss).

incluídos neste estudo. Consulta on-line das páginas de *Internet* das autarquias, visando a procura de documentos, acessíveis por essa via, inerentes às parcerias locais e às redes que as enquadravam; estatísticas publicadas pelos organismos oficiais; inquéritos realizados localmente por alguns dos CLAS; entrevistas dirigidas a interlocutores privilegiados; outros estudos complementares da responsabilidade das equipas coordenadoras dos projectos no terreno, foram alguns dos exemplos de fontes e de técnicas de recolha de informação a que se recorreu. Sem esquecer, analogamente, a consulta de documentos oficiais, legislação e relatórios técnicos, necessários ao enquadramento institucional do programa em análise, alguns deles produzidos pela entidade e ministério da tutela, bem como a observação no terreno, sobretudo durante a segunda fase da pesquisa, de algumas medidas e acções planeadas no âmbito dos instrumentos de planeamento elaborados, visando a implementação e condução das parcerias locais, de modo particular nas áreas do emprego e formação.¹⁰

Uma exposição em cinco etapas

O presente texto encontra-se estruturado em cinco capítulos: um primeiro capítulo destinado à apresentação e discussão, num plano sociológico, dos conceitos de *rede* e de parceria e das articulações que se podem estabelecer entre ambos. Revisitam-se autores e discutem-se propostas teóricas e formulações conceptuais, ora convergentes, ora divergentes, mas todas elas com utilidade analítica para a compreensão de alguns processos sociais em torno das temáticas do desenvolvimento local, da exclusão e da pobreza. Neste sentido, procurou-se relembrar e reflectir sobre as primeiras formulações teóricas acerca daqueles conceitos,

¹⁰ Instituto de Segurança Social, Instituto Público (ISS, IP), Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS). Teve-se também em linha de conta os materiais produzidos e divulgados pela estrutura já extinta — Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS) — e substituída posteriormente pelo ISSS, com incorporação respectiva de alguns técnicos e do trabalho por eles efectuado enquanto estrutura coordenadora e de apoio à constituição e gestão das várias parcerias disseminadas pelo país.

enfatizando de modo mais particular as recentes análises em torno dos mesmos, em diferentes domínios da vida social, embora dirigindo uma focalização mais substantiva e objectiva para as temáticas do desenvolvimento local, do emprego e da formação.

No segundo capítulo e numa sequência analítica que prolonga e reflexão iniciada no capítulo anterior, procura-se discutir os fenómenos da pobreza, da exclusão social e das políticas sociais (activas), destacando, de modo particular, as questões do emprego e formação, a partir da mais recente produção sociológica, nacional e internacional sobre estes temas. Complementarmente, discute-se a importância dos projectos e das iniciativas idealizadas e implementadas no âmbito das parcerias locais em rede, aferindo aí o papel e a centralidade do poder local nos processos de desenvolvimento social que elegem as áreas relacionadas com as questões do emprego e da formação como prioridade de intervenção nos respectivos territórios.

O terceiro capítulo é dedicado ao Programa *Rede Social* em Portugal. Atendendo ao lugar central que ocupa no âmbito desta pesquisa, sobretudo por constituir um fio condutor e de enquadramento, designadamente da componente empírica, apresentam-se os objectivos e as etapas de concretização deste programa, desde a experiência piloto até à criação das actuais plataformas supra-concelhias (que hoje enquadram, no terreno e em rede, a generalidade das parcerias entretanto construídas no âmbito do mesmo programa), enfatizando ainda, de modo particular, o lugar e a importância dos processos de planeamento estratégico e de avaliação levados a cabo pelas mesmas parcerias locais.

No quarto capítulo, apresenta-se de forma mais substantiva e em jeito de grande angular, um conjunto detalhado de dados empíricos, num registo essencialmente descritivo e transversal a várias dimensões e indicadores, procurando expor alguns dos processos, das dinâmicas e dos respectivos resultados do Programa *Rede Social* a nível nacional e local, a

partir da informação coligida e analisada, decorrente da aplicação do inquérito por questionário, correspondente à primeira fase do estudo, de natureza essencialmente extensiva.

No quinto capítulo, que complementa a primeira fase da pesquisa, mas agora dedicado exclusivamente às questões do emprego e formação, procura-se, entre outros objectivos, aferir o lugar e o grau de aprofundamento das temáticas do emprego e da formação no quadro dos processos de planeamento e de intervenção, no âmbito das várias parcerias locais, com recurso a uma estratégia metodológica essencialmente de base qualitativa. É ainda neste capítulo, de importância nuclear no âmbito deste trabalho, que se aprofunda e se discute, apoiado num conjunto reduzido de estudos de caso, coincidente com a segunda fase de investigação, de cunho intensivo, as especificidades e singularidades inerentes aos projectos e às iniciativas actualmente em curso em alguns municípios, no quadro das respectivas parcerias locais, orientados para as áreas do emprego e formação, procurando perceber as características inovadoras e o respectivo potencial de mudança social com impacto local e por isso mesmo passíveis de constituírem bons exemplos de intervenção e, por conseguinte, de serem disseminados noutros territórios.

A terminar, esboçam-se as conclusões da investigação e, em paralelo, propõem-se algumas reflexões adicionais bem como algumas hipóteses possíveis a explorar, visando não só contribuir para uma melhor e mais fecunda articulação entre, por um lado, o Programa *Rede Social* e, por outro lado, os domínios do emprego e formação, através da análise das parcerias locais, apresentando-se ainda alguns elementos para a elaboração de um sistema de avaliação (e auto-avaliação), susceptível de interessar às equipas técnicas locais, utilizando-o eventualmente na monitorização e avaliação das suas respectivas parcerias.

Espera-se ainda que o trabalho desenvolvido e expresso neste texto possa constituir mais uma oportunidade de reflexão sociológica em torno das possibilidades, das vantagens e de algumas possíveis limitações decorrentes das dinâmicas e dos resultados alcançados no

âmbito das parcerias locais nos domínios do desenvolvimento social, designadamente por via de programas, projectos e iniciativas que tomam o emprego e a formação como objectos de intervenção e mudança social com reflexos positivos à escala local. Perceber e analisar se as parcerias locais podem constituir, efectivamente, uma estratégia de base territorial de suporte às políticas sociais activas, e especificamente às políticas de emprego, estruturadas à escala nacional, foi o que se procurou fazer no âmbito deste estudo.

Capítulo 1

SOBRE AS REDES**Sociedade em rede e redes na sociedade: os parceiros em rede como problema sociológico**

Esta pesquisa tem como objecto de estudo central as parcerias locais, entendidas como estratégias territorializadas de desenvolvimento local e analisadas enquanto redes de discussão e implementação de projectos e acções orientadas para as áreas do emprego e da formação. O fio condutor da análise que aqui desenvolvemos apoia-se nos processos e nas dinâmicas de implementação de uma medida política específica e denominada Programa *Rede Social*, actualmente em vigor em Portugal. Seria de esperar, por isso, que desencadeássemos a nossa discussão teórica acerca do problema que se pretende investigar em torno o mesmo programa, especificando a sua singularidade, as razões da sua origem e as etapas da sua concretização.

Com efeito, assim é. Porém, de um ponto de vista sociológico, importa esclarecer que o conceito de rede adquire uma centralidade analítica muito anterior ao significado e amplitude conceptual que a designação daquele programa traduz. Por esta razão, encetamos a nossa incursão analítica em torno do conceito de rede, discutindo precisamente as diferentes perspectivas conceptuais que o mesmo implica no quadro da sociologia, deixando para os capítulos subsequentes a abordagem da mesma noção, mas já por relação ao seu significado e aos seus objectivos, enquanto medida de política social.

A noção de que a vida quotidiana se organiza em torno de diversas redes e de que as interacções estabelecidas por seu intermédio tendem a influenciar, quando não a marcar, os próprios processos de constituição identitária (quer no domínio pessoal, quer nos domínios social, profissional, institucional ou mesmo até territorial) figura já com uma presença significativa no âmbito das abordagens desenvolvidas pelas ciências sociais em geral e pela sociologia em particular.

Com efeito, tanto o conceito de *rede* como o de *parceria* têm vindo, aliás, a tornarem-se, desde as décadas de 1970 e 1980, “características expressivas das nossas sociedades e os fenómenos com elas relacionados têm invadido o discurso político, científico e mediático” (Ferreira, 2004:1), constituindo inclusivamente para outros autores, como M. Castells (1998, 1999a e 1999b), “a nova morfologia social das sociedades”, o mesmo é dizer “uma nova estrutura social”, ou ainda, na perspectiva de Burt (1980), Callon (1993), Degenne e Forsé (1994) e Wasserman e Faust (1994), como um novo paradigma — “o paradigma da rede”.

Atribui-se a J. A. Barnes, antropólogo, as primeiras investigações sobre as redes sociais e a influência destas ao nível dos fenómenos sociais na década de 1950. Depois dele, outros autores têm explorado o conceito por relação a múltiplas áreas sociais, desde a terapêutica, a psicologia e a sociologia, surgindo no caso desta última, com relativa visibilidade, exemplos de abordagens centradas em projectos de investigação-acção.

Que conteúdos encerra o conceito de *rede*? Que evoluções no plano conceptual se têm registado em torno do mesmo conceito? Quais as suas virtualidades analíticas para o estudo, por exemplo, de fenómenos e realidades como o desenvolvimento social, em particular nas áreas do emprego e formação?

De entre as várias propostas conceptuais em torno da noção de *rede social* e de outras tantas derivações, em função de diferentes quadros teóricos, destaca-se a tese de Fisher, para quem “as redes sociais são entendidas como sistemas de laços unindo os actores sociais” (in

MTS/IGFSS, 1999) e de Ruivo, segundo o qual, “as redes apontam para laços, para a associação de determinados elementos ligados entre si por qualquer espécie de fios (...) contendo no seu âmago a ideia de uma relação, de uma ligação” (2000:29-30). A inclusão do termo “laços” reenvia-nos para a discussão das dificuldades que normalmente são adstritas às próprias redes sociais, as quais, segundo Guédon (1984) espelham a grande complexidade da realidade social, já que a diversidade das relações interpessoais, inter-grupais ou inter-institucionais, que compõem a trama das redes sociais são, por natureza, intrincadas e variando em termos de extensão e intensidade.

Muitas destas dificuldades decorrem do facto das redes implicarem, na sua generalidade, a existência de regras (de cooperação, comunicação, decisão,...) e de vários actores colectivos (e/ou individuais), os quais tendem a representar interesses e expectativas diferentes quando envolvidos em processos e projectos concretos. Essas regras e esses actores constituem elementos centrais em qualquer estrutura, organização ou processo baseado no modelo da rede. Para assegurar o respectivo funcionamento são necessárias fontes e canais de divulgação de informação e comunicação, recursos financeiros, logísticos e humanos, bem como várias condições específicas, também elas fundamentais, de natureza técnica, económica, social, política, ambiental, entre outras, tendentes a manter a indispensável regularidade para o funcionamento de qualquer estrutura, organização ou processo em rede.

Esta leitura acerca do funcionamento em rede surge bem explicitada por exemplo em Carrilho para quem, “uma rede torna-se real quando é definida por uma infra-estrutura (conexões técnicas) e uma «infoestrutura» (regras e normas) que favorecem as iniciativas dos actores para estabelecer relações específicas que podem mudar ao longo do tempo” (2008: 83). Posição convergente é a que podemos encontrar nos trabalhos de Bressand quando refere que a rede apresenta um «operador» que pode ser definido como a combinação de regras, normas e actores capazes de assegurar o funcionamento da rede na base de meios de

informação e liderança” (Bressand, et. al., 1989). Nesta linha de argumentação, acrescenta ainda que o mesmo «operador» organiza a rede em função dos objectivos centrais que complementam a uniformidade e diversidade dos actores e respectivas relações. Em consequência desta situação, as redes tendem a reflectir relações hierárquicas, dependências, ligações ou conexões que podem ser fortes ou fracas, funcionando, elas próprias, como mecanismos que asseguram o seu auto-funcionamento e controle do poder de que se investem.

Castells, numa tomada de posição relativamente similar à enunciada anteriormente, defende que “a dinâmica de cada rede associa-se ao poder dos fluxos ou de conexão, para desenvolver a capacidade de gerar conhecimento e processar a informação de forma eficiente” (2005:21-22). Claro que o ângulo de análise deste autor é sobretudo dirigido para as sociedades de informação contemporâneas, nas quais o já mencionado “paradigma da rede”, materializado no uso massificado das tecnologias de informação, tem contribuído para a expansão e penetrabilidade da(s) rede(s) social(ais) em múltiplas esferas da estrutura social.

Apesar desta análise estar muito enraizada numa teoria que privilegia o estudo dos impactos e das mudanças operadas pelas tecnologias de informação nos quotidianos sociais, individuais e colectivos, não deixa de nos fornecer uma leitura assaz actual e problematizadora acerca da utilização do conceito de rede (e de rede social) no estudo de outros domínios constitutivos das sociedades contemporâneas. Destaca-se aqui, essencialmente, o princípio de que as redes — tal como defende o autor — constituem “estruturas abertas, capazes de se expandirem de forma ilimitada, integrando novos nós, desde que consigam comunicar dentro da rede, nomeadamente desde que partilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo valores ou objectivos de desempenho)” (Castells, 2002: 607).

Sejam quais forem os ângulos de análise com focagem analítica no conceito de rede, é possível identificar em termos cronológicos, com alguma segurança, o início da sua problematização e importação para o discurso político, científico e técnico.

Embora com início na década de 1970, foi sobretudo nos anos seguintes que se assistiu, segundo alguns autores, a um momento de viragem no pensamento contemporâneo, transversal a várias esferas da sociedade, desde a economia à sociologia, passando inclusivamente por áreas do saber de perfil mais aplicado a sectores específicos como a indústria, o planeamento e os próprios modelos de crescimento/desenvolvimento dos territórios e das organizações.

Neste contexto, foi-se gerando e disseminando a ideia de um novo espírito do capitalismo, já não ao estilo fordista (correspondendo a um paradigma industrial de produção e consumo de massa, assente na mecanização e especialização de tarefas, na segurança no trabalho, nos direitos laborais inalienáveis, nas políticas redistributivas, entre outras características) mas caracterizado agora por um modelo assente em novas formas de organização em rede, menos hierarquizadas e apoiadas na ideia de coordenação e articulação. Surgem assim as redes de conhecimento, as redes de aprendizagem, as redes de comunidades e de actores locais que partilham problemas, interesses e disponibilidades, até às redes sociais quotidianas, quer tradicionais, caracterizadas pelos contactos e formas de comunicação simples e face a face; quer modernas, se pensarmos, por exemplo, nas redes de informação e comunicação on-line, disseminadas e amplificadas pela Internet.

Mas é ao nível dos impactos que estas novas formulações conceptuais produzem nos territórios e nos grupos sociais que nos interessa focar a análise. Assim, e atendendo ainda à mudança de paradigma atrás aludida, podemos constatar hoje, por exemplo, em relação ao Estado Providência e à sua actual situação de crise — tantas vezes referenciada e teorizada no âmbito do pensamento social e político contemporâneo — a percepção de que o mesmo tem

vindo a dar lugar, em determinadas áreas de intervenção como a pobreza e a exclusão social, ao “estado em rede”, correspondendo, na prática, à articulação e complementaridade de respostas de cariz social e económico entre as organizações públicas e algumas entidades da sociedade civil, designadamente as inscritas no intitulado Terceiro Sector e noutras estruturas associativas com intervenção junto de públicos e territórios específicos.

Nesta linha de reflexão, atendendo à configuração deste novo paradigma emergente, começa-se a questionar algumas das tradicionais oposições. Eis apenas três exemplos: i) centro/periferia (uma vez que a ideia de rede pretende simbolizar a ausência de centros de poder); ii) público/privado (se pensarmos, por exemplo, no já referido Terceiro Sector, no qual é possível constatar a intervenção da designada iniciativa privada em domínios e espaços de actuação tradicionalmente públicos, mas numa lógica diferente daquela que caracteriza o funcionamento do mercado; iii) *in/out*, na linha de Touraine (1992), traduzindo a diferença cada vez mais acentuada entre, por um lado, os que têm um emprego, beneficiam de um quadro geral de vida quotidiana relativamente desafogado em termos económicos, consomem bens e serviços nem sempre acessíveis à maioria dos grupos sociais desapossados de capitais económicos e culturais, participam genericamente na vida social e política dos seus territórios de pertença e, por outro lado, os que não podem ou não conseguem usufruir destes benefícios, constituindo estes últimos as vítimas das alterações conjunturais do sistema económico na sua globalidade e do mercado de emprego em particular.

Daqui decorrem algumas das características expressivas das sociedades contemporâneas a que fizemos referência atrás. Isto é, a ideia de estar em curso uma recomposição das esferas global, nacional e local, processo esse que surge acompanhado de novos modelos de actuação política, científica e técnica, acompanhados por um novo léxico e novas terminologias, entre as quais: diálogo social, negociação, parceiros sociais, acções de base local, mercado social de emprego, exclusão e inclusão social, contratos locais, conselhos

municipais de educação, conselhos locais de acção social e, claro, redes locais; vocábulos que são, analogamente, presença constante em discursos e documentos oficiais, que traduzem políticas sociais públicas e modelos de financiamento de programas e projectos de intervenção/desenvolvimento, à escala da União Europeia.

No âmbito específico das políticas e dos programas de desenvolvimento, quer a nível europeu, quer nacional, ganham particular acuidade conceitos como os de *rede*, *parceria* e *contrato*, tanto na esfera económica como na social, envolvendo, por um lado, o Estado, através das suas estruturas da Administração Central e Regional e, por outro lado, um universo amplo e diversificado de actores sociais locais, incluindo vários serviços públicos e privados, instituições e profissionais de formação técnico-científica variada em domínios sociais como a educação, a saúde, a acção social, entre outros.

Neste contexto de mudança paradigmática poder-se-á afirmar que o conceito de *rede* (ou *redes*) é frequentemente utilizado como “metáfora” (Ferreira, *idem*), cuja análise e exame crítico, num plano conceptual, tende a levantar desafios quanto ao discernimento do seu conteúdo. Porém, parece-nos relativamente consensual que uma das suas possíveis leituras remete-nos para a ideia de se tratar, afinal, de uma forma de analisar processos de comunicação, de tomada de decisão, de liderança e de intervenção, em diferentes contextos da vida social, quer no âmbito das práticas sociais quotidianas como as sociabilidades entre os indivíduos e os grupos sociais, argumento reiterado por Costa, Machado e Almeida, quando referem que “a noção de rede denota o conjunto de laços e relações de diversos tipos e intensidades, que ligam um actor social a outros actores, bem como os eventuais laços desses outros actores entre si” (1990:198), quer nas formas de organização das instituições, por exemplo envolvidas nos processos de desenvolvimento local¹¹. Tanto num como noutra dos contextos invocados, encontram-se evidências no que respeita à existência de formas de

¹¹ Como se pode constatar em várias publicações científicas e em relatórios técnicos decorrentes de pesquisas e projectos de intervenção em torno das temáticas ligadas às parcerias e ao seu funcionamento, muitos dos quais temos vindo, inclusivamente, a fazer referência ao longo deste texto.

exercício de poder, de tomada de decisão e de capacidade de influenciar a acção, muito embora no segundo caso, tais características tendam a ser mais conscientes e com sentido estratégico.

Um dos pontos de convergência analítica que se pode observar com relativa insistência nos trabalhos produzidos em torno do conceito de *rede* reenvia-nos para a ideia desta pressupor a ausência de um centro, querendo significar a inexistência de um ponto nevrálgico com funções de comando e de decisão fortemente centralizadas, de onde emergem directivas e resoluções com carácter impositivo, ao estilo da tradição funcionalista,

Numa outra perspectiva analítica, de base “territorialista” (Carrilho, 2008), encontram-se referências ao facto da ausência de um centro decisor ser preenchida por uma malha de nós, articulados entre si, que tendem a assumir e a partilhar responsabilidades, compromissos e disponibilidades, numa perspectiva horizontal, sem que isso traduza, todavia, uma ausência de coordenação e de sentido estratégico da acção. Essa coordenação acaba por ser, afinal, protagonizada por todas as estruturas (instituições ou profissionais) que compõem a teia que configura a ideia de rede, não excluindo, muitas vezes, a assunção de que subsista um ou mais nós da rede (leia-se entidades) com responsabilidades acrescidas, que assumem “papeis privilegiados enquanto outros assumem posições secundárias” conforme explicita Castells (2002:614), face às quais todos os elementos da rede devem prestar contas da sua actuação.

Independentemente das perspectivas teóricas que se privilegiem na discussão do conceito de *rede* e especificamente o de *rede social*, parece ser reconhecido, de forma relativamente consensual por vários autores e em várias propostas conceptuais, uma virtualidade analítica daquele conceito: a de que esta noção tem a potencialidade de permitir reconciliar as perspectivas macro e micro-sociológicas, entendendo o indivíduo na sua dimensão de actor social, significando esta aceção uma clara valorização das acções dos indivíduos e das instituições, incorporadas nos processos sociais. Por outras palavras, os

indivíduos, tornando-se actores, participam na construção da realidade social que os rodeia, possuindo ainda a capacidade de nela intervir e de encetar mudanças.

Nesta linha de reflexão teórica interessa sublinhar que a *rede social* pode ser entendida, do ponto de vista conceptual e numa acepção relativamente simplificada, como um conjunto, mais ou menos estruturado, de laços e relações entre actores sociais, acompanhadas muitas vezes por experiências e atitudes, implícitas nas interacções sociais, as quais, encetadas de forma regular e duradoura, lhes permitem a capacidade de construção e de mudança, não só das suas próprias identidades (individuais e colectivas) mas também das identidades dos outros com quem constroem as respectivas redes de relacionamento.

Este entendimento de *rede social* é particularmente útil enquanto ponto de partida analítico para um aprofundamento e ajustamento da dimensão empírica aqui convocada como ilustração desta reflexão teórica.

Com efeito, é possível encetar várias aproximações analíticas ao conceito de *rede social*, numa perspectiva sociológica, como por exemplo a existência, ainda que de modo simplificado e em jeito de síntese, de dois tipos de redes sociais: as *redes sociais primárias*, também designadas por informais; e as *redes secundárias*, formais e não formais.

No âmbito das primeiras, poder-se-á associar aquelas que têm no centro de análise o próprio indivíduo e as suas interacções com entidades colectivas espontâneas, ligadas por laços de natureza afectiva, dinâmicas e alteráveis no tempo, do tipo de parentesco, vizinhança, amizade, entre outras. Por seu turno, as redes sociais secundárias remetem para a existência de interacções entre instituições sociais com existência oficial, estruturadas de forma mais precisa e desempenhando funções específicas e serviços particulares — são as redes secundárias formais. Mas também podem ser redes sociais onde exista partilha de recursos, mediante um esquema colectivo, institucionalizado ou não institucionalizado (não formal), para fazer face a dificuldades e problemas comuns.

Da metáfora da rede aos parceiros em rede

Decorrente desta breve análise conceptual em torno do conceito de *rede* e transpondo algumas das suas dimensões analíticas para um outro ângulo de abordagem — o conceito de *parceria* e de *parternariado* — faz sentido avançar desde já com a ideia de que, tanto um, como o outro, enquadram-se na problemática das redes (Carrilho, 2008).

Não cabendo aqui uma discussão minuciosa em torno das diferenças e aproximações analíticas entre estes dois últimos conceitos¹², interessa sobretudo assinalar que o trabalho em parceria resulta, afinal, de um entendimento recíproco entre diferentes actores que, voluntária e num plano de igualdade, intentam fazer convergir os respectivos recursos para a realização de projectos comuns, materializando, dessa forma, uma intervenção partilhada, pese embora a existência de determinadas dificuldades e divergências de pontos de vista.

Seja qual o for o ângulo de análise que se privilegie, ora centrado nas vantagens e benefícios das parcerias, ora dirigido para a sinalização e discussão dos seus riscos e aspectos críticos, a parceria constitui uma forma de trabalho que possibilita a dinamização de redes de base local para a promoção de processos e projectos direccionados para várias áreas de intervenção.

Partindo deste pressuposto, vários autores têm procurado discutir o sentido teórico e a correspondente tradução prática daquele conceito por relação a diferentes contextos de actuação. Destacam-se alguns: Georis (1992), Estivil (1994), Hiernaux (1997) e os já mencionados Rodrigues e Stoer (1998).

Comecemos por Georis, para quem, numa acepção de cariz metodológico, a parceria constitui uma forma de mediação que contribui para aproximar a teoria e a empiria. Quer dizer, os processos e os projectos que privilegiam a ligação entre uma perspectiva de

¹² Para uma análise aprofundada sobre este tema ver Rodrigues e Stoer (1998).

conhecimento teoricamente fundamentada e de enquadramento macrossocial e uma abordagem orientada para a prática de intervenção da responsabilidade dos actores locais nos seus contextos específicos (1992:21-22). Além deste entendimento, o mesmo autor tende a ver a parceria, numa perspectiva mais substantiva, como um processo negocial entre actores com características, ora similares, ora distintas, em torno de projectos partilhados (*idem, ibidem*).

No caso de Jordi Estivil, a parceria é definida como “um processo pelo qual dois ou mais agentes sociais, de diferente natureza, concordam que o resultado da acção conjunta em torno de um projecto ou objectivo é mais do que a soma das suas partes” (1994:5). Analisada deste modo, a parceria é novamente vista como uma relação negocial, a qual pode partilhar riscos e benefícios potenciais, traduzindo-se esta ideia na assunção do princípio de responsabilidade partilhada entre actores parceiros. Porém, tende a ocorrer em determinados casos, que o tipo de intervenções levadas a cabo por alguns parceiros difere do tipo de intervenção habitual concretizada isoladamente pela entidade que um determinado parceiro representa, situação que se pode explicar pelo facto daquelas intervenções pressuporem, numa fase prévia, um acordo em ordem a atingir uma finalidade comum. Nestes casos, na linha do referido por Estivill, os resultados da intervenção não decorrem então de uma mera justaposição de tarefas, específicas e habituais na acção isolada dos parceiros em causa, mas resultam de um trabalho de articulação, caracterizado, por vezes, na base de conquistas e cedências entre os mesmos parceiros, por relação a um processo ou projecto no qual se encontram envolvidos.

Neste domínio específico, o mesmo autor sublinha a importância decisiva do estabelecimento de uma plataforma comum no âmbito da qual se combinam diversos recursos com vista ao alcance de objectivos económicos e sociais. Esta possibilidade assume para

Estivill, uma vantagem acrescida: a exploração “da simbiose entre parceiros com a redefinição ou a reformulação das respectivas relações” (*idem, ibidem*).

Próxima deste registo analítico de Estivill encontramos as reflexões de Jean-Pierre Hiernaux, autor que considera a parceria uma relação entre actores “em torno da utilização de recursos e/ou descoberta de interesses comuns articuláveis” (1997:81), proposta que acentua a existência de interesses comuns como um dos elementos-chave cuja articulação se revela fundamental para o sucesso da parceria.

Finalmente, para Rodrigues e Stoer, partindo de uma ampla reflexão decorrente de uma pesquisa centrada num conjunto de experiências de partenariado em Portugal, concluem da existência de uma “oscilação dinâmica” entre dois modelos fundamentais em parceria, em função da dimensão espaço-temporal dos processos por eles estudados. Esses modelos são: um primeiro identificado como “de cima para baixo”, de natureza formal, no qual é possível observar “uma estrutura orgânica formal em ordem a medidas de política e sua implementação” e um modelo alternativo, de base horizontal e essencialmente informal, traduzido num “conjunto de interesses e compromissos de uma variedade de parceiros sobre uma agenda comum e um programa de acção multidimensional” (1998:37).

Nesta combinatória de modelos apontados para a realidade portuguesa, Rodrigues e Stoer defendem que qualquer processo de parceria, visto numa perspectiva formal ou informal, designadamente os que ocorrem entre parceiros institucionais, é susceptível de integrar elementos (parceiros) com menor grau de flexibilidade do que outros, o que obriga a um necessário e permanente reajustamento de todo o processo ou projecto, designadamente no capítulo dos respectivos objectivos ou etapas de concretização. Assim, e tal como Estivill já o havia assinalado, a parceria pode constituir um espaço de discussão e negociação de interesses na procura de plataformas comuns de entendimento e de actuação por parte da generalidade dos parceiros e, de modo particular, por parte daqueles que assumem um papel

mais destacado, incorporando perfis de liderança e visando, em última instância, melhorar as intervenções dirigidas, quer aos territórios, quer aos públicos com quem trabalham.

Em síntese, destacam-se destas propostas teóricas a respeito do conceito de parceria, duas importantes características frequentemente assinaladas: por um lado, a importância dos enquadramentos relacionais e institucionais dos vários parceiros e, por outro lado, a dimensão prática da intervenção em consequência do trabalho realizado em parceria.

Em relação à primeira característica, discute-se essencialmente o conceito de parceria enquanto interacção social de cariz negocial, com maior ou menor grau de formalidade por parte dos actores, portadores de traços mais ou menos distintivos, mas com interesses em comum, implicando, por essa via, a partilha não só de benefícios mas também de riscos e perspectivando ainda hipóteses de redefinição das respectivas relações e posicionamentos nos processos em que se encontram envolvidos.

Na segunda característica, de índole mais pragmática e dirigida à concretização efectiva da parceria, volta a ser a perspectiva negocial que se destaca como elemento caracterizador da mesma parceria, mas desta vez podendo conduzir a cenários de reequacionamento de objectivos e de acções com implicações directas junto das populações e dos territórios para os quais fazem convergir os processos e os projectos em que os parceiros estão implicados.

É nesta linha de reflexão que cabe fazer novamente referência, em jeito de fechamento analítico do presente exercício teórico, ao conceito de *rede social*.

Enquanto nó central das reflexões teóricas que temos vindo a explicitar, quer das análises com suporte de informação empírica que explanaremos em capítulos seguintes, aquele conceito adquire, de facto, um lugar nuclear no encadeamento dos argumentos e na compreensão dos dados empíricos recolhidos e analisados no âmbito de uma outra investigação que recentemente desenvolvemos (Alves, J. Martins, A. e Cheta, R, 2007). Na

medida em que tende a consubstanciar um trabalho de parceria alargada, incidindo na planificação estratégica, abarcando actores sociais de diferentes enquadramentos institucionais e áreas de intervenção, contrariando, desse modo, a tendência para as acções pontuais e sectorializadas, as parcerias locais em rede podem revelar-se, efectivamente, como um factor produtor de inovação no domínio das políticas sociais activas e no campo do desenvolvimento social, com particular destaque nas áreas do emprego e formação.

Um exemplo disso mesmo é o que podemos encontrar actualmente — e no âmbito das políticas sociais em vigor em Portugal, as quais, de resto, prolongam e apoiam-se numa experiência similar e transversal a outros países da União Europeia — no Programa *Rede Social* (IDS, 2001) e (ISS, 2004).

Criado no âmbito da Resolução do Conselho de Ministros 197/97, de 18 de Novembro de 1997, e entendida como “o conjunto de diferentes formas de entreatajuda, bem como das entidades particulares sem fins lucrativos e dos organismos públicos que trabalham no domínio da acção social e articulam entre si e com o governo a respectiva actuação, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social”, faz apelo ao envolvimento e implicação, de forma responsável, a um universo de actores locais com intervenção em vários domínios subjacentes ao desenvolvimento social, desde o emprego e formação, até ao voluntariado, passando pelas questões habitacionais, saúde, infância, juventude, envelhecimento populacional, entre outras.

A perspectiva introduzida naquele documento oficial remete ainda o conceito de *rede social* para um plano mais exigente no que concerne ao seu significado teórico, a ser partilhado por todos os parceiros envolvidos, induzindo inclusivamente a possibilidade de ultrapassar a interpretação essencialmente de cunho tecnicista e institucional, frequentemente descrita noutros documentos oficiais que sustentam e enquadram muitos outros programas e projectos direccionados para o desenvolvimento social à escala local.

Porém, não obstante o contributo que a idealização e consequente implementação do referido programa teve, e continua a ter, por exemplo, quer na produção teórica no domínio da sociologia a respeito do conceito de *rede social*, no domínio particular das políticas sociais e do desenvolvimento social; quer na análise e avaliação dos resultados e das mudanças operadas na sequência do mesmo programa junto das populações e dos respectivos territórios, importa também assinalar que nem sempre a tradução prática daquele conceito, designadamente na formação e manutenção das parcerias locais, se traduz por uma análise exclusivamente positiva e caracterizada por um discurso tendencialmente uniformizador a respeito das vantagens e potencialidades do trabalho em rede (de parcerias).

O outro lado das redes: dificuldades, constrangimentos e insucessos

Se entendermos as parcerias locais, de modo simplificado, como acções comuns, negociadas entre actores, tal implica ter em conta a existência legítima de diferenças e de divergências de interesses e valores entre os diversos actores em presença, seja qual for o processo em que se encontrem envolvidos. Neste sentido, parece-nos aceitável que se possa avançar a hipótese de existência de algumas dificuldades e insucessos que as mesmas podem revelar. É que, não raras vezes, os mesmos actores parceiros podem atravessar uma fase inicial de tensão e agudização de posições e chegar, no decurso dos processos em que se encontram envolvidos, a uma situação concertada e comum em termos de intervenção. Mas também pode acontecer o contrário: o processo de constituição da rede de parceiros pautar-se por uma negociação pacífica e relativamente fluida, para depois inverter-se e dar origem a tomadas de posição antagónicas ou pouco convergentes.

A questão das dificuldades associadas ao conceito de *parceria*, replicadas no conceito de *rede*, adquire uma relevância a não secundarizar, sobretudo quando se trata de processos de

negociação e de estabelecimento de parcerias em domínios tão abrangentes e sensíveis do ponto de vista social como são a pobreza, a exclusão social e o desenvolvimento social.

De facto, essas dificuldades têm origens diferenciadas. Podem ser de natureza estrutural, remetendo para obstáculos relativos à organização de redes, em resultado de uma grande diversidade de actores e das possíveis e viáveis relações institucionais entre eles, para além de impedimentos desta feita associados à necessidade de se assumir, por exemplo, colaborações simples ou a formalização de acordos de parceria, implicando a interiorização de compromissos.

Dificuldades de natureza cultural, nomeadamente as que se prendem com a necessidade de compatibilizar diferentes práticas profissionais, metodologias de intervenção, entre outros aspectos, em nome de uma cultura de co-responsabilização e de avaliação perante aquilo que são os objectivos esperados com um determinado projecto e os níveis reais de eficácia no que concerne à concretização desses mesmos objectivos.

Obstáculos de carácter funcional, relacionados de perto com a própria gestão das parcerias, por exemplo, ao nível da gestão de recursos humanos entre parceiros, gestão de prazos e metas, gestão de recursos materiais e logísticos, gestão de procedimentos de avaliação e monitorização dos processos, entre outros.

Dificuldades de natureza psico-social, relacionadas muitas vezes com os percursos e as experiências profissionais e de vida, por vezes difíceis de adaptar a novos modelos de discussão de problemas e prioridades, na procura das respectivas melhores soluções, na base de um processo reflexivo sobre as situações em concreto e sobre as práticas de acção.

Estas contrariedades e obstáculos, quando assumidos e enquadrados em processos de negociação abertos e transparentes entre actores, podem resultar em espaços e momentos de trabalho que permitam, em muitos casos, ultrapassá-los. O trabalho em rede (em parceria) pode tornar-se efectivamente em oportunidades de aprendizagem e de mudança social,

quando aquelas dificuldades dão lugar: i) à transformação de práticas profissionais; ii) a atitudes de escuta activa e também a questionamentos e à consolidação do espírito crítico; iii) à clarificação permanente de princípios e objectivos no quadro da parceria/rede; iv) à participação alargada, informada e esclarecida sobre problemas e necessidades, visando a negociação de interesses contraditórios e o estabelecimento de contratos de co-responsabilização e, finalmente, v) à utilização de procedimentos de avaliação e de auto-avaliação, no sentido de uma permanente correcção dos projectos, iniciativas e acções resultantes das parcerias.

Neste capítulo das dificuldades, vale a pena prolongar um pouco mais a análise. Num trabalho de João M. Nogueira (2005), critica-se, por um lado, a escassa produção científica em torno da problemática dos riscos, dificuldades e desafios associados às “formações inter-organizacionais”, em contraponto ao considerável e extenso acervo de publicações que enfatizam e tendem a amplificar as vantagens e as potencialidades das redes e das parcerias. Por outro lado, partindo do pressuposto que “é inevitável não constatar a frequência com que são mencionados insucessos, dificuldades e problemas associados a relações inter-organizacionais” (*idem*, 22), o autor elenca um conjunto de situações que traduzem frequentemente uma dimensão dos processos em rede e em parceria, nem sempre tratados e dirimidos técnica, científica e politicamente.

Sem preocupações de exaustividade, enumeram-se apenas algumas dessas situações. Segundo Nogueira, os problemas e as contrariedades frequentes em processos e projectos organizados na base das redes e das parcerias passam por: i) “Incorrecções de concepção e gestão [de projectos e soluções]”; ii) “Relações assimétricas de poder entre organizações parceiras”; iii) “Baixos índices de confiança entre parceiros”; iv) “Diferenças de culturas organizacionais, normas e procedimentos entre organizações”; v) “Expectativas pouco razoáveis sobre as potencialidades das redes e das parcerias”; vi) “Seleção pouco criteriosa

de parceiros”; vii) “Problemas na negociação de objectivos comuns”; viii) “Problemas de comunicação inter-organizacional”; ix) “receio de comportamento oportunista”; x) “Dependência excessiva de agentes em posições essenciais”, entre outras situações (*idem*, 23).

Deste universo de problemas e contrariedades decorrem consequências por vezes de sentido oposto ao pretendido para o sucesso dos processos e dos projectos com implicação de vários actores sociais, obrigando à convocação das redes e das parcerias para enquadrar as respectivas intervenções. Com efeito, vários autores de matriz científica oriunda sobretudo da sociologia económica, dos estudos organizacionais e das ciências administrativas, têm vindo a chamar a atenção para o “fenómeno da dissolução de laços inter-organizacionais” no âmbito das redes, invocando a presença do que designam por “insucesso no contexto do trabalho colaborativo” (*idem*, 26), o qual resulta “de factores de índole diversificada que constituem perigos potenciais, externos ou internos, para o funcionamento de estruturas multi-organizacionais e que se encontram habitualmente associados a fracassos ou insucessos, relativos ou globais, de estruturas tais como redes, parcerias, partenariados ou alianças estratégicas” (*idem, ibidem*).

Algumas das causas potenciais de insucesso em processos e projectos, organizados em torno de redes e de parcerias, podem ser arrumados numa tipologia de exemplos, dos quais se retém aqui apenas alguns. São os casos das “expectativas pouco razoáveis sobre as formas de organização em rede”; novamente a “ausência de confiança (e de transparência) entre parceiros”; uma “integração inter-organizacional insuficiente”, faltando uma “cultura e identidade compartilhada”, o que conduz a uma “rede pouco integrada” e com défice de “circulação de informação entre parceiros”; a existência de uma “ineficácia dos mecanismos de coordenação” da rede ou parceria; a “dificuldade em manter um equilíbrio de poderes entre as organizações parceiras”; uma “inadequação da forma de organização em rede”; um “desenho e uma gestão inapropriados da rede”; a constatação de “dificuldades de mudança,

aprendizagem e inovação”; uma “carência de técnicos qualificados com competências em gestão de redes”; a ausência de uma consciencialização e reflexão acerca dos “impactos intra-organizacionais em consequência das relações inter-organizacionais”; focos de “resistência à mudança (intra)organizacional”; percepção de “dificuldades no relacionamento entre parceiros e formação de determinadas dinâmicas”, por exemplo no que concerne a determinados procedimentos, rotinas e normas de actuação; existência de “efeitos não intencionados da formação em rede sobre a paisagem organizacional”, acentuando a necessidade de processos de monitorização e avaliação, de forma a minorar cenários de fracasso do trabalho em rede e/ou parceria (*idem*, 28-35).

Apesar da questão relativa à existência de fragilidades e insucessos associados às redes e às parcerias locais constituir uma vertente na análise, quer do ponto de vista teórico-conceptual, quer do ponto de vista prático, e olhando para o terreno da intervenção, importa sublinhar que estas estruturas multi-organizacionais, na forma de rede ou parceria, são inquestionavelmente úteis, positivas e vantajosas, configurando hoje um formato de discussão e aprendizagem colectiva entre actores sociais e um modelo de trabalho particularmente produtivo e inovador em determinados sectores da vida social e económica. É o que podemos depreender quando procuramos conhecer e compreender a aplicação prática dos pressupostos teóricos em torno das redes e das parcerias locais no âmbito, por exemplo, dos processos e projectos de desenvolvimento social.

Capítulo 2

EXCLUSÃO SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL**Exclusão social, pobreza e Estado-providência**

A problematização que temos vindo a desenvolver, cujo nó analítico central passa pelos conceitos de *rede* e de *parceria*, pretende constituir um contributo de ordem sociológica, não só para a discussão analítica daqueles conceitos, mas também para a compreensão do alcance do Programa *Rede Social*, designadamente nas áreas do emprego e da formação.

Neste sentido, parte-se de uma perspectiva teórica que se prolonga pela análise de um conjunto de outras temáticas, inerentes ao objecto de estudo central desta tese, designadamente a pobreza e a exclusão, o desenvolvimento local especificamente nas áreas do emprego e da formação e as políticas sociais em Portugal. Começamos pela discussão das questões relacionadas com a pobreza e a exclusão social.

É relativamente comum e consensual encontrar entre, por um lado, a comunidade científica no domínio das ciências sociais e, por outro lado, especialistas, técnicos, dirigentes políticos e responsáveis institucionais de entidades públicas, privadas e associativas, relacionadas com os temas da pobreza e da exclusão social, a ideia de que Portugal constitui um país onde estes fenómenos continuam a ser caracterizados não só pela sua extensão, mas também pela especificidade dos seus contornos, alicerçados na persistência de marcas deixadas pelos processos de subdesenvolvimento acumulados durante várias décadas (Almeida e outros, 1992 e 1994), (Alves, 2009), (Barreiros, 1996), (Barreto e outros, 1997), (Cabral, 1995), (Carmo, 2008 e 2009), (Capucha, 1992, 1998, 2005 e 2009), (Covas, 1998),

(Diogo, 2008), (Henriques, s.d.), (Machado e Costa, 1998), (Costa e outros, 1985 e 1994), (Costa, Baptista, Perista e Carrilho, 2008), (Rodrigues, 2007), (Pereirinha e outros, 1997), (Pinto e Pereira (orgs.), 2008), (Portela, 2008) e (Silva, 2008).¹³

Com efeito, um conjunto significativo de estudos e publicações, especialmente no campo das ciências sociais e em particular no domínio da sociologia, têm demonstrado que muito embora nos últimos trinta a quarenta anos o país tenha conhecido e vivido um conjunto de transformações estruturais nos planos espacial, demográfico, socioprofissional, cultural, educativo, do desenvolvimento, entre outros, tais mudanças não afastam a permanência de debilidades, com carácter estrutural umas, e conjuntural outras, relacionadas com os fenómenos da pobreza e da exclusão social. Estas debilidades, tanto estruturais, como conjunturais, vão justificando a permanente necessidade de reflectir, ensaiar e implementar novas políticas que materializem soluções e estratégias de mudança em ordem à erradicação, ou pelo menos à atenuação, daqueles problemas.

Os processos relativamente rápidos de modernização que o país tem conhecido nas últimas décadas, apesar de terem proporcionado uma melhoria substancial das condições de vida da generalidade da população, não foram capazes de prevenir e controlar a eclosão de casos de “nova pobreza”, situação que, cruzada com a constatação de ausência de políticas e mecanismos de compensação e requalificação dos segmentos da população mais atingidos, contribuíram (e contribuem ainda) para a manutenção de um quadro fortemente assimétrico no que diz respeito não só ao acesso a determinados bens e serviços, mas também a determinados direitos sociais, e em última instância, a uma cidadania mais activa.

A convicção de que o crescimento económico geraria por si próprio um conjunto de dinâmicas facilitadoras da eliminação da pobreza e da exclusão social, e por consequência, numa direcção contrária, à promoção do emprego, ao alargamento da escolaridade, da

¹³ Citando apenas alguns autores nacionais.

formação profissional e ao longo da vida, e por fim, ao aprofundamento dos mecanismos de desenvolvimento social, há muito que é criticada no âmbito da análise sociológica (Almeida e outros, 1994), situação que é, aliás, corroborada pela realidade empírica. Tal constatação surge de forma particularmente visível em Portugal, onde, não descurando os efeitos positivos decorrentes de um ciclo de políticas e medidas sociais, ocorrido na segunda metade da década de noventa, continua a verificar-se, contudo, com alguma preocupação, a permanência de exemplos graves de exclusão social, a juntar a outros tantos problemas e dificuldades frequentemente diagnosticadas nos domínios do emprego e da formação profissional, onde muito resta por fazer, decorridos poucos mais de vinte anos de integração na União Europeia.

Todavia, importa destacar que as políticas sociais em Portugal, nos últimos anos, tendem a evoluir no sentido de uma “europeização” (Ferrera, 1996), já que muitas das prioridades, das estratégias e dos instrumentos de actuação, têm sido influenciadas pela agenda de política social europeia. Com efeito, a adesão à União Europeia proporcionou a Portugal o acesso a um conjunto de recursos de ordem financeira e organizacional que muito têm contribuído para, pelo menos, ajudar a mudar o modelo de intervenção e de procura de soluções, face aos problemas estruturais da pobreza e da exclusão.

Numa perspectiva comparativa no espaço da União Europeia e recorrendo a uma análise mais fina e dirigida a determinados indicadores, são, porém, perceptíveis diferenças significativas. Segundo o *Eurostat*, enquanto em Portugal as despesas em protecção social cifram-se na ordem dos 23% do PIB, a média da União Europeia (UE-25) é de cerca de 27%, chegando a ultrapassar a fasquia dos 30% nos países do norte da Europa (dados relativos ao ano 2006).

Esta diferença ajuda a compreender o motivo pelo qual, segundo alguns autores, Portugal integra o conjunto de países cujo Estado-providência é caracterizado por um regime de protecção social “dualizado e pouco desenvolvido”, com uma distribuição desequilibrada

segundo os riscos sociais clássicos, um sistema de saúde público e universal com baixo grau de penetração das instituições públicas de protecção social, uma baixa eficácia dos serviços e ainda uma repartição desigual dos custos associados a determinados grupos socioprofissionais. Tal situação concorre para tipificar o modelo de Estado-providência português como “Modelo da Europa do Sul”, entendido como uma variante menos desenvolvida do modelo da Europa Central (Ferrera, 1996).

Prolongando um pouco esta caracterização do Estado-providência nacional, poder-se-á dizer ainda que o mesmo integra um conjunto de políticas activas orientadas para o mercado de trabalho (educação, formação, emprego) com uma expressão baixa. Basta ver, por exemplo e recorrendo novamente à análise estatística comparativa no espaço da UE, que as despesas públicas em políticas activas de emprego em Portugal — mas também nos outros países da Europa do Sul — rondam uma percentagem de apenas 1%, por relação aos países nórdicos, onde esse valor atinge os 3%. Relativamente às políticas de apoio à família, enquanto que em meados dos anos 90, as despesas públicas direccionadas para serviços de apoio às famílias e a idosos, em Portugal e nos países que partilham o mesmo modelo de Estado-providência, não iam além dos 0,5%; nos países nórdicos, o valor era superior a 5% do PIB, situação que obriga, de certo modo, a caracterizar o apoio do estado neste domínio como rudimentar.

Tendências mais recentes vão, contudo, mostrando que muito embora tenhamos uma realidade social preocupante, evidenciada pela proporção dos fenómenos da pobreza e da exclusão social e um Estado-providência com limitações à sua capacidade de resposta e de correcção das desigualdades sociais geradas persistentemente pelo sistema económico português, as décadas de 1980 e 1990 trouxeram algumas alterações no que concerne ao domínio das políticas sociais dirigidas aos problemas da pobreza e da exclusão social que importa registar.

Muito por força do modelo social europeu que Portugal passou a integrar e da respectiva orientação da política social europeia daquele período, produziram-se alterações significativas em matéria de políticas sociais. Em primeiro lugar, o debate acerca do problema da pobreza e da exclusão deixou de ser exclusivamente fechado às fronteiras do território nacional para passar a ser mais alargado à Europa. Neste sentido, aumentou a consciencialização política, académica, social e cívica perante aqueles problemas, designadamente acerca do seu conteúdo, significado, volume e impactos. Em segundo lugar, como consequência desta alteração, observou-se a necessidade de reorientação das políticas sociais, muitas vezes na base de um discurso que privilegia o estabelecimento de parcerias entre vários actores locais (públicos e privados), colocando uma ênfase na importância da mobilização da sociedade civil local e dos próprios grupos sociais vulneráveis à pobreza e à exclusão para um debate alargado e partilhado, quer no diagnóstico das situações mais críticas, quer na procura de soluções de compromisso, mais eficazes e sustentáveis.

Deste modo, ganhou força o discurso orientado para a necessidade de alargamento dos direitos sociais e o desenvolvimento de políticas sociais activas. O debate sobre estas questões adquiriu visibilidade no espaço europeu e surgiram novas teses e paradigmas sociais como o da “qualidade social” e o da política social como “factor produtivo”, este último consagrado na Cimeira de Lisboa, no pressuposto de uma articulação entre políticas de emprego e políticas económicas, advogando-se a necessidade de garantir que a competitividade e a coesão social deveriam ser objectivos compatíveis e a mobilizar respostas articuladas (Pereirinha, 2006). Esse debate foi também extensível ao domínio das metodologias de trabalho e de discussão de orientações e metas políticas, por exemplo através do designado “Método de Coordenação Aberta” (Capucha, 2005), pressupondo uma mais eficiente compatibilização de objectivos estratégicos da União Europeia com as políticas nacionais dos estados-membros.

A década de noventa foi, assim, caracterizada por um conjunto de mudanças ocorridas na orientação da análise e na concepção de novas políticas (sociais), evidenciando uma maior relevância das dimensões não monetárias das desigualdades sociais (sem no entanto as eliminar) e reforçando o conhecimento do carácter multidimensional dos fenómenos da pobreza e da exclusão. Quer isto significar que se assistiu, naquele período, a uma maior valorização dos aspectos dinâmicos e relacionais daqueles fenómenos, o que proporcionou um olhar mais fecundo e atento às causas dos mesmos problemas, numa perspectiva mais de cunho preventivo, do que assistencial e curativo, dominante na cultura profissional dos técnicos que actuam nestes domínios e nas políticas sociais vigentes até então.

Novos níveis de actuação têm sido identificados: o indivíduo, a família, a comunidade, a localidade, a região de pertença e o país em que se vive, na convicção de que é nestes novos e noutros níveis que se devem procurar as causas distintas dos problemas e as respectivas soluções, igualmente distintas.

Tais mudanças traduziram-se, afinal, num novo conjunto de desafios que obrigaram a pensar, política e tecnicamente, a pobreza e a exclusão, não como fenómenos e problemas a resolver no curto prazo, mas num horizonte temporal mais alargado¹⁴. A resolução (ou atenuação) destes fenómenos passaram a ser objecto de uma resposta articulada, entre, por um lado, políticas sociais e, por outro lado, políticas económicas e de emprego; entre políticas de perfil curativo com políticas de teor preventivo, entre níveis de responsabilidade por parte de dirigentes políticos nacionais e regionais/locais, e, finalmente, entre técnicos com competências de intervenção face a estes problemas com outros actores sociais de inserção local, mobilizando as suas competências, disponibilidades, vontades e recursos, em sede de trabalho conjunto e em parceria.

¹⁴ Cf. Jeffrey Sachs (2006), entre muitos outros autores.

É assim que, mais uma vez, a consciência política e social resultante destas mudanças, por parte nomeadamente de responsáveis políticos e de técnicos com formação científica variada, especialistas e cientistas de vários quadrantes disciplinares, investigadores e jornalistas ligados aos media, entre outros, têm justificado a necessidade de desenvolver um conjunto de políticas sociais, as quais dirigem-se agora para um esforço de mobilização da sociedade civil, no sentido do fomento de dinâmicas de participação e de inclusão social, em particular dos grupos sociais mais fragilizados, no que concerne ao acesso e ao exercício de determinados direitos e à aquisição de algumas competências sociais essenciais para a vida em sociedade.

A construção de uma via inovadora, determinante para a edificação de um modelo social perspectivado para Portugal, tem ganho visibilidade e tem sido concretizado de diversas maneiras e em diferentes sectores da sociedade portuguesa, de que o *Rendimento Mínimo Garantido* (hoje denominado *Rendimento Social de Inserção*), e o Programa *Rede Social*, constituem apenas dois exemplos de um conjunto de novas medidas e metodologias de intervenção social, tendentes à promoção do emprego, à generalização da formação profissional e, por consequência, à atenuação dos fenómenos da pobreza e da exclusão social.

Hoje, é consensual que estes mesmos fenómenos surjam caracterizados pela sua multidimensionalidade e transversalidade a várias esferas de organização da sociedade (Capucha, 1998, 2005 e 2007), entre as quais se podem citar a económica, a social, a cultural, e a territorial.

Tornou-se relativamente pacífico a assunção de que combater de forma eficaz aqueles problemas, obriga, cada vez mais, a uma compatibilização e articulação de diversas políticas sectoriais, bem como a uma articulação dos diferentes agentes, com intervenção social, não só aos níveis local e regional, mas também aos níveis nacional e internacional.¹⁵

¹⁵ O documento conhecido como *Estratégia de Lisboa* é elucidativo da importância que estas questões têm vindo a adquirir nos planos nacional e europeu.

É, portanto, neste contexto, que um conjunto significativo de medidas e programas de combate aos fenómenos atrás referenciados vêm configurando as designadas *novas políticas sociais activas*, tema de que nos vamos ocupar no subcapítulo seguinte.

Políticas sociais em Portugal: origem, evolução e actualidade

Às sociedades contemporâneas estão associados modelos de organização social e económica que, no quadro de determinadas conjunturas, promovem a produção e a reprodução de desigualdades sociais, as quais concorrem para o surgimento de fenómenos de pobreza e de exclusão social.

Neste quadro macrossocial, os estados e os respectivos governos socorrem-se das políticas sociais como mecanismos de resposta dirigidos àqueles fenómenos, promovendo um conjunto de medidas de carácter político e disponibilizando serviços no âmbito da designada “protecção social” (Rodrigues, et.al., 1999).

No caso de Portugal tem-se assistido nos últimos anos a um processo de consolidação do seu edifício de protecção social. Aliás, o próprio tema central e estruturante da presidência portuguesa da União Europeia em 2000 constituiu um sinal claro e politicamente assumido desta preocupação, procurando avançar-se em direcção à modernização e adequação dos instrumentos de política social, visando construir uma sociedade mais justa e solidária (IDS, 2000).

Porém, para se compreender a origem, a evolução e o estado actual das políticas sociais no âmbito da realidade portuguesa, impõe-se uma breve alusão ao contexto internacional, designadamente europeu, por forma a identificar de forma fundamentada as origens das preocupações políticas e sociais que estiveram na sua génese.

Segundo Medina Carreira, as políticas sociais constituem “uma aquisição recente das sociedades industrializadas e desenvolvidas dos países capitalistas. Iniciaram-se na Europa, nos fins do século XIX, e vigoraram num número reduzido de países de outros continentes” (1996:19). A necessidade da sua implementação decorre da tomada de consciência política em proporcionar aos cidadãos um conjunto de apoios sociais, sobretudo quando os processos de desenvolvimento económico e social propiciam, paralelamente, situações e contextos de grande fragilidade social e económica. O mesmo é dizer, a justificação para as mesmas prende-se com a identificação de alguns problemas sociais quando estes atingem “uma fase de aguda deterioração” (*idem, ibidem*).

Neste sentido, compreende-se o facto dos primeiros modelos de políticas sociais contemplarem sobretudo os trabalhadores por conta de outrem, designadamente dos sectores da indústria, do comércio e dos serviços, através dos seguros sociais obrigatórios. Só mais tarde, após a segunda Grande Guerra, passam a ter uma abrangência mais ampla, do ponto de vista dos seus beneficiários, adoptando-se um modelo de cunho universalizante, mudança esta a que não é alheia a criação das bases estruturais do que viria a ser designado por Estado-providência (Hespanha, 1997; Pereirinha, 1997). Após um período considerado muito positivo, com duração aproximada de um quarto de século, entre os anos 50 e 70 começam a entrar em crise em meados da década de 1970, na sequência da recessão e da estagnação económica que entretanto se instalara na Europa e nas restantes sociedades capitalistas (Carreira, *idem*).

Neste contexto, o caso português apresenta algumas especificidades que importa salientar. Não obstante o país ter conhecido uma assinalável evolução no âmbito das preocupações com a protecção social e, de modo particular, com as políticas sociais, a génese destas últimas caracteriza-se por coincidir com um período já em plena crise, muito embora, como salienta Medina Carreira (*idem*) “adquiram uma razoável dimensão relativa em plena

crise”. Esta constatação explica-se pelo facto do país caracterizar-se por determinadas especificidades económicas, sociais e políticas, consequências do regime ditatorial vigente durante várias décadas, impossibilitando-o de participar no movimento de institucionalização das políticas sociais, que ao longo da segunda metade do século XX foi ganhando visibilidade e consolidação na generalidade das sociedades europeias. À excepção da gratuidade e obrigatoriedade do ensino público primário, iniciado ainda nos fins do século XIX (muito embora esta medida tenha ficado aquém do carácter de universalização) e salvaguardando um reduzido número de medidas encetadas durante o Estado Novo¹⁶, foi preciso esperar várias décadas para, no âmbito de um novo regime, de matriz democrática, e mais tarde, após a entrada na União Europeia, se conhecer um período político mais propenso ao investimento nas políticas sociais.

De acordo com Pierre Guibentif (1996), é possível identificar vários momentos, correspondentes a vários períodos histórico-políticos específicos, salientando-se de modo particular dois deles, divididos por um marco fundamental: a Revolução de 25 de Abril de 1974. A autor desenvolve este tese em proximidade com a evolução do sistema de segurança social em Portugal, no âmbito da qual assinala três fases distintas: a primeira a partir da Primeira República (1910), a segunda coincidente com a implementação do Estado Novo (1926) e, por fim, a queda da ditadura e o início da democracia (1974). Todavia, é esta última data que, segundo o mesmo autor, se deve a génese de um conjunto de medidas de carácter político com impacto significativo na sociedade portuguesa.

As razões são óbvias. O país assistia ao fim das guerras coloniais e, conseqüentemente, reduziam-se os custos com o esforço militar. Porém, as receitas públicas entretanto geradas não são suficientes para compensar o súbito crescimento dos gastos sociais ocorridos naquela época, paralelamente ao facto de, no mesmo período, se ter registado uma

¹⁶ Como por exemplo os já mencionados seguros sociais obrigatórios, com a designação de Previdência Social, que incluíam também os cuidados de saúde, apesar de abrangerem em ambos os casos um número limitado de potenciais beneficiários.

fuga de capitais e uma grande retracção económica, o que não facilitou a resolução dos problemas estruturais do país. O resultado foi um período de dificuldades financeiras, alternados com pequenos períodos de desafogo económico, mas que não evitaram o agravamento das condições de vida da generalidade das famílias, sobretudo das mais desapossadas de recursos económicos.

Todavia, como salienta Guibentif (*idem*), ainda no período anterior à revolução de Abril, é possível reconhecer um importante papel do Estado em matéria de assuntos sociais, apesar de, no mesmo período, esse papel ter evoluído de forma ténue. Em síntese, observou-se a passagem, de forma progressiva, de uma fase de controlo e supervisão das actividades de organizações privadas, com origem no século XIX (onde se incluem, por exemplo, as mutualidades e as instituições religiosas de caridade), para uma fase gradualmente mais activa, com a criação de estruturas político-institucionais de cobertura social mais ampla, de entre as quais se destaca a consolidação dos seguros sociais obrigatórios, embora numa base corporativa, e o surgimento de várias instituições de previdência, até à década de 1930. Só mais tarde, já durante o governo marcelista, na década de sessenta, com a política do “Estado Social”, se assiste a uma reforma do sistema de protecção social, embora muito longe do alcance das políticas e das medidas de protecção social, com carácter universalizante, tomadas após a revolução de 25 de Abril de 1974¹⁷.

Com efeito, é no decurso dos anos setenta que a sistematização e reorganização sucessiva de várias políticas que enquadram o “social”, conferindo-lhe maior importância e centralidade política, ganha evidência. Como resultado disso mesmo pode mencionar-se, por exemplo, a criação dos serviços públicos de educação, saúde e segurança social (Barreto et. al., 1997 e Almeida et. al., 1992).

¹⁷ Como por exemplo a institucionalização do salário mínimo nacional, como mais adiante se explicitará.

O contexto social subjacente a esta maior visibilidade e centralidade das políticas sociais caracterizou-se nesta época por uma multiplicidade de mudanças, de diversa índole, as quais perpassaram vários sectores da economia e da sociedade portuguesa, transformações essas que permitiram uma real e sucessiva aproximação a outros países da Europa. A crescente industrialização, um maior e mais significativo desenvolvimento do sector terciário; a diminuição do peso do sector agrícola a par da desvitalização demográfica das áreas rurais do interior do país; o aumento das migrações internas em direcção ao litoral e o conseqüente fenómeno da litoralização e urbanização; a transição para um regime democrático e um sistema económico de mercado aberto ao invés do sistema proteccionista anteriormente em vigor; a reestruturação do mercado de trabalho e uma recomposição socioprofissional, na qual ganha evidência a feminização; o aumento das classes médias acompanhado de um processo mais amplo caracterizado pela recomposição da estrutura de classes sociais, ao aumento dos níveis de escolaridade e, conseqüentemente, um conjunto de aspirações sociais e culturais com tradução directa nos níveis de consumo, faz com que, em conjunto, as pressões sobre o sistema de protecção social mais equitativo e eficaz ganhem relevância política e tradução prática na melhoria dos níveis de vida dos cidadãos.

Efectivamente, com as transformações ocorridas no Portugal pós-25 de Abril, inaugurou-se um período de institucionalização da democracia propício ao processo de aprofundamento dos mecanismos necessários ao funcionamento do Estado-providência nacional. Partindo de algumas medidas introduzidas no período anterior à revolução e acrescentando outras no novo quadro político, a par de um esforço de aproximação aos países europeus mais desenvolvidos, sem que, no entanto, se consiga apagar as marcas de uma sociedade de “desenvolvimento intermédio”, características de uma “modernidade inacabada” (Machado e Costa, 1998), as alterações introduzidas no edifício da protecção social ganham um “carácter mais estrutural”, conduzindo ao “desmantelamento das estruturas

administrativas do anterior regime (a organização corporativa) e à reorganização da assistência ao nível dos cuidados medicamentosos - um primeiro momento da criação do Serviço Nacional de Saúde” (Rodrigues, E., et. al., 1999: 42).

Paralelamente, são desenhadas várias medidas de protecção social com importância acrescida para a sociedade portuguesa, designadamente a criação do salário mínimo nacional, o aumento do abono de família, a criação da pensão nacional, a instituição de um subsídio de Natal aos pensionistas, a criação de alguns mecanismos de protecção no desemprego, entre outras medidas de incontestável aceitação popular, conferindo às mesmas o carácter de universalidade, pilar de qualquer política de protecção social.

Com a nova Constituição, em 1976, são reconhecidos novos direitos, tais como o “direito à segurança social e à protecção social, conferindo ainda ao Estado a organização, co-organização e financiamento de um sistema de segurança social unificado e a descentralização e a promoção de um serviço de saúde universal, livre e nacional” (Guibentif, 1996). Na mesma Constituição, são reconhecidos ainda o direito de participação das associações sindicais e de outras organizações representativas das classes trabalhadoras no que se refere à implementação das medidas de segurança social, com particular destaque para as instituições particulares de solidariedade social (IPSS), regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado.

Nesta linha evolutiva, os anos oitenta chegam com uma maior estabilização política, constituindo prioridade a racionalização da estrutura fiscal e financeira do Estado perante o desafio da integração do país na então CEE, procurando dar-se continuidade às reformas político-institucionais, de que são exemplos a criação de vários ministérios como o da Saúde, e o do Trabalho e Segurança Social, a par da criação do Conselho de Concertação Social e da promulgação da Lei de Bases da Segurança Social (Lei nº28/84, de 24 de Agosto), com o

intuito de intervir nas questões laborais, salariais e na protecção social dos trabalhadores, numa lógica de parceria das decisões com impacto na vida dos cidadãos.

Em conjunto, as décadas de 1970 a 2000 constituem um período de reestruturação profunda e global, correspondendo a um ciclo temporal marcado pela transição de programas e medidas de política social activa, acompanhado por um conjunto de dinâmicas de “recalibragem do modelo social europeu” (Ferrera, M., et. al. (2000).

Com início num período ainda muito influenciado pelo ambiente revolucionário na sequência da revolução de 25 de Abril de 1974, passando depois por um período de estabilização, com duração de 10 anos, entre 1976 e 1986, no âmbito do qual se assistiu a um conjunto de mudanças orientadas pela designada “europeização” e pela implementação da descentralização de um conjunto de serviços mais próximos das comunidades, de que é exemplo a criação dos Centros Regionais de Segurança Social¹⁸, Portugal conhece posteriormente uma fase de extensão e crescimento, sensivelmente entre a segunda metade dos anos oitenta e a primeira metade dos anos noventa.

Aproveitando uma conjuntura económica internacional favorável, a par de um clima político estável, a possibilidade de usufruir de um pacote de fundos comunitários conduziu à execução de um conjunto assinalável de programas e medidas com incidência nas áreas do emprego e da formação, entre outros domínios com assinalável impacto económico e social. É também neste período que se assiste à criação e implementação “de uma política estável de luta contra a pobreza” (*idem*), através dos II e III Programas Europeus de Luta contra a Pobreza, transpostos depois para o Programa Nacional de Luta contra a Pobreza, que financiou uma série de projectos de intervenção territorializada à escala municipal, potenciando grandes mudanças em áreas como o emprego, a formação profissional, a criação

¹⁸ Muito embora já tivessem sido criados, em período anterior, os protótipos destes centros.

de equipamentos sociais, a dinamização de actividades produtivas em risco de decadência, entre várias outras áreas de intervenção.

Gradualmente, o país caminhava para uma nova fase, coincidente com a segunda metade dos anos noventa. Neste período, após um momento com significativo impacto positivo na economia, tendo em conta as taxas de crescimento registadas na época (5% ao ano, em termos médios), seguiu-se um momento de inflexão, como resultado dos efeitos da crise económica dos primeiros anos da mesma década.

Com efeito, tendo em conta que, tanto os níveis da pobreza, como os índices de desemprego voltaram a assumir valores preocupantes, iniciou-se então “um período de lançamento de uma nova geração de políticas sociais activas, noção que por toda a Europa se afirmava como alternativa às propostas neo-liberais com vista a combinar a reforma do Estado-providência do período fordista com a conservação de elevados padrões sociais típicos do modelo social europeu” (*idem*).

Partindo da acepção alargada que subjaz ao conceito de desenvolvimento social e que se prolonga analogamente no conceito de políticas sociais, pressupondo uma pluralidade de áreas e domínios de intervenção, numa perspectiva articulada e integrada, como são o emprego, a formação, a habitação, a acção social, o desenvolvimento comunitário, a igualdade de género, o combate à pobreza e à exclusão social, entre outras (*idem*), as políticas sociais activas entretanto despoletadas e ampliadas tendem a privilegiar determinadas prioridades. Prova disso mesmo é, por exemplo, a definição de vários eixos estruturantes no âmbito da estratégia europeia direccionada para a empregabilidade, onde se incluía a necessidade de promover o espírito empresarial, a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas, a igualdade entre homens e mulheres e a própria empregabilidade.

Complementarmente, a prevenção do desemprego passou a ser encarada com mais veemência, prolongando essa preocupação designadamente ao desemprego de longa duração e

à promoção da reinserção de grupos excluídos e mais vulneráveis à persistência das situações de pobreza. É neste quadro que se assiste a um esforço mais activo no processo da transição mais qualificada dos jovens para a vida activa, ao incremento da oferta de formação para os desempregados e ainda à criação dos Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, em estreita articulação com a educação e formação de adultos¹⁹, da qual viriam a tornar-se os operadores principais.

Na linha das orientações estratégicas desencadeadas, as políticas sociais activas, entretanto em curso, estendiam-se também ao designado mercado social de emprego, constituindo “um outro referencial de base das novas políticas sociais activas” (Capucha, Pegado e Saleiro, 2007:92), privilegiando-se por esta via a convergência entre, por um lado, “a prestação de serviços económica, social e ecologicamente relevantes” e, por outro lado, “a integração social de categorias e grupos sociais” (*idem, ibidem*), os quais, sem esta possibilidade muito dificilmente acederiam a um emprego ou adquiririam competências necessárias a um processo de empregabilidade, participando, desse modo, mais “activamente para o desenvolvimento social” (*idem*).

É ainda neste contexto sócio-económico e político que, coincidente com o primeiro trimestre do ano de 2000, período em que Portugal ocupou a presidência da União Europeia, se assiste ao lançamento da Estratégia de Lisboa, a qual assentava, fundamentalmente, num conjunto de objectivos estratégicos e de um método para promover os primeiros (Rodrigues, 2003).

Em síntese, esta estratégia de desenvolvimento consistia numa agenda de acção muito direccionada para as questões do emprego, procurando criar as condições necessárias para tornar a Europa a região mais competitiva do mundo até 2010, baseada na economia do conhecimento e, por essa via, atingir uma maior e melhor coesão social. Tal seria conseguido

¹⁹ Conforme se confirmará adiante, designadamente nos capítulos quatro e cinco, estas preocupações, surgem de forma inequívoca em muitas das parcerias locais identificadas e estudadas de modo mais aprofundado no âmbito das investigações por nós desenvolvidas.

melhorando as taxas de emprego, quer no âmbito da população activa feminina, quer junto da população mais idosa. A metodologia para facilitar a concretização destes objectivos, passaria pelo comumente designado “Método Aberto de Coordenação” (Capucha, 2004 e 2005), o qual, constituindo um modelo generalista de negociação, tem sido replicado e ajustado a sectores específicos, como por exemplo a promoção da inclusão social, a sustentabilidade dos sistemas de pensões, o emprego, entre outros. Na prática, o mesmo método constitui uma ferramenta, entre outras já existentes, que — como refere Capucha (2005:49) — “consiste antes de mais na organização de um processo de aprendizagem comum, estimulando a troca de experiências, a transferência de boas práticas e a respectiva adaptação aos contextos nacionais e regionais” incluindo, entre outras características, “o acompanhamento individualizado dos cidadãos (..) já vulgar nos esquemas de rendimento mínimo e nas políticas activas de emprego” (*idem, ibidem*).

Paralelamente a estas novas metodologias de trabalho e a estas metas, inerentes às políticas sociais activas, importa destacar um outro instrumento de planeamento nas áreas da coesão e desenvolvimento social: o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI). Em sintonia com a generalidade dos objectivos traçados para a União Europeia, o PNAI português, ao longo de sucessivas actualizações, tem vindo a procurar por em prática uma estratégia assente em três vertentes. Em primeiro lugar, atendendo às formas de pobreza tradicional persistentes em Portugal, pretendia-se atenuar os efeitos desta última mediante a promoção de um desenvolvimento socioeconómico particularmente direccionado para esta realidade. Em segundo lugar, privilegiava-se um tipo de actuação de características preventivas no que respeita aos riscos que os grupos e categorias sociais mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social enfrentavam. E, finalmente, em terceiro lugar, assumia-se a necessidade de uma actuação com vista à inclusão social dos grupos e categorias sociais já em situação de exclusão.

Esta estratégia tripla seria conseguida conjugando a participação de todos os actores sociais nas questões do emprego, através da mobilização de várias vias de acesso, como o mercado social de emprego, as metodologias de orientação, formação e acompanhamento adaptadas a cidadãos com dificuldades específicas; explorando também o potencial da sociedade do conhecimento e das novas tecnologias de informação e comunicação, procurando combater a infoexclusão; e, por fim, numa mobilização conjunta, em parceria, de várias entidades públicas e privadas (incluindo-se neste universo as autoridades do poder central e local, as organizações privadas, designadamente as empresas) e as próprias pessoas em situação ou em risco de exclusão (Capucha, Pegado e Saleiro, 2007:94-95).

Como temos vindo a expor, o período mais recente da história portuguesa constitui uma fase de intensa e diversificada produção e implementação de medidas de política social orientadas para a promoção da empregabilidade e para o combate aos factores geradores da pobreza e da exclusão social. Todavia, não obstante os avanços registados e as soluções encontradas, cujos resultados introduziram uma redução significativa dos índices de pobreza e de exclusão no país, sobretudo nos finais da segunda metade dos anos noventa e início da década de 2000, não foram suficientes para debelar alguns problemas com carácter mais estrutural e endémico da sociedade portuguesa. Esses problemas persistentes atravessam vários sectores da economia e da sociedade, designadamente o conhecido défice de qualificações, atingindo inclusivamente uma fatia considerável da população activa portuguesa, apesar de, nos últimos anos, se terem registado algumas melhorias significativas no que respeita aos níveis de escolaridade, em particular a subida do número de pessoas com qualificação superior.

Paralelamente, permanece uma estrutura sectorial com fortes impactos negativos no que se refere ao sistema de emprego, já que, apesar do país ter conhecido também neste capítulo progressos significativos, tende a persistir um hiato entre o padrão europeu, mais

consistente nas áreas das actividades financeiras, imobiliárias e alugueres; ao passo que Portugal tem mantido uma expressão mais visível em sectores tradicionais da economia como a construção civil, a indústria transformadora e, também, nos sectores ligados à agricultura, pescas e silvicultura, constituindo esta inversão, entre o padrão europeu e o nacional, mais uma fragilidade da sociedade portuguesa (*idem, ibidem*).

A finalizar, acrescente-se uma outra debilidade estrutural do mercado de emprego em Portugal, caracterizada pela manutenção de uma taxa de pobreza e de exclusão social, transversal a vários grupos e categorias sociais, desde as famílias monoparentais, às populações migrantes com dificuldade de inserção no mercado de trabalho português, aos cidadãos portadores de deficiência, aos desempregados (quer os de longa duração, quer os que procuram o primeiro emprego) além de outros grupos, estruturalmente envolvidos nas malhas da pobreza e que dificilmente conseguem transferir-se para uma situação de inclusão social de forma autónoma²⁰.

É a partir, justamente, deste contexto multifacetado de situações de pobreza e de exclusão social, traduzido em *handicaps* acumulados em áreas sociais tão distintas como a educação, a formação, a saúde, a habitação, o emprego, entre outras, que se entende a necessidade de uma política consertada de médio/longo prazo, recorrendo a intervenções multisectoriais, numa perspectiva integrada e envolvendo um considerável investimento em meios humanos, técnicos e financeiros.

Essas intervenções multisectoriais, na medida em que procuram operar sobre as causas dos problemas, a par de uma estratégia de incentivo e reforço das atitudes individuais, nomeadamente dos indivíduos em situação ou risco de exclusão, numa perspectiva mais pró-activa, constituem algumas das especificidades comuns à generalidade das políticas sociais activas actualmente em curso em Portugal. Como denominadores comuns e transversais às

²⁰ Em Portugal, o caso específico dos denominados *working poor* ganha particular visibilidade no conjunto dos grupos sociais vulneráveis à pobreza e à exclusão social, constituindo, a par da realidade britânica, uma das categorias sociais com maior expressão em termos de pobreza e exclusão social.

mesmas, é possível encontrar nas suas formulações e textos de enquadramento técnico e legislativo alguns princípios que conferem a todas elas coerência e consistência. É o caso, por exemplo, de um conceito de cidadania alargada a todos os indivíduos, postulando o direito ao trabalho e a um rendimento mínimo e, analogamente, ao exercício pleno dos direitos cívicos, à cultura, à educação e à participação generalizada na sociedade em geral e nas respectivas comunidades de inserção em particular, como a família, o local de trabalho, além de outros contextos de pertença.

Um outro princípio que orienta e enquadra genericamente a maioria das políticas sociais consiste no reconhecimento da importância da igualdade de oportunidades, como forma de combate e atenuação das desigualdades sociais, procurando-se, por essa via, facilitar e estimular a inserção dos grupos sociais e dos cidadãos mais penalizados no que respeita, por exemplo, ao acesso ao trabalho e ao benefício dos direitos sociais e cívicos.

E, finalmente, um outro princípio que norteia, *grosso modo*, as políticas sociais activas passa por uma estratégia de implicação e responsabilização da sociedade em geral e de cada cidadão em particular no esforço conjunto de erradicação dos fenómenos de pobreza e de exclusão social. Como expressão prática deste princípio encontramos precisamente as redes de trabalho e as parcerias, entre múltiplas e distintas entidades com actuação à escala regional e local, desde os serviços descentralizados do Estado, as autarquias, as organizações particulares sem fins lucrativos, as associações de desenvolvimento local, as organizações não governamentais e, inclusivamente, grupos de cidadãos, congregados em torno de causas partilhadas, à escala local²¹.

Sem preocupações de exaustividade, identificam-se algumas dessas políticas sociais activas actualmente em vigor em Portugal, no âmbito das quais, apenas pretendemos fazer sobressair, de modo mais particular, o Programa *Rede Social*, o qual constitui — como já

²¹ Como, de resto, pudemos confirmar no curso das nossas investigações e de que daremos conta mais adiante, nos já mencionados capítulos quatro e cinco.

tivemos oportunidade de referir — um referente empírico estruturante desta tese. Contam-se neste universos de medidas e de políticas sociais, numa acepção alargada, os *Projectos de Luta Contra a Pobreza*, o *Rendimento Mínimo Garantido* (posteriormente redenominado *Rendimento Social de Inserção*), as *Comissões de Protecção de Menores*, o *Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar*, o *Mercado Social de Emprego*, vários programas específicos para grupos sociais de risco²², o *Programa Rede Social*, entre outros exemplos.

Este último, muito embora a sua esfera de actuação não se dirija de modo directo aos indivíduos em particular, tem uma estratégia de orientação direccionada para o universo de entidades públicas e privadas (sem fins lucrativos), mobilizadas em parceria e que partilham objectivos e preocupações sociais à escala dos respectivos territórios de dimensão concelhia e supra-concelhia. A sua estratégia de abordagem da intervenção social passa, no essencial, por estimular e acompanhar os actores sociais locais, em parceria, na sua actuação em ordem à promoção do desenvolvimento social, ao combate à pobreza e à exclusão social, acentuando a necessidade de conferir maior racionalidade e eficácia na utilização das medidas e dos programas de combate àqueles problemas.

Neste sentido, através da criação de estruturas específicas e de enquadramento territorial municipal (embora não de forma exclusiva) como os Conselhos Locais de Acção Social (CLAS) e as Comissões Sociais de Freguesia e Inter-freguesias (CSF e CFIF), procura-se rentabilizar o esforço de parcerias existentes entre os actores sociais locais, na base de uma parceria global e de acordo com uma lógica de actuação complementar, à escala territorial, evitando a sobreposição de projectos e acções direccionadas para os mesmos públicos e com os mesmos propósitos, fazendo imperar assim uma preocupação conjunta, de maior

²² Entre os quais, o *Projecto de Apoio à Família e à Criança*, o *Programa de Reabilitação e Integração de Pessoas com Deficiência*, o *Programa de Formação Profissional*, o *Programa de Apoio Integrado a Idosos*, o *Programa Vida Emprego*, entre outros. Para um conhecimento mais detalhado ver IDS, 2000.

racionalização de meios (financeiros, organizacionais, logísticos e técnicos) e uma co-responsabilização na elencação de prioridades de intervenção e nas soluções incrementadas.

Paralelamente, introduz alguns princípios estruturantes de acção comuns às diversas parcerias aderentes ao programa, através, por exemplo, do uso e domínio de metodologias de planeamento estratégico, na base da discussão participativa, e num conjunto de princípios orientadores da acção partilhada, no seio das mesmas parcerias, a saber: integração, articulação, subsidiariedade e inovação, princípios estes subjacentes e traduzidos nos instrumentos de planeamento elaborados por cada parceria, designadamente os Diagnósticos Sociais, os Planos de Desenvolvimento Social e os Planos de Acção (IDS:2001 e 2002; ISS: 2004).

Muitas destas políticas sociais, senão mesmo todas, exigem agora novas formas de organização que pressupõem a implicação de diversos actores, incluindo não só as estruturas centrais e descentralizadas da administração pública, em particular as autarquias, mas também um universo assinalável de entidades, de natureza diferenciada, com actuação em diversos domínios, deste as IPSS, as associações locais, outras organizações com preocupações semelhantes e também as empresas e estruturas representativas destas últimas. Nas palavras de Luís Capucha, falamos aqui do que se poderá designar por “sociedade civil organizada”, implicando a concepção de um novo *welfare mix* (Capucha, 2005:239).

Esta “sociedade civil organizada”, actuando em parceria e em rede, para além de pressupor um novo modelo de organização e de partilha de responsabilidades, objectivos e estratégias de actuação, subentende igualmente um conjunto de mudanças substantivas em termos de conteúdos (*idem*:240), quer dizer: implica uma consciencialização mais ampla e partilhada do que se deve entender por desenvolvimento social, no sentido de as “tornar mais acessíveis e equitativas” ou, por outras palavras, uma maior preocupação pela justiça e equidade social, através de uma actuação integrada em múltiplos domínios de intervenção,

visando, em última instância, combater os fenómenos de pobreza e exclusão social, o que não se consegue sem um desenvolvimento económico que permita, de forma sustentada, criar e manter instrumentos e mecanismos de atenuação daqueles fenómenos. Alguns desses instrumentos e mecanismos passam pela capacidade, não só de fomentar uma efectiva reestruturação do tecido produtivo português, mas também por novas fórmulas e novos projectos de promoção da empregabilidade. É em torno deste argumento que organizámos o subcapítulo seguinte.

Políticas sociais activas e desenvolvimento local: o lugar do emprego e da formação

De acordo com Capucha, Pegado e Saleiro, “o campo das políticas sociais é, para além de vasto, delimitado por fronteiras relativamente fluidas” (2007:77). A sua relação com o desenvolvimento social é, pela mesma razão, muito próxima, já que, na generalidade das propostas teóricas disponíveis sobre a temática do desenvolvimento social, encontramos uma diversidade de domínios e esferas de actuação, em grande medida consonantes com a tipologia das políticas sociais existentes.

Perspectivando o conceito de desenvolvimento social uma leitura dos processos de desenvolvimento visando a melhoria dos níveis de qualidade de vida das populações e dos respectivos territórios, incluindo áreas como a habitação, a saúde, o trabalho e a empregabilidade, a educação e a formação, a família, a segurança social, o ambiente, entre outras áreas de actuação, tal entendimento pressupõe a convocação de novos instrumentos e de novas metodologias de intervenção.

Ora, neste domínio particular da intervenção social, como é o desenvolvimento social, considera-se que a questão das parcerias locais adquire uma importância estratégica fundamental, porquanto a generalidade dos processos e projectos actualmente em curso naquele domínio passa — quer do ponto de vista da concepção e operacionalização dos projectos, quer do ponto de vista da sua execução efectiva e da análise dos respectivos resultados ou impactos — pela implicação de vários actores institucionais, organizados, tanto quanto possível em rede, incluindo as entidades financiadoras, promotoras, executoras e os próprios beneficiários.

Deste modo, introduzir aqui um ângulo de análise dirigido, de modo específico, às múltiplas dimensões que consubstanciam o conceito de desenvolvimento social, obriga a reconhecer que uma das suas dimensões fundamentais — para a compreensão dos processos de mudança que visem, em última instância, a promoção do mesmo desenvolvimento social — passa, precisamente, não só pelos mecanismos de mobilização de actores locais, através da constituição de parcerias locais (e ou regionais), mas também pela necessidade e capacidade de se apoiar em recursos e forças endógenas, abarcando sectores económicos e entidades de cariz político, social, cultural e associativo, que possam ser representativas das populações e dos territórios objecto de intervenção, promovendo junto destes condições para um desenvolvimento social sustentável, conferindo novamente às mesmas parcerias uma visibilidade e centralidade na condução dos processos e projectos de desenvolvimento.

Decorrem daqui outros sentidos a ter em conta na análise deste conceito, designadamente as dimensões económica, social, educativa, cultural e ambiental, enfatizando-se assim uma visão integrada e de sustentabilidade que o mesmo conceito preconiza em termos teóricos. As acções de carácter multidimensional que transversalmente caracterizam as intervenções no âmbito dos projectos de desenvolvimento social contemplam, genericamente, uma visão articulada, tanto dos recursos e das potencialidades existentes nos territórios, como

das soluções e dos resultados alcançados em áreas como a economia, o emprego, a formação, a saúde, a habitação, a educação, o associativismo, o voluntariado, o ambiente, o combate às situações de desigualdade social e de pobreza, o apoio a grupos e categorias sociais vulneráveis aos vários tipos de exclusão social, entre outras vertentes.

De modo convergente com as recentes interpretações teóricas a respeito do conceito de desenvolvimento local, muitas delas partilhadas pela sociologia, tem-se assistido recentemente ao lançamento e consolidação de um conjunto de programas e medidas de política social que se constituem como instrumentos para novas formas de intervenção social, visando não só a erradicação ou atenuação da exclusão, mas também novas formas de coordenação e mobilização de um conjunto diversificado de actores sociais, de inserção institucional variada, no âmbito da constituição de parcerias alargadas.

A ideia fundamental e transversal a muitas destas políticas sociais activas passa então pelo equacionamento de estratégias de intervenção social que promovam um desenvolvimento social sustentável, o qual poderá efectivar-se através de mecanismos de requalificação profissional, de acesso ao emprego, mas também através da promoção e melhoria dos níveis qualificacionais da população activa e pela criação de condições que facilitem o acesso a um conjunto variado de recursos e direitos cívicos, sociais e políticos, considerados necessários a uma qualidade de vida condigna e mais igualitária²³.

Neste sentido, a satisfação das necessidades humanas, a resolução de problemas sociais e o bem-estar da população em geral, constituem o fundamento e parecem justificar a existência das chamadas políticas sociais activas. A sua esperada eficácia, objecto de avaliação desde há uns anos em Portugal, permite antever um quadro de esforços e progressos

²³ Na vasta literatura sobre o tema é possível encontrar o reconhecimento de dois vectores fundamentais, associados aos objectivos que caracterizam as políticas sociais activas: a promoção de um conceito de cidadania, como garante do exercício pleno de direitos cívicos e da inserção societal e o reconhecimento da importância da igualdade de oportunidades numa sociedade que se deseja mais democrática. Ver a este respeito, por exemplo os trabalhos de Barreiros (1996), Fitoussi e Rosanvallon (1996), Gaventa (1998), Madec, (s.d.), Pintassilgo (1996), Friedmann (1996), entre outras publicações.

a considerar, já que, na sua essência, as mesmas políticas caracterizam-se por possuir uma lógica de discriminação positiva, com o objectivo de responderem a populações específicas, localizadas em determinados territórios.

Efectivamente, algumas destas medidas e políticas sociais correspondem a estratégias e propostas inovadoras, além de complementares e integradas, com um denominador comum que passa por um maior envolvimento, mobilização activa e co-responsável das comunidades locais, no sentido de procurarem reunir esforços para a idealização e implementação de acções e projectos relacionados com o desenvolvimento social.

É neste contexto que se insere o Programa *Rede Social*, ao qual já nos referimos por mais do que uma vez em páginas anteriores.

Entendido sucintamente como um “fórum de articulação de esforços com base na livre adesão das autarquias e entidades públicas e/ou privadas sem fins lucrativos que a ele queiram aderir”²⁴, constitui propósito central e nuclear deste programa estimular os actores locais a trabalhar em parceria no sentido de articular as intervenções tendentes ao combate à pobreza e à exclusão social, fomentando, em alternativa, condições de sustentabilidade ao nível da promoção do desenvolvimento social, segundo uma visão territorializada no que concerne aos recursos, meios e capacidades de resposta eficazes.

No âmbito das suas finalidades sublinha-se o facto de se pretender com o Programa *Rede Social* fomentar o planeamento e a definição de políticas sociais concelhias, não de forma exclusiva por uma entidade apenas — normalmente as câmaras municipais — ou de forma fragmentada e desarticulada por várias instituições com intervenção nas áreas sociais, mas a partir de uma visão racional e estratégica, apoiada, desde logo, pela elaboração conjunta de diagnósticos sociais mais rigorosos e actualizados relativamente às necessidades e

²⁴ - Cf. Resolução do Conselho de Ministros 197/97 de 18 de Novembro de 1997.

problemas prioritários a nível concelhio, mas também pelo planeamento das acções e medidas mais adequadas aos territórios de intervenção.

Esta nova geração de políticas sociais, em que se enquadra a *Rede Social*, surge assim de forma intimamente associada quer à temática dos direitos sociais, quer a novas perspectivas de orientação no sentido da inclusão social de grupos, pessoas e comunidades vulneráveis ao risco de exclusão social.

Segundo alguns autores (Fitoussi e Rosanvallon, 1996), estamos em presença daquilo que poderá ser denominado por “uma nova filosofia dos direitos sociais”, o mesmo é dizer a filosofia dos designados “direitos de integração”, cuja característica é o direito à inserção, uma vez que, sustentam os mesmos autores, não é possível dissociar a integração/inserção social da participação e do direito a esta. Este tipo de direitos, assim definidos, surge como contraponto aos designados “direitos passivos” (Gonçalves, 2002), baseados em relações e práticas assistencialistas e de dependência dos grupos e dos indivíduos face aos serviços e instituições vocacionadas para a intervenção social. Os mesmos grupos e indivíduos passam, deste modo, a ser vistos como actores dos seus próprios processos de integração social, isto é, passam a ser cidadãos activos e construtivos dos seus percursos socioprofissionais e das suas estratégias de sobrevivência.²⁵

Este pressuposto implica, contudo, uma vertente de reciprocidade entre esses mesmos indivíduos e grupos por um lado e a sociedade por outro, significando deste modo o abandono da visão redutora e assistencialista alicerçada na interpretação dos mesmos como meros assistidos a quem seria necessário socorrer, substituindo-a por uma visão alternativa em que os próprios participam na procura de resolução de alguns dos seus problemas.

Esta incursão pelos domínios teóricos dirigidos às problemáticas de fundo que enquadram o tema central desta tese serviu para consubstanciar um outro intuito adicional, o

²⁵ Tese desenvolvida com bastante aprofundamento por Friedmann (1996), paralelamente a outros trabalhos de relevância sociológica como, por exemplo, Touraine (1996).

qual remete para o seu enriquecimento de um ponto de vista teórico, sendo susceptível de contribuir para o debate acerca das variáveis e determinantes que cruzam e influenciam (potenciando e/ou dificultando) a esperada eficácia do Programa *Rede Social*, quer no que concerne aos seus resultados, quer no que diz respeito à sua esperada eficiência em matéria de utilização dos meios e recursos disponíveis em várias dimensões e domínios, entre os quais o emprego e a formação, a par de outros menos desenvolvidos, como a educação, a saúde, a habitação, a acção social, a segurança e o associativismo. Concentremo-nos e prolonguemos a análise em relação aos dois primeiros domínios: o emprego e a formação.

Num contexto de profundas alterações tecnológicas e organizacionais, produzidas transversalmente em todos os sectores das sociedades actuais, tem-se assistido à necessidade de repensar o trabalho, o emprego e a formação (profissional e ao longo da vida) orientada para novas áreas de investimento e de empregabilidade.

O sistema produtivo e o emprego, da maneira como foi concebido na era industrial, tem sido alvo de diversas mutações com implicações várias, designadamente no campo das competências profissionais (as quais se pretendem hoje mais ajustadas aos desafios da economia global), nas novas formas de contratação (acompanhadas de uma nova concepção e entendimento do conceito de estabilidade de emprego) e, por fim, de novas formas de organização do trabalho.

Neste sentido, as políticas de emprego e de formação, tradicionalmente definidas como modelos de promoção do equilíbrio no mercado de trabalho, mediante o ajustamento da oferta e da procura, têm sido atravessadas, no passado recente, por um conjunto de novos problemas resultantes de várias alterações estruturais, consequência, por um lado, da necessidade de fazer face aos novos desafios associados à inovação tecnológica e, por outro lado, da urgência em implementar novas formas de gestão da economia à escala global (Paixão e Simão, 2002).

Com efeito, a globalização da economia, acompanhada da deslocalização de um número significativo de empresas para outros mercados, mais a crescente automação dos mecanismos de produção, em virtude do uso generalizado de novas tecnologias, provocaram, como consequência, na maioria dos países ocidentais e de modo particular na Europa, volumes preocupantes de desemprego.

A Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), criada em 1997, pelos quinze estados-membros, constituiu uma tentativa de resposta ao problema, propondo uma abordagem integrada do emprego, através de políticas sectoriais, alargando, desse modo, o âmbito de intervenção da política de emprego a outras áreas de intervenção, introduzindo novos temas ligados, designadamente, a áreas como a educação, a organização da actividade económica e do trabalho, às relações e condições de trabalho, às políticas económica e fiscal e envolvendo ainda um conjunto de actores públicos e vários parceiros sociais.

É nesta sequência que, em Portugal, fruto da dinâmica então gerada no espaço europeu, o Plano Nacional de Emprego (PNE) “tem-se constituído, desde 1998, como um instrumento integrador das intervenções dos múltiplos agentes, tendo em vista um conjunto de objectivos comuns” (*idem*: 140).

A implementação deste novo instrumento de política de emprego, em resultado das directrizes emanadas da EEE, complementadas por algumas opções de enquadramento nacional, têm, desde 1995, conhecido várias alterações em direcção a uma desejada nova dinâmica da política de emprego em Portugal. Para além da transversalidade das questões do emprego serem, de então para cá, matéria que perpassa várias políticas sectoriais e envolvendo um amplo conjunto de actores, tanto da esfera pública, como privada, há a salientar, também, a articulação da política de emprego com a política de protecção social, mediante a dinamização e integração de grupos socioprofissionais com maior dificuldade de acesso ao emprego e, ainda, a criação do mercado social de emprego (MSE), procurando, por

esta via, a resolução dos problemas de emprego através do incentivo e financiamento de actividades dirigidas a necessidades não satisfeitas pelo mercado, apostando numa estratégia local, de proximidade com as populações mais desapossadas de rendimentos²⁶. A finalizar, importa frisar, no quadro desta nova política de emprego, a introdução da dimensão territorial, materializada na criação de “Redes Regionais para o Emprego”, dos “Planos Regionais de Emprego” e dos “Pactos Territoriais para o Emprego” (*idem, ibidem* e DEPP/MTSS, 2003a:11 e ss).

Esta nova dinâmica, fortemente subsidiária de uma aposta política dirigida para uma dimensão territorial das políticas de emprego, é entendida como facilitadora de resultados mais eficientes e eficazes no que concerne à qualidade esperada das várias intervenções a favor do emprego, constituindo desde a segunda metade da década de noventa uma preocupação crescente e uma tendência forte, para além de politicamente assumida na União Europeia e, obviamente, também em Portugal.

De acordo com o Relatório sobre o *Impacto da Estratégia para o Emprego em Portugal. Síntese dos estudos de avaliação*, “os pilares de desenvolvimento de uma estratégia a favor do emprego têm sido traduzidos nos PNE em três vectores fundamentais de orientação política e técnica” (DEPP/MTSS, 2003a:12). Esses três vectores prolongam as directrizes do EEE, embora ajustadas à realidade nacional, passando por: i) “a dimensão regional dos planos e a pertinência de uma abordagem local nas intervenções previstas nos diferentes pilares e directrizes; ii) a criação de instrumentos e de espaços de coordenação e de co-responsabilização dos actores públicos e privados; iii) o apoio à dinamização de parcerias no

²⁶ Consistindo num conjunto de iniciativas destinadas à integração ou reintegração socioprofissional de pessoas desempregadas, mediante actividades direccionadas para necessidades sociais por satisfazer e que dependam de apoio público para poderem ser sustentáveis economicamente, o MSE enquadra um conjunto de medidas existentes e relativamente dispersas, como por exemplo as escolas-oficinas, o emprego protegido, os programas ocupacionais, entre outros, a par de medidas relativamente novas, de que é exemplo mais expressivo as denominadas empresas de inserção.

sentido de promover uma aplicação contextualizada das políticas e medidas a favor do emprego” (*idem, ibidem*).

No que respeita ao último dos vectores atrás enumerados, a sua materialização através das já mencionadas redes regionais e pactos territoriais, tem facilitado o encontro entre actores regionais e locais, públicos e privados; a institucionalização das parcerias; o aumento e actualização da informação e do conhecimento sobre os problemas e os desafios em matéria de emprego à escala territorial e a elaboração e implementação de alguns projectos de interesse comum e transversais a várias esferas de intervenção, estes últimos enquadrados em planos e programas de acção sectoriais e regionais²⁷.

O funcionamento destas parcerias e redes para o emprego, não obstante as dificuldades já conhecidas e próprias deste modelo de articulação e de acção para o desenvolvimento social, designadamente ao nível da concertação dos actores e das políticas envolvidas, a par da insuficiente participação de entidades privadas²⁸, o aumento do trabalho em parceria e em rede, medido, quer pelos resultados na promoção de novas parcerias, no alargamento do número de parceiros e na maior regularidade e eficácia do trabalho, têm constituído, em conjunto, sinais amplamente positivos que reforçam a pertinência da estratégia levada a cabo no âmbito dos sucessivos PNE, desde a Cimeira do Luxemburgo.

De acordo com os dados recolhidos no citado relatório sobre o *Impacto da Estratégia para o Emprego em Portugal. Síntese dos estudos de avaliação*, aproximadamente 60% dos Centros de Emprego inquiridos consideraram muito positiva a repercussão dos PNE no aumento de actividades em parceria com outras instituições e, de modo mais específico, 50% do mesmo universo reconheceram como muito forte a repercussão dos PNE no aumento das actividades de parceria com as instituições privadas (DEPP/MTSS, 2003a:13).

²⁷ Os projectos e as iniciativas dirigidas para as áreas do emprego e da formação a que fazemos referência no capítulo cinco são bem ilustrativas deste princípio.

²⁸ Além de outros problemas e constrangimentos habitualmente reconhecidos às redes e às parcerias, conforme discutimos em páginas anteriores, designadamente no último ponto de discussão do primeiro capítulo.

Na sequência dos processos de avaliação dirigidos à política de emprego, não só se assinala um conjunto de progressos na afirmação dos seus objectivos face a outras políticas nacionais, como mereceu um impulso considerável, quando, a progressiva reformulação dos seus objectivos permitiu acentuar as prioridades, não só na dinâmica de criação de emprego, mas também e sobretudo, na qualificação do mesmo. Com efeito, como se pode ler no citado relatório “o primeiro passo relevante que foi dado no sentido de reforçar o espaço de afirmação da política de emprego como política global consistiu na monitorização de compromissos estabelecidos em termos de metas associadas à criação e qualificação de emprego” (DEPP/MTSS, 2003a:14).

Entre os anos 2001 e 2006, assistiu-se em Portugal a um novo ciclo para a política de emprego, coincidente com um conjunto de Programas Operacionais inscritos no 3º Quadro Comunitário de Apoio (QCA III), cujas linhas de financiamento eram adequadas aos objectivos e medidas do PNE, nomeadamente aqueles que seriam financiados pelo Fundo Social Europeu. O exemplo do Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) é bem ilustrativo do que se disse atrás, atendendo a que a sua principal orientação estratégica foi a promoção da empregabilidade dos portugueses em idade activa, através de três linhas de actuação prioritária, definidas em função dos públicos e das suas respectivas situações perante o mercado de emprego (Paixão e Simão, 2002).

As três linhas de orientação passavam por uma “actuação preventiva”, abrangendo um conjunto de acções destinadas a segmentos de público em fase de transição para o mercado de trabalho, ou nele já inseridos, de que é exemplo a formação de jovens e a formação contínua e adultos; uma “actuação precoce”, assente num conjunto de acções dirigidas a desempregados, de modo a permitir o seu rápido reingresso no mercado de trabalho e assim prevenir o desemprego de longa duração; e, por fim, uma “actuação

reparadora”, contemplando um conjunto de acções visando a integração socioprofissional de grupos com particulares dificuldades de inserção no mercado de emprego (*idem*:144).

As questões da empregabilidade surgem aqui de modo transversal a estas três áreas de actuação. Por empregabilidade entende-se “a oportunidade e a capacidade de as pessoas adquirirem competências que lhes permitam encontrar, manter e enriquecer a sua actividade e mudar de emprego. A empregabilidade significa possibilidades acrescidas ao longo da vida de trabalho” (Kovács, 2002:82). Surge ainda associada às questões da formação e qualificação permanentes. Para além de pressupor um incentivo do desenvolvimento do emprego e formação numa óptica local e regional (Paixão e Simão, 2002), acentua a necessidade de um investimento eficiente e eficaz no que se refere à valorização dos recursos humanos e de modo particular na formação para o emprego de grupos sociais desfavorecidos (*idem, ibidem*), cuja reconversão profissional tende a constituir um imperativo, por forma a evitar que os mesmos entrem em situação de exclusão do mercado de trabalho (Kovács, 2002).

Entre esses grupos estão as categorias sociais habitualmente associadas às margens da pobreza e da exclusão: os desempregados de longa duração, os deficientes, as minorias étnicas, os trabalhadores com idade superior a 45 anos e em risco de desemprego, os jovens com baixos níveis de escolaridade e de formação não integrados no mercado de trabalho, entre outros. No fundo, trata-se dos grupos visados pelo mercado social de emprego.²⁹

Em termos conceptuais, o MSE contempla dois princípios inovadores no âmbito da política de emprego em Portugal: “o desenvolvimento da empregabilidade individual através de medidas que se desenvolvem em simultâneo com a inserção na actividade económica (e não a montante desta) por um lado; e a efectiva descentralização criada pelo envolvimento de um leque alargado de entidades públicas e não públicas na promoção da medida, o que

²⁹ Institucionalizado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 104/96, de 9 de Julho.

potencia uma melhor adequação das soluções a implementar às diferentes realidades de cada um dos territórios em que as mesmas venham a ser adoptadas” (Paixão e Simão, 2002:151).

Com efeito, o sector da economia social local, apesar do “significativo subdesenvolvimento” na Europa, importa assinalar um “rápido processo de crescimento”, quer em termos de emprego, quer em termos de oferta de equipamentos e utentes (DEPP/MTSS, 2003a:63). De entre o conjunto de medidas existentes com o objectivo de estimular o desenvolvimento da economia social, o MSE tem sido assumido como aquela que está mais orientada para a criação de emprego. De 1996 até à actualidade, foram já várias as medidas e iniciativas levadas à prática com o intuito simultâneo de promover actividades de índole social e oferecer oportunidades de empregabilidade.

A título de ilustração e em função dos dados disponíveis, pode dizer-se que o MSE foi bastante significativo desde o seu início, tanto em termos de medidas, como de públicos-alvo abrangidos. Dos 36.090 beneficiários identificados em 1996, o programa atingiu os 65.341 em 2000, traduzindo um crescimento de 81%, com uma média anual de variação na ordem dos 15%. No que respeita à sua incidência territorial, têm sido sobretudo as áreas mais envelhecidas e deprimidas em termos económicos os espaços prioritários de implementação daquela medida (*idem*:66)³⁰.

Apesar do balanço positivo e dos efeitos entretanto gerados ao nível da empregabilidade constituírem sinais inquestionáveis da sua pertinência e manutenção³¹, o MSE comporta também um conjunto de problemas que se revelam de difícil ultrapassagem. Dada a sua natureza e especificidade, a rotatividade dos postos de trabalho nas organizações da economia social, os potenciais efeitos inibidores à criação e manutenção de postos de trabalho estáveis, o défice de qualificações e de motivação dos trabalhadores para o exercício

³⁰ Não foi possível encontrar dados que permitissem completar a análise do crescimento do MSE, com base em indicadores comparáveis com aqueles que aqui enunciámos, para o período posterior a 2000.

³¹ Muito embora os ganhos obtidos no que se refere à empregabilidade fiquem aquém do esperado, uma vez que no ano de 2000, apenas 20% das pessoas que terminaram a participação nos programas do MSE integraram posteriormente o mercado de trabalho.

de determinadas actividades e a dificuldade em compatibilizar os requisitos de qualidade dos serviços com uma mão-de-obra desqualificada e pouco estável, são apenas alguns dos constrangimentos com que a execução da medida se debate.

Paralelamente ao MSE, também o Mercado Social de Formação (Kovács, 2002) assume um lugar de relevo quando se trata de procurar soluções de formação e qualificação para grupos sociais mais vulneráveis e fragilizados economicamente, os quais dificilmente conseguem reconverter-se profissionalmente de forma autónoma. Neste universo encontram-se mulheres, jovens, grupos etários mais idosos, trabalhadores pouco qualificados e com capitais escolares reduzidos, todos eles caracterizados por terem uma empregabilidade frágil.

Muitos destes indivíduos têm igualmente uma reduzida mobilidade profissional, já que a mesma tende a limitar-se às oportunidades de trabalho pouco qualificantes, quer se trate no interior da mesma organização, quer nos processos de mudança de uma organização para outra, perpetuando, como refere Kovács, “a fragilidade do mercado de trabalho, nomeadamente a falta de possibilidades de formação e promoção promocional” (*idem*, 86). Segundo a mesma autora, essa fragilidade aumenta mais quando, em situação de desemprego, sobretudo de longa duração, ocorre um processo de desaprendizagem e de perda de qualificações, o que tem como consequência o reforço dessa mesma fragilidade, tornando-a estrutural.

Neste contexto, quando os indivíduos em situação de precariedade laboral ou desemprego, acompanhada de falta de perspectivas e de confiança face à melhoria das suas situações profissionais, não podem ser responsabilizados, em exclusivo, por não reunirem as condições mínimas necessárias à procura de formação profissional e com isso melhorar as suas condições face ao mercado de trabalho. Esta percepção colide com a noção amplamente generalizada e assente na ideia de que, em última instância e numa lógica de “adaptação ao mercado” (*idem, ibidem*) deverá ser o próprio indivíduo a ser responsabilizado pela sua

formação, tirando partido, por exemplo, das tecnologias de informação e de outros instrumentos hoje disponibilizados no acesso ao saber e à aquisição de novas competências.

Por outro lado, tendo em conta o previsível aumento dos grupos sociais com empregabilidade frágil, traduzindo uma tendência estrutural decorrente, por exemplo, da reconversão sectorial de muitas das economias ocidentais, impõe-se a necessidade de procurar soluções alternativas que impliquem não só os visados, mas também as próprias empresas e outras organizações, no processo de ultrapassagem dos obstáculos que se colocam à reconversão profissional. Esta necessidade assume particular acuidade quando esses obstáculos se consubstanciam em dois factos: por um lado, muitas empresas e organizações, em consequência de muitas opções erradas para fazer face ao mercado de concorrência, nem criam nem estimulam condições de trabalho favoráveis à aprendizagem em contexto de formação³²; por outro lado, os trabalhadores mais afectados e vulneráveis ao risco de desemprego e confrontados com a deterioração da sua situação socioprofissional por via da desqualificação, subemprego ou desemprego, acabam por, também eles, não se sentirem motivados para participarem em acções de formação.

Para estes indivíduos, a melhoria da sua empregabilidade passará não apenas por um maior investimento na formação, mas também pela criação de oportunidades de melhoria da qualidade do emprego. E, nesse processo, tendo em conta que muitas empresas não parecem estar interessadas na formação qualificante daqueles indivíduos, e, como se disse atrás, o esforço de auto-avaliação por eles próprios ser igualmente reduzido, resta aos poderes públicos — na perspectiva de Kovács — garantir oportunidades de formação qualificante para eles, contando para tal com apoios comunitários, quer ao nível financeiro, quer ao nível da elaboração de medidas específicas e dirigidas para estes grupos sociais (*idem*).

³² Esta situação representa, todavia, uma contradição, já que, esperar-se-ia por parte das empresas uma postura mais activa e inovadora perante a necessidade de fazer face à concorrência. Porém, o resultado é muitas vezes o oposto, uma vez que, o problema não estará tanto na existência dos mercados concorrenciais, mas sim na adopção de estratégias desadequadas por parte das mesmas empresas.

Posição semelhante é partilhada por outros autores, para quem repescar os desempregados e os grupos sociais em situação ou em risco de desemprego, deve passar a figurar no âmbito das políticas de emprego e de qualificação/formação. Com efeito, para Francisco Madelino, esta ideia tem como justificação o facto de Portugal ser ainda um país pobre e que por isso, em nome da melhoria dos índices de produtividade, “é preciso recuperar aqueles que estão no desemprego, e também aqueles que nem sequer estão no mercado de trabalho, as pessoas excluídas, recuperando-as para a inserção social” (2003:253).

Neste sentido, o autor defende que um dos pilares da política de emprego e de formação do país deve passar pela formação para a inserção dos grupos sociais com vulnerabilidade à exclusão social. Ainda na linha da sua argumentação, quer “as medidas destinadas à inserção de deficientes, quer à promoção do MSE, isto é, de empregos que não teriam rentabilidade económica, mas teriam rentabilidade social, quer ao incentivo de empregos de proximidade, devem representar um peso específico na política de emprego”(idem: 254). Para o conseguir, uma das vias possíveis passará por uma política de incentivo à criação de empregos locais.

Com esta asserção, lançamos o mote para o próximo subcapítulo, onde discutiremos precisamente como os poderes locais podem constituir-se, no âmbito das redes e das parcerias locais em que participam, actores determinantes na elaboração, implementação e monitorização de projectos, iniciativas e acções inscritas nas esferas do emprego e da formação.

Poder local e desenvolvimento local: a importância dos projectos e das parcerias

O desenvolvimento social relaciona-se de perto com o desenvolvimento local. As múltiplas experiências resultantes de projectos de intervenção e a vasta produção teórica desenvolvida a partir de (e sobre) essas experiências revelam que o desenvolvimento social surge ligado às dinâmicas geradas no âmbito de projectos de desenvolvimento local³³. Ambas as formas de intervenção procuram, na prática, desencadear processos de consciencialização e mobilização de actores, a par de outros processos de intervenção com vista à atenuação e erradicação de vários tipos de problemas sociais, que tendem a caracterizar determinados territórios e populações, contribuindo, desse modo, para o seu desenvolvimento, de uma forma que se pretende integrada, sustentável e equilibrada.

Deste modo, a análise de determinadas características essenciais subjacentes à concretização dos processos de desenvolvimento social, permite compreender melhor a interligação entre o desenvolvimento social e local e, dessa articulação, perceber, com mais exactidão, a relevância que as parcerias locais, em rede, podem ter (e têm tido) enquanto estratégia de intervenção nos territórios e junto das respectivas populações, assim como na utilidade que podem representar para o fomento de uma cultura de diálogo e de parceria em matérias como o combate à pobreza, às desigualdades sociais e à exclusão social.

Hoje, parece não haver muitas dúvidas quanto ao facto dos municípios constituírem um actor de charneira na dinamização dos processos locais conducentes ao desenvolvimento dos territórios sob a sua responsabilidade.

Com efeito, a partilha de uma visão comum do território, das suas instituições públicas e privadas, dos seus problemas e das respectivas prioridades de actuação conduz o poder local a assumir um papel de extrema relevância na criação e dinamização de projectos de

³³ Aliás, é difícil conceber um sem o outro, já que, atendendo ao significado e alcance introduzidos pelas políticas sociais activas, a chave para o sucesso destas passa justamente por conciliar as dimensões económicas e sociais nos processos de desenvolvimento com incidência local.

desenvolvimento das suas comunidades, paralelamente às funções de monitorização e regulação desses mesmos processos.

Para Fernando Ruivo (2000 e 2002), os actores políticos locais, com a legitimidade que lhes é conferida na sequência dos sufrágios a que são sujeitos junto das populações que representam, procuram toda uma série de mecanismos “que possibilitem uma intervenção concretizadora”. O autor advoga mesmo que estes actores locais, face às características e condições materiais (e imateriais) dos respectivos concelhos, “necessitam para penetrarem nos labirintos, tantos estatais como locais, de modo a obterem respostas mais positivas que permitam pôr em execução determinadas políticas, de recorrer a mecanismos semelhantes àqueles que a sociedade providência utiliza para compensar a fraqueza do Estado-providência” (2002:29)³⁴.

Ruivo refere-se muito concretamente às redes de contactos e conhecimentos, ora com entidades e actores de inserção local, ora com responsabilidade e actuação supra-concelhia, apelando a solidariedades e a vias privilegiadas de acesso a decisões favoráveis para projectos e iniciativas de âmbito local/concelhio (2000). Por outras palavras, essas redes de contactos adquirem uma importância estratégica porquanto podem ser mobilizadas a favor da intervenção do poder local nos processos de desenvolvimento e na luta contra a exclusão social nos respectivos territórios.

A activação dessas redes de contactos com vista à execução das políticas públicas, e especificamente nas áreas da promoção da empregabilidade e da formação orientada para as necessidades de trabalho locais, depende, no entanto, daquilo que o mesmo autor define como “a densidade, a operacionalidade, a generalização e a extensividade a toda a comunidade local dessas mesmas redes” (2002:31), significando isto que dependendo das características dos

³⁴ Muito embora seja amplamente reconhecida a importância da acção levada a cabo pelo poder local, também é necessário ter em conta que, não raras vezes, em muitos territórios, as autarquias traduzem a sua acção orientada por lógicas de poder discutíveis e por visões do desenvolvimento redutoras, que, na prática, provocam distorções no entendimento dos problemas que devem ser prioritários e nas respostas que depois são aprovadas e implementadas.

próprios territórios, das suas comunidades e dos seus actores, as referidas redes podem (ou não) constituir um elemento fundamental na desejada eficácia na implementação das variadas políticas locais contra a exclusão social, transformando-se, ou em potencialidades organizacionais locais, ou no seu contrário. Esta leitura decorre do facto de, para o mesmo autor, as redes tenderem a constituir “um elemento narrativo decisivo do todo constituído pela organização sócio-política portuguesa, e muito particularmente da local, pelo que serão decisivas na explicação da intervenção ou não do poder local na luta contra a exclusão social” (*idem*:29).

O trabalho em rede, com participação activa por parte do poder político local, configura uma estratégia de intervenção à escala local que pressupõe uma valorização dos diferentes recursos locais e dos seus actores, mobilizando estes últimos para o trabalho em parceria de forma a gerarem-se benefícios para os respectivos territórios municipais, sob a liderança, muitas vezes (embora não exclusiva), do poder político local.

Assim entendida, esta estratégia, na base da constituição e manutenção das parcerias locais, é normalmente desenvolvida em várias áreas de actuação (desde a habitação, o ambiente, as infra-estruturas, a cultura, a educação, entre outras), traduzindo o que Jorge Colaço define como “uma vontade de construção de uma identidade, constituindo uma rede de relações formais e informais de solidariedades ao nível do território municipal e intermunicipal, inovando e dinamizando o território, através da aprendizagem e sob a governância do poder local” (2007:377).

Neste sentido, parece não subsistirem muitas dúvidas quanto ao papel cada vez mais pró-activo que os municípios locais e as suas lideranças devem assumir, de forma directa, nos processos de promoção do desenvolvimento local. A sua actuação pode, inclusivamente, estender-se ao espaço produtivo local, por exemplo através da criação de incentivos à atracção

e fixação de unidades produtivas nos seus territórios³⁵ e, mais ainda, mediante uma política de fomento, valorização e acolhimento de iniciativas de outros actores locais, incluindo os movimentos associativos e as próprias empresas, designadamente no que se refere à protecção do emprego, à promoção da imagem exterior do município e, sobretudo, convocando parcerias que melhorem atractivamente o seu espaço local, uma vez que parte do êxito do desenvolvimento de um território está também na construção de um ambiente competitivo e incubador de negócios, visando, desse modo, favorecer os processos de crescimento e desenvolvimento económico e, por consequência, o desenvolvimento social³⁶.

Assim, o município, na qualidade de instituição pública mais próxima das populações, reúne condições favoráveis ao estabelecimento das melhores cooperações locais, mobilizando, quer recursos, quer iniciativas, de natureza pública ou privada, adaptando e vertendo as políticas europeias e nacionais para as necessidades locais, paralelamente a uma função de orientação de investimentos e de outras tantas iniciativas para áreas que complementam e desenvolvem a economia local.

Esta perspectiva de actuação encontra também justificação nos processos de globalização dominantes nas sociedades desenvolvidas contemporâneas, uma vez que, segundo Colaço, “a globalização promove na governação local a procura de novas soluções para a promoção do desenvolvimento económico dos seus territórios, assim como reforça os municípios a agir para evitar ou pelo menos diminuir uma exclusão cada vez mais provável, fruto do enfraquecimento das capacidades dos Estados nos processos de regulação” (*idem*:379).

³⁵ De que são exemplos as tradicionais zonas industriais ou, também designadas, parques industriais ou pólos tecnológicos.

³⁶ Alguns dos estudos de caso que expomos mais à frente enquadram-se plenamente nesta perspectiva de actuação, correspondendo a territórios de intervenção onde o poder político local assumiu a liderança na elaboração e execução de projectos, no âmbito das parcerias locais, direccionados para a esfera económica, nomeadamente nas iniciativas promotoras de emprego.

Também por esta razão, a procura de novos modelos de desenvolvimento e de novos instrumentos de intervenção, em consequência dos efeitos gerados pelos processos de globalização das economias internacionais e pelo domínio da lógica do mercado, a par da construção de redes de parcerias, formais e/ou informais, pode revelar-se uma forma de cooperação na gestão dos recursos locais e na procura e mobilização dos apoios exteriores, tendo em vista a criação de ambientes favoráveis ao desenvolvimento das comunidades numa acepção lata, isto é, com repercussões nas esferas económica, social, cultural e ambiental. Deste modo, inovar, criar, desenvolver (novas) competências a fim de responder aos desafios colocados pela globalização, constituem princípios orientadores de um novo modelo de desenvolvimento, assente nas redes de actores locais enquanto estruturas de cooperação e governação local dos municípios, em prol do desenvolvimento dos respectivos territórios.

É, pois, neste âmbito que a definição de políticas públicas locais e a consequente mobilização de interesses, recursos, vontades e disponibilidades de raiz local se podem converter em estratégias mais eficazes de cooperação, por exemplo com as empresas sedeadas nos territórios municipais, com vista à experimentação de soluções que minimizem os impactos negativos da já referida globalização³⁷.

Ao gerir e coordenar várias iniciativas de desenvolvimento local, financiadas ou não por programas nacionais e internacionais, ao administrar recursos e aferindo potencialidades para os transformar em estratégias de desenvolvimento local, formando redes locais e dando apoio técnico e consultoria aos projectos idealizados para implementação nos respectivos territórios, os municípios assumem-se como actores privilegiados para impulsionar as parcerias, fazer convergir estratégias de aliança entre pares, moderar relações institucionais potencialmente conflituosas e inibidoras de um trabalho conjunto e, em última instância, ajudar a definir as prioridades de intervenção sem deixar de promover a co-responsabilização

³⁷ O exemplo da rede social local do concelho de Moura, que iremos expor no capítulo cinco, representa bem uma hipótese de intervenção inscrita nesta lógica de entendimento acerca do papel dos municípios na convocação e gestão das parcerias locais, funcionando em rede.

pelas decisões tomadas entre os vários actores que compõem as parcerias locais. Trata-se de, em síntese, ver no poder municipal uma instituição convocadora, catalisadora e orientadora das energias da sociedade local para a promoção da cooperação, da cultura de parceria, entre os vários actores inseridos nos territórios, ou como refere Mozzicafreddo (2002), a propósito do papel de regulador do município, traduzido na dinamização de parcerias e redes de governação como temos vindo a discutir, “o processo de transformação do Estado-providência para o *Estado-franchising*”.

Aqui chegados, parece-nos claro que as políticas locais de desenvolvimento dificilmente podem ser pensadas e executadas à revelia do papel promotor, regulador, mas também pró-activo dos municípios, designadamente do poder político local, mas numa base e num modelo de actuação apoiado nas redes de parcerias locais, no âmbito das quais, convergem leituras, percepções, recursos, potencialidades, complementaridades e soluções em ordem à resolução dos problemas e das necessidades sentidas pelas comunidades. Este modelo de desenvolvimento pressupõe uma reflexão integrada e participativa, de forma horizontal, entre diversos actores, combinando lógicas de entendimento e estratégias de actuação, discutidas, assumidas e ensaiadas em sede de parceria, onde factores como inovação, aprendizagem, redes e governância tendem a adquirir uma expressão, quer nos discursos, quer nas práticas no âmbito do desenvolvimento local.

O capítulo seguinte, dedicado à exposição do Programa *Rede Social* e à sua apropriação ao nível dos municípios do país, configura um exemplo do atrás exposto.

Capítulo 3

O PROGRAMA REDE SOCIAL EM PORTUGAL**Génese, objectivos e etapas de implementação do programa**

O Programa *Rede Social* foi criado através de uma Resolução do Conselho de Ministros em 18 de Novembro de 1997³⁸, complementada posteriormente pela Declaração de Rectificação nº10-O/98, de 30 de Maio e objecto de regulamentação mais tarde através do Decreto-Lei 115/2006, de 14 de Junho, num contexto de afirmação de uma nova geração de políticas sociais activas, baseadas na responsabilização da sociedade civil para o esforço de erradicação da pobreza e da exclusão social em Portugal.

Com a adopção desta Resolução e posterior afinação em termos regulamentares, pretendeu-se fomentar uma consciência colectiva dos problemas sociais à escala concelhia, contribuindo para a sinalização, articulação e activação de meios, recursos, agentes e respostas a problemas sociais de diversa natureza e escala, numa perspectiva de optimização de meios e recursos locais. Fundamenta-se, portanto, numa aceção integrada do desenvolvimento local, já que pretende entrar em linha de conta com uma série de recursos endógenos, sem no entanto descurar um conjunto de linhas orientadoras de fundo, de natureza exógena, idealizadas e ajustadas aos vários territórios abrangidos.

Por outras palavras, trata-se de um programa de desenvolvimento social assente numa visão territorializada dos problemas sociais e dos recursos (entendendo estes últimos numa aceção alargada, envolvendo diversos tipos de meios, experiências, equipamentos sociais,

³⁸ Ao qual se fez referência anteriormente.

agentes e promotores de desenvolvimento e mudança social,...), com a finalidade última de contribuir para que cada comunidade crie e experimente novas formas de conjugação de esforços, avance na definição de prioridades e planeie — de forma integrada e participada — o esforço colectivo de diagnóstico dos problemas à escala concelhia e regional, procurando, em sede de parceria local e regional, as hipóteses de solução para os mesmos problemas, os experimente e os dirija para os respectivos destinatários e beneficiários.

Neste sentido, a *Rede Social* define-se, de acordo com a mesma Resolução, como um fórum de articulação e congregação de esforços baseado na adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar. Estas entidades deverão consertar os seus esforços com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e da exclusão social e à promoção do desenvolvimento social.

A sua implementação corresponde a uma intenção de, não só incentivar o trabalho em parceria — e portanto, em rede — dos diversos actores locais com implicação nos processos sociais relacionados com as temáticas da pobreza, da exclusão social e do desenvolvimento social, indo ao encontro destes actores, suscitando o seu envolvimento e participação; mas também o de potenciar “o indício de uma dinâmica assente em várias iniciativas resultantes do crescimento do número de instituições do sector social e o progressivo alargamento da sua obra, integrando em todo o país uma verdadeira rede de solidariedade e protecção social” (*idem*).

Os seus objectivos gravitam em torno da ideia de promoção de um desenvolvimento integrado e sistemático, através da mobilização de competências e recursos institucionais e das comunidades, procurando assim garantir uma maior eficácia do conjunto das respostas sociais nos concelhos e freguesias envolvidas na *Rede Social*. Os objectivos específicos do programa podem ser sintetizados do seguinte modo: induzir o diagnóstico e o planeamento participados, promover a coordenação das intervenções ao nível concelhio e de freguesia,

procurar soluções para os problemas das famílias e pessoas em situação de pobreza e exclusão social, formar e qualificar agentes envolvidos nos processos de desenvolvimento local no âmbito da rede social, promover uma cobertura adequada do concelho por serviços e equipamentos e, finalmente, potenciar e divulgar o conhecimento sobre as realidades concelhias (IDS, 2001).

Decorrentes dos objectivos previstos, os resultados esperados após a implementação da *Rede Social* nos concelhos abrangidos pelo programa passam por garantir a “constituição de uma parceria mais alargada — o Conselho Local de Acção Social (CLAS), a par de outras, de dimensão mais reduzida e ao nível da freguesia — as Comissões Sociais de Freguesia e Inter-freguesias (respectivamente CSF e CSIF)”, a elaboração de “um regulamento interno”, o desenvolvimento de um estudo de “diagnóstico social (DS), de um plano de desenvolvimento social, para três a cinco anos (PDS) e de um plano de acção, para um ano (PA)”, a constituição de “um sistema de informação” e a idealização de “um modelo de articulação que facilite a cooperação entre as diversas estruturas de parceria” (*idem*).

O CLAS é composto normalmente pela câmara municipal (entidade que, em princípio, preside a este fórum, através do seu presidente ou do vereador do pelouro com responsabilidade directa na implementação da rede social), juntas de freguesia, organismos da administração pública central implantados na área, entidades particulares sem fins lucrativos, associações locais de diversa natureza, serviços de segurança e outras entidades (ou cidadãos) de reconhecido mérito local. As CSF e as CSIF podem ser compostas pelas juntas de freguesia (e, em princípio presididas pelos seus presidentes), organismos da administração pública central implantados na área de intervenção, entidades particulares sem fins lucrativos e representantes de grupos sociais, igualmente com relevância local.

De acordo com dados recentes disponibilizados pelo Instituto da Segurança Social, IP, o número de entidades parceiras nos vários CLAS constituídos a nível nacional é bastante

expressivo, correspondendo a um universo apreciável de organizações, tanto de natureza pública, como privada, quer de um ponto de vista quantitativo, quer atendendo à diversidade na sua composição.

Quadro 3.1

Nº de entidades parceiras nos Conselhos Locais de Acção Social, por NUTS II

NUTS II	Nº de entidades parceiras
Norte	3.495
Centro	2.767
Lisboa e Vale do Tejo	1.919
Alentejo	1.327
Algarve	558
Total continente	10.066

Fonte: Instituto da Segurança Social, IP (Dezembro/07).

Embora sem uma intervenção directa junto das populações locais, na resolução dos problemas dos indivíduos, das famílias e dos grupos em situação e/ou risco de pobreza e exclusão social, a *Rede Social* tende a potenciar e a rentabilizar a organização de parcerias locais que, através de acções planeadas e concertadas em sede de parceria, articulam recursos, negociam prioridades, encontram soluções para problemas e necessidades diagnosticadas no território de intervenção e desenvolvem projectos, iniciativas e acções de cunho inovador. A sua filosofia base assenta em quatro princípios fundamentais: integração, articulação, inovação e subsidiariedade.

Analogamente, os seus impactos assentam na ideia central de produção de inovação em matéria de intervenção social, a nível local, regional e nacional. Especificamente, esses impactos podem ser descritos da seguinte forma: possibilitar a articulação e adaptação das políticas e medidas de âmbito nacional aos problemas e necessidades locais; aumentar a capacidade de detecção e resolução de problemas individuais, gerando respostas específicas para necessidades específicas; transformar a cultura e prática dos serviços e instituições

locais, no sentido de uma maior transparência e de abertura às outras entidades e às populações; implementar sistemas de informação eficazes, permitindo a produção e actualização de diagnósticos locais, bem como a difusão de informação a todos os agentes e entidades interessadas; e, finalmente, incrementar a participação e mobilização dos destinatários dos programas e projectos de intervenção social (*idem*).

Os três quadros seguintes condensam dados relativos ao número e ritmo de adesão dos concelhos do país ao Programa *Rede Social*, de acordo com a informação disponibilizada pela entidade responsável pela coordenação do programa a nível nacional e respectivo ministério da tutela.

Quadro 3.2

Nº de concelhos abrangidos pelo Programa *Rede Social*, por NUTs II

NUTS II	Nº Total de Concelhos	Nº Total de Concelhos com <i>Rede Social</i>
Norte	86	86
Centro	78	77
Lisboa e Vale do Tejo	51	50
Alentejo	47	47
Algarve	16	16
Total continente	278	276

Fonte: Instituto da Segurança Social, IP (Abril/06).

Nota: Posteriormente, aderiram os dois últimos municípios: Viseu e Tomar, correspondendo assim ao total dos concelhos do território nacional continental.

Quadro 3.3

Nº de concelhos abrangidos pelo Programa *Rede Social* por NUTs II, segundo o ano de adesão

NUTS II	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Norte	10	14	14	16	20	9	83
Centro	11	8	11	17	17	13	77
LVT	13	1	10	14	8	7	53
Alentejo	4	6	7	11	12	7	47
Algarve	3	1	3	0	6	3	16
Total	41	30	45	58	63	39	276

Fonte: Instituto da Segurança Social, IP (Abril/06) e IDS (2001) *Relatório de Execução do Programa Piloto Rede Social*.

O programa iniciou-se durante o ano de 2000, com carácter experimental, envolvendo 41 concelhos, de norte a sul do país, tendo-se alargado posteriormente, segundo ritmos e calendários distintos, ao território continental, meta inicialmente prevista para o ano de 2006 e efectivamente concretizada. Os anos subsequentes ao arranque do programa (quadro 3.3) caracterizaram-se pela continuidade da adesão de vários concelhos, sendo de registar o aumento significativo que ocorreu nos anos de 2003 e 2004, em particular nas regiões norte e centro, as quais, em conjunto, totalizam 160 concelhos no final de 2005, o equivalente, em termos relativos, a aproximadamente 60% do total.

Esta dinâmica generalizada no que respeita à cobertura nacional da *Rede Social* por todos os municípios, não se processou, todavia, de forma homogénea por todo o território continental português. Com efeito, por exemplo até ao ano de 2003, este programa encontrava-se implementado em cerca de 62% dos concelhos do país³⁹, notando-se ritmos e valores diferenciados ao nível da adesão dos concelhos ao programa. Esta percepção decorre desde logo do facto de, em 14 dos 18 distritos de Portugal, a *Rede Social* se encontrar, no final de 2003, em mais de 50% dos concelhos, embora os casos de Portalegre, Faro, Viseu e Castelo Branco constituíssem, naquele ano, distritos com valores inferiores: 47%, 44%, 38% e 27% respectivamente (quadro 3.4).

³⁹ De acordo com informação constante no relatório de avaliação elaborado em 2004/05 pelo Centro de Estudos Territoriais para o Instituto de Segurança Social.

Quadro 3.4Programa *Rede Social*: taxa de cobertura distrital (final de 2003)

DISTRITO	Nº Total de Concelhos	Nº Total de Concelhos com Rede Social	Taxa de Cobertura Distrital
Aveiro	19	15	79 %
Beja	14	8	57 %
Braga	14	13	93 %
Bragança	12	6	50 %
Castelo Branco	11	3	27 %
Coimbra	17	13	76 %
Évora	14	11	79 %
Faro	16	7	44 %
Guarda	14	9	64 %
Leiria	16	10	63 %
Lisboa	16	12	75 %
Portalegre	15	7	47 %
Porto	18	13	72 %
Santarém	21	14	67 %
Setúbal	13	8	62 %
Viana do Castelo	10	8	80 %
Vila Real	14	7	50 %
Viseu	24	9	38 %
Total	278	173	62 %

Fonte: Instituto da Segurança Social, IP e CET (2005).

Complementarmente ao registo do número total de concelhos aderentes ao Programa *Rede Social*, interessa conhecer o grau de envolvimento das entidades parceiras que, sucessivamente, foram constituindo os CLAS. Os dados disponíveis e passíveis de uma análise objectiva apontam para a inexistência de diferenças significativas, a nível regional, em termos de número médio de entidades com assento naquele órgão local. Todavia, importa destacar que as regiões Norte, Lisboa e Vale do Tejo e Algarve registam uma média ligeiramente superior comparativamente às regiões do Centro e Alentejo. Acresce o facto da generalidade das entidades públicas constituírem as que maior peso têm no conjunto dos CLAS. Já no caso das CSF e CSIF, a situação inverte-se, destacando-se uma presença mais significativa de entidades privadas sem fins lucrativos. Tal facto parece indiciar a presença de uma dinâmica de participação, quando não criada, pelo menos impulsionada pelo Programa *Rede Social*, sobretudo à escala da freguesia.

O envolvimento das várias entidades com assento e participação nos órgãos locais criados no âmbito do Programa *Rede Social* — recorde-se — pressupunha a implementação

de metodologias de planeamento estratégico a nível local. Este continua a ser um dos objectivos específicos do programa, designadamente o de “induzir o diagnóstico e o planeamento participado”, no qual reside uma das principais inovações da *Rede Social*. Indissociavelmente, constitui também um dos seus maiores desafios, atendendo à dificuldade que é sempre a de fazer convergir na mesma direcção interesses, necessidades, entendimentos diferentes a respeito das prioridades de intervenção e protagonismos evidenciados pelas entidades parceiras no terreno. Ao que se pode associar, analogamente, a eventual diferença do nível de conhecimento e domínio deste tipo de metodologias de planeamento por parte dos técnicos implicados na gestão dos processos de constituição e implementação das parcerias locais.

Decorrente desta leitura, a implementação das metodologias de planeamento estratégico não se processou, nem de forma homogénea no âmbito das várias parcerias, nem de forma pacífica e harmoniosa. Muito embora a informação recolhida e registada pelos técnicos da Segurança Social, com funções de acompanhamento e apoio técnico às equipas municipais, aponte no sentido de afirmar que a implementação daquele tipo de metodologias se traduziu em ganhos para os próprios processos de arranque e consolidação das parcerias locais na sua generalidade, também é verdade que os mesmos dados permitem afirmar que subsistiram dificuldades de diversa natureza.

Desde logo, o reconhecimento da falta de preparação de ordem técnica, associada à diminuta formação e qualificação sobre a utilização de metodologias participativas. Por outro lado, a ausência de um modelo-tipo para a produção de documentos que as equipas técnicas teriam de concretizar, designadamente um diagnóstico social, um plano de desenvolvimento social e um plano de acção, terá contribuído para um diferente entendimento e até alguma confusão de conceitos, perspectivas e linguagens⁴⁰. Finalmente, a presença de uma cultura

⁴⁰ Muito embora a questão da eventual existência de um modelo a adoptar pudesse contradizer a lógica da autonomia e da especificidade de cada território e, conseqüentemente, de cada parceria local.

organizacional ainda dominante, assente numa certa tecnicização do trabalho de diagnóstico e de planeamento, centrada e protagonizada essencialmente pelos técnicos com funções de gestão da parceria local, teve como consequência a desmobilização de alguns parceiros menos rotinados neste tipo de metodologias.

Decorrente da análise documental realizada e especificamente orientada para a questão da incorporação das metodologias de planeamento participado, apesar das dificuldades registadas constituírem uma ilação a reter, prevalece a ideia, em termos globais, de uma efectiva valorização das mesmas metodologias e, em muitos casos, da sua incorporação e apropriação no âmbito das práticas de planeamento técnico a nível local. Prova disso mesmo são algumas das parcerias locais seleccionadas para estudos de caso⁴¹.

No que concerne à previsão e concretização de exercícios de avaliação (e de auto-avaliação) a nível local, apesar de se encontrar dados que apontam para a existência de algumas parcerias que contemplaram nos seus planos de desenvolvimento social alguns indicadores de avaliação, não se encontra posteriormente uma pormenorização, quer de entidades, quer de calendários e modelos necessários à sua implementação. A este nível apenas é possível adiantar o facto da generalidade das mesmas parcerias terem adoptado estratégias mistas para a componente da avaliação, sendo possível encontrar muitos exemplos em que a avaliação surge algumas vezes confundida ou sobreposta à assessoria/consultoria técnica, geralmente de origem institucional externa. A este respeito, quer os dados proporcionados pelo inquérito por questionário, quer os estudos de caso, permitem uma clarificação mais objectiva e representativa dos vários modelos e dos graus de importância/prioridade conferidos às questões da avaliação e auto-avaliação, bem como os seus resultados. Nos capítulos quatro e cinco tratar-se-á de demonstrar esta conclusão.

⁴¹ Ver capítulo cinco.

Da experiência piloto às plataformas territoriais supra-concelhias

A implementação do Programa *Rede Social* processou-se através de um primeiro ensaio, num conjunto reduzido de municípios do país, mais concretamente quarenta e um concelhos, constituindo uma experiência piloto, cujos princípios, metodologias, linhas de intervenção e produtos esperados traduziram, em termos práticos, as orientações contidas na Resolução de Conselho de Ministros que lhe deu origem.

Nesta fase de cunho experimental, com início em Janeiro de 2000 e término em Abril de 2001, desafiaram-se aqueles municípios a constituírem um tipo de parceria novo, o qual se pretendia mais funcional e eficaz, envolvendo autarquias, serviços públicos desconcentrados, instituições privadas de solidariedade social, bem como outros actores locais de natureza privada mas com preocupações e intervenções de âmbito social, com o objectivo de procederem à aplicação de metodologias de planeamento estratégico, capazes de sustentarem uma articulação dos parceiros e, conseqüentemente, a rentabilização dos respectivos recursos, independentemente da sua natureza. A finalidade última consistia na capacidade de, em cada território de intervenção, ensaiar-se uma estratégia de inclusão e um processo de desenvolvimento social integrado.

No relatório de execução do Programa Piloto Rede Social (IDS, 2001), o balanço apresentado apontava para a possibilidade, a curto prazo, do alargamento do programa ao território nacional continental, possibilitando, desse modo, a ampliação da experiência inicial e a conseqüente criação de mais parcerias, entre entidades públicas e privadas, enquanto modelo de democracia participativa, visando, desse modo, a consensualização de objectivos e a correspondente concertação de acções desenvolvidas.

Posteriormente, o período de alargamento que se seguiu entre 2001 e 2006⁴², com base na experiência adquirida e no balanço realizado, o Instituto para o Desenvolvimento Social⁴³ estabeleceu um plano de alargamento que previa “a entrada de cerca de cinquenta novos concelhos em cada ano” (Castro, 2009:22), tendo sido montado para o efeito uma estrutura de acompanhamento de proximidade aos novos concelhos aderentes ao programa, traduzido na criação do Núcleo da Rede Social.

Actualmente, a fase de execução do Programa *Rede Social* atingiu um novo patamar. Do mesmo modo que a sua génese teve como ponto de partida a importância da existência de valores associados às dinâmicas de solidariedade social que sempre existiram no país, nos mais diversos âmbitos e esferas de actuação⁴⁴, com a finalidade de incentivarem o surgimento de redes de apoio social integrado à escala local, também agora se retomam alguns destes princípios mas numa perspectiva de articulação e complementaridade entre municípios geograficamente mais próximos.

Falamos das plataformas territoriais supra-concelhias, cuja génese remonta ao ano de 2001, altura da implementação do programa piloto da *Rede Social*, em cujo relatório de execução é feito um balanço da experiência e são propostas algumas recomendações relativas à orientação futura do programa.

A sua origem tem como pressuposto a criação de estruturas da *Rede Social* de âmbito mais alargado, com vista à implementação de condições facilitadoras da articulação entre formas de planeamento a diferentes escalas, entre o nacional e o local, situação que impunha a necessidade de definição de um instrumento único de planeamento a nível concelhio. É assim que, com a publicação do Decreto-Lei 115/2006, de 14 de Junho, se regulamenta o exercício

⁴² Cf. subcapítulo anterior.

⁴³ Entidade gestora do programa até à sua extinção, em Março de 2003.

⁴⁴ Traduzidas na “tradição secular de entajuda familiar e de solidariedade mais alargada” (Resolução do Conselho de Ministros n.º197/97, de 18 de Novembro), que está na base do surgimento de um significativo número de grupos e de iniciativas de acção social por todo o país, cujas áreas de intervenção recobrem sectores ligados à cultura, ao desporto, à vida profissional e, inclusivamente, às relações de vizinhança e às tradições de associativismo existentes em Portugal.

desta estrutura de parceria alargada, no sentido de a tornar uma realidade transversal ao território nacional e cada vez mais activa.

Neste diploma, está então consignada a constituição de plataformas de âmbito territorial, equivalente às NUTS III, perfazendo 28 no seu total, por forma a garantir-se uma articulação e um planeamento concertado supra-concelhio, para a organização dos recursos, das respostas e dos equipamentos sociais, mediante a articulação de instrumentos de planeamento locais, com as medidas e programas de âmbito nacional. É o caso do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI), que encontra no Programa *Rede Social*, e designadamente nas plataformas supra-concelhias, o enquadramento necessário, e por excelência mais eficaz, para a sua operacionalização⁴⁵.

O modelo de operacionalização passa essencialmente pela possibilidade das plataformas territoriais emitirem orientações estratégicas a fim de proceder à adaptação das prioridades, das metas e dos objectivos descritos no PNAI às características específicas dos territórios e, conseqüentemente, de acordo com as prioridades aí definidas. Posteriormente, essas orientações são também tidas em conta na concretização dos Planos de Desenvolvimento Social e nos Planos de Acção Locais de cada território supra-concelhio, exigindo-se assim que o trabalho a desenvolver pelas mesmas plataformas funcione em estreita sintonia com o processo de elaboração do próprio PNAI, o que tem vindo a acontecer.

Porém, o papel destas estruturas de parceria alargada não se esgota na sua implicação no esforço colectivo de concretização do PNAI a nível do país. É suposto que, no interior de cada uma e de acordo com o território respectivo, possam debater com regularidade os problemas mais relevantes dos municípios que as integram e definir as estratégias de intervenção mais adequadas. A este nível, uma outra tarefa de relevo que estas plataformas

⁴⁵ Precisamente neste âmbito, as parcerias constituídas no território nacional tiveram já a oportunidade de participar na elaboração do PNAI 2006-2008, através da realização de múltiplas reuniões Inter-CLAS, as quais serviram para que os parceiros envolvidos reflectissem sobre as implicações do PNAI no trabalho em rede e dessem os seus contributos, no que se refere ao leque de objectivos previstos como prioritários no âmbito do mesmo PNAI.

podem concretizar passa pela capacidade de contribuir para que a cobertura em equipamentos e respostas sociais nos concelhos do território se torne mais equilibrada e responda de forma mais adequada e eficaz às necessidades das populações locais, evitando, desse modo, a multiplicação desnecessária e a sobreposição de respostas no mesmo espaço de intervenção.

Assumem-se ainda como “instância de promoção da circulação de informação, de resolução dos problemas, de aprofundamento de questões sectoriais e de harmonização de iniciativas” (Castro, J., 2009:99), reunindo decisores e responsáveis pela “definição de prioridades a nível sectorial e temático ou, pelo menos, pela sua implementação e monitorização” (*idem, ibidem*).

As características fundamentais desta nova estrutura de trabalho em rede reproduzem e ampliam o modelo e as metodologias utilizadas para a constituição dos próprios Conselhos Locais de Acção Social e das Comissões Sociais de Freguesia (CSF), sendo constituídas por “dirigentes de organizações públicas e privadas que actuam no mesmo território de intervenção, especificamente os presidentes dos CLAS, os dirigentes dos serviços da Administração Pública, os representantes das instituições de solidariedade, as associações empresariais e sindicais, os representantes dos governos civis e o director do Centro Distrital que assegura a coordenação da plataforma” (*idem*:98), sendo esta transversal às diferentes áreas de intervenção, pressupondo ainda que os dirigentes nelas representados tenham capacidade de decisão.

Segundo os dados disponíveis, constituíram-se 28 plataformas supra-concelhias, estando algumas delas em franco desenvolvimento. Prova disso mesmo é o facto de em resultado de um conjunto de reuniões entretanto realizadas, se ter conseguido atingir um conhecimento das diferentes entidades parcerias, ao mesmo tempo que se iniciou o debate de problemas relevantes e transversais aos concelhos que as compõem, bem como a divulgação

de boas práticas, designadamente dos “sistemas de atendimento integrado que tão bons resultados têm produzido num número considerável de concelhos” (idem:101).

Tal como o Programa *Rede Social* se estendeu a todo o território nacional em praticamente seis anos de existência, tendo-se afirmado como um exemplo e um referencial de inovação no que concerne aos métodos de trabalho, de planeamento, de partilha de informação e de priorização de objectivos e acções, com tradução prática e qualitativa junto das várias culturas profissionais envolvidas, também as plataformas territoriais supra-concelhias parecem perspectivar um outro ângulo de análise sobre os problemas dos territórios e das suas populações, afirmando-se também por essa via como um factor de inovação, nomeadamente ao nível de um planeamento fluido e eficaz, tanto à escala nacional, como local, no âmbito das parcerias supra-concelhias.

Planeamento e avaliação das parcerias locais

Tendo em conta que entre os objectivos específicos do Programa *Rede Social* consta a intenção de promover “o diagnóstico e o planeamento participados” (IDS, 2001), as questões relativas ao planeamento, especificamente ao planeamento de intervenções sociais, justificam algumas considerações do ponto de vista analítico.

Quer no âmbito dos resultados que alcançámos com este estudo, quer por via de outras pesquisas e publicações, constata-se que o estímulo dado à utilização e incorporação de práticas de planeamento participado no âmbito das parcerias locais tem vindo a assumir um lugar central, quer na fase de arranque do programa, quer, posteriormente, no decurso dos processos de constituição e funcionamento das mesmas parcerias.

Com efeito, se tivermos em conta tanto as parcerias alargadas (Conselhos Locais de Acção Social, Comissões Sociais de Freguesia e Comissões Sociais Inter-freguesias), como também os grupos de trabalho sectoriais sobre áreas de intervenção específicas (designados por GTT — Grupos de Trabalho Temáticos), verifica-se, regra geral, uma nítida mobilização dos actores locais para um processo que se pretende partilhado, participado e pró-activo. Consequentemente, em resultado desse trabalho alargado e reflectido pelos vários agentes e responsáveis institucionais no terreno, os instrumentos de orientação estratégica que as equipas técnicas responsáveis pela gestão das parcerias locais têm de elaborar (diagnóstico social, plano de desenvolvimento social e plano de acção), reconhecem que tem constituído prática frequente a incorporação dos contributos daqueles actores na produção dos documentos de planeamento estratégico atrás identificados, levando-os a reverem-se nas debilidades e potencialidades concelhias diagnosticadas, nas linhas de força definidas para a intervenção e nas acções e medidas projectadas em concreto.

Uma análise aprofundada dos vários modelos e estratégias de planeamento ensaiadas no âmbito dos projectos de implementação das parcerias, permitiu aferir o grau de importância e de apropriação que o planeamento (estratégico) efectivamente mereceu e de que forma foi posto em prática no âmbito das mesmas.

Para concretizar este objectivo teve-se em conta dimensões importantes do planeamento social, tais como o grau de envolvimento dos actores locais na discussão e elaboração dos diversos instrumentos de planeamento já mencionados; e as que remetem para as áreas temáticas objecto de planeamento: educação, formação, emprego e empreendedorismo económico, saúde, habitação, ambiente, segurança, protecção de grupos sociais específicos e vulneráveis, toxicodependências, apoios sociais vários, entre outros temas.

Paralelamente, considerou-se no âmbito desta pesquisa alguma centralidade no que concerne à dimensão participativa dos actores sociais envolvidos nos processos estudados, uma vez que a participação da população através dos seus representantes e líderes institucionais constitui um factor determinante para tentar garantir, à partida, um compromisso de todos os intervenientes num processo que se destina fundamentalmente a eles próprios, materializando o que, na terminologia sociológica mais recente, se poderá definir por *democracia participativa*. A importância desta dimensão é tanto mais relevante quanto a necessidade de evitar a reprodução de modelos de planeamento tradicional — de base tecnocrática — que comportam riscos de não vir a ser colectivamente apropriado e assumido pelos beneficiários finais das intervenções programadas.

Assim encarado, partiu-se do pressuposto que só um tipo de *planeamento social estratégico e participado*, entendido como um processo social aberto e racional, terá mais garantias de, à partida, marcar o arranque da fase de constituição e consequente implementação da parceria local bem sucedida, com implicação de compromissos e negociações, e a gestão de tensões e conflitos caracterizados por interesses divergentes e tomadas de posição diferenciadas, visando a introdução de formas de coerência nas análises desencadeadas e nas intervenções projectadas, sempre com um sentido pragmático e numa base de optimização de recursos e meios de acção.

No capítulo quatro dar-se-á conta, de forma mais pormenorizada, dos resultados proporcionados pelo inquérito dirigido aos técnicos responsáveis das parcerias locais, designadamente no que se refere, quer à interpretação concedida às indicações dos serviços centrais da Segurança Social, quer à prática efectiva da implementação de estratégias de planeamento participado.

Outro vector importante da nossa investigação passou pela análise dos processos de avaliação, em particular aquela que se dirige aos programas e projectos de intervenção social, como é o caso do Programa *Rede Social*.

O conhecimento dos modelos de avaliação, entretanto idealizados e implementados no terreno à escala nacional, revelou-se uma fonte de informação determinante para a sistematização e compreensão das dinâmicas, dos processos e dos resultados conseguidos com a implementação da *Rede Social* à escala local e regional. Neste sentido, julga-se pertinente conhecer, caracterizar e tipificar os modelos e os processos idealizados e levados à prática pelas equipas coordenadoras e respectivos CLAS, no âmbito dos projectos de implementação da *Rede Social*, nos vários concelhos aderentes ao programa. Sabe-se que não eram impostos modelos de avaliação. Em lugar disso existiam apenas algumas directrizes, com carácter genérico, susceptíveis de poderem ser adaptadas e ajustadas aos modelos de avaliação preconizados.

Por este motivo, a proposta de um conjunto de indicadores para avaliação das parcerias locais, com carácter abrangente, passível de ser aplicado futuramente, constituirá uma sugestão de ordem metodológica adicional, resultante desta investigação, a qual se materializa no capítulo da conclusão.

Explicitemos por ora algumas considerações de pendor teórico e de enquadramento conceptual a ter em conta no âmbito dos processos de avaliação e de auto-avaliação.

Quando falamos de avaliação referimo-nos, não a reflexões espontâneas e intuitivas, mas a processos de ordem científica que procuram enfatizar a objectividade, a recolha de informações e de dados necessários para alcançar resultados válidos, sistemáticos e fiáveis, mediante a concepção e implementação de métodos e técnicas de avaliação rigorosos e a construção de um quadro de indicadores capazes de permitirem realizar balanços e análises

avaliativas com importância e utilidade para a compreensão dos processos (políticas, programas, projectos,...) em causa.

Assim, entende-se por avaliação um processo simultâneo de aprendizagem e cognição, isto é, um mecanismo de aquisição de competências e experiências que se pretendem integrar posteriormente nas dinâmicas de acção — objecto de avaliação — com propósitos de estímulo à reflexão sobre processos e programas de intervenção social ou de desenvolvimento regional, entre outros domínios de aplicação. Na prática, um exercício de avaliação consubstancia-se num processo de identificação e obtenção de informação útil e descritiva acerca da capacidade de exequibilidade de metas/objectivos, de planificações, de capacidades de realização/operacionalização, de cenários e de resultados relacionados com determinados processos, tendo como finalidade nuclear servir de *guia* para a tomada de decisões, a solução de problemas, a afinação de procedimentos e estratégias de actuação e, por fim, a compreensão dos mesmos processos em avaliação.⁴⁶

Não existindo uma definição única de avaliação, antes subsistindo várias propostas teóricas e metodológicas, diferentes ou complementares, sintetiza-se aqui uma interpretação possível, a qual tomaremos como orientação conceptual no contexto do presente estudo. As expressões *avaliação* e *metodologias de avaliação* remetem para “processos de pesquisa científica que visam deliberadamente colocar questões relativas à concepção, às formas de tomada de decisão, à execução e aos resultados de programas, políticas, projectos e investimentos, quer dizer, de diferentes dispositivos criados para modificar situações e resolver problemas. Tais processos socorrem-se de sistemas de reflexão crítica a partir de informações recolhidas no decurso do acompanhamento ou após a conclusão desses

⁴⁶ Segundo Capucha (1996:24), “a avaliação, se não é uma nova disciplina, é um campo com alguma autonomia no contexto das ciências sociais, pela natureza comprometida dos processos que a caracterizam e pelo facto de ser, por definição, produtora de conhecimentos que têm em vista uma aplicação prática por parte de um conjunto de actores sociais”.

dispositivos, de modo a permitir que as pessoas e as instituições envolvidas julguem o seu trabalho e aprendam com os julgamentos feitos” (Capucha, et. al., 1996: 9).

Nos processos de avaliação, a análise do seu lugar, pertinência e respectivas finalidades, deve, antes de mais, ser enquadrada e entendida como um conjunto de experiências e de reflexões teóricas entretanto produzidas no domínio das metodologias de avaliação, no qual é possível encontrar hoje um significativo património de saberes e experiências específicas, acumuladas e relevantes⁴⁷. Porém, nem sempre foi assim. É unânime o reconhecimento da ausência de tradição, durante bastante tempo, em alguns domínios de actuação na União Europeia e mais visivelmente em Portugal, de uma cultura organizacional consolidada em matéria de políticas e de processos de avaliação⁴⁸. Pese embora esta ausência de tradição, o contexto actual é já relativamente diferente. Podemos mesmo falar numa mudança que lentamente se tem vindo a produzir e a ganhar relevância e reconhecimento científico, institucional e político (Capucha, 1996) no que respeita ao lugar, à pertinência e às finalidades associadas aos processos de avaliação.

A comprovar essa mudança cresce a visibilidade e diversidade de domínios onde se têm implementado experiências de investigação e de avaliação, muitas das quais financiadas por organismos governamentais nacionais e comunitários, cujos resultados têm contribuído para uma clarificação e um progressivo reconhecimento da importância dos processos de avaliação.

Salientam-se aqui alguns desses domínios, onde equipas de investigadores e técnicos têm idealizado, experimentado e validado modelos, instrumentos, procedimentos e resultados

⁴⁷ Veja-se a este propósito um conjunto de referências a experiências no campo das metodologias de avaliação reunidas no nº 22 da revista *Sociologia: Problemas e Práticas*, 1996.

⁴⁸ É o caso, por exemplo, do domínio de políticas regionais de iniciativa comunitária europeia, onde a experiência de avaliação foi introduzida em 1988, ano coincidente com a reforma dos fundos estruturais e consequente reforço em 1993, mediante a entrada em vigor de novos regulamentos (Ferrão, 1996:30). No caso Português, essa experiência encontra-se ainda menos consolidada, uma vez que “a cultura organizacional e de gestão ainda predominante no nosso país, na administração pública mas também na gestão das empresas, vai no sentido de utilizar pouco, quando não desvalorizar, os procedimentos mais abertos de tomada de decisão e de condução de políticas e dos negócios, assentes na circulação de informação e no debate participado e tecnicamente fundado” (Capucha, 1996:9-10).

decorrentes de processos e de sistemas de avaliação implementados e entretanto divulgados, quer nos círculos académicos, quer em contextos organizacionais mais amplos. É o caso do domínio das políticas e programas de investimento e desenvolvimento local e regional, no domínio da educação/ensino, nas políticas e programas de formação profissional, no domínio do investimento e da mudança organizacional nas empresas, nas políticas urbanas, nas políticas e programas de combate à exclusão social e à pobreza, no domínio da protecção social, entre outros⁴⁹.

Em muitas destas áreas, é sintomático o hábito de proceder a avaliações sistemáticas, embora com objectivos diferenciados e de alcance variável, quer em relação aos meios, instrumentos e procedimentos envolvidos, quer em relação aos objectos alvo de implementação, quer ainda em relação aos resultados, nomeadamente no que diz respeito à maior ou menor interiorização e utilização quotidiana destes últimos pelas instituições implicadas.

Similarmente aos estudos de avaliação realizados no âmbito das políticas sociais, também no domínio das políticas e programas de desenvolvimento regional e local, muito embora a prática comunitária e nacional de avaliação neste campo seja ainda recente, a mesma não deixa de sublinhar e trazer à discussão novas preocupações, para além do seu mais elementar objectivo: “verificar o bom uso de meios públicos (comunitários e nacionais)” (Ferrão, 1996). Algumas dessas novas preocupações, traduzidas em novos objectivos e finalidades associadas à avaliação, correspondem à tentativa de transformá-la em “processos mobilizadores e de aprendizagem colectiva, superando as visões que a reduzem a um conjunto de procedimentos técnicos e burocráticos de fiscalização” (idem, *ibidem*)⁵⁰.

⁵⁰ Não constituirá surpresa que em países como Portugal, onde ainda não existe uma cultura amplamente consolidada de processos de avaliação, esta seja muitas vezes interpretada e confundida com fiscalização e inspecção. Ou, noutros casos, correspondendo a versões menos simplistas, a avaliação é reduzida a meros procedimentos de acompanhamento, tanto físico (verificação da realização de acções previstas), como financeiro (verificação de custos e financiamentos previstos). Tanto numa como noutra leitura, ambas redutoras, prevalece

Na verdade, os processos de avaliação constituem intervenções que não se limitam a momentos irregulares e circunscritos no tempo; pelo contrário, devem ter em conta contactos e procedimentos de interacção, mais ou menos longos e administrativamente institucionalizados. Ao invés de interpretações redutoras e enviesadas, “as avaliações incidem sobre um vasto complexo de decisões (da concepção do programa ao desenvolvimento de acções específicas ou à monitorização dos resultados que vão sendo obtidos), para os quais os vários actores envolvidos se encontram desigualmente posicionados, tanto do ponto de vista dos recursos a mobilizar, como da legitimidade de acção que se lhes reconhece” (idem). Preocupações estas que estão longe de serem reduzidas a leituras e utilizações com contornos meramente técnico-burocráticos, devendo sobretudo conduzir a objectivos mais amplos, associados aos processos de avaliação.

Muitos desses objectivos têm sido identificados e valorizados de forma distinta por diversos autores. Moens, por exemplo, citado por Ferrão (*idem*) aponta a existência de três *finalidades funcionais*: “avaliação para a gestão (a avaliação enquanto instrumento propiciador de boas práticas de gestão), a avaliação como factor de transparência (a avaliação enquanto garantia de um relacionamento claro entre financiadores, executores e beneficiários de uma determinada acção ou de um dado programa) e, por último, a avaliação para a investigação (a avaliação como fonte de valor acrescentado no que se refere ao conhecimento científico das realidades em análise)”. Tanto numas como noutras, o que se subentende nas finalidades da avaliação é a procura de uma gestão mais eficiente e eficaz dos programas e acções, bem como o ensaio e a consolidação de práticas de diálogo entre os actores envolvidos nos processos em avaliação e de cenários favoráveis à institucionalização de experiências de auto-avaliação e de mudança técnica e organizacional na gestão dos mesmos processos.

uma visão estreita e não raras vezes definida pela negativa, colocando-se a tónica quase sempre nos aspectos que não foram feitos ou nos que foram e não deveriam ter sido feitos, em lugar de compreender os processos, as lógicas e os posicionamentos dos actores envolvidos nos processos e objectos-alvo de avaliação.

Luís Capucha (*idem*) tende a interpretar aquelas finalidades ou objectivos da avaliação enquanto conhecimentos e aprendizagens facilitados pelos diferentes resultados que as experiências de avaliação têm proporcionado. Para este autor, é possível reconhecer um conjunto de contributos mais frequentes e decorrentes de práticas de avaliação, os quais constituem, em última análise, finalidades ou objectivos centrais da avaliação, independentemente dos domínios em que esta seja levada a cabo.

Os diferentes tipos e processos de avaliação que se podem conceber e implementar, consoante os domínios de aplicação, produzem, em geral, diferentes resultados, conhecimentos e aprendizagens. No entanto, é possível identificar um conjunto de contributos fundamentais e comuns que podem ser arrumados da seguinte forma: *melhoria do auto-conhecimento das instituições e das intervenções*, dando conta do funcionamento das instituições, projectos e programas, identificando os níveis de cumprimento dos seus objectivos, a forma de utilização dos recursos e as suas potencialidades de desenvolvimento; *melhoria dos processos de tomada de decisão*, a par da definição de prioridades e da rentabilização de recursos, fornecendo, desta feita, informações que podem ser relevantes para os decisores; *produção de informações sistematizadas* sobre os dispositivos de intervenção, funcionando como meio de difusão da informação e de eventual reprodução dos aspectos inovadores de uma intervenção, contrariando a tendência, por vezes existente, das instituições trabalharem de *costas voltadas*, sem terem conhecimento recíproco do trabalho desenvolvido; *promoção de uma cultura de diálogo*, através do intercâmbio de ideias e de aprendizagem colectiva, estimulando a participação dos vários actores envolvidos nas intervenções, nomeadamente técnicos e beneficiários; *desenvolvimento, junto das equipas técnicas, de competências no domínio da avaliação*, tais como a permanente recolha e sistematização da informação e a reflexão crítica sobre os processos e resultados das intervenções.⁵¹

⁵¹ Para a conceptualização das questões de avaliação apoiámo-nos, sobretudo, nos trabalhos e produtos de avaliação publicados da responsabilidade de Luís Capucha.

Decorrente destes objectivos, podem ser identificados três tipos de utilidade subjacentes aos processos de avaliação de programas e intervenções, os quais assumem as seguintes nomenclaturas: i) *utilidade instrumental*, no âmbito da qual a avaliação é encarada como instrumento de melhoria da execução e da gestão de programas e projectos, permitindo introduzir ajustamentos ou correcções ainda no decurso dos mesmos programas e projectos; ii) *utilidade estratégica*, através da qual a avaliação funciona como cultura de diálogo e de aprendizagem colectiva, ou seja, como prática que contribui para estimular a mobilização dos vários actores envolvidos (decisores, gestores do programa, executores, beneficiários) de modo a favorecer a consolidação de uma visão de partilha de informação estratégica e de co-responsabilização na acção; iii) *utilidade substantiva*, materializada na possibilidade dos resultados da avaliação poderem sugerir a necessidade de se proceder à reconceptualização de determinado programa ou projecto, num momento posterior, ou até à necessidade de implementar um outro programa ou projecto dirigido a outros públicos ou com outros objectivos, ultrapassando, desse modo, o papel meramente corrector identificado acima, no primeiro tipo de utilidade;

Assim identificada e caracterizada, a avaliação não se resume então a uma mera formalidade, circunscrita a uma comparação entre as acções previstas e os resultados previstos com as acções efectivamente realizadas e os resultados alcançados. O processo avaliativo revela muitas outras potencialidades, das quais se destacam as seguintes: a reanálise das situações, o aprofundamento de diagnósticos, a reorientação e complexificação das linhas estratégicas das intervenções, a reformulação de objectivos, o alargamento e a consolidação das bases de sustentação dos processos de mudança social.

Neste sentido, poder-se-á afirmar que a avaliação não é um fim em si mesmo. Esta deverá contribuir, sobretudo, para aumentar a racionalidade na tomada de decisões, na identificação de problemas, na procura de alternativas de solução, na prevenção (quando

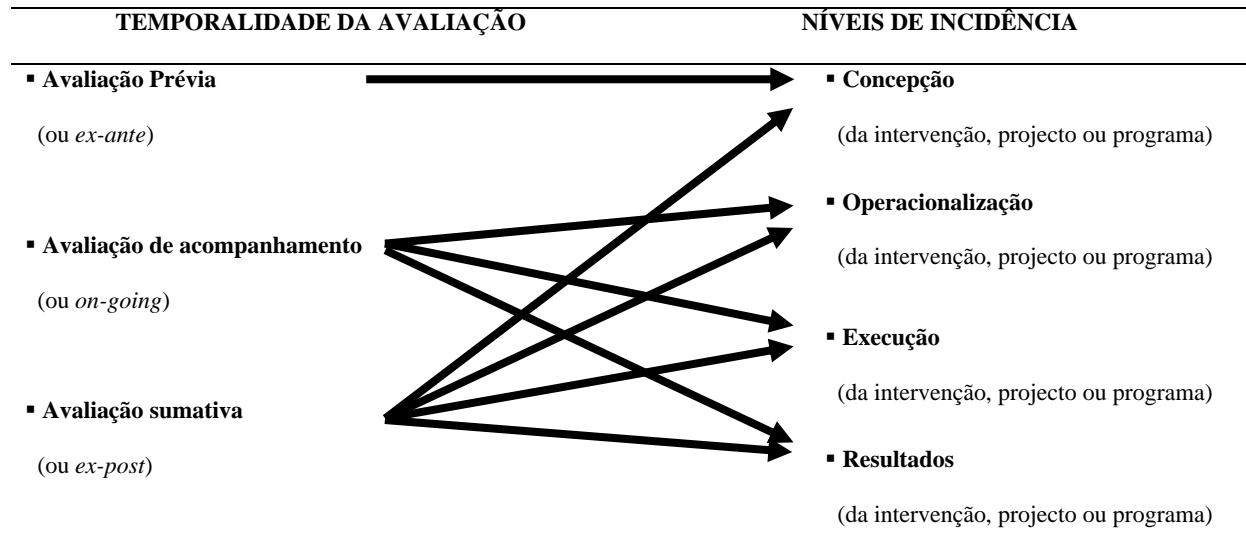
possível) de consequências e efeitos dos processos e intervenções, e, finalmente, na optimização e utilização de recursos disponíveis.

Quanto à responsabilidade e natureza dos processos avaliativos, estes podem ser de origem *externa* quando há lugar à contratação de avaliadores externos às instituições e programas/projectos objecto de avaliação. Neste caso, a competência técnica e a disponibilidade das equipas de avaliadores constituem requisitos basilares para o desenvolvimento de um trabalho de avaliação idóneo e rigoroso. Pode também haver lugar a uma *auto-avaliação* quando, como o próprio nome indica, os protagonistas desta coincidem com os próprios actores responsáveis pelas intervenções objecto de avaliação. Neste caso, a função principal do(s) avaliador(es) passa pela capacidade de envolvimento de todos os intervenientes nos processos, fomentando, paralelamente, a reflexão crítica, com o necessário distanciamento face aos processos e intervenções em que está implicado. Finalmente, uma *avaliação mista*, onde os avaliadores externos são colocados, através de protocolos, em estreita articulação com as instituições que promovem as intervenções assegurando a participação e cooperação de todos os intervenientes no processo avaliativo.

A terminar este apontamento de índole conceptual sobre as metodologias de avaliação, cumpre sistematizar os três modelos de avaliação, em função da sua temporalidade, isto é, de acordo com o momento em que esta é concretizada. Esses três modelos (ou estratégias) são: i) a *avaliação prévia ou ex-ante*, a ocorrer quando determinada intervenção, projecto ou programa está prestes a ser iniciada ou está efectivamente a iniciar-se; ii) a *avaliação de acompanhamento ou on-going*, que acompanha o percurso da intervenção, do projecto ou programa, fazendo coincidir intervenção com avaliação; iii) a *avaliação sumativa ou ex-post*, colocada em acção no final da intervenção, projecto ou programa, ou quando cada uma destas situações já terá sido concluída.

Cada um destes modelos ou estratégias tende a privilegiar determinados níveis de incidência: concepção, operacionalização, execução e resultados. O quadro seguinte sintetiza os níveis de incidência da avaliação correspondentes àqueles três modelos.

Quadro 3.5 Correspondência entre a temporalidade dos modelos de avaliação e os respectivos níveis de incidência



Fonte: Adaptado de Capucha et. al. (1999).

Na proposta dos indicadores de avaliação teve-se em linha de conta os diferentes tipos e processos de avaliação concebidos e aplicados, bem como, de modo mais particular, as várias componentes e dimensões subjacentes aos mesmos processos e dispositivos de avaliação utilizados, os seus objectivos inerentes, os tipos de utilidade (instrumental, estratégica, substantiva), os níveis de incidência (concepção, operacionalização, execução e resultados) e os modelos de avaliação (prévia ou *ex-ante*, de acompanhamento ou *on-going*, e sumativa ou *ex-post*).

Na conclusão, expõe-se a estrutura e o conteúdo da proposta de indicadores de avaliação.

Capítulo 4

PARCERIAS LOCAIS: PROCESSOS, DINÂMICAS E RESULTADOS**Processos de implementação, estruturas organizacionais e dinâmicas de participação**

Um dos ângulos de análise e de avaliação das parcerias locais, especificamente no que se refere aos respectivos processos de implementação, às estruturas organizacionais montadas e às dinâmicas de participação e de trabalho entretanto geradas entre os vários actores sociais que as compõem, passa por perceber até que ponto as mesmas parcerias locais se enquadraram no âmbito dos princípios e orientações consagradas nos documentos oficiais do Programa *Rede Social*.

Entendido não só como um programa desencadeador e potenciador de dinâmicas territorializadas com vista ao desenvolvimento social, mas também como prática instituída de planeamento participado por vários actores locais, o trabalho realizado pelas parcerias locais constitui um indicador relevante acerca da capacidade de operacionalização do mesmo programa a nível local, ao mesmo tempo que permite avaliar os resultados, de ordem quantitativa e qualitativa, em vários domínios de intervenção, mas principalmente nas áreas do emprego e da formação, nos territórios onde essas parcerias existem e se encontram em funcionamento.

Nestes termos, o instrumento de pesquisa central a partir do qual se recolheram dados relativos ao conjunto das parcerias locais — um inquérito por questionário, respondido por

representantes das mesmas, quer com responsabilidades técnicas, quer políticas — foi pensado, justamente, como forma de captar informação, em diversos domínios, que permitisse descrever os processos, as dinâmicas e os resultados locais da implementação das parcerias locais, tendo em conta as dimensões territoriais e institucionais das mesmas, sendo as dinâmicas de emprego e formação, na sua especificidade, parte integrante do trabalho aí desenvolvido.

Esta preocupação funda-se numa concepção analítica, central ao estudo desde o seu início, que procura captar o que existe de particular naquelas duas áreas centrais — o emprego e a formação — em função do desenho e concepção, desenvolvimento, execução e acompanhamento de acções específicas no âmbito das parcerias locais. Mais do que observar o comportamento dos tradicionais indicadores de formação e emprego, construídos para dar conta da evolução de programas, projectos e acções enquadrados nas políticas públicas da área — nomeadamente através da produção informativa assegurada por organismos como o Instituto Nacional de Estatística e o Instituto do Emprego e Formação Profissional, ou ainda pelos núcleos de gestão dos diferentes programas operacionais, de âmbito nacional ou regional — procurou-se captar a interacção e, até, a fertilização recíproca, entre os processos, as dinâmicas e os resultados proporcionados pelo trabalho desenvolvido no âmbito das referidas parcerias, em particular nos domínios do emprego e da formação profissional.

Embora tais preocupações analíticas não sejam cabalmente respondidas no presente capítulo, já que as mesmas serão objecto de um aprofundamento no capítulo seguinte, importa apresentar um quadro geral de como as parcerias locais se organizaram e corresponderam aos desafios lançados no âmbito do Programa *Rede Social*. Todavia, vale a pena referenciar e reforçar esta perspectiva, que vem sendo expendida ao longo deste trabalho, no sentido de perceber melhor o porquê, designadamente, do presente capítulo abrir uma *grande angular* sobre as questões mais amplas das parcerias locais para, em seguida, se focalizar nas questões

do emprego e formação e, finalmente, deixar em aberto campo de análise que será retomado e aprofundado numa perspectiva ainda mais específica e direccionada para matérias relacionadas com as temáticas do emprego e da formação, recorrendo a estudos de caso elucidativos dos argumentos que percorrem esta tese.

O início desta caracterização das parcerias locais consubstancia-se numa descrição das condições de arranque das mesmas, não apenas numa perspectiva genérica, mas também ao nível das diferentes estruturas e modalidades de organização do trabalho em rede que são, na realidade, os seus componentes constitutivos. Assim, o esforço analítico foi dirigido para indicadores que devolvessem informação sobre os períodos de adesão ao programa de apoio à implementação da *Rede Social*, o tipo de entidade promotora, as motivações subjacentes à respectiva candidatura, ou à (in)existência e período de entrada em funcionamento de comissões sociais de freguesia (CSF), entre outros aspectos.

Foi possível constatar que, em termos de ano de adesão ao Programa *Rede Social*, as diferentes entidades promotoras das parcerias locais acederam a este programa de uma forma relativamente dispersa no tempo, se considerarmos o período entre 1998 e 2005. No entanto, verifica-se que, a partir de 2002, existe um aumento significativo do número de entidades aderentes. O quadro seguinte descreve esta realidade, em que quase 60% das autarquias aderiram ao programa a partir daquela data.⁵²

⁵² Relativamente aos casos de adesão ao Programa nos anos de 1998 e 1999, pretendeu-se clarificar o sentido destas datas, já que são anteriores ao programa piloto, iniciado em 2000. Porém, não foi possível obter uma explicação junto da estrutura central que coordena o Programa *Rede Social* a nível nacional, mas cremos tratarem-se de municípios que já tinham metodologias e lógicas de funcionamento em rede, tendo-as posteriormente transportado e formalizado enquanto parcerias locais, ao abrigo do programa piloto.

Quadro 4.1 Ano de adesão ao Programa *Rede Social*⁵³

Ano de adesão	N	%	% Acumulada
1998	2	1,1	1,1
1999	7	3,7	4,8
2000	19	10,1	14,9
2001	17	9,0	23,9
2002	35	18,5	42,4
2003	37	19,6	62
2004	45	23,8	85,8
2005	27	14,3	100,0
Total	189	100,0	

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

A iniciativa de candidatura ao programa, por seu turno, foi, quase exclusivamente, da responsabilidade das câmaras municipais. Apenas em 3,7% dos casos houve outra entidade responsável por tal iniciativa. Tal número manifesta o claro protagonismo que as autarquias têm vindo a assumir no desenvolvimento deste programa ao nível do território continental português, com as vantagens que daí decorrem em termos de territorialização das políticas sociais e de articulação local e intra-municipal, além das valências mobilizáveis para o desenvolvimento social que o Programa *Rede Social* pretende proporcionar. Protagonismo que, de resto, a própria legislação que instituiu o programa tinha estabelecido. O facto dos conselhos locais de acção social (CLAS), espécie de *órgão máximo* das parcerias locais, deverem ser presididos pelos presidentes de câmara (nº11 da Resolução de Conselho de Ministros nº197/97, de 18 de Novembro), muito embora, no nº 21º, previsse a possibilidade de as entidades promotoras não serem as edilidades, expressa bem esta intenção.

Do conjunto de municípios que avançaram como experiências-piloto no âmbito do processo de implementação do Programa *Rede Social* a nível nacional (num total de 41 concelhos), no universo das autarquias respondentes ao inquérito, registaram-se 32 casos que participaram nessa fase de teste à implementação do programa piloto. Mas foi na sequência do

⁵³ Dados relativos apenas às autarquias respondentes ao inquérito. Não inclui a totalidade do universo para cada ano. Os dados totais já foram apresentados no capítulo três, decorrentes de fontes administrativas (Instituto de Segurança Social).

surgimento do programa de apoio à implementação da *Rede Social* que a maioria das candidaturas decorreu.

No âmbito das parcerias locais entretanto constituídas, o CLAS é o órgão previsto na legislação enquanto garante do funcionamento das parcerias e das redes de discussão desencadeadas; estruturador de um fórum alargado e participado de trabalho e, no fundo, regulador da democraticidade e transparência dos processos. Cada CLAS é constituído por entidades concelhias com intervenção, directa ou indirecta, no domínio da acção social e interessadas em dar o seu contributo para o desenvolvimento social através desta lógica de trabalho em parceria. No conjunto das parcerias locais inquiridas, os conselhos locais de acção social, foram, na sua maioria, constituídos até seis meses depois da aprovação da candidatura ao programa de apoio à implementação da *Rede Social*.

Um outro tipo de estrutura prevista legislativamente, mais ligeira em termos do número de entidades que a constituem e mais operacional devido às suas funções executivas estritamente associadas à dinamização dos próprios processos de trabalho em parceria, são os núcleos executivos (NE) das parcerias locais. Cada NE é geralmente composto por alguns parceiros integrantes da rede, acabando por recair nele algumas das principais atribuições atinentes ao regular funcionamento da estrutura em parceria. De forma similar aos CLAS, 76,7% das redes constituíram os respectivos núcleos executivos até seis meses após a aprovação da candidatura do programa de apoio à implementação da *Rede Social*, o que indicia que os dois processos terão decorrido em paralelo.

Em termos legislativos, a estrutura típica das parcerias locais não se resume, todavia, a um conselho local de acção social, órgão mais colegial e participado, e a um núcleo executivo, mais operacional e executivo. Estão previstas outras estruturas de enquadramento do trabalho em parceria, de dimensão mais reduzida — as comissões sociais de freguesia (CSF) e as comissões sociais inter-freguesias (CSIF) — visando, também elas, garantir um

nível de territorialização e proximidade próprios a um verdadeiro trabalho de desenvolvimento social de base local. No entanto, neste particular, existe um dado a assinalar: a maioria das parcerias locais inquiridas não constituiu comissões sociais de freguesia nem comissões sociais inter-freguesias. Assim, esta estrutura de trabalho em parceria, prevista legislativamente, não foi, em muitos casos, encarada como necessária ou viável⁵⁴.

Um dos principais motivos aduzidos pelos inquiridos para a explicação desta ausência prende-se com aquilo que, maioritariamente, declararam ser motivos como o concelho em que se implementou a *Rede Social* ter poucos habitantes, ter pequena dimensão e a maioria ou a totalidade das freguesias estarem representadas no conselho local de acção social. De assinalar, por outro lado, que alguns responsáveis das parcerias locais consideraram importante a criação de comissões sociais de freguesia, embora não tenha ainda sido possível implementá-las ou dinamizá-las atempadamente. Em relação ao número de CSF criadas, existe uma relativa variabilidade entre as diferentes parcerias estudadas. O que, de resto, não é particularmente surpreendente, dado, por exemplo, o número bastante variável de freguesias existentes de concelho para concelho, em Portugal. Estas CSF foram, na sua maioria, de forma consistente com os conselhos locais de acção social e com os núcleos executivos, criadas até seis meses depois da aprovação do programa de apoio à implementação da *Rede Social*.

Os números são bastante similares quando nos debruçamos sobre as comissões sociais inter-freguesias, no que toca à respectiva constituição. Existe, porém, um número ligeiramente superior de parcerias locais sem comissões inter-freguesias, o que apresenta consistência com as comissões sociais de freguesia. Os motivos avançados pelos representantes das redes para justificarem a não criação destas estruturas, são, *grosso modo*, os mesmos. De forma maioritária, aponta-se o número reduzido de habitantes, a pequena

⁵⁴ Esta conclusão pode ser também encontrada no relatório de avaliação externa ao Programa *Rede Social* (Ver CET, 2005).

dimensão da freguesia ou do concelho como principais motivos para a não constituição das CSIF. Novamente, existe também relativamente a estas estruturas uma grande dispersão nas parcerias locais quando se pergunta sobre o número de comissões sociais inter-freguesias criadas. Pensa-se que o motivo para tal seja o mesmo: uma variação significativa do número de freguesias existentes, de concelho para concelho. Estas CSIF, por seu turno, foram, de forma maioritária, constituídas após seis meses da aprovação da candidatura. Consta-se, por conseguinte, que existe um desfasamento entre os períodos de constituição das outras estruturas e das CSIF.

Uma determinação óbvia que impende sobre a acção em parceria é a de se regulamentar o seu próprio funcionamento, desde logo no que se prende com as relações funcionais entre os diferentes órgãos constituintes. No que se reporta à aprovação do regulamento interno das parcerias locais (legalmente, a partir da aprovação do DL n.º 115/2006) que usualmente procede por votação no âmbito do conselho local de acção social, sob proposta do núcleo executivo, verifica-se que este acto foi executado em períodos variáveis, desde a aprovação do respectivo regulamento no mesmo dia, ou o mesmo mês, em que se constituiu o CLAS, até períodos mais extensivos no tempo, superiores a seis meses.

Um tipo de estrutura que se observou e que veio sendo introduzida como prática no funcionamento das parcerias locais, ainda que de forma mais ou menos formal, consoante os casos, foi a consubstanciada na figura do grupo de trabalho temático (GTT). Estes grupos, constituídos por parceiros com intervenção no âmbito da parceria local, terão visado, em muitos casos, a formação de uma estrutura mais ligeira e especializada de trabalho no seio das redes, tendo em vista o tratamento, algum planeamento e o acompanhamento da intervenção da rede num domínio específico, como por exemplo, o emprego, a segurança ou a acção social. Tais grupos constituíram-se como estruturas mais operativas que os conselhos locais

de acção social, por um lado, visando uma maior eficiência e especialização que os núcleos executivos, por outro, um maior aprofundamento do trabalho sobre esta ou aquela área.

Na maioria das parcerias locais observadas, aproximadamente em 70% dos casos, constituíram-se grupos de trabalho temático em torno de áreas de intervenção específicas. Estes GTT tenderam a centrar a respectiva actuação em algumas temáticas centrais do domínio social, com preponderância para a educação/formação (com quase 90% dos grupos constituídos a debruçarem-se sobre a temática), o emprego (76,7%), a saúde (72,9%), a acção social (68,4%) e a população idosa (60,9%). De registar, também, a apreciável diversidade de abordagens, em termos das respectivas áreas temáticas de análise e actuação, conforme demonstrado no quadro seguinte.

Quadro 4.2 Áreas Temáticas dos Grupos de Trabalho Temáticos

Áreas temáticas	Sim		Não	
	N	%	N	%
Educação/Formação	120	89,6	13	9,7
Emprego	102	76,7	30	22,6
Actividades económicas	44	33,1	88	66,2
Saúde	97	72,9	35	26,3
Autarquias	13	9,8	119	89,5
Acção Social	91	68,4	41	30,8
IPSS	47	35,3	85	63,9
Segurança	25	18,8	107	80,5
Voluntariado	10	7,5	122	91,7
Associativismo	36	27,1	96	72,2
Equip. desportivos e/ou recreativos	27	20,3	105	78,9
Infância	56	42,1	76	57,1
Juventude	58	43,6	74	55,6
População idosa	81	60,9	51	38,3
Dependências	62	46,6	70	52,6
Outras	49	36,8	83	62,4

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Estes grupos de trabalho temático, enquanto estruturas emanadas das próprias parcerias, para além de terem sido apropriados na sua grande maioria por estas últimas, parecem ter dado lugar, em muitos casos, a dinâmicas de trabalho flexíveis em função das necessidades. Efectivamente, uma boa parte dos grupos de trabalho criados no seio das parcerias locais analisadas reuniam-se com uma regularidade determinada pelas próprias

dinâmicas de trabalho criadas. O valor de 34% correspondente à proporção das parcerias locais cujos GTT reuniam “quando necessário” atesta bem a regularidade de funcionamento destes GTT.

Não obstante tal constatação, verifica-se que em trinta e um casos, ou seja 16,4% do total, registaram-se situações de reuniões mensais destes grupos, o que denota num conjunto relativamente apreciável de redes, não tanto uma flexibilização do trabalho, mas sobretudo uma regularidade e uma rotinização das práticas de trabalho em parceria, em função das temáticas e problemáticas específicas agendadas para tratamento no seio dos mesmos. Embora com dinâmicas de trabalho diferenciadas, os GTT são identificados como estruturas importantes no funcionamento das parcerias.

Por outro lado, quando se analisam as áreas de actuação e as prioridades de intervenção das autarquias, designadamente nas áreas sociais, constata-se que a importância conferida ao processo de implementação do Programa *Rede Social* a nível concelhio vem registando um acréscimo em função do decurso desse mesmo processo. De tal maneira que, no momento da aplicação do inquérito por questionário, se observa a existência de um número maior de entidades promotoras a considerar que este processo tem uma importância intermédia-alta ou elevada, quando comparada com fases anteriores.

Quadro 4.3 Importância conferida ao Programa *Rede Social*, em diferentes fases

Fases da implementação do programa		1	2	3	4	5
		(reduzido grau de importância)				(elevado grau de importância)
Início/arranque da <i>Rede Social</i>	N	8	28	38	63	46
	%	4,2	14,8	20,1	33,3	24,3
A meio do processo	N	1	7	53	80	39
	%	0,5	3,7	28,0	42,3	20,6
No fim do financiamento	N	3	6	39	69	44
	%	1,6	3,2	20,6	36,5	23,3
Na actualidade	N	2	8	42	61	62
	%	1,1	4,2	22,2	32,3	32,8

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

É interessante notar que ocorre apenas uma ligeira inflexão desta tendência na fase que medeia entre o meio do processo e o fim do financiamento previsto para a implementação das parcerias locais, muito embora tal inflexão seja ultrapassada, *a posteriori*, no momento actual, para se fixar próximo dos valores anteriormente referenciados.

O que traduz a informação contida no quadro anterior? Apesar de constituir uma auto-percepção por parte do técnicos e dirigentes autárquicos acerca do processo de implementação da sua parceria local, e muito embora essa auto-percepção possa constituir uma leitura hipoteticamente enviesada e até empolada, em consequência de um envolvimento directo na organização e consolidação da respectiva parceria, diminuindo, desse modo, o distanciamento necessário a uma reflexão crítica, cremos que a tendência de crescimento da importância conferida ao processo por parte daqueles protagonistas revela uma postura optimista face aos resultados que a organização e a consolidação da rede de parceiros pode proporcionar a nível local. De outro modo, se prevalecesse, na sua generalidade, uma apreciação de sinal contrário, tal significaria uma expectativa baixa em relação ao que localmente se poderia esperar da parceria em matéria de contributos para o desenvolvimento social.

Actores, modelos de planeamento, níveis de articulação territorial e processos de avaliação

Importa agora identificar quais os protagonistas das várias estruturas organizacionais que compõem as parcerias locais. Em termos do tipo de entidades que os constituem, os conselhos locais de acção social incluem maioritariamente serviços públicos de natureza variada, autarquias, IPSS, e dentro destas, de modo particular, as Santas Casas da Misericórdia. No que se reporta aos núcleos executivos, a situação é bastante idêntica.

Relativamente ao número total de entidades parceiras constituintes dos CLAS verifica-se que mais de metade destes conselhos é constituído por um número que varia entre vinte e uma e quarenta entidades, o que revela a relativa extensão das parcerias existentes no universo estudado. No que se refere aos NE, atendendo à sua natureza de estrutura organizacional de pendor mais executivo, regista-se uma preponderância dos núcleos constituídos por sete entidades parceiras, equivalendo a uma percentagem do universo estudado na ordem dos 43,4%.

No que concerne às dinâmicas de participação no funcionamento das próprias parcerias locais, analisa-se de um modo específico as presenças nas reuniões dos conselhos locais de acção social, em termos das categorias dos presentes. Neste órgão, a distribuição das presenças revela uma preponderância de casos com uma participação partilhada entre técnicos e dirigentes. Já no que toca ao núcleo executivo das parcerias, revela uma estrutura de presenças que evidencia uma categoria claramente dominante: a dos técnicos. Situação que não surpreende, uma vez que, tratando-se de um órgão executivo, são os técnicos os principais responsáveis pela maioria das decisões e acções executivas discutidas no quadro do funcionamento das parcerias locais.

De forma relacionada com as presenças dos dirigentes e técnicos nas reuniões dos vários órgãos que compõem e materializam as diferentes parcerias, está a questão que se reporta às modalidades de adesão aos mesmos conselhos locais de acção social. O inquérito revelou neste capítulo a existência de um conjunto relativamente diferenciado de mecanismos pelas quais as várias identidades se constituíram parceiras. Pese embora tal diversidade, sobressai como maioritária a livre adesão, com quase 40% dos casos. Não são de menosprezar os casos em que a adesão se deu por convite do presidente do conselho local de acção social (25,4%) e as situações mistas entre livre adesão e convite do presidente do CLAS, que perfazem 21,2% do total.

É interessante constatar que, quando instados a avaliarem as dinâmicas de parceria do concelho, em função da dicotomia *antes da existência da rede social / depois da existência da rede social*, quase 4/5 dos inquiridos entende que a parceria local do seu concelho veio impulsionar e consolidar dinâmicas, práticas e relações de trabalho anteriormente existentes. As redes de parceiros, mais do que surgirem do nada, parecem traduzir-se numa mais-valia para formas de trabalho e campos de acção social existentes. O quadro seguinte ilustra de forma mais detalhada o peso das diferentes categorias de avaliação das dinâmicas de parceria.

Quadro 4.4 Avaliação das dinâmicas de parceria no concelho

Avaliação	N	%
Já existiam. A RS não veio acrescentar nada de novo	7	3,7
Já existiam, mas a RS impulsionou e consolidou	148	78,3
Não existiam, mas a RS contribuiu para constituição/aprofundamento	22	11,6
Não existiam e continuam a não existir com a RS	4	2,1
Outra situação	7	3,7
Ns/nr	1	0,5
Total	189	100,0

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Por outro lado, quase 70% dos inquiridos entende que a parceria a que pertence envolve um número suficiente de entidades, de diferentes áreas, situação que, conjugada com os valores e a análise anterior, parece fazer supor a inexistência de dificuldades ou obstáculos à constituição das parcerias que enformam a respectiva rede local. Contudo, não deixa de ser interessante registar a detecção de uma percepção em sentido contrário da anterior, quando os inquiridos revelam a existência de dificuldades na dinamização da parceria. Com efeito, mais de metade do universo de inquiridos reconheceu a existência de obstáculos nos processos de dinamização das parcerias. Esta situação é captada e ilustrada de forma mais consistente através dos estudos de caso apresentados no capítulo cinco, nos quais a alusão às dificuldades e aos obstáculos na dinamização das respectivas parcerias constituíram tema recorrente.

Prolongando um pouco mais a análise das dinâmicas de parceria protagonizadas pelos actores locais no que toca ao envolvimento e participação dos diferentes intervenientes/entidades no âmbito dos trabalhos das parcerias locais, verificou-se que a primazia, em termos de elevado grau de participação, foi para os membros da equipa técnica da rede local, com mais de dois terços das respostas na categoria “participação elevada”. Os presidentes dos CLAS também surgem com uma representação significativa nesta categoria, com 45% das respostas. Globalmente, importa sublinhar a existência de um nível bastante elevado no que concerne à participação dos vários intervenientes na parceria, embora de forma diferenciada, conforme se pode observar no quadro 4.5.

Quadro 4.5 Nível de participação dos intervenientes na parceria local

Nível de participação	1 (reduzido nível de participação)		2		3		4		5 (elevado nível de participação)	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Presidente do CLAS	4	2,1	9	4,8	27	14,3	61	32,3	85	45,0
Equipa técnica/outro responsável	1	0,5	1	0,5	9	4,8	47	24,9	128	67,7
Responsáveis políticos locais	4	2,1	10	5,3	52	27,5	67	35,4	49	25,9
Dirigentes de entidades do CLAS	6	2,1	19	3,2	90	10,1	61	47,6	9	32,3
Técnicos das entidades do CLAS	2	1,1	9	4,8	37	19,6	93	49,2	41	21,7
Dirigentes de IPSS	7	3,7	20	10,6	76	40,2	64	33,9	16	8,5
Responsáveis de Serviços Públicos	4	2,1	13	6,9	61	32,3	76	40,2	29	15,3
Representantes da sociedade civil	12	6,3	41	21,7	76	40,2	39	20,6	8	4,2

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Nesta linha de análise, é também relevante ter em conta que mais de metade dos técnicos inquiridos considera que existem entidades no seu concelho que faria sentido pertencerem ao conselho local de acção social, embora tal não suceda. Quando identificadas as áreas de intervenção em que se situam as entidades consideradas relevantes e que não estão integradas nos CLAS, verifica-se uma tendência de dispersão da resposta. Contudo, destacam-

se dois tipos de entidades a concentrar o maior número de respostas no pólo positivo de resposta: “área económica e empresarial” e “sector empresarial privado”.⁵⁵

Quadro 4.6 Área de intervenção das entidades do Conselho Local de Acção Social, que não se encontram suficientemente representadas

Área de intervenção	Não se encontram representadas		Encontram-se representadas	
	N	%	N	%
Área económica e empresarial	83	75,5	24	21,8
Área da educação/formação	25	22,7	81	73,6
Área do emprego	24	21,8	82	74,5
Forças de segurança	37	33,6	70	63,6
Organizações sindicais	30	27,3	76	69,1
Organizações ligadas à cultura	35	31,8	72	65,5
Organizações c/intervenção na área da saúde	14	12,7	92	83,6
ONG's/Associações de Desenvolvimento Local	24	21,8	82	74,5
Associações juvenis	45	40,9	61	55,5
Igreja/paróquia	33	30,0	74	67,3
Cidadãos anónimos de mérito e reconhecimento público local	41	37,3	65	59,1
Sector empresarial privado	75	68,2	32	29,1
Outras	10	9,1	97	88,2

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Inflectindo o ângulo de análise das dinâmicas de participação dos actores locais com presença nas parcerias locais para as questões do planeamento estratégico, o programa de apoio à implementação da *Rede Social* previa como um dos resultados centrais a elaboração de documentos estratégicos, produzidos de forma partilhada pelos diferentes parceiros, que possibilitassem o planeamento da intervenção na área social a nível dos concelhos envolvidos numa óptica de médio prazo.

Esses documentos, assumidos pelo Instituto do Desenvolvimento Social como instrumentos centrais da metodologia do planeamento estratégico das parcerias locais, eram

⁵⁵ Importa desde já reter este dado, uma vez que se trata de entidades cuja esfera de actuação se inscreve nas áreas ligadas à vertente económica, a qual — como demonstrámos em capítulos anteriores — associada a outras como a educação/formação e o emprego, constituem o cerne da nova geração das políticas sociais activas. O facto de, para muitas equipas técnicas respondentes ao inquérito, permanecerem entidades actuantes naqueles domínios fora das parcerias locais, em número considerável, pode conduzir ao comprometimento da execução daquelas políticas. Os estudos de caso desenvolvidos mais adiante (no capítulo cinco) demonstram, todavia, como é possível, no quadro da parceria local, encetar processos partilhados de trabalho e projectos concretos orientados para estas mesmas áreas: emprego, formação e sector empresarial privado.

três: o diagnóstico social (DS), o plano de desenvolvimento social (PDS) e o plano de acção (PA). Na generalidade dos documentos produzidos pela entidade gestora do Programa *Rede Social*, faz-se referência frequentemente que uma das actividades que os conselhos locais de acção social deveriam prosseguir seria a produção de diagnósticos abertos e permanentemente actualizados e de planos de desenvolvimento social de base territorial, incluindo a definição de prioridades e estratégias de intervenção.

Mais recentemente, já no âmbito do Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de Junho⁵⁶, o legislador fez constar uma definição explícita destes documentos de natureza estratégica: o Artº 35º do aludido diploma define *diagnóstico social* como “um instrumento dinâmico sujeito a actualização periódica, resultante da participação dos diferentes parceiros, que permite o conhecimento e a compreensão da realidade social através da identificação das necessidades, da detecção dos problemas prioritários e respectiva causalidade, bem como dos recursos, potencialidades e constrangimentos locais”.

O Artº 36º define o *plano de desenvolvimento social* como um documento obrigatório, devendo incorporar prioridades definidas aos níveis regional e nacional, bem como os objectivos de planos nacionais ou sectoriais, como é o caso do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) ou dos Programas Operacionais relevantes. Por outro lado, o articulado legal define, no nº1 do Art.º 37º, que o PDS se operacionaliza através de planos de acção anuais, a concretizar pelos parceiros locais.

Estes produtos do trabalho das parcerias locais, os quais visam substantivar os grandes objectivos e princípios estratégicos definidos pelas mesmas, em articulação com outros níveis e áreas de planeamento, são, assim, pontos nodais e expressões particularmente interessantes desse mesmo trabalho. Nesta óptica, o inquérito por questionário realizado procurou

⁵⁶ Normativo que regulamenta o Programa *Rede Social*.

desenvolver um conjunto de indicadores que permitissem caracterizar, com algum detalhe, o trabalho implementado no domínio da produção destes documentos.

Em primeiro lugar, indagou-se se aqueles três tipos de documentos (DS, PDS e PA) foram concluídos no seio das diferentes parcerias. Observou-se que a grande maioria dos documentos que seria de esperar estarem terminados o estavam efectivamente. As taxas de concretização ultrapassam os 90% para os pré-diagnósticos sociais e os diagnósticos sociais, enquanto que para os planos de desenvolvimento social e respectivos planos de acção se situam na ordem dos 70%.

Quadro 4.7 Níveis de concretização dos documentos estratégicos

Documentos		Concretização	
		Sim	Não
Pré-DS	N	174	17
	%	92,1	7,4
DS	N	171	17
	%	90,5	9,0
PDS	N	138	50
	%	73,0	26,5
PA	N	131	57
	%	69,3	30,2

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Em termos diacrónicos, pode afirmar-se que, em cerca de 73% dos casos, os pré-diagnósticos sociais produzidos no âmbito do funcionamento das parcerias foram elaborados até um ano após a constituição dos respectivos conselhos locais de acção social. E 39,2% do total dos pré-diagnósticos foram produzidos até seis meses após a constituição daquele órgão. Relativamente aos diagnósticos sociais, de acordo com uma certa lógica temporal, a maioria das parcerias locais viram o seu documento, que surge naturalmente como versão mais actualizada do pré-diagnóstico, aprovado mais de um ano após a constituição dos respectivos CLAS.

Se estes dados não parecem constituir qualquer surpresa de um ponto de vista analítico, já se afigura curioso observar que a maioria dos interlocutores das parcerias locais envolvidas no estudo indicaram possuir um plano de desenvolvimento social elaborado e

aprovado até um ano após a constituição dos respectivos conselhos locais de acção social (cerca de 59,2% dos casos). Trata-se, na verdade, de um dado relevante, na medida em que os planos de desenvolvimento social deveriam surgir *na sequência* dos pré-diagnósticos sociais e diagnósticos sociais, nos termos da metodologia proposta pelo Instituto do Desenvolvimento Social. Assim, parece existir uma deficiente apropriação deste pressuposto metodológico, difundido pelas estruturas técnicas de acompanhamento ao Programa *Rede Social* a nível nacional.

Idêntica questão se verifica quando avançamos mais um *grau* no plano sequencial da produção documental própria das parcerias locais, na medida em que cerca de 54,2% das mesmas possuem planos de acção aprovados até um ano após a constituição dos respectivos CLAS. O que estes dados parecem indiciar são dinâmicas de trabalho que integram, de facto, a preocupação de produção dos documentos-chave das parcerias, tal como surgem definidas regulamentar e legalmente, enquanto instrumentos estratégicos do desenvolvimento social. Porém, tais documentos são integrados nessas dinâmicas de uma forma temporalmente desfasada face ao modelo legalmente previsto e proposto, além de nem sempre ser seguida a ordenação sequencial prevista legislativamente, conforme os dados o demonstram.

Ainda nesta sequência analítica, parece ser significativo, do ponto de vista dos documentos produzidos no âmbito das parcerias locais inquiridas, a existência de um conjunto apreciável de casos que implementaram um esforço de actualização dos respectivos diagnósticos sociais, em conformidade com a legislação e com o espírito desta última. Aproximadamente um terço das parcerias locais inquiridas possui uma versão actualizada daquele documento.

Similarmente, no caso dos planos de desenvolvimento social, embora exista uma versão actualizada deste documento estratégico e orientador da acção social das redes em apenas 23% dos casos, esta proporção deve ser interpretada como significativa e reveladora

de uma dinâmica de trabalho continuada, uma vez que se trata de segundos planos estratégicos para segundos triénios de actuação.

No caso dos planos de acção, existem actualizações já realizadas em cerca de 40% dos casos. Este número deverá, contudo, ser lido tendo em linha de conta que os planos de acção são documentos de carácter anual, o que determina uma frequência de actualização mais elevada do que no caso dos planos de desenvolvimento social e diagnósticos sociais. Globalmente e em síntese, o número de diagnósticos sociais e de planos de desenvolvimento social actualizados não pode ser considerado significativamente elevado.

Outra dimensão de análise pertinente para caracterizar as formas e modalidades de planeamento estratégico desenvolvidas e respectivos produtos documentais reporta-se à descrição das equipas que elaboraram os documentos e das metodologias utilizadas. Naquilo que respeita à elaboração do diagnóstico social, esta foi maioritariamente empreendida por equipas internas aos conselhos locais de acção social, não existindo grande diferença, a este respeito, no que se reporta à elaboração dos planos de desenvolvimento social e nos planos de acção.

Relativamente às metodologias de elaboração dos diagnósticos sociais, constata-se que, na maioria dos casos, se recorreu a um conjunto de técnicas de pesquisa, em vez de uma técnica isolada. Na verdade, a grande maioria dos documentos foi elaborado tendo por recurso mais de quatro técnicas de pesquisa, revelando assim a existência de alguma diversidade de técnicas e metodologias de pesquisa/intervenção/facilitação na base da elaboração destes documentos. As principais metodologias utilizadas foram a análise estatística, a análise documental e bibliográfica, o inquérito por questionário, a entrevista a interlocutores locais privilegiados, o *workshop*, a reunião temática, o *focus-group*, a análise SWOT, a árvore de problemas, a nuvem de problemas, o método *Delphi*, a análise estratégica de actores e a elaboração de cenários. Além destas, os técnicos inquiridos referenciaram outras

metodologias utilizadas, como por exemplo o modelo de Eisenhower, o diagrama de prioridades, a grelha de problemas, o fórum temático, a avaliação diagnóstica e o diagrama de análise de relevância. A mesma pluralidade de abordagens metodológicas é observada no que concerne aos planos de desenvolvimento social.

Analisando de forma mais pormenorizada os documentos estratégicos produzidos no âmbito das parcerias locais inquiridas, em termos de áreas com maior investimento analítico e do planeamento, sobressai um grau assinalável de convergência entre as áreas de intervenção abordadas nos diagnósticos sociais e nos respectivos planos de desenvolvimento social. Tal consistência funda-se, em grande medida, na tónica colocada em áreas como a “educação”, a “formação”, o “emprego”, a “terceira idade”, a “saúde”, a “infância” ou a “acção social”.

Quadro 4.8 Temáticas abordadas no Diagnóstico Social

Temáticas	Sim		Não	
	N	%	N	%
Educação	169	98,8	2	1,2
Formação	154	90,6	16	9,4
Emprego/Desemprego	163	95,3	8	4,7
Idosos/3ª Idade	165	97,1	5	2,9
Juventude	137	80,1	34	19,9
Infância	151	88,3	20	11,7
Saúde	157	92,4	13	7,6
Habitação/Habitação social	145	84,8	26	15,2
Demografia/população/desertificação	135	79,9	34	20,1
Acção Social	152	88,9	19	11,1
Toxicodependências	134	78,8	36	21,2
Criminalidade/Justiça	87	51,5	82	48,5
Actividades económicas/empregabilidade	127	74,7	43	25,3
Cultura	85	50,0	85	50,0
Associativismo	108	63,2	63	36,8
Desporto	80	46,8	91	53,2
Cidadãos deficientes/Barreiras arquitectónicas	117	68,4	54	31,6
Ambiente	48	28,1	123	71,9
Transportes/Acessibilidades	100	58,5	71	41,5
Infra-estruturas de saneamento básico	75	44,1	95	55,9
Famílias	124	72,5	47	27,5
Violência Doméstica	73	42,7	98	57,3
Trabalho Infantil	31	18,2	139	81,8
Imigração/Minorias étnicas	51	30,0	119	70,0
Sem-abrigo	15	8,8	155	91,2
Outras formas de pobreza/Exclusão social	72	42,6	97	57,4
Ordenamento territorial/urbanístico	26	15,3	144	84,7
Turismo	69	40,6	101	59,4
Património histórico e cultural	58	34,3	111	65,7
Ocupação de tempos livres	111	65,3	59	34,7
Outra	22	12,8	148	86,0

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

No que se refere, por seu turno, a áreas com menos incidência nos documentos, também existe uma convergência com temas como o “ambiente”, os “sem-abrigo”, o “trabalho infantil” e o “ordenamento territorial”, a serem mais sistematicamente relegadas para segundo plano. Por outro lado, o coeficiente de correlação entre a distribuição das respostas relativas ao DS e a distribuição das respostas relativa ao PDS é de 0,87, o que configura uma correlação positiva moderada a forte. Os quadros 4.8 e 4.9 corroboram esta interpretação.⁵⁷

Quadro 4.9 Temáticas abordadas no Plano de Desenvolvimento Social

Temáticas	Sim		Não	
	N	%	N	%
Educação	132	95,7	6	4,3
Formação	129	92,1	11	7,9
Emprego/Desemprego	126	90,0	14	10,0
Idosos/3ª Idade	133	95,0	7	5,0
Juventude	102	73,9	36	26,1
Infância	116	82,9	24	17,1
Saúde	117	84,2	22	15,8
Habitação/Habitação social	96	69,1	43	30,9
Demografia/população/desertificação	70	50,4	69	49,6
Ação Social	119	85,0	21	15,0
Toxicodependências	93	67,4	45	32,6
Criminalidade/Justiça	30	21,6	109	78,4
Actividades económicas/empregabilidade	89	63,6	51	36,4
Cultura	43	22,8	30,9	69,1
Associativismo	53	38,7	84	61,3
Desporto	37	26,6	102	73,4
Cidadãos deficientes/Barreiras arquitectónicas	83	59,3	57	40,7
Ambiente	26	19,0	111	81,0
Transportes/Acessibilidades	51	36,4	89	63,6
Infra-estruturas de saneamento básico	23	16,7	115	83,3
Famílias	84	60,4	55	39,6
Violência Doméstica	48	34,3	92	65,7
Trabalho Infantil	20	14,4	119	85,6
Imigração/Minorias étnicas	32	22,9	108	77,1
Sem-abrigo	9	6,5	130	93,5
Outras formas de pobreza/Exclusão social	54	40,0	81	60,0
Ordenamento territorial/urbanístico	17	12,5	119	87,5
Turismo	41	29,7	97	70,3
Património histórico e cultural	35	25,2	104	74,8
Ocupação de tempos livres	79	56,4	61	43,6
Outra	17	12,1	123	87,9

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

⁵⁷ Dado pela fórmula para o cálculo da correlação entre matrizes: $p(x,Y)=Cov(X,Y)/p_x \cdot p_y$, em que “p” é o desvio-padrão, “Cov” a covariância da distribuição dos valores numéricos e “X” e “Y” as médias dos valores das matrizes.

O mesmo se pode afirmar acerca do grau de prioridade atribuído a estas diferentes áreas, ao nível dos documentos estratégicos das parcerias locais. Diagnósticos sociais e planos de desenvolvimento social apresentam uma estrutura de respostas muito similar, em termos de priorização por áreas de intervenção, por parte dos inquiridos. O coeficiente de correlação entre as respostas é muito apreciável, com um valor de 0,92, o que indica uma correlação positiva forte (quadros 4.10 e 4.11).

Quadro 4.10 Prioridade das diferentes áreas no Diagnóstico Social

Áreas	1 (prioridade mínima)		2		3		4		5 (prioridade máxima)	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Educação	3	13,0	5	3,0	14	8,3	30	17,8	95	56,2
Formação	1	0,8	5	3,9	15	11,6	40	31,0	68	52,7
Emprego/Desemprego	6	4,3	6	4,3	22	15,8	27	19,4	78	56,1
Idosos/3ª Idade	2	1,4	5	3,6	11	7,9	40	28,6	82	58,6
Juventude	-	-	9	7,8	25	21,6	39	33,6	43	37,1
Infância	1	0,8	6	4,7	16	12,6	39	30,7	65	51,2
Saúde	4	3,0	10	7,6	23	17,4	48	36,4	47	35,6
Habituação/Habituação social	4	3,3	6	4,9	30	24,6	39	32,0	43	35,2
Demografia/população/desertificação	15	13,5	8	7,2	27	24,3	34	30,6	27	24,3
Ação Social	1	0,8	4	3,1	19	14,6	42	32,3	64	49,2
Toxicodependências	4	3,6	12	10,7	24	21,4	30	26,8	42	37,5
Criminalidade/Justiça	12	17,4	19	27,5	23	33,3	10	14,5	5	7,2
Actividades económicas / empregabilidade	3	2,8	9	8,4	33	30,8	30	28,0	32	29,9
Cultura	4	5,6	21	29,6	24	33,8	17	23,9	5	7,0
Associativismo	8	9,1	18	20,5	32	36,4	19	21,6	11	12,5
Desporto	5	7,5	21	31,3	22	32,8	14	20,9	5	7,5
Cidadãos deficientes/Barreiras arquitectónicas	4	3,9	11	10,8	26	25,5	20	19,6	41	40,2
Ambiente	4	10,0	12	30,0	12	30,0	4	10,0	8	20,0
Transportes/Acessibilidades	7	8,3	20	23,8	19	22,6	21	25,0	17	20,2
Infra-estruturas de saneamento básico	12	19,4	11	17,7	16	25,8	16	25,8	7	11,3
Famílias	2	1,9	5	4,8	21	20,0	38	36,2	39	37,1
Violência Doméstica	3	5,1	9	15,3	13	22,0	24	40,7	10	16,9
Trabalho Infantil	4	13,3	1	3,3	8	26,7	10	33,3	7	23,3
Imigração/Minorias étnicas	4	9,5	6	14,3	12	28,6	15	35,7	5	11,9
Sem-abrigo	3	20,0	4	26,7	3	20,0	2	13,3	3	20,0
Outras formas de pobreza/Exclusão social	1	1,8	9	16,4	14	25,5	16	29,1	15	27,3
Ordenamento territorial/urbanístico	3	12,5	6	25,0	5	20,8	9	37,5	1	4,2
Turismo	9	14,5	10	16,1	10	16,1	22	35,5	11	17,7
Património histórico e cultural	7	14,3	16	32,7	11	22,4	9	18,4	6	12,2
Ocupação de tempos livres	1	1,2	15	17,6	24	28,2	25	29,4	20	23,5
Outra	1	7,1	3	21,4	-	-	2	14,3	8	57,1

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Quadro 4.11 Prioridade das diferentes áreas no Plano de Desenvolvimento Social

Áreas	1 (prioridade mínima)		2		3		4		5 (prioridade máxima)	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Educação	1	0,8	3	2,5	13	10,9	20	16,8	82	68,9
Formação	-	-	6	5,4	11	9,9	37	33,3	57	51,4
Emprego/Desemprego	4	3,7	4	3,7	12	11,1	23	21,3	65	60,2
Idosos/3ª Idade	2	1,8	2	1,8	13	11,4	27	23,7	70	61,4
Juventude	1	1,1	21	2,2	19	20,9	29	31,9	40	44,0
Infância	1	1,0	1	1,0	12	12,0	31	31,0	55	55,0
Saúde	2	2,0	6	5,9	23	22,5	33	32,4	38	37,3
Habitação/Habitação social	3	3,6	1	1,2	16	19,3	26	31,3	37	44,6
Demografia/população/desertificação	7	11,5	3	4,9	21	34,4	15	24,6	15	24,6
Acção Social	1	1,0	5	4,9	14	13,7	27	26,5	55	53,9
Toxicodependências	4	5,1	4	5,1	14	17,7	22	27,8	35	44,3
Criminalidade/Justiça	1	4,3	4	17,4	11	47,8	5	21,7	2	8,7
Actividades económicas/empregabilidade	2	2,6	6	7,8	24	31,2	21	27,3	24	31,2
Cultura	3	7,9	9	23,7	11	28,9	11	28,9	4	10,5
Associativismo	2	4,4	5	11,1	22	48,9	11	24,4	5	11,1
Desporto	1	3,0	10	30,3	12	36,4	5	15,2	5	15,2
Cidadãos deficientes/Barreiras arquitectónicas	4	5,5	4	5,5	15	20,5	18	24,7	32	43,8
Ambiente	1	4,3	3	13,0	9	39,1	5	21,7	5	21,7
Transportes/Acessibilidades	2	4,3	9	19,1	11	23,4	12	25,5	13	27,7
Infra-estruturas de saneamento básico	3	12,5	3	12,5	5	20,8	7	29,2	6	25,0
Famílias	1	1,4	4	5,8	13	18,8	24	34,8	27	39,1
Violência Doméstica	2	5,1	6	15,4	7	17,9	17	43,6	7	17,9
Trabalho Infantil	1	4,8	3	14,3	4	19,0	6	28,6	7	33,3
Imigração/Minorias étnicas	1	3,4	6	20,7	8	27,6	11	37,9	3	10,3
Sem-abrigo	2	16,7	5	41,7	1	8,3	1	8,3	3	25,0
Outras formas de pobreza/Exclusão social	1	2,4	4	9,5	11	26,2	14	33,3	12	28,6
Ordenamento territorial/urbanístico	-	-	4	23,5	6	35,3	6	35,3	1	5,9
Turismo	2	4,9	6	14,6	8	19,5	17	41,5	8	19,5
Património histórico e cultural	6	18,2	5	15,2	9	27,3	8	24,2	5	15,2
Ocupação de tempos livres	-	-	9	14,1	20	31,3	16	25,0	19	29,7
Outra	1	5,9	2	11,8	1	5,9	4	23,5	9	52,9

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Curiosamente, a percepção dos inquiridos face ao grau de consistência entre os documentos devolve-nos uma relação bem menos elevada do que aquela que a análise matemática das suas próprias respostas revela. Apenas em cerca de 60% das parcerias locais, os respectivos técnicos atribuem um grau de convergência elevado entre aqueles documentos (quadro 4.12). Em todo o caso, se a este valor associarmos os que reconhecem a existência de um grau de convergência médio, o total ascende aproximadamente a 88% das parcerias, o que constitui um dado muito expressivo acerca da consistência entre ambos os documentos.

Quadro 4.12 Grau de convergência entre Diagnóstico Social e Plano de Desenvolvimento Social (na perspectiva dos inquiridos)

Grau de convergência	N	%
Elevado	99	61,1
Médio	43	26,5
Reduzido	2	1,2
Nulo	1	0,6
Sem opinião	3	1,9
Ns/nr	14	8,6
Total	162	100,0

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Relativamente ao plano de desenvolvimento social e ao plano de acção e considerando a generalidade das acções/projectos neles contemplados, para cada um dos itens constantes do quadro seguinte, referentes a definição de prioridades, calendários, mobilização de parceiros, inventariação de recursos e estipulação de prazos, pode dizer-se que a percepção global veiculada pelos técnicos responsáveis pelas parcerias locais corresponde a um grau de cumprimento satisfatório. Por outro lado — e como seria razoável — percebe-se que a definição daqueles parâmetros é mais concretizada ao nível de planos de acção do que de planos de desenvolvimento social.

Quadro 4.13 Parâmetros do Plano de Desenvolvimento Social e do Plano de Acção

Parâmetros		PDS		PA	
		Sim	Não	Sim	Não
Foram definidas prioridades	N	122	17	102	29
	%	83,6	11,6	73,4	20,9
Foram definidos calendários	N	104	36	126	6
	%	70,7	24,5	90,6	4,3
Foram mobilizados parceiros	N	119	21	123	8
	%	81,0	14,3	88,5	5,8
Foram inventariados recursos	N	95	43	108	21
	%	64,6	29,3	77,7	15,1
Foram estipulados prazos	N	101	39	117	15
	%	68,7	26,5	84,2	10,8

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

De uma análise centrada na articulação entre os documentos produzidos no âmbito de cada parceria local transita-se agora para uma análise dirigida à articulação com outros níveis de planeamento e com outras parcerias locais.

Um dos princípios indutores da acção e do planeamento das parcerias locais identificáveis no quadro legislativo que as define é o da articulação desse planeamento com outros planos, de nível local, regional e nacional, e com políticas existentes a estes três níveis. Recentemente, o DL n° 115/2006, de 14 de Junho, ao qual já fizemos referência, que consagra os princípios, finalidades e objectivos do Programa *Rede Social*, bem como a constituição, funcionamento e competência dos seus órgãos, estabelece, pelo n° 4 do Artigo 36°, que os planos de desenvolvimento social devem integrar as prioridades definidas aos níveis nacional e regional, nomeadamente as medidas e acções dos planos estratégicos sectoriais.

A este título, questionaram-se os técnicos das parcerias locais sobre se, aquando da elaboração dos documentos estratégicos, tomaram em linha de conta a articulação desses documentos com outros processos e instrumentos de planeamento a nível local, regional e nacional, designadamente o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI), o Plano Nacional de Emprego (PNE), os Planos Directores Municipais (PDM), entre outros. Na maioria dos casos, 81%, os inquiridos afirmaram que existiu, de facto, essa preocupação.

No que concerne ao objectivo de articular, quer em matéria de planeamento, quer em matéria de acção, as iniciativas previstas no âmbito de cada parceria local com outras territorialmente próximas, em mais de metade dos casos não se verificou tal preocupação. No entanto, 76,2% dos mesmos técnicos entendeu que, de futuro, o sucesso das parcerias locais passa pela articulação supra-concelhia e respectiva dinamização entre si. Esta é outra dimensão interessante dos processos de representação do próprio futuro das parcerias, uma vez que a legislação mais recente (o já citado DL 115/2006, de 14 de Junho) define a articulação e o planeamento supra-concelhio como plataforma de âmbito territorial a

constituir no quadro do trabalho das parcerias locais, intenção que veio a efectivar-se mais tarde, com maior ou menor grau de execução, consoante os municípios e as áreas regionais.

Paralelamente aos modelos de planeamento e aos níveis de articulação regional surgem os processos de avaliação das parcerias locais. Trata-se de mais um elemento do processo de trabalho partilhado que os mentores do Programa *Rede Social* assinalaram, desde o início, como de central relevância na estruturação do trabalho em rede. O Instituto para o Desenvolvimento Social, no documento metodológico que concebeu como instrumento de suporte à implementação das parcerias, considerava a avaliação como uma *irmã gémea* do planeamento, porque “acompanha necessariamente o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Social” (2001:63).

O conceito de avaliação avançado pelo IDS encarava este procedimento, ou conjunto de procedimentos, como um processo de aprendizagem e qualificação do trabalho em parceria, significando que “a avaliação não deveria servir para fiscalizar, nem para apontar e punir culpados, devendo ser encarada como um momento de reflexão útil e como um instrumento imprescindível para o planeamento das intervenções subsequentes, identificando pontos de reforço ou reorientação das acções” (*idem*).

De resto, este carácter relevante da avaliação no desenvolvimento do trabalho em rede surge manifesto no facto de a Portaria nº141/2002, de 12 de Fevereiro, prever, na alínea f) do Artº 10º, como apoio financeiro específico às parcerias locais os custos com a avaliação da rede local candidata ao programa de apoio.

Não obstante a existência desta tónica posta na importância da avaliação do trabalho em parceria, na maioria das situações analisadas pelo inquérito (55% dos casos) não houve lugar à implementação de dispositivos de avaliação do trabalho realizado. O quadro seguinte mostra esta realidade.

Quadro 4.14 Casos com avaliação do Programa *Rede Social*

Avaliação	N	%
Sm	80	42,3
Não	104	55,0
Ns/nr	5	2,6
Total	189	100,0

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Por outro lado, nos casos em que houve de facto implementação de um processo avaliativo, este foi maioritariamente um processo de auto-avaliação, o que significa que o recurso à avaliação externa ou mista foi minoritário. Nos casos em que não houve o recurso a um processo de avaliação, o modelo dominante foi o da assessoria, quer se tratasse de assessoria em apenas algumas fases do trabalho em rede, quer durante todas as fases desse mesmo trabalho. Por outro lado, nos casos em que se optou pelo desenvolvimento de um dispositivo de avaliação externa das redes de parceiros, a escolha preponderante, em termos de entidade avaliadora, orientou-se para as empresas/gabinetes de estudos e universidades/centros de investigação. Neste mesmo caso, as formas de contratualização do trabalho de avaliação mais utilizadas foram a adjudicação directa e o convite.

No que se reporta ao processo de acompanhamento dos trabalhos das parcerias locais, tendo em vista a respectiva avaliação, constata-se a existência de uma grande variedade de formas escolhidas e utilizadas, entre reuniões com técnicos, acompanhamento do funcionamento das reuniões mais formais, modalidades mistas ou outras. Destes processos de avaliação também surgiu um conjunto de produtos classificáveis de acordo com uma tipologia, também ela, algo diversificada. Assim, entre documentos escritos e sessões de discussão e divulgação de resultados, a preponderância recaiu na produção exclusiva de relatórios e na sua divulgação/discussão.

Quadro 4.15 Modelo de avaliação utilizado

Modelo de avaliação	N	%
Auto-avaliação	50	59,5
Avaliação externa	13	15,5
Avaliação mista	11	13,1
Outra modalidade	1	1,2
Auto-avaliação + outra modalidade	2	2,4
Avaliação externa + outra modalidade	1	1,2
Avaliação mista + outra modalidade	2	2,4
Ns/nr	4	4,8
Total	84	100,0

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Dada a diversidade de situações descritas, em termos do formato de acompanhamento avaliativo, não constitui surpresa a detecção de uma profusão de modelos no que toca às fases de acompanhamento utilizadas; muito embora tenha sido a fase da “execução” (da rede de parceiros), aquela que parece ter constituído a base de referência para o processo avaliativo, em lugar das fases de “concepção”, “operacionalização” e “resultados”.

Relativamente aos motivos aduzidos como constituindo a utilidade dos processos de avaliação, existe uma considerável dispersão das respostas, embora se destaquem dois a três tipos de utilidade: “permite a correcção de situações”; “permite correcção de situações e obtenção de *feedback* crítico” e uma situação combinada: “olhar específico, correcções e *feedback* crítico” (quadro 4.16).

Quadro 4.16 Utilidade da avaliação

Utilidade	N	%
Constitui olhar específico à RS	4	4,4
Permite correcção de situações	21	23,1
Proporciona <i>feedback</i> crítico	4	4,4
Não tem utilidade/não acrescenta mais-valias	2	2,2
Olhar específico + correcção de situações	7	7,7
Olhar específico + <i>feedback</i> crítico	6	6,6
Correcção situações + <i>feedback</i> crítico	19	20,9
Olhar específico + correcções + <i>feedback</i> crítico	16	17,6
Outra utilidade	2	2,2
Ns/nr	10	11,0
Total	91	100,0

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Finalmente, cumpre referir que, independentemente de ter existido ou não um processo de avaliação da parceria local, cerca de dois terços dos técnicos considera a avaliação “imprescindível” para a posterior utilização por parte dos CLAS nas respectivas parcerias locais, ao passo que 28% considera ser “importante, mas não imprescindível”.

Quadro 4.17 Importância do modelo de avaliação para as parcerias locais

Grau de Importância	N	%
Imprescindível	124	65,6
Importante mas não imprescindível	53	28,0
Não é importante	2	1,1
Sem opinião	3	1,6
Ns/nr	7	3,7
Total	189	100,0

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Em conjunto, são mais de 90% os técnicos que reconhecem a necessidade de conferir à avaliação uma dimensão prática mais visível, face à qual parecem sobressair algumas expectativas quanto aos contributos possíveis de obter para a continuidade da intervenção, na sequência da incorporação de mecanismos de avaliação de forma mais regular e substantiva.

Resultados das parcerias no desenvolvimento local

Ao nível dos contributos, práticas e inovações proporcionadas pelas parcerias locais aos processos de desenvolvimento social, a abordagem do conjunto da informação parece, antes de qualquer outra leitura, salientar a existência de uma pluralidade de temáticas abordadas. Esta pluralidade remete para duas dimensões centrais do trabalho em parceria: primeiro, a multidimensionalidade das abordagens, que se afigura como uma eventual des-departamentalização das formas de conhecimento e de acção no domínio social, e uma

abordagem integrada dos problemas; segundo, a variabilidade temática relativa às especificidades dos territórios sobre os quais as parcerias se constroem.

Um primeiro olhar atento sobre a informação confirma que as parcerias locais têm vindo a pautar o seu trabalho pelo desenvolvimento de abordagens integradas dos problemas e pela efectiva territorialização das suas estratégias de intervenção. Tal significa, pelo menos, o cumprimento do próprio espírito que parece presidir aos diplomas legais que instituem as redes e enformam e regulam o desenvolvimento das respectivas actividades.

Na realidade, as áreas temáticas em que, no momento da sua realização, existiam projectos em curso no âmbito das parcerias locais eram muito diversas. Aquelas em que se concentra, porém, um maior número de respostas positivas são a “educação”, a “formação”, os “idosos/3ª idade” e a “acção social”, o que denota a perda de prioridade, na prática, de algumas áreas definidas como centrais em termos de diagnóstico social e plano de desenvolvimento social, como a área do emprego, na qual menos de metade das parcerias locais desenvolve projectos.

Por outro lado, solicitados a pronunciarem-se sobre as situações que melhor registam o contributo do Programa *Rede Social* para o seu concelho no que toca ao trabalho em parceria e aos resultados junto dos grupos alvo de intervenção e da população em geral, os inquiridos consideraram que esses mesmos contributos surgem, sobretudo, ao nível do trabalho em parceria e dos resultados do trabalho em rede, complementadas por um conjunto de respostas sociais que a rede local proporcionou às respectivas populações (quadro 4.18).

Quadro 4.18 Contributos da parceria local para o trabalho em rede e respectivos resultados

Contributos	N	%
Positivo: trabalho em parceria e resultados	76	40,2
Positivo: só no trabalho em parceria	83	43,9
Positivo: só nos resultados	8	4,2
Negativo: não há ainda contributos	11	5,8
Ns/nr	11	5,8
Total	189	100,0

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

No que se refere aos resultados dos processos de implementação das parcerias locais, a maioria dos técnicos inquiridos (50,3%) entende que já existem resultados práticos das mesmas, simultaneamente ao nível da consolidação das parcerias e da realização de projectos. Existe ainda um contingente de respostas que se distribui pelas categorias “consolidação do trabalho em parceria” e “realização de acções e/ou projectos”. Ao nível da inovação, foi possível identificar uma clara maioria de respostas tendentes ao reconhecimento de que as parcerias locais proporcionaram um acréscimo significativo e inovador nos processos de desenvolvimento social concelhios.

Quadro 4.19 Resultados práticos da parceria local

Resultados	N	%
Sim, apenas consolidação da parceria	44	23,3
Sim, apenas na realização de projectos	12	6,3
Sim, em ambas as situações	95	50,3
Não, ainda não há resultados	32	16,9
Ns/nr	6	3,2
Total	189	100,0

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Em termos de avaliação do grau de concretização dos resultados proporcionados pela parceria local segundo diferentes domínios, as opiniões dos inquiridos são globalmente positivas. Na área do emprego/formação, as tomadas de posição, não indicando as opiniões mais positivas, são ainda assim de destacar, com cerca de 50% das respostas no pólo positivo da escala (quadro 4.20).

Quadro 4.20 Domínios e graus de concretização dos resultados da parceria local

Domínios	1 (baixo grau de concretização)		2		3		4		5 (elevado grau de concretização)	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Junto dos parceiros do CLAS	1	0,5	9	4,8	61	32,3	83	43,9	19	10,1
Junto dos destinatários das acções	12	6,3	22	11,6	60	31,7	57	30,2	10	5,3
Junto da população em geral	14	7,4	49	25,9	79	41,8	22	11,6	2	1,1
No aproveitamento e rentabilização dos meios/recursos disponíveis	2	1,1	11	5,8	54	28,6	84	44,4	17	9,0
No conhecimento do concelho pelas entidades locais	-	-	2	1,1	31	16,4	86	45,5	51	27,0
Na consciencialização das entidades para as vantagens das respostas sociais locais	-	-	16	8,5	50	26,5	74	39,2	29	15,3
Ao nível de acções nas áreas do emprego/formação	-	-	15	7,9	47	24,9	52	27,5	44	23,3
Ao nível das prioridades de intervenção autárquica	6	3,2	19	10,1	39	20,6	76	40,2	26	13,8

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Complementarmente à análise anterior e tendo em conta os objectivos definidos no âmbito do Programa da *Rede Social*, a avaliação da concretização dos respectivos objectivos ao nível concelhio é apresentada no quadro seguinte.

Quadro 4.21 Grau de concretização dos objectivos do Programa *Rede Social* a nível local

Objectivos	1 (grau de concretização nulo)		2		3		4		5 (grau de concretização elevado)	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Desenvolver uma parceria efectiva e dinâmica que articule a intervenção social dos diferentes agentes locais	1	0,5	9	4,8	70	37,0	67	35,4	31	16,4
Promover um planeamento integrado e sistemático, potenciando sinergias, complementaridades e recursos locais	5	2,6	13	6,9	57	30,2	74	39,2	31	16,4
Garantir maior eficácia do conjunto de respostas sociais nos concelhos e freguesias	2	1,1	16	8,5	66	34,9	77	40,7	18	9,5
Induzir o diagnóstico e o planeamento participados	2	1,1	6	3,2	35	18,5	92	48,7	44	23,3
Promover a coordenação das intervenções ao nível concelhio e da freguesia	1	0,5	14	7,4	76	40,2	70	37,0	14	7,4
Procurar soluções para os problemas das famílias e pessoas em situação de pobreza e exclusão social	1	0,5	8	4,2	57	30,2	78	41,3	30	15,9
Formar e qualificar agentes envolvidos nos processos de desenvolvimento local, no âmbito da rede social	6	3,2	28	14,8	62	32,8	63	33,3	15	7,9
Promover uma cobertura adequada do concelho por serviços e equipamentos	3	1,6	14	7,4	62	32,8	73	38,6	24	12,7
Potenciar e divulgar o conhecimento sobre as realidades concelhias	2	1,1	6	3,2	55	29,1	73	38,6	41	21,7

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Como se pode verificar, também aqui existe uma apreciação globalmente positiva do grau de implementação desses objectivos. Destaque-se apenas três deles: “induzir o diagnóstico e o planeamento participados”, “procurar soluções para os problemas das famílias e pessoas em situação de pobreza e exclusão social” e “garantir maior eficácia do conjunto de respostas sociais nos concelhos e freguesias”.

O futuro das parcerias locais: a tendência da municipalização do Programa *Rede Social*

As autarquias são, como assinalámos anteriormente, as entidades que, maioritariamente, promoveram a implementação do Programa *Rede Social* nos respectivos territórios concelhios. O próprio legislador parece não apenas ter favorecido esta possibilidade no dispositivo legal desde o início, como posteriormente a reforçou, através do Artigo 24º do DL nº 115/2006, de 14 de Junho, em que estatui o articulado legal que define os presidentes de câmara como devendo ser presidentes dos CLAS. E, independentemente de no Despacho Normativo nº 8/2002, de 12 de Fevereiro, que regulamentava o programa de apoio à implementação da *Rede Social*, no seu Artigo 5º, se definir como entidades promotoras as autarquias locais, outras entidades públicas e entidades sem fins lucrativos. Neste articulado legal, a apresentação da candidatura, independentemente da entidade promotora, deveria ser realizada pela câmara municipal do concelho candidato.

Por este motivo, procurou-se saber se, além das dinâmicas de trabalho próprias do funcionamento interno das parcerias e das incumbências cometidas aos autarcas, as áreas sociais, que constituem objecto privilegiado de intervenção das parcerias locais, vêm sendo

alvo de um interesse significativo das autarquias, nomeadamente através de disponibilização de orçamentação camarária específica para o efeito.

Utilizando como indicador do grau de prioridade da área social — e, concomitantemente, do Programa *Rede Social* no quadro das prioridades das autarquias — o respectivo investimento anual neste domínio, podemos dizer que, num período de seis anos, as autarquias realizaram um aumento considerável no mesmo. Muito embora subsistam algumas divergências de ano para ano no que concerne o número absoluto de inquiridos, em termos relativos, parece haver um aumento de 42% no número de autarquias com um orçamento superior a €100.000,00 na área social⁵⁸.

Apesar de não se poder extrair conclusões definitivas, dada a diferença já assinalada de números absolutos de ano para ano, tudo indica, no entanto, haver uma preocupação e uma expectativa crescentes das autarquias relativamente ao domínio da acção social. O quadro seguinte descreve com maior detalhe esta tendência aparente.

Quadro 4.22 Orçamentos autárquicos na área social, 2001-2006 (em euros)

Anos		≤ 50.000	51.000-100.000	101.000-500.000	501.000-1.000.000	≥1.000.000
2001	N	6	4	12	3	6
	%	19,4	12,9	38,7	9,7	19,4
2002	N	5	10	16	6	6
	%	11,6	23,3	37,2	14,0	14,0
2003	N	7	8	18	6	10
	%	14,3	16,3	36,7	12,2	20,4
2004	N	5	7	25	4	10
	%	9,8	13,7	49,0	7,8	19,6
2005	N	5	7	21	8	11
	%	9,6	13,5	40,4	15,4	21,2
2006	N	5	4	24	8	9
	%	10,0	8,0	48,0	16,0	18,0

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

⁵⁸ Não constituindo, todavia, um valor muito expressivo. A ideia que resulta da análise fria dos números do quadro 4.22 é a de que, na realidade, as autarquias não inscreveram nos seus orçamentos verbas significativas para a intervenção na área social, no período em análise, acentuando assim uma clivagem entre o que parece ser o discurso político do poder local (as intenções) e a priorização e execução, na prática, dos projectos e acções na área social (intervenção).

Em suma, pode concluir-se da análise do quadro precedente, face aos objectivos expostos anteriormente relativos ao uso deste indicador específico, que, se as câmaras municipais têm vindo a assumir um papel preponderante na estruturação da intervenção sobre as áreas sociais ao nível dos respectivos concelhos, consubstanciada no papel de relevo que têm na promoção, implementação e dinamização das parcerias locais, esta preponderância parece ser acompanhada por um aumento dos valores orçamentais reservados àquela intervenção, embora, aquém do que seria desejável, atendendo às crescentes necessidades de carácter social dos respectivos territórios e populações.

Por outro lado, quando instados a indicar, independentemente do lugar que a rede de parceiros ocupa no âmbito das prioridades da autarquia em matéria de intervenção social, as três rubricas/áreas específicas de intervenção em que tem havido aquele investimento financeiro e que considerem projectos significativos ou singulares para o concelho, os inquiridos, registaram, maioritariamente, a “acção social” e a “educação” como duas áreas-chave desse investimento⁵⁹, logo seguidas, em termos de frequência de respostas, pelas áreas do “emprego/actividades económicas/empregabilidade”, “formação profissional” e “habitação”. De referir, ainda, que o apoio às “populações idosas” também foi referido por diversas vezes.

Considerando apenas as áreas mais comumente alvo de investimento pelas autarquias, parece existir uma aposta financeira polivalente no domínio social, organizado em torno de diferentes áreas constitutivas daquele domínio. Por outro lado, os dados indicam a existência de alguma prioridade dada pelas autarquias à área do emprego, habitualmente fora do âmbito das atribuições directamente cometidas às câmaras municipais. Consequentemente, parece válido afirmar que o investimento nas áreas sociais faz-se de uma forma disseminada

⁵⁹ Correspondendo, na prática, à execução de verbas oriundas de contrapartidas geradas no âmbito das candidaturas a programas nacionais.

por diferentes domínios, precisamente numa lógica que parece incorporar alguns efeitos do trabalho em rede caracterizado pela sua postura integrada.

Na sequência deste investimento tendencialmente crescente nas áreas sociais por parte dos municípios, impunha-se saber qual a perspectiva dos responsáveis pela condução dos processos de implementação das parcerias locais em termos futuros. Um dos indicadores escolhidos foi o da identificação dos principais pontos fortes e pontos fracos do Programa *Rede Social*.

Os principais pontos fortes identificados, como sendo aqueles que melhor caracterizam as redes sociais, são largamente consistentes com a própria filosofia do programa, na medida em que se centram em aspectos que, quer na legislação de enquadramento, quer nos documentos técnicos de apoio, são referência recorrente, independentemente da linguagem mais ou menos específica utilizada. Como principais pontos fortes, os inquiridos identificaram, maioritariamente, a importância das parcerias, na medida em que estas potenciam e institucionalizam de facto o trabalho partilhado entre organizações, criam sinergias e congregam esforços, o que potencia a capacidade de intervenção local e um maior envolvimento das entidades.

Por outro lado, foi assinalada com frequência a importância das parcerias locais para rentabilizar e partilhar recursos locais, potenciando o seu efeito, que de outra forma seriam desaproveitados. Paralelamente, a importância do planeamento e da capacidade de diagnóstico de problemas típicos das parcerias também é considerada uma mais-valia por um contingente significativo de inquiridos, na medida em que estas são metodologias participadas e permitem uma identificação e partilha de prioridades, necessidades e procura de soluções em comum, além de permitir identificar e afectar recursos a prazo.

Quanto aos principais pontos fracos da *Rede Social* identificados, estes são também bastante convergentes em alguns aspectos, alguns deles atribuíveis não ao funcionamento das

redes em si, mas à gestão nacional do programa. A ausência ou deficiente disponibilização de recursos financeiros dados às parcerias locais ou o fraco apoio técnico por parte da coordenação nacional, do Instituto da Segurança Social, assim como um deficiente acompanhamento, são apontados maioritariamente como pontos fracos. Quanto a problemas, ou pontos fracos, verdadeiramente internos ao funcionamento das redes locais, sobressai a inexistência de uma verdadeira cultura de parceria, o que conduz, frequentemente, a uma insuficiente capacidade de mobilizar parceiros, de forma mais activa e permanente.

As possibilidades de continuidade e a expectativa face ao futuro das parcerias locais na óptica dos seus responsáveis institucionais foi analisada por recurso a um conjunto de indicadores sobre a temática. Desde logo, quando questionados sobre o interesse na continuidade da parceria local após o fim do financiamento pelo programa de apoio à implementação da *Rede Social*, a maioria (87,3% dos inquiridos) indicou estar, de facto, convicto em tal continuidade. Questionados ainda sobre a forma dessa possível continuidade, mais de metade dos inquiridos entenderam que tal deveria acontecer nos mesmos moldes que ocorreu sob o financiamento do POEFDS, o que parece indicar uma satisfação global com as modalidades de funcionamento legislativamente previstas e aplicadas. De registar, no entanto, que um quarto dos técnicos inquiridos proporia alterações ligeiras a este modelo, embora manifestando concordância com o mesmo.

Outro indicador relevante diz respeito ao interesse manifestado na manutenção dos técnicos responsáveis pela dinamização das parcerias locais, já que em mais de três quartos dos casos, as respostas indicam a existência de tal interesse. Aliás, a manutenção do técnico parece configurar um indicador assaz pertinente para avaliar o interesse na continuidade da rede local, desde logo pelos custos inerentes a essa mesma manutenção.

No que se relaciona com as expectativas face ao futuro da parceria local, existe uma maior dispersão das respostas, com uma distribuição tripartida entre a diminuição, a

manutenção e o aumento das expectativas iniciais. Não obstante, a categoria com maior número de respostas centra-se na manutenção das expectativas iniciais, como de resto se pode confirmar no quadro seguinte.

Quadro 4.23 Expectativas face ao futuro da parceria local

Expectativas	N	%
Diminuíram face ao início	54	28,6
Mantêm-se idênticas	67	35,4
Aumentaram face ao início	55	29,1
Sem opinião	2	1,1
Ns/nr	11	5,8
Total	189	100,0

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Entre a continuidade e expectativa, a tendência da *municipalização* do Programa *Rede Social* parece ganhar consistência e visibilidade. Tendo em conta que a mais recente legislação confere atribuições claramente definidas aos presidentes das câmaras municipais — assim como aos presidentes das juntas de freguesia — na condução dos processos de trabalho em parceria no âmbito das redes de parceiros, tal situação tende a constitui-los em protagonistas que, quase por inerência, deverão presidir a órgãos como os conselhos locais de acção social e as comissões sociais inter-freguesias. Este enquadramento configura, claramente, aquilo a que se poderia designar de *municipalização* das parcerias locais (quadro 4.24), caracterizada por um aprofundamento das responsabilidades e competências das autarquias nestes processos e talvez fundada na própria prática desenvolvida ao longo destes anos de existência do programa, porquanto a esmagadora maioria das parcerias locais, como tivemos oportunidade de constatar, têm como entidades promotoras as câmaras municipais e por principais responsáveis os autarcas.

Quadro 4.24 *Municipalização do Programa Rede Social: grau de concordância*

Grau de concordância	N	%
Concordo em absoluto	96	50,8
Concordo parcialmente	70	37,0
Discordo parcialmente	4	2,1
Discordo em absoluto	4	2,1
Ns/nr	15	7,9
Total	189	100,0

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

As alternativas hipotéticas a esta *municipalização* parecem, à partida, relativamente condenadas ao insucesso, em função da própria prática instalada no terreno.

De forma bastante consistente com esta ideia, a concordância com a *municipalização* das parcerias locais é relativamente elevada por parte dos próprios inquiridos. Em quase 90% dos casos houve a expressão de uma concordância, pelo menos parcial, com essa mesma *municipalização*, sendo que a classe modal das respostas se centra na concordância absoluta, concentrando mais de metade das respostas.

Neste sentido e dada a expressividade estatística relativa à concordância com esta tendência, poderá assistir-se, a prazo, à incorporação das parcerias locais enquanto estratégias de “governança local”, na linha aliás do que é proposto por Teresa Amor, para quem, os resultados alcançados com a implementação do Programa *Rede Social*, designadamente em matéria de práticas adquiridas e relativamente consolidadas das parcerias locais, permitem, inclusivamente, questionar se o referido programa deverá continuar a confinar-se ao âmbito restrito das políticas sociais ou, em alternativa, se deverá ser assumido, nos territórios aderentes, como uma “efectiva instância de governança de base territorial” (2005:50).

Relativamente a esta tese da “governança” local, alicerçada na tendência de municipalização da *Rede Social*, parece-nos importante acrescentar mais algumas reflexões. Desde o início do programa, até à sua fase actual, um dos objectivos principais dirigia-se para a possibilidade de envolver todos os parceiros com actuação no domínio social, procurando,

de forma concertada, contribuir para a construção de territórios mais inclusivos e, conseqüentemente, para o desenvolvimento local.

Nesta perspectiva, atendendo à visão tradicional da intervenção com que muitas autarquias têm estado conotadas no que se refere à vertente da acção social, limitando, por exemplo, a sua preocupação e actuação à questão da habitação social, foram várias as entidades locais a manifestarem algumas reservas e dúvidas acerca da “capacidade de as autarquias assumirem o papel de dinamização da *Rede Social* que lhes fora atribuído, alertando ainda para o risco de politização da intervenção social” (Castro, 2009:19).

Tais posições encontram justificação nos modelos de cultura organizacional existentes no panorama das instituições e organizações da sociedade, muitas delas ainda baseadas em lógicas de distribuição de poderes e de competição, em lugar da cooperação inter-institucional que o mesmo programa vinha agora estimular. Recorde-se que o campo da acção social tem sido tradicionalmente disputado entre as IPSS, as Misericórdias e outras organizações ligadas à Igreja. Apesar destas entidades terem registado algumas resistências, sobretudo na fase de arranque do programa, coincidente com a implementação da experiência piloto da *Rede Social*, o balanço actual vai no sentido de reconhecer uma evolução gradual daquelas perspectivas de reserva para uma situação de convergência e de partilha da responsabilidade, não só no que se refere à discussão dos problemas, mas também na priorização das melhores soluções para os territórios a que pertencem, tal como cedo se começou a depreender, por exemplo, com as conclusões do 1º Encontro Nacional da Rede Social⁶⁰ (*Idem*, 2009).

O desafio proporcionado por este programa, acaba, afinal, por introduzir equilíbrios ao nível da percepção, discussão, planeamento e intervenção por parte de um leque diversificado de actores sociais locais, envolvendo os que habitualmente disputavam o terreno da acção social e, agora, de forma mais activa e explícita o poder local, a par de outros sectores da

⁶⁰ Realizado a 7 de Novembro de 2000.

sociedade, embora em relativa minoria, como são os casos das organizações associativas e empresariais. Em conjunto, procurar-se-ia contrariar as intervenções habitualmente casuísticas, de cunho assistencialista, ainda relativamente predominantes em muitos territórios.

Este novo modelo de planeamento e de intervenção no campo das políticas públicas, especificamente no das políticas sociais, representa e exige a responsabilização de um conjunto significativo de actores sociais locais, com especial enfoque nas autarquias, enquanto actores privilegiados para assumirem a função de arranque e de facilitador dos processos de germinação, dinamização e gestão das parcerias locais. Daí que a municipalização do programa constitua hoje uma realidade pouco questionada pelo universo dos parceiros, sendo, inclusivamente, entendida como uma inevitabilidade dada a ausência de alternativa na generalidade dos territórios, sobretudo os de reduzida escala territorial e menor capacidade de mobilização de actores locais. Deste modo, como salienta Monteiro “Se aos governos continua a competir governar e guiar os destinos da gestão pública (central e local) o desafio de um novo modelo de governança envolve uma interacção entre o público e o privado, entre as instituições e as populações, entre concepções *top-down* e *bottom-up* de como a sociedade deve ser organizada” (2008:93). O programa *Rede Social* e a sua tendencial municipalização, constituem, também em nosso entender, uma possibilidade de ensaio do modelo de “governança de base territorial”, ocupando uma função de mediação entre as políticas ao nível nacional e local, apresentado e discutido por outros autores.

Capítulo 5

EMPREGO, FORMAÇÃO E PARCERIAS LOCAIS**O lugar do emprego e da formação no âmbito das parcerias locais**

A partir das áreas de intervenção das parcerias locais identificadas atrás, a presente investigação direccionou-se para a identificação e aprofundamento do trabalho desenvolvido, especificamente orientado para as esferas do emprego e da formação. Constituindo estes domínios uma parte substantiva do nosso objecto de estudo, procurou-se identificar e compreender, em função de vários níveis de análise e de aprofundamento empírico, situações concretas que permitissem medir o número de projectos, bem como as suas singularidades, além de outras iniciativas de âmbito local, dirigidas para aqueles domínios.

Mais uma vez, o inquérito por questionário utilizado no âmbito da primeira fase da investigação, a qual — relembramos — assumiu uma componente extensiva, integrou um conjunto de indicadores que permitiram caracterizar o lugar e o grau de aprofundamento do trabalho desenvolvido pelas parcerias locais nos domínios do emprego e da formação. Começa-se por uma caracterização em traços largos, proporcionando uma visão de conjunto e uma perspectiva extensiva do universo das mesmas redes, para, posteriormente, centrarmos numa análise mais pormenorizada e incisiva daquelas cujos projectos e acções direccionadas para o emprego e a formação mereceram um aprofundamento analítico, em formato de estudos de caso.

O critério que presidiu, em primeiro lugar, à selecção e, em segundo lugar, à análise dos projectos e das iniciativas especificamente orientadas para as temáticas do emprego e da formação, foi o da procura de especificidades e do carácter inovador que determinados projectos e acções, apresentados no âmbito das parcerias locais, detinham, no sentido de avaliar simultaneamente o seu possível efeito complementar e diferenciador, face às políticas de emprego e de formação definidas pelos governos e tendencialmente implementadas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) ou outros órgãos⁶¹, enquanto executores das políticas públicas nas áreas do emprego e formação.

Neste sentido, procurou captar-se o carácter singular e inovador presente em determinados projectos e acções que pudessem constituir uma soma positiva face aos domínios mais *clássicos* das políticas de emprego e formação, designadamente assumidos pelo IEFP, em parceria com entidades diversas, consubstanciados em áreas de intervenção e/ou programáticas tais como: o estímulo à oferta de emprego, o estímulo à criação do próprio emprego, o ajustamento entre oferta e procura, o aconselhamento profissional, os estágios profissionais, o reconhecimento, validação e certificação de competências, a formação profissional, a formação/emprego, a educação e formação de adultos, o sistema de aprendizagem, a qualificação, a reconversão e aperfeiçoamento pela formação, a reabilitação profissional, entre outros exemplos.

Desde logo, impunha-se perceber qual o lugar, em termos de maior ou menor destaque conferido, dado a estas áreas no seio do trabalho desenvolvido em parceria no quadro das redes de parceiros. Segundo a opinião dos técnicos inquiridos, as questões do emprego e da formação parecem merecer um destaque suficiente no âmbito dos documentos produzidos pelas parcerias. Tal percepção é particularmente visível entre os diagnósticos sociais, os planos de desenvolvimento social e os planos de acção, verificando-se, contudo, um

⁶¹ Como o Instituto para a Qualidade na Formação (IQF), organismo de constituição tripartida que visa articular os contributos das associações patronais e sindicais com as prioridades definidas a nível governamental.

decréscimo do grau de suficiência no destaque dado às mesmas áreas temáticas de documento para documento. Com efeito, dos diagnósticos sociais para os planos de desenvolvimento social e destes últimos para os planos de acção, observa-se que aquele grau decresce, o que pode ficar a dever-se a uma dificuldade de planear e operacionalizar acções concretas neste domínio, as quais respondam aos objectivos estratégicos definidos. Consequentemente, em documentos com maior pendor estratégico e menor grau de especificação e concretização — como são os diagnósticos sociais e os planos de desenvolvimento social — dá-se maior destaque àquelas áreas do que em documentos mais específicos e concretos, como é, por exemplo, o caso dos planos de acção.

Quadro 5.1 Destaque atribuído à área do *emprego* nos documentos estratégicos

Destaque	Emprego			
	Suficiente		Insuficiente	
	N	%	N	%
Destaque atribuído no DS	146	83,9	22	12,6
Destaque atribuído no PDS	109	75,7	29	20,1
Destaque atribuído no PA	84	64,1	41	31,3

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

No caso da formação sobressaem ligeiras diferenças, com um aumento do destaque dado a esta área nos planos de desenvolvimento social face aos diagnósticos sociais, mas com um novo decréscimo ao nível dos planos de acção. Contudo, o grau de destaque atribuído nestes últimos documentos é substancialmente superior ao conferido à área do emprego.

Parece, pois, existir uma maior facilidade, ainda que não excessivamente acentuada, de operacionalização de acções específicas a nível de plano de acção no campo da formação face à área do emprego. De qualquer modo, quer num caso, quer noutro, o número de parcerias locais em que é perceptível um destaque dado como “suficiente” ultrapassa

largamente os 50%, o que denota a existência de um trabalho não desprezável desenvolvido nestas áreas.

Quadro 5.2 Destaque atribuído à área da *formação* nos documentos estratégicos

Destaque	Formação			
	Suficiente		Insuficiente	
	N	%	N	%
Destaque atribuído no DS	143	83,1	20	11,6
Destaque atribuído no PDS	121	85,2	17	12,0
Destaque atribuído no PA	101	77,7	25	19,2

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Sobre este vector de análise pode voltar a equacionar-se o significado da leitura dos dados proporcionados por este indicador, uma vez que se trata da auto-percepção dos técnicos envolvidos na gestão das parcerias locais, marcada pelos seus juízos de valor face a projectos em que o seu envolvimento é muito acentuado, o que pode fazer com que a auto-percepção se confunda com a auto-justificação. Muito embora essa análise possa eventualmente traduzir uma auto-apreciação individualizada, e por isso mesmo, insuficiente sobre o assunto, a análise proporcionada por outros indicadores, adiante explanados, conduz-nos à conclusão de que, não constituindo aquelas áreas os domínios estratégicos de intervenção privilegiados em todas as parcerias estudadas, figuram, no entanto, em muitas delas, como áreas de intervenção colectivamente assumidas como necessárias por parte das redes de parceiros que os mesmos técnicos inquiridos representam, validando, de certo modo, a auto-avaliação produzida.

Um segundo nível de análise desta problemática prende-se com as questões da operacionalidade dos projectos inscritos nas áreas em análise e com a respectiva capacidade de inovação, na óptica dos técnicos inquiridos. Em primeiro lugar, cumpre referir que existem cerca de 51% de projectos orientados para as áreas do emprego e formação profissional tidos como suficientes, no âmbito das respectivas parcerias locais.

Quadro 5.3 Existência de projectos da parceria local orientados para as áreas do emprego e formação

Avaliação	N	%
Suficiente	96	50,8
Insuficiente	50	26,5
Ns/nr	19	10,1
Total	165	87,3

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Avaliando estes projectos/acções em curso nas áreas do emprego e formação, os técnicos inquiridos fazem uma avaliação bastante diferenciada dos mesmos, em função de um conjunto de pontos de análise. Por um lado, existe uma percepção de que, na área da formação, as acções e projectos em curso são mais claramente suficientes, no conjunto dos diferentes parâmetros, do que na área do emprego, o que é consistente com os dados que se têm vindo a revelar. Por outro lado, na área do emprego, parece haver uma apreciação mais positiva do número de parceiros envolvidos e da calendarização dos projectos/acções e uma apreciação mais negativa da previsão dos custos dos projectos, dos recursos envolvidos, da articulação com outros projectos e programas e do grau de mobilização e intervenção directa dos parceiros locais especializados neste domínio.

Observa-se, ainda, um equilíbrio entre opiniões positivas e negativas no que concerne ao número de projectos/acções. Na área da formação, encontram-se opiniões mais positivas a nível do número de projectos/acções, número de parceiros envolvidos e calendarização dos projectos/acções. A nível de previsão de custos, registam-se opiniões mais negativas. Finalmente, existe um relativo equilíbrio entre as respostas “suficiente” e “insuficiente” nos restantes parâmetros (quadro 5.4).

Quadro 5.4 Grau de suficiência dos projectos nas áreas do emprego e formação

Grau de Suficiência	Emprego				Formação			
	Suficiente		Insuficiente		Suficiente		Insuficiente	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Nº de projectos/ acções	62	39,7	61	39,1	80	52,3	40	26,1
Nº de parceiros envolvidos	69	44,5	51	32,9	84	55,3	35	23,0
Calendarização projectos/acções	64	41,3	48	31,0	76	50,0	37	24,3
Previsão custos projectos/acções	32	20,6	69	44,5	41	27,0	62	40,8
Recursos envolvidos / previstos	55	35,5	62	40,0	67	33,1	48	31,6
Articulação c/outros projectos/programas	53	34,2	62	40,0	59	38,8	54	35,5
Grau de mobilização e intervenção directa dos parceiros locais especializados	48	31,2	69	44,8	60	39,5	58	38,2

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

No que concerne ao grau de inovação dos projectos nas áreas em referência, existe um número assinalável (cerca de 70%) de redes locais no âmbito das quais os respectivos técnicos consideram que essa inovação acontece, pelo menos com um grau médio, o que converge com a expectativa inicial desta pesquisa, permitindo confirmar a ideia de que é possível encontrar e concretizar, no terreno, capacidades de trabalho em rede, no quadro das parcerias locais, para proporcionar inovações num domínio de intervenção social particularmente estruturado, em torno de políticas públicas especialmente desenhadas para o efeito, como são justamente as áreas do emprego e da formação.

Dito de outro modo, em função da análise realizada e em termos globalmente descritivos dos indicadores constantes do inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, relativas às áreas do emprego e formação, pode pensar-se que existe, de facto, um potencial de inovação das parcerias locais neste domínio em particular, sobretudo naquilo que estas trazem por acréscimo, por exemplo, às formas de experimentação de soluções alternativas às soluções regularmente disponibilizadas pelas instituições oficiais nestas áreas de intervenção.

Quadro 5.5 Grau de inovação dos projectos

Grau de inovação	N	%
Elevado	31	26,3
Médio	53	44,9
Reduzido	9	7,7
Nulo	1	0,8
Sem opinião	2	1,7

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Porém, importa clarificar que tal constatação não significa que o trabalho das parcerias locais se desenvolva à revelia destas soluções, mas antes que partem delas para, muitas vezes, alcançarem pontos de chegada (ou de partida) interessantes, muitas vezes convergentes com projectos e medidas similares de alcance regional e nacional, sobretudo do ponto de vista da respectiva capacidade de inovação e experimentação (quadro 5.5), numa acepção claramente de “empowerment” local.

O universo dos projectos: uma proposta de tipologia

Chegados a este ponto da análise e decorrente da sistematização de informação empírica condensada nos capítulos anteriores, torna-se perceptível a seguinte constatação: os projectos orientados para as áreas do emprego e formação, no âmbito das parcerias locais, não adquirem uma expressão quantitativa excepcionalmente significativa no conjunto diversificado de projectos, acções e iniciativas que, genericamente, se podem encontrar, quer nos respectivos diagnósticos sociais, quer nos planos de desenvolvimento social, produzidos na sequência dos processos de implementação do Programa *Rede Social* a nível local.

Porém, não seria sociologicamente correcto menosprezar a vasta lista de projectos inscritos nas parcerias locais que, não obstante constituírem em termos quantitativos um

número pouco expressivo, não deixa de significar, numa primeira leitura, o reconhecimento da importância que ambas as temáticas — emprego e formação — adquirem tanto nos DS, como nos PDS locais, uma vez que perto de 60% do universo das mesmas parcerias promoveram pelo menos um projecto orientado para aqueles temas.

Com efeito, se a este valor acrescentarmos o facto de, na sua generalidade, os mesmos projectos merecerem uma apreciação situada globalmente entre o médio e o elevado no que concerne ao seu grau de inovação e potencial impacto nos territórios a que se dirigem, então, estamos perante um conjunto de iniciativas locais que traduzem uma clara preocupação dirigida às questões do emprego e formação a nível concelhio/regional. Se a esta percepção juntarmos ainda o facto dos mesmos temas constituírem áreas temáticas incluídas num assinalável número de parcerias locais, quer nos respectivos DS, quer nos PDS — tal como se pode concluir nos subcapítulos anteriores — significa que estas não descuraram a possibilidade de intervenção em matérias relacionadas com o emprego/desemprego e com a formação. Prova disso é, justamente, a extensa lista de projectos, iniciativas e acções de diferente natureza recenseadas no âmbito da investigação da qual temos vindo a dar conta.

Recorde-se que uma parte significativa dos objectivos inerentes à presente pesquisa dirigiam-se precisamente para a possibilidade de identificar o grau de prioridade conferido às questões relacionadas com o emprego e a formação, no âmbito dos vários projectos de implementação do Programa *Rede Social* nos municípios aderentes. Paralelamente, constituía intenção desencadear uma análise mais profunda acerca dos processos, das dinâmicas e dos possíveis resultados que eventualmente seriam detectáveis no âmbito das parcerias locais, especificamente orientados para as questões do emprego e formação. Cabia, justamente, neste plano, o propósito — relativamente ambicioso mas concretizável, como adiante se verá — de enumerar e tipificar os projectos, as iniciativas e as acções que, directa ou indirectamente se relacionam com os mesmos temas, de forma a chegar a um conjunto mais reduzido de casos

— cuja especificidade foi analisada, tanto ao nível dos modelos, dos processos e das dinâmicas, como ao nível dos possíveis resultados (esperados e/ou já concretizados) em ordem à mudança nos respectivos territórios — de modo a serem identificados como bons exemplos, quer de diagnóstico, quer de planeamento e de intervenção naquelas áreas, no âmbito dos processos de implementação do referido programa a nível concelhio.

A lista de projectos mencionados pelos técnicos municipais responsáveis pela implementação do programa mostra que, efectivamente, o emprego e a formação, embora não constituindo temas absolutamente centrais na totalidade das parcerias, pelo menos adquiriram, para uma parte significativa delas, uma importância acrescida, muito embora sentida com maior preponderância em sede de diagnóstico do que de plano de desenvolvimento social. Independentemente desta diferença de peso e visibilidade entre aquelas duas componentes — diagnóstico social e plano de desenvolvimento social — ressalta a ideia, relativamente consensual entre os mesmos técnicos, de que a inclusão das áreas temáticas do emprego e de formação no âmbito das parcerias locais contribui para o reforço do papel e da missão que qualquer parceria local deve, afinal, ter. Esta convicção é manifestada por mais de 80% dos inquiridos.

Como resultado desta aceção, foi possível reunir uma extensa lista de projectos, a qual se procura sistematizar, de acordo com uma tipologia, os projectos mais centrados e dirigidos, na sua essência, para matérias relacionadas com o emprego, ou para vertentes associadas à formação⁶². A figura 5.1 pretende dar conta desse exercício de sistematização.

⁶² Em anexo pode ser consultada a referida lista, com indicação do projecto em causa e respectivo município.

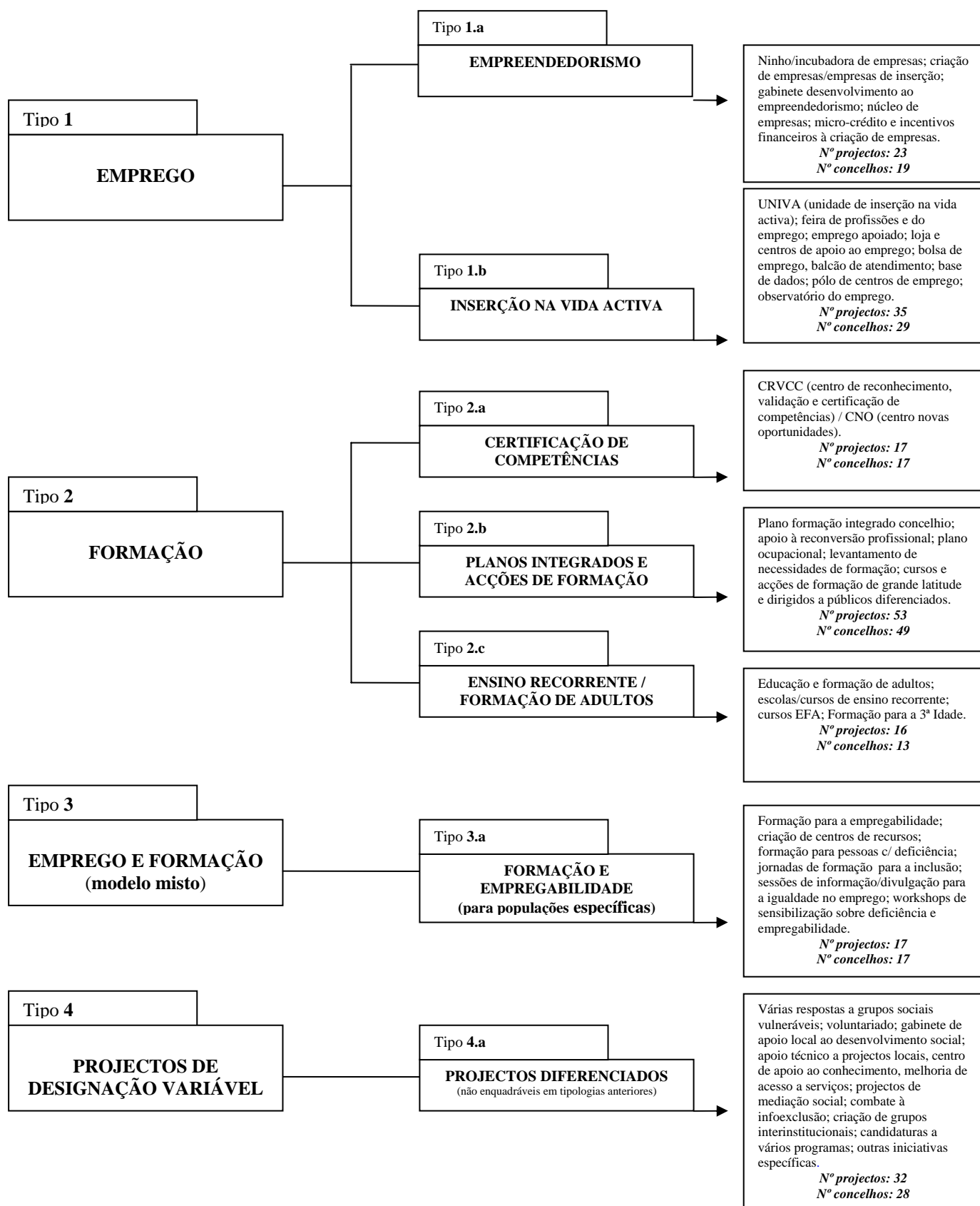


Figura 5.1 Tipologia dos projectos nas áreas do emprego e formação

Da sua análise decorrem várias leituras. A primeira remete-nos para a percepção de uma efectiva variedade de projectos e acções específicas, inscritas nas temáticas do emprego e formação. A segunda obriga a uma análise mais pormenorizada e à tipificação de cada um dos projectos recenseados em função da sua natureza específica e da sua relação, ora com uma, ora com outra daquelas áreas temáticas. Neste sentido, é possível avançar uma proposta de tipologia que a mesma figura condensa, sendo perceptível, por um lado, uma significativa diversidade de projectos directamente relacionados quase em exclusividade para a temática do emprego (projectos Tipo 1) e, por outro lado, uma outra gama de projectos e acções, não menos significativa, dirigida para a formação (projectos Tipo 2). Há ainda um conjunto razoável de projectos assumidamente orientados para uma intervenção dupla ou mista, isto é, simultaneamente para ambas as temáticas — emprego e formação (projectos Tipo 3). Por fim, recenseou-se uma variedade de iniciativas, projectos e acções, cuja especificidade e âmbito de aplicação tornaria abusiva a sua tipificação num dos três tipos de projectos acima avançados, tendo-se optado pela sua autonomização num quarto tipo de projectos — Projectos de Designação Variável (projectos Tipo 4).

No que concerne especificamente aos projectos orientados para o emprego, é possível isolar um grupo de municípios cujas parcerias locais contemplam projectos e acções concretas com o intuito de fomentar o empreendedorismo local (categoria de projectos Tipo 1a), designadamente “ninhos e incubadoras de empresas”, “gabinetes de desenvolvimento ao empreendedorismo”, “criação de núcleos de empresas”, “empresas de inserção”, entre outros. No total, recensearam-se 19 concelhos e 23 projectos⁶³ manifestando preocupações a este nível, as quais foram traduzidas tanto em diagnóstico, como em plano de desenvolvimento social.

⁶³ Alguns concelhos apresentam, nas respectivas redes sociais locais, mais do que um projecto orientado para aquela problemática.

Sendo de destacar a detecção de um relativo e não desprezível número de projectos com o propósito de estimular o empreendedorismo local e, analogamente, verificando-se a inclusão dos mesmos nas parcerias locais daqueles municípios, são, contudo, os projectos com objectivos de apoio à *inserção na vida activa* (categoria de projectos Tipo 1b) aqueles que reúnem maior número de concelhos e, conseqüentemente, maior número de acções e iniciativas inscritas nesta vertente. Contabilizaram-se 29 parcerias locais e 35 projectos, embora uma parte muito significativa deles constituam “unidades de inserção na vida activa (UNIVA)” e várias propostas de realização de “feiras de profissões e do emprego”, “lojas e centros de apoio ao emprego”, “bases de dados”, “bolsas de emprego” e “observatórios do emprego local”, só para mencionar os mais significativos.

Todavia, é no âmbito da formação que se pode observar, tanto em número, como em diversidade de projectos, uma maior presença de iniciativas e acções, inscritas nas parcerias locais. Deste vasto universo de projectos recenseados, são claramente perceptíveis três categorias distintas. A primeira, denominada *Certificação de Competências* (Tipo 2a), agrega projectos essencialmente destinados à “criação de Centros Novas Oportunidades (ex-CRVCC)”, num total de 17 concelhos e igual número de projectos⁶⁴.

A segunda, mais expressiva no conjunto das categorias de projectos, designadas por *Planos Integrados e Acções de Formação* (Tipo 2b), reúne um extenso leque de “acções de formação” específicas e dirigidas a um não menos diversificado universo de públicos, para além de se ter contemplado nesta categoria as iniciativas que remetem para “estudos e levantamentos das necessidades de formação a nível concelhio”, “projectos de apoio à reconversão profissional” e, finalmente, um significativo grupo de parcerias locais que contemplam “planos de formação integrados” a nível local, numa lógica de arrumação e

⁶⁴ Tendo em conta que muitos dos CNO hoje existentes e em funcionamento por todo o país foram propostos por escolas (básicas e secundárias), os planos de desenvolvimento social não contemplavam a diversidade dessas situações. Este facto ajuda a compreender a razão de um número tão reduzido quando actualmente os mesmos CNO se encontram disseminados por todo o país.

gestão racional da oferta formativa. Ao todo, registaram-se 49 municípios com 53 projectos nesta linha de acção.

A terceira categoria de projectos, na óptica da formação e denominada de *Ensino Recorrente/Formação de Adultos* (Tipo 2c), surge de modo muito particular e assumidamente vocacionada para as iniciativas dirigidas a grupos sociais com necessidades de formação e escolarização básica, sendo os casos das “acções e cursos de educação e formação de adultos” e do “ensino recorrente”. Em conjunto, encontraram-se 16 projectos desta natureza em 13 concelhos.

A par da diversidade de projectos identificados e caracterizados de modo específico para cada uma das áreas temáticas do emprego e formação, regista-se ainda um terceiro tipo de projectos, representando um modelo misto, já que combina simultaneamente iniciativas e acções, tanto na área da formação” como na área da empregabilidade. A categoria de projectos denominada *Formação e Empregabilidade (para populações específicas)* recobre iniciativas diversas, tais como a “formação para a empregabilidade”, a “criação de centros de recursos”, a “formação para pessoas com deficiência”, as “sessões de informação e divulgação sobre a igualdade de género”, os “workshops de sensibilização sobre deficiência e empregabilidade”. Correspondem a 17 projectos e a igual número de concelhos aqueles que foram recenseados nesta vertente de intervenção.

A caracterização dos projectos existentes e incluídos nas parcerias locais que participaram neste estudo obriga a propor uma última categoria de *Projectos Diferenciados, não enquadráveis em categorias anteriores* (Tipo 4a), tão significativa é a diversidade e por vezes a especificidade de iniciativas, acções e medidas recenseadas. Com efeito, em 28 concelhos, foi possível registar 32 projectos que remetem para as mais diversas respostas, dirigidas a grupos sociais distintos, com maior ou menor grau de vulnerabilidade social. Mencionam-se apenas alguns exemplos: “gabinetes de apoio local ao desenvolvimento

social”, “centros de apoio ao conhecimento”, “melhoria de acessos a determinados serviços”, “candidaturas a vários programas de financiamento” e outras tantas iniciativas não especificadas.

Esta proposta de classificação tipológica, referente à diversidade de projectos recenseados no âmbito do inquérito por questionário aplicado no decurso da investigação, envia-nos para uma leitura em jeito de síntese: o reconhecimento da importância que as áreas do emprego e formação assumem na generalidade das parcerias locais, já que a inclusão de uma extensa lista de projectos e acções inscritas naquelas temáticas traduz, afinal, a percepção da necessidade, e talvez até da urgência (pelo menos para alguns municípios), em concretizar acções no terreno que possam, ao abrigo do Programa *Rede Social*, explorar parcerias e práticas de intervenção a nível local, associando actores relevantes nas esferas do emprego e formação, quer sejam de natureza pública ou privada (incluindo neste último grupo as IPSS).

Com recurso a um reduzido número de projectos e de parcerias locais, localizados em sete concelhos do território nacional, de entre o conjunto mais vasto anteriormente caracterizado, analisando-os enquanto estudos de caso, procura-se conhecer e analisar experiências singulares e inovadoras, que traduzam hipóteses de intervenção nas áreas do emprego e formação, com resultados positivos para territórios e economias locais.

Estudos de caso

Em complementaridade à exposição dos projectos e das experiências no terreno, resultantes da integração de preocupações dirigidas às temáticas do emprego e da formação, apresenta-se agora uma análise mais incisiva e de base essencialmente qualitativa, focalizando a nossa atenção num reduzido número de municípios aderentes ao Programa *Rede Social*, onde

aquelas preocupações se traduziram em projectos com relativa fecundidade e inovação, dirigidos precisamente para as mesmas temáticas.

Procurou-se nesta fase da pesquisa identificar e analisar de forma mais aprofundada um reduzido número de parcerias locais que, pela sua especificidade, pudessem constituir exemplos de práticas de diagnóstico, de planeamento e de intervenção inovadoras, salientando ainda as suas possíveis singularidades no que respeita ao envolvimento dos parceiros na elaboração, negociação e implementação de projectos a nível local, orientados para as áreas do emprego e da formação.

Analogamente, com este exercício analítico e mais incisivo, procurou-se ainda avaliar um conjunto de parâmetros inerentes aos mecanismos de intervenção no âmbito do desenvolvimento social, consubstanciados nas parcerias locais, designadamente ao nível das diferentes modalidades de implementação da parceria; a sua composição; o seu grau de implicação na discussão, negociação e execução das prioridades de intervenção; as dinâmicas de trabalho e os produtos esperados (ou já visíveis) em resultado da implementação de projectos e iniciativas dirigidas para as áreas do emprego e formação.

O percurso metodológico e os critérios utilizados para chegar ao universo mais reduzido de concelhos e respectivas parcerias locais passou pela conjugação de várias frentes de abordagem empírica. Por um lado, o próprio questionário ao qual temos aludido continha uma série de dimensões e indicadores construídos propositadamente para captar indicações a respeito do lugar e eventual centralidade que as questões do emprego e da formação teriam especificamente em cada parceria local. De modo articulado com esta informação, operou-se uma consulta exaustiva às páginas de Internet das câmaras municipais, na expectativa de encontrar, *on-line*, documentos e referências objectivas às parcerias locais e aos documentos produzidos no seu âmbito para cada território concelhio, designadamente os respectivos diagnósticos sociais, os planos de desenvolvimento social e os planos de acção.

Da consulta desses documentos (quando acessíveis através da *Internet*), em conjugação com a informação empírica reunida pelo questionário, relacionada especificamente com as temáticas do emprego e formação, chegou-se a um primeiro universo de municípios a seleccionar para os estudos de caso. A finalizar esta operação metodológica, realizaram-se ainda duas entrevistas a interlocutores privilegiados⁶⁵, com conhecimento aprofundado e actualizado sobre a implementação do Programa *Rede Social* a nível nacional, no sentido de se proceder a uma selecção mais criteriosa e definitiva dos concelhos efectivamente a escolher na qualidade de estudos de caso. As localidades seleccionadas foram: Guimarães, Matosinhos, São João da Madeira, Guarda, Vila Franca de Xira, Moura e Tavira.

Como linha condutora e critério principal para a selecção destes municípios teve-se particularmente em linha de conta o facto de todos eles, directa ou indirectamente, surgirem vocacionados ou relacionados com as áreas do emprego e formação, embora de modo mais específico com as questões que remetiam para projectos e iniciativas, de cunho singular, dirigidas à questão da empregabilidade (quer na vertente do emprego, quer na da formação), revelando ainda, paralelamente, a intenção de criar projectos dirigidos para subáreas como o apoio ao emprego e à qualificação, as lojas de emprego, o apoio aos grupos sociais específicos e vulneráveis, a descentralização de serviços de apoio ao emprego, a sensibilização de empresários, o emprego apoiado, a incubação/criação de empresas e ninhos de empresas, entre outros projectos e iniciativas.

Seguidamente, apresenta-se uma exposição individualizada de cada um dos concelhos seleccionados, bem como das respectivas parcerias locais, salientando os projectos que captaram o nosso interesse e motivaram uma análise mais aprofundada, a par da identificação do carácter singular do(s) mesmo(s) projecto(s). O quadro 5.6 resume e identifica as

⁶⁵ Um ex-coordenador nacional do programa *Rede Social* e o seu actual coordenador (entre finais de 2006 e princípios de 2007).

especificidades dos municípios seleccionados e a figura 5.2 ajuda a situá-los geograficamente, no território nacional. Refira-se ainda que os concelhos seleccionados não esgotam o universo daqueles que também apresentam projectos de relevância reconhecida, igualmente merecedores de uma análise aprofundada.⁶⁶

Quadro 5.6 Estudos de caso seleccionados e respectivos projectos nas áreas do emprego e formação

Parceria Local e respectivos projectos	Especificidade/singularidade
Guimarães	
<ul style="list-style-type: none"> • Projecto “Despertar” (criação de serviço móvel de apoio ao emprego e à qualificação); • Projecto “Proximidades” (criação em cada Comissão Social Inter-Freguesias de um Gabinete Local de Desenvolvimento Social) 	<ul style="list-style-type: none"> - Serviço móvel de apoio ao emprego e à qualificação; - Um gabinete por Comissão Social Inter-Freguesias
Matosinhos	
<ul style="list-style-type: none"> • Projecto “Matosinhos Activo” (Loja de emprego) 	<ul style="list-style-type: none"> - Loja de emprego com extensão à realização de estágios em empresas
São João da Madeira	
<ul style="list-style-type: none"> • Projecto “Loja de emprego e qualificação”; • Projecto “Espaço e – apoio à iniciativa empresarial” (orientado para os empresários: divulgação de informação); • Projecto “Observatório Emprego, Educação e Formação Profissional 	<ul style="list-style-type: none"> - Parceria com a universidade; - Espaço de apoio à iniciativa empresarial / envolvimento do associativismo empresarial; - Observatório do emprego; - Novas dinâmicas da empregabilidade e empreendedorismo
Guarda	
<ul style="list-style-type: none"> • Projecto “Criação de incubadora de empresas / empreendedorismo”; • Projecto “Criação de Bolsa de Emprego”; • Projecto “Criação de Grupos Inter-institucionais / Articulação com entidades empregadoras, formadores e facilitadores” 	<ul style="list-style-type: none"> - Ligação às empresas; - Implicação do Instituto Politécnico da Guarda; - Relação entre empregadores e formadores
Vila Franca de Xira	
<ul style="list-style-type: none"> • Projecto “Modelo de Emprego Apoiado”; • Projecto “Rede de centros de apoio ao conhecimento e integração” 	<ul style="list-style-type: none"> - Emprego apoiado; - Rede de centros de apoio ao conhecimento e integração
Moura	
<ul style="list-style-type: none"> • Projecto “Central Fotovoltáica – programa social”; • Projecto “Ninho de empresas” (para 11 novas empresas); • Projecto “Sete Vidas” (actuação ao nível do emprego na área das pessoas com e sem deficiência) 	<ul style="list-style-type: none"> - Aposta numa área económica emergente: energias renováveis; - Atenção particular a determinados grupos sociais vulneráveis; - Programas sociais acoplados a projectos empresariais
Tavira	
<ul style="list-style-type: none"> • Projecto “Alcatruz” (modelo de mediação para o emprego e criação de duas micro-empresas nas áreas da animação turística e gestão sócioambiental) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mediação para o emprego de pessoas em situação de exclusão social; - Criação de micro-empresas para duas áreas específicas

⁶⁶ O quadro II, em anexo, identifica alguns desses municípios, bem como os respectivos projectos nas áreas do emprego e formação.

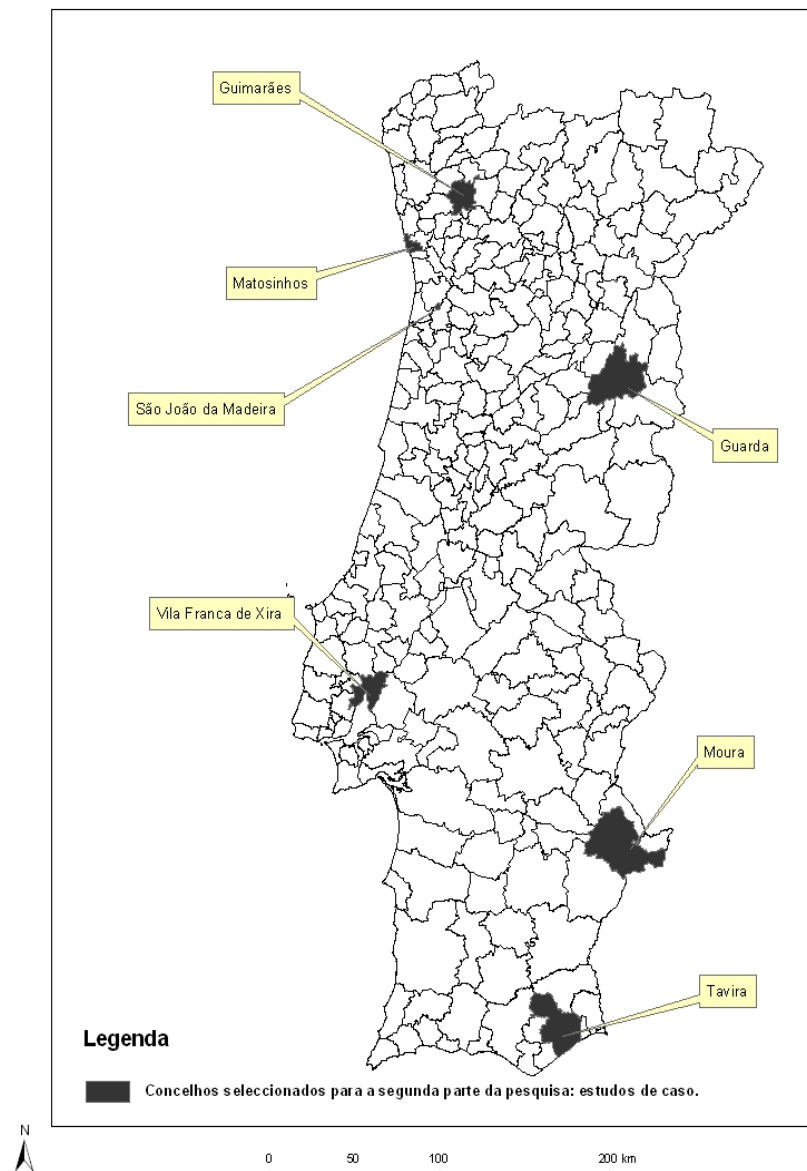


Figura 5.2 Localização geográfica dos concelhos seleccionados para os estudos de caso

A metodologia seguida para a abordagem aos concelhos seleccionados como estudos de caso baseou-se na realização de uma entrevista ao técnico actualmente responsável pela implementação e monitorização do Programa *Rede Social* no município⁶⁷.

⁶⁷ Para essa entrevista foram convidados a participar o presidente do respectivo CLAS, o qual muitas vezes corresponde ao responsável máximo da edilidade, ou, em alternativa, o vereador do pelouro com responsabilidades directas sobre o processo de implementação do programa. Em determinados casos contou-se igualmente com a presença do chefe de departamento/divisão à qual estava acoplada a parceria local, embora não

Paralelamente às entrevistas realizadas, cujo conteúdo se apresenta em seguida, de forma sistematizada, procurou-se aprofundar determinados parâmetros e indicadores relativos aos projectos seleccionados com recurso a informação complementar, a partir de documentos produzidos por cada parceria local, cedidos pelos próprios entrevistados posteriormente à realização das entrevistas.

Importa referir que no caso dos municípios seleccionados não se teve a intenção de desenvolver qualquer tipo de análise avaliativa dirigida ao grau de execução dos mesmos, nem tão pouco conceber um índice ou *ranking* de boas práticas. Pelo contrário, a selecção de casos que a seguir se apresenta pautou-se por critérios exclusivamente metodológicos e de aferição de projectos, cujo teor, tipo de parcerias, objectivos e resultados convidavam a uma reflexão mais aprofundada e pormenorizada, na procura de singularidades a destacar com relevância sociológica para a compreensão das dinâmicas geradas pelas respectivas parcerias locais, designadamente em matérias relacionadas com as temáticas do emprego e da formação.

Os indicadores e os critérios de aferição do carácter singular de cada parceria, em particular por relação às especificidades contidas nos projectos orientados para as áreas do emprego e formação, foram organizados em dois patamares analíticos. Num primeiro patamar, procurou-se isolar e registar informação concernente a dimensões de análise como *o modelo e o processo de implementação da parceria local; as dinâmicas identificadas no planeamento e na intervenção e os resultados da parceria local.*

Cada uma destas dimensões analíticas é depois subdividida em vários indicadores de ordem mais específica, nomeadamente a *reação das instituições locais ao processo de adesão e implementação do Programa Rede Social, a estrutura da parceria local (CLAS, NE, CSF, CSIF e GTT), a definição de funções e responsabilidades das mesmas estruturas, as*

de forma permanente ao longo da entrevista. Num caso específico, a entrevista foi realizada simultaneamente com o técnico responsável e com um técnico de uma instituição parceira, envolvido directamente na execução de um determinado projecto.

dificuldades sentidas na implementação do Programa Rede Social e respectivas formas de solução, a descrição dos respectivos DS, PDS e PA, os meios e os recursos locais disponíveis, o envolvimento e o grau de empenho dos responsáveis políticos locais, os técnicos e os parceiros, o peso das iniciativas inscritas na rede no conjunto das prioridades e acções das entidades parceiras, a capacidade de resposta da parceria local aos problemas e necessidades diagnosticadas no território concelhio, os resultados esperados com a parceria, e, por fim, o grau de execução das actividades previstas em relação aos objectivos iniciais.

Num segundo patamar analítico, mais vocacionado para os projectos nas áreas do emprego e formação, procurou-se aferir um conjunto de dados relativos às respectivas singularidade, sustentabilidade, inovação e resultados, através de: a) uma breve descrição dos projectos (despoletados pela parceria local ou aglutinados na mesma), os seus objectivos e acções planeadas, o grau de convergência com o DS; b) o desenho dos projectos (entidade(s) promotora(s), parceiros, destinatários/público-alvo, singularidade, grau de inovação e capacidade de sustentabilidade dos mesmos); c) o processo de implementação do projecto (estado actual de desenvolvimento/nível de concretização do(s) projecto(s) e etapas eventualmente executadas); d) os resultados dos projectos (esperados e concretizados até ao momento, nível de receptividade e apropriação pelos destinatários, existência ou não de qualquer processo de avaliação dirigido ao(s) projecto(s) — suas componentes e leituras).

Este modelo de sistematização e análise é reproduzido em todos os estudos de caso. Apresentam-se em seguida os aspectos mais determinantes a destacar em cada um deles.

*Parceria Local (rede social) de Guimarães***Quadro 5.7** Rede Social de Guimarães: alguns indicadores

Ano de adesão	2001	Regulamento Interno	Sim
CLAS (nº parceiros)	61	Pré-DS	Sim
NE (nº parceiros)	9	DS	Sim
GTT	Sim	PDS	Sim
CSF	Sim	PA	Sim
CSIF	Sim		

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

O modelo de implementação do Programa *Rede Social* em Guimarães seguiu o formato comum a muitas outras localidades. Hoje, volvidos alguns anos após o seu início, num balanço distanciando no tempo, regista-se o facto das instituições que compõem o respectivo CLAS terem aderido de forma positiva à ideia de constituição de uma parceria para funcionar em rede. Todavia, observaram-se, sobretudo no início do processo, algumas reservas e desconfianças, não dirigidas à metodologia de acção que o programa propunha, mas aos resultados atingíveis com a participação na parceria. Tal postura indiciava simultaneamente alguma expectativa face ao que, no imediato, poderia ser retirado da presença neste novo processo, designadamente no tipo de visibilidade pública local que a própria parceria poderia vir a obter e a proporcionar. Volvidos oito anos, ambas as situações persistem: reserva e envolvimento, de forma diferenciada consoante os actores locais que compõem a parceria.

No que toca às estruturas que materializam a parceria local, estas permanecem em funcionamento desde a sua criação. O respectivo Conselho Local de Acção Social (CLAS) é composto por sessenta e uma entidades e o respectivo Núcleo Executivo (NE) por nove parceiros. Existem Grupos de Trabalho Temático (GTT) orientados para a discussão de

determinadas problemáticas inerentes à parceria local. No que respeita às Comissões Sociais de Freguesia (CSF), existe apenas uma de matriz essencialmente rural, a par de várias Comissões Sociais Inter-freguesias (CSIF). A génese de ambas coincide com a criação do CLAS e a sua constituição seguiu uma orientação de cariz experimental, continuando os dois modelos associativos a subsistir com a sua dinâmica própria, embora se tenham procurado soluções alternativas, tendo em vista, por exemplo, a sua integração noutras cadeias de discussão e trabalho no âmbito da parceria, na procura de um maior nível de eficácia daquelas estruturas.

Em termos de funções e responsabilidades regista-se o facto de se reconhecer um saldo positivo no que respeita ao grau de envolvimento e participação das várias entidades parceiras, quer ao nível do CLAS (embora com funções essencialmente deliberativas), quer ao nível do NE, dos GTT e, inclusivamente, das CSF e CSIF. No conjunto, todas estas estruturas parecem revelar uma participação activa, partilhada e crescente ao longo do processo de implementação e consolidação da parceria local.

No que respeita às dificuldades sentidas na fase de implementação da parceria, estas passam, essencialmente, pela constatação (não exclusiva deste município) da necessidade de inverter uma certa lógica de trabalho de tipo individualizado e concorrencial, interiorizada pela generalidade das entidades parceiras, transformando-a numa lógica diferente, alicerçada numa intervenção territorial e concertada em sede de parceria. Trata-se, no fundo, de um modelo diferente de estar e actuar para o qual as instituições não estavam muito preparadas, facto que constituiu um desafio progressivamente apropriado pelas mesmas entidades. A necessidade de elaborar diagnósticos, planos de intervenção e acções concretas impunha-se em lugar de uma visão casuística e de pendor imediatista, tradicionalmente enraizada, por exemplo, pelo poder local ao nível das freguesias.

Esta mudança de atitude foi sendo conquistada paulatinamente, procurando envolver os parceiros num planeamento partilhado, na procura de definição de soluções conjuntas, na base de um entendimento institucional e de uma reflexão comum sobre problemas consagrados no diagnóstico. O reconhecimento desta dificuldade é acompanhado pela consciencialização da ideia de que a parceria local tem permitido operar uma mudança de postura e de metodologia organizacionais, contrariando, desse modo, os modelos de intervenção institucionalmente individualizados e preconizadores de soluções imediatistas, substituindo-os por um modelo alternativo, assente numa lógica de maior confiança e transparência entre actores locais, por exemplo na elaboração e execução de projectos conjuntos a nível concelhio.

Em termos das dinâmicas identificadas no planeamento e na intervenção, a elaboração dos documentos centrais que materializam o diagnóstico dos problemas e das soluções possíveis de encetar no respectivo território, bem como os documentos que reúnem as intenções, os objectivos e as acções/projectos — DS, PDS, PA — foram ganhando forma e conteúdo, de modo progressivo e simultâneo. A estratégia de elaboração dos mesmos partiu da constituição de um grupo de trabalho, de características heterogéneas, composto por parceiros do CLAS e recorrendo às metodologias participativas sugeridas nos documentos oficiais, produzidos pela estrutura central de apoio técnico ao Programa *Rede Social*. Este grupo de trabalho resultou da junção de vários GTT, envolvendo inclusivamente nessa dinâmica as próprias CSIF. Foi possível contar ainda com a colaboração de consultores externos, ligados ao meio universitário e científico, em particular na fase de arranque do processo.

No que concerne especificamente à utilização de metodologias de avaliação, regista-se a intenção de conferir a este tema um carácter de sistematicidade, organizado metodologicamente segundo princípios, dimensões e indicadores habituais em processos de

avaliação. Embora sem um sistema de avaliação formal e oficialmente reconhecido como tal, é possível registar a preocupação de se ir monitorizando todo o processo, com recurso à elaboração de relatórios de actividade, de forma partilhada, no seio da parceria. A equipa técnica responsável pela implementação desta parceria local previa, inclusivamente, que, aquando das alterações a introduzir ao regulamento interno, na sequência do novo Decreto-Lei⁶⁸ que estabelece a regulamentação do Programa *Rede Social*, poder-se-ia proceder à eventual criação de um grupo de trabalho com preocupações avaliativas no âmbito da parceria local.

No que respeita aos meios e recursos locais, a análise possível de fazer ao nível do seu número, eficiência e eficácia resulta na consciencialização de que não sendo esses recursos suficientes, transparece, no entanto, a percepção de um bom aproveitamento dos mesmos. A avaliar pelo número de candidaturas de projectos a financiamento (vinte e três a vinte e quatro) e a respectiva taxa de aprovação (na sua grande maioria, com excepção de um ou dois projectos), resulta uma convicção de relativo sucesso quanto à eficiência e eficácia na utilização daqueles recursos. A razão para esta situação, entendida como positiva, resulta do facto daqueles projectos emergirem de forma apropriada pela parceria, em sede de CLAS, procurando que os pareceres emitidos reflectissem a realidade local diagnosticada e evitassem a duplicação de respostas.

No capítulo específico do envolvimento e respectivo grau de empenho dos responsáveis pelas entidades parceiras (políticos locais, dirigentes e técnicos), estes têm vindo a pautar a sua postura e intervenção por um denominador comum, sintetizado na ideia de um envolvimento progressivo, à medida que a elaboração dos documentos estratégicos se foram produzindo. Particularmente, esse sentido progressivo é assumido com maior expressão numa fase adiantada do processo de constituição da parceria, já que no seu início se registaram

⁶⁸ Entretanto publicado em 2006 (Decreto-Lei nº115/2006 de 14 de Junho).

algumas reservas e indiferenças. A alteração de posturas foi-se processando paulatinamente, ganhando o seu espaço de afirmação, constituindo uma consequência das próprias determinações políticas a nível nacional, que se reflectiam depois a nível local. Neste contexto, responsáveis políticos locais e técnicos das instituições do CLAS, com participação na parceria, revelavam, também eles, um envolvimento progressivo, numa base de abertura institucional, de inter-conhecimento, de acessibilidade a informações e de procura de resultados reais. Todavia, este sentido crescente de abertura, partilhado por todos os protagonistas, longe de constituir um processo terminado e perfeito (que não o é) parece revelar indícios e capacidades de crescimento e de consolidação, preenchendo espaços e assuntos, anteriormente vistos com alguma reserva, por uma postura mais concertada e de reflexão partilhada.

As iniciativas e os projectos consagrados em PDS revelam uma dinâmica participativa e empenhada dos parceiros. Efectivamente, é reconhecido que as próprias instituições envolvidas contribuíram de forma positiva para a concretização dos objectivos desta parceria, e especificamente os que se encontram consagrados em PDS, ao inscreverem neste documento muitas das suas acções e iniciativas.

No que concerne aos resultados esperados e já consumados, importa começar por fazer referência à capacidade de resposta desta parceria face aos problemas e necessidades diagnosticadas no território concelhio. Essa capacidade de resposta tem vindo a depender da estratégia global de afirmação e de visibilidade social da mesma parceria. A necessária convergência de interesses, disponibilidades e vontades parece ter estado relacionada com a possibilidade da mesma conquistar um reconhecimento efectivo, situação para a qual o Decreto-Lei anteriormente referenciado parece ter contribuído. Paralelamente, uma convergência de interesses, prioridades, disponibilidades, no interior da própria autarquia, tendo em conta os diversos planos elaborados, como por exemplo o Plano Director Municipal

e a Carta Educativa, concorreram para sublinhar a necessidade de afirmar e consolidar a própria parceria local no interior dos serviços da autarquia, ultrapassando assim lógicas de trabalho e culturas profissionais tradicionalmente marcadas por intervenções sectorializadas.

Em matéria de resultados esperados, esta rede de parceiros pode ser caracterizada por ter partido de um leque de objectivos relativamente vasto e ambicioso, sendo relativamente prematuro avançar com uma avaliação rigorosa sobre a relação entre os resultados esperados e os efectivamente concretizados. É observável, contudo, o reconhecimento de uma intervenção globalmente positiva, destacando-se os efeitos positivos decorrentes de um trabalho de envolvimento dos parceiros e de apoio técnico às entidades mais desapossadas de recursos humanos. Esse trabalho de aproximação e de envolvimento dos parceiros terá resultado numa dinâmica importante de registar, consubstanciando uma parceria mais activa e empenhada, aberta à discussão e à co-responsabilização partilhada.

O reconhecimento desta realidade é assumido inclusivamente como um ganho extremamente importante no contexto da parceria local. Paralelamente, enquanto resultados esperados, são avançadas iniciativas relativas à criação de determinados serviços, numa lógica de proximidade e de atendimento descentralizado a nível territorial, bem como algumas acções de formação dirigidas aos técnicos e centradas em áreas específicas, tais como informática, envolvimento parental, terapia familiar e alcoolismo, visando todas elas a melhoria das competências dos vários técnicos envolvidos.

Em relação ao grau de execução das actividades previstas face aos objectivos iniciais, permanece o mesmo patamar relativamente ambicioso no que diz respeito aos objectivos a concretizar, constituindo convicção dos responsáveis técnicos por esta parceria, a perspectiva de um bom nível de execução das actividades face aos respectivos objectivos previstos, traduzindo-se assim num balanço assumido globalmente como positivo.

Os projectos seleccionados como exemplos de intervenção nas áreas do emprego e formação, no âmbito desta parceria, são os seguintes:

- a) *Projecto Despertar (criação de serviço móvel de apoio ao emprego e à qualificação);*
- b) *Projecto Proximidades (criação em cada Comissão Social Inter-Freguesias de um gabinete local de desenvolvimento social).*

Ambos os projectos são apresentados como tendo sido despoletados pela parceria local com génese no plano de acção, em resposta e em convergência com as necessidades diagnosticadas a nível territorial. No caso do primeiro projecto — *Despertar* — responde inclusivamente a vários eixos do respectivo plano de acção. Ambos contam com a partilha de meios por parte das entidades parceiras, socorrendo-se de recursos próprios de tipo logístico, técnico, organizacional, humano e financeiro. Prova disso é o facto de, no caso do projecto *Proximidades*, a sua materialização passar, na prática, pela existência de dois gabinetes a funcionar em instalações cedidas pelas juntas de freguesia, equipados a partir dos orçamentos das mesmas entidades, a par de alguns recursos humanos cedidos pela câmara municipal.

A partilha de recursos atrás evidenciada abre uma perspectiva de apropriação destes projectos, sentida de forma intensa pela parceria e pelos destinatários. No caso dos parceiros, essa apropriação é, contudo, observável de forma desigual consoante o projecto, com maior intensidade em relação ao projecto *Despertar*. No caso dos destinatários, ambos os projectos gozam de uma boa aceitação. Neste particular, especificamente no que diz respeito ao projecto *Despertar*, essa apropriação é particularmente visível junto de públicos específicos como a juventude, para quem as questões do emprego e da qualificação adquirem particular acuidade⁶⁹.

De modo idêntico, o outro projecto (*Proximidades*) tem sido interpretado pela estrutura técnica com responsabilidades de acompanhamento e gestão da parceria local, como

⁶⁹ Sobretudo, se pensarmos nas dificuldades no acesso ao primeiro emprego.

sendo positivo, embora também de forma relativizada, consoante os públicos que a ele recorrem.

Sobre os eventuais resultados destes projectos, os dados de que a estrutura técnica da parceria dispõe não permitem uma avaliação rigorosa e quantificada, uma vez que ambos os projectos têm uma duração relativamente curta (o projecto *Proximidades* tem pouco mais de um ano de existência⁷⁰), sendo prematuro qualquer exercício de avaliação minimamente estruturado. Porém, sempre se vai reconhecendo que, quer um, quer outro, apresentam um saldo globalmente positivo, a avaliar, por exemplo, pelo número de pessoas que afluem àqueles espaços, pela forma como se implicam nos projectos e pelo envolvimento dos diversos destinatários a que os mesmos se dirigem, em particular os jovens.

Em termos de singularidade de cada um dos projectos, cumpre realçar que, no caso do projecto *Despertar*, a mesma está relacionada com a especificidade do serviço móvel de auto-emprego, através de um veículo cujas funções passam, não só pelo atendimento, mas também pelo encaminhamento das situações, ideias e projectos relacionados com o empreendedorismo e apresentados pelos públicos que procuram aquele serviço. Esse trabalho de encaminhamento é, depois, apoiado pela possibilidade de se obter um microcrédito. Neste âmbito, são referidas experiências de auto-emprego que passam pela criação de, pelo menos, uma cooperativa de serviços e uma empresa de inserção.

No caso do projecto *Proximidades*, a singularidade do mesmo passa pela activação de uma parceria com as empresas locais, no sentido das mesmas fornecerem informação útil e pertinente para os potenciais beneficiários. Esta identificação com a esfera das empresas é, aliás, considerada extremamente relevante, traduzindo-se numa identificação com o tecido empresarial local, facto que possibilita um envolvimento de instituições privadas em prol do desenvolvimento social, por via das oportunidades de acesso ao emprego que aquela parceria

⁷⁰ À data da realização da entrevista (Dezembro 2006).

tende a facilitar. Tal facto traduz, ainda, um cenário de responsabilidade social, partilhado por vários actores locais, entre as quais as empresas, as juntas de freguesia, as associações e demais parceiros da rede local.

No que toca à sustentabilidade de ambos os projectos, a ideia que transparece é a de que, tanto um como o outro, vão-se impondo e construindo a sua própria visibilidade e importância. São, inclusivamente, assumidos como uma conquista, uma vez que vão ao encontro de uma necessidade diagnosticada no território. E, apesar do projecto *Despertar* ser aquele que, à partida, encerra maior potencial de impacto e inovação, pela originalidade subjacente ao mesmo, é o projecto *Proximidades* que colhe uma expectativa mais sólida do ponto de vista da sua sustentabilidade futura. Para tal, a possibilidade avançada para um eventual protocolo com a Segurança Social poderá contribuir para a continuação daquele serviço.

No que respeita a resultados previstos e concretizados por ambos os projectos, ainda não são visíveis de forma assumida e cabal. Esta inexistência de dados concretos acerca dos resultados alcançados poderá ser explicada, novamente, pelo facto de constituírem projectos ainda em marcha, com períodos de existência relativamente curtos, situação que faz com que qualquer apreciação minimamente apoiada em dados mais objectivos possa ser precoce e parcial. Contudo, quer um quer outro, beneficiam de uma visibilidade considerável e de um impacto local não menosprezável, muito embora toda a região envolvente de Guimarães, designadamente o Vale do Ave, se encontre hoje afectada por um processo de profunda reconfiguração sectorial, com a conseqüente pressão sobre o emprego.

Atendendo à dimensão desta realidade, apesar da sinalização do problema e do ensaio de algumas respostas, a parceria local e as suas redes de trabalho e de intervenção, ficam muito aquém da erradicação dos problemas económicos que ainda subsistem naquele

território. Ou seja, embora as soluções preconizadas sejam estrategicamente orientadas para aquela realidade, o alcance e a eficácia das mesmas têm um impacto reduzido.

Parceria Local (rede social) de Matosinhos

Quadro 5.8 Rede Social de Matosinhos: alguns indicadores

Ano de adesão	2000	Regulamento Interno	Sim
CLAS (nº parceiros)	31	Pré-DS	Sim
NE (nº parceiros)	9	DS	Sim
GTT	Sim	PDS	Sim
CSF	Sim	PA	Sim
CSIF	Não		

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

O concelho de Matosinhos foi um dos concelhos piloto do Programa *Rede Social*, cujo início data do ano de 2000. A reacção das instituições locais ao processo de adesão foi positiva uma vez que este município apresentava uma tradição de trabalho em parceria, por exemplo, através dos projectos de luta contra a pobreza. A estratégia adoptada passou pela realização de algumas acções de formação sobre os temas da pobreza e da exclusão social, em particular junto de alguns parceiros que compunham as comissões sociais de freguesia, cujos parceiros denotavam algum défice de conhecimento e prática de intervenção na linha da metodologia proposta pelo Programa *Rede Social*. Todavia, o processo de constituição da parceria ao nível local não foi difícil.

Tendo em conta o descrito atrás, a constituição do CLAS, do NE e das outras estruturas da parceria local processou-se de forma esperada, beneficiando mais uma vez de uma cultura da parceria relativamente amadurecida.

As funções e responsabilidades das estruturas criadas concretizaram-se de acordo com o normativo que enquadra o referido programa, tendo ficado claro qual o âmbito de competências adstritas a cada uma daquelas estruturas. Importa registar que muitos grupos de trabalho entretanto criados, bem como as próprias comissões sociais de freguesia, ganharam a sua própria autonomia, realizando as suas reuniões de trabalho e os seus plenários, podendo, no entanto, contar com o apoio técnico dos serviços da autarquia, revelando assim uma dinâmica em crescendo, protagonizada pelas próprias instituições parceiras.

As dificuldades registaram-se essencialmente a dois níveis: no trabalho inicial junto de algumas instituições, menos rotinizadas no trabalho em parceria, designadamente algumas com assento nas CSF; e num outro plano mais concreto, relacionado com a própria regulamentação da *Rede Social* que deixa de fora, no conjunto das áreas de intervenção com presença obrigatória nos CLAS, a vertente do emprego. Resulta desta situação o facto de assim, tornar-se mais difícil, por exemplo, ao nível das CSF, pensar e planear acções no âmbito das temáticas do emprego e formação, em virtude de alguma falta de informação a respeito de ofertas de cursos que o centro de emprego dispõe.

No que concerne às dinâmicas identificadas em matéria de planeamento e intervenção, a elaboração do Diagnóstico Social decorreu na fase da experiência piloto a nível nacional, tendo o mesmo documento sido alvo de actualizações periódicas, com recurso a informação estatística oficial, particularmente em alguns domínios e áreas temáticas. Para a elaboração dos documentos, a utilização das metodologias de tipo participativo, sugeridas e estimuladas, aliás, no âmbito do próprio Programa *Rede Social*, processou-se de forma ampla. Foi possível contar ainda, desde o início do processo de implementação da rede de parceiros local, com o apoio de uma assessoria externa. A preocupação em realizar a avaliação de todo o processo está presente nesta rede local, tendo inclusivamente sido criadas grelhas de registo para o efeito, as quais têm sido preenchidas pela parceria com alguma regularidade.

Relativamente aos meios e recursos locais, não são evidenciadas necessidades. Pelo contrário, parece ganhar consistência a definição de uma estratégia concertada internamente à parceria, especificamente à autarquia, na organização de candidaturas a vários programas e medidas públicas entre os quais o *Progride*, o *Escolhas*, o *Equal*, entre outros mecanismos de apoio financeiro. Tal postura é justificada pela necessidade de evitar sobreposições e de promover a complementaridade entre os projectos e as suas respostas, mediante uma estratégia de informação permanente junto dos parceiros em matéria dos recursos que uns e outros possuem para resolver ou atenuar os problemas e as necessidades dos públicos com os quais trabalham. Apenas nas áreas do emprego e formação são apontadas algumas insuficiências de recursos, sentidas, não tanto a nível local/municipal, mas ao nível das ofertas e mudanças de orientação política que, na opinião dos inquiridos, o ministério e os serviços de emprego vão constantemente modificando.

O envolvimento e grau de empenho, quer dos responsáveis políticos, quer das equipas técnicas e dos próprios parceiros, é assumido como sendo bastante elevado e eficaz. A dinâmica que parece caracterizar esta parceria local surge de forma vincada no discurso dos seus interlocutores. Essa dinâmica tem sido, inclusivamente, objecto de consulta e estudo por parte de outras autarquias, na procura de elementos que possam ser ampliados e reproduzidos nos seus contextos territoriais. Paralelamente, surge de forma saliente o envolvimento directo dos responsáveis políticos da autarquia local e o reconhecimento, por parte destes, da utilidade dos instrumentos de planeamento elaborados no âmbito desta rede de parceiros. Os próprios parceiros também incorporam o sentido da discussão e do trabalho partilhado, percebendo que os projectos e as iniciativas a desenvolver têm de estar consagradas em PDS e relacionadas com o DS. Ao nível técnico, o envolvimento e empenho por parte dos profissionais, para além de ser assumido como prática comum, relaciona-se também com o facto da própria divisão/departamento de acção social da autarquia estar organizada de acordo

com as temáticas que compõem a parceria local: a educação, a saúde, as questões do emprego, entre outras, o que faz com que, naturalmente, o trabalho desenvolvido seja também ele em rede no interior da própria estrutura camarária. Nas palavras de um dos interlocutores deste estudo de caso: “a rede social local é o chapéu de tudo”.

Sobre o peso das iniciativas da parceria local no âmbito das prioridades das próprias entidades parceiras, transparece a ideia de que as instituições vão, progressivamente, ao longo do processo de implementação e funcionamento da parceria, assumindo a necessidade de inscrever nos documentos oficiais produzidos (DS, PDS e PA) muitas das suas iniciativas e projectos, tendentes à resolução dos problemas e necessidades frente às quais actuam. Esta dinâmica, tendo sido progressiva à medida que a parceria local se foi consolidando, indicia uma identificação dos parceiros com a própria rede a que pertencem.

No que respeita aos resultados da parceria local, tendo em conta a existência de um conjunto de projectos em curso neste município, muitos deles objecto de candidatura a programas como o *Progride* e o *Escolhas*, a generalidade dos objectivos e dos beneficiários inerentes a esses projectos vão de encontro ao diagnóstico realizado no âmbito da rede de parceiros e, em particular, aos problemas identificados. A par deste facto, a estratégia de trabalho em parceria, pressupondo um nível de participação generalizado à maioria dos parceiros, facilita a convergência do trabalho em rede e dos seus objectivos com os problemas e as necessidades sentidas no território concelhio.

Assim, os resultados alcançados no âmbito desta parceria local são assumidos amplamente de forma positiva. Desde logo, a formação proporcionada aos parceiros no início do processo de implementação da rede facilitou posteriormente a concretização de alguns projectos, bem como permitiu melhorar a qualidade na formulação e apresentação das propostas de acção e dos projectos pelas próprias entidades parceiras. Este ganho parece ser

assumido como um dos resultados alcançados pela rede local de uma forma bastante expressiva.

Ao nível do grau de execução das actividades previstas face aos objectivos iniciais, a descrição realizada em contexto de entrevista revela um bom nível de execução. Porém, são evidenciadas algumas dificuldades decorrentes, sobretudo, do facto de se estar a consolidar um processo e um trabalho de envolvimento de várias entidades, que têm necessariamente pontos de vista e leituras diferentes das que a equipa técnica da rede constrói. Quer isto dizer que alguns dos projectos apresentados pelos parceiros denotam alguma ambição, nem sempre exequível para os calendários previstos, o que faz com que alguns desses projectos, precisamente pela ambição que comportam, esbarrem com determinados obstáculos que os comprometem em termos da sua concretização.

O projecto seleccionado como exemplo de intervenção relacionado com as temáticas do emprego e formação, a destacar no âmbito desta parceria local, é o projecto *Matosinhos Activo* (loja de emprego).

Este projecto foi despoletado no quadro da rede de parceiros, tendo sido discutido e promovido pela própria autarquia. Tem a particularidade da equipa dinamizadora do mesmo coincidir com o respectivo NE da rede, embora em matérias de ordem mais específica sejam convocados técnicos com conhecimento mais aprofundado, os quais são chamados a dar o seu contributo.

No que concerne ao grau de apropriação do projecto, quer pelos seus parceiros, quer pelos seus destinatários, ressalta um aspecto a ter em conta. Designadamente ao nível dos destinatários, a concretizar-se um investimento estrangeiro de grande volume financeiro no concelho (no caso, a fábrica do grupo IKEA), tal cenário impôs que se ponderasse um conjunto de negociações com os responsáveis por aquela empresa no sentido de aproximar a formação especializada a dar aos futuros trabalhadores a partir da própria loja de emprego.

A confirmar-se esta possibilidade, a ideia de envolver, ainda que indirectamente, uma empresa de grandes dimensões e projecção internacional numa iniciativa enquadrada na parceria local, contribuiria não só para a afirmação desta última, mediante a utilização de um recurso/resposta criada precisamente pela rede local, como daria forma a uma perspectiva inovadora, nos domínios do emprego e formação, a qual passa pelo estabelecimento de parcerias com entidades de natureza privada, neste caso com fins lucrativos — uma empresa. Tal situação abriria espaço para abordagens semelhantes, reproduzíveis noutros territórios e concelhos. A possibilidade de se vir a conseguir um emprego numa empresa de projecção internacional, recorrendo a uma loja de emprego, resultado de um projecto da rede local, é um motivo acrescido de expectativa e confiança naquilo que uma parceria, afinal, pode proporcionar, especificamente em áreas como o emprego e a formação. Logo, a apropriação deste tipo de projectos afigurava-se positiva e esperada, pelo menos por parte dos seus potenciais utilizadores.

No que concerne à existência de dados de avaliação sobre os resultados deste projecto — loja de emprego — não existindo ainda elementos objectivos e rigorosos que proporcionem uma leitura real e abrangente acerca dos seus impactos, é possível, contudo, e atendendo à sua especificidade e importância estratégica ao nível local, sublinhar a ideia de que o projecto tem vindo a preencher uma necessidade sentida e consagrada em DS, num momento em que, conforme ventilado, as relações institucionais com o centro de emprego local não têm sido muito construtivas no âmbito da parceria, designadamente em matérias como o emprego e formação⁷¹.

Onde reside a singularidade e as razões para destacar este projecto? A resposta passa especificamente pelo facto da loja de emprego constituir uma iniciativa que prima pela

⁷¹ Esta situação levanta-nos, contudo, alguma perplexidade, já que, é difícil de conceber o funcionamento de um projecto em parceria na área do emprego e da formação sem o envolvimento central e a existência de uma rede de relações institucionais positiva com uma entidade que, teoricamente, reúne todas as condições para constituir um parceiro nuclear em projectos desta natureza, como é o caso do IEFP.

proximidade junto das populações e por desenvolver um trabalho de *formação à medida*, junto de cada pessoa que procura apoio, realizando com ela um balanço inicial de competências, por forma a detectar as lacunas e fragilidades a trabalhar posteriormente⁷². Este trabalho de *formação à medida* é, depois, prolongado com a realização de estágios nas empresas, processo que conta com o apoio de um interlocutor junto dos empresários, no âmbito da metodologia designada por *apoio integrado*. Esta tónica de aproximação ao mundo do trabalho e às empresas surge complementada por um outro projecto/acção, traduzido na realização de uma feira das profissões, com o objectivo de promover determinadas ocupações profissionais socialmente desvalorizadas. Essa intenção passa igualmente por um trabalho de aproximação às escolas e aos alunos, sensibilizando-os no âmbito das suas actividades escolares para aquelas oportunidades e profissões.

Paralelamente, importa ainda destacar a constituição de um *Conselho Consultivo para o Emprego*, em jeito de fórum, destinado a organizar o pensamento e a intervenção municipal nas áreas do emprego e formação, discutindo estratégias e aproximando actores com actuação nestes domínios, entre os quais educadores, agentes formativos, desempregados, estudantes, empresas e associações empresariais. A dinâmica do projecto e de outras acções promovidas pela parceria local que convergem para o primeiro, indiciam um percurso bem sucedido em termos da sua implementação, pelo menos a avaliar pelo significativo número de beneficiários em lista de espera (superior a uma centena) no que respeita à loja de emprego, constituindo este facto um aspecto a destacar no âmbito do projecto *Matosinhos Activo*.

Do ponto de vista da sustentabilidade do projecto e das respectivas capacidades de inovação e experimentação, importa realçar que a sua continuidade tem vindo a ser assegurada, uma vez que as instalações e o respectivo funcionamento são suportados pela

⁷² Esta lógica de trabalho, aproxima-se, aliás, do que hoje podemos encontrar nos recém aprovados, a nível nacional, Centros Novas Oportunidades (ex-Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências), salvaguardando, contudo, as devidas diferenças e distanciamento, nomeadamente em termos de complexidade quer das estruturas necessárias, quer dos meios envolvidos.

autarquia. As etapas seguintes passam pelo estabelecimento de protocolos com várias estruturas, nomeadamente com o centro de emprego e com a Direcção Regional de Educação do Norte. O *Conselho Consultivo para o Emprego* e a feira das profissões abrem perspectivas positivas para o sucesso da loja de emprego, cujo impacto a nível local é já uma realidade.

Parceria Local (rede social) de São João da Madeira

Quadro 5.9 Rede Social de São João da Madeira: alguns indicadores

Ano de adesão	2001	Regulamento Interno	Sim
CLAS (nº parceiros)	59	Pré-DS	Não
NE (nº parceiros)	5	DS	Sim
GTT	Sim	PDS	Sim
CSF	Não	PA	Sim
CSIF	Não		

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

O processo de adesão das instituições locais à implementação do Programa *Rede Social* não parece revelar aspectos de ordem singular que remetam para um processo diferente de outras parcerias locais a nível nacional. Todavia, importa referir que a autarquia tem desenvolvido um trabalho de constante mobilização dos parceiros que entretanto se constituíram em CLAS — assumindo inclusivamente algum protagonismo e centralidade em todo o processo — observando-se neste caso uma característica, de resto habitual e transversal à generalidade das parcerias locais, a qual remete para uma certa expectativa, ora assumida, ora latente, por parte das entidades parceiras, manifestada muitas vezes por relação às contrapartidas que se podem obter da participação na parceria local.

Em relação à estrutura desta rede local, esta segue o padrão definido pela legislação que enquadra o Programa *Rede Social*, sendo o seu CLAS constituído por 59 organizações, um NE com 5 entidades presentes, o respectivo regulamento interno e os documentos habitualmente produzidos, à excepção do Pré-diagnóstico Social. Não existem CSF nem CSIF⁷³. A criação de GTT constituiu uma estratégia de abordagem ao terreno, sobretudo na fase de elaboração do Diagnóstico social.

Sobre as funções e responsabilidades inerentes a estas estruturas não se encontram especificidades a registar, o que induz a presença de uma parceria local na qual cada uma dessas estruturas conhece e desempenha o seu papel no contexto da rede. Saliente-se todavia, a assunção de uma certa centralidade por parte da própria autarquia no respectivo processo de arranque, certamente por necessidade, já que, como também foi transmitido, a cultura de parceria a nível local é vista como um sector de intervenção a melhorar de futuro, pelo menos no que transparece face a determinadas entidades locais. Aspecto valorizado neste contexto, relacionado com a cultura da parceria e a necessidade de que a mesma seja sempre transparente e construída numa base de confiança recíproca, têm sido os processos de auto-avaliação e de avaliação externa, esta última desenvolvida por um consultor e avaliador externo.

No que concerne às dificuldades sentidas na implementação da rede de parceiros a nível local e respectivas formas de solução, não foram referenciadas, nem observadas, de modo explícito, situações entendidas como dificuldades na implementação da rede. Todavia, surgiu neste caso uma situação que é reproduzida noutros processos de constituição, arranque e desenvolvimento de outras parcerias, a qual remete para a inexistência de uma relação institucional positiva e esperada entre alguns dos parceiros da rede, designadamente, com entidades cuja esfera de actuação se relaciona de perto com as questões do emprego e

⁷³ Trata-se de um concelho apenas com uma freguesia.

formação. Nestas situações, parece estar em causa a não convergência de interesses e entendimentos face às acções que devem ser consideradas prioritárias no contexto da parceria local, e especificamente, no caso em análise, nas áreas ligadas ao emprego e formação. Esta realidade é, como de resto tivemos oportunidade de discutir em capítulos anteriores, uma característica presente nos processos de constituição de parcerias em áreas de intervenção ligadas ao desenvolvimento local.

Em relação às dinâmicas identificadas no planeamento e na intervenção, no caso específico da elaboração do DS, a equipa técnica responsável por esta parceria local procurou que o mesmo constituísse objecto de uma participação o mais alargada possível, envolvendo e auscultando vários actores locais com intervenção em múltiplas áreas, directa e indirectamente associadas às preocupações sociais. Montou-se inclusivamente, para o efeito, um dispositivo metodológico centrado na aplicação de inquéritos e na realização de entrevistas a informantes privilegiados, distribuídos por várias áreas de actuação. Mais tarde (em 2005), esse diagnóstico foi actualizado, sobretudo em áreas de intervenção entendidas como menos aprofundadas, das quais sobressaem as áreas do emprego, formação e educação.

A operacionalização de todo o trabalho em torno da elaboração do DS, mediante a constituição de grupos de trabalho, permitiu encontrar adicionalmente uma outra área de intervenção — neste caso de estudo e avaliação — coincidente com a temática da habitação social, com alguma presença e visibilidade no concelho em análise.

As referências aos recursos e aos meios disponibilizados no âmbito das actividades da rede local remetem essencialmente para a área do emprego. Conforme se atestará mais adiante, aquando da exposição das características dos projectos seleccionados no âmbito desta parceria local, há uma preocupação central dirigida para as questões do desemprego, motivados pelo processo de deslocalização de algumas unidades industriais para outros territórios e pelo encerramento de outras empresas, deixando a descoberto um problema com

o qual a rede de parceiros teve de se confrontar: as baixas qualificações da população desempregada e os desafios à empregabilidade. Por esta razão, muitos dos recursos da parceria e do respectivo trabalho de mobilização de meios e entidades ligadas à esfera do emprego e formação parecem merecer alguma focalização e sentido prioritário.

Sobre o grau de envolvimento dos parceiros, não se encontram dados ou sinais que constituam uma diferença muito significativa em comparação com outros municípios. Destaque-se, talvez, o facto de se observar um reconhecimento da equipa de técnicos da rede local pelo empenho do executivo municipal, designadamente ao nível do responsável político pelo pelouro a que a rede social se encontra adstrita. Essa referência, em tom positivo, ressurge, por relação a um conjunto de entidades parceiras com alguma visibilidade em projectos enquadrados na rede, em particular na área do emprego, materializando uma cultura de parceria pró-activa e, portanto, com dinamismo.

Relativamente ao peso das iniciativas da parceria no conjunto das prioridades e acções das entidades parceiras, a ideia que ressalta relativamente a este indicador, no caso em análise, prende-se com uma aceção da rede e uma apropriação dos projectos e actividades por ela desencadeadas, de forma diferenciada consoante os parceiros. Neste sentido, tendem a coexistir casos de instituições que, no seu quotidiano de trabalho e de intervenção, não atribuem à parceria local o lugar e o peso que outras entidades, pelo contrário, conferem.

No que respeita aos resultados da parceria local, a resposta aos problemas e necessidades diagnosticadas no território concelhio centra-se muito, quer nas dinâmicas despoletadas, quer nos efeitos esperados, numa incidência de intervenção orientada para a esfera do emprego e formação, constituindo opções justificadas pelas razões abordadas anteriormente. A meta temporal que baliza a intervenção naquelas áreas correspondeu ao ano de 2008, sendo comum a outros projectos integrados na parceria local, centrados em áreas como a gerontologia, a família e a violência doméstica.

Em termos de resultados esperados com a parceria local, e numa perspectiva geral, importa referir que muitos dos projectos inscritos nas esferas de intervenção como o emprego e a formação, designadamente os que mais à frente serão apresentados como boas práticas, gozam de uma expectativa elevada quanto à concretização dos resultados esperados. Tanto mais que, convergindo para uma área social entendida como prioritária, é esperado um grau de envolvimento dos parceiros, associados aos mesmos projectos, de uma forma persistente e activa.

A corroborar esta leitura está a consciencialização revelada quanto à importância estratégica do envolvimento de instituições ligadas ao meio empresarial, sem o contributo das quais as metas e os objectivos definidos, para aquelas áreas de intervenção, dificilmente se tornariam realidade. O envolvimento de uma instituição académica de referência — no caso, a Universidade de Aveiro — traduz o reconhecimento da importância estratégica, não só no estudo aprofundado das dinâmicas de emprego e formação aos níveis local e regional, como também na própria intervenção naquelas áreas.

Em relação ao grau de execução das actividades previstas face aos objectivos iniciais, o ano de 2008 parece adquirir uma centralidade incontestável, sobretudo no que toca à análise e avaliação do grau de execução de actividades por relação aos objectivos definidos para a parceria local e, em especial para os projectos nas áreas do emprego e formação. Independentemente da avaliação que os responsáveis técnicos da rede pretendem realizar, transparece a convicção de que todos eles serão viabilizados, beneficiando da dinâmica entretanto instituída, de modo particular por via do envolvimento activo da parte das instituições directamente implicadas e com as quais foram firmados acordos de parceria e protocolos.

Os projectos seleccionados como exemplos de intervenção nas áreas do emprego e formação, no âmbito desta parceria local, são os seguintes:

- a) *Loja de emprego e qualificação;*
- b) *Projecto Espaço e — apoio à iniciativa empresarial;*
- c) *Observatório Emprego, Educação e Formação Profissional*

Estes três projectos possuem uma particularidade que os distingue dos restantes projectos seleccionados para estudos de caso: a sua formalização é acompanhada da assinatura de protocolos entre a autarquia municipal e as entidades promotoras e/ou executoras dos mesmos.

Em termos de convergência com o DS local, não parecem subsistir dúvidas a este respeito. Relembre-se que as questões do desemprego assumiram destaque no âmbito da inventariação de problemas e necessidades a nível concelhio. Associada a esta questão surge uma outra, a qual se prende com a existência de uma população com elevada percentagem de baixas qualificações escolares e profissionais, realidade que parece justificar a elaboração de projectos orientados para esta problemática.

A questão da apropriação dos projectos, quer pela parceria, quer pelos seus destinatários, assume características diferenciadas. Especificamente, no que concerne à parceria local, é assumido que as entidades mais ligadas à esfera do emprego, que têm uma relação mais próxima com os referidos projectos, tendem a revelar um grau de identificação maior com estes, por comparação com as restantes entidades parceiras. Recorrendo às próprias palavras de um dos interlocutores deste estudo de caso, “na área do emprego e formação, [os parceiros] perceberam bem o que é a rede”.

Mas, onde residem as singularidades destes três projectos?

Em termos globais e em relação a todos eles, detecta-se uma singularidade que os atravessa e se materializa numa convergência com a realidade social e económica diagnosticada a nível concelhio, para além de terem sido amplamente debatidos pelos parceiros; e ainda pelo facto de terem sido concebidos de forma a complementarem-se no tipo

de respostas aos problemas de desemprego e de baixas qualificações relativas a uma percentagem significativa da população activa. Por outro lado, um aspecto que importa destacar reside no facto de, para além da generalidade dos parceiros que lhes estão associados serem comuns, aqueles três projectos estão ligados por uma plataforma electrónica que serve os objectivos de cada um deles.

Esta metodologia de funcionamento, com base da articulação entre os três projectos, prevê que o *Observatório Emprego, Educação e Formação Profissional* seja alimentado por dados da *Loja de Emprego* e do *Espaço e*, retribuindo, em jeito de *feedback*, com informação útil para estas, por exemplo ao nível das necessidades de formação em determinadas áreas. De salientar ainda que na fase de arranque destes projectos, todos incorporam uma forte componente de *marketing* promocional e social.

Outro aspecto inovador reside na possibilidade de aproximação aos públicos e destinatários destes projectos. Um desses públicos corresponde à faixa etária mais jovem, em idade escolar, cuja imagem construída e interiorizada acerca, por exemplo, de determinadas profissões e de espaços de trabalho de cariz industrial, não correspondem hoje à realidade. Assim, com estes projectos e outros em preparação por parte da autarquia (de que é exemplo a feira de profissões, enquanto estratégia de aproximação e envolvimento dos públicos escolares dos níveis de ensino básico e secundário), transparece um objectivo muito claro da parceria local de São João da Madeira nas áreas do emprego e formação, que é o de promover, tanto quanto possível, a empregabilidade, mais uma vez, também neste concelho, estabelecendo pontes e parcerias com entidades associativas de natureza privada, de que é exemplo o clube de empresários, directamente ligado ao projecto *Espaço e*.

Paralelamente, importa sublinhar a preocupação em estimular os projectos de ensino profissionalizante e de formação profissional ajustados à realidade local, designadamente os que surgem orientados para as novas áreas empresariais emergentes na região. Com a

consciencialização destes objectivos, materializa-se de forma visível a preocupação de mobilizar uma rede de parceiros, particularmente atenta à realidade do emprego, da formação e da educação de um território, centrando a sua operacionalidade e recursos na procura de respostas integradas, residindo precisamente neste ponto o seu carácter mais singular.

Parceria Local (rede social) da Guarda

Quadro 5.10 Rede Social de Guarda: alguns indicadores

Ano de adesão	2004	Regulamento Interno	Sim
CLAS (nº parceiros)	96	Pré-DS	Sim
NE (nº parceiros)	5	DS	Sim
GTT	Sim	PDS	Sim
CSF	Não	PA	Sim
CSIF	Não		

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

O processo de adesão e de implementação do Programa *Rede Social* foi marcado por uma postura de duplo sentido. Identificaram-se processos de adesão caracterizados pelo entusiasmo paralelamente a situações marcadas pela indiferença e até por alguma resistência. Assistiu-se ainda à mudança de posicionamento por parte de alguns actores locais, em função da discussão de determinados temas e problemáticas, a par da consciencialização da ideia de que a parceria poderia sobrepor-se a iniciativas e metodologias de trabalho já em curso, existindo assim algumas respostas face às quais não se proporcionaria nada de novo com a constituição desta rede de parceiros.

Esta situação poderá ser melhor entendida se se tiver em linha de conta o facto de estarmos perante um município com um extenso número de freguesias e, igualmente, um elevado número de entidades parceiras, com interesses e prioridades nem sempre fáceis de convergir.

A parceria local do município da Guarda tem a funcionar um CLAS alargado, contando com entidades formalmente assumidas como parceiros, além de outras instituições que não sendo formalmente parceiras, têm vindo a participar e a ocupar um lugar de destaque no âmbito das iniciativas e projectos acoplados à rede, de que é exemplo o Instituto Politécnico da Guarda. Os grupos de trabalho temáticos, em número de seis, realizavam o seu trabalho, designadamente no âmbito da elaboração do respectivo PDS e do DS. Não existiam Comissões Sociais de Freguesia, nem Comissões Sociais Inter-freguesias.

Sobre as funções e responsabilidades das estruturas criadas, parece manter-se ainda alguma indeterminação. Todavia, com as novas alterações legislativas no Programa *Rede Social*, entretanto aprovadas, intenta-se proceder a uma melhor clarificação das funções e das responsabilidades de cada estrutura e de cada parceiro no âmbito da rede local, fazendo-se depender essa clarificação das reacções que determinados actores locais — como o centro de emprego e a própria autarquia — possam desencadear face aos novos objectivos e metas estipuladas para o Programa *Rede Social*. Consequência prática desta questão é o próprio projecto relacionado com a *Incubadora de empresas*, pressupondo o envolvimento do Instituto Politécnico da Guarda e a obtenção de determinadas garantias necessárias à sua execução.

Ao nível das dificuldades sentidas na implementação da parceria local, as mesmas remetem para os sentimentos diferenciados e para as posturas assumidas na fase de arranque do processo, já referenciadas atrás. De então para cá, o balanço que é feito e transmitido é o

de que terá valido a pena o investimento na parceria e no aprofundar da cultura de parceria junto de algumas das instituições com assento no CLAS.

No que respeita às dinâmicas identificadas no planeamento e na intervenção, no âmbito desta parceria, apesar das dificuldades de envolvimento de alguns actores locais, a elaboração dos seus documentos estruturantes acabou por pautar-se de forma positiva, tendo-se materializado um modelo interno de participação, alargado a todos os parceiros, com intervenções e graus de mobilização, embora diferenciados, muito úteis para a definição da essência dos mesmos documentos. É importante realçar neste contexto um envolvimento mais activo por parte dos presidentes de junta de freguesia de localização rural por comparação com os seus congéneres das freguesias urbanas. Porém, a inexistência de um procedimento de auto-avaliação interno à rede dificulta uma leitura mais objectiva acerca do real contributo e grau de implicação dos parceiros no seu conjunto. Esta situação foi, contudo, atenuada com recurso a uma avaliação externa, realizada por um departamento de estudos sociais da Universidade da Beira Interior.

Ao nível dos recursos associados à parceria local existe já uma articulação a nível de trabalho com as famílias de características disfuncionais, por parte de duas instituições com intervenção neste domínio. Paralelamente, no que toca à prevenção de comportamentos de risco, parece haver algum trabalho de articulação entre meios organizacionais e técnicos orientados para a intervenção nesta área, na perspectiva de optimização dos recursos internos, por exemplo do IEFP e da própria câmara municipal.

No que respeita ao grau de envolvimento e empenho dos responsáveis políticos locais, técnicos e parceiros em geral, apesar das dificuldades inerentes ao processo de implementação da parceria local, já mencionadas, sobressai a convicção de que esse empenho é, *grosso modo*, positivo. Porém, convém registar a existência de uma situação, comum e praticamente

generalizável a todas as parcerias locais do país⁷⁴, que corresponde a um envolvimento dos técnicos que representam as instituições com assento no CLAS, sempre dependente das orientações e das decisões que só os dirigentes das mesmas necessariamente podem tomar. Significa isto que a participação e o respectivo empenho, por exemplo ao nível da tomada de decisões, surge sempre condicionado por aquela situação. Por outro lado, terá havido uma relativa desmobilização por parte dos presidentes de junta de freguesia, em virtude dos resultados finais concretizados com algumas iniciativas nem sempre terem sido imediatos e visíveis, como, de resto, ainda constitui preocupação generalizável a muitos autarcas, sobretudo ao nível das freguesias, mais preocupados com respostas imediatistas, de tipo material e com visibilidade pública.

Sobre o peso das iniciativas da parceria local, no âmbito das agendas de trabalho das instituições parceiras, existem entidades (nomeadamente IPSS) que pelo facto de estarem implantadas localmente, de forma relativamente consolidada, adquiriram o seu lugar e protagonismo no conjunto das entidades parceiras. Porém, a sua relação de trabalho e colaboração é assumida de forma clara, encetando uma discussão e partilha de recursos convergentes com o próprio espírito de reflexão e actuação partilhada que qualquer rede, afinal, deve ter. No cômputo geral, permanece uma expectativa em crescendo, embora variável por parte da maioria das entidades parceiras, sendo assumido por estas que sem a parceria local e sem a metodologia proporcionada por esta, muitas acções não teriam sido concretizadas ou melhor concretizadas, realidade que requer, no entanto, confirmação mediante uma avaliação de carácter mais sistemático.

Em matéria de resultados, designadamente no que toca à capacidade de resposta desta rede face aos problemas e necessidades diagnosticadas no território concelhio, apesar de ser reconhecido que o trabalho desenvolvido tem vindo a responder parcialmente a alguns dos

⁷⁴ Como de resto foi perceptível no capítulo quatro, dedicado à análise dos dados proporcionados pelo inquérito por questionário preenchido pelos técnicos das parcerias municipais.

problemas tidos como prioritários a nível concelhio, parece ganhar relevância, igualmente, a convicção de que esta parceria local não é, no entanto, suficiente para uma concretização de respostas globalmente eficaz em todas as áreas de intervenção entendidas como carenciadas. É assumido com carácter fundamental para o sucesso de muitos projectos e para a concretização de muitas expectativas criadas a questão do financiamento garantido para os mesmos. É revelada a este propósito, inclusivamente, alguma expectativa depositada na nova regulamentação do Programa *Rede Social*, em particular no que ao Plano Nacional de Acção para a Inclusão diz respeito e à necessidade de articular objectivos e prioridades diagnosticadas a nível local com objectivos e prioridades assumidas no âmbito daquele plano, à escala nacional, tanto mais que este último pressupõe o financiamento de determinados projectos que são comuns a muitas parcerias locais.

Anda em relação aos resultados esperados no âmbito de acção desta rede de parceiros, tende a prevalecer a ideia de que os mesmos não são muito ambiciosos, apesar de poderem vir a sê-lo, assim que seja possível desencadear um processo de avaliação mais sistemático e objectivo. Contudo, registe-se a consciencialização de que muitos projectos e acções só foram possíveis de concretizar, com relativo sucesso, porque estavam enquadrados na parceria local e beneficiaram de uma metodologia de cunho participativo, a qual implica uma co-responsabilização partilhada entre as várias entidades parceiras envolvidas nos mesmos.

De modo mais específico, no que se refere ao grau de execução das actividades previstas face aos objectivos iniciais, parece impor-se a necessidade de actualizar o diagnóstico social em temáticas como a educação (não trabalhada devidamente no diagnóstico inicial), procurando designadamente aprofundar a questão do abandono precoce do sistema de ensino por parte da população estudantil mais jovem, visando o posterior reencaminhamento para alternativas de ensino talvez de matriz profissionalizante e com recurso a ofertas de formação melhor ajustadas às necessidades concelhias e a estes jovens em particular.

Os projectos seleccionados como exemplos de intervenção nas áreas do emprego e formação, no âmbito desta parceria local, são os seguintes:

- a) *Criação de Incubadora de empresas / empreendedorismo;*
- b) *Criação de Bolsa de emprego;*
- c) *Criação de Grupos inter-institucionais (articulação com entidades empregadoras, formadores e facilitadores).*

Estes projectos resultam, em grande medida, do trabalho já desenvolvido pela própria rede local. Embora não sejam propriamente despoletados directamente pela mesma, a sua concepção e posterior candidatura a determinados programas de financiamento integra o espírito da parceria local, já que vão ao encontro do que se pretende em termos metodológicos no âmbito da mesma: são apresentados, discutidos e analisados de forma participada pela parceria.

Pela mesma razão, parece existir uma identificação forte com os mesmos projectos, muito embora o respectivo grau de apropriação, pelas entidades parceiras, seja relativamente diferenciado, verificando-se adicionalmente a diminuição de algum entusiasmo em relação a um ou outro projecto, por parte, igualmente, de um ou outro parceiro. Importa, no entanto, registar que se existem parceiros formalmente assumidos no quadro do CLAS, outros há que, embora num plano formal ainda não sejam parceiros (prevendo-se a sua formalização a prazo), acabam por dar um contributo de forma abnegada e altruísta em determinados projectos. É o exemplo descrito do Instituto Politécnico da Guarda, no que respeita especificamente ao projecto *Incubadora de empresas*.

Prolongando esta questão da apropriação dos projectos, mas desta feita pelos seus potenciais destinatários, a expectativa parece ser elevada, sobretudo no que diz respeito ao público jovem, dado que aqueles projectos apelam, em larga medida, ao espírito

empreendedor, no sentido de se vir a constituir pequenas e microempresas, em vários domínios da actividade económica, entre os quais o turismo.

Acerca dos seus impactos, não havendo registos de avaliação que permitam um balanço consistente dos projectos, a incerteza quanto à continuidade da mobilização dos parceiros ainda persiste enquanto cenário, o que, a acontecer, exigirá à autarquia uma intervenção no sentido inverso, isto é, estimulando a manutenção dos mesmos e a correspondente mobilização dos parceiros directamente envolvidos, de forma a permitir uma implementação minimamente eficaz.

O grau de convergência destes projectos com o diagnóstico social, especificamente com as áreas de intervenção do emprego e formação, resulta da necessidade sentida pela parceria em reunir esforços, de forma articulada, para consubstanciar as prioridades de acção em torno de um eixo de intervenção orientado para as mesmas problemáticas, contrariando, desse modo, uma intervenção até aí dominante, por parte das instituições, sem que se tivesse uma percepção muito nítida acerca dos recursos e das potencialidades das suas congéneres, com intervenção no mesmo território. Aqueles projectos, ao resultarem de um trabalho de parceria paulatinamente em consolidação, acabam por constituir uma resposta directa a determinados problemas e necessidades diagnosticadas em DS.

Em matéria de singularidades destes projectos, o que se impõe registar? A resposta remete para o facto de, neste contexto territorial e recordando as dificuldades expostas aquando do processo de arranque da parceria local, uma das singularidades parece ser mesmo o conseguir-se um trabalho organizado e de rentabilização de alguns recursos numa perspectiva conjunta, em vez de um *sistema de costas voltadas*, conforme relatado por um dos técnicos com responsabilidades directas na implementação desta rede local.

Porém, outros aspectos de cunho singular merecem ser referenciados. No caso, por exemplo, do projecto *Grupos inter-institucionais*, a sua metodologia de funcionamento

complementa o trabalho desenvolvido pelo NE desta rede, permitindo a recolha, a partilha e a discussão útil, não apenas no âmbito específico da rede, no quadro do seu funcionamento interno, mas também no que respeita especificamente à rede de parceiros de cada um dos projectos em particular.

Relativamente ao projecto da *bolsa de emprego*, as suas especificidades articulam-se com o outro projecto relativo à criação de uma incubadora de empresas. Neste caso, trata-se de uma iniciativa que constitui uma proposta simultânea da autarquia e do próprio Instituto Politécnico, pressupondo uma futura rentabilização de condições, meios, recursos e outras oportunidades de negócio, numa zona de fronteira com Espanha, como é o território envolvente ao concelho da Guarda, e de modo particular no que se refere à possibilidade de criação de pequenas e microempresas.

Em termos de sustentação dos projectos e das respectivas capacidades de inovação e experimentação, permanece neste momento uma situação de expectativa. Com efeito, parece ganhar convicção a forte possibilidade dos projectos virem a alcançar a sua própria sustentabilidade, sobretudo a partir do momento em que possam emergir líderes locais e agentes impulsionadores dos mesmos, não só a pensar no apoio que a autarquia pretende proporcionar mas também pelo conhecimento e acompanhamento disponibilizados pelo Instituto Politécnico da Guarda. O desafio será, pois, o de incrementar os mecanismos necessários a concretizar, de modo mais particular, o projecto da incubadora de empresas, potenciando as sinergias passíveis de serem estabelecidas com uma instituição de ensino politécnico, inserida no próprio território de intervenção, portanto mais próxima da realidade para a qual poderá direccionar inclusivamente todo o seu potencial de conhecimento, pesquisa e experiência de base científica.

As capacidades de inovação e experimentação poderão sair reforçadas, precisamente pelo facto de, no caso em análise, muitas das ideias a transformar em projectos e em empresas

(microempresas) poderem vir a ser direccionadas para a área do turismo, tanto mais quanto é sabido que na mesma instituição de ensino politécnico existe um curso nesta área de formação, podendo vir a proporcionar, a prazo, recursos humanos qualificados neste sector da economia local, capazes de mobilizar o seu potencial espírito empreendedor e de criação de situações de auto-emprego, o que, conforme se deu conta nesta exposição, constitui um dos objectivos marcantes, designadamente do projecto relacionado com a *Incubadora de empresas*.

Parceria Local (rede social) de Vila Franca de Xira

Quadro 5.11 Rede Social de Vila Franca de Xira: alguns indicadores

Ano de adesão	1998	Regulamento Interno	Sim
CLAS (nº parceiros)	27	Pré-DS	Sim
NE (nº parceiros)	5	DS	Sim
GTT	Sim	PDS	Sim
CSF	Sim	PA	Sim
CSIF	Sim		

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

A parceria local de Vila Franca de Xira inicia-se com uma particularidade que a distingue de muitas outras disseminadas pelo país. Sendo uma das parcerias que se constituiu na fase piloto de lançamento do programa, existia todo um trabalho anterior, centrado na figura dos núcleos de acção social, com intervenção ao nível da freguesia, que facilmente foram reorganizados para Comissões Sociais de Freguesia. Assim, ao invés do trabalho da rede se ter iniciado pela constituição do respectivo CLAS — como acabou por acontecer na

generalidade das restantes redes pelo país fora — no caso de Vila Franca de Xira, as discussões e as prioridades de intervenção começaram a desencadear-se à escala da freguesia. Para o efeito, foram criadas sete CSF num universo de onze freguesias que compõem o concelho, coincidindo precisamente com aquelas onde já existiam núcleos de acção social. Daqui se depreende que o arranque formal da parceria local deste município não encontrou dificuldades de ordem significativa que constituíssem entraves ao normal e esperado desenvolvimento dos trabalhos no âmbito da mesma.

Para a constituição do CLAS, foram convidados a integrar esta estrutura, além dos parceiros habituais com os quais se vinha a desenvolver um trabalho anterior ao nível das freguesias, como sejam as juntas de freguesia, a segurança social e as escolas, outras entidades como associações culturais, desportivas e recreativas, as paróquias, o corpo de escutas, entre outros. Nessa altura não tinha sido ponderada a possibilidade de integrar no CLAS entidades com intervenção na esfera económica. Para além do CLAS, funcionam o respectivo NE e os habituais GTT.

Em termos das funções desempenhadas pelas estruturas que compõem a parceria local, não transparecem situações que possam constituir modalidades de trabalho diferentes e alternativas ao modelo dominante nas outras parcerias locais. Contudo, é assumido que o NE tem vindo a protagonizar o processo de implementação da parceria local, por contraposição a uma menor participação revelada pelo CLAS, estrutura que acaba por desempenhar apenas funções de aprovação de documentos, deixando ao NE a missão de discutir, de forma mais aprofundada, as matérias mais relevantes no âmbito da rede. Um exemplo concreto desta situação é o facto do CLAS delegar no NE a questão da apreciação de projectos para candidaturas, tendo em vista a posterior emissão de pareceres. Todavia, com a aprovação da nova legislação no âmbito do Programa *Rede Social*, esta situação merecerá uma atenção particular, perspectivando-se uma reformulação de posicionamentos, no sentido de conferir ao

CLAS um protagonismo mais activo, quer se trate da parceria local de Vila Franca de Xira, quer das restantes.

As dificuldades mencionadas, de forma explícita, a respeito do processo de implementação da rede neste concelho prendem-se, de modo específico, com questões de natureza metodológica e relacionadas com a estratégia de abordagem ao universo de entidades com intervenção no concelho — cerca de cento e oitenta — as quais foram convidadas a preencher um inquérito, tendo em vista a elaboração do pré-diagnóstico social.

Nesta sequência, os documentos centrais, habitualmente produzidos pelas parcerias locais, foram também, neste caso, concretizados em conformidade com os calendários legais. Embora existindo uma prática assumida de inventariação e diagnóstico de informações e necessidades a nível concelhio, muito centrada numa metodologia orientada para as respostas individuais, as novas propostas de ordem metodológica, incidindo mais numa perspectiva de discussão partilhada entre parceiros — metodologias participativas — de que é exemplo a árvore de problemas, foram bem aceites e utilizadas de modo a enriquecer os mesmos documentos.

Para além do pré-diagnóstico social, do diagnóstico social e do plano de desenvolvimento social, constata-se que a elaboração dos planos de acção, com regularidade anual, constitui uma preocupação e uma prática instituída. Por outro lado, no que se refere ao PDS, é assumido que a sua elaboração contou muito com o envolvimento dos técnicos das instituições parceiras, tendo sido promovidos e discutidos em estreita articulação com as comissões sociais de freguesia, permitindo que os eixos de intervenção nele consagrados resultem da partilha de opiniões e contributos dos parceiros com assento naquelas estruturas.

Relativamente aos meios e recursos locais, transparece alguma apreensão no que respeita à componente financeira, já que pelo facto de Vila Franca de Xira estar localizada geograficamente na região de Lisboa e Vale do Tejo, tal implica que os recursos de ordem

financeira, com origem na União Europeia, possam ser insuficientes para fazer face aos problemas e necessidades diagnosticadas neste concelho, em virtude desta região já não ser considerada um território prioritário.

A questão do envolvimento e empenho, quer dos responsáveis políticos, quer por parte do corpo técnico e dos parceiros em geral, parece ser globalmente positivo. No caso mais específico dos técnicos envolvidos, a necessidade de operar uma articulação ao nível dos vários planos sectoriais da responsabilidade da autarquia conduziu à realização de um trabalho que se prolongou posteriormente aos restantes intervenientes na parceria local, sobretudo ao nível das comissões sociais de freguesia.

Sobre o peso das iniciativas da rede no conjunto das prioridades e acções das entidades parceiras, não foi possível obter informação objectiva para dar conta do grau de prioridade das mesmas, no âmbito das respectivas agendas específicas. Em todo o caso, os projectos seleccionados, relativos a este estudo de caso, parecem beneficiar de uma certa identificação dos parceiros com esses mesmos projectos a que se encontram associados.

Em matéria de resultados desta parceria e especificamente no que se refere à sua capacidade de resposta aos problemas e necessidades diagnosticadas no território concelhio, o trabalho entretanto desenvolvido, sobretudo aquele que é direccionado para as questões do emprego e formação, em parceria estreita com um dos actores implicados na rede — a Associação de Desenvolvimento Empresarial — tendo-se constituído para tal um grupo de trabalho específico para esta área temática, indicia uma tentativa de conferir à parceria local uma intervenção activa e direccionada para a vertente das actividades económicas, ênfase que sobressai do diagnóstico entretanto produzido. Aliás, os projectos que a seguir são apresentados denotam essa focalização, tentando envolver de forma directa e activa os parceiros inseridos no meio empresarial.

Em relação aos resultados esperados da intervenção desta rede, muito embora alguns dos projectos em curso tenham uma existência relativamente curta e, conseqüentemente, um nível de execução não muito elevado, tem havido a preocupação de acompanhar esses processos em curso, através de registos de avaliação e monitorização, que pretendem dar conta, por exemplo, do perfil sociológico da população que procura os serviços e os atendimentos realizados ao abrigo dos projectos existentes. É revelado interesse em existir uma supervisão e uma avaliação externa que proporcione o apoio necessário à reflexão e execução dos projectos. Porém, constrangimentos financeiros decorrentes dos orçamentos inerentes aos processos de avaliação externa parecem desmobilizar aquela pretensão. Na ausência de mecanismos de avaliação estruturados, vai prevalecendo a procura de *feedback* proporcionado, por exemplo, pelas CSF, a respeito das actividades em curso, o que permite antever e reflectir a forma como vão sendo organizadas e executadas algumas respostas a nível local.

Por fim, no que respeita ao grau de execução das actividades previstas por relação aos objectivos iniciais, a ausência de um sistema de avaliação mais estruturado e permanente condiciona a aferição de dados. Contudo, parece transparecer um nível de envolvimento por parte dos parceiros e um nível de procura de respostas por parte dos destinatários dos projectos existentes nas áreas do emprego e formação que perspectivam um cenário de contornos positivos.

Os projectos seleccionados como exemplos de intervenção nas áreas do emprego e formação, no âmbito desta parceria local, são os seguintes:

- a) *Modelo de Emprego Apoiado;*
- b) *Rede de centros de apoio ao conhecimento e integração;*

O projecto *Modelo de Emprego Apoiado*, surge a partir de uma escola da freguesia de Vialonga, reconhecida a nível nacional pelas experiências aí realizadas em matéria de

currículos alternativos, constituindo um território de intervenção prioritária, nas imediações de bairros sociais do concelho. A frequência da escola por crianças e jovens com características específicas, muitas delas desenraizadas e pertencentes a famílias de minorias étnicas, fez emergir a possibilidade de conceber um projecto que permitisse àqueles jovens contrariar a tendência para o abandono escolar, encetando, pelo contrário, um processo de profissionalização e de ingresso no mercado de trabalho. No fundo, a ideia do projecto passaria pela criação de oportunidades de realização de estágios por parte daqueles jovens, mediante a organização de um sistema tutorial, assegurado por técnicos da Associação de Desenvolvimento Empresarial. O apoio a dar assumiria a forma de acompanhamento individualizado, “uma espécie de orientador de estágio” — nas palavras de um dos técnicos desta rede — que seria responsável por cada aluno e seguiria o seu percurso profissional.

O outro projecto — *Rede de centros de apoio ao conhecimento e integração* — assemelha-se, na sua essência, ao funcionamento de uma UNIVA, neste caso orientada não apenas para as faixas etárias mais jovens, mas também para a restante população adulta. Neste sentido, a sua singularidade reside no facto de possibilitar uma actuação ao nível das comissões sociais de freguesia, criando um centro de apoio ao conhecimento e integração, de modo a fornecer um atendimento à população desempregada ou com emprego precário. Acresce a esta possibilidade uma outra, a de elaborar os currículos, no formato *europass*, e de disponibilizar ofertas de emprego que são procuradas junto das associações empresariais e na sequência de pesquisas em jornais e *websites* na área do emprego. O trabalho posterior visa aproximar a informação recolhida e a base de dados construída à população, ao nível das diferentes freguesias.

A finalizar, vale a pena referenciar também a capacidade de antecipação de um conjunto de articulações e parcerias possíveis entre estes projectos da parceria local, vocacionados para as áreas do emprego e formação, com as entidades responsáveis pelo cenário de construção da

futura plataforma logística associada ao projecto do aeroporto da Ota, mediante, por exemplo, o estabelecimento de um protocolo entre as oficinas aeronáuticas, a escola secundária e a câmara municipal, no sentido de permitir a realização de intercâmbios de jovens da escola para serem formados naquela vertente técnica.

Este é mais um exemplo de como uma parceria local pode constituir um motor de antecipação de cenários de articulação institucional, aproveitando projectos de alguma envergadura económica e de impacto nacional e internacional, com potencial de resolução de alguns problemas nas áreas do emprego e formação, também à escala regional e local⁷⁵.

Parceria Local (rede social) de Moura

Quadro 5.12 Rede Social de Moura: alguns indicadores

Ano de adesão	2001	Regulamento Interno	Sim
CLAS (nº parceiros)	47	Pré-DS	Sim
NE (nº parceiros)	9	DS	Sim
GTT	Sim	PDS	Sim
CSF	Não	PA	Sim
CSIF	Não		

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Constituída em 2001, a parceria local de Moura conheceu um interregno, de aproximadamente quatro meses, coincidente com o período entre as fases de pré-diagnóstico social e diagnóstico social, motivada pela substituição do técnico com funções de

⁷⁵ Especificamente sobre este projecto de dimensão nacional, a opção governamental de construção do novo Aeroporto Internacional de Lisboa foi, como se sabe, para Alcochete e não para a Ota, o que acabou por condicionar, se não mesmo inviabilizar esta ligação estratégica entre, por um lado, um projecto de grande dimensão e, por outro, várias iniciativas fomentadoras da empregabilidade, à escala local.

acompanhamento e gestão do processo de implementação desta rede local. Este compasso de espera não se traduziu em qualquer inoperância no funcionamento da parceria, nem a atrasou de modo significativo. A razão para tal tem a ver com uma dinâmica de trabalho já instituída no município, no formato de um Conselho Municipal de Acção Social (à semelhança de outros criados nas áreas da educação, juventude, entre outras) no âmbito do qual os parceiros discutiam periodicamente determinadas questões relacionadas com matérias que o Programa *Rede Social* viria posteriormente a enquadrar. Assim, como facilmente se compreenderá, não foi difícil operar a transposição daquela dinâmica para a rede social propriamente dita, tendo havido uma aceitação positiva face a esta estratégia por parte das entidades parceiras de inserção local. A partir daqui, o processo de implementação, por se encontrar relativamente encaminhado, alargou-se a outros parceiros e consolidou-se de então para cá.

Do ponto de vista da constituição e funcionamento das estruturas que operacionalizam esta parceria local no terreno, sucede uma particularidade, não identificada noutros estudos de caso: a existência de grupos de trabalho temáticos que, de algum modo, substituem as comissões sociais de freguesia, dado que aqueles grupos são constituídos, de forma articulada, por técnicos e responsáveis institucionais vocacionados para actuar numa determinada área ou problema identificado, independentemente da localização desse problema ser numa ou noutra freguesia. Sem que se possa confundir a missão e os papéis específicos normalmente atribuídos, quer às CSF, quer aos GTT, regista-se em tom positivo esta especificidade, podendo constituir uma alternativa viável quando, como aconteceu em muitos municípios, a constituição das CSF se revelou ineficaz. Além desta especificidade, o CLAS e o respectivo NE materializam a componente operacional desta rede.

No que concerne à definição de funções e responsabilidades das estruturas atrás referenciadas, o NE é entendido como uma espécie de “motor da rede” que imprime uma dinâmica de trabalho extensível a toda a parceria, em particular aos grupos de trabalho

temáticos, sobretudo devido à especificidade dos mesmos. No caso do CLAS, esta estrutura acaba por cumprir a missão que desde o início lhe ficou atribuída no âmbito do Programa *Rede Social*: a de legitimar o trabalho dos parceiros e reconhecer legalmente as propostas apresentadas pelo NE, entre outras funções.

Ressalta desta metodologia de trabalho a atribuição de funções às várias estruturas, de acordo com o que se encontra especificado na legislação, mas, neste caso, ajustadas às características locais. Um exemplo concreto que ilustra a situação descrita é a articulação existente face à necessidade de dar um parecer a uma determinada candidatura de um determinado projecto a um programa de financiamento, num prazo relativamente curto. Em lugar do NE proceder a uma análise isolada do projecto e desenhar esse parecer autonomamente, é o CLAS que, ao ser confrontado com o projecto, se pronuncia de forma favorável ou não face ao mesmo, ficando o trabalho de análise e avaliação de critérios, tendo em vista a validação do projecto, acautelado pelo apoio prestado pela equipa técnica da rede local, aquando do desenho do próprio projecto. Esse apoio é, conforme se espera que seja, feito de acordo com os princípios, as necessidades e as prioridades de intervenção definidas, quer em DS, quer em PDS.

Em termos de dificuldades, no que respeita à implementação desta parceria local, as que se podem referenciar relativamente a este estudo de caso não se prendem de modo directo com o arranque formal da rede, pois, como vimos, beneficiou de uma dinâmica e de uma metodologia de trabalho previamente existente, mas relacionam-se mais concretamente com determinadas funções que a mesma rede tem de assumir e que decorrem da própria lógica de funcionamento quotidiano e funcional das estruturas que a compõem. Outra dificuldade referida tem a ver com o modo diferenciado no que toca ao envolvimento e grau de participação, na discussão e na procura de soluções para os problemas diagnosticados, por

parte das diferentes entidades parceiras, o que se entende e pode ser explicado tendo em conta o historial de abertura e participação neste tipo de metodologias participativas e em rede.

Relacionada com esta dificuldade é destacada uma outra que se prende directamente com a própria gestão de recursos, a fim de se garantir posteriormente uma maior qualidade na intervenção, situação que implica ter sempre em conta o habitual conflito de interesses que, não raras vezes, adquire visibilidade no seio da própria parceria⁷⁶.

Finalmente, uma outra dificuldade é a que se relaciona de perto com a já recorrente queixa de inexistência de recursos humanos e o défice de um corpo de técnicos qualificados em determinadas áreas do saber, por exemplo em instituições de menor dimensão e capacidade financeira. Nestas situações vai valendo o apoio prestado pela equipa técnica da rede local, não só na fase de candidatura dos projectos daquelas instituições, mas também nas suas fases subsequentes: designadamente a implementação e a monitorização dos mesmos.

No que concerne às dinâmicas identificadas em matéria de planeamento e intervenção e no caso específico da elaboração dos documentos centrais da rede — DS, PDS e PA — foi possível contar com uma dinâmica de trabalho interna ao próprio NE. Os técnicos que compõem esta estrutura serviram de agentes mobilizadores dos restantes parceiros do CLAS, dado que, cada um, em função da sua área de intervenção e especialização temática, recolhia informação a respeito de domínios como o emprego, a formação, a educação, a saúde, a habitação, o associativismo, entre outros. Esta estratégia metodológica traduziu-se num esquema de envolvimento de vários técnicos adstritos às várias instituições parceiras da rede local, fazendo depois convergir todo o trabalho realizado para o NE que, depois de sistematizar a informação recolhida, a analisava e a traduzia em produtos e em documentos de trabalho.

⁷⁶ *Vd.* Capítulo 1, Sobre as Redes, O outro lado das redes: dificuldades, constrangimentos e insucessos.

Na elaboração dos documentos estruturantes, além da metodologia descrita, revelou-se particularmente útil a consulta de documentos similares, produzidos por outros CLAS mais adiantados nos respectivos processos de implementação das suas parcerias, situação que era facilitada pelo facto de, quer esta em particular, quer as outras envolvidas nesse cruzamento de experiências, beneficiarem das propostas do mesmo consultor externo. Paralelamente a esta especificidade de ordem metodológica, acresce o facto de, durante a elaboração do DS, se ter já uma preocupação em articulá-lo com o que viria a ser o conteúdo do PDS e do PA. A pormenorização dos eixos de intervenção e das respectivas acções e iniciativas iam sendo desenhadas paulatinamente, com menção aos respectivos recursos a envolver e aos objectivos a atingir. Neste exercício de sistematização e articulação de conteúdos, cabiam também preocupações em incluir indicadores de natureza avaliativa, muito embora não exista no caso desta rede nenhum mecanismo de avaliação estruturado e sistematizado, prevendo-se, todavia, a sua elaboração e implementação a prazo, possivelmente de acordo com um modelo de avaliação externa.

Apesar de transparecer a ideia de existência e sobretudo da vinda de um vasto leque de recursos, associados nomeadamente a um dos projectos integrados nesta parceria — sobre o qual daremos conta mais adiante — o calendário de execução do mesmo não poderia condicionar o desenvolvimento de outros projectos. Por esta razão, a câmara municipal tem vindo a disponibilizar um conjunto de recursos de ordem logística, material e técnica, traduzindo-se por enquanto num “custo para a edilidade”, muito embora esse custo seja interpretado como um retorno posterior, traduzido na mobilização dos parceiros locais e na sua articulação, tendo em vista as acções e os projectos entretanto a desencadear.

Por outro lado, a questão dos recursos pode ser analisada de acordo com uma outra perspectiva: quando as entidades parceiras destacam um dos seus técnicos para o desenvolvimento de trabalhos no âmbito da parceria local, tal situação corresponde à

disponibilização de um recurso dessa instituição para o trabalho em rede. Paralelamente, esta parceria tem, de modo acessível, um conjunto de meios e equipamentos técnicos (computador, *datashow*, entre outros) que podem circular entre os parceiros, no âmbito das suas próprias actividades, traduzindo-se essa partilha numa rede de apoios, visando a sua rentabilização no seio da própria parceria.

A questão do envolvimento dos vários actores intervenientes na rede local pode ser sistematizada do seguinte modo: em primeiro lugar, no que concerne ao executivo municipal, o grau de empenho é visto de forma positiva, já que se acredita na parceria, na sua acção, no seu potencial e na sua dinâmica, nomeadamente ao nível da capacidade desta em poder ajudar a contribuir para a implementação de vários projectos; em segundo lugar e ao nível dos executivos das juntas de freguesia, coexistem posturas diferentes, distinguindo-se pela sua maior ou menor participação na rede local. Ao nível dos técnicos envolvidos, em representação das suas instituições de pertença, o empenho e o envolvimento nas actividades da rede é transversal a todos. Os problemas colocam-se essencialmente ao nível dos dirigentes das instituições parceiras, os quais se diferenciam quanto ao seu empenho em função do perfil e modelo de liderança, existindo alguns que participam e tomam decisões, outros que delegam nos técnicos essa missão e ainda outros que, nem eles, nem os respectivos técnicos, vêm mandatados e munidos de informação suficiente para tomarem decisões.

O peso das iniciativas da rede no âmbito das prioridades e acções das entidades parceiras é avaliado de forma muito positiva. A justificação avançada para este balanço prende-se com o trabalho de mobilização levando os parceiros a identificarem-se com a própria rede. Um dos argumentos apontados relaciona-se com o facto da generalidade dos parceiros integrarem nos seus planos de actividades os projectos discutidos em CLAS e as várias respostas aos problemas e necessidades diagnosticadas no território concelhio. Esse trabalho de integração é posteriormente prolongado na elaboração de candidaturas a

programas de financiamento, em função de orientações discutidas no âmbito da parceria local, as quais tendem a convergir para as próprias orientações, objectivos, competências e estatutos das instituições. Por esta via, a identificação dos parceiros com a rede e a incorporação da sua filosofia de trabalho, parecem, de facto, indiciar um reconhecimento da importância que a mesma tende a assumir no âmbito das dinâmicas e prioridades de intervenção das próprias entidades parceiras.

Em matéria de resultados, tomando como indicador analítico a capacidade de resposta face aos problemas diagnosticados no território concelhio, esta rede é reconhecida como estando a responder a muitas necessidades, embora, por sua vez, também tenha aproveitado recursos, nomeadamente por via de projectos de grande escala, rentabilizando-os, através, por exemplo, da integração de programas de índole social na estrutura organizativa e nos objectivos desses mesmos projectos. Um dos projectos que destacaremos mais à frente, dirigido para as esferas do emprego e formação, constitui um desses exemplos.

Paralelamente a este reconhecimento de capacidade de resposta da parceria local face a um determinado conjunto de problemas e necessidades sentidas a nível concelhio, é sublinhado o esforço que as suas estruturas têm imprimido à própria rede, no sentido da criação de pontes entre interesses e vontades diferentes, protagonizadas pelos parceiros. Este esforço é igualmente reproduzido ao nível do planeamento noutras áreas como a educação e o urbanismo, por via da articulação feita aquando da elaboração da Carta Educativa e do Plano Director Municipal do concelho, materializando, desse modo, uma estratégia de planeamento integrado.

Ainda do ponto de vista da concretização dos resultados esperados com a parceria local, sobressai a convicção de que a expectativa inicial que acompanhou o arranque da mesma foi amplamente superada. Os projectos imaginados, e entretanto principiados, foram, no seu conjunto, em maior número do que o esperado inicialmente, sendo referenciados

vários projectos cujos resultados indiciam respostas face às necessidades identificadas no território. Porém, o facto de muitos deles estarem actualmente em curso e outros ainda não terem começado a sua execução, dado que são promovidos por outras entidades que não a câmara, condiciona uma leitura mais rigorosa e objectiva acerca da concretização dos resultados desta parceria. Não obstante este facto, a equipa técnica acredita que “se tem feito muito, porque se tem trabalhado muito ao nível da educação e dos jovens”, sobretudo “ao nível das causas de alguns problemas” e não tanto “ao nível das suas consequências”. Por esta razão, a expectativa face aos resultados globais desta parceria local é elevada.

A respeito do grau de execução das actividades face aos seus objectivos, a informação documental obtida e os relatos transmitidos parecem indicar que a generalidade dos projectos em curso estão a cumprir muitas das acções que entretanto assumiram. Essa realidade parece dever-se, mais uma vez, à estratégia de mobilização da parceria — nas palavras de uma das interlocutoras deste estudo de caso — “pelas bases”, ou seja, encetando um conjunto de estratégias de intervenção e de projectos, no sentido de actuar e atenuar muitos dos problemas quotidianos sentidos pelas populações em várias áreas vitais para o desenvolvimento social, entre as quais o emprego, criando condições para a sustentabilidade dos mesmos projectos.

Os projectos seleccionados como exemplos de intervenção nas áreas do emprego e formação, no âmbito desta parceria local, são os seguintes:

- a) *Central Fotovoltáica (na sua componente de programa social);*
- b) *Ninho de empresas (para 11 novas empresas);*
- c) *Projecto Sete Vidas (actuação ao nível do emprego na área das pessoas com e sem deficiência).*

O primeiro projecto, de amplitude maior que os outros dois, é anterior à constituição da rede local, tendo sido posteriormente integrado nesta e tendo-se constituído um eixo de intervenção destinado ao seu acompanhamento, para além da promoção de um conjunto de

articulações institucionais entre as entidades directamente envolvidas na sua elaboração e futura execução. O segundo projecto corresponde à identificação de uma necessidade no próprio diagnóstico da parceria local. Finalmente, o terceiro projecto constitui um produto da própria rede.

Especificando melhor algumas características destes projectos, e no caso concreto do projecto da *Central Fotovoltáica*, a proposta inicial da sua concepção partiu de uma empresa que contactou a autarquia, inscrevendo-se numa área de intervenção relacionada com as energias renováveis, indo ao encontro das perspectivas de desenvolvimento pensadas para o município. Essa proposta inicial foi acarinhada pela câmara municipal e posteriormente objecto de algumas e sucessivas alterações, passando a ser a autarquia a entidade responsável pela sua condução, embora em parceria com a empresa promotora da ideia. Paralelamente, socorreu-se de um conjunto de assessorias e consultorias com instituições ligadas à banca, a universidades e laboratórios de pesquisa científica de ponta em Portugal, com as quais foram assinados protocolos, entre outras entidades. Importa assinalar que o programa social associado a este projecto revela uma atenção muito particular à área da acção social, envolvendo escolas e a própria comunidade em geral, sobretudo nas áreas de emprego e formação relacionadas directamente com a questão das energias renováveis.

No que respeita aos outros dois projectos — *Ninho de Empresas* e *Sete Vidas* — a principal particularidade de ambos relaciona-se com a perspectiva integrada com que os mesmos foram concebidos, orientados para a empregabilidade e reservando uma atenção particular para as pessoas com deficiência. O fio condutor destes projectos radica, precisamente, nas questões do emprego, sendo este último considerado o suporte para uma intervenção social mais eficaz. A dinâmica de trabalho e de envolvimento de entidades ligadas directamente à esfera privada, como o caso das microempresas, constitui prova disso mesmo.

Os graus de convergência destes projectos com o DS produzido pela parceria local de Moura, revelam, no seu conjunto, e na sequência das suas próprias características (resumidas no ponto anterior), uma relação estreita e directa com alguns dos problemas mais sentidos a nível concelhio, entre os quais figura a questão do emprego. Os objectivos destes três projectos, revelam, efectivamente, uma significativa convergência e entroncam nas estratégias de desenvolvimento estruturadas para o concelho. No caso específico do projecto relativo à *Central Fotovoltáica*, é de resto assumido que — nas palavras de um dos técnicos desta rede — “a expressão ‘central’ é redutora para falar de todo o projecto, já que tem uma componente de intervenção social que se traduz na criação de um fundo, cujo contributo se revela importante face às necessidades diagnosticadas pela parceria local”.

Em relação ao projecto *Ninho de Empresas*, cuja entidade promotora é uma instituição externa à autarquia, com financiamento do programa *Interreg*, encontrava-se em fase de concurso para realização da obra, prevendo-se a conclusão das instalações em meados de 2007, seguindo-se a fase de lançamento de candidaturas às primeiras iniciativas empresariais, tendo em vista a rentabilização daquele espaço, com características de versatilidade, ou seja, adaptado à instalação de microempresas nas áreas da indústria e dos serviços.

Do ponto de vista da apropriação destes projectos pelas entidades parceiras da rede e pelos seus destinatários, são observáveis vários tipos de posições, variáveis no tempo e dependendo das posturas dos próprios parceiros da rede. Coexistem instituições, como a autarquia, que parecem revelar uma dinâmica de trabalho e uma vontade de reunir esforços e recursos tendentes à prossecução dos projectos, capitalizando a parceria local para os discutir, de forma aberta e permanente; por outro lado, subsistem algumas entidades que, embora participando na rede local, o fazem de um modo genérico *jogando à defesa*, revelando, por vezes algumas dificuldades em compreender determinados projectos, correspondendo, todavia, a situações pontuais. Ambos os modos de apropriação dos projectos dependem,

assim, de diferentes sensibilidades e estruturas de poder em jogo e em função das fases de execução dos mesmos.

No caso concreto do projecto da *Central Fotovoltáica*, no âmbito do qual se prevê a construção de uma fábrica de painéis fotovoltaicos destinados aos mercados nacional e internacional, embora ocupe um lugar central no âmbito da estratégia de desenvolvimento do concelho — pela sua envergadura e potencial impacto não só a nível local mas também a nível nacional — não é um projecto exclusivo nas áreas da empregabilidade. Contudo, em virtude do mesmo ter sido conduzido numa perspectiva mais económica, são esperados resultados e impactos que, necessariamente, têm de ser discutidos no âmbito da parceria local, o que implica um acompanhamento desta face ao mesmo projecto, resultando daí uma maior ou menor identificação, quer por parte dos parceiros, quer por parte dos destinatários.

No que respeita à existência ou não de procedimentos sistematizados de avaliação dirigidos de modo particular aos projectos referidos, estes não foram mencionados, dado que ainda não se dispõe de dados quantitativos para proceder a uma avaliação rigorosa. Porém, o processo de maturação dos projectos, em especial o projecto da *Central Fotovoltáica*, conheceu inicialmente uma grande aceitação e uma expectativa elevada, alternada com uma fase “de algum desencanto e desconfiança” voltando, posteriormente, a usufruir de novas expectativas, desta vez mais contidas e ajustadas ao próprio processo de evolução do projecto no terreno. É de salientar, no entanto, a tradução prática dessa expectativa positiva, sentida a nível local nos contactos estabelecidos pela população local com o centro de emprego, acompanhados de muitos currículos pessoais.

A singularidade destes projectos passa, numa primeira linha de abordagem, pelo fio condutor que partilham, orientado de forma directa para a problemática do emprego e, associada a esta, para a formação, designadamente no filão das energias renováveis. Recorrendo às palavras do mesmo interlocutor, a ideia da central fotovoltaica “é um

pretexto”, em torno do qual gravitam uma série de articulações e prolongamentos, traduzidos em iniciativas e projectos, com objectivos estratégicos e claros, visando a resolução de alguns problemas localizados no concelho. No caso deste projecto em particular, a dimensão projectada para o mesmo — inclusivamente com propostas de participação de outros países como a China, os Estados Unidos da América e o Nepal — relaciona-se, no entanto, com a existência de um recurso local que importava rentabilizar: o concelho de Moura, sobretudo uma das suas freguesias rurais (a Amareleja) corresponde à zona do país com mais horas de exposição solar por ano, constituindo, por isso, um indutor de desenvolvimento local.

A estratégia levada a cabo para proceder à sua rentabilização passou pela criação de uma empresa, envolvendo vários parceiros, com participação da própria autarquia. Esta possibilidade permitiu à câmara municipal uma participação efectiva em todo o processo, revelando de forma mais atenta preocupações ao nível da articulação, quer com os outros dois projectos mencionados, quer com as restantes intervenções da autarquia na área do desenvolvimento social. É, aliás, esta postura da câmara municipal, associada a este projecto, que sublinharíamos enquanto outro aspecto a destacar no âmbito do presente estudo de caso.

Do ponto de vista da inovação e experimentação, designadamente no que se refere ao projecto da central fotovoltaica, o estabelecimento de protocolos com instituições ligadas à produção de conhecimento científico — já mencionadas — introduz, neste caso, uma parceria pouco frequente no âmbito das actividades normalmente desenvolvidas pelas autarquias, sobretudo as de menor dimensão e localizadas em territórios conhecidos pelos seus processos estruturais de desvitalização demográfica e económica. Paralelamente, poder-se-á reconhecer o carácter inovador deste projecto — mais até do que os outros dois incluídos neste estudo de caso — pelo facto de se procurar rentabilizar um recurso local numa área de investigação, de desenvolvimento e de empreendedorismo emergente: as energias renováveis.

A sustentabilidade do mesmo parece estar assegurada, não só pelo montante de investimento que o mesmo exige, mas, sobretudo, pelos impactos esperados, designadamente ao nível da economia local e regional, especificamente na área do emprego, desde logo, pelos postos de trabalho que um projecto como este pode vir a proporcionar. Um sinal da dinâmica entretanto iniciada prende-se com a possibilidade de estarem a ser idealizados alguns cursos de índole profissional, bem como outros de perfil universitário por parte de algumas das instituições ligadas ao meio científico, tanto com localização na região, como fora dela, em escolas e faculdades de prestígio nacional. O problema que se coloca a prazo poderá ser o de gerir as expectativas criadas em torno deste projecto.

Parceria Local (rede social) de Tavira

Quadro 5.13 Rede Social de Tavira: alguns indicadores

Ano de adesão	2002	Regulamento Interno	Sim
CLAS (nº parceiros)	40 (*)	Pré-DS	Sim
NE (nº parceiros)	19 (**)	DS	Sim
GTT	Sim	PDS	Sim
CSF	Não	PA	Sim
CSIF	Não		

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

(*) Informação retirada de documentos cedidos na sequência da entrevista.

(**) Idem, muitos destes parceiros fazem parte do NE em regime de rotatividade.

O processo de constituição e arranque da parceria local de Tavira seguiu genericamente o modelo-tipo reproduzido noutros territórios, embora com uma ou outra especificidade. Com efeito, para além de integrarem a rede todos os parceiros com actuação do concelho ligados

directa e indirectamente à área social, outras instituições, com sede noutros concelhos mas com intervenção no território municipal de Tavira, fazem parte da parceria, residindo aqui uma especificidade no conjunto dos estudos de caso analisados, muito embora não constitua situação exclusiva no universo das parcerias disseminadas pelo país. Exemplo desta situação é a *Associação IN Loco*, com intervenção num extenso território do Algarve e em alguns concelhos do Baixo Alentejo.

Paralelamente, outra especificidade decorre do facto de se ter procurado integrar na parceria entidades ligadas ao meio empresarial, com o objectivo de se explorar as possibilidades de trabalho conjunto em áreas como o emprego e a formação. Presença destacada nesta rede parece ser a *Fundação Irene Rolo*, entidade executora do projecto seleccionado como boa prática, no âmbito deste estudo de caso, do qual se dará conta mais à frente. Não se registaram apreciações quanto à existência de dificuldades ou bloqueios na constituição desta parceria. Assinala-se apenas que, também neste concelho, à semelhança de outros, havia um trabalho anterior que depois foi canalizado para a rede local.

A estrutura desta parceria contempla ainda a constituição de grupos de trabalho temáticos. No caso do NE, destaca-se a existência de um sistema de rotatividade por parte de algumas entidades, designadamente as juntas de freguesia do concelho e as forças de segurança com actuação no território: GNR e PSP. As razões apontadas para a não existência de comissões sociais de freguesia e inter-freguesias prendem-se com aspectos referenciados a respeito de outras parcerias locais e relacionam-se com o facto do concelho ter nove freguesias, correspondendo ao terceiro maior concelho do Algarve em território abrangido, mas pouco dinâmicas do ponto de vista da acção desenvolvida pelas suas organizações. Para além do facto de muitos dos presidentes de junta desempenharem essas funções a tempo parcial, é sublinhado o facto das mesmas juntas de freguesia não terem um corpo de técnicos

necessário à liderança de alguns processos da rede. Assim, quer o CLAS, quer o respectivo NE, assumiram a missão de conduzir os destinos desta parceria local.

Decorrente da acção destas estruturas, não se encontram modelos de intervenção, a respeito das respectivas funções e responsabilidades, significativamente diferentes das que são praticados globalmente nas restantes parcerias locais e que vêm, de resto, consagrados nos vários diplomas legais que enquadram o Programa nacional *Rede Social*.

No que concerne às dificuldades sentidas durante o processo de implementação desta parceria local, destacam-se três. A primeira está relacionada com as reservas manifestadas por parte de algumas entidades em destacar alguns dos seus técnicos para trabalhar no âmbito da rede, designadamente ao nível na concepção do diagnóstico social concelhio. A segunda dificuldade registada prende-se, de certo modo, com a primeira e remete para a desinformação que muitos dirigentes de instituições parceiras revelam, pois acedem participar na parceria sem que lhes tenha sido transmitido, com o rigor e a informação necessária, o significado e os objectivos inerente a uma rede local. Finalmente, a terceira dificuldade surge associada ao facto de ser difícil gerir as expectativas dos técnicos envolvidos, por exemplo nos pareceres emitidos a respeito de determinados projectos, objecto de candidatura a financiamentos, classificando muitas vezes esse acto como inconsequente.

Em relação à produção dos documentos estruturantes desta rede de parceiros e no que concerne especificamente ao DS, este começou por ser realizado em função da selecção de um conjunto de áreas temáticas, na sequência das sugestões e orientações metodológicas da estrutura central de apoio à implementação do Programa *Rede Social*. Essas áreas temáticas, discutidas entre os vários parceiros, foram: educação, saúde, terceira idade, demografia, área económica e habitação social. Paralelamente, constituíram-se grupos de trabalho, integrando parceiros-chave com intervenção nas áreas seleccionadas e foram contactados vários serviços regionais para o fornecimento de informação estatística, a par da realização de entrevistas e de

fóruns comunitários. Em relação ao PDS e PA, ambos os documentos foram aprovados em simultâneo. Muitas das acções consagradas nos mesmos documentos foram ainda executadas durante o período de financiamento, outras estão a ser alvo de concretização, perspectivando-se a sua continuidade.

Sobre a questão dos meios e dos recursos locais, transparece uma insuficiência de recursos humanos, ao nível do corpo técnico, quer da autarquia, quer das outras instituições parceiras. Todavia, a questão dos meios e dos recursos é entendida de uma outra forma pelos dirigentes das entidades parceiras, dirigindo o foco da sua preocupação para a questão dos financiamentos dos projectos que as suas instituições pretendem promover e não tanto para a questão específica dos escassos recursos humanos.

No que se refere à questão do envolvimento e do grau de empenho, quer por parte dos responsáveis políticos locais, quer por parte dos técnicos e demais parceiros, tendem a coexistir posturas diferenciadas. Assim, se o protagonismo da câmara municipal, no que diz respeito à capacidade e vontade de imprimir uma dinâmica à parceria local parece constituir um dado inquestionável, já a atitude, por exemplo, de alguns executivos políticos ao nível das freguesias, parece demonstrar um dinamismo mais reduzido, pautando a sua participação na rede e respectiva actuação em função da dinâmica protagonizada por outros parceiros, designadamente pela câmara municipal. No que se refere aos restantes parceiros, impera uma apropriação gradual da rede, sendo observável um esforço regular em mostrar aos dirigentes das instituições parceiras as virtualidades do trabalho em rede.

Tomando agora como indicador de análise o peso das iniciativas da parceria local no conjunto das prioridades e acções das entidades parceiras, pode dizer-se que as várias entidades com assento no CLAS vão-se apercebendo da dinâmica e da necessidade de serem discutidos temas e projectos, cujos resultados se irão reflectir no concelho a que pertencem. Quanto ao peso que esses temas e projectos, discutidos e integrados na rede, têm no conjunto

das prioridades internas das instituições, não foram referenciados dados que permitam um registo objectivo sobre este ponto de análise.

O projecto seleccionado como exemplo de intervenção relacionado com as temáticas do emprego e formação, a destacar no âmbito desta parceria local, é o projecto *Alcatruz - modelo de mediação para o emprego (incluindo a criação de duas microempresas nas áreas da animação turística e gestão sócio-ambiental)*.

Não constituindo um projecto propriamente despoletado pela rede local, mas integrado e potenciado por esta, o projecto em análise reveste-se de algumas particularidades. Desde logo, trata-se de um projecto de mediação laboral, com duração sensivelmente de dois anos e meio, dirigido essencialmente para populações específicas, residindo em bairros sociais da cidade e numa aldeia próxima (tradicionalmente ligada às actividades piscatórias), com destaque particular para as mulheres, enquanto utentes do serviço proporcionado pelo mesmo projecto, embora não de modo exclusivo. A sua génese deverá ser enquadrada num trabalho de intervenção anterior, muito ligado às questões da formação de adultos e desenvolvido pela *Fundação Irene Rolo*, entidade executora do projecto. No âmbito dessa intervenção, surgiu a oportunidade, em parceria com a câmara municipal e em conjunto com outras instituições parceiras, de estruturar um projecto que pudesse dar resposta a algumas necessidades inventariadas no âmbito do DS desta rede de parceiros. Essa resposta deveria ser canalizada para o problema do desemprego de grupos sociais portadores de alguma vulnerabilidade, residentes em contextos e bairros sociais relativamente problemáticos.

Nesta sequência, surgiu a possibilidade de realizar uma candidatura do projecto a um programa de financiamento — o programa *Progride* — envolvendo a parceria da rede local, dado que o mesmo projecto contemplava um conjunto de problemáticas discutidas e avaliadas como prioritárias, precisamente pelos parceiros da rede. A ideia base do projecto prende-se, então, com a necessidade de promover um serviço que preste apoio à população numa

perspectiva em que esta — segundo um dos interlocutores deste estudo de caso — “não fosse encarada como um número, que tinha que ser colocada no mercado de trabalho, mas sim como uma pessoa, com todas as suas fraquezas e pontos fortes, de forma a facilitar a sua integração no mercado de trabalho”.

Pretendeu-se com esta aceção e modelo de intervenção, decorrente do projecto *Alcatruz*, complementar uma resposta que os serviços públicos ligados à temática do emprego não preenchiam, designadamente os centros de emprego, particularmente ao nível do modelo de atendimento aos cidadãos desempregados. Neste sentido, a essência do projecto em questão parece relacionar-se com uma das suas características que importa registar: a de funcionar como retaguarda de apoio às pessoas beneficiárias, desde a fase de entrevista para um emprego até à sua inserção num determinado posto de trabalho. Pretende-se com esta postura de intervenção, não substituir a pessoa na sua capacidade autónoma de procura de emprego, mas antes proporcionar-lhe uma base de apoio, mediando, do ponto de vista institucional, quem procura emprego e quem pode ter ofertas de trabalho.

Paralelamente, um outro dado a destacar no âmbito deste projecto relaciona-se com o apoio à criação de microempresas. Neste domínio, não existe uma grande ambição a este nível, prevalecendo antes a intenção de concretizar uma meta em torno da criação de duas microempresas, nas áreas da animação turística e da gestão sócio-ambiental, na base do auto-emprego, correspondendo a áreas económicas com alguma expressão no território abrangido pelo projecto. Para além do apoio proporcionado pela respectiva associação executora em termos administrativos, publicidade, *marketing* e espaço, preparava-se a possibilidade de accionar uma articulação com a Associação Nacional de Direito ao Microcrédito, por forma a estudar as possibilidades deste recurso de ordem financeira.

A singularidade deste projecto está contida, precisamente, na articulação que é possível encetar entre várias instituições e beneficiários, entre as quais a respectiva associação

executora, a entidade promotora (a câmara municipal), o sector empresarial e ainda as instituições financeiras ligadas ao microcrédito. Uma articulação cujo nó central passa também pela rede local e pelo aval dos parceiros, já que se trata de um projecto cujos objectivos vão ao encontro de algumas das necessidades identificadas em diagnóstico social concelhio.

O grau de apropriação do projecto pelos vários parceiros a ele associados, e em especial pelos respectivos beneficiários, ainda que muitas vezes a inexistência de dados objectivos e rigorosos não permita avaliar o sucesso em termos de empregabilidade de muitos daqueles beneficiários, aponta-se a existência de alguma expectativa quanto à sustentabilidade do mesmo. Efectivamente, este dispositivo de mediação laboral, capitalizando a possibilidade de promover o próprio auto-emprego de pessoas com características particulares, recorrendo ou não à solução do microcrédito, pelo menos terá superado algumas expectativas da parte da entidade executora, uma vez que se trata de um projecto que — parafraseando um dos interlocutores deste estudo de caso — “foi plantado, criou raízes, folhas e está já a dar os seus frutos”. Crê-se que a concretização efectiva, no terreno, daquelas duas empresas possa constituir, a prazo, um sinal de eficiência e eficácia do projecto *Alcatruz*, com todos os resultados positivos e mobilizadores de outras soluções similares que as mesmas possam representar. As evidências enunciadas e demonstradas parecem dirigir-se nessa direcção.

Em síntese, e de modo convergente com o nosso quadro teórico, a aposta no modelo de desenvolvimento que valoriza as parcerias locais e as redes constituídas por estas, parece revelar-se, efectivamente, uma estratégia de base territorial eficaz e oportuna no que concerne à promoção do desenvolvimento social e ao estímulo a dar às economias locais, por via da

actuação no âmbito das políticas de promoção do emprego local e do fomento do empreendedorismo, com vista à atenuação dos fenómenos de pobreza e de exclusão social.

Dito de outro modo, a análise dos sete estudos de caso incorporados nesta investigação permite aferir, com alguma propriedade, que as parcerias locais, têm-se constituído, de facto, como plataformas e redes eficazes de entendimento, discussão e resolução de problemas relacionados com as áreas do emprego e da formação, ensaiando e concretizando estratégias e iniciativas de base local, em complementaridade com as políticas de emprego e com outras políticas sociais, nacionais e de enquadramento europeu, de que é exemplo o Programa *Rede Social*.

Todavia, os impactos assinalados, diferentes de caso para caso, ficam muito aquém da dimensão dos problemas existentes nos mesmos territórios. Poder-se-á dizer então que o alcance das acções e dos projectos apresentados verifica-se essencialmente a uma pequena escala, constituindo muitos deles iniciativas de cariz mais “social” do que “económico”, correspondendo a soluções e respostas muito específicas e, por vezes, com dificuldade de sustentabilidade futura, não deixando, no entanto, de significar um sinal de pró-actividade dos actores locais, nas suas comunidades de pertença.

A discussão, a compreensão, a análise e a avaliação dos processos, das dinâmicas e de alguns resultados obtidos no âmbito das parcerias locais e das suas redes, em torno de projectos e iniciativas de base local que visam combater a pobreza e a exclusão social, a partir de uma estratégia de promoção do emprego, do empreendedorismo e da valorização dos processos de formação, junto dos territórios e das respectivas populações, conduzem ainda à conclusão de que o combate aos efeitos da crise do modelo de desenvolvimento e de crescimento económico, iniciado nos anos setenta e que teimosamente tem vindo a persistir nas economias locais, pode passar pela implementação de estratégias de intervenção similares às que atrás referenciámos, na procura de respostas e soluções de base local, potenciando

recursos endógenos, mas nunca descurando igualmente os recursos exógenos, muitos deles produtores de impactos e resultados mais expressivos e sustentáveis. Os estudos de caso aqui apresentados ilustram esta leitura.

CONCLUSÃO

Processos, dinâmicas e resultados das parcerias locais: uma leitura em jeito de síntese

Nas últimas décadas, as referências às parcerias e às redes de trabalho por elas instituídas têm suscitado um interesse analítico com particular visibilidade em estudos e análises sociológicas direccionadas para os domínios do desenvolvimento local, das políticas sociais e dos fenómenos da pobreza e da exclusão social.

Tendo em conta, por exemplo, que a amplitude, a diversidade e a complexidade de que se revestem os processos e as situações de pobreza e de exclusão, decorrentes e ampliados no âmbito de conjuntas económicas internacionais onde o esgotamento do modelo de crescimento económico de raiz fordista parece ser hoje uma realidade generalizada a nível mundial, tem-se vindo a assistir à procura e à experimentação de novas formas de intervenção e ao ensaio de soluções que conduzam ao repensar dos fundamentos e dos modelos de desenvolvimento e de reforço dos mecanismos de coesão social, nomeadamente à escala local.

É neste sentido que o recurso às estratégias de intervenção, de matriz territorial, protagonizadas pelas entidades locais e o apelo de natureza política, científica e técnica para que as mesmas actuem cada vez mais em rede, têm sido apontadas como vias potenciadores de mobilização de agentes, organizações e recursos a vários níveis (local, regional, nacional e internacional) com vista à erradicação dos fenómenos da pobreza e da exclusão social.

Com efeito, as parcerias e a acção em rede têm evoluído de modo considerável nos últimos anos, designadamente a partir dos programas e dos projectos de luta contra a pobreza, implementados a nível local, embora enquadrados e nível nacional e europeu, que permitiram potenciar as tradicionais solidariedades sociais locais, numa óptica de desenvolvimento territorial de base local.

A multidimensionalidade e a heterogeneidade (Capucha, 1998, 2005 e 2007) dos fenómenos acima referenciados conduziram à necessidade de serem repensadas as respostas para problemas diversificados em áreas como o emprego, a formação, a habitação, a saúde, a educação, entre outras, pressupondo-se agora, cada vez mais de forma intensa, uma intervenção articulada no âmbito das políticas sociais dirigidas para as mesmas áreas. É precisamente neste sentido que as parcerias e os seus processos de negociação e de intervenção jogam um imprescindível papel, uma vez que materializam o estabelecimento de compromissos entre diversos actores sociais, locais e centrais/nacionais.

É já inquestionável e perceptível a importância das parcerias no âmbito de projectos e de iniciativas levadas a cabo em contextos territoriais, onde figura a articulação entre a dimensão económica e a dimensão social, entre o sector público e a iniciativa privada, ou ainda entre o público, o privado e o denominado terceiro sector, no interior de um país ou em conjunto com outros países, no sentido de afirmar uma estratégia de intervenção integrada em rede, tendo como objectivo central contribuir de forma mais eficiente e eficaz para o desencadear de processos de desenvolvimento social de comunidades e territórios.

Nesta perspectiva, lembrando o sentido genérico do termo *parceria*, o trabalho desenvolvido por esta pressupõe um entendimento recíproco entre diferentes actores que fazem convergir os respectivos recursos para a realização de projectos comuns. As suas vantagens (bem como os seus limites) continuam, no presente, a constituir uma possível

estratégia de intervenção complementar à acção do Estado e das políticas públicas orientadas para os sectores social e económico.

Sinal dessa aposta é, por exemplo, a chamada de atenção que se pode encontrar numa recente decisão aprovada e publicada conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, relativa à iniciativa *2010 - Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social*, onde se pode ler que um dos principais objectivos e princípios orientadores da política europeia neste domínio passa pelo reforço da responsabilidade partilhada e participada por parte de vários actores (locais, nacionais e transnacionais) em matéria de combate à pobreza e à exclusão social. Com efeito, constitui propósito das instâncias decisoras a nível europeu “reforçar a apropriação pelo público das políticas e acções de inclusão social, sublinhando a responsabilidade colectiva e individual na luta contra a pobreza e a exclusão social, bem como a importância de promover e apoiar actividades voluntárias. O Ano Europeu promoverá o envolvimento dos agentes públicos e privados, nomeadamente através das parcerias activas”⁷⁷.

Neste âmbito de discussão, em consonância com os princípios e orientações com origem na União Europeia, o Programa *Rede Social*, em Portugal, tem vindo a ser assumido como uma proposta de intervenção que opera uma ruptura com modelos e metodologias de trabalho nas áreas do planeamento e intervenção sociais, constituindo, a nível nacional, um programa ambicioso e inovador no conjunto das políticas sociais activas, actualmente em vigor no nosso país. O desafio que lança aos actores locais, ao nível dos municípios e às respectivas lideranças de base local, traduzido na organização de uma parceria activa e consciencializada acerca, quer das realidades locais diagnosticadas, quer das prioridades a concretizar para os respectivos territórios, constitui um ponto de partida para a

⁷⁷ *Vd. Jornal Oficial da União Europeia, Decisão nº 1098/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Outubro de 2008 relativa ao Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social (2010), 7 de Novembro de 2008, pp:23.*

reconceptualização e experimentação das formas de actuar em áreas como a pobreza, a exclusão social e o desenvolvimento social.

Quer por via dos princípios orientadores e dos sucessivos normativos legais que enquadram aquele Programa, quer através das estratégias metodológicas relativamente inovadoras que estimula, a relação entre os resultados previstos aquando do lançamento do Programa a título experimental (concelhos-piloto) e os resultados actualmente registados, após o seu alargamento a todos os municípios do território continental português, permite avançar, com alguma propriedade, que os seus resultados são já assinaláveis, pelo menos em algumas áreas de intervenção, incluindo os domínios específicos do emprego e formação.

Todavia, seria utópico esperar que um Programa como a *Rede Social*, pela sua ambição e capacidade de inovação, pudesse proporcionar, no momento actual, uma mudança global, tanto ao nível do trabalho em parceria à escala local, como ao nível dos impactos e da correspondente redução das situações de pobreza e exclusão social. Até porque, como se constatou ao longo deste texto, permanecem alguns condicionalismos e obstáculos, de natureza local e nacional, contextual e organizacional, que tendem a condicionar e a retardar o alcance de resultados desejáveis, sobretudo no curto prazo. Alguns desses obstáculos prendem-se necessariamente com mudanças ocorridas à escala global, particularmente nos domínios da política económica, dos mercados de emprego, do comportamento dos agentes económicos geradores de emprego e ainda ao nível das políticas de protecção social, de educação, entre outras.

Embora permaneçam determinadas dificuldades e resistências, nomeadamente em matérias como a manutenção de algumas culturas profissionais pouco abertas à inovação ou, ao nível político, a preferência por opções, em termos de estratégias de intervenção, guiadas essencialmente por soluções com tradução prática mais imediata e com maiores ganhos em termos de visibilidade pública, uma das características positivas que ressalta da

implementação do referido programa, através da constituição e manutenção das parcerias locais a funcionar em rede, e segundo o universo dos inquiridos envolvidos na investigação que consubstancia esta tese, foi (e continua a ser) o nível qualitativo do trabalho em parceria, da sua institucionalização, reforço e dinâmicas associadas que o mesmo programa tem permitido concretizar. Neste sentido, a partilha de recursos, o trabalho de planeamento (na sua fase de diagnóstico e de intervenção), a procura de respostas de forma concertada e mais ajustadas às prioridades colectivamente assumidas parecem ser, efectivamente, ganhos assegurados pelo Programa *Rede Social* a nível nacional⁷⁸, expressos com maior ou menor intensidade pelas várias parcerias locais que estudámos e acompanhámos de modo particular.

Paralelamente às suas vantagens, importa ter em conta também alguns aspectos menos conseguidos. Com efeito, recuperando apenas três das características menos positivas da implementação do programa, apresentadas e discutidas em capítulos anteriores, os problemas de ordem financeira (necessários para suportar e viabilizar muitos dos projectos integrados nas redes sociais locais), o aludido apoio técnico insuficiente proporcionado pela equipa central do Instituto de Segurança Social, e a fraca visibilidade social e mediática associada ao Programa *Rede Social* a nível nacional em geral e às redes de parceiros locais em particular, conduzem à necessidade de equacionar novas formas de enquadramento político, legislativo e operacional que melhorem os cenários de sustentabilidade das mesmas parcerias locais.

A necessidade de rever alguns aspectos do modelo de intervenção sugerido pelo programa não reduz o reconhecimento da vertente diferenciadora que este representa face às habituais e tradicionais políticas de combate e atenuação dos fenómenos ligados à pobreza e à exclusão. Demarcando-se do tipo de intervenções que preconizam respostas de cunho assistencialista e remediativa, propondo, em alternativa, soluções integradas e multidimensionais para os problemas sociais, o programa encara o desenvolvimento social

⁷⁸ Como, de resto, também é assinalado no estudo de avaliação externa do programa *Rede Social*, levada a cabo por uma equipa de investigadores do Centro de Estudos Territoriais do ISCTE (CET, 2005).

numa perspectiva também ela integrada e sistemática, visando a promoção do bem-estar social, através de uma acção territorializada e potenciadora da participação e responsabilização dos actores locais, na procura de concretização de projectos de desenvolvimento sustentados a nível local.

A síntese conclusiva de alguns pontos de chegada reunidos neste estudo permite corroborar as leituras anteriores. Enumeram-se, em primeiro lugar, algumas linhas de força a reter acerca dos processos, das dinâmicas e de alguns impactos do Programa *Rede Social* a nível geral, para, em segundo lugar, se sublinhar alguns resultados decorrentes de experiências actualmente em curso no âmbito das parcerias locais, designadamente nas áreas do emprego e formação.

No que se refere ao Programa *Rede Social* na sua generalidade, na sequência dos dados coligidos a partir da pesquisa desenvolvida, poder-se-á começar por concluir que não existe um modelo único de implementação da *Rede Social* a nível nacional, mas antes várias redes sociais — leia-se várias parcerias— distintas quanto aos modelos de implementação preconizados, quanto aos processos relacionais, políticos e técnicos assumidos, quanto às dinâmicas despoletadas de modo diferenciado consoante os contextos sociais em que decorrem e, finalmente, quanto aos resultados por elas proporcionados, uma vez que foi possível registar diferentes ritmos de adesão e concretização dos objectivos do Programa *Rede Social*, de norte a sul do país.

Em todo o caso vale a pena sintetizar algumas leituras finais transversais a várias dimensões analíticas estudadas a respeito da implementação daquele programa a nível nacional.

Relativamente ao seu arranque e implementação, foi possível constatar, de uma forma generalizada por todas as parcerias locais, a constituição das estruturas (sobretudo o CLAS e o NE), previstas legislativamente no âmbito de um quadro de normalidade, isto é, sem

grandes desvios face ao esperado do ponto de vista regulamentar. Por outro lado, comprova-se a importância das câmaras municipais enquanto entidades promotoras das redes de parcerias locais, constituindo muitas vezes o seu *motor*, organizadas em CLAS. Paralelamente, a diversidade parece imperar no que toca às situações que remetem para a constituição e dinamização das CSF e das CSIF.

O facto de em muitos dos concelhos aderentes ao Programa *Rede Social* existirem em funcionamento estruturas colaborativas muito semelhantes às que o programa incentivava, constituiu uma vantagem para uma mais célere apropriação dos objectivos e das etapas inerentes ao programa. O exemplo dos concelhos seleccionados para estudos de caso é particularmente ilustrativo dessa vantagem, já que todos eles partiam para a constituição e dinamização da sua rede de parceiros numa perspectiva mais activa, comparativamente aos territórios concelhios em que o trabalho teve que partir praticamente da estaca zero, desde a selecção e mobilização das entidades parceiras até ao seu funcionamento em rede.

Em matéria de composição e dinamização das parcerias locais, percebe-se a importância adquirida em muitas delas por parte dos GTT, já que os mesmos acabaram por constituir momentos particularmente ricos e centrais nas dinâmicas de trabalho em parceria. Paralelamente, não é de descurar a importância, igualmente reconhecida, dos autarcas nas estruturas de trabalho das parcerias locais, quer a nível camarário, quer a nível de juntas de freguesia, embora de forma mais particular por parte dos primeiros.

No que respeita aos actores e respectivas dinâmicas que protagonizam as mesmas redes locais, não só importa registar a relevância que estas adquirem no plano da implementação e consolidação das dinâmicas de trabalho na área social, como relevante se torna reconhecer nesse trabalho o papel assumido por técnicos e dirigentes políticos. Contudo, ficou claro que, em muitos concelhos do país, persistem ainda entidades, relevantes a nível local, que estão ausentes das estruturas das parcerias locais. Em complementaridade a esta

sensibilização dos responsáveis políticos pelas áreas de intervenção social, está o facto de, no domínio das prioridades dos municípios em matéria de intervenção social, os dados disponíveis e revelados por alguns municípios permitem avançar a constatação de um discurso político atento aos problemas sociais locais, acompanhado de um aumento do investimento na área social, nos últimos anos, muito embora esse esforço não seja traduzido numa efectiva intervenção de fundo assumida pelos municípios na área social.

Relativamente ao eixo do planeamento e aos respectivos documentos produzidos, pode considerar-se que as parcerias locais, salvaguardando as diferenças do ponto de vista dos respectivos ritmos de adesão ao programa, apresentam um bom grau de concretização, materializado na produção de documentos, embora nem sempre elaborados sequencialmente conforme determina a legislação. Por seu lado, as metodologias utilizadas para a organização dos mesmos documentos caracterizam-se, *grosso modo*, pela sua diversidade, desde o uso das clássicas técnicas de recolha de dados (inquéritos por questionário e entrevistas), até ao ensaio de metodologias participativas e relativamente inovadoras como a Árvore de Problemas ou a Nuvem de Problemas, concretizadas e dirigidas por peritos externos, contratados pelos responsáveis de algumas parcerias.

Ainda no que se refere aos documentos centrais em cada parceria local, designadamente o diagnóstico social e o plano de desenvolvimento social, a análise de simetria realizada mostra um grau de consistência muito elevado entre ambos os documentos, nos quais as temáticas abordadas caracterizam-se por uma significativa diversidade e encontram-se presentes, na sua grande maioria, nos diagnósticos sociais e nos planos de desenvolvimento social de um número bastante significativo de redes locais.

Relativamente à articulação das parcerias com outros processos e instrumentos de planeamento a nível nacional, regional e local, conclui-se pela existência de uma boa articulação com outros planos, quer de abrangência nacional quer municipal, embora essa

articulação seja menos satisfatória, por exemplo, na articulação com outras redes locais. Todavia — recorde-se —, a generalidade dos técnicos inquiridos acredita nas potencialidades futuras ao nível de uma possível e desejável articulação supra-concelhia, situação que, aliás, já se encontra regulamentada e constitui actualmente uma prática assumida no trabalho desenvolvido pelas redes locais, no âmbito das denominadas plataformas territoriais supra-concelhias.

No capítulo das questões de avaliação e auto-avaliação no âmbito das parcerias locais, os modelos e as práticas diagnosticadas e tipificadas apontam para uma situação de diversidade de opções por sistemas de avaliação — auto-avaliação, avaliação externa e avaliação mista — sendo preponderante o recurso à auto-avaliação. Nos casos em que decorreu avaliação externa, esta foi encomendada, regra geral, a empresas especializadas e a universidades/centros de investigação. Paralelamente, as situações de *assessoria* às parcerias locais — quer assumida de forma autónoma quer associada a processos de avaliação externa — quando existente, incidia, genericamente, nas diferentes fases dos processos de implementação da rede de parceiros local.

Sobre a relação das parcerias locais com a problemática do desenvolvimento social, os contributos, as práticas e as inovações registadas, apontam para uma situação que se poderá classificar de pluralidade e multidimensionalidade das intervenções preconizadas, já que a maioria das soluções defendidas assentam numa concepção integrada e sustentável. Por outro lado, essas soluções, em matéria de desenvolvimento social, pautam-se igualmente pela diversidade temática que lhes está subjacente.

E o que dizer dos resultados das redes locais? A resposta aponta inevitavelmente para a sua relevância, não só na realização de projectos de natureza variada e contextualizada nos territórios a que se reportam, como também na consolidação das próprias experiências colaborativas existentes de forma prévia à constituição da parceria local, bem como o seu

reforço entretanto despoletado e incrementado. Actualmente, a permanência de muitas parcerias em funcionamento e organizadas em plataformas territoriais supra-concelhias faz crer na importância do trabalho desenvolvido e na consequente implicação e responsabilização dos actores locais, de forma activa e participativa, nos processos de desenvolvimento dos seus territórios. Apesar de muitos dos projectos em que se encontram envolvidos acabarem por ter um alcance moderado face à dimensão dos problemas persistentes nesses territórios, como os que aqui explorámos por relação às áreas do emprego e da formação, não deixam de revelar uma preocupação e uma vontade de actuar em prol do desenvolvimento local, conjugando ideias inovadoras, recursos locais e apoios institucionais.

Sobre o futuro do Programa *Rede Social*, o mesmo é dizer das parcerias locais, na perspectiva dos responsáveis institucionais locais, as vantagens que caracterizam o mesmo Programa, tenderão a reforçá-lo no terreno e a conferir-lhe maior visibilidade e reconhecimento público, uma vez que as mesmas vantagens convergem com as preconizadas na legislação de enquadramento, entre os quais se destaca a importância das parcerias de base territorial, a rentabilização de recursos e a relevância do diagnóstico e do planeamento partilhados e colectivamente assumidos. Os pontos fracos — a reivindicar atenção redobrada por parte de legisladores e decisores políticos — remetem para um ponto de vista externo às parcerias locais, com questões relativas ao financiamento dos projectos consagrados em planos de acção e ao apoio técnico necessário; e para um ponto de vista interno: a falta de uma cultura de parceria mais consolidada.

Confrontados ainda com a tendência da municipalização do Programa em termos futuros, assinala-se um significativo grau de concordância com essa tendência, confirmada, de resto, no âmbito da última legislação produzida sobre a *Rede Social*.

Finalmente, no que respeita ao emprego e à formação no âmbito do mesmo Programa e à luz do que foi possível observar e recensear neste trabalho, conclui-se sobre a existência

de um significativo destaque atribuído àquelas temáticas nos diferentes documentos estruturantes das parcerias locais, embora com menor visibilidade nos planos de acção, sobretudo no caso do emprego, situação que pode justificar o levantamento de uma interrogação: persistirão dificuldades significativas na concretização de iniciativas e projectos orientados para a esfera do emprego?

Embora não seja ignorada a existência de determinadas condicionantes locais nas respostas dirigidas para as questões do desemprego e para a promoção de alternativas de emprego e auto-emprego fora dos circuitos e vias formais, a resposta à interrogação anterior passa por reconhecer não só a existência de um grau apreciável de projectos desenvolvidos nesta área, bem como o contributo das redes locais para a inovação, tanto no domínio do emprego, como no da formação.

É precisamente neste ponto que importa desenvolver mais algumas considerações adicionais. Em primeiro lugar, impõe-se a seguinte constatação: os projectos orientados para as áreas do emprego e formação, no âmbito das parcerias locais envolvidas neste estudo, não adquirem uma expressão quantitativa muito significativa no conjunto dos projectos, das acções e das iniciativas recenseadas. Todavia, a lista de projectos mencionados pelos técnicos municipais responsáveis pela implementação das respectivas redes de parceiros demonstra que, efectivamente, o emprego e a formação, embora não constituindo temas absolutamente centrais na totalidade das mesmas, adquirem, para uma parte significativa, uma importância acrescida, muito embora sentida com maior preponderância em sede de diagnóstico do que em sede de plano de desenvolvimento social. Independentemente desta diferença de peso e visibilidade entre aquelas duas componentes — diagnóstico social e plano de desenvolvimento social — ressalta a ideia, de forma relativamente consensual entre os técnicos municipais inquiridos, que a inclusão das áreas temáticas do emprego e da formação

no âmbito das parcerias locais contribui para o reforço do papel e da missão que qualquer rede local deve ter. Recorde-se que esta convicção é manifestada por mais de 80% dos inquiridos.

A provar esta convicção foi possível reunir uma extensa lista de projectos, ora centrados e dirigidos na sua essência para matérias relacionadas com o emprego, ora para vertentes associadas à formação. Efectivamente, foi possível recensear uma variedade de projectos e acções específicas, inscritas nas temáticas do emprego e formação, cuja natureza específica os situava, ora na esfera exclusivamente do emprego, ora da formação, ou ainda pressupondo uma actuação dirigida a ambas as problemáticas.

A proposta de classificação tipológica apresentada no quarto capítulo, referente à diversidade de projectos identificados e vocacionados para uma intervenção naquelas áreas, revelou essencialmente duas conclusões.

A primeira é um claro reconhecimento da importância que as áreas do emprego e formação assumem na generalidade das parcerias locais, dado que a inclusão de uma extensa lista de projectos e acções inscritas naquelas temáticas traduz, afinal, a percepção da necessidade, e talvez até da urgência (pelo menos para alguns municípios), em concretizar acções no terreno que permitam, ao abrigo do Programa *Rede Social*, explorar parcerias e estratégias de intervenção inovadoras a nível local, associando actores relevantes nas esferas do emprego e formação, sejam de natureza pública ou privada (incluindo neste último grupo as empresas e as IPSS).

A segunda leitura induz-nos a outra interrogação: poderá o programa de abrangência nacional — *Rede Social* —, enquanto medida de política social activa, incentivar futuramente a aposta neste âmbito de intervenção, estimulando, por exemplo, a procura de oportunidades de concretização de projectos singulares e com relativo grau de inovação, no âmbito das redes e das parcerias, por forma a perspectivar mudanças sociais locais mais eficientes e eficazes,

que conduzam, afinal, à melhoria dos níveis de vida das populações locais e, em particular, dos grupos sociais mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social?

Os estudos de caso, seleccionados e discutidos também no quinto capítulo, constituem uma tentativa de resposta à pergunta anterior. Uns mais que outros, os projectos apresentados e analisados deverão ser entendidos como possíveis exemplos, sobretudo pelo efeito demonstrativo que possam representar, traduzindo claramente um desafio à imaginação e à capacidade de, com inovação e vontades concertadas por parte dos actores locais, conseguir-se resultados positivos nas esferas do emprego e formação, paralelamente às respostas convencionais que os serviços públicos do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social disponibilizam, em particular através do IIEFP⁷⁹.

A tarefa que se impõe a prazo será a de desencadear um trabalho de avaliação mais sistemático e de natureza externa, com a finalidade de avaliar os resultados efectivamente alcançados pela implementação daqueles projectos, dado que muitos deles encontravam-se ainda em fase de desenvolvimento ou no plano das intenções políticas e técnicas a concretizar, no horizonte temporal em que decorreu a presente investigação.

Desafios à sustentabilidade das parcerias locais e à sua articulação com as temáticas do emprego e da formação

Na sequência da análise desenvolvida em torno dos processos, das dinâmicas e dos resultados gerados pelas parcerias locais, assinalam-se agora alguns desafios e enumeram-se algumas sugestões, susceptíveis de contribuir para uma reflexão de base teórica e substantiva acerca da

⁷⁹ Importa notar que, em muitos casos, as respostas convencionais comportam um grande potencial de inovação e produzem impactos profundamente significativos junto das populações. É o caso da introdução de algumas medidas específicas no âmbito da protecção social, como o exemplo do Complemento Solidário para Idosos (Decreto-Lei n.º.232/2005, de 29 de Dezembro), tendo proporcionado a possibilidade de uma fatia considerável da população idosa deixar de constar dos números da pobreza.

eficiência, da eficácia e da pertinência do trabalho desenvolvido pelas mesmas redes locais nas áreas da pobreza, da exclusão e do desenvolvimento local.

As sugestões apresentadas enfatizam as sinergias e as hipóteses possíveis de idealizar decorrentes de uma aproximação mais fecunda e realista entre as parcerias locais e as entidades ligadas, directa e indirectamente ao meio empresarial, à iniciativa privada e às demais instituições que revelam e partilham preocupações face à promoção do emprego, do empreendedorismo e da formação, consonantes com as reais e respectivas necessidades territoriais.

No que respeita ao Programa *Rede Social*, parece ser visível a necessidade de continuar a apostar no mesmo, nomeadamente na sua capacidade de operar uma mudança, a qual remete para uma nova abordagem das realidades sociais, do ponto de vista do diagnóstico, mais integrado e participado por aqueles que, quotidianamente, lidam com os problemas e necessidades de indivíduos, famílias e grupos sociais. Os próximos desafios deverão operar o salto qualitativo que falta sedimentar: transitar dos diagnósticos participados e rigorosos para as intervenções não sectorializadas, mas cada vez mais inovadoras, integradas e capazes de, verdadeiramente, assegurar a sua sustentabilidade e capacidade de mudança. Tal será concretizável através das parcerias, da sua mobilização consciente e co-responsabilização pelas decisões tomadas em matérias como as do combate à pobreza e à exclusão social, tendentes a uma maior consistência na promoção de um verdadeiro desenvolvimento social.

Esta necessidade assume contornos imperativos, já que um eventual cenário de perda de fôlego político e capacidade de actuação técnica, associadas ao Programa *Rede Social* a nível central, pode ter efeitos irreversíveis, como os de desmobilização, descrédito e perda de confiança, quer ao nível do trabalho em parceria e das suas virtualidades (demonstradas e reconhecidas pelos próprios actores envolvidos, não apenas neste mas também noutros

trabalhos de natureza académica), quer junto dos destinatários e beneficiários dos projectos e acções enquadradas e promovidas sob a égide da *Rede Social*⁸⁰.

A forma de evitar aquele cenário pode passar, por exemplo, por um maior e melhor acompanhamento e aproximação dos técnicos da estrutura central do Instituto de Segurança Social com funções de apoio técnico às parcerias locais (apesar dos reduzidos recursos humanos referidos pelos responsáveis desta estrutura), designadamente ao nível não já das metodologias de tipo participativo, mas agora centrado na oferta de mecanismos, programas e medidas de financiamento das acções, iniciativas e projectos pensados, validados e priorizados pelos respectivos CLAS das mesmas parcerias locais. Nesta sequência, algumas equipas técnicas auscultadas propõem que se crie condições para a contratualização entre programas de financiamento e alguns dos projectos promovidos pelas redes locais e consagrados nos respectivos planos de acção, por forma a viabilizar a execução de projectos definidos como prioritários face às necessidades diagnosticadas nos contextos locais.

Associada a esta hipótese futura de materialização das condições necessárias à implementação dos projectos apoiados pelas parcerias locais coloca-se a questão dos pareceres, cujo carácter vinculativo e critérios subjacentes deveriam ser objecto de uma regulamentação comum e partilhada por todos os CLAS, por forma a tornar esse procedimento apropriado e acatado de forma mais efectiva, não só pelos promotores de projectos, como pelos restantes parceiros convidados a manifestar o seu sentido de voto nos momentos de escrutínio das candidaturas e consequente emissão de pareceres no interior das respectivas parcerias. Sobre este aspecto, as propostas avançadas por alguns técnicos orientam-se no sentido de reforçar o peso conferido aos mesmos pareceres, estendendo-os inclusivamente a outros programas e medidas e com carácter de obrigatoriedade. Tal cenário

⁸⁰ Este cenário realça a dependência que um número significativo de autarquias tem face à administração central do Estado, designadamente quando se trata da sustentabilidade financeira de programas e medidas, como é o caso do Programa *Rede Social*, após o período de financiamento previsto para o arranque das parcerias locais. Apesar desta dependência ser invocada muitas vezes como obstáculo à continuidade de alguns projectos, a existência de vontade política em mantê-los também deve ser equacionada, situação que nem sempre acontece.

concorreria para proporcionar uma maior visibilidade pública, não só do Programa *Rede Social*, como inclusivamente das próprias redes de parceiros locais e um reconhecimento da sua importância estratégica enquanto fórum de discussão, planeamento e decisão, em matérias relacionadas com o desenvolvimento social dos territórios a que se reportam.

Paralelamente, a possibilidade de enquadrar o mesmo programa numa estrutura interministerial, capaz de promover e sustentar a crescente necessidade de articulação das políticas sociais ao nível da Administração Central pode proporcionar ganhos de eficiência e eficácia ao mesmo programa. Decorrente deste cenário está a possibilidade das próprias parcerias locais integrarem nos seus CLAS instituições privadas com fins lucrativos, particularmente ligadas ao meio empresarial, com capacidades de promoverem, por exemplo, projectos que apostem na empregabilidade e no empreendedorismo, e/ou materializando iniciativas reveladoras de uma efectiva responsabilidade social mais alargada aos contextos socioeconómicos a que pertencem.

Neste ponto, foi possível diagnosticar, sinalizar e potenciar alguns eixos de intervenção discutidos a propósito dos estudos de caso seleccionados. Ligações a empresas de dimensão local e/ou nacional (e até internacional); elaboração e indexação de programas sociais a projectos empresariais com impacto local/regional; parcerias estratégicas com instituições universitárias e laboratórios de investigação científica, que visam estimular a inovação e a idealização de novos cursos de formação e de especialização ajustados aos investimentos empresariais preconizados; criação de mecanismos de emprego apoiado e de acompanhamento à empregabilidade, sobretudo de indivíduos em situação social vulnerável; bolsas de emprego; lojas de emprego; observatórios locais de emprego e formação; criação de estímulos ao auto-emprego (complementares às ofertas e soluções existentes através do IEFP); projectos de sensibilização de empresários e potenciais empregadores de cidadãos portadores de deficiências; criação de serviços móveis de apoio ao emprego e à qualificação;

criação de incentivos fiscais e de acesso ao micro-crédito para financiar projectos pessoais de auto-emprego; incubadoras/ninhos de empresas e modelos de mediação para o emprego, entre tantas outras estratégias de actuação nas esferas do emprego e da formação, parecem ser, afinal, hipóteses, cenários e vias privilegiadas para a promoção do emprego, da formação orientada para as necessidades locais e, por consequência, para a promoção do desenvolvimento social.

Uma desejada e efectiva articulação entre ministérios seria a via política e normativa necessária para incentivar mais experiências como as que foram possíveis inventariar e, assim, contribuir para a redefinição do lugar das políticas sociais activas face a outras políticas, tendo como nó central de actuação o Programa *Rede Social*, especificamente em áreas como o emprego e a formação. Tal cenário implicaria assumir, de forma mais explícita, o papel das parcerias locais como um fórum de articulação de outras redes, o mesmo é dizer de outras parcerias que, a nível local, vão construindo e ensaiando modelos e práticas de intervenção articuladas e integradas.

Para além de uma efectiva articulação interministerial, com incidência nas esferas do emprego e formação, acresce a possibilidade de serem estudadas e estimuladas outras articulações de base regional entre redes locais. A ideia colhe inclusivamente algum consenso junto das equipas técnicas inquiridas. Com efeito, 76% do universo dos inquiridos entende que o sucesso das parcerias locais — e, consequentemente, do Programa *Rede Social* a nível nacional — passa, em parte, por uma articulação supra-concelhia, cujas formas de materialização poderiam passar pela criação de equipas de apoio intermédias entre a estrutura central e as próprias parcerias locais, podendo assumir o formato de fóruns de reflexão partilhada, não só a nível técnico, mas também a nível dos dirigentes das instituições com presença nos vários CLAS. Essa reflexão centrar-se-ia, entre outros assuntos, na partilha de

ideias, metodologias, instrumentos de planeamento e soluções a experimentar face a problemas com alguma similitude em contextos sociais diferentes⁸¹.

Paralelamente, a discussão das prioridades do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) poderia encontrar, numa escala supra-concelhia, melhores possibilidades de estudo e exequibilidade, podendo fazer convergir as necessidades e as prioridades, não só de cada concelho, mas também de cada região, com as necessidades e as prioridades definidas naquele plano de amplitude nacional. As vantagens decorrentes desta metodologia de trabalho, ao nível da articulação supra-concelhia, não só facilitariam e constituiriam mais uma estratégia de sustentabilidade das várias parcerias, motivando-as e conferindo-lhes protagonismo na negociação de prioridades de acção, como seria uma excelente via para a apresentação e divulgação de casos bem sucedidos no que respeita tanto a situações de diagnóstico aprofundado, como de intervenção articulada entre parceiros envolvidos em projectos estratégicos para os territórios, com especial incidência nas áreas do emprego e formação, eventualmente a reproduzir noutros contextos.

Por outro lado, além da partilha e optimização de recursos que uma parceria supra-concelhia poderia proporcionar, a possibilidade de se estudarem candidaturas conjuntas de base inter-concelhia, permitiria ir ao encontro, de forma mais imediata, das prioridades definidas nomeadamente pelo PNAI, a par de um melhor e mais qualitativo ajustamento dos planos de acção locais, de dimensão concelhia, aos diagnósticos regionais, com benefícios para os concelhos vizinhos envolvidos, na procura de uma melhoria da capacidade de respostas em termos de eficiência e eficácia.

Apoiar projectos inovadores (como os descritos nos estudos de caso), vocacionados preferencialmente para as áreas do emprego e formação, no sentido de potenciar as experiências em curso no terreno, as quais vão adquirindo expressão e protagonismo

⁸¹ Como demos conta em capítulos anteriores, esta aspiração das equipas técnicas com funções de gestão e monitorização das parcerias locais tem vindo a encontrar eco junto da tutela e designadamente da estrutura central de apoio à *Rede Social*. O terceiro capítulo procurou evidenciar esta realidade.

crescente nos territórios em que estas decorrem, devem continuar a merecer a atenção de quem legisla e de quem toma decisões a nível político. O potencial de inovação que muitas dessas experiências encerram, paralelamente ao facto de uma parte significativa delas partirem ou terem como parceiros estratégicos entidades ligadas ao sector empresarial e aos centros de produção de saber e inovação científica e tecnológica (universidades, centros de pesquisa, laboratórios científicos) podem vir a revelar-se excelentes vias alternativas ou complementares para a promoção da empregabilidade e do empreendedorismo.

Consolidar estas acções, com experiência acumulada, criando inclusivamente mecanismos de ordem financeira (programas, medidas,...) que possam enquadrar e incentivar a multiplicação deste tipo de experiências no âmbito das parcerias municipais e/ou supra-concelhias, podem abrir caminho a soluções complementares às que são disponibilizadas actualmente pelos serviços públicos, com a vantagem de implicar por esta via e de forma particularmente mais intensiva as instituições, os técnicos, os dirigentes locais e os próprios beneficiários, atendendo a que existe uma rede de suporte para essas soluções.

Por fim, atendendo à diversidade de experiências de avaliação e auto-avaliação recenseadas, e ao facto de muitas vezes essas experiências não assumirem um carácter sistemático e estruturado, faz sentido fortalecer o incentivo à montagem de sistemas de acompanhamento, monitorização e avaliação das parcerias locais e dos seus instrumentos de trabalho (DS, PDS, PA), por forma a aferir as dificuldades e os obstáculos que vão reduzindo as dinâmicas de parceria, ao mesmo tempo que facilita a introdução de ajustamentos e correcções nas próprias parcerias, procurando, desse modo, garantir padrões de eficiência e eficácia mínimos.

A implementação de sistemas de avaliação processual centrados nas fases de execução e dos resultados das redes locais, sobretudo em relação a projectos e acções orientadas para as questões do emprego e formação, contribuem para aumentar a reflexão em torno das

intervenções específicas naquelas áreas, no quadro do Programa *Rede Social*, através da promoção de espaços e momentos de debate e de divulgação de experiências bem sucedidas, cujos efeitos demonstrativos permitiriam experiências e ensaios análogos, com igual potencial de mudança social.

A selecção de algumas dessas experiências, as quais, pela natureza e qualidade dos seus projectos, poderiam vir a constituir uma comunidade de práticas a disseminar e a replicar noutros contextos e com outros actores sociais, contribuiria para demonstrar que as parcerias locais podem ser, afinal, excelentes rampas de lançamento de ideias, iniciativas, projectos e casos bem sucedidos de combate a fenómenos como a pobreza e a exclusão social, potenciando, precisamente, as áreas de intervenção do emprego e formação.

Sobre a questão específica da avaliação das parcerias locais e conforme se observou no quarto capítulo relativo à descrição de alguns processos, dinâmicas e resultados do Programa *Rede Social* a nível nacional, a vertente associada à avaliação do trabalho desenvolvido no âmbito das redes deixou a descoberto a possibilidade de colmatar uma necessidade, percepcionada e sentida de forma diferenciada consoante as equipas técnicas das várias parcerias locais, mas consensualmente assumida como relevante senão mesmo imprescindível, perante a utilidade decorrente da utilização permanente de sistemas de avaliação capazes de proporcionarem valor acrescentado, em termos de informação útil, para a condução e melhoria dos processos e das dinâmicas de trabalhos.

Por esta razão e porque se acredita que os processos de monitorização e avaliação, associados a projectos de parceria na esfera do desenvolvimento local, ganham em poderem ser avaliados enquanto se realizam, sendo possível, a partir deles, incorporar mais valias de tipo cognitivo, metodológico e científico, com utilidade para a melhoria da eficiência e da eficácia dos próprios processos de implementação do Programa *Rede Social* e sua consequente monitorização e continuidade de actuação no terreno, apresentam-se a seguir

algumas linhas de força teórica e metodológica susceptíveis de contribuir para a definição de um sistema de avaliação, com características de flexibilidade e por isso ajustáveis às especificidades das várias parcerias locais.

Paralelamente, a consulta levada a cabo junto das equipas técnicas das parcerias locais permitiu sublinhar não só a necessidade, como a disponibilidade das mesmas para assumirem, no âmbito das acções desenvolvidas no quadro das respectivas atribuições e competências técnicas, a montagem e concretização de sistemas de avaliação⁸².

Cerca de 66% dos técnicos inquiridos através do questionário remetido às autarquias reconhecem como *imprescindível* a necessidade de se adoptar e implementar um modelo de avaliação para as parcerias locais, a adicionar aos cerca de 28% que consideram aquela necessidade *importante*, embora não imprescindível. No conjunto, significa que 94% do universo de inquiridos atribui um grau de importância não menosprezável à questão da avaliação e da auto-avaliação.

Contudo, se a maioria das equipas técnicas (55%) reconheceu não existirem processos e sistemas de avaliação de forma estruturada, uma fatia considerável dos inquiridos (42%) afirma ter existido essa preocupação, optando maioritariamente por sistemas de auto-avaliação (60%). Numa proporção mais reduzida, registaram-se um conjunto de equipas técnicas que adoptaram a solução da avaliação externa (16%) ou avaliação mista (13%).

Paralelamente a este grupo de parcerias locais que adoptaram, de uma maneira ou de outra, esquemas avaliativos, normalmente pouco estruturados e sistemáticos, assinala-se o facto de muitas equipas terem adoptado uma solução híbrida, em que a avaliação surge associada à assessoria, realizada por peritos externos aos processos de implementação das redes de parceiros. Independentemente do sistema ou modelo adoptado, foi possível verificar ainda que a maioria dos processos de avaliação incidiu preferencialmente na fase de execução

⁸² Recorde-se alguns dos dados recolhidos a respeito desta vertente/dimensão de intervenção no âmbito das parcerias locais.

das parcerias locais (em 28% dos casos) ou nas fases de operacionalização e execução simultaneamente (em 10% dos casos). As restantes situações remetem para combinações diferentes, integrando, por exemplo, as fases da concepção dos projectos de implementação das respectivas redes e a fase dos resultados das mesmas.⁸³

Relativamente aos tipos de utilidade mais reconhecidos pelas equipas técnicas a respeito dos processos de avaliação associados às parcerias locais, destaca-se o facto destes últimos contribuírem complementarmente para a possibilidade de incluir correcções e ajustamentos aos processos de implementação do Programa *Rede Social* e de beneficiar de um olhar crítico (externo ou interno) aos trabalhos desenvolvidos e aos resultados esperados. Outro dado que parece corroborar a necessidade de se ensaiar um dispositivo de avaliação, eventualmente a apropriar pelas equipas técnicas com responsabilidades ao nível das parcerias locais, remete para o facto dessas mesmas equipas reconhecerem que a adopção de sistemas de avaliação em paralelo às fases de planeamento e intervenção tende a produzir mais valias, quer para a realização dos projectos promovidos pelas parcerias, quer sobretudo para a sua consolidação.

Com base nestas razões avança-se, a título de proposta, um sistema de avaliação, cuja estrutura é facilmente adaptada e ajustável às várias parcerias locais, tendo precisamente em conta, não apenas a diversidade de modelos, processos e dinâmicas diagnosticadas que caracterizam o universo das mesmas, mas também os seus diferentes ritmos de implementação e especificidades territoriais.

O sistema de avaliação que a seguir se propõe, dirigido aos processos de implementação e continuidade das parcerias locais, implica necessariamente a identificação de várias dimensões e indicadores (quantitativos e/ou qualitativos) que facilitem a

⁸³ Dados recuperados do quarto capítulo.

compreensão dos modelos, dos processos, das dinâmicas e dos resultados, produzidos na sequência do trabalho desenvolvido no âmbito das parcerias.

A principal vantagem deste sistema reside na possibilidade de, recorrendo a um conjunto de mecanismos e procedimentos administrativos de matriz científica, ir construindo uma bateria de dados e informações com utilidade para as parcerias locais, bastando para tal ir modificando o sistema de variáveis e de indicadores em função das etapas e dos objectivos que se pretendem avaliar no âmbito de cada uma em particular. Trata-se de um sistema que é facilmente apropriável e compreensível pelos actores sociais que compõem cada parceria à escala local, além de traduzir uma estratégia de transparência a respeito da forma como os próprios parceiros entendem e se mobilizam para conferir à parceria local a eficiência e a eficácia desejadas.

Por outro lado, corresponde a um sistema cuja utilização pode, por exemplo, facilitar a prestação de contas aos promotores dos projectos inscritos nas parcerias locais ou eventualmente outras finalidades que, no seu conjunto, permitem ganhos de sinergia significativos para todos os actores sociais envolvidos. Por todos os motivos expostos anteriormente, trata-se de uma metodologia útil e exequível para que as instituições (e as parcerias locais em particular) melhorem os seus mecanismos de aprendizagem e com isso aumentem os níveis de rigor e qualidade das respectivas intervenções.

No sentido de captar as várias fases de implementação do Programa *Rede Social* nos municípios abrangidos, privilegiam-se os quatro níveis de incidência atrás descritos, embora com particular relevância os que remetem para as *fases de operacionalização, execução e resultados*, materializando-se, desta feita, um procedimento que cruza dois tipos de avaliação: avaliação de acompanhamento e avaliação sumativa. Porém, sugerem-se igualmente alguns indicadores que permitem compreender, com maior rigor, a fase referente à concepção das várias parcerias locais, sobretudo a pensar nos municípios que só aderiram ao Programa *Rede*

Social mais tarde, podendo encontrar-se numa etapa ainda inicial do seu planeamento e intervenção.

Assim, na etapa referente à *concepção* do projecto de implementação de cada parceria local, torna-se relevante procurar apreender a lógica subjacente à mesma, designadamente no que concerne à sua pertinência e coerência, em face das necessidades, dos recursos, dos meios, dos parceiros existentes e das expectativas criadas em torno do Programa *Rede Social*. Concomitantemente, deve ter-se em linha de conta a sistematização de dados que permitem aferir os graus de coerência interna e externa, neste último caso por relação a outros documentos estratégicos a nível municipal, regional e nacional.

Relativamente à fase da *operacionalização*, deve proceder-se a uma análise a incidir nas modalidades de intervenção, analisando, em particular, os mecanismos de gestão, as formas de tomada de decisão, o tipo e a dimensão dos recursos, a divulgação do projecto e das suas acções, os critérios praticados na afectação dos meios, a forma de envolvimento e os níveis de adesão dos parceiros; em suma, a planificação de toda a intervenção no âmbito de cada parceria local.

No que se refere à fase da *execução*, o que se pretende é analisar e avaliar a intervenção em si mesma, isto é, conhecer o grau de execução das acções; a adesão, a participação, os posicionamentos e as dinâmicas de envolvimento dos parceiros; o número e o tipo de destinatários abrangidos; as dificuldades e os obstáculos encontrados, bem como a forma de os contornar; as áreas prioritárias de intervenção; o cumprimento dos prazos; os montantes financeiros afectos e a sua aplicação; enfim, todos os aspectos que mereceram referência para dar conta das continuidades e inflexões dos vários processos de implementação das parcerias locais.

A finalizar, e relativamente à fase dos *resultados* produzidos pelas várias parcerias locais, deverá constituir objectivo central a exploração de um conjunto de indicadores que

traduzam objectivamente esta fase do processo de constituição, funcionamento e intervenção, em concreto, das próprias parcerias. Neste sentido, deve-se identificar e compreender, através de uma análise comparativa, a situação de chegada face ao quadro de partida de cada parceria local, aferindo dados que ajudem a clarificar, tanto a eficiência, como a eficácia da acção e as mudanças produzidas, em concreto, no âmbito de cada uma delas.

O quadro seguinte sintetiza as dimensões e os indicadores seleccionados e passíveis de serem operacionalizados, no terreno, por cada parceria local, salvaguardando os necessários ajustamentos e adaptações a introduzir em função da realidade socioeconómica de cada concelho, da dimensão da parceria e, obviamente, do que, em conjunto, for assumido como prioritariamente a avaliar em cada etapa da rede local. A flexibilidade que caracteriza este sistema é também uma das suas principais potencialidades.

Quadro 6.1 Sistema de avaliação: quadro global de dimensões e indicadores

Dimensões de Análise	Variáveis e Indicadores
<p>Concepção</p> <p>Lógica e desenho do modelo de implementação e sua continuidade a nível local</p> <p><i>Critérios de avaliação</i> subjacentes a esta dimensão:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clareza, • Pertinência, • Adequação, • Participação, • Qualidade, • Coerência interna e externa, • Exequibilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Pertinência</u> <ul style="list-style-type: none"> - Decisão de conceber a candidatura ao programa; - Aferição e selecção de parceiros; - Aferição e selecção de destinatários das acções (grupos-alvo); - Perfil de competências das entidades convidadas a participar na parceria da rede social; - Objectivos (gerais e específicos) da <i>Rede Social</i> (e critérios subjacentes); - Meios e recursos disponíveis à partida; - Critérios subjacentes à constituição do CLAS (Conselho Local Acção Social), do NE (Núcleo Executivo), das CSF (Comissões Sociais de Freguesia), das CSIF (Comissões Sociais Inter-freguesias) e dos GTT (Grupos de Trabalho Temáticos); - Tipo de dificuldades/conflitos verificados na constituição da parceria; - Estratégias mobilizadas para ultrapassar as dificuldades de constituição da parceria; - Nível de expectativas entre a fase pré-parceria e após a parceria estar constituída; - Nível de satisfação dos parceiros face à liderança da parceria na fase de constituição; - Níveis de envolvimento e responsabilização esperados dos parceiros; - Expectativas iniciais face à concretização dos objectivos. • <u>Coerência Interna</u> <ul style="list-style-type: none"> - Adequação dos objectivos gerais e específicos face aos problemas e necessidades contempladas em cada diagnóstico social; - Relação/adequação entre problemas e recursos disponíveis; - Articulação da rede com outros projectos de dimensão concelhia (luta contra a pobreza, toxicoddependência, protecção de crianças e jovens, carta educativa, PDM, entre outros direccionados para as áreas do emprego e da economia local); - Relação/adequação entre estratégias preconizadas e o contexto social diagnosticado. • <u>Coerência Externa</u> <ul style="list-style-type: none"> - Articulação da parceria local com as políticas e programas de desenvolvimento social, de âmbito regional e nacional, e de outras directrizes superiores da Segurança Social (exemplo: PNAI).

<p>Operacionalização</p> <p>Processo de planificação/implementação da intervenção</p> <p><i>Critérios de avaliação</i> subjacentes a esta dimensão:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adequação, • Participação, • Integração / complementaridade; • Responsabilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilização de recursos financeiros, organizacionais e logísticos (instalações, equipamentos,...) e sua afectação ao funcionamento da rede e suas actividades; - Funcionamento dos mecanismos de gestão e formas de tomada de decisão; - Estrutura funcional: papéis atribuídos às estruturas criadas e grau de concretização dos mesmos; - Grau de envolvimento dos parceiros; - Procedimentos relativos à aprovação e emissão de pareceres pelo CLAS; - Grau de concordância com o processo de emissão de pareceres; - Número e tipo de actividades/projectos a desenvolver por cada parceiro e tipo de compromissos assumidos; - Meios de divulgação das intervenções; - Objectivos planeados / acções programadas / grupos-alvo previstos; - Formas de percepção e apropriação do Programa <i>Rede Social</i> e seus objectivos; - Momentos de maior e menor intensidade de trabalho e envolvimento dos actores; - Grau de satisfação e motivação dos parceiros em relação à própria parceria e ao trabalho entretanto desenvolvido; - Grau de articulação do modelo de organização da parceria, nas suas diferentes vertentes, face às necessidades de trabalho em parceria e eventuais novos objectivos; - Nível de eficácia da coordenação e gestão do trabalho em parceria, do seu conjunto e de cada parceiro em particular, no estabelecimento de ligações e relações institucionais entre os diferentes parceiros tendo em conta as metas definidas; - Nível de aceitação e respeitabilidade relativamente aos contributos de cada parceiro; - Capacidade de reorientação da organização da parceria face a novas dificuldades e desafios do Programa <i>Rede Social</i>; - Grau de consolidação das competências adquiridas sobre o trabalho em parceria; - Nível de empenho de cada parceiro.
--	--

<p>Execução</p> <p>Realização da intervenção (a intervenção em si mesma)</p> <p><i>Crítérios de avaliação</i> subjacentes a esta dimensão:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adesão, • Clareza, • Pertinência, • Adequação, • Exequibilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Grau de execução das actividades previstas; - Relação entre as actividades previstas e as actividades realizadas; - Cumprimento de prazos; - Detecção de desvios e suas causas face às acções e projectos programados; - Áreas prioritárias de intervenção; - Grau de adesão dos destinatários (superior, igual ou inferior ao esperado); - Número e tipo de destinatários abrangidos (face ao previsto); - Formas de participação de parcerias e respectivos graus de envolvimento; - Contributos dos parceiros; - Dificuldades e obstáculos encontrados no decurso do processo e respectivas formas de solução/atenuação; - Peso das iniciativas da rede no conjunto das prioridades e acções das entidades envolvidas/parceiros; - Capacidades de inovação e experimentação; - Estruturas organizativas criadas; - Capacidade de sustentação das actividades iniciadas; - Níveis de cumprimento das actividades anunciadas; - Posicionamentos dos actores/parceiros; - Dinâmicas dos actores/parceiros; - Continuidades do processo; - Inflexões do processo; - Entendimentos dos vários actores sociais envolvidos: técnicos, políticos e parceiros em geral a respeito da parceria; - Grau de adesão dos vários actores sociais envolvidos.
--	--

<p>Resultados</p> <p>Resultados da intervenção</p> <p><i>Crítérios de avaliação</i> subjacentes a esta dimensão:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eficácia, • Eficiência, • Inovação, • Reprodutibilidade / disseminação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Efeitos esperados a respeito das acções em concreto (quadro de partida); - Efeitos concretizados a respeito das acções em concreto (quadro de chegada): <ul style="list-style-type: none"> - junto dos destinatários, - junto dos parceiros, - nos contextos sociais; - Análise de eficácia (comparação entre os resultados observados e os objectivos definidos): <ul style="list-style-type: none"> - objectivos realizados <i>versus</i> objectivos planeados, - acções realizadas <i>versus</i> acções programadas, - grupos-alvo atingidos <i>versus</i> grupos-alvo previstos; - Análise da eficiência (comparação entre os resultados observados e os meios/recursos mobilizados): <ul style="list-style-type: none"> - objectivos atingidos <i>versus</i> recursos utilizados, - actividades realizadas <i>versus</i> recursos utilizados, - objectivos atingidos <i>versus</i> actividades realizadas, - recursos utilizados <i>versus</i> recursos previstos; - Efeitos de inovação; - Efeitos de transferibilidade noutros contextos; - Parcerias criadas: durabilidade e reprodutibilidade.
--	--

Como forma de materializar o sistema de avaliação proposto, a complexidade técnica que envolve a procura, selecção e afinação contínua de procedimentos e instrumentos ajustados ao objecto de avaliação constitui um aspecto fundamental em qualquer processo avaliativo. Tendo presente este pressuposto e conforme sugere Capucha (1996:19-20), são adoptadas frequentemente “estratégias compostas, complexas e plurimetodológicas”, incluindo “dados descritivos e/ou avaliativos, indicadores de realização física e financeira e/ou indicadores de processo e impacto, variáveis quantitativas e/ou variáveis qualitativas, análises extensivas e/ou análises intensivas e estudos de caso, construção de modelos e/ou tipologias”. Os suportes de recolha e tratamento de informação desdobram-se também por uma variedade de técnicas como a “análise documental, as entrevistas exploratórias, dirigidas e de aprofundamento, os painéis de actores, as visitas e a observação directa, os diários de actividade, os questionários e a análise de fontes estatísticas e dados administrativos” (idem).

A este leque de suportes de recolha de informação mais usuais, acrescentam-se outros, só possíveis de idealizar e testar em função da especificidade dos objectos em análise e em avaliação e dos objectivos que se pretendem concretizar, designadamente no âmbito de cada parceria local. É o caso da elaboração de tabelas, gráficos, matrizes e mapas de síntese informativa, quer do ponto de vista descritivo quer do ponto de vista mais analítico, pressupondo uma reflexão teórico-conceptual permanente, a fim de garantir a pertinência e a validade destes outros instrumentos de recolha de dados, quer em termos de rigor aquando do seu preenchimento, quer em termos das leituras que os mesmos possam proporcionar, com valor acrescido para a compreensão dos processos em avaliação.

Este sistema de avaliação, beneficiário de um relativo património de experiências de avaliação já materializadas e da partilha dos pressupostos e das orientações teóricas e metodológicas habituais em processos similares, também é susceptível de encontrar alguns

bloqueios e outras dificuldades ao nível do interesse, do reconhecimento e da posterior utilização dos processos de avaliação. Sobre este aspecto reconhece-se que sendo a avaliação “um processo de permanente interrogação crítica das actividades de uma organização, programa, projecto ou instituição, o autoritarismo, incluindo o que se manifesta na cultura tradicional de certos sectores da administração e do poder económico e cultural — assente quase sempre em pressupostos implícitos de infalibilidade das decisões e julgamentos — constitui o principal obstáculo que ela enfrenta” (idem).

Crê-se que uma parte significativa destas dificuldades e bloqueios possam manifestar-se aquando da sua adaptação e aplicação nos contextos territoriais onde as parcerias locais desenvolvem a sua acção. Neste sentido, importa clarificar os objectivos e as finalidades subjacentes aos procedimentos de avaliação a adoptar, procurando salientar os benefícios de carácter cognitivo e pedagógico que podem ser alcançados, com utilidade não só para informar os processos, mas também visando torná-los mais transparentes, eficientes e eficazes.

Resta dizer que este sistema de avaliação não constitui um somatório de procedimentos e instrumentos, recolhidos e seleccionados a partir de alguns sistemas e modelos de avaliação implementados noutros contextos e domínios. Muito embora se tenha recuperado um conjunto pertinente de valiosas contribuições teóricas, metodológicas e operatórias, testadas e validadas no âmbito de várias experiências de avaliação, o mesmo sistema não foi elaborado e não deve ser apropriado na perspectiva de um qualquer método rigidificado, isto é, composto por um manancial de procedimentos técnicos e administrativos repetitivos. Pelo contrário, deve pressupor uma permanente reflexão teórica, obrigando assim a um esforço sistemático de procura e mobilização de conhecimentos acerca do processo de avaliação no qual se está envolvido.

A finalizar, o objectivo último do sistema de avaliação que se propõe é o de facilitar a monitorização e a avaliação das parcerias locais e das redes de trabalho por elas protagonizadas, por forma a constituir, não só um mecanismo de reforço das próprias parcerias, mas também um instrumento de produção de conhecimento adicional, com utilidade, tanto para os técnicos envolvidos nas mesmas, como para o universo das instituições parceiras e responsáveis políticos locais. Desta forma, julga-se materializar um contributo de base científica para facilitar e incorporar nos processos de desenvolvimento social baseados na mobilização de parcerias estratégicas, as quais sejam reveladoras de capacidades de mudança social a nível local, através de numa estratégia territorializada de intervenção, como é o caso do Programa *Rede Social*, disseminada pelo território nacional, através da constituição e manutenção das parcerias.

As parcerias locais e o seu potencial de inovação: o problema recolocado

Tendo em conta — como de resto já assinalámos — que os fenómenos da pobreza e da exclusão social assumem um carácter multidimensional e heterogéneo, implicando, por sua vez, respostas igualmente multidimensionais e direccionadas para a diversidade de problemas e de grupos sociais que com eles se confrontam, fará sentido incrementar e destacar num plano académico um conjunto de acções, projectos e iniciativas transversais a vários sectores da organização da sociedade, incluindo-se a dimensão económica, social, cultural, territorial e ambiental, com base numa perspectiva de articulação das diversas políticas sectoriais e partindo da concertação de esforços ao nível local, regional e nacional.

Posta a questão nestes termos, será de pressupor que o combate aos mesmos fenómenos passará por um objectivo comum a vários programas e políticas públicas, com

vista a uma maior racionalidade e eficácia nos resultados a alcançar. Neste âmbito, as parcerias quando estimuladas e ampliadas no seu funcionamento convertem-se, na opinião de alguns autores — a qual partilhamos na sua generalidade — num “factor de diferenciação e de inovação” no conjunto das políticas sociais activas actualmente em vigor em Portugal (Amor, 2005:44).

Ao demarcar-se das concepções e actuações de cunho mais assistencialista e remediativo no que se refere à acção dirigida aos fenómenos da pobreza e da exclusão; ao ter valorizado no âmbito dos seus princípios conceptuais uma visão de proximidade junto das populações e dos seus contextos de vivência; e ao chamar à responsabilidade um conjunto de actores locais com intervenção social e económica, permitiu ensaiar uma estratégia de intervenção integrada e multidimensional, à escala local, com recurso a práticas de planeamento (estratégico), quer em termos de diagnóstico de problemas e necessidades, quer em termos de priorização de respostas, numa base de parceria alargada, integrando entidades de natureza pública e privada.

Esta forma de entender a acção em prol do desenvolvimento local pressupõe também o reconhecimento da necessidade de descentralização da intervenção social, com vista à aproximação das soluções aos respectivos problemas, bem como a definição de formas de concertação e articulação dos projectos e acções em curso, independentemente das áreas de actuação.

No caso desta investigação, atendendo precisamente às áreas de intervenção ligadas ao emprego e à formação, tanto o Programa *Rede Social*, na sua configuração nacional, como as parcerias que se constituíram ou se ampliaram por força da adesão das autarquias àquele programa, os projectos apresentados em jeito de estudos de caso, enquadrados por uma análise de índole extensiva a nível nacional, proporcionam uma leitura globalmente positiva

em prol do desenvolvimento dos respectivos territórios, através do uso das parcerias enquanto estratégias territorializadas de desenvolvimento local.

Quer por via dos estudos de avaliação sectoriais ou globais entretanto produzidos e dirigidos ao mesmo programa⁸⁴, quer em consequência das auto-avaliações e avaliações externas encomendadas por algumas das próprias parcerias locais⁸⁵, as acções levadas a cabo por estas últimas, traduzidas nos resultados alcançados, mostram que o trabalho desenvolvido de acordo com os princípios e as metodologias sugeridas pelo referido programa têm contribuído para consubstanciar uma actuação local consentânea com os pressupostos teóricos que fomos aludindo ao longo deste trabalho.

Em termos específicos, reflectindo de modo mais particular na actuação das parcerias locais em matéria, por exemplo, de emprego e formação, os estudos de caso apresentados, salvaguardando as suas especificidades e diferenças, provam que é possível ensaiar respostas e soluções para problemas específicos, sem por em causa a implementação de políticas nacionais ou a execução de medidas cuja responsabilidade cabe a entidades da administração central e regional, como é o caso do IEFP.

Ora por via de projectos, organizados e encabeçados por actores da esfera privada, ora através de acções que resultam de uma parceria específica entre uma entidade pública e uma organização de natureza privada, ora mediante iniciativas promovidas com a implicação directa de empresas ou das suas associações representativas a nível local, todas estas possibilidades de actuação em parceria (e em rede) convidam à reflexão e à consequente aprendizagem decorrente do maior ou menor sucesso atingido com a implementação dos referidos projectos.

Contudo, se não nos parece haver dúvidas quanto à manutenção e, inclusivamente, à disseminação deste tipo de práticas, enquadradas e monitorizadas no âmbito das parcerias

⁸⁴ De que é exemplo o Estudo de Avaliação coordenado por uma equipa do CET (Centro de Estudos Territoriais) do ISCTE (CET, 2005).

⁸⁵ Cf. Alves, 2005.

locais, importa igualmente reconhecer a persistência de determinadas dificuldades e de constrangimentos, em particular nos domínios do diagnóstico e do planeamento das acções a desenvolver, sobretudo quando neste capítulo tendem a subsistir pontos de vista divergentes, muitas vezes até de tom conflitual, entre parceiros locais, traduzindo lógicas de pensamento e perspectivas de hierarquização de prioridades diferenciadas, apesar de, na sua generalidade, não constituírem factores impeditivos do amplo reconhecimento dos avanços e dos saltos qualitativos proporcionados, tanto pelo Programa *Rede Social* a nível nacional, como pelas práticas em concreto levadas a cabo à escala local.

A consolidação de uma cultura de parceria que hoje impregna e caracteriza os hábitos e as rotinas de trabalho de algumas culturas profissionais, com intervenção na área social, parece ser inequivocamente um dado adquirido. Ao chamar à responsabilidade partilhada organizações públicas e privadas, e no âmbito destas últimas as empresas de dimensão local e nacional, constitui também um desafio ganho do ponto de vista das suas próprias práticas de gestão e de responsabilização social nos processos em que se encontram envolvidos. Alguns dos estudos de caso que atrás analisámos revelam-se exemplos, uns mais bem conseguidos do que outros, da incorporação do espírito de parceria entre actores da esfera social e económica, face aos quais, à primeira vista, seria utópico pensar na sua possível concretização.

Porém, reafirme-se que, apesar do balanço ser globalmente positivo e confirmado no âmbito de vários estudos, a cultura de parceria que se tem vindo a desenvolver, ainda enfrenta problemas de funcionamento. Foi possível constatar, por exemplo, que algumas das parcerias locais estudadas apresentavam-se constituídas apenas de acordo com os requisitos formais, não desempenhando depois qualquer papel relevante na dinamização dos processos e dos projectos de desenvolvimento local. Noutros casos, também diagnosticados neste trabalho, observou-se a presença de sinais de protagonismo e de afirmação de interesses particulares de alguns dos parceiros, traduzindo-se essa situação numa maior dificuldade em gerar os

necessários consensos e alianças por forma a viabilizar soluções para determinados problemas, prejudicando, assim, algumas das acções planeadas no âmbito da respectiva parceria.

Seja como for, e sem descurar a existência de experiências menos bem conseguidas, as parcerias locais encerram, na sua generalidade, um conjunto de virtualidades não desprezíveis no âmbito da aplicação e adaptação de políticas públicas aos domínios social e económico nos territórios, assumindo-se hoje como uma estratégia incontornável para a obtenção de melhores resultados nos processos de desenvolvimento local.

O seu potencial de inovação não será porventura fácil de captar exclusivamente por via da realização de estudos de carácter extensivo, mais orientados para a percepção de conjunto dos resultados globais; mas torna-se, por vezes, uma evidência perceptível e incontornável quando captada em pesquisas de índole qualitativa e centradas em estudos de caso.

Algumas das parcerias locais que sinalizámos como exemplos de intervenção nas áreas do emprego e da formação⁸⁶, potenciando o trabalho rede, designadamente envolvendo actores mais directamente ligados ao universo das empresas, bem como outros de natureza privada mas com sentido de responsabilidade social, permitem, em nosso entender, confirmar a tese de que as mesmas parcerias, quando funcionam efectivamente em rede, podem constituir soluções complementares e de suporte às políticas globais definidas a nível nacional, traduzindo-se adicionalmente em estratégias territorializadas para o desenvolvimento social, especificamente nas áreas do emprego e da formação, particularmente bem sucedidas, sobretudo nos casos em que essas parcerias se caracterizam pelo seu carácter pró-activo, inovador e eficiente na gestão dos recursos locais e na assunção partilhada das responsabilidades daí decorrentes.

⁸⁶ Cf. capítulo cinco.

Embora se enfatize neste estudo a importância das parcerias locais constituídas ao abrigo de um programa de abrangência nacional, sobretudo pelo incremento de uma cultura de participação junto de entidades de natureza pública e privada, estimuladora de um envolvimento activo e de co-responsabilização e, por essa razão, potenciadora do *empowerment* de determinados actores para o desenvolvimento das comunidades, os dados que explorámos e examinámos à luz de vários conceitos e perspectivas teóricas mostram, com clareza, que o Programa *Rede Social*, traduzido nas diversas parcerias criadas e ampliadas pelo território continental, caracteriza-se por uma segmentação sectorial, onde ganham protagonismo as instituições que, tradicionalmente, operam na área social⁸⁷.

Com efeito, é observável uma separação entre aquelas instituições e a esfera empresarial, secundarizando assim o âmbito de acção designadamente das empresas. Em resultado desta separação — entre empresas e parcerias — os impactos na estrutura de emprego são limitados e, quando existem, são pontuais no espaço e no tempo em termos da sua sustentabilidade.

Mas, importa assinalar dois efeitos relevantes proporcionados pelo programa e, conseqüentemente, pelas parcerias locais. O primeiro prende-se com o facto da economia social sair estimulada, não só pela criação de alguns empregos, mas também pelo surgimento de serviços prestados às pessoas. O segundo efeito surge orientado para a questão da formação e da empregabilidade de grupos sociais que tradicionalmente têm mais dificuldades de acesso ao mercado de emprego, alargando-se, assim, a sua base de recrutamento.

Por fim, sabendo-se que as políticas sociais activas, nas quais se inscreve o programa analisado, accionam tanto uma componente activa junto dos sujeitos, como junto das instituições, as parcerias estudadas constituem claramente uma ilustração desta segunda vertente. A questão que agora se pode colocar é a de saber de que modo as mesmas parcerias,

⁸⁷ Como é o caso, por exemplo, das IPSS.

de perfil marcadamente social, serão capazes de projectar futuramente o resultado das suas dinâmicas e das suas redes de trabalho nas economias locais, produzindo impactos ainda mais significativos, nomeadamente na esfera do emprego, de forma autónoma e sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E FONTES

- AA.VV. (2000), *Policies and instruments to fight poverty in the european union: the guarantee of a minimum income*, Seminar, Almancil, February 2000.
- AA.VV. (2002), *Portugal 1995-2000: Perspectivas da Evolução Social*, Oeiras, DEPP/MTS, e Celta Editora.
- AA.VV. (2005), “Développement Socio-Communautaire en Portugal”. *Peer Review in the Field of Social Inclusion Policies*, Bruxelles, s.e.
- Almeida, João Ferreira de, et. al. (1992), *Exclusão Social: Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Almeida, João Ferreira de, et. al. (1994), *Regiões Rurais Periféricas: Que Desenvolvimento. Uma Experiência no Concelho de Almeida*, Lisboa, CAIS/CIES.
- Almeida, João Ferreira e José Madureira Pinto (1990), *A Investigação nas Ciências Sociais*, Lisboa, Editorial Presença.
- Alves, João Emílio (1995), *Projectos Integrados de Desenvolvimento Social Local: Investigação-acção e avaliação processual. Instrumentos, procedimentos e Resultados*, Lisboa, ISCTE, (Dissertação de Licenciatura).
- Alves, João Emílio (2003), *Património Rural e Desenvolvimento: do discurso institucional às dinâmicas locais. O Programa Revitalização de Aldeias e Vilas Históricas da Região Alentejo*, Lisboa, ISCTE, (Dissertação de Mestrado).

- Alves, João Emílio (2005), *Avaliação do Projecto de Implementação da Rede Social no concelho de Portalegre*, Câmara Municipal de Portalegre e CIES-ISCTE (documento policopiado).
- Alves, João Emílio (2006), “Parcerias, Intervenção Social e Projectos Locais” in *Diálogos*, Boletim Informativo do Núcleo Regional do Sul da Rede Europeia Anti-pobreza / Portugal, nº 2, Setembro/Dezembro.
- Alves, João Emílio (2009), “Redes (d)e parcerias locais para o desenvolvimento social. Algumas reflexões teóricas com ilustração empírica”, comunicação apresentada ao Iº Encontro de Portalegre, subordinado ao tema Sociedades Modernas em debate: Espaço público, operações críticas e regimes de acção, no 3º Painel, intitulado *Sociedade Solidária? Controvérsias, operações críticas e regimes de acção*, Escola Superior de Educação de Portalegre, Portalegre, 11 de Setembro.
- ALVES, João Emílio (2009a), “Pode o «local» fazer a diferença? Três projectos inovadores na promoção do emprego e no combate à exclusão” comunicação apresentada ao Colóquio Internacional Globalização da pobreza, Pobreza da globalização. Experiências inovadoras e perspectivas de mudança, CES-NOVA, (Centro de Estudos em Sociologia da Universidade Nova de Lisboa), Lisboa (Sesimbra), 3 a 5 de Dezembro (no prelo).
- Alves, João Emílio, Eva Milheiro e Alexandre Martins (2008), “Avaliação Independente de projectos EQUAL. Reflexões e propostas a partir de uma experiência” in *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº17, pp: 93-110.
- Alves, João Emílio, Alexandre Martins e Rita Cheta (2007), *Emprego, Formação e Redes Sociais*, Lisboa, Celta Editora.
- Alves, João Emílio, Rita Cheta e Alexandre Martins (2007) “Redes sociais locais. Uma análise em torno dos processos, dinâmicas e impactos nas áreas do emprego e formação”, workshop apresentado e dinamizado no âmbito do Centro de Investigação e

- Estudos de Sociologia do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (CIES-ISCTE), 19 de Dezembro de 2007, Lisboa, ISCTE.
- Alves, João Emílio, Rita Cheta e Alexandre Martins (2008) “Programa Rede Social em Portugal. Projectos e dinâmicas locais nas áreas do emprego e da formação” Comunicação ao VI Congresso Português de Sociologia da APS (Associação Portuguesa de Sociologia), Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 25 a 28 de Junho, CD-ROM. Também em <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/329.pdf> (Outubro de 2009).
- Alves, Nuno (2009), “Novos factos sobre a pobreza em Portugal” *Boletim Económico do Banco de Portugal*, Primavera, pp.125-124.
- Também em http://www.bportugal.pt/publish/bolecon/docs/2009_1_2p.pdf (consultado em 15 de Abril de 2009).
- Amor, Teresa (2005), “Programa Rede Social. Redefinição de Políticas Sociais ou Instâncias de Governança Local de Base Territorial?” in *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº11, pp:39-51.
- Andrade, Pedro de (1994), “Para uma teoria das negociações sociais”, em *Dinâmicas Locais, Cidadania e Desenvolvimento Local*, Actas do Encontro de Vila do Conde, Lisboa, APS.
- APSIOT – Associação Portuguesa de Profissionais em Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho (2001), *O Futuro do Trabalho: Novas Relações e Competências*, VIII Encontro Nacional de Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho, Oeiras, Celta Editora.
- Atkinson, A B. (1998), “Social exclusion, poverty and unemployment”, in A.B. Atkinson, e J.Hills (orgs.) *Exclusion, Employment and Opportunity*, CASE paper 4, London School of Economics, Londres.

- Azevedo, Rui (1993), “Três elementos fundamentais do desenvolvimento local: os animadores locais, as redes de cooperação e parceria”, em Manuel da Silva Costa, e José Pinheiro das Neves (coord.), *Autarquias Locais e Desenvolvimento – Actas do Colóquio “Autarquias Locais e Desenvolvimento”*, Biblioteca das Ciências do Homem, Afrontamento, pp.205-216.
- Barbier, Jean-Marie (1996), *Elaboração de Projectos de Acção e de Planificação*, Porto, Porto Editora.
- Barbier, Jean-Marie (1990), *A Avaliação em Formação*, Porto, Afrontamento.
- Bardin, Laurence (1979), *Análise de Conteúdo*, Coleção Persona, Edições Presença.
- Barreiros, Lídia (1996), “Pobreza e desigualdade em Portugal num contexto comparativo europeu”, *Seminário sobre a pobreza e grupos desfavorecidos em Portugal*, Fátima.
- Barreto, António, et.al. (1997), *A Situação Social em Portugal*, 3ª rev., Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Berk, Richard A., e Peter H. Rossi (1990), *Thinking about Program Evaluation*, Newbury Park, Sage.
- Bonetti, Michel, e outros (1991), *Développement Social Urbain. Stratégies et Méthodes*, Paris, L’Harmattan.
- Bourdieu, Pierre (org.) (1993), *La Misère du Monde*, Paris, Éditions du Seuil.
- Branco, Manuel Couret Pereira (1998), “Desemprego persistente e dualização social: contribuição para a definição dum conceito de desenvolvimento socialmente sustentável”, Comunicação ao *Iº Congresso Português de Sociologia Económica*, 4-6 de Março de 1998, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Bréban, Brigitte (1984,) *La Pauvreté, un Destin ?*, Paris, Éditions L’Harmattan.
- Bressand, A., et. al. (1989), *Strategic Trends in Services*, Nova Iorque, Harper and Row.

- Bryman, Alan, e Duncan Cramer (1993), *Análise de Dados em Ciências Sociais. Introdução às Técnicas Utilizando o SPSS*, Oeiras, Celta Editora.
- Burns, Tom R., e Helena Flam (2000), *Sistemas de Regras Sociais. Teoria e Aplicações*, Oeiras, Celta Editora.
- Burt, R. (1980), “Models of network structur”, *Annual Review of Sociology*, nº 6, pp:79-141.
- Byrn, David S. (2000), *Social Exclusion*, Buckingham, Open University Press, Reprint.
- Cabral, Manuel Villaverde (1995), ”Equidade social, Estado Providência e sistema fiscal: atitudes e percepções da população portuguesa (1991-1994)”, *Sociologia-Problemas e Práticas*, 17, pp. 9-34.
- Callon, M. (1993), *Ces Réseaux que la Raizon Ignore*, Paris, L’ Harmattan.
- Capucha, Luís (1990), “O lugar do sociólogo no desenvolvimento comunitário”, *Experiências e Papéis Profissionais dos Sociólogos*, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia.
- Capucha, Luís (1992), *Problemas da Pobreza: Conceitos, Contextos e Modos de Vida*, Dissertação de Mestrado em Sociologia Rural e Urbana, Lisboa, ISCTE.
- Capucha, Luís (1995), “Le invisible et l’invisible: modes de vie de la pauvreté au Portugal”, *Espaces et Sociétés*, 79, pp. 43-60.
- Capucha, Luís, et. al. (1996) *Relatório de Avaliação do Sub-Programa Integrar – Problemas de Inserção Socio-Profissional de Grupos Desfavorecidos*, Lisboa, CIES, policopiado.
- Capucha, Luís, et. al. (1996a), “Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal”, *Sociologia-Problemas e Práticas*, 22, pp. 9-27.
- Capucha, Luís (1998), “Pobreza, exclusão social e marginalidades”, em José M. Viegas, e António F. Costa (1998) (orgs.), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.
- Capucha, Luís (coord.) (1998a), *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade e CIES-ISCTE.

- Capucha, Luís (2000), “A avaliação e a negociação dos planos de mudança social”, policopiado, s.e.
- Capucha, Luís (coord.) (2003), *Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal: Políticas Activas para a Empregabilidade*, Lisboa, DEPP/MSST, 5 vols.
- Capucha, Luís (2004), “O método aberto de coordenação das políticas sociais activas na União Europeia: alcances e limites” in José M. L. Viegas, António C. Pinto e Sérgio Faria (orgs.), *Democracia, Novos Desafios e Novos Horizontes*, Oeiras, Celta Editora.
- Capucha, Luís (2005), *Desafios da Pobreza*, Oeiras, Celta Editora.
- Capucha, Luís (2009), "Poverty and social exclusion", in Guerreiro, Maria das Dores, Anália Cardoso Torres and Luís Capucha (orgs.), *Welfare and Everyday Life*, (Portugal in the European Context, vol. III), CIES, ISCTE-IUL, Lisbon, Celta Editora, pp. 167-184.
- Capucha, Luís (s.d.), “Desemprego e exclusão social”, *Nova Economia*.
- Capucha, Luís e Elsa Pegado (1998), “Avaliação de uma política inovadora”, *Revista da Segurança Social*, 1, Associação Portuguesa de Segurança Social.
- Capucha, Luís, Elsa Pegado, e Sandra Saleiro (1999), *Metodologias de Avaliação de Intervenções Sociais*, PROFISSS.
- Capucha, Luís, Elsa Pegado, e Sandra Saleiro (2007), “Políticas de desenvolvimento social. Emprego e Segurança Social” in J. M. Leite Viegas, H. Carreiras e A. Malamud, (orgs), *Instituições e Política. Portugal no Contexto Europeu*, vol. I, Lisboa, CIES-ISCTE e CELTA, pp:77-105.
- Capucha, Luís, e Maria Dores Guerreiro (coords.) (1997), *Relatório de Avaliação da Fase Experimental do Rendimento Mínimo Garantido*, Lisboa, CIES.

- Cardoso, Ana, Isabel Baptista, e Pedro Perista (2001), “Pobreza, exclusão social e transições em ciclo de vida: retrazendo trajetórias incomuns em contexto europeu”, *Cidades, Comunidades e Territórios*, 2, pp:57-71.
- Cardoso, Gustavo et. al. (2005), *A sociedade em Rede em Portugal*, Porto, Campo das Letras.
- Carmo, Hermano (1996), *Exclusão Social: Rotas de Intervenção*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa.
- Carmo, Hermano (1999), *Desenvolvimento Comunitário*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Carmo, Renato Miguel do (2008), "Portugal, sociedade dualista em questão: dinâmicas territoriais e desigualdades sociais", in Silva, Filipe Carreira da, Wall, Karin, Cabral, Manuel Villaverde, Aboim, Sofia (Eds.), *Itinerários. A Investigação nos 25 Anos do ICS*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 373-394.
- Carmo, Renato Miguel do (2009), "Estado propulsor de desenvolvimento: os territórios da política da vida", in Carmo, Renato Miguel do e João Rodrigues (Orgs.), *Onde Pára o Estado? Políticas Públicas em Tempos de Crise*, Lisboa, Edições Nelson de Matos: Pensar - Navegar, pp. 283-311.
- Carmo, Renato Miguel e João Rodrigues (Orgs.), (2009), *Onde Pára o Estado. Políticas Públicas em Tempos de Crise*, Lisboa, Edições Nelson de Matos.
- Carmo, Renato Miguel (2009), Recensão crítica da obra: Alfredo Bruto da Costa (Coord.), Isabel Baptista, Pedro Perista, e Paula Carrilho, 2008, Lisboa, Gradiva, *Um olhar sobre a pobreza, vulnerabilidade e exclusão social no Portugal Contemporâneo*, in CIES-ISCTE-IUL, *Revista Sociologia Problemas e Práticas*, nº 59, Lisboa, 2009, pp. 163-167.
- Carreira, Henrique Medina (1996), *As Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, Gradiva.
- Carrilho, Tiago (2008), “Conceito de parceria: três projectos locais de promoção do emprego” in *Análise Social*, vol. XLIII (1º), pp: 81-107.

- Carrilho, Tiago (2009), “Potencialidades e limitações no trabalho em parceria” in *Fórum Sociológico*, N° 17, Série II, Lisboa, CES-NOVA, pp: 117-125.
- Cassen, Bernard (2005), *Tudo começou em Porto Alegre...Mil Fóruns Sociais*, Lisboa, Campo da Comunicação.
- Castells, Manuel (1998), *L' Ère de l' Information. La société en Réseaux*, (I vol.) Paris, Fayard.
- Castells, Manuel (1999a), *L' Ère de l' Information. Le pouvoir de l' Identité*, (II vol.) Paris, Fayard.
- Castells, Manuel (1999b), *L' Ère de l' Information. Fin de Millénaire*, (III vol.), Paris, Fayard.
- Castells, Manuel (2002), *A Sociedade em Rede*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (2004), *A Galáxia Internet. Reflexões sobre a Internet, Negócios e Sociedade*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (2005), “A Sociedade em Rede” in Gustavo Cardoso, et. al. (2005), *A sociedade em Rede em Portugal*, Porto, Campo das Letras.
- Castro, Alexandra, et. al., (1994), “A EXPO´ 98: observar enquanto se realiza”, *Sociologia: Problemas e Práticas*, 15, pp. 123-142.
- Castro, José (coord.) (2009), *Rede Social. Desafios e Experiências de um Programa Estruturante*, Lisboa, Instituto da Segurança Social, IP.
- Cavaco, Helena, e Manuela Tavares (1999), “Projectos e Redes de Projectos”, *Revista Malha Atlântica*, Cascais: Centro de Formação Contínua de Professores.
- Clarke, Jane (1997), *Strategic Planning*, Dublin, Combat Poverty Agency.
- Clavel, Gilbert (1998), *La Société d'Exclusion: Comprendre pour en Sortir*, Paris, L'Harmattan.

- Cohen, Ernesto, e Rolando Franco (1993), *Evaluación de Proyectos Sociales*, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores AS.
- Colaço, Jorge (2007), “Os municípios e as parcerias para o desenvolvimento local. O caso específico do município de Rio Maior” in Juan Mozzicafredo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.) (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora, pp:377-398.
- Comissão das Comunidades Europeias (1994a), *Livro Branco – Política Social Europeia, Como avançar na União*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais da Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (1994b), *Programa Pobreza 3 - Pobreza é com Todos – Mudanças Possíveis: Balanço de uma Experiência*, Programa Comunitário para a Integração Económica e Social dos Grupos Menos Favorecidos, Lisboa, Junho.
- Comissão Europeia (1993), *Gestão do Ciclo do Projecto: Abordagem Integrada e Quadro Lógico*, Bruxelas, CE.
- Conselho Europeu de Nice (2000), *Objectivos de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social*, 7, 8 e 9 de Dezembro de 2000.
- Costa, Alfredo Bruto da, et. al. (1985), *A Pobreza em Portugal*, Lisboa, Cáritas.
- Costa, Alfredo Bruto da, (1994) “The measurement of poverty in Portugal”, *Journal of European Social Policy* 4, nº 2, pp. 95-115.
- Costa, Alfredo Bruto da (1998), “Exclusões sociais”, *Cadernos Democráticos*, 2, Lisboa, Gradiva.
- Costa, Alfredo Bruto da, I. Baptista, P. Perista e P. Carrilho (2008), *Um Olhar sobre a Pobreza. Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Gradiva.
- Costa, António Firmino (1992), *Sociologia*, Lisboa, Difusão Cultural.

- Costa, António Firmino (1999), *Sociedade de Bairro: Dinâmicas Sociais da Identidade Cultural*, Oeiras, Celta Editora.
- Costa, António Firmino, Fernando Luís Machado e João Ferreira de Almeida (1990), “Estudantes e Amigos - trajectórias sociais e redes de sociabilidade” in *Análise Social*, vol. Xxv (105-106), pp:193-221.
- Costa, António Firmino, Fernando Luís Machado e Patrícia Ávila (Orgs.), (2007), *Sociedade e Conhecimento: Portugal no Contexto Europeu vol.II*, Oeiras, Celta.
- Costa, António Firmino e João Emílio Alves (1996), “Avaliação processual em reabilitação urbana: conceitos e instrumentos”, *Sociologia: Problemas e Práticas*, 22, pp. 61-80.
- Costa, António Firmino e Maria Dores Guerreiro (1993), “Avaliação dos Impactos Sociais da Reabilitação Urbana”, em *Estruturas Sociais e Desenvolvimento*, Actas do IIº Congresso Português de Sociologia, Vol. I, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia e Editorial Fragmentos.
- Covas, Maria das Mercês (1998), “A exclusão social: um processo estrutural e biográfico”, Comunicação ao Iº Congresso Português de Sociologia Económica, 4, 5 e 6 de Março de 1998, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Degenne, A. e Forsé, M. (1994), *Les Réseaux Sociaux*, Paris, Armand Colin.
- DEPP/MTSS (2003a), *Impacto da Estratégia para o Emprego em Portugal. Síntese de Estudos de Avaliação*, colecção Cogitum, nº 6, Lisboa.
- DEPP/MTSS (2003b), *Relatório do Conselho da Europa. Acesso aos Direitos Sociais na Europa*, colecção Cogitum, nº8, Lisboa.
- Diogo, Fernando (2008), *Pobreza, Trabalho, Identidade*, Oeiras, Celta Editora.
- Dornelas, António, e José Madureira Pinto (coord) (2000), *A Reforma do Pacto Social*, Lisboa, INCM.

- Dornelas, António, e outros (coord.) (2006), *Livro Verde sobre as Relações Laborais*, Lisboa, MTSS – Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.
- ESDIME (1997), *Desenvolver Desenvolvendo. Práticas e Pistas para o Desenvolvimento Local* no Alentejo, Messejana.
- Esteves, António Joaquim (1987), “A investigação-acção”, in Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (orgs.), *Metodologia em Ciências Sociais*, Porto, Afrontamento.
- Estivill, Jordi et. al. (1994), *Partnership and the Fight against Exclusion*, col. «The Lessons of the Poverty 3 Programme», Bruxelas, EEIG, Animation and Research, European Union.
- Estivill, Jordi (org.) (1997), *O Partenariado Social na Europa: uma Estratégia Participativa para a Inserção*, Porto, Cadernos REAPN.
- European seminar policies and instruments to fight poverty in the european union, Almancil, 2000. *Policies and Instruments to Fight Poverty in the European Union: the guarantee of a minimum income*, Lisbon: Institute for the Social Development, 2001. (CD-ROM).
- Fachada, Susana Paula Mendes Saldanha Branco (1997), *Partenariado nos Equipamentos Colectivos: Estudo da Experiência da Junta de Freguesia de Benfica*, Tese de Mestrado em Planeamento Regional e Urbano, Universidade Técnica de Lisboa.
- Faustino, Filomena, et. al. (2004), “Questões, metodologias e etapas na construção de um sistema de monitorização avaliação do trabalho em parceria. Contributo para a consolidação de um roteiro para a monitorização e avaliação do trabalho em parceria”, *Sociedade e Trabalho*, 23-24, DGEEP – Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento, Maio/Dezembro de 2004.
- Fermisson, João (2000), “Problemas de promoção do desenvolvimento em Portugal: rumo a estratégias territorializadas de base local e regional”, *Territórios Alternativos*, nº1, pp.55-69.

- Ferrão, João (1996), “Avaliação comunitária de programas regionais: aspectos de uma experiência recente”, *Sociologia: Problemas e Práticas*, nº22, pp. 29-41.
- Ferrão, João (1997), *Políticas de Inovação e Desenvolvimento Regional e Local*, Actas do Encontro realizado em Évora, 23 de Novembro 1995, colecção Estudos e Investigações, Lisboa, ICS.
- Ferreira, Fernando Ilídio (2004), “Uma análise crítica das políticas de parceria: a metáfora da rede”, V Congresso Português de Sociologia, Braga, Maio 2004 (CD-ROM).
- Ferreira, J. M. Carvalho, et. al. (1996), *Entre a Economia e a Sociologia*, Oeiras, Celta Editora.
- Ferrera, M. (1996), “The southern model of welfare in Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6 (1), pp. 17-37.
- Ferrera, M., et. al. (2000), *O Futuro da Europa Social. Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia*, Oeiras, Celta Editora.
- Fielding, Jane L. (2000), *Understanding Social Statistics*, 1st ed., Londres; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE.
- Fitoussi, Jean-Paul e Pierre Rosanvallon (1996), *A Nova Era das Desigualdades*, Oeiras, Celta Editora.
- Foddy, William (1996), *Como Perguntar. Teoria e Prática da Construção de Perguntas em Entrevistas e Questionários*, Oeiras, Celta Editora.
- Freire, João, e outros (coord.) (2000), *Atitudes face ao Emprego, Trabalho e Tempo livre: Os Processos de Motivação para o Trabalho, a Formação e a Iniciativa*, colecção Estudos e Análises, nº 13, Lisboa, Observatório do Emprego e Formação Profissional.
- Friedmann, John (1996), *Empowerment: Uma política de Desenvolvimento Alternativo*, Oeiras, Celta Editora.

- Garcia, José Luís, et. al. (2000), *Estranhos: Juventude e Dinâmicas de Exclusão Social em Lisboa*, Oeiras, Celta Editora.
- Gaventa, John (1998), “Poverty, participation and social exclusion in North and South”, *IDS Bulletin*, 29 (1), pp. 50-70.
- Georis, P., (1992), “La fonction de médiation au niveau local”, in *Revue d' Action Social*, Março-Abril, nº2.
- Ghliglione, Rodolphe e Benjamim Matalon (1997), *O Inquérito. Teoria e Prática*, Oeiras, Celta Editora.
- Giddens, Anthony (1997), *Para Além da Esquerda e da Direita: O Futuro da Política Radical*, Oeiras, Celta Editora.
- Godet, Michel (1993), *Manual de Prospectiva Estratégica. Da Antecipação à Acção*, colecção Gestão & Inovação, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Gonçalves, Alda Teixeira (2002), “A rede social no contexto das políticas sociais activas”, *Pretextos*, Lisboa, IDS.
- Grupo Parlamentar do Partido Socialista (org.) (2003), *Novas Políticas para a Competitividade*, Oeiras, Celta Editora.
- Guédon, Marie-Chantal (1984), “Les réseaux sociaux”, in Brodeur Claude, e R. Rousseau, *L'Intervention de Réseaux: Une Pratique Nouvelle*, Ed. France-Amérique.
- Guerra, Florbela (2000), *Avaliação de Impactos do RMG nas Parcerias*, Documento de Trabalho, Lisboa, IDS. policopiado
- Guerra, Isabel (1991), “Populações e Serviços na Luta contra a Pobreza: à Procura do Desenvolvimento Local”, *Actas do 1º Encontro de Promotores de Projectos*, Comissariado Regional do Sul da Luta Contra a Pobreza, pp. 65-85.
- Guerra, Isabel (1997), “The dark side of the moon do Rendimento Mínimo Garantido”, *Sociologia: Problemas e Práticas*, 25, Lisboa, pp:157-164.

- Guerra, Isabel (2000), *Fundamentos e Processos de uma Sociologia da Acção. O Planeamento em Ciências Sociais*, Cascais, Principia – Publicações Universitárias e Científicas.
- Guerra, Isabel (2006), *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo. Sentidos e formas de uso*, Cascais, Principia Editora.
- Guerra, Isabel e Hirondina Chitas (1997a), *Programas de Inserção: Reflexões Metodológicas*, Lisboa, Direcção Geral de Acção Social/Comissão para o Rendimento Mínimo Garantido (policopiado).
- Guibentif, Pierre (1996), “The transformation of the Portuguese Social Security System” in Rhodes, Martin (ed.), *South European Society & Politics: Special Issue on Southern European Welfare States*, Vol. 1, nº3, pp. 219-239.
- Henriques, José Manuel (s.d.), *Local Development in Poverty 3. The Lessons of the Poverty 3 Programme* (policopiado).
- Herman, Joan L., e outros (1990), *Evaluator's Handbook*, Newbury Park, Sage Publications.
- HESPANHA, Pedro (1997), “Novas perspectivas sobre os direitos sociais” in *Intervenção Social*, nº 15 e 16, pp:121-129.
- Hess, Rémi (1993), *Sociologia de Intervenção*, Porto, Rés Editora.
- Hiernaux, Jean-Pierre (1997), “O partenariado, uma perspectiva de desenvolvimento do trabalho social” in J. Estivill (org.), *O Partenariado Social na Europa – Uma Estratégia Participativa para a Inserção*, Porto, Cadernos REAPN, pp: 77-88.
- Kovács, Ilona (2002), *As Metamorfoses do Emprego: Ilusões e Problemas da Sociedade da Informação*, Oeiras, Celta Editora.
- Laot, Françoise e Michel Rouah (1994), *Piloter le Développement Social: Guide d'Évaluation Dynamique et Participative*. Paris, L'Harmattan.

- Lopes, João Teixeira (2002), *Novas Questões de Sociologia Urbana. Conteúdos e Orientações Pedagógicas*, Porto, Edições Afrontamento.
- Lopes, Margarida Chagas (1995), *Estratégias de Qualificação e Metodologias de Avaliação*, Oeiras, Celta Editora.
- Machado, Fernando. Luís e António Firmino da Costa (1998), “Processos de uma modernidade inacabada. Mudanças Estruturais e Mobilidade Social”, em José Manuel Viegas e António Firmino da Costa (orgs.), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora, pp.17-44..
- Madec, Annick, et. al. (s.d.), *Cidadania e Políticas Sociais*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Madeira, Maria Joaquina Ruas (1996), *Políticas e Medidas de Combate à Exclusão Social*, Lisboa, Direcção Geral de Acção Social, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação, Lisboa.
- Madelino, Francisco (2003), “Para uma política de emprego e formação profissional” in Grupo Parlamentar do Partido Socialista (org.), *Novas Políticas para a Competitividade*, Oeiras, Celta Editora, pp:245-255.
- Mandawire, Thandika (2000), *Globalization and Social Development after Copenhagen: Premises, Promises and Policies*, Geneva, United Nations Research Institute for Social Development, 2000.
- Mendes, Hugo, (2009), “O imposto negativo, ou como aliar emprego e redistribuição na luta contra a pobreza” in Renato Miguel Carmo e João Rodrigues (Coord.), (2009), *Onde Pára o Estado. Políticas Públicas em Tempos de Crise*, Lisboa, Edições Nelson de Matos, pp:199-242.
- Mintzerg, Henry (1994), *Grandeur et Décadence de la Planification Stratégique*, Paris, Dunod.

- Mishra, Ramesh (1995), *O Estado Providência na Sociedade Capitalista*, Oeiras, Celta Editora.
- Miralto, Irene et. al. (2002), “Iniciativas de suporte ao desenvolvimento social e comunitário” in AA.VV., *Portugal 1995-2000: Perspectivas da Evolução Social*, Oeiras, DEPP/MTS, e Celta Editora, pp:279-299.
- Monteiro, Alcides (1996), “A avaliação nos projectos de intervenção social: reflexões a partir de uma prática”, *Sociologia: Problemas e Práticas*, 22, pp: 137-154.
- Monteiro, Alcides (2004), *Associativismo e Novos Laços Sociais*, colecção Labirintos/Observatório dos Poderes Locais, Coimbra, Quarteto Editora.
- Monteiro, Alcides (2008), “Redes sociais: Será que também posso participar?” in Monteiro, Alcides e Fernando Bessa Ribeiro (orgs.), *Redes Sociais. Experiências, Políticas e Perspectivas*, Ribeirão, Edições Húmus, pp:81-96.
- Monteiro, Alcides e Fernando Bessa Ribeiro (orgs.) (2008), *Redes Sociais. Experiências, Políticas e Perspectivas*, Ribeirão, Edições Húmus.
- Mozzicafredo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.) (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora.
- Mozzicafredo, Juan (2002), *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- MSST – Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2004), *Plano Nacional de Acção para a Inclusão: Portugal 2003-2005*, Lisboa.
- MTS – Ministério do Trabalho e da Solidariedade (2001), *Plano Nacional de Acção para a Inclusão: Portugal 2001-2003*, Lisboa.
- MTSS/DGEEP (2005), *Competitividade, Inovação e Emprego*, Cadernos Sociedade e Trabalho, nº5, Lisboa.
- MTSS/DGEEP (2006), *Plano Nacional de Emprego 2005*, Lisboa.

- Neves, António Oliveira das (1996), *Planeamento Estratégico e Ciclo de Vida das Grandes Cidades: os Exemplos de Lisboa e Barcelona*, Lisboa, Celta Editora.
- Nogueira, João M. (2005), “«A outra face de Janus» Avaliação, Terceiro Sector e Causas Potenciais de insucesso em parcerias e redes” in *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº11, pp:21-38.
- Nóvoa, António, et. al. (1992), *Formação para o Desenvolvimento: Uma Experiência Participada de Formação para o Desenvolvimento*, Lisboa, Fim de Século.
- OIT- Organização Internacional do Trabalho (2009), *Protecção Social e Inclusão: Experiências e Políticas*, Genebra, STEP-OIT.
- Oliveira, Luísa (2008), *Sociologia da Inovação*, Lisboa, Celta Editora.
- Paiva, Júlio (2009), “Combate à Pobreza. Ano Europeu” in *Rediteia*, nº43, Porto, REAPN.
- Paixão, Teresa e Antónia Simão (2002), “As políticas activas de promoção da empregabilidade” in *Portugal 1995-2000: Perspectivas da Evolução Social*, Oeiras, DEPP/MTS, e Celta Editora
- Pascal, Christine, e Tony Bertram (2000), *Desenvolvimento da Qualidade em Parcerias: Nove Estudos de Caso*, Porto, Porto Editora.
- Pedroso, Paulo (1998), *Formação e Desenvolvimento Rural*, Oeiras, Celta Editora.
- Pereira, Inês (2002), “Identidades em rede. Construção identitária e movimento associativo” in *Sociologia: Problemas e Práticas*, nº40, pp:107-121.
- Pereirinha, José António, et. al. (1997a), *The Evaluation of Social Policies against Social Exclusion at the Local Urban Level*, Portugal, Lisboa, CISEP.
- Pereirinha, José (1997b), “A redefinição dos direitos sociais face à crise do Estado-providência e ao fenómeno da exclusão social” in *Intervenção Social*, nº 15 e 16, pp:131-142.

- Pereirinha, José António (2006), “A pobreza e as políticas sociais em Portugal” in REAPN, *Rediteia*, nº37, pp. 15-17.
- Perista, Pedro et. al., (2008) “Pobreza e exclusão social em Portugal” Comunicação ao VI Congresso Português de Sociologia da APS (Associação Portuguesa de Sociologia), Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 25 a 28 de Junho de 2008 (CD-ROM).
- Também em <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/112.pdf> (consultado em 20 de Novembro de 2009).
- Pintassilgo, Maria Lurdes (1996), *Para uma Europa dos Direitos Cívicos e Sociais. Relatório do Comité de Sábios*, Fórum Europeu das Políticas Sociais, Bruxelas, Comissão Europeia.
- Pinto, José Madureira e Virgílio Borges Pereira (orgs.) (2008), *Desigualdades, Desregulação e Riscos nas Sociedades Contemporâneas*, Porto, Afrontamento.
- Portela, José (2008), “Urge repensar a pobreza portuguesa” in Monteiro, Alcides e Fernando Bessa Ribeiro (orgs.), *Redes Sociais. Experiências, Políticas e Perspectivas*, Ribeirão, Edições Húmus, pp:109-136.
- Quintela, João G. Pires (1992), “Aspectos da avaliação de projectos: objectivos e dificuldades”, *II Seminário sobre a Pobreza – Mudança/Desenvolvimento*, Lisboa, pp. 225-232.
- REAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal (2006), *REDITEIA, Fundos Estruturais 2007-2013*, nº37, Janeiro a Junho, Porto.
- Reto, Luís, et. al. (1996), *O Sector das Indústrias Gráficas e Transformação do Papel*, Lisboa, IEFP.
- Ribeiro, Mário (1999), *Parcerias Estado-ONG para o Desenvolvimento Internacional: Portugal – Estudo de Caso*, Lisboa, CIDAC.

- Ribeiro, Fernando Bessa (2008), “Das políticas que se fazem à acção esclarecida” in Monteiro, Alcides e Fernando Bessa Ribeiro (orgs.) (2008), *Redes Sociais. Experiências, Políticas e Perspectivas*, Ribeirão, Edições Húmus, pp:161-170.
- Rodrigues, Carlos Farinha (2008), *Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza: Portugal nos anos 90*, Edições Almedina, Coimbra.
- Rodrigues, Fernanda (1999), *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, ISSSCoop: Centro Português de História e Investigação em Trabalho Social.
- Rodrigues, Fernanda, e Stephen Stoer (1998), *Entre Parceria e Partenariado. Amigos Amigos, Negócios à Parte*, Oeiras, Celta Editora.
- Rodrigues, Maria João (Coord.) et. al. (2000), *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento. Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social*, colecção Documentos de Base da Presidência Portuguesa da União Europeia, Oeiras, Celta Editora.
- Rodrigues, Maria João (2003), *A Agenda Económica e Social da União Europeia: A Estratégia de Lisboa*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Rodrigues, Eduardo Victor, et. al. (1999), “Políticas Sociais e Exclusão em Portugal” in *Sociologia: Problemas e Práticas*, nº 31, Lisboa, CIES e CELTA Editora, pp. 39-67.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La Nouvelle Question Sociale – Repenser l’État-Providence*, Paris, Seuil.
- Ruivo, Fernando (2000), *O Estado Labiríntico. O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento.
- Ruivo, Fernando (2002), *Poder Local e Exclusão Social. Dois Estudos de Caso de Organização Local da Luta contra a Pobreza*, colecção Labirintos - nº1, Coimbra, Quarteto Editora.
- Sachs, Jeffrey (2006), *O Fim da Pobreza. Como Consegui-lo na Nossa Geração*, colecção Actualidade Política, Cruz Quebrada, Casa das Letras.

- Santos, Felix Requena (1991), *Redes Sociales y Mercado de Trabajo*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Schiefer, Ulrich, et. al. (2006), *Manual de Planeamento e Avaliação de Projectos. Método Aplicado de Planeamento e Avaliação*, Cascais, Principia Editora.
- Serafim, Maria do Rosário (1999), *Outras Mediações Estado-Sociedade: as Parcerias no Programa LEADER*, Lisboa, Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.
- Silva, Manuel Carlos (2008), “Desigualdade, Pobreza e exclusão social: conceitos polissémicos” in Monteiro, Alcides e Fernando Bessa Ribeiro (orgs.) (2008), *Redes Sociais. Experiências, Políticas e Perspectivas*, Ribeirão, Edições Húmus, pp: 137-160.
- Silva, Manuela (1991), *Observatório sobre as Políticas de Combate à Exclusão Social. Estudo Exploratório*, Lisboa, CISEP.
- Silva, Pedro Adão e, (1997), *Uma Revolução Tranquila: Transformações do Estado Providência e a Prática Local do RM*, Lisboa, ISCTE, (tese de licenciatura).
- Sluzki, Carlos E. (1996), *La Red Social: Frontera de la Práctica Sistémica*, Barcelona.
- Touraine, Alain (1992), “Inégalités de la société industrielle, exclusion du marche” in J. Affichard e J-B. de Foucauld (Ed.), *Justice Sociale et Inégalités*, Paris, Esprit.
- Touraine, Alain (1996), *O Retorno do Actor*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Vaz, Maria João, Eunice Relvas, e Nuno Pinheiro (orgs.) (2000), *Exclusão na História, Actas do colóquio internacional sobre Exclusão Social*, Oeiras, Celta Editora.
- Veiga, José Francisco F. da (2005), *Território e Desenvolvimento Local*, Oeiras, Celta Editora.
- Viegas, José Manuel Leite, e António Firmino da Costa (orgs.) (1998), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.
- Wasserman, S. e Faust K. (1994), *Social Network Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

Whyte, William Foote (1984), *Learning From The Field: A Guide from Experience*, Beverly Hills, Sage Publications.

Witkin, Belle Ruth, e James Altschuld (1995), *Planning and Constructing Needs Assessments*, Londres, Sage Publications.

Wolfe, M. (1995), “Globalization and social exclusion: some paradoxes”, em G. Rodgers, C. Gore, e J. Figueiredo (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, S.e., pp. 81-102.

Fontes

BANCO MUNDIAL, 2008, World Development Indicators,
 URL:<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/wdi09introch4.pdf> (consultado em 6 de Janeiro de 2009).

CET - Centro de Estudos Territoriais (2005), *Avaliação Externa do Programa Rede Social*, Lisboa.

EUROSTAT (2010), Newsrelease, Living Conditions in 2008, nº 10/2010, 18 January, 2010.

IDS – Instituto para o Desenvolvimento Social (2002), *Plano de Desenvolvimento Social*, Lisboa.

IDS – Instituto para o Desenvolvimento Social (2001), *Relatório de Execução do Programa Piloto Rede Social*, Lisboa.

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

IDS Instituto para o Desenvolvimento Social (2000), *Politiques Sociales Actives au Portugal*, Lisboa, MTS.

INE – Instituto Nacional de Estatística, *O País em Números, Informação Estatística 1991-2004*, Lisboa, 2006, CD-ROM.

ISS - Instituto da Segurança Social, I.P. (2005), *Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental*, Lisboa.

ISS - Instituto da Segurança Social, I.P. (2004), *Guia Prático para a Implementação da Rede Social*, Novembro 2004, Lisboa.

ISS - Instituto da Segurança Social, I.P. (2009), *Pretextos*, nº 36, Dezembro 2009, Lisboa.

MTS/IGFSS (1999), *Módulos Profiss - Sistema Modular de Formação Profissional para a Solidariedade e Segurança Social*, Lisboa.

Legislação

- Declaração de Rectificação nº. 10-O/98, de 30 de Maio – Programa Rede Social
- Decreto-Lei nº. 232/2005, de 29 de Dezembro – Complemento Solidário para Idosos
- Decreto-Lei nº. 115/2006, de 14 de Junho – Programa Rede Social
- Jornal Oficial da União Europeia, Decisão nº. 1098/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Outubro de 2008 relativa ao Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social (2010), 7 de Novembro de 2008.
- Resolução do Conselho de Ministros nº. 104/96, de 9 de Julho – Criação do Mercado Social de Emprego
- Resolução do Conselho de Ministros nº. 197/97, de 18 de Novembro de 1997 – Criação do Programa Rede Social

ANEXO

Quadro I Inventário de projectos nas áreas do emprego e formação, incluídos nas parcerias locais/municipais

Concelho	Projecto (Título, objetivos, parceiros e especificidades)
Aljezur	CRVCC – criado pela Associação Vicentina (entidade do Núcleo Executivo) Programa ORIENTE: entidade promotora (Câmara Municipal de Aljezur), entidade executora (Casa da Criação Rogil)
Tarouca	Feira das Profissões Validação e Certificação de competências Criação de Univas
Sta Comba Dão	Criação de 1 Univa Criação de 1 pólo do centro de emprego Impulsionar a cintura industrial local
Sernancelhe	Univa (início 2006) – Município, Centro Emprego e Escola Profissional
Braga	Criação de Univas em comissões sociais para acolher, informar e orientar profissionalmente para integração na vida activa e elaborar guias de oferta ao nível da educação e formação profissional. Jornada Técnica “Formação para a Inclusão”: Divulgar e explicar o guia metodológico e a continuidade da prática formação para a inclusão; Reflectir sobre pontos fortes e fracos das práticas de formação em contexto de exclusão social; Partilhar práticas e reflexão sobre a temática. I Encontro de Empresários: sensibilizar os empresários locais para integração profissional e mais valias dos jovens desempregados.
Arruda dos Vinhos	Univa – inserção no mercado trabalho e/ou formação profissional de jovens à procura 1º emprego ou desempregados longa duração. CRVCC – adquirir habilitação escolar que permita uma melhor inserção profissional ou pessoal
Coimbra	Evento de Boas Práticas no âmbito da responsabilidade social e integração profissional: Centro Emprego, ACIC, LAHVC. Acção direccionada para área das estratégias de procura de emprego – Centro Emprego
Serpa	Centro de Validação e Certificação de Competências
Beja	Beja para Todos – Casa Acessível Formar para Qualificar
Ansião	Criação de um Plano de Formação Integrado

Figueira da Foz	<p>Projecto A – <u>Escol@Contigo</u> (Toxicod dependência) – Favorecer o acesso a respostas sociais; integração e intervenção em crianças de risco; ensino de actividades enraizadas na cultura de Buarcos; promover o contacto inter-geracional, entre outros. Promotor: GIS (Grupo de Instrução e Sport). Recursos humanos e materiais da entidade promotora e parceiros. Calendário: 2004/07</p> <p>Projecto B – Educação, Emprego e Formação profissional – Estimular o reconhecimento e valorização de aprendizagens de diferentes experiências de vida; criar espaços de ocupação e interacção aos utentes do centro de motivação; garantir aos utentes a concretização das primeiras necessidades básicas. Promotor: Associação Fernão Mendes Pinto. Recursos humanos e materiais do promotor e parceiros. Calendário: 2004/07</p> <p>Projecto C – Construção do Centro de Noite (3ª Idade) – Aumentar a qualificação escolar e profissional de 60 adultos carenciados; Reciclagem, actualização e aperfeiçoamento com vista a melhorar a qualidade dos serviços prestados pela instituição; Formação contínua de profissionais de políticas de emprego e formação, etc. Promotor: Casa N. Sra. Rosário. Recursos humanos e materiais do promotor e parceiros. Calendário: 2005/06</p>
Guarda	<p>Projecto Criar Incubadora de Empresas – Apoiar o empreendedorismo. Promotores: Câmara Municipal, Inst. Politécnico Guarda, Associação Comercial, Núcleo Empresarial. Calendário: Jan / Dez 2007</p> <p>Criar Bolsa Emprego/Formação. Promotores: Inst. Politécnico Guarda e IEFP. Jan / Dez 2007</p> <p>Criar Grupos Interinstitucionais. Articular entidades empregadoras, formadores e facilitadores. Promotor: C. M. Guarda.</p>
Mortágua	<p>“Da Escola agarra a Vida” – Intervir ao nível da resiliência escolar e educativa</p> <p>Criar Gabinete de Desenvolvimento do Empreendedorismo e Ninho de Empresas – Promover e apoiar o desenvolvimento e o empreendedorismo. Criado em 2005.</p> <p>Estudo e Diagnóstico “Conhecer para Inovar”. Caracterização aprofundada do tecido socio-productivo concelhio</p>
Elvas	<p>Levantamento de necessidades de formação. Centro de Emprego, EPRAL, Escolas CRVCC. Escolas, EPRAL, Centro Emprego, Juntas Freguesia</p>
Idanha-a-Nova	<p>Formação para dirigentes das IPSS</p> <p>Formação Ajudantes de Lar e Centro Dia</p> <p>Formação Animadores de Desenvolvimento Local</p>
Constância	<p>Univa – Câmara Municipal de Constância</p> <p>Empresa de Inserção – Associação “Quatro Cantos do Cisne” (IPSS)</p>
Moita	<p>Apoio ao Emprego e à reconversão profissional</p> <p>Promoção da Inclusão Social e Escolar e da Formação de Adultos</p>

Sines	<p>Criação de uma empresa de inserção. Promotor: Gralha, em 2006</p> <p>Formação na área da intervenção precoce para formar e sensibilizar diferentes agentes locais para a resolução de problemas. Promotor: Cersiago. Em 2007</p> <p>Criação de um pólo local do CRVCC. Promotor: Centro Formação Profissional de Santiago do Cacém, em 2007</p>
Évora	<p>Projecto AGITAR: empregabilidade de pessoas portadoras de deficiências e sensibilização das empresas locais (mercado social de emprego e solidariedade empresarial)</p> <p>Projecto “Ser Cidadão”: empregabilidade de cidadãos ex-toxicodependentes, reclusos (medida de trabalho comunitário), ex-reclusos, desempregados de longa duração e deficientes do município.</p>
S. Brás de Alportel	<p>Pacto territorial para o emprego e formação: levantamento de necessidades de formação e coordenação da oferta formativa local; articulação entre as entidades promotoras de emprego.</p> <p>Criação de uma Univa</p> <p>Criação de um Ninho de Empresas: criar condições para a criação de novas iniciativas empresariais</p>
Carrazeda Ansiães	<p>Findo: curso para desempregados longa duração na área da marcenaria (certificado 9ºano)</p> <p>Findo: projecto orientado para desempregados há menos de 1 ano na área das Práticas Técnico-Comerciais</p> <p>Em curso “Serviço de Mesa” com certificado 9ºano para desempregados (Associação Comercial e Industrial)</p>
Póvoa do Lanhoso	<p>PRISTA: Associação em Diálogo – Póvoa Lanhoso</p> <p>Criação de uma Univa</p>
Abrantes	Estudo Local sobre o Absentismo Escolar
Matosinhos	“Matosinhos Activo”. Promotor: Câmara Municipal de Matosinhos
Arcos de Valdevez	Educação e Formação de Adultos, promovido pelo Núcleo da Cruz Vermelha e financiado pelo POEFDS
Grândola	Plano de Formação Integrado
Carregal do Sal	<p>Levantamento das necessidades de formação (promover cursos nas áreas com maior necessidade de formação). Promotor: Câmara Municipal. Calendário: 1 ano</p> <p>Encaminhamento para RVCC (aumentar a qualificação escolar da população). Promotor: ADICES.</p> <p>Duração: 1 ano</p> <p>Promover Cursos de formação profissional nas profissões tradicionais (criar cursos que tenham saída em termos de mercado trabalho). Promotor: Centro Emprego. Duração: 1 ano</p>

Vendas Novas	<p>NOVINTER – curso de Primeiros socorros para os colaboradores das instituições da rede, sobretudo trabalhadores das IPSS</p> <p>IEFP – Centro Formação Profissional Évora - Curso de Educação e Formação Adultos - Costura (certificado 6º ano e formação em costura)</p> <p>Escola Agrícola D. Carlos I – Curso Operador Agrícola – nível 3. Certificado escolar 12º ano e formação agrícola</p>
Vila Franca Xira	<p>Modelo de Emprego Apoiado</p> <p>Rede de Centros de Apoio ao Conhecimento e Integração</p> <p>“Vida Emprego”</p>
Tavira	<p>Banco Voluntariado – intervenção (encontra-se em vigor)</p> <p>ALCATRUZ – intervenção no âmbito da exclusão social. Promotor: Câmara Municipal de Tavira e Entidade Executora: Fundação Irene Rolo. A decorrer desde 2006.</p>
S. Pedro do Sul	<p>“Criar Raízes” (PROGRIDE)</p> <p>“Comunidade Viva” (POEFDS)</p>
Meda	<p>Balcão de Atendimento Local</p> <p>Bases de Dados Informativa</p>
Chaves	<p>Rede Centros: formação de recursos humanos. Apoio à 3ª Idade em meios rurais. Até 2009</p> <p>Centro Multifuncional de Apoio à Deficiência. Até 2008.</p> <p>Inserção e Reinserção na Vida Activa. Até 2007.</p>
V. Nova Famalicão	<p>Implementação de Univas por cada CSIF</p> <p>Implementação de dois CRVCC</p>
Proença-a-Nova	<p>(In)Formar: criar emprego através da qualificação dos Recursos Humanos. Promotor: Centro Emprego da Sertã</p> <p>Integrar: apoiar a transição dos jovens para vida activa. Centro Emprego Sertã.</p>
Vizela	<p>Curso Educação e Formação em Operador de Sistemas Informáticos, nível 2, equivalência ao 9º ano.</p> <p>Promotor: Escola, ano lectivo 2005/06 e 2006/07</p>
Monção	<p>Desenvolver Competências pessoais e sociais para facilitar a integração no mercado trabalho</p> <p>Orientação das capacidades e opções profissionais do público-alvo</p>
Redondo	<p>Promoção da Igualdade de Oportunidades no acesso ao Emprego por parte da população afectada por exclusão social. Promotor: IEFP. Em 2007</p> <p>Desenvolver e diversificar o Tecido Produtivo. Promotor: IEFP. Em 2007</p> <p>Promoção do Auto Emprego. Promotor: IEFP. Em 2007</p>

S. João Pesqueira	CRVCC: Escola Profissional: certificação e validação de competências Univa: criação de emprego e divulgação oferta/necessidades. Promotor: Câmara Municipal
Castelo de Paiva	“ComVida” – Centro Social de Sta Maria de Sardoura. Formação EFA Cursos EFA- Associação Solidariedade Social de Bairros “Os Cucos” Cursos EFA – Centro Social de Real
Sousel	Estudo sobre Necessidades de formação dos Jovens e do concelho de Sousel Sessão Informação sobre os CRVCC Estudo sobre a realidade empresarial no concelho Sousel
Moura	Central Fotovoltaica – Programa Social: instalação da central, fábrica de painéis e tecnopólo. Início 2007 Núcleo de Empresas: criação de espaço para 11 novas empresas. 2006/09 “Sete Vidas” – actuação ao nível do emprego na área das pessoas com deficiência e sem deficiência. 2005/09
Penela	Formação: identificação de necessidades, curso profissional, elaboração material da divulgação. Promotor: IEFP. Recursos: Escola Tecnológica. Prazo Setembro de 2007 Escolarização – Ensino Recorrente e divulgação do Centro de Novas Oportunidades da escola Tecnológica. Promotor: Agrupamento Escolas de Penela. Prazo Setembro de 2007
Miranda do Douro	Univa: Inserção dos jovens na vida activa
Góis	PROGRIDE. Promotor: Câmara Municipal de Góis. Recursos: equipa técnica. Em 2005/06
Fundão	Centro de Incubação, micro-crédito. Câmara Municipal do Fundão, POEFDS. Dezembro/2006
Castanheira de Pera	Criação Associação Comercial e Empresarial no concelho. Promotor: Centro Emprego Figueiró Vinhos e Câmara Municipal de Castanheira Pera. Até final 2008. Campanha divulgação dos programas de acesso à população com deficiência no mercado trabalho. Promotor: Cercicaper, Câmara Municipal de Castanheira Pera e Centro Emprego Figueiró Vinhos
Vale de Cambra	Formação Profissional para Activos-IPSS. Promotor: Fundação Luiz Bernardo de Almeida Formação Profissional para Desempregados de Longa Duração. Promotor: Fundação Luiz Bernardo de Almeida
Torres Novas	Visitas aos Centros de Formação de Tomar e Santarém pelos alunos e professores para se familiarizarem com estas alternativas de formação. Acções de formação aos directores de turma de 3º CEB sobre a criação do próprio emprego, de qualificações, da mobilidade enquanto formandos e profissionais, promoção das profissões socialmente desvalorizadas. Articulação dos cursos de formação entre as entidades formadoras e empregadoras

Cantanhede	<p>Estudo do Perfil dos Jovens que as empresas necessitam e Estudo sobre as expectativas de futuro dos jovens. Promotor: Escola Técnica e Profissional de Cantanhede e AEC.</p>
Lagoa	<p>Eixo Problemático “Grupos Socialmente Vulneráveis”. Objectivo estratégico: Até final 2009, aumentar as competências pessoais, sociais e profissionais das pessoas em situação de pobreza. Objectivo específico: até Dez 2007 é realizado um levantamento de necessidades de formação das pessoas em idade activa, em situação de pobreza.</p> <p>Eixo problemático: “Empregabilidade/Formação Profissional”. Objectivo estratégico: aumentar a criação de empresas no concelho. Objectivo específico: até Março 2007, os apoios existentes para a criação do auto-emprego são divulgados à comunidade.</p>
Albufeira	<p>Intervenção Social Integrada - acção de uma base dados inter-parceria (Plataforma Digital) que permite aplicar um modelo de atendimento idêntico no plano de intervenção familiar. Recursos: Plataforma Digital. Em 2007.</p> <p>Comportamentos de Risco e Oportunidades Educativas. Diminuir o abandono escolar e os comportamentos de risco. Recursos Humanos equipa de rua para intervenção directa com os jovens, rede de técnicos de intervenção e orientação educacional/vocacional e profissional nas escolas. Recursos Materiais: linha telefónica de apoio a jovens. Em 2007.</p> <p>Formação e Empregabilidade. Criação de um Centro de Recursos para formação profissional, criação de um pacote formativo para o concelho (Carta Educativa). Recursos materiais: Centro de Recursos. Recursos Humanos, técnicos, formadores, etc. Em 2007.</p>
Vila Viçosa	<p>Conduzir a população mais jovem ao prolongamento da escolaridade e à formação profissional propiciadora da sua inserção profissional</p> <p>Elevar o nível de qualificação profissional da população activa adulta com baixos níveis de escolaridade, visando melhorar o desempenho profissional</p> <p>Incentivar os empresários a investirem noutras áreas alternativas à indústria do mármore</p>
Vidigueira	<p>Proporcionar apoio técnico a promotores locais em processos de candidatura a sistemas de incentivo</p> <p>Criação de um Centro de Acolhimento às Micro-Empresas</p> <p>Criação de um Incentivo Financeiro Municipal (FAME - Fundo Apoio às micro-empresas)</p>
Barreiro	<p>Projecto A - <i>Partners in Policymaking</i> – Rumo Formação para a liderança, desenvolvimento de competências, auto-representação, dirigido a adultos com deficiência e pais de crianças com essa problemática. Em curso</p> <p>Certificação para a Formação – PERSONA – Valorizar a formação profissional, pessoal e social para 139 pessoas do concelho. Até Dezembro de 2008</p>

Ponte de Lima	<p>Criação de um CRVCC</p> <p>Workshops informativos sobre o Micro-crédito</p> <p>Plano de Formação Concelhio</p>
Esposende	<p>Univa – promover a (re)inserção profissional da população desempregada e a orientação profissional e escolar dos jovens. Promotor: Câmara Municipal de Esposende. Início Dez 2005-Dez 2008.</p> <p>Criação de um CRVCC – reconhecimento formal de competências e a obtenção de certificação escolar. Promotor: Zendensino (parceira da Rede Social)</p> <p>Candidatura aos Cursos Educação Formação, nível 2. Promotores: Zendensino e o Agrupamento de Escolas de Terras de Baixo Neiva (parceiros da Rede Social)</p>
Almeida	<p>Empresa de Inserção</p> <p>Programas Ocupacionais</p> <p>Cursos de RVCC</p>
Vagos	<p>NEVA – Diversos Cursos em diversas áreas, fundamentalmente para activos</p> <p>IPSS Diversos cursos em diversas áreas, fundamentalmente EFA</p>
Arganil	<p>Projecto A – Projecto estratégico “Empresa Municipal de Comercialização de Produtos Locais”</p> <p>Projecto Estratégico “Construção da marca <i>Arganil</i> com estratégia de marketing associada”</p> <p>Projecto C – Projecto Estratégico ‘Ninho de Empresas para produtores locais’</p> <p>Projecto D – Gabinete de Apoio Técnico aos produtores locais</p> <p>Projecto E – Grupo de trabalho para orientação vocacional</p>
Vieira do Minho	<p>Projecto “Inovar Vieira”. Combater a saída da população jovem do concelho com 4 áreas de intervenção: acesso aos serviços públicos, requalificação espaços, condições habitabilidade e acessibilidades; melhoria competências pessoais, sociais e profissionais; fomento iniciativas económicas, reanimação de actividades económicas tradicionais. Promotor: Câmara Municipal de Vieira Minho. Em 2005-09.</p>
Vila Nova de Cerveira	<p>Projecto A - “A Creche” – Promoção da empregabilidade das mulheres da zona industrial</p> <p>CRVCC – Aumentar o nível médio de escolaridade</p> <p>Reconhecimento das necessidades formativas nos 2 pólos da zona industrial (42 empresas)</p>
Santiago do Cacém	<p>Transição para a vida activa/empregabilidade. Articulação entre Escolas Secundárias/Escolas Profissionais e Centro de Formação</p> <p>Aumento da empregabilidade/iniciativa local/Criação da Feira de Emprego. Em parceria com Municípios do Alentejo Interior</p> <p>Combate à Info-Exclusão</p>

Ovar	<p>Projecto A – “Novos Trilhos”- Câmara Municipal de Ovar e CCF. Em 2005/09</p> <p>“Rostos e Ideias” – do Lar de Válega. 2005/07</p> <p>Projecto C - “Começar de Novo - Espaço de Mediação Social”. 2004/06</p>
Resende	<p>Sessões de Promoção da Empregabilidade. Promotor: Univa da Casa do Povo de Resende</p> <p>Cursos de Educação e Formação e Aprendizagem. Promotor: Escola Profissional de Resende. Duração: 2 e 3 anos</p> <p>PIEF do 2º ciclo. Promotor PETI. Duração: 1 ano escolar</p>
Figueiró Vinhos	<p>Projecto A – PROGRIDE. Promotor Câmara Municipal de Figueiró Vinhos</p> <p>POEFDS Medida 5.1.- Promotor: SCM</p> <p>Programa ESCOLHAS. Promotor: Câmara Municipal de Figueiró Vinhos</p>
Oliveira do Bairro	<p>Reconhecimento Certificação e Validação de Competências – Protocolo de parceria entre Escola Secundária. e o CRVCC de Sever Vouga. Equipa Técnica</p> <p>Curso EFA “Jardinagem”. Promotor: SCM, Mediador e Formadores</p> <p>Empresa de Inserção “Sobrilho”. Promotor: SCM, Técnica Serviço Social e Contabilista. Calendário: Nov 1999 a Nov 2006.</p>
Castro Verde	<p>Preparação da Candidatura ao ENCLAVE</p> <p>Sessões de Informação para mulheres desempregadas</p> <p>Criação do ATLE</p>
Gouveia	<p>CRVCC</p> <p>PROGRIDE</p>
S. João da Madeira	<p>Lojas Emprego e Qualificação</p> <p>Espaço <i>e</i> – Apoio à Iniciativa Empresarial</p> <p>Observatório Emprego, Educação e Formação Profissional</p>
Guimarães	<p>“Despertar” (PROGRIDE – Medida I) – Criar dispositivos de procura/oferta de emprego, de criação emprego/microempresas, sobretudo na área da economia social, facilitando processos de inserção. Calendário: 2005/09.</p> <p>“Proximidade”.Criação de um Gabinete Local de Desenvolvimento Social em cada CSIF, promovendo localmente o atendimento social integrado, apoio psicossocial e acompanhamento a pessoas e famílias em situação de pobreza e exclusão social; Promover participação e co-responsabilização dos agentes sociais e económicos locais em projectos integrados de desenvolvimento local de apoio à população desfavorecida, às organizações locais e áreas territoriais envolvidas. Promotor Câmara Municipal de Guimarães e POEFDS. Calendário: Out 2005 a Set 2007 (co-financiamento POEFDS).</p>

Reguengos de Monsaraz	“Bagos de Gente” (POEFDS). Actuar na comunidade local desenvolvendo acções que permitam a aquisição de competências pessoais e sociais, com vista à inserção profissional. Promotor: Câmara Municipal de Reguengos. Calendário: Jun 2005 a Dez 2007.
Baião	<p>“Programa Constelações” – Promoção de Acções Formativas para deficientes em idade activa. Promotor: SCM</p> <p>Cursos EFA. Para desempregados longa duração com baixa escolaridade. Promotor: IPSS, C.M., Agrupamentos verticais Escolas do concelho</p> <p>Mercado Social de Emprego – “Programas Ocupacionais” subsidiados, Estágios Profissionais Promotor: Câmara Municipal, IPSS, Juntas Freguesia</p>
Manteigas	<p>Reconhecimento e Validação de Competências</p> <p>Orientação e Inserção Profissional</p> <p>Balcão de Atendimento ao Emprego</p>
Cabeceiras d Basto	<p>UNIVA na Câmara Municipal</p> <p>Cursos de Educação – Formação (Centro Emprego de Basto)</p> <p>Centro CRVCC (Escola Tecnológica de Lameiras)</p>
Trofa	Empregabilidade de desempregados longa duração. Promotor: Câmara Municipal. Parceiros: Associação. Empresarial e IEFP. A iniciar em 2007.
Celorico de Basto	<p>Curso EFA certificado 9ºano – Ajudantes de Apoio Familiar (desempregados longa duração)</p> <p>Curso EFA certificado 9ºano. 1º Emprego</p> <p>Curso de Aprendizagem – Contabilidade</p>
V. P. de Aguiar	Projecto “Formar” – organização da Feira de Emprego, divulgação de programas de apoio à iniciativa local (ILE)
Caminha	Desenvolvimento Económico e Social. Objectivo estratégico: até 2010, as entidades formadoras articulam-se na concepção candidaturas com base no diagnóstico de necessidades
Santarém	<p>CACI – Centro de Apoio ao Conhecimento e Integração (no âmbito da iniciativa comunitária EQUAL)</p> <p>Projecto CONCILIARTE (iniciativa comunitária EQUAL)</p> <p>Agir, Incluir, Intervir (APPACDM)</p>
Marinha Grande	<p>5 acções de formação profissional dirigida a desempregados</p> <p>Curso nível III, dirigido a jovens à procura do 1ºemprego</p> <p>Cursos de qualificação profissional nas áreas de cozinha e/ou serviço de mesa</p>

Almodôvar	Aumentar o nível de formação e reciclagem da população adulta, promovido pela coordenação concelhia do ensino recorrente. A decorrer em 2007 e 2008 Aumentar o nível de formação promovido. A decorrer ano lectivo 2006/2007
Lousã	Criação de um centro de recursos local – ARCIL ACTIVAR – Entidade acreditada para formação

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Quadro II Outros concelhos com projectos nas áreas do emprego e formação

Rede Social e respectivos projectos
<p>S. Brás de Alportel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projecto “Pacto Territorial Emprego e Ninho de Empresas”
<p>Mortágua</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projecto “Gabinete de desenvolvimento ao empreendedorismo”
<p>Vidigueira</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projecto “Incentivo financeiro municipal às micro-empresas”
<p>Évora</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projecto “Ser Cidadão” <p>(parceria com estabelecimento prisional)</p>
<p>Castanheira de Pera</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projecto “Criação de Associação Comercial e Empresarial”
<p>Vila Nova de Cerveira</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projecto “A ‘Creche’” <p>(promoção da empregabilidade para mulheres na zona industrial)</p>
<p>Ansião</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projecto “Plano de formação integrado”
<p>Grândola</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projecto “Plano de formação integrado”

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006.

Quadro III Lista de autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*
que participaram no estudo

Abrantes	Celorico da Beira	Mira	Santiago do Cacém
Águeda	Celorico de Basto	Miranda do Douro	Santo Tirso
Albergaria-a-Velha	Chamusca	Mirandela	Sardoal
Albufeira	Chaves	Mogadouro	Sátão
Alcácer do Sal	Cinfães	Moita	Sernancelhe
Alcanena	Coimbra	Monção	Serpa
Alcobaça	Constância	Mondim de Basto	Setúbal
Alcoutim	Coruche	Montalegre	Silves
Alenquer	Crato	Montemor-o-Velho	Sines
Alijó	Cuba	Mortágua	Sobral de Monte Agraço
Aljezur	Elvas	Moura	Sousel
Aljustrel	Entroncamento	Murtosa	Santa Comba Dão
Almeida	Esposende	Odivelas	Santa Marta de Penaguião
Almeirim	Estremoz	Oleiros	Tábua
Alvaiázere	Évora	Olhão	Tabuaço
Alvito	Fafe	Oliveira de Azeméis	Tarouca
Amadora	Faro	Oliveira de Frades	Tavira
Amarante	Ferreira do Zêzere	Oliveira do Bairro	Torres Novas
Almodôvar	Figueira da Foz	Ourém	Torres Vedras
Anadia	Figueiró dos Vinhos	Ourique	Trancoso
Ansião	Freixo Espada à Cinta	Ovar	Trofa
Arcos de Valdevez	Fronteira	Paços de Ferreira	V.N. de Foz Côa
Arganil	Fundão	Pampilhosa da Serra	V.Nova de Famalicão
Armamar	Gavião	Paredes	Vagos
Arouca	Góis	Paredes de Coura	Vale de Cambra
Arronches	Gondomar	Penamacor	Valença
Arruda dos Vinhos	Gouveia	Penedono	Valongo

Aveiro	Grândola	Penela	Valpaços
Azambuja	Guarda	Peniche	Vendas Novas
Baião	Guimarães	Pinhel	Viana do Alentejo
Barreiro	Idanha-a-Nova	Ponte da Barca	Viana do Castelo
Batalha	Ilhavo	Ponte de Lima	Vidigueira
Beja	Lagoa	Ponte de Sôr	Vieira do Minho
Benavente	Lagos	Portimão	Vila de Rei
Borba	Lamego	Póvoa de Lanhoso	Vila Flor
Braga	Loulé	Proença-a-Nova	Vila Franca de Xira
Cabeceiras de Basto	Lousã	Redondo	Vila Nova de Cerveira
Caminha	Mação	Reguengos de Monsaraz	Vila Nova Poiares
Cantanhede	Mafra	Resende	Vila Pouca de Aguiar
Carraceda de Ansiães	Mangualde	Ribeira de Pena	Vila Real de Santo António
Carregal do Sal	Maia	Rio Maior	Vila Velha de Ródão
Cascais	Manteigas	S.Brás de Alportel	Vila Viçosa
Castanheira de Pera	Marco de Canavezes	S.João da Madeira	Vimioso
Castelo Branco	Marinha Grande	S.João da Pesqueira	Vinhais
Castelo de Paiva	Matosinhos	S.Pedro Sul	Vizela
Castro Daire	Mealhada	Sabugal	
Castro Marim	Meda	Salvaterra de Magos	
Castro Verde	Mértola	Santarém	

