



# PROJETO REDE EM PRÁTICA



RELATÓRIO FINAL  
DA AVALIAÇÃO  
DO PROGRAMA  
REDE SOCIAL  
2010-2012



# PROJETO REDE EM PRÁTICA

RELATÓRIO FINAL  
DA AVALIAÇÃO  
DO PROGRAMA  
REDE SOCIAL  
2010-2012



# ÍNDICE

## IEESE- INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS

### Coordenação científica

Rui Godinho e José Manuel Henriques

### Equipa técnica Principal

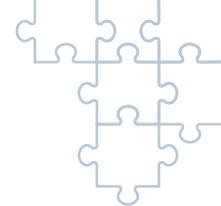
Catarina Pereira, Ana Salvado, Miguel Cabrita,  
Pedro Estevão, Alexandre Calado

### Consultores

Acácio Catarino, António Oliveira das Neves,  
Paulo Pedroso, João Pedroso

### Colaborações

Helena Areias, Vânia Grácio, Tiago Pereira,  
Filipa Santos, Pedro Pacheco



<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	7
<b>I - ENQUADRAMENTO O PROGRAMA REDE SOCIAL: CONTEXTOS DE AVALIAÇÃO E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS</b> .....	8
I.1. Antecedentes da Rede Social - o trabalho em parceria.....	8
I.2. A Rede Social como reconhecimento público das redes informais.....	10
I.3. A Rede Social como instrumento experimental de apoio ao Estado experimental.....	11
I.4. Um órgão de planeamento do Desenvolvimento Social Local chamado Rede Social .....	13
I.5. Consolidação da Rede Social – para um novo impulso na resposta aos desafios contemporâneos.....	14
<b>II - QUADRO DE REFERÊNCIA DA AVALIAÇÃO</b> .....	17
II.1. Árvore de objetivos vs. Dimensões analíticas e questões de avaliação.....	17
II.2. Modelo lógico da avaliação do programa rede em prática.....	19
II.2.1. Conteúdo inovador e integrado da Metodologia.....	19
II.2.2. Visão conceptual da Avaliação Participativa e Modelo de interação de suporte à avaliação.....	20
II.3. Abordagem multimétodo - síntese do roteiro de aplicação metodológica.....	22
II.3.1. Entrevistas semidiretivas.....	22
II.3.2. Multi-Inquérito às estruturas da Rede Social .....	23
II.3.3. Estudos de caso.....	23
II.3.4. Análise documental .....	24
II.3.5. Reuniões Coletivas de Trabalho ( <i>Steering-Group</i> ).....	25
II.3.6. Processo Delphi .....	26
II.3.7. <i>Focus-Group</i> .....	27
II.3.8. Observação participante.....	27
<b>III - DINÂMICAS E TENDÊNCIAS DE EVOLUÇÃO DO PROGRAMA REDE SOCIAL</b> .....	28
III.1. Caracterização e funcionamento da rede social .....	28
III.2. Resposta às questões de avaliação .....	47
III.2.1. Domínio: Regulamentação do Programa, evolução e condições de suporte .....	49
III.2.2. Domínio: Orientação e Disposição dos Processos de Planeamento .....	71
III.2.3. Domínio: Impactos diretos/Impactos indiretos do Programa .....	103
III.2.4. Domínio: Rede Social, Governação e Governança.....	139
<b>IV - SÍNTESE CONCLUSIVA E RECOMENDAÇÕES</b> .....	162
<b>SIGLAS</b> .....	175

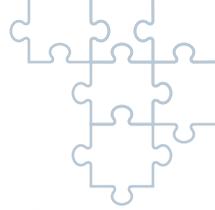


# ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Árvore de objetivos da Avaliação.....	17
Figura 2.	Domínios de Análise do Estudo de Avaliação.....	18
Figura 3.	Modelo Lógico da Avaliação.....	21
Figura 4.	Quadro de referência da Avaliação.....	22
Figura 5.	Estruturação dos Domínios e Dimensões de Análise da Avaliação.....	47
Figura 6.	Perfil A - Processo de construção do Diagnóstico Social/Plano de Desenvolvimento Social.....	79
Figura 7.	Perfil B - Processo de construção do Diagnóstico Social/Plano de Desenvolvimento Social.....	79
Figura 8.	Perfil A - Processo de construção do Plano de Ação.....	82
Figura 9.	Perfil B - Processo de construção do Plano de Ação.....	84
Figura 10.	Exemplos de modos de articulação das estruturas das redes sociais e outras estruturas de parceria.....	88
Figura 11.	Perfil 1 de articulação da Rede Social com outros programas.....	92
Figura 12.	Perfil 2 de articulação da Rede Social com outros programas.....	92
Figura 13.	Perfil 3 de articulação da Rede Social com outros programas.....	93
Figura 14.	Circuito de informação/acompanhamento entre as principais estruturas do Programa.....	96
Figura 15.	Realizações, Resultados e Impactos.....	107
Figura 16.	Focos e natureza dos impactos.....	107
Figura 17.	Árvore de impactos percebidos pelos diferentes atores.....	108
Figura 18.	Dimensões e elementos de análise considerados no conceito de governança.....	140

# ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Principais fatores que têm facilitado ou dificultado o envolvimento da Câmara Municipal e das Entidades Parceiras na Rede Social.....	58
Gráfico 2.	Contratação de trabalhadores para responder às atividades da Rede Social por parte da Câmara Municipal.....	61
Gráfico 3.	Contratação de trabalhadores para responder às atividades da Rede Social por parte das Entidades Parceiras.....	64
Gráfico 4.	Participação dos técnicos dos serviços da Câmara Municipal em ações de formação relacionadas com o trabalho em parceria, desde a criação do CLAS do concelho.....	65
Gráfico 5.	Participação dos técnicos das Entidades Parceiras em ações de formação relacionadas com o trabalho em parceria, desde a criação do CLAS do concelho.....	66
Gráfico 6.	Tema da última formação relacionada com o trabalho em parceria em que as Entidades Parceiras tenham participado.....	67
Gráfico 7.	Utilização da página nacional da Rede Social.....	70
Gráfico 8.	Objetivos da utilização da página nacional da Rede Social.....	71

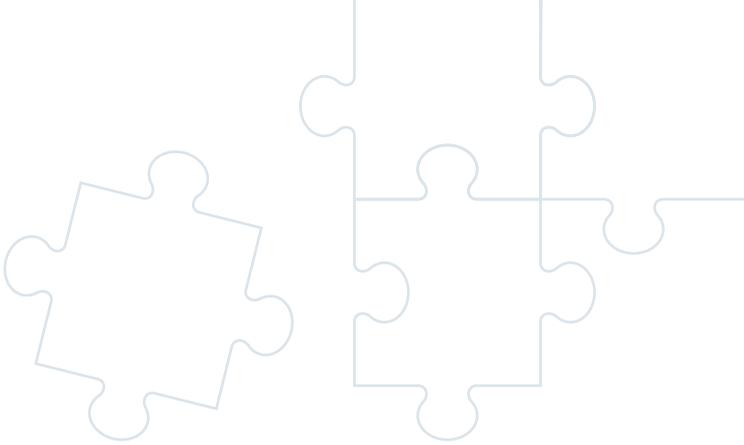


# ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.	Presença dos diferentes tipos de instituição nos Núcleos Executivos (excluindo Câmara Municipal e Segurança Social).....	28
Quadro 2.	Presença dos diferentes tipos de instituição nos Núcleos Executivos (entidades que atuam na domínio da ação social).....	29
Quadro 3.	Serviços públicos presentes nos Núcleos Executivos (excluindo Segurança Social e Câmara Municipal).....	30
Quadro 4.	Número de instituições presentes no CLAS.....	30
Quadro 5.	Os 10 concelhos com o menor número de instituições representadas no CLAS.....	31
Quadro 6.	Os 10 concelhos com o maior número de instituições representadas no CLAS.....	31
Quadro 7.	Presença de diferentes tipos de instituição no CLAS (excluindo Segurança Social e Câmara Municipal).....	32
Quadro 8.	Tipo de Entidades Parceiras.....	32
Quadro 9.	Representação da entidade em mais do que um CLAS.....	34
Quadro 10.	Ano de adesão das entidades parceiras ao CLAS.....	34
Quadro 11.	Instituições indicadas pelas Câmaras como sendo uma das três que mais têm contribuído para os projetos da Rede Social do Concelho.....	35
Quadro 12.	Capacidade demonstrada pelos diferentes tipos de instituições para trabalhar de forma integrada com outras entidades, segundo as Câmaras Municipais.....	36
Quadro 13.	Tempo decorrido entre a realização da última reunião plenária do CLAS e o momento do preenchimento do questionário.....	37
Quadro 14.	Último ano abrangido pelo plano de ação mais recente.....	38
Quadro 15.	Data da reunião do último plenário e atualização do plano de ação.....	38
Quadro 16.	Áreas e estado da intervenção das Redes Sociais concelhias (%).....	39
Quadro 17.	Participação das entidades parceiras num projeto/intervenção junto da população, nos últimos 12 meses.....	40
Quadro 18.	Áreas do projeto/intervenção em que as entidades parceiras estiveram envolvidas, nos últimos 12 meses.....	41
Quadro 19.	Área de abrangência da Comissão a que preside (no caso das JF que responderam presidir a uma Comissão).....	41
Quadro 20.	Ano em que foi formalmente constituída a Comissão.....	42
Quadro 21.	Presença de diferentes tipos de instituição nas CSF/CSIF (para além da Junta de Freguesia).....	43
Quadro 22.	Dimensão das CSF/CSIF.....	43
Quadro 23.	Áreas e estado da intervenção das CSF/CSIF.....	44
Quadro 24.	Representação do Concelho numa Plataforma Supraconcelhia.....	45
Quadro 25.	Tempo decorrido desde a última participação numa reunião da PSC.....	45
Quadro 26.	Representante(s) do CLAS na última reunião da Plataforma Supraconcelhia (resposta múltipla).....	46
Quadro 27.	Influência dos trabalhos da Plataforma Supraconcelhia sobre as áreas de trabalho da Rede Social do Concelho.....	46



Quadro 28.	Capacidade demonstrada pela Plataforma para as seguintes atividades.....	47
Quadro 29.	Situação atual do trabalhador contratado pela Câmara Municipal para responder às atividades da Rede Social.....	61
Quadro 30.	Tema principal da última ação de formação relacionada com o trabalho em parceria em que técnicos dos serviços da Câmara Municipal tenham participado.....	66
Quadro 31.	Apreciação da utilidade dos seguintes documentos disponibilizados pelo Instituto da Segurança Social, segundo os técnicos da Câmara Municipal.....	68
Quadro 32.	Apreciação da utilidade dos seguintes documentos disponibilizados pelo Instituto da Segurança Social, segundo as Entidades Parceiras.....	69
Quadro 33.	Data do último acesso à página nacional da Rede Social.....	70
Quadro 34.	Apreciação das funcionalidades da página nacional da Rede Social.....	70
Quadro 35.	Utilidade dos instrumentos de planeamento para as atividades da Rede Social.....	76
Quadro 36.	Concretizações dos sistemas de avaliação e monitorização - exemplo de boa prática.....	99
Quadro 37.	Existência de um sistema de informação próprio atualizado.....	101
Quadro 38.	Funcionalidades do sistema de informação ativas neste momento.....	102
Quadro 39.	Alojamento do sistema de informação da Rede Social do Concelho.....	103
Quadro 40.	Áreas e estado da intervenção das redes sociais concelhias (%).....	105
Quadro 41.	Tipo de impactos, agregados.....	108
Quadro 42.	Tipo de impactos, desagregados.....	110
Quadro 43.	Frequência de ações de formação relacionadas com trabalho em parceria por técnicos da Câmara Municipal desde a criação do CLAS.....	116
Quadro 44.	Ano da última formação relacionada com Rede Social.....	116
Quadro 45.	Responsável pela promoção da formação.....	117
Quadro 46.	Facilidade ou dificuldade de incorporação das prioridades definidas na Rede Social do Concelho.....	118
Quadro 47.	Fatores que dificultam (1) ou facilitam (5) o envolvimento na Rede Social.....	118
Quadro 48.	Alterações no funcionamento interno da instituição em consequência da participação na Rede Social.....	119
Quadro 49.	Relações de parceria existentes no Concelho, antes da criação da Rede Social.....	133
Quadro 50.	Capacidade para trabalhar de modo integrado com outras instituições.....	134
Quadro 51.	Instituições indicadas como sendo uma das três que mais têm contribuído para os projetos da Rede Social do concelho (%).....	135
Quadro 52.	Tipo de participação e envolvimento da população nas Redes Sociais.....	138
Quadro 53.	Formas de concretização dos projetos /intervenções da Rede Social (%).....	150
Quadro 54.	Redes Sociais integradas em Plataformas Supra-Concelhias.....	152
Quadro 55.	Participação em reuniões de Plataforma Supra-Concelhia.....	152
Quadro 56.	Tempo decorrido desde a participação em reuniões de Plataforma Supra-Concelhia.....	153
Quadro 57.	Representante das autarquias nas Plataformas Supra-Concelhias.....	153
Quadro 58.	Capacidade demonstrada pela Plataforma Supra-Concelhia.....	154
Quadro 59.	Influência da PSC sobre Rede Social concelhia.....	154
Quadro 60.	Grau de responsabilidade e centralidade do papel das Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia na Rede Social.....	156
Quadro 61.	Fatores que influenciam positiva ou negativamente o funcionamento da Rede Social.....	158



# APRESENTAÇÃO

 **RELATÓRIO QUE SE APRESENTA** corresponde ao **Relatório Final de Avaliação do Projeto “Rede em Prática”**. As componentes técnicas do processo de Avaliação proporcionaram um conjunto de materiais de trabalho cuja riqueza e diversidade são sintetizados e organizados da seguinte forma:

- Numa **primeira Secção**, está presente a contextualização do Programa Rede Social face ao presente exercício de avaliação, assim como aos desafios contemporâneos. Adicionalmente apresenta-se o quadro de referência da avaliação que contém a abordagem teórico-conceitual que presidiu ao exercício de avaliação, assim como o Modelo Lógico da Avaliação do Programa Rede em Prática. Neste âmbito é ainda realizada uma síntese da aplicação das abordagens metodológicas desenvolvidas na perspetiva da avaliação participativa e abordagem multimétodo.
- A **segunda Secção** do Documento concretiza as dinâmicas e tendências de evolução do Programa Rede Social, assim como o seu estado da arte, e inicia-se com uma visão panorâmica da arquitetura formal das instâncias de planeamento da Rede Social. Segue-se o núcleo duro deste Relatório de Avaliação que compreende o conjunto às diversas questões de avaliação, organizadas pelos seguintes domínios de avaliação:
  - Regulamentação do Programa, evolução e modalidades de apoio
  - Orientação e Disposição dos Processos de Planeamento
  - Impactos diretos/Impactos indiretos do Programa
  - Rede Social, Governação e Governança

O Relatório é finalizado com uma síntese conclusiva e com recomendações para o trabalho dos serviços do ISS, I.P. (centrais, distritais e locais) no que respeita ao desempenho das suas competências, assim como para os diversos segmentos de atores que compõem as redes sociais.



# I - ENQUADRAMENTO

## O PROGRAMA REDE SOCIAL: CONTEXTOS DE AVALIAÇÃO E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

### 1. ANTECEDENTES DA REDE SOCIAL- O TRABALHO EM PARCERIA

**TRABALHO EM PARCERIA DE ÂMBITO SOCIAL** tem antecedentes com um horizonte e uma espessura temporal significativos em Portugal. Como orientação para os profissionais de serviço social remonta às metodologias de intervenção comunitária ensaiadas (e ensinadas) desde os anos sessenta do século XX e como metodologia de animação cultural e educação permanente viveu um período de significativo desenvolvimento a seguir ao 25 de Abril de 1974.

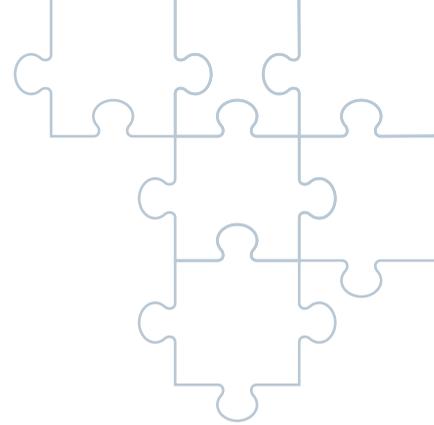
O desenvolvimento local como metodologia de integração territorial participada desenvolveu-se também nos anos setenta e oitenta do século XX, em experiências diversas.

A adesão de Portugal à União Europeia trouxe um impulso político externo às parcerias de carácter local em geral e, em particular nas áreas da política social e do emprego, podem-se encontrar nos Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza e nos resultados da Cimeira de Essen, nos anos oitenta, dois momentos de viragem e de grande impulso político a que o Estado se associasse, quando não impulsionasse, este tipo de trabalho em rede.

Nos anos oitenta e noventa do século XX, a partir desta confluência de experiências, estava formada em Portugal uma rede de carácter informal, combinando diversas proveniências, que deu corpo a muitas das ideias que vieram a ser acolhidas na Rede Social: planeamento participado, cultura de trabalho em parceria, conjugação da Administração Pública Central com o poder local e destas com as instituições de carácter social, contando também com redes voluntárias, etc.

Estas experiências careciam de qualquer “organicidade”, reconhecimento e impulso organizados e mesmo de qualquer reflexão sobre a sua sistematicidade.

O Governo eleito em outubro de 1995 acolheu, nas suas orientações de política de emprego e de política social, a cultura e os métodos deste trabalho pré-existente e na segunda metade da década de noventa do século passado assiste-se à multiplicação de políticas de carácter social territorializadas, assentes em estruturas participadas de carácter local e disseminadas pelo território, umas de carácter generalizado, outras de carácter localizado. Recapitulando algumas das medidas de política desse período encontram-se: Redes Regionais de Emprego, Rendimento Mínimo Garantido, expansão a nível nacional das (a partir daí chamadas) Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, Programa de Erradicação da Exploração do Trabalho Infantil, criação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, etc.



Esta disseminação de políticas participadas ao nível local criou um novo modelo de ação que foi sendo replicada em diversos outros domínios (p.e., a dissuasão da toxicodependência) e criou um novo modelo de administração de políticas participada que devolveu competências a escalas espaciais mais restritas quer no controlo sobre a execução (a função de *delivery*), quer no desenvolvimento de conteúdos e planeamento (a função de *policy*) das políticas.

Muitas destas iniciativas políticas partilhavam outra característica, a de constituírem um “Estado experimental”, em que se assistiu ao desenvolvimento de políticas em ação, pelo recurso sistemático a períodos de experimentação, como os projetos-piloto do Rendimento Mínimo Garantido, a estratégias de disseminação em “mancha de óleo” pelo território à medida que se ia constatando a existência de condições para a criação dessas estruturas participadas de caráter local, como aconteceu com a expansão a nível nacional das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens.

Estas iniciativas partilhavam ainda outra característica, inovadora à época, de sustentar a *policy* e a *delivery* em estruturas de configuração variável e de adesão voluntária de um conjunto de parceiros elegíveis, tornando o processo de adesão em parte do processo de configuração local dessas funções, com políticas geridas ao nível local, ora por serviços desconcentrados da Administração Central, ora por Autarquias Locais, ora ainda por instituições de caráter social.

No campo das políticas sociais, este desenvolvimento foi antecedido pela criação de um novo modelo de relação entre o Estado central, o poder local e as instituições particulares de solidariedade social, que evoluiu da relação um-a-um, predominante na fase anterior, para a criação de uma estrutura de concertação da ação social reunindo o Estado central, os Municípios, Freguesias, Misericórdias, IPSS e Mutualidades. O Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, que gerou essa nova instância de “concertação especializada”, foi assinado a 19 de dezembro de 1996 e deu origem a uma Comissão de Acompanhamento e Avaliação a nível nacional e com representantes de alto nível de todos os parceiros envolvidos. A sua primeira composição, fixada pela Resolução do Conselho de Ministros Nº 21/97, de 12 de fevereiro era a seguinte: Ministros das Finanças, do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, da Justiça, da Educação, da Saúde, para a Qualificação e o Emprego e da Solidariedade e Segurança Social, Presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses, Presidente da Associação Nacional de Freguesias, Presidente da União das Instituições Particulares de Solidariedade Social, pelo Presidente da União das Misericórdias Portuguesas e Presidente da União das Mutualidades.

A noção de “Rede Social” ganha corpo, justamente, neste contexto, de desenvolvimento de novas políticas sociais, de transformação dos métodos de desenvolvimento de políticas e de um novo impulso às parcerias.



## 2. A REDE SOCIAL COMO RECONHECIMENTO PÚBLICO DAS REDES INFORMAIS

A **RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS (RCM) n.º 197/97**, de 18 de novembro tem a preocupação de fazer acompanhar os desenvolvimentos da ação do Estado pelo “reconhecimento público” das redes de solidariedade existentes no País.

Na sua fase inicial de existência, a Rede Social era um instrumento de apoio às condições de exequibilidade das diversas novas políticas sociais, visando o fortalecimento das estruturas participadas da sua execução e, simultaneamente, a definição de níveis territoriais de intervenção e de parceiros a ter em conta.

O texto da RCM é, fundamentalmente, uma Carta de Princípios para as novas políticas sociais. O foco da Rede é a ação social, dando prioridade à pobreza e exclusão (no seguimento do Ano Europeu para a Erradicação da Pobreza), mas referindo temáticas mais amplas de ação “integrada” (emprego-formação, economia, cultura, ...).

A metodologia de ação proposta é participativa, com ênfase na animação, no desenvolvimento da cultura de parceria e na troca de informação entre parceiros como forma de construção de plataformas comuns de ação e de obediência a um princípio de transparência.

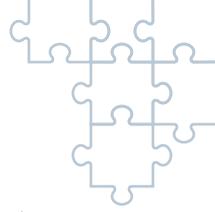
O princípio de participação é o da disponibilidade dos parceiros, constituindo a Rede um “*fórum* de adesão livre”, numa abordagem que então foi recorrentemente chamada de “piquenique”, na medida em que todos eram chamados a livremente participarem pondo em comum os seus recursos e capacidades de ação.

O objetivo transversal da Rede é o da dupla ativação, ou seja a ativação dos beneficiários pela adoção de políticas de inclusão, mas também ativação “dos meios e agentes de resposta”, isto é dos agentes de ativação dos beneficiários. Nesta lógica, a Rede é um instrumento potenciador de sinergias e de uma ação coerente para o desenvolvimento de um Estado Social Ativo.

O princípio de governação é o da subsidiariedade, fixando a ação social como sendo um instrumento fundamentalmente de proximidade e, coerentemente, definindo a Freguesia e a “Comissão Social de Freguesia” como o instrumento participado de *delivery* das políticas e o “Conselho Local de Ação Social” de caráter municipal como o instrumento participado de *policy*, em articulação com a estrutura vertical da política social dos Centros Regionais de Segurança Social (assim designados à data da publicação da RCM).

Este modelo de fórum visava antecipar e prevenir a irracionalidade decorrente da fragmentação de estruturas locais por diferentes medidas de política social. Essa fragmentação, antecipada pela Rede, veio a surgir recorrentemente referenciada como uma das dificuldades de administração da nova vaga de políticas, apesar de o mecanismo de participação gerado na Rede visar precisamente mitigar esse risco ao dar coerência estratégica ao conjunto de iniciativas dos parceiros (ao reconhecimento das redes informais) e de atuações do Estado central e local.

Contudo, o modelo de governação da Rede tem tensões estruturais presentes desde a própria definição e do texto da RCM n.º 197/97, nomeadamente:



- entre a escala territorial do *delivery* e da *policy*: a RCM nº 197/97 colocava o primeiro nível na Freguesia e o segundo no Município, mas muitas freguesias não dispunham de recursos próprios para o *delivery* das políticas e muitos municípios caminharam no sentido da apropriação da função de *delivery*, com secundarização - ou delegação na Segurança Social - da função de *policy*. Esta tensão veio a dar origem a múltiplas escalas não estabilizadas, nomeadamente ao nível intraconcelhio à criação de estruturas “interfreguesias” e ao nível supramunicipal de estruturas “intermunicípios”;
- entre o poder local e as IPSS: a Resolução Nº 197/97 colocava a Presidência das CSF nos Presidentes de Junta e dos CLAS nos Presidentes de Câmara, criando uma assimetria de poder entre estes (num contexto em que, nem uns nem outros, possuíam competências legais de ação social) e as instituições de carácter social. Este “lapso” foi mitigado pela Declaração de Retificação Nº 10-O/98, de 30 de maio, que relativiza a atribuição da presidência dessas Comissões a estas instituições, pelo acrescento de um “em princípio”, que simboliza bem a tensão entre parceiros;
- entre um quadro orientador que dá voz essencialmente à função dirigente nos parceiros (eleitos locais e membros de direção de parceiros) e uma legislação em ação que assenta essencialmente na mobilização de técnicos (e muito fortemente em técnicos de serviço social, seja colocados em serviços públicos, seja em instituições de carácter social).

Como os diferentes pontos desta Avaliação evidenciam, estas tensões originárias marcaram a experiência e a afirmação da Rede Social.

### 3. A REDE SOCIAL COMO INSTRUMENTO EXPERIMENTAL DE APOIO AO ESTADO EXPERIMENTAL

 **DESENVOLVIMENTO DA REDE SOCIAL**, para poder seguir a expansão rápida das novas políticas sociais e acompanhar com os recursos adequados o aumento em quantidade e complexidade do trabalho a desenvolver, fez crescer a consciência de que este instrumento inorgânico e não dotado de recursos próprios carecia de um programa de estímulos.

No quadro do baixo nível de juridicidade da Rede Social, o Despacho Normativo Nº 8/2002, de 12 de fevereiro, sendo formalmente um regulamento específico de uma medida de apoio à implementação da Rede procedeu a um desenvolvimento normativo com orientações precisas sobre a institucionalização da Rede. Dá-se, assim, uma reformulação da sua carta fundadora, passando a estar instituído um modelo preciso de funcionamento. Simultaneamente, o DN Nº 8/2002 acaba por não significar apenas o lançamento de um instrumento de apoio ao Estado experimental, baseado na informalidade e no “reconhecimento” que orientava a RCM Nº 197/97 para ser ele próprio um instrumento experimental de institucionalização de uma experiência de Estado experimental. Com efeito, o DN 8/2002 não cria apenas um “programa de apoio à implementação” da Rede Social, mas define o seu modelo de funcionamento de um modo que não era feito na formulação inicial da RCM 197/97.



O foco da Rede muda da ação social para a “planificação estratégica da intervenção social local” e amplia-se da concentração na erradicação da pobreza para a “promoção do desenvolvimento social”. Este reequilíbrio do foco reforça a função de *policy* sobre a de *delivery* e o caráter holístico da intervenção social sobre as práticas sectoriais de ação social. O combate à pobreza e exclusão deixa de ser o fulcro complementado por alargamentos temáticos para passar a ser uma dimensão dentro de uma ambição mais ampla.

A metodologia de ação continua a ser participativa, mas há uma preocupação particular com o trabalho para dentro da Rede, visível no apoio à qualificação dos seus recursos, na criação de apoios financeiros à dotação de recursos humanos e ao funcionamento, na definição de um conjunto de outputs a apresentar à gestão do programa de apoio. Onde a Rede tinha começado como um “reconhecimento”, torna-se num “Programa”. Enquanto a Resolução era muito aberta quanto ao modo de funcionamento, o Despacho Normativo tem uma preocupação regulamentadora. Para cada Rede, apoiada pelo Programa é definido que, a mesma tem de estar dotada de um “processo técnico/pedagógico, de onde constem os seguintes documentos comprovativos da execução das ações: fichas de registo das entidades aderentes ao CLAS, à CSF e à CSIF; atas das reuniões realizadas; Regulamento interno; Diagnóstico social; Plano de Desenvolvimento Social; Plano de Atividades; Relatórios Intercalar e Final.” A este processo acresce um dossier contabilístico e financeiro. A preocupação essencial nestas áreas passará a ser assegurar a dotação da Rede de condições para o seu bom desempenho.

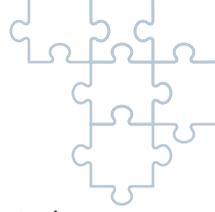
O princípio *bottom-up* da adesão livre é suplementado por um processo *top-down* de gestão de candidaturas e por um objetivo de apoio à consolidação da Rede com alargamento progressivo, numa base de crescimento anual. O apoio à Rede passa a ser ele próprio uma das medidas experimentais do novo ciclo de políticas sociais. O *fórum* passa a estar submetido a uma supervisão por um organismo da Administração Central e obrigado à produção de instrumentos, em que três se tornarão nucleares para o papel a desempenhar pela Rede: o Diagnóstico Social; o Plano de Desenvolvimento Social e o Plano de Atividades (ou Plano de Ação, como posteriormente se veio a designar).

O papel da Rede na dupla ativação é reforçado, na medida em que passa de uma mera instância de articulação para um agente de planeamento estratégico de recursos a afetar a políticas sociais ativas.

O princípio de governação pela subsidiariedade, continuando presente, é mitigado pela introdução de mecanismos *top-down*, pela padronização de orientações sectoriais e pela passagem do fulcro da ação da rede na *delivery* ao nível de freguesia para o planeamento ao nível territorial menos restrito do município.

A preocupação com a prevenção e mitigação de incoerências, sobreposições e irracionalidades de diferentes políticas sectoriais, é reforçada dada a preocupação com o desenvolvimento de metodologias que permitam identificar estratégias e prioridades.

Com o Despacho Normativo N° 8/2002, ou seja pelo efeito do Programa de Apoio à Implementação da Rede Social, a metodologia aberta apresentada pela Resolução evolui para o desenvolvimento experimental do planeamento estratégico participado das novas políticas sociais elas próprias em experimentação. Este caráter experimental deu um novo impulso à Rede, mas também acrescentou fatores de tensão que esta Avaliação aborda, em relação:



- ao âmbito da Rede Social, entre conceções mais restritas de ação social focadas no combate à pobreza e à exclusão e conceções mais holísticas de desenvolvimento social;
- à função da Rede entre ser um elo numa estrutura top-down de planeamento de políticas sociais, obedecendo a instrumentos normalizados e orientações tendencialmente uniformizadas e um *fórum* da diversidade de práticas numa perspetiva *bottom-up*;
- à abertura da Rede ao seu exterior, pelo desenvolvimento de formas de participação e o funcionamento da Rede para si, pelos seus mecanismos formais (regulamento interno, órgãos, documentos, relatórios, etc.).

As evidências recolhidas nesta Avaliação mostram que estes pontos adicionais de tensão contribuem para as questões que se colocam quanto à identidade futura da Rede Social e quanto à natureza desta meta-medida de política de desenvolvimento social, que deixou de ser essencialmente um *fórum* de atores de intervenções sociais para passar a ser, também, um dispositivo de planeamento e execução de políticas públicas participadas.

## 4. UM ÓRGÃO DE PLANEAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL LOCAL CHAMADO REDE SOCIAL

**E M 2006**, a Rede transforma-se numa estrutura orgânica com estatuto definido pelo Decreto-Lei N° 115/2006, de 14 de junho. O *fórum* livre metamorfoseia-se numa orgânica perene e regulamentada, completando-se o ciclo de institucionalização da Rede. É sobre esta Rede institucional que a presente Avaliação incide.

O foco da Rede continua a ser o da planificação social local, mas passa a haver a grande preocupação, típica dos procedimentos *top-down*, na coerência entre este órgão de planeamento e os diversos instrumentos de planeamento de caráter nacional. A Rede passa a ser um órgão, coadjuvante ou protagonista, do conjunto de instrumentos estratégicos e de instrumentos de planeamento de caráter social a nível nacional, aos quais dará, no continente, uma dimensão territorial.

O princípio da participação passa a estar consagrado nos princípios fundamentais da Rede, criando nova pressão para a sua materialização. Os mecanismos *top-down* de governação da Rede são reforçados com uma regulamentação tendencialmente uniforme para todo o território em que intervém (o território continental) e com a preocupação reforçada de que a Rede faça parte do dispositivo de ação da Administração Central, bem visível na preocupação com o seu contributo para o planeamento da rede de equipamentos sociais.

A Rede continua a ser um instrumento de ativação do Estado e dos seus parceiros no desenvolvimento social e a preocupação com a eficácia e a eficiência na alocação de recursos com o contributo da Rede, é reforçada.

No novo quadro, juntam-se novos fatores de tensão à identidade da Rede Social:



- A tensão entre ser um instrumento de política social ou o órgão social de caráter local presente em todo e qualquer processo de planeamento, de qualquer origem e âmbito, isto é, entre ser a parceria das parcerias sociais, ou ser o chapéu social de todas as parcerias e a plataforma pela qual passa a dimensão social de toda a função planeamento no País;
- A tensão entre a flexibilidade e a geometria variável nas suas condições de funcionamento e o seu estatuto orgânico e padronização de órgãos, instrumentos e recursos.

Ao longo do Projeto “Rede em Prática”, procedeu-se ao exame crítico das questões que se colocam ao desenvolvimento da Rede Social, na sua evolução de *fórum* local a estrutura orgânica de planeamento do desenvolvimento social local.

No entanto, existe um facto nuclear, a ter presente na leitura do exercício avaliativo: das estruturas participadas geradas no âmbito das novas políticas sociais, a Rede Social é hoje a maior estrutura participada de caráter social no País e esse é o resultado da sua construção histórica e do empenhamento dos agentes sociais nela envolvidos até, porque como se demonstrou, partiu de um nível de institucionalização bastante frágil que não lhe permitiria ter sobrevivido sem a atitude empenhada dos seus agentes integrantes e estruturas de acompanhamento e animação.

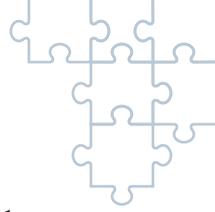
Em *síntese*, no entender desta Avaliação, estão reunidas as condições para um terceiro ciclo na existência da Rede Social, um ciclo de consolidação, depois do ciclo da experimentação e do ciclo da institucionalização. Na sequência do trabalho de Avaliação, as recomendações sistematizadas no capítulo final (*Conclusões e Recomendações*), as quais foram sendo fundamentadas e apresentadas ao longo do Relatório de Avaliação, têm justamente esse traço comum de serem elementos para uma Estratégia de Consolidação da Rede Social, como parceria-chapéu do desenvolvimento social em Portugal.

## 5. CONSOLIDAÇÃO DA REDE SOCIAL – PARA UM NOVO IMPULSO NA RESPOSTA AOS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

**A** INOVAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS, e mais concretamente nas novas políticas sociais, tem uma inspiração fundadora na Estratégia Europeia para o Emprego e no método de coordenação aberta que fez o seu percurso de sucessos e insucessos ao longo de quase uma década e meia. Durante este período, e sobretudo após a assinatura do Tratado de Lisboa, as orientações de política comunitária colocaram na agenda política o triângulo virtuoso da coesão económica, social e territorial. Esta centralidade das políticas de coesão acabou por redobrar a relevância estratégica atribuída ao território, nomeadamente no contexto das políticas estruturais europeias. As alíneas seguintes sistematizam os passos-chave desta trajetória, com implicações relevantes para contextualizar a evolução futura de intervenções como o Programa da Rede Social<sup>1</sup>.

- *Tratado de Lisboa.* O Tratado inscreve a coesão territorial como objetivo da União Europeia a par da coesão económica e da coesão social, afirmando explicitamente no seu Artigo 3º que a União

1 - Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, (2007/C 306/01), Jornal oficial da União Europeia de 17 de Dezembro de 2007;  
- LIVRO VERDE SOBRE A COESÃO TERRITORIAL – Tirar Partido da Diversidade; Ed EC; 2009;  
- Barca, Fabrizio; An agenda for a reformed cohesion policy; Ed EC; 2009.



promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros. No Artigo 174º associa a ‘coesão territorial’ ao “desenvolvimento harmonioso” e à “redução de disparidades entre os níveis de desenvolvimento entre diferentes regiões”. Finalmente, no Artigo 175º, afirma a necessidade de assegurar a coordenação entre políticas territoriais e políticas macroeconómicas e sectoriais atribuindo aos Fundos Estruturais um papel crucial na ação para a concretização desse objetivo.

- *Livro Verde da Coesão Territorial*. Na sequência da adoção da Agenda Territorial da União Europeia em maio de 2007 (no âmbito da Presidência Alemã da União Europeia), o Livro Verde da Coesão Territorial coloca a coesão territorial no patamar da criação de condições para o desenvolvimento harmonioso em todos os lugares assegurando a todos os cidadãos a possibilidade de valorizar as características específicas de cada território. Paralelamente, interpela as políticas públicas a coordenarem intervenções sectoriais e territoriais para ajudar os territórios a proceder ao melhor uso dos seus ativos e a promover abordagens territorialmente integradas na resolução dos problemas envolvendo respostas intersectoriais e a cooperação entre diferentes atores. Em síntese, melhor cooperação entre os territórios, melhor coordenação entre diferentes políticas públicas e alargamento da participação a atores de âmbito mais alargado através de parcerias de base territorial.
- *O Relatório Barca*. Este reconhece a relevância da dimensão territorial do desenvolvimento e da capacidade de iniciativa e de organização de base territorial para a mobilização integral de recursos para o rendimento e o crescimento económico (‘eficiência económica’) e para o combate à pobreza e exclusão social (‘inclusão social’). O Relatório defende a abordagem place-based como a mais adequada para assegurar a todos os lugares europeus a oportunidade de mobilizar o seu potencial e assegurar a inclusão social independentemente de onde se vive. No entendimento do Relatório, está em causa contribuir para a mudança institucional, favorável à rutura com as ineficiências e a exclusão social, que na ‘totalidade das localidades’ e não apenas nas unidades territoriais associadas à incidência particular de alguns problemas (“regiões-problema”).

O reconhecimento da relevância da coesão territorial na construção da Europa pelo Tratado de Lisboa e a evolução do processo que conduziu à “Agenda Territorial Europeia”, permitem equacionar os Desafios europeus em matéria de futuro da Coesão Territorial e introduzir alguns aspetos decisivos para a reflexão sobre a relevância crescente do Programa Rede Social nas condições contemporâneas.

A coesão territorial diz respeito a um processo de articulação territorial do projeto europeu que não se confina ao domínio das políticas regionais e envolve também os efeitos territoriais das políticas macroeconómicas e setoriais. A coesão territorial acolhe os desafios de desenvolvimento na ‘totalidade das regiões’, as formas de governança que permitam simultaneamente a articulação multinível e a articulação intersectorial para a integração territorial, na construção de respostas específicas em cada unidade territorial.

Neste sentido, está em jogo uma mudança paradigmática na compreensão das relações entre as sociedades e os respetivos territórios e as implicações que daí decorrem na formulação das políticas públicas. Esta mudança envolve a compreensão de que a competitividade, o emprego e a inclusão social têm concretizações dependentes dos contextos em que os respetivos problemas se manifestam



(*context-dependency*); ou seja, os desafios colocam-se de forma espacialmente diferenciada e localmente específica o que pressupõe respostas únicas em cada unidade territorial.

O tipo de mudança a ocorrer na ‘totalidade dos contextos locais’ que melhor pode contribuir para a competitividade, emprego e inclusão social, envolve formas de governança multinível e intersectorial para a integração territorial de políticas para a construção de respostas únicas em cada território; ou seja, pressupõe uma capacidade local de iniciativa e de organização suficientes para assegurar a coerência dessa especificidade e a sinergia potencial na articulação entre os diferentes domínios de política pública <sup>2</sup>.

A coesão territorial levanta, assim, desafios relevantes no domínio das políticas públicas:

- Assegurar a coerência entre as políticas macroeconómicas e setoriais, com implicações territoriais, e as principais políticas territoriais;
- Criar formas de governança que permitam assegurar respostas específicas em cada unidade territorial (multinível, integração territorial, etc.);
- Criar condições institucionais e organizacionais locais das quais possa depender a ação estratégica, a criação de soluções organizativas e as competências técnicas e organizacionais adequadas à construção da especificidade das respostas em cada unidade territorial (acesso a informação relevante, produção de conhecimento adequado ao contexto, desenvolvimento de competências, etc.);
- Desenvolvimento do princípio de inovação (social) associada às intervenções de Desenvolvimento Social (criação de novas formas de resposta no combate aos problemas).
- Desenvolvimento de mecanismos de participação das populações e dos destinatários das políticas.

A expansão previsível da pobreza e da exclusão social na sequência da atual crise, concorrem para a relevância acrescida da Rede Social quer na sua relação direta com a urgência de novas formas de governança territorialmente ancoradas, quer na sua relação com a concretização das perspetivas europeias para o futuro da coesão territorial.

Ao focalizar a atenção no contributo para o desenvolvimento e coesão social, ao assegurar a cobertura integral do território do Continente com formas de governança local facilitadoras da integração territorial de políticas (na ‘totalidade das localidades’), o Programa Rede Social vem reconhecer implicitamente a existência de uma especificidade local nas manifestações dos problemas e, nas respostas, constituindo uma experiência cujos pressupostos acabam por adquirir uma relevância crescente nas condições contemporâneas.

É neste sentido que se perspetiva um Programa capacitado para a inovação social na resposta aos desafios contemporâneos.

---

<sup>2</sup> Henriques, J. M. (2009), “Inovação Social e Animação Territorial: Contributos da Iniciativa Comunitária EQUAL em Portugal”, in *Sociedade e Trabalho*, nº 37, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Lisboa. OCDE (2010), *Breaking Out of Silos: Joining Up Policy Locally*, OECD, Paris.

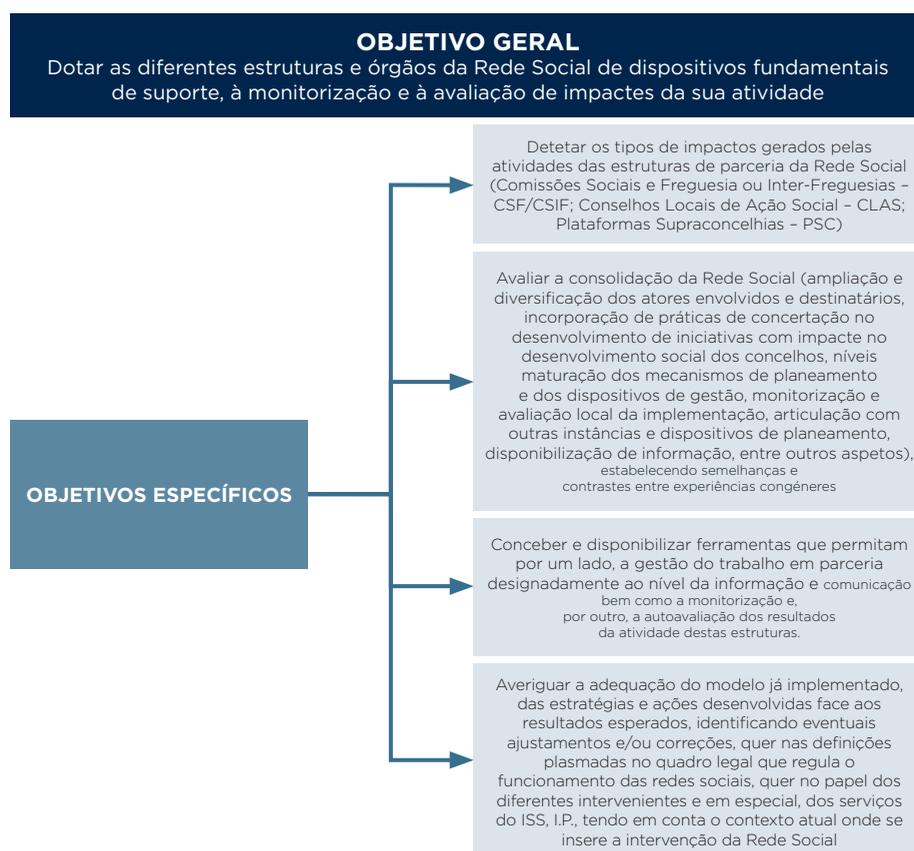


# II - QUADRO DE REFERÊNCIA DA AVALIAÇÃO

## II.1. ÁRVORE DE OBJETIVOS VS. DIMENSÕES ANALÍTICAS E QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

 **ESTUDO DE AVALIAÇÃO** do Projeto Rede em Prática assume o seguinte conjunto de objetivos:

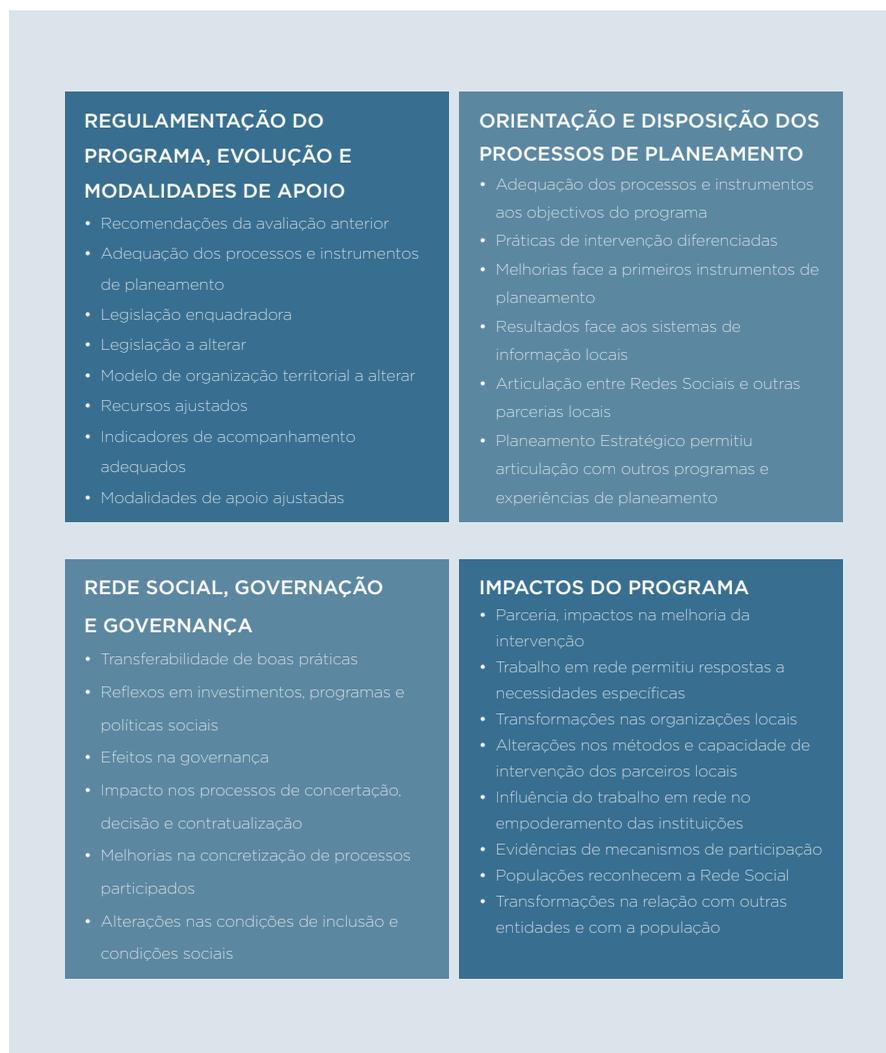
Figura 1. Árvore de objetivos da Avaliação



Esta árvore de objetivos operacionaliza-se num conjunto alargado de Questões de Avaliação que foram compreensivamente organizadas em quatro grandes domínios que estruturam o presente exercício de Avaliação.



Figura 2. Domínios de Análise do Estudo de Avaliação



Esta árvore de objetivos e dimensões de avaliação foi objeto de uma leitura compreensiva que permitiu situar a natureza do exercício nas suas dimensões de utilidade, virtualidades e limitações. Os principais elementos resultantes dessa leitura compreensiva são os seguintes:

- **Conceção e validação de instrumentos com utilidade para o futuro**, ou seja, o exercício de resposta aos Objetivos e Questões de Avaliação deve ser orientado para proporcionar às estruturas e órgãos da Rede Social, dispositivos de monitorização e avaliação de resultados do Programa Rede Social.
- **Avaliação da operacionalização do Programa Rede Social**, designadamente, das estruturas e atividades e dos mecanismos de planeamento e parceria que foram sendo implementados, segundo o grau de consolidação e perfil dos resultados atingidos.



- **Avaliação do modelo de suporte à implementação das estratégias de ações do Programa** à luz dos recursos afetos, dos resultados esperados e do *benchlearning* e *benchmarking* de experiências similares, com formulação de atuações recomendáveis que fundamentam ajustamentos de eficácia e eficiência nas práticas e posicionamentos dos diversos atores (centrais e locais) da Rede Social, nos atuais contextos territoriais e sociais de intervenção do Programa.
- **Sistematização de impactos resultantes das atividades e ações** realizadas pela densidade das estruturas locais de parceria da Rede Social, nos domínios da capacitação/*empowerment* para a resolução dos problemas de pobreza e exclusão social, nos diferentes contextos territoriais e socioeconómicos.

Em *síntese*, estamos em presença de um modelo de trabalho que exige a capacidade de assegurar uma adequada combinação entre *dimensões de natureza avaliativa* (de operacionalização e de impactos gerados), *dimensões de natureza instrumental* (de disponibilização de instrumentos de apoio à gestão, à autoavaliação e à monitorização das atividades e ações do Programa) e *dimensões de natureza política* (de eventuais ajustamentos dos instrumentos legais e de planeamento, do modelo de gestão e dos papéis dos diversos intervenientes (atores do Programa Rede Social)).

Este entendimento esteve presente no desenho do Modelo Lógico da Avaliação, cujos principais princípios – avaliação realista, participativa, formativa e sumativa - e abordagens metodológicas específicas se apresentam sinteticamente neste Capítulo.

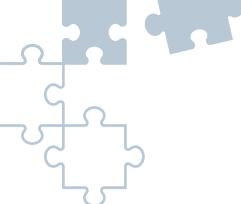
## II.2. MODELO LÓGICO DA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA REDE EM PRÁTICA

### II.2.1. CONTEÚDO INOVADOR E INTEGRADO DA METODOLOGIA

**D E ACORDO COM A PROBLEMATIZAÇÃO** da relação entre os contextos de partida e os complexos desafios associados ao contexto contemporâneo onde o Programa Rede Social se enquadra, o modelo lógico da Avaliação surge associado a uma “teoria de ação” ou “teoria de mudança”. Para concretizar esse modelo, a abordagem metodológica seguida contemplou alguns elementos inovadores entre os quais se destacam elementos com inspiração nas metodologias de ‘avaliação realista’, nomeadamente em programas experimentais do âmbito das políticas sociais ativas.

Destacam-se em particular:

- a) O relevo dado à reconstituição das ‘teorias implícitas’ subjacentes à conceção do Programa. Tratou-se do ‘mapeamento’ de todos os pressupostos subjacentes à assunção de que determinados efeitos poderão ser expectáveis face às ações propostas. Esteve em causa uma análise aprofundada da pertinência e coerência dos objetivos subjacentes ao Programa Rede Social, assim como o equacionar das condições de lançamento de uma nova etapa do Programa.



- b) A relevância atribuída ao *mix* de metodologias de caráter quantitativo e qualitativo. Uma vez que se procurava avaliar os mecanismos ativados pela Rede Social através dos quais determinados efeitos passaram a poder ser observáveis, privilegiaram-se abordagens metodológicas que permitam destacar ‘relações substantivas’ nas causalidades a analisar.
- c) O reconhecimento da influência de aspetos de natureza contextual não só nas manifestações de pobreza e exclusão social, como na concretização do próprio Programa Rede Social (em cada contexto territorial) e nas respostas únicas por si facilitadas. Por essa razão se destaca o contributo dos ‘Estudos de caso’ e os resultados de metodologias de inquirição extensiva (Inquérito por questionário ao universo das redes sociais locais).
- d) O reconhecimento do processo de avaliação como oportunidade de aprendizagem quer para o aperfeiçoamento das respostas públicas, quer para a capacitação de organizações e técnicos, através do convite ao seu envolvimento suportado em exercícios participativos promotores de reflexividade crítica.
- e) O papel desempenhado pelos diferentes participantes (na qualidade de decisores, dirigentes ou técnicos) no exercício de Avaliação, não apenas na qualidade de portadores de informação ‘entrevistados’, mas também como coautores de um processo de reflexão sistemático sobre a concretização do Programa Rede Social e sobre os seus impactos. Os ‘entrevistados’ foram também convidados a refletir sobre as diferentes perspetivas (e visões contraditórias) que se foram abrindo ao longo do processo de Avaliação para o esclarecimento sobre a natureza dos mecanismos proporcionados pela Rede Social na geração dos impactos observáveis.

## II.2.2. VISÃO CONCEPTUAL DA AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA E MODELO DE INTERAÇÃO DE SUPORTE À AVALIAÇÃO

 **OBJETO DE AVALIAÇÃO** tem múltiplas expressões face à diversidade de mecanismos (legais, orgânicos, sistémicos, ...) e intervenientes (decisores, órgãos, executores, técnicos, destinatários, ...) que suportam o modelo de operacionalização das prioridades estratégicas do Programa Rede Social, na sua relação com as dimensões-problema e necessidades de intervenção, com vista à erradicação da pobreza e exclusão social em Portugal.

Daqui decorre a necessidade de adotar uma abordagem metodológica que estimule a participação das diferentes partes interessadas na Avaliação, segundo formas eficazes de envolvimento das mesmas, através da integração de diferentes métodos de recolha e análise da informação e implicando uma exploração metodológica de articulação entre as dimensões quantitativa e qualitativa da avaliação, mas também de seleção de fontes de informação diversificadas e fidedignas.

Esta posição fundamentou a adoção de princípios da Avaliação Participativa, que privilegia mecanismos de partilha de informação e de reflexão conjunta com atores relevantes durante o processo de avaliação, suportado num modelo de interação concebido para potenciar a articulação eficaz entre esses atores e a Equipa de Avaliação.



O modelo de interação de suporte à avaliação permitiu assegurar que os principais intervenientes e atores a todos os níveis estivessem ativamente empenhados na avaliação enquanto processo de aprendizagem coletiva, através da negociação sobre o acesso e o uso de informação, a clarificação dos papéis e relações. Por um lado, valorizaram-se momentos de interação estratégica e operacional entre a equipa de avaliação e a Equipa do Instituto de Segurança Social responsável por acompanhar o Programa, beneficiando da sinergia e da interação entre os participantes, com vista a encontrar uma capacidade reflexiva conjunta. Por outro lado, esta perspetiva esteve associada à validação de Relatórios, inscrevendo uma lógica de interação constante na monitorização dos trabalhos de avaliação.

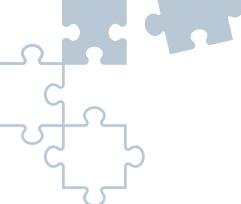
Neste sentido, um exercício de avaliação focado num objeto multidimensional e complexo como a Rede Social justificava um duplo significado, de uma forma simultânea, uma avaliação formativa e sumativa, designadamente:

- *Orientação para a mudança*, no sentido em que procura reforçar ou melhorar a intervenção, ao examinar, entre outros aspetos, o desenvolvimento do Programa, a qualidade da sua implementação e o contexto, estruturas e procedimentos organizacionais, dotando as diferentes estruturas e órgãos da Rede Social de dispositivos fundamentais de suporte à monitorização e à avaliação de impactos da sua atividade. Esta orientação para a mudança concretiza-se, ainda, na produção de elementos recomendatórios para a reflexão do papel da Rede Social no contexto dos desafios contemporâneos, em torno do que pode ser uma nova etapa de desenvolvimento da Rede Social.
- *Avaliação ao longo do ciclo de vida do projeto*, no sentido em que se pretende monitorizar eventuais discrepâncias entre as realizações (*outputs*) e os resultados esperados do Programa, com vista a gerar indicações sobre como o Programa pode ser melhor implementado, devendo considerar os 278 Conselhos Locais de Ação Social, respetivas Comissões Sociais de Freguesia e/ou Inter-Freguesia e as 28 Plataformas Supra-Concelhias.

Desta forma, o Modelo Lógico de Avaliação preconizado adquire um posicionamento estratégico de orientação do exercício para pensar o papel da Rede Social no contexto contemporâneo, tendo como quadro de referência quer o seu contexto fundador (que se transformou face aos desafios contemporâneos), quer as suas formas de concretização no território.

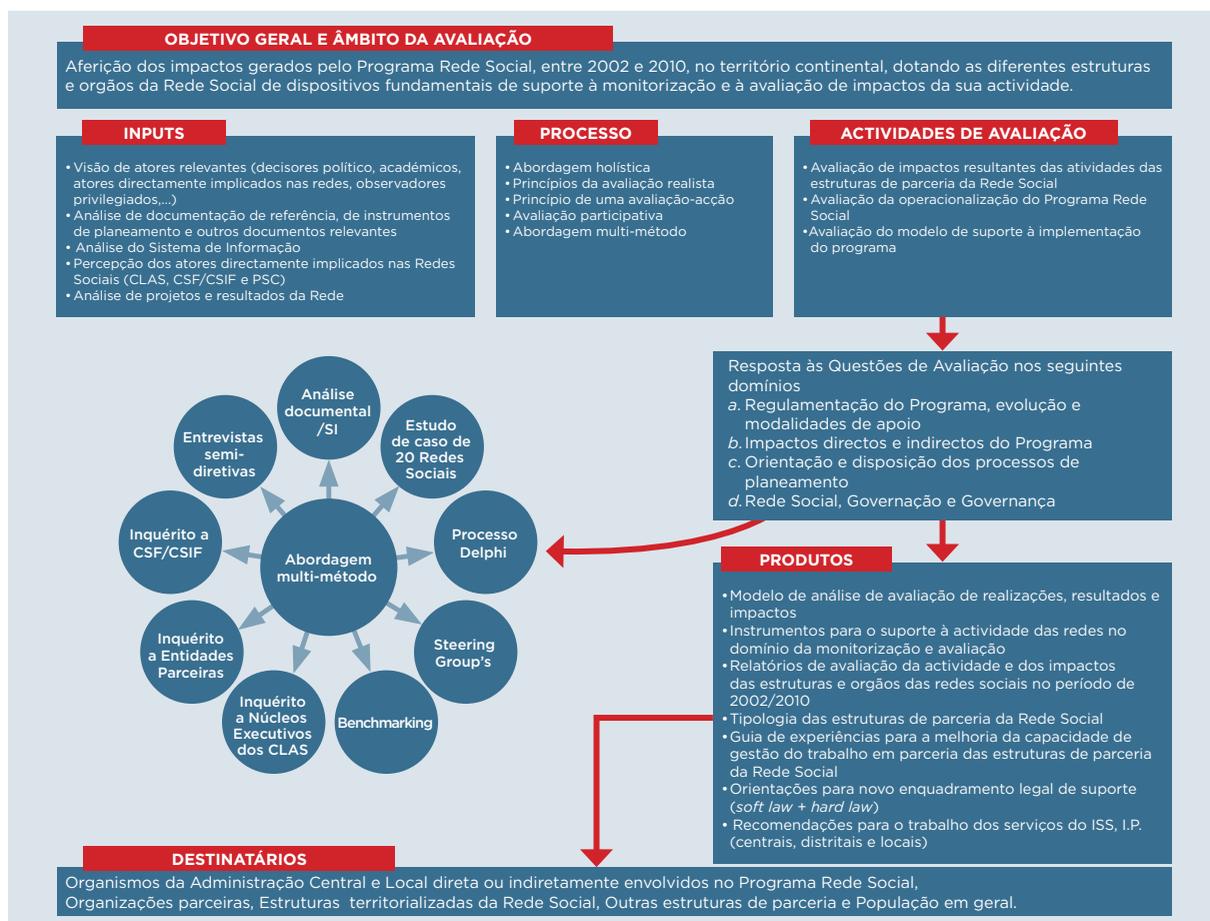
Figura 3. Modelo Lógico da Avaliação





O esquema seguinte traduz o Quadro de Referência do Estudo de Avaliação do projeto Rede em Prática, que contém a organização lógica do modelo de avaliação (*inputs*, processos metodológicos, atividades, produtos e principais destinatários), assente numa abordagem multimétodo. Na sequência deste capítulo apresenta-se uma síntese do conjunto de metodologias específicas de recolha e análise de informação que compõem o roteiro metodológico prosseguido.

Figura 4. Quadro de Referência da Avaliação



## II.3. ABORDAGEM MULTIMÉTODO - SÍNTESE DO ROTEIRO DE APLICAÇÃO METODOLÓGICA

### II.3.1. ENTREVISTAS SEMIDIRETIVAS



**RECURSO A ESTA METODOLOGIA** específica aplicada à auscultação de diferentes perfis de atores-chave revelou-se fundamental para recolher elementos exploratórios de suporte à problematização das várias dimensões do objeto de avaliação. A auscultação



de várias personalidades que ocupam lugares e desenvolvem olhares diferentes sobre a Rede Social revelou-se um exercício de extrema riqueza para a progressiva focalização do exercício de avaliação. Com efeito, esta abordagem permitiu uma primeira aproximação a algumas das características e dimensões-problema do objeto, a partir da leitura de alertas e consensos sobre dimensões chave do Programa Rede Social destacadas pelo seguinte perfil de interlocutores:

- i) atores implicados na dinamização de redes;
- ii) investigadores (apoio metodológico) e Consultores da Rede Social, e
- iii) outros peritos e interlocutores privilegiados

### II.3.2. MULTI-INQUÉRITO ÀS ESTRUTURAS DA REDE SOCIAL

**A APLICAÇÃO DO INQUÉRITO** por questionário no âmbito do presente Estudo de Avaliação pretendeu contribuir para dispor de um conjunto extensivo de elementos de informação de carácter qualitativo e quantitativo que permitisse conhecer a visão dos atores envolvidos relativamente às dimensões de avaliação:

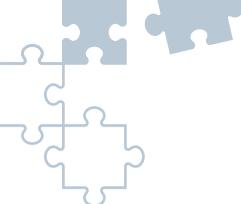
- Regulamentação do Programa, evolução e condições de suporte;
- Orientação e disposição dos processos de planeamento;
- Impactos diretos/indiretos;
- Rede social, Governação e Governança.

A metodologia multi-inquérito desenvolvida pelo IESE baseou-se na aplicação de três questionários dirigidos aos seguintes atores das redes sociais.

- Câmaras Municipais (taxa de resposta de 90,3%, correspondente a 251 questionários preenchidos, das 278 Câmaras Municipais de Portugal Continental).
- Parceiros das redes sociais (foi obtido um total de 1165 inquéritos válidos, dos quais 164 correspondem a respostas dos 18 Centros Distritais da Segurança Social).
- Juntas de Freguesia (preencheram o questionário 729 freguesias de Portugal continental – correspondendo a uma taxa de resposta de 18%. Das respondentes, apenas 215 afirmaram presidir a uma CSF/CSIF).

### II.3.3. ESTUDOS DE CASO

**OS CONTEXTOS TERRITORIAIS** analisados através dos Estudos de caso foram entendidos como contextos de interação social viabilizadores do melhor esclarecimento sobre as condições de concretização do Programa e respetivos impactos. Nesta lógica, através do Estudo de um conjunto de 20 casos procurou-se clarificar como se procedeu à concretização

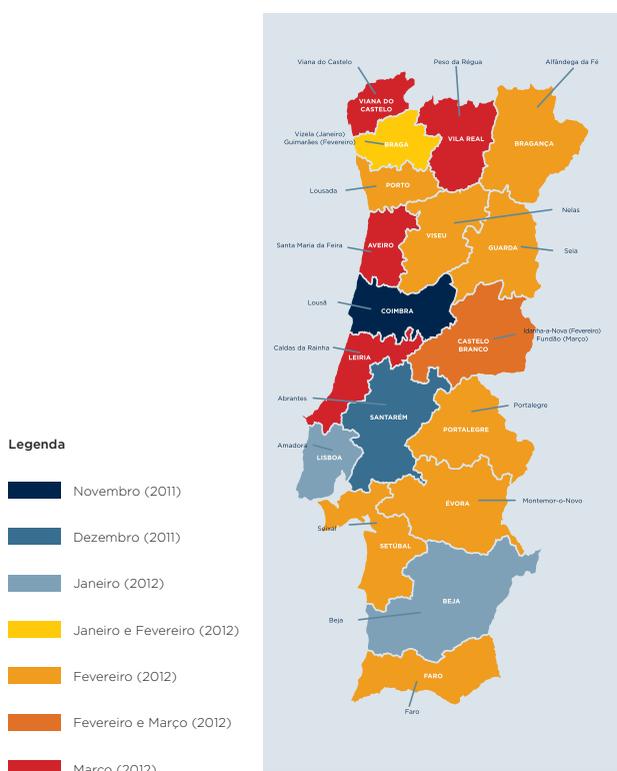


do Programa Rede Social em cada um desses contextos. De facto, esta metodologia constituiu um dos mecanismos centrais de resposta a grande parte das questões de avaliação.

Este método permitiu assegurar condições de validade geral (generalização), permitindo a apreensão do máximo detalhe descritivo para a análise da complexidade de cada caso. Permitiu, igualmente, a estruturação de práticas/experiências de ‘transferibilidade’ potencial que darão origem a um produto específico da Avaliação, o Guia de experiências.

O Mapa representado cartografa a distribuição dos Estudos de caso e respetivo planeamento de realização com os atores envolvidos nas Redes.

**Mapa 1.** Mapa panorâmico de Estudos de caso “Rede em Prática”



### II.3.4. ANÁLISE DOCUMENTAL

**EM FACE DA NATUREZA DA AVALIAÇÃO**, a análise documental constitui um elemento transversal e fundamental da metodologia de trabalho, devendo incidir sobre todos os domínios de avaliação do Programa:

- Dados do Sistema de Informação da Rede Social;
- Informação científica e técnica resultante de Estudos realizados ou em curso, com relevância para o Projeto “Rede em Prática”;
- Instrumentos de planeamento do Programa Rede Social.



Atendendo a que algumas Questões de Avaliação se centram nos instrumentos de planeamento das redes (nomeadamente, Diagnósticos Sociais, Planos de Desenvolvimento Social e Planos de Ação), considerou-se necessário incluir um trabalho específico de análise destes instrumentos, que se revelou importante para aprofundar algumas dimensões transversais a outras componentes da avaliação, numa ótica da qualidade técnica e da coerência dos instrumentos entre si face aos objetivos do Programa Rede Social.

Esta análise específica foi aplicada aos instrumentos de planeamento construídos pelas redes sociais que são objeto dos 20 Estudos de Caso e concretizada a partir de uma análise de conteúdo dos quatro principais instrumentos: *i)* Pré-Diagnóstico, *ii)* Diagnóstico-Social; *iii)* Plano de Desenvolvimento Local; e *iv)* Plano de Ação anual, disponíveis para consulta no Sistema de Informação do CLAS.

Dada a extensão quantitativa e qualitativa de conteúdos analisados e do número de documentos produzidos e disponibilizados pelas redes sociais optou-se por subdividir a componente de análise em duas partes:

- i)* *análise formal*: registo de evidências quanto às ocorrências de um conjunto de dimensões e componentes de análise pré-equacionadas;
- ii)* *análise substantiva*: análise de como é que aquelas ocorrências e evidências são desenvolvidas e quais os seus resultados.

### II.3.5. REUNIÕES COLETIVAS DE TRABALHO (*STEERING-GROUP*)

**N**O DECURSO DOS TRABALHOS DE AVALIAÇÃO, foram organizados dois momentos-chave de articulação com a equipa do Setor da Rede Social dos Serviços Centrais do ISS, I.P. (SRS-SC do ISS, I.P.) que permitiram recolher a visão destes atores em torno de dois processos em análise, nos quais estiveram particularmente implicados, concretizando desta forma o princípio da avaliação participativa. Apresenta-se de forma breve o modelo de operacionalização e resultados alcançados em ambos.

#### ■ *STEERING-GROUP* SOBRE O GRAU E MODALIDADES DE INCORPORAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO ANTERIOR NO PROGRAMA

Foi organizada uma sessão de trabalho com a equipa do SRS-SC do ISS, I.P., onde se recolheram evidências de resposta à questão “*Em que medida as recomendações da avaliação anterior foram cumpridas e quais as suas repercussões no desenvolvimento e consolidação do Programa?*”. O exercício permitiu aferir um conjunto de elementos, tais como:

- Modalidades de concretização das Recomendações;
- Perspetiva de efeitos decorrentes da incorporação das Recomendações;
- Grau de incorporação das Recomendações; e
- Identificação de fatores para a não incorporação das Recomendações.



## ■ STEERING-GROUP SOBRE O ENQUADRAMENTO LEGAL DO PROGRAMA

Foi organizada uma sessão de trabalho com a equipa do SRS-SC do ISS, I.P que visou a identificação de marcos de evolução fundamentais, a compreensão das dimensões-problema e das necessidades de intervenção no âmbito do quadro legal do Programa, assim como a identificação de elementos de adequação e desadequação da legislação à arquitetura/desenvolvimento da Rede Social (conceitos jurídicos, princípios, finalidades, objetivos, constituição e funcionamento, sua estruturação, competência dos seus órgãos e normas de comunicação e de articulação entre parceiros).

O exercício realizado permitiu construir o diagnóstico de dimensões regulamentares deficitárias e/ou em excesso (*gap* entre a *law in books* e a *law in action*), que posteriormente serviu de suporte à aplicação do processo Delphi (*cf.* ponto seguinte).

### II.3.6. PROCESSO DELPHI

 **MÉTODO DELPHI** baseia-se num processo estruturado para a recolha e síntese de conhecimentos de um grupo pré-selecionado de atores ligados à gestão e operacionalização da Rede Social por meio de um processo de inquirição acompanhado de um *feedback* organizado de opiniões.

O recurso a este método no âmbito desta Avaliação concentrou-se na avaliação do quadro legal. Tratou-se de averiguar se existia uma desadequação da referida legislação ao desenvolvimento da Rede Social ao nível dos conceitos jurídicos, princípios, finalidades, objetivos, constituição e funcionamento, sua estruturação, competência dos seus órgãos e normas de comunicação e de articulação entre parceiros.

As dimensões-problema apresentadas no âmbito do *Steering-Group sobre o enquadramento legal do Programa*, a partir da leitura e avaliação do atual diploma que rege o Programa Rede Social, serviram de suporte e conteúdo às questões do processo Delphi, tendo sido identificados os seguintes tipos de conteúdos:

Correções	Bloqueios	Lacunas	Aspetos prescindíveis
Correções aos termos da Lei	Aspetos do texto legal que constituem um bloqueio à qualidade, eficácia e agilidade do funcionamento do Programa Rede Social	Aspetos lacunares que a Lei não apresenta, mas que se revelam de importância operacional ou estratégica	Aspetos da Lei que não traduzem consequência e/ou aspetos que decorrem de “inflação legislativa” e cuja eliminação ou simplificação se considera pertinente

O resultado deste exercício suportou a resposta às Questões de Avaliação enquadradas na dimensão de análise da *Legislação*, para além de constituir um dos produtos finais da avaliação - propostas de dois Decretos-Lei, com recomendações de alteração legislativa fundamentadas a partir dos elementos levantados no *Steering-Group*, assim como outras dimensões que implicam a revisão do Dec-Lei nº 115/2006, de 14 de junho, incluindo referências corretivas a expressões ou termos pouco claros na legislação atual.



### II.3.7. FOCUS-GROUP

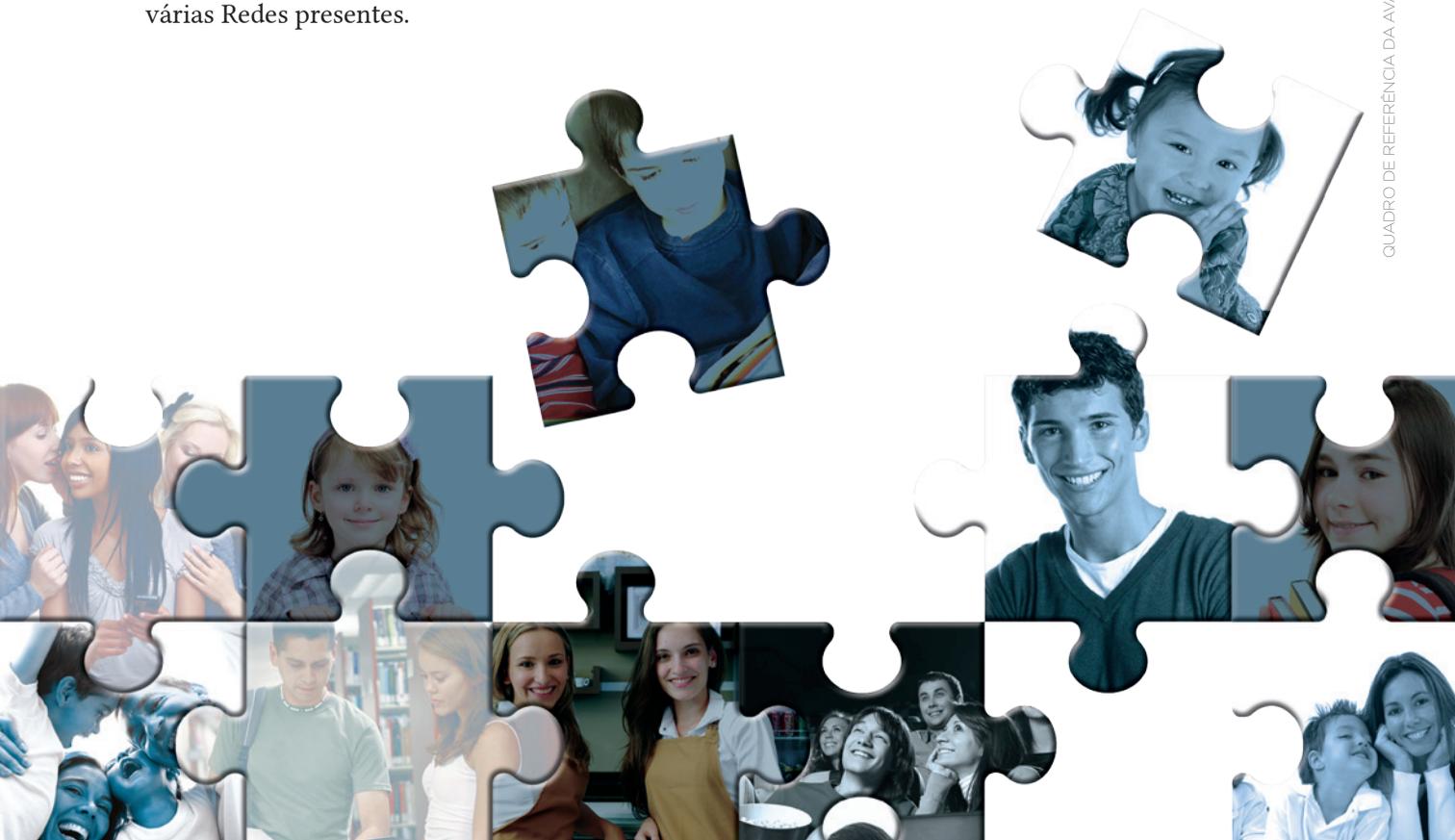
**F**OI REALIZADO UM *FOCUS-GROUP* DE DISCUSSÃO PARTICIPATIVA, em 2012, onde estiveram envolvidos representantes do ISS, I. P., peritos no âmbito da Rede Social, coordenadores e técnicos dos CLAS e juristas convidados. A sessão assumiu, como objetivo, definir o sentido estratégico da Rede face aos desafios contemporâneos. De facto, tratou-se do cruzamento dos principais sinais do estado da arte aferido no processo de avaliação com algumas orientações propostas para uma nova fase do Programa Rede Social.

Nela ficou patente necessidade de upgrade de práticas e noções que o Programa Rede Social deve incorporar num futuro próximo para responder de modo mais efetivo aos desafios contemporâneos.

### II.3.8. OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE

**A** CONVITE DA EQUIPA do SRS-SC do ISS, I.P responsável por acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos de Avaliação, a Equipa de Avaliação participou num conjunto de Sessões Temáticas Inter-CLAS realizadas durante os meses de outubro e novembro de 2011, em diferentes distritos. Estas sessões contaram com a participação de técnicos dos municípios e representantes da Segurança Social nas redes, e tiveram como principal objetivo proceder à troca de experiências, reflexão e discussão de temáticas específicas, contribuindo, também, para incorporar alguns conteúdos formativos.

O exercício consistiu na dinamização de uma discussão em torno da questão “Como avaliam os resultados da Rede Social no seu território?”, por via da aplicação de uma técnica específica (Diagrama H) a utilizar nos processos de planeamento, o que permitiu captar algumas evidências do terreno das várias Redes presentes.





# III - DINÂMICAS E TENDÊNCIAS DE EVOLUÇÃO DO PROGRAMA REDE SOCIAL

## III.1. CARACTERIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA REDE SOCIAL

### ■ COMPOSIÇÃO DAS REDES

**A** **LEGISLAÇÃO QUE ENQUADRA O PROGRAMA** Rede Social prevê a participação nas redes de um conjunto alargado de instituições. Assim, um primeiro foco de caracterização da Rede Social prende-se com a composição efetiva dos órgãos das redes sociais.

### ■ COMPOSIÇÃO DO NÚCLEO EXECUTIVO

O trabalho realizado durante os estudos de caso confirmou o papel central do núcleo executivo no funcionamento da rede, permitindo utilizar a presença como um indicador de investimento de uma instituição na rede. Nesse sentido, interessava analisar a composição dos núcleos executivos das redes para além dos elementos obrigatórios – a Câmara Municipal e a Segurança Social – à data da realização do inquérito.

**Quadro 1.** Presença dos diferentes tipos de instituição nos Núcleos Executivos (excluindo Câmara Municipal e Segurança Social)

Tipo de instituição	% face ao total das Redes
IPSS, Misericórdias e Associações humanitárias	91,6
Serviços públicos	91,2
Juntas de Freguesia	49,0
Associações culturais e representativas da população	20,3
Estruturas de parceria (CPCJ, CLDS, EAPN,...)	17,1
Associações empresariais	7,6
Escolas e centros de formação privados	6,4



É assim possível verificar que 91,6% dos núcleos executivos contam com a presença de pelo menos uma IPSS, misericórdia ou associações humanitárias, uma percentagem praticamente idêntica à que se verifica relativamente aos serviços públicos para além da Segurança Social, que é de 91,2%. Também digno de destaque é a presença de pelo menos uma Junta de Freguesia no núcleo executivo em 49,0% das redes.

As percentagens caem marcadamente para as restantes associações. Assim, apenas 20,3% das redes contam com a presença de associações culturais e representativas da população, uma proporção que cai para 7,6% no que se refere à presença de associações empresariais. Este dado constitui um primeiro indício de que a conceção de desenvolvimento social prevalecente nas redes não contempla ainda dimensões culturais e económicas de forma sustentada, tema que será aprofundado adiante.

Finalmente, é de referir que 17,1% das redes contam com uma outra estrutura de parceria no seu núcleo executivo.

Dada a sua presença praticamente universal nas redes sociais, importa caracterizar de forma mais aprofundada as IPSS, misericórdias e associações humanitárias, por um lado, e serviços públicos, por outro.

No que respeita às primeiras, podemos verificar que as misericórdias estão presentes em 44,2% dos núcleos executivos das redes e os centros sociais paroquiais em 19,9%. As restantes Instituições Privadas de Solidariedade Social estão presentes em 52,2%. A presença de associações humanitárias de âmbito nacional regista-se em 8,0% dos núcleos e a dos bombeiros voluntários ocorre apenas em 1,2%.

**Quadro 2.** Presença dos diferentes tipos de instituição nos Núcleos Executivos (entidades que atuam na domínio da ação social)

Tipo de instituição	% face ao total das Redes
IPSS locais	52,6
Misericórdias	44,2
Centros Sociais Paroquiais	19,9
Associações Humanitárias (Cruz Vermelha, Cáritas e outras ONG)	8,0
Bombeiros	1,2

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

A leitura destes dados permite evidenciar, em primeiro lugar, a presença das misericórdias – instituições existentes em todos os concelhos - em menos de metade dos núcleos executivos das redes. Em segundo lugar, a presença quase residual dos Corpos de Bombeiros, apesar de serem estruturas presentes na totalidade dos concelhos.

No que respeita aos serviços públicos, podemos verificar, através da leitura do Quadro 3, que 75,3% das redes contam com a presença de um órgão desconcentrado do Estado na área da saúde e 66,9% com uma entidade representante do setor da educação. Esta proporção cai para 37,5% quando consideramos a área do emprego. Significativa é a presença de empresas municipais nesta estrutura de gestão, que se verifica também em 37,5% das redes. As forças de segurança e os serviços de justiça fecham o leque



de serviços públicos presentes nos núcleos executivos, ocorrendo essa presença em 6,4% das redes caso das primeiras e em 2,4% das redes no caso das segundas.

**Quadro 3.** Serviços públicos presentes nos Núcleos Executivos (excluindo Segurança Social e Câmara Municipal)

Tipo de instituição	% face ao total das Redes
Saúde	75,3
Educação	66,9
Emprego	37,5
Empresas municipais	37,5
Forças de segurança	6,4
Justiça	2,4

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

Da leitura destes dados, pode destacar-se, em primeiro lugar, a presença maciça dos centros de saúde/agrupamentos de centros de saúde nos núcleos executivos das redes, a qual poderá estar relacionada com as alterações organizacionais e funcionais verificadas nesta área. Com efeito, a informação recolhida durante os estudos de caso revelam como a Rede Social se constituiu em muitos casos com um espaço de afirmação interna dos profissionais da área social e dos serviços a que estão associados no interior dos próprios centros de saúde. Em segundo lugar, refira-se a presença consideravelmente menor dos centros de emprego nas redes, o que constitui um primeiro indício do lugar relativamente periférico que o emprego e a economia ocupam nas atividades da rede.

## ■ DIMENSÃO DO CLAS

Um primeiro dado a considerar no que respeita à caracterização dos CLAS é a sua dimensão ou seja, o número de instituições que o compunham à data da inquirição.

**Quadro 4.** Número de instituições presentes no CLAS

	%
25 ou menos	20,1
26-50	45,9
51-75	20,1
76-100	6,6
Mais de 100	7,4
Total	100,0
Nº	244

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

Como é expectável, a dimensão do CLAS encontra-se fortemente correlacionada com a dimensão populacional dos concelhos<sup>3</sup>. Podemos verificar através da leitura dos quadros seguintes que apenas três dos dez concelhos têm uma população inferior a 100.000 habitantes e apenas um destes concelhos

3 R = 0,74; p < 0,01 . Correlação calculada recorrendo aos dados provisórios dos Censos 2011.



tem uma população inferior a 50.000 habitantes. Inversamente, nenhum dos dez concelhos com menos número de instituições representadas tem uma população superior a 10.000 habitantes.

**Quadro 5.** Os 10 concelhos com o menor número de instituições representadas no CLAS

Concelho	População	Instituições no CLAS
Alter do chão	3.562	15
Arronches	3.119	14
Penamacor	5.680	14
Alpiarça	7.702	13
Rio Maior	8.456	13
Castanheira de Pera	3.391	12
Vila Flor	6.697	12
Vinhais	9.066	12
Murça	5.952	9
Boticas	5.750	8

Fontes: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012 e INE - Censos 2011

**Quadro 6.** Os 10 concelhos com o maior número de instituições representadas no CLAS

Concelho	População	Instituições no CLAS
Lisboa	547.631	291
Barcelos	120.391	288
Vila Nova de Gaia	302.296	211
Seixal	158.269	205
Porto	237.584	177
Coimbra	143.396	172
Figueira da Foz	62.105	167
Matosinhos	175.478	131
Viseu	99.274	117
Santa Maria da Feira	139.312	114

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012 e INE - Censos 2011

## ■ COMPOSIÇÃO DO CLAS

Tendo as redes sociais a missão atribuída de articular atividades dos parceiros públicos e privados dos diferentes concelhos, importava saber até que ponto aqueles parceiros se encontravam presentes no CLAS, o órgão de representação mais alargada das redes.

O Quadro seguinte apresenta a percentagem de CLAS de redes sociais concelhias em que cada tipo de instituição se encontra representada. Assim, podemos verificar que as Juntas de Freguesia estão representadas em 99,2% dos CLAS, as Misericórdias em 92,8% e as restantes IPSS em 91,2%. Em contraste, encontramos associações sindicais representadas em apenas 7,2% das redes.



**Quadro 7.** Presença de diferentes tipos de instituição no CLAS (excluindo Segurança Social e Câmara Municipal)

Tipo de instituição	% face ao total de Redes
Juntas de Freguesia	99,2
Misericórdias	92,8
Centro de Emprego	91,2
Outras IPSS	91,2
Agrupamentos de escolas e escolas não agregadas	88,8
Centros de Saúde	85,3
Centros Sociais Paroquiais	77,3
Forças de Segurança	77,3
Clubes e associações recreativas, desportivas e/ou culturais	68,5
Associações de Desenvolvimento Local	62,2
Corpos e associações humanitárias de bombeiros	60,6
Escolas Profissionais/Centros de Formação	50,2
Associações empresariais	46,6
Empresas privadas	27,9
Instituições de Ensino Superior	17,5
Empresas públicas	10,0
Sindicatos e Associações sindicais	7,2
Nº	251

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

Esta distribuição é coerente com a amostra de Entidades Parceiras que participaram no processo de inquirição extensiva levado a cabo. Entre as Entidades Parceiras que responderam ao inquérito que lhes foi dirigido, a grande maioria são IPSS (38,2%), seguindo-se a própria Segurança Social (14,3%), presença obrigatória nas redes sociais. Num segundo plano, estão representados os Centros Sociais Paroquiais e os Agrupamentos de Escolas (8,8% e 8,2% respetivamente), seguidos das entidades do setor da Saúde, que representam 4% da amostra obtida. As Misericórdias, apesar de amplamente representadas nos CLAS, representam apenas 5,7% da amostra de Entidades Parceiras.

**Quadro 8.** Tipo de Entidades Parceiras.

	Nº	%
Outra Instituição Particular de Solidariedade Social	438	38,2
Centro Distrital da Segurança Social	164	14,3
Centro Social Paroquial	101	8,8
Agrupamento de Escolas / Escola não agrupada	94	8,2
Outras.	68	5,9
Misericórdia	65	5,7
Centro de Saúde /Agrupamento de Centros de Saúde (ACES)	47	4,1
Associação de Desenvolvimento Local	39	3,4







	Nº	%
Clube e Associação recreativa, desportiva e/ou cultural	23	2,0
Escola Profissional / Centro de Formação	20	1,7
Centro de Emprego	14	1,2
Associação Empresarial (Comercial, Industrial, etc.)	11	1,0
Empresa privada	11	1,0
Hospital	10	0,9
Força de Segurança / Forças Armadas	10	0,9
Empresa pública/ municipal	8	0,7
Corpo e Associação Humanitária de Bombeiros	7	0,6
Instituição de Ensino Superior	6	0,5
Associação de Imigrantes	5	0,4
Junta de Freguesia	3	0,3
Associação de Moradores	3	0,3
Sindicato / Associação sindical	1	0,1
Total	1148	100,0

Fonte: *Inquérito aos Parceiros do CLAS*, IESE, 2012.

Estes dados merecem algumas considerações. A primeira é a diferença entre presenças no núcleo executivo e presenças no CLAS, que é extremamente acentuada para três tipos de instituições que à partida se antecipariam como centrais para as redes: Misericórdias (presentes em 92,8% dos CLAS mas apenas em 44,2% dos NE), Centros de Emprego (presentes em 91,2% dos CLAS, mas apenas em 31,6% dos NE) e Corpos e Associações Humanitárias de Bombeiros (presentes em 60,6% dos CLAS, mas apenas em 1,2% dos NE).

Em segundo lugar, o facto de existirem empresas em 27,9% das redes. Embora este valor seja assinalável face à noção essencialmente vocacionada para a ação social que se encontrou na maioria das redes visitadas, traduz igualmente um grande espaço ainda por explorar pelas redes no que respeita à responsabilidade social das empresas.

Finalmente importa referir a disparidade de representação entre associações representativas de patrões – presentes em 46,6% dos CLAS - e associações representativas de trabalhadores – presentes em apenas 7,2% dos CLAS. Esta disparidade e fragilidade da representação pode ser indício de alguma resistência na integração das segundas e pode constituir um óbice à eficácia do trabalho de redes que assentem a sua intervenção numa noção mais abrangente de desenvolvimento social.

## ■ DINÂMICA DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES PARCEIRAS NO CLAS

Os resultados do Inquérito às Entidades Parceiras permitem obter alguns elementos de caracterização da dinâmica de adesão das Entidades Parceiras às redes sociais. Dois dados merecem ser destacados, por um lado, a maioria das Entidades Parceiras participa em apenas um CLAS (68,3%), face a cerca de 30% de entidades que está representada em mais que uma rede.



**Quadro 9.** Representação da entidade em mais do que um CLAS

	Nº	%
Sim	353	31,7
Não	759	68,3
Total	1112	100,0

Fonte: *Inquérito aos Parceiros do CLAS*, IESE, 2012.

Por outro lado, apesar de na maioria das redes visitadas o processo de adesão de novas entidades ser um processo bastante liberal, sem imposição de critérios de adesão para além da manifestação de interesse por parte das Entidades, verifica-se a tendência para a estabilização da composição das atuais estruturas de parceria, sendo este um sinal de estabilidade das redes sociais. A maioria das entidades parceiras aderiu ao CLAS entre os anos de 2002 e 2006 (55,9%); a proporção de entidades que aderiu ao CLAS nos 3 anos seguintes manteve-se estável em torno dos 7 a 8%, valor que começa a diminuir a partir de 2011.

**Quadro 10.** Ano de adesão das entidades parceiras ao CLAS

Ano	Nº	%
1997	41	4,6
1998	9	1,0
1999	12	1,3
2000	65	7,3
2001	45	5,0
2002	61	6,8
2003	95	10,7
2004	106	11,9
2005	116	13,0
2006	88	9,9
2007	73	8,2
2008	75	8,4
2009	64	7,2
2010	31	3,5
2011	11	1,2
Total	892	100,0

Fonte: *Inquérito aos Parceiros do CLAS*, IESE, 2012.

#### ■ PARTICIPAÇÃO SUBSTANTIVA NAS ATIVIDADES DA REDE

Apesar de a ausência de uma instituição do CLAS poder ser um indício forte de falta de envolvimento de uma instituição nas atividades da rede social, o inverso não é necessariamente verdadeiro: a presença formal no CLAS (e mesmo no Núcleo Executivo) não é por si só indicativa de uma participação substantiva nas suas atividades. Para permitir aprofundar a questão da participação, foi solicitado às Câmaras Municipais e aos diferentes parceiros do CLAS que identificassem as instituições que mais contribuíam para os projetos das redes sociais em cada concelho. Os resultados são apresentados no Quadro seguinte.



**Quadro 11.** Instituições indicadas pelas Câmaras como sendo uma das três que mais têm contribuído para os projetos da Rede Social do Concelho

Instituição	%
Centro Distrital de Segurança Social	60,8
Outras IPSS	56,3
Centro de Saúde	31,0
Agrupamentos de escolas	29,0
Misericórdias	27,8
Juntas de Freguesia	24,5
Centros Sociais Paroquiais	18,8
Centro de Emprego	16,7
Associações de Desenvolvimento local	15,5
Escolas Profissionais / Centros de Formação	3,7
Clubes e associações recreativas, culturais e desportivas	1,2
Forças de segurança	1,2
Corpos e Associações Humanitárias de Bombeiros	0,8
Hospitais	0,4
Associações Empresariais	0,4
Empresas públicas	0,4
Instituições de ensino superior	0,4
Sindicatos	0,0
Associações de moradores	0,0
Empresas privadas	0,0
Associações de Imigrantes	0,0
N (em linha)	245

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

Podemos verificar que, para 60,8% das Câmaras, a Segurança Social é uma das três instituições que mais têm contribuído para os projetos da rede social do concelho. Seguem-se as Outras IPSS (56,3%) e, com alguma distância, o Centro de Saúde (em 31,0% dos casos). No pólo oposto, destaque para o facto de os corpos e associações humanitárias de bombeiros serem incluídos no grupo de instituições que mais contribuem para os projetos da rede social do concelho em apenas por 0,8% das Câmaras inquiridas.

A leitura destes dados suscita algumas considerações. Em primeiro lugar, encontra-se a confirmação de algumas tendências que já tinham sido sugeridas pelos dados referentes à composição dos NE e dos CLAS. Assim, apesar da sua presença em todos os concelhos e dos recursos que têm à sua disposição, apenas 27,8% Câmaras inquiridas, incluem as misericórdias no lote das entidades que mais contribuem para os projetos da rede social. Ainda mais enfático é o que sucede com os corpos e associações humanitárias de bombeiros, com a proporção de Câmaras que os inclui naquele lote a ser residual, como se viu.

Já no que se refere aos serviços públicos, confirma-se o lugar relativamente periférico ocupado pelos Centros de Emprego nas atividades das redes sociais – incluídas no grupo de instituições que mais contribuem para as atividades apenas por 16,7% das Câmaras, contra 31,0% no caso dos Centros de



Saúde e 29,0% no caso dos agrupamentos de escolas. Este facto parece reforçar a noção de afastamento do emprego e da economia na Rede Social – uma conclusão que é reforçada pelo facto de serem residuais ou nulos os casos em que as Câmaras incluíram empresas, associações empresariais e sindicatos no grupo das entidades que mais contribuem para os projetos da rede social do concelho.

Importa também realçar o facto de a Segurança Social surgir como a instituição mais frequentemente incluída no grupo das que mais contribuem para os projetos da Rede, dado que pode ter uma dupla interpretação. Sem descartar o seu envolvimento no trabalho em parceria das redes, há que ter em conta o facto de a Segurança Social ser muitas vezes a principal financiadora de muitas das ações da Rede Social, o que pode ter sido valorizado na resposta dos inquiridos a esta questão.

Para controlar esta ambiguidade subjacente ao conceito de “contributo” para as atividades das redes, o inquérito incluía também uma questão específica para avaliar a capacidade de trabalho em parceria das diferentes instituições. Nesta questão, solicitava-se às Câmaras que classificassem a capacidade dos vários tipos de instituições presentes no CLAS do seu concelho, utilizando um diferencial semântico cujos pólos eram 1 (fraca) a 5 (forte).

**Quadro 12.** Capacidade demonstrada pelos diferentes tipos de instituições para trabalhar de forma integrada com outras entidades, segundo as Câmaras Municipais

	Média	Nº
Outras Instituições Particulares de Solidariedade Social	4,23	226
Centro Distrital da Segurança Social	3,98	245
Agrupamentos de Escolas / Escolas não agrupadas	3,88	226
Centros de Saúde /Agrupamentos de Centros de Saúde	3,87	247
Centros Sociais Paroquiais	3,86	199
Misericórdias	3,77	230
Associações de Desenvolvimento Local	3,74	162
Empresas públicas (incluindo municipais)	3,60	40
Escolas Profissionais / Centros de Formação	3,59	135
Forças de Segurança / Forças Armadas	3,59	199
Juntas de Freguesia	3,42	244
Centro de Emprego	3,42	239
Instituições de Ensino Superior	3,28	53
Corpos e Associações Humanitárias de Bombeiros	2,91	162
Associações Empresariais (Comerciais, Industriais, etc.)	2,87	119
Clubes e associações recreativas, desportivas e/ou culturais	2,85	170
Hospitais	2,84	73
Associações de Imigrantes	2,69	29
Empresas privadas	2,66	73
Associações de Moradores	2,38	26
Sindicatos/Associações sindicais	2,18	22

Nota: valores médios numa escala de 1 - fraca a 5 - forte.

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

A leitura destes dados suscita algumas considerações. Desde logo, sugere que o destaque dado ao contributo da Segurança Social para as atividades das redes não se deve apenas ao financiamento.



Com efeito, a média dos valores atribuídos pelas Câmaras à capacidade de trabalho integrado da Segurança Social é de 3,98, o valor mais elevado entre os serviços públicos. Entre os serviços públicos representados nas redes sociais, confirma-se o lugar periférico dos Centros de Emprego, com a média dos valores atribuídas à capacidade de trabalho em parceria destas instituições a ser de 3,42, ou seja, pouco acima do valor médio da escala.

Também se reforça a perceção dos corpos e associações humanitárias de bombeiros como estando em geral afastados das redes, com a média dos valores atribuídos pelas Câmaras à capacidade de trabalho em parceria destas instituições a ficar-se pelos 2,91.

Finalmente, importa referir o caso das Misericórdias. Apesar de a média dos valores atribuídos pelas Câmaras à capacidade de trabalho em parceria destas instituições ser de 3,77 – um valor que não é baixo face ao conjunto das instituições consideradas – ela é muito inferior à registada pelas restantes IPSS e, além disso, coincide com a menor adesão ao processo de inquirição (representam apenas 5,7% da amostra de Entidades Parceiras (cf. Quadro 8). O posicionamento das Misericórdias revela, por isso, a existência de uma margem para uma participação mais ativa deste tipo de entidades na Rede Social.

#### ■ GRAU DE ATIVIDADE DAS REDES

Uma das questões prévias que se colocavam da pesquisa era determinar até que ponto as redes sociais dos 278 concelhos de Portugal Continental se encontravam ativas. Para responder a esta questão, foram considerados dois indicadores de atividade

- O tempo decorrido entre a realização da última reunião plenária do CLAS e o momento do preenchimento do questionário;
- O último ano abrangido pelo último plano de ação aprovado pelo CLAS do concelho.<sup>4</sup>

A pesquisa veio a revelar que as redes apresentam em geral, pelo menos do ponto de vista formal, um grau de atividade elevado.

**Quadro 13.** Tempo decorrido entre a realização da última reunião plenária do CLAS e o momento do preenchimento do questionário

Tempo	%
Até 3 meses	47,8
Entre 4 e 6 meses	20,5
Entre 7 meses e 1 ano	22,9
Entre 1 e 2 anos	5,2
Mais de 2 anos	3,6
Total	100
N	249

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

<sup>4</sup> Optou-se por esta definição do indicador para salvaguardar o facto de os planos de ação poderem ser plurianuais.



De acordo com a informação prestada pelas 249 Câmaras Municipais que responderam a esta questão, e tendo como referência temporal o período em que ocorreu a inquirição, a última reunião do CLAS tinha sido realizada há 3 meses ou menos em 48,0% dos concelhos, uma percentagem que sobe para 68,4% quando expandimos o limite do intervalo temporal considerado para 6 meses.

Os dados referentes aos planos de ação parecem confirmar este grau de atividade. Recorrendo novamente à informação prestada pelas Câmaras Municipais, podemos verificar que 70,1% das redes dispunham de um plano de ação que abrangia o ano de 2011 ou posterior.

**Quadro 14.** Último ano abrangido pelo plano de ação mais recente

Ano	%
2012 ou posterior	7,7
2011	63,2
2010	14,6
2009 ou anterior	14,6
Total	100,0
N	247

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

Se considerarmos que, segundo a informação recolhida durante os estudos de caso, a aprovação dos planos de ação pelo CLAS tende a ser feita entre novembro e fevereiro – precisamente a altura em que decorreu o inquérito – é possível afirmar que uma maioria considerável das redes dispunha deste instrumento atualizado à data do inquérito.

Através da combinação destes dois indicadores, é possível obter uma estimativa grosseira da proporção de redes que têm uma atividade regular.

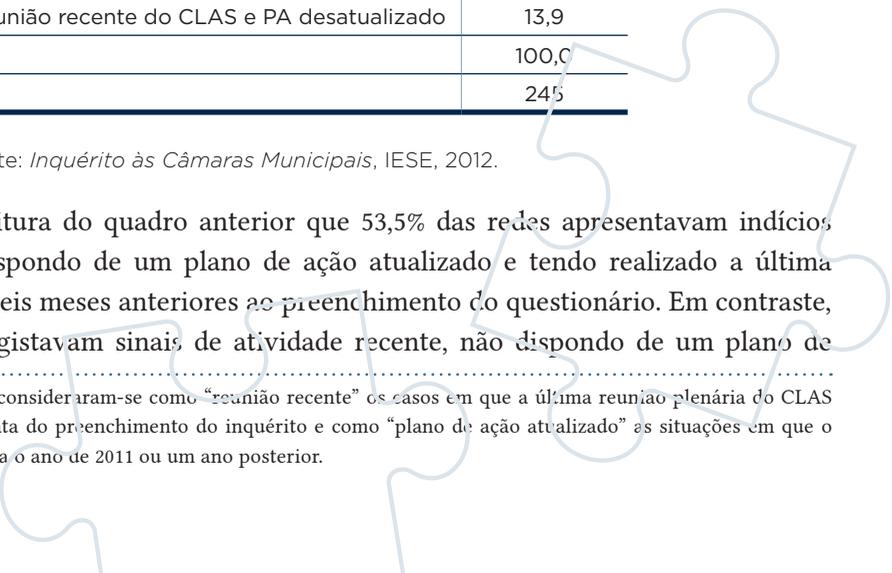
**Quadro 15.** Data da reunião do último plenário e atualização do plano de ação <sup>5</sup>

	%
Reunião recente do CLAS e PA atualizado	53,5
Ausência de reunião recente do CLAS mas PA atualizado	17,6
Reunião recente do CLAS mas PA desatualizado	15,1
Ausência de reunião recente do CLAS e PA desatualizado	13,9
Total	100,0
N	245

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

Pode-se verificar através da leitura do quadro anterior que 53,5% das redes apresentavam indícios claros de atividade recente, dispondo de um plano de ação atualizado e tendo realizado a última reunião plenária do CLAS nos seis meses anteriores ao preenchimento do questionário. Em contraste, apenas 13,9% das redes não registavam sinais de atividade recente, não dispondo de um plano de

<sup>5</sup> Para efeito do cálculo deste indicador consideraram-se como “reunião recente” os casos em que a última reunião plenária do CLAS ocorreu nos seis meses anteriores à data do preenchimento do inquérito e como “plano de ação atualizado” as situações em que o último plano de ação aprovado abrangia o ano de 2011 ou um ano posterior.





ação atualizado e não tendo realizado uma reunião do plenário CLAS nos seis meses anteriores ao preenchimento do Questionário.

## ■ TIPO DE ATIVIDADE

Apesar de permitirem desenhar um primeiro esboço da realidade diversificada da atividade das redes sociais, os indicadores apresentados até agora referem-se exclusivamente à atividade *formal* das redes. De igual ou superior importância para a corrente pesquisa é caracterizar a atividade *substantiva* que as redes levam a cabo. Nesse sentido, foi solicitado às Câmaras Municipais que indicassem quais as áreas trabalhadas pelas redes a que presidiam nos 12 meses anteriores ao preenchimento do Inquérito e qual o estado das intervenções nessas áreas. O quadro seguinte dá conta das respostas a esta questão.

**Quadro 16.** Áreas e estado da intervenção das redes sociais concelhias (%)

	Estado da intervenção				Total	Nº
	A	B	C	D		
Equipamentos e respostas sociais	72,1	6,0	6,4	15,5	100,0	233
Envelhecimento	75,9	4,3	4,7	15,1	100,0	232
Capacitação das instituições locais para o trabalho em parceria	65,4	5,6	7,8	21,2	100,0	231
Formação e qualificação profissional	65,6	8,0	5,8	20,5	100,0	224
Saúde	62,5	4,5	5,8	27,2	100,0	224
Educação	67,4	6,7	4,0	21,9	100,0	224
Acessibilidade/Mobilidade de pessoas com deficiência	31,7	8,9	12,5	46,9	100,0	224
Toxicodependência e/ou sem-abrigo	40,2	9,6	7,3	42,9	100,0	219
Cidadania e participação pública	63,6	4,6	5,1	26,7	100,0	217
Criminalidade e segurança	43,8	4,6	4,1	47,5	100,0	217
Habitação	53,7	7,4	6,5	32,4	100,0	216
Criação de emprego	54,2	10,3	6,5	29,0	100,0	214
Cultura	43,9	4,2	5,2	46,7	100,0	212
Transportes	22,2	4,7	4,7	68,4	100,0	212
Lazer e turismo	38,2	3,8	3,8	54,2	100,0	212
Saúde mental	29,4	7,1	8,1	55,5	100,0	211
Economia local	40,0	8,6	9,5	41,9	100,0	210
Integração de imigrantes e/ou minorias étnicas	32,5	5,7	6,2	55,5	100,0	209
Ambiente	26,3	2,0	4,4	67,3	100,0	205
Ordenamento do território	10,3	5,1	4,6	80,0	100,0	195
Emigração	11,3	1,0	2,6	85,1	100,0	194

**Legenda:** **A** - Realização de pelo menos uma intervenção junto da população; **B** - Montagem de pelo menos uma intervenção mas ainda sem concretização no terreno; **C** - Conceção de pelo menos uma intervenção mas ainda sem iniciar a fase de montagem; **D** - Não foi concebida ou realizada qualquer intervenção na área.

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.



É possível verificar que as áreas de atuação mais frequentes das redes sociais concelhias são o envelhecimento (75,9% das redes realizaram pelo menos uma ação nesta área nos 12 meses anteriores ao preenchimento do questionário), os equipamentos e respostas sociais (72,1%), a educação (67,4%) e a formação e qualificação profissional (65,6%). No pólo posto, as áreas de atuação menos frequentes das redes são o ordenamento do território (apenas 10,3% das redes realizaram pelo menos uma intervenção na área), a emigração (11,3%), os transportes (22,2%) e o ambiente (26,3%).

A mesma questão foi colocada às entidades parceiras. Os resultados obtidos permitem confirmar uma distribuição semelhante de áreas de atividade onde as entidades parceiras participaram recentemente: equipamentos e respostas sociais, o que é coerente com a maior presença de IPSS na amostra de entidades parceiras (18,2% das entidades inquiridas participaram numa ação relacionada com esta área nos 12 meses anteriores ao preenchimento do questionário), envelhecimento (13,7%), educação (11,8%), formação e qualificação profissional (10,0%). Duas outras áreas mais relacionadas com a dinâmica do funcionamento da parceria são referidas por cerca de 10% das entidades, nomeadamente cidadania e participação pública (10,9%) e capacitação das instituições locais para o trabalho em parceria (9,2%), o que revela a importância que as redes continuam a atribuir a iniciativas dirigidas à capacitação da própria estrutura de parceria. Importa, contudo, ter presente que no total de entidades inquiridas, quase metade refere não ter participado em qualquer projeto/intervenção da Rede Social junto da população, nos 12 meses anteriores ao preenchimento do questionário. Este dado confirma a percepção extraída nos Estudos de caso de que apesar da dimensão alargada dos CLAS, parte dos parceiros que as compõem não têm participações regulares e efetivas.

**Quadro 17.** Participação das entidades parceiras num projeto/intervenção junto da população, nos últimos 12 meses

	Nº	%
Sim	588	55,5
Não	471	44,5
Total	1059	100,0

Fonte: *Inquérito aos Parceiros do CLAS*, IESE, 2012.



**Quadro 18.** Áreas do projeto/intervenção em que as entidades parceiras estiveram envolvidas, nos últimos 12 meses

	Nº	%
Equipamentos e respostas sociais	212	18,2
Envelhecimento	160	13,7
Educação	138	11,8
Cidadania e participação pública	127	10,9
Formação e qualificação profissional	117	10,0
Capacitação das instituições locais para o trabalho em parceria	107	9,2
Saúde	96	8,2
Toxicodependência e/ou sem-abrigo	74	6,4
Criação de emprego	64	5,5
Acessibilidade/ Mobilidade de pessoas com deficiência	56	4,8
Cultura	47	4,0
Integração de imigrantes e/ou minorias étnicas	45	3,9
Criminalidade e segurança	37	3,2
Habitação	35	3,0
Economia local	28	2,4
Saúde mental	26	2,2
Lazer e turismo	25	2,1
Ambiente	15	1,3
Transportes	8	,7
Emigração	5	,4
Ordenamento do território	0	0

Fonte: *Inquérito aos Parceiros do CLAS*, IESE, 2012.

## ■ CARACTERIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA CSF/ CSIF

A participação das Juntas de Freguesia na Rede Social pode ocorrer sob a forma de Comissões Sociais de Freguesia (CSF) ou Comissões Sociais Inter-Freguesias (CSIF). Para conhecer um pouco mais sobre a dinâmica de funcionamento destas estruturas, foi aplicado um Inquérito às Juntas de Freguesia.

Cerca de 30% das Juntas de Freguesia que responderam ao Inquérito presidiam, à data da inquirição, a uma CSF (68,8% das situações) ou CSIF (restantes 31,2% de situações).

**Quadro 19.** Área de abrangência da Comissão a que preside (no caso das JF que responderam presidir a uma Comissão)

	Nº	%
Abrange apenas uma freguesia (CSF)	128	68,8
Abrange mais do que uma freguesia (CSIF)	58	31,2
Total	186	100,0

Fonte: *Inquérito às Juntas de Freguesia*, IESE, 2012.



Dessas Comissões, cerca de metade foi constituída até ao ano de 2006, mas desde essa altura até ao corrente ano que a dinâmica de formalização destas estruturas continua animada, como se vê no quadro seguinte:

**Quadro 20.** Ano em que foi formalmente constituída a Comissão

	Nº	%
1997	1	0,6
1998	1	0,6
1999	4	2,4
2000	6	3,6
2001	6	3,6
2002	6	3,6
2003	13	7,8
2004	18	10,8
2005	12	7,2
2006	17	10,2
2007	26	15,6
2008	13	7,8
2009	15	9,0
2010	15	9,0
2011	14	8,4
Total	167	100,0

Fonte: *Inquérito às Juntas de Freguesia*, IESE, 2012.

À semelhança do CLAS, também as CSF/CSIF são compostas por várias entidades. Presididas por uma Junta de Freguesia, contam com a participação maioritária dos Agrupamentos de Escola (presentes em 67,4% das Comissões), de IPSS (em 60,9%), Centros Sociais Paroquiais (cerca de 56% das Comissões), Centros de Saúde (aproximadamente metade das Comissões inquiridas) e Câmara Municipal (referida em 47% das Comissões). À semelhança da composição dos CLAS, são também as entidades relacionadas com o setor da economia, como as empresas, as associações empresariais e os sindicatos, que estão menos presentes nas CSF/CSIF.

A sua dimensão é variável, sendo que cerca de metade das CSF/CSIF é composta por menos de 13 entidades, cerca de 35% possui entre 14 a 25 entidades e apenas 14% agrega um número mais elevado de instituições.



**Quadro 21.** Presença de diferentes tipos de instituição nas CSF/CSIF (para além da Junta de Freguesia)

	% face ao total de CSF/CSIF
Agrupamentos de Escolas / Escolas não agrupadas	67,4
Outras Instituições Particulares de Solidariedade Social	60,9
Clubes e Associações recreativas, desportivas e/ou culturais	57,2
Centros Sociais Paroquiais	55,8
Centros de Saúde /Agrupamento de Centros de Saúde	51,2
Câmara Municipal	47,4
Centro Distrital da Segurança Social	41,4
Forças de Segurança/Forças Armadas	36,3
Outras	34,4
Misericórdias	25,1
Associações de Desenvolvimento Local	24,7
Centro de Emprego	22,3
Corpos e Associações Humanitárias de Bombeiros	20,5
Associações de Moradores	13,0
Empresas privadas	11,6
Escolas Profissionais / Centros de Formação	10,7
Associações Empresariais (Comerciais, Industriais, etc.)	6,5
Empresas públicas (incluindo municipais)	6,0
Associações de Imigrantes	6,0
Hospitais	3,3
Instituições de Ensino Superior	3,3
Sindicatos/Associações sindicais	1,4

Fonte: *Inquérito às Juntas de Freguesia*, IESE, 2012.

**Quadro 22.** Dimensão das CSF/CSIF

	%
Até 13 entidades	50,6
Entre 14 a 25 entidades	34,8
Mais de 25 entidades	14,4
Total	100,0

Fonte: *Inquérito às Juntas de Freguesia*, IESE, 2012.

Tendo em conta que as CSF/CSIF representam a estrutura das redes sociais mais próxima das populações, importa conhecer as áreas em que têm feito incidir a sua atividade. O quadro seguinte permite isolar as áreas da Educação, Cultura, Envelhecimento, Equipamentos e respostas sociais como aquelas que mais têm beneficiado de intervenções das Comissões junto da população. Igualmente relevante continua a ser o investimento em iniciativas direcionada para a preparação destas estruturas para o trabalho de parceria, como fica patente na proporção de iniciativas relacionadas com a cidadania e participação pública, assim como com a capacitação das instituições locais para o trabalho em parceria.



**Quadro 23.** Áreas e estado da intervenção das CSF/CSIF

	Estado da intervenção				Total	Nº
	A	B	C	D		
Capacitação das instituições locais para o trabalho em parceria	57,3	16,1	8,4	18,2	100,0	143
Cultura	54,5	4,9	1,4	39,2	100,0	143
Equipamentos e respostas sociais	51,7	14,0	9,1	25,2	100,0	143
Cidadania e participação pública	55,6	8,5	9,2	26,8	100,0	142
Criação de emprego	32,4	12,9	0,7	54,0	100,0	139
Educação	57,6	7,9	7,2	27,3	100,0	139
Formação e qualificação profissional	40,3	8,6	6,5	44,6	100,0	139
Saúde	44,9	9,4	8,7	37,0	100,0	138
Acessibilidade/ Mobilidade de pessoas com deficiência	27,0	2,2	3,6	67,2	100,0	137
Envelhecimento	51,1	11,7	7,3	29,9	100,0	137
Integração de imigrantes e/ou minorias étnicas	23,5	6,6	3,7	66,2	100,0	136
Transportes	18,5	5,2	5,2	71,1	100,0	135
Criminalidade e segurança	37,8	9,6	5,2	47,4	100,0	135
Habitação	34,1	7,4	5,9	52,6	100,0	135
Lazer e turismo	41,0	3,7	1,5	53,7	100,0	134
Toxicod dependência e/ou sem-abrigo	33,6	9,0	6,7	50,7	100,0	134
Economia local	27,3	7,6	7,6	57,6	100,0	132
Ambiente	28,2	3,1	6,9	61,8	100,0	131
Saúde mental	21,7	4,7	4,7	69,0	100,0	129
Emigração	9,4	3,1	0,8	86,6	100,0	127
Ordenamento do território	8,7	7,1	2,4	81,7	100,0	126

**Legenda:** **A** - Realização de pelo menos uma intervenção junto da população; **B** - Montagem de pelo menos uma intervenção mas ainda sem concretização no terreno; **C** - Conceção de pelo menos uma intervenção mais ainda sem iniciar a fase de montagem; **D** - Não foi concebida ou realizada qualquer intervenção na área

Fonte: *Inquérito às Juntas de Freguesia*, IESE, 2012.

## ■ PLATAFORMAS SUPRACONCELHIAS

Criadas em 2006 com a revisão da legislação de enquadramento do Programa, as Plataformas Supraconcelhias tinham o objetivo de se constituírem espaços de circulação de informação entre os CLAS, de análise e encaminhamento para o nível nacional dos problemas apresentados pelos CLAS e de reflexão sobre os problemas dos territórios abrangidos.

Importa por isso verificar qual o grau de atividade que esta estrutura revela, bem como a sua influência sobre a atividade das redes sociais concelhias.

Das várias Câmaras Municipais que responderam ao inquérito, 8 assumiram que o CLAS do concelho não está representado numa Plataforma Supraconcelhia (é o caso das Câmaras Municipais dos concelhos de Castelo Branco, Covilhã, Fundão, Idanha-a-Nova, Oleiros, Penamacor, Proença-a-Nova e Resende).



Em todos os restantes casos (96,8%) existe, pelo menos no plano formal, uma representação do CLAS do concelho na Plataforma.

**Quadro 24.** Representação do Concelho numa Plataforma Supraconcelhia

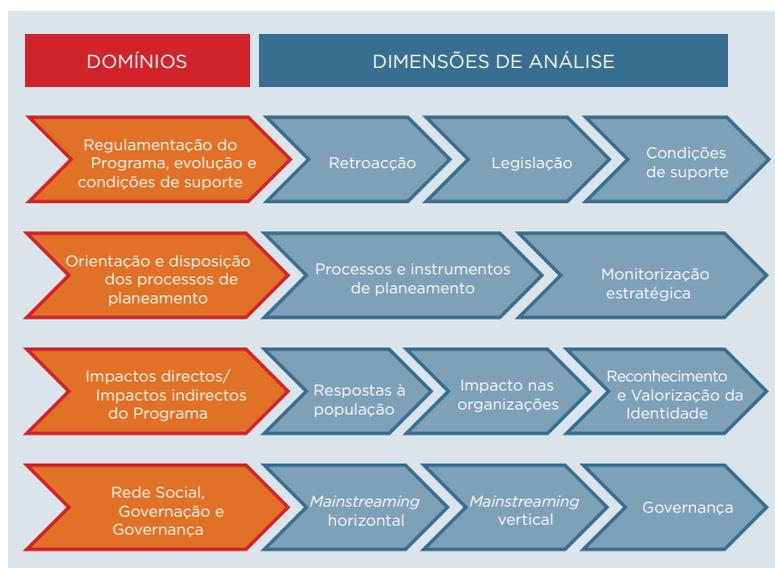
	Nº	%
Sim	242	96,8
Não	8	3,2
Total	250	100,0

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

Na interpretação dos dados relativos às Plataformas Supraconcelhias da Rede Social importa contextualizar que a Avaliação coincidiu com um período de nomeação de novos Diretores Distritais da Segurança Social que acabou por condicionar a atividade dessas estruturas durante o período em que ocorreu o trabalho de campo que suportou a Avaliação. Com efeito, no decurso das entrevistas realizadas foi possível perceber que a entrada dos novos Diretores Distritais estava a ter um efeito dinamizador da atividade das Plataformas, pelo menos numa fase inicial de apresentação dos interlocutores e primeiro contacto com o trabalho da plataforma, situação que tende a refletir-se num aumento das reuniões destas estruturas.

Assim, o indicador relativo à data da última presença reportada por cada Câmara Municipal na Plataforma a que pertence - construído enquanto indicador indireto para apreciar a atividade das Plataformas - deve ser lido com alguma reserva. Cerca de metade das Câmaras Municipais participou numa reunião da Plataforma nos 6 meses que antecederam a aplicação do inquérito, sendo que em 37% desses casos, a reunião tinha ocorrido há menos de 3 meses. No lado oposto, reconhece-se 15% de Câmaras que há mais de 1 ano que não se envolvem numa reunião da PSC.

**Quadro 25.** Tempo decorrido desde a última participação numa reunião da PSC





	Nº	%
3 Meses ou menos	73	37,1
Entre 4 a 6 meses	45	22,8
Entre 7 a 12 meses	48	24,4
Entre 1 e 2 anos	27	13,7
Mais de 2 anos	4	2,0
Total	197	100,0

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

Como ficou claro com as entrevistas realizadas, a implementação das Plataformas tem sido desvirtuada pela ausência de participação política, com efeitos diretos na perda de poder de decisão deste tipo de fórum. Isso mesmo é validado com os resultados extensivos relativos aos modelos de participação e principais atividades realizadas pelas Plataformas Supraconcelhias.

Predomina a participação de técnicos das Câmaras Municipais e em menor proporção os presidentes ou os vereadores da Autarquia, o que vem validar a informação recolhida nas entrevistas.

**Quadro 26.** Representante(s) do CLAS na última reunião da Plataforma Supraconcelhia (*resposta múltipla*)

	Nº de casos	% de casos
O Presidente ou um Vereador da Câmara Municipal	131	39,2
Um técnico da Câmara Municipal	178	53,3
Um representante de outra instituição do CLAS que não a Câmara	7	2,1
Outro	18	5,4
Total	334	100,0

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

A menor participação dos atores-chave nestas estruturas decorre da fraca noção de utilidade que lhe atribuem, como fica bem claro na resposta dos técnicos das Câmaras Municipais. A influência da Plataforma sobre os trabalhos das redes sociais é pouco reconhecida, tanto para a identificação de áreas prioritárias de intervenção (apenas 32% dos inquiridos atribui valores positivos a esta área de trabalho), como para a facilitação da articulação entre os CLAS e o apoio à concretização da intervenção propriamente dita.

**Quadro 27.** Influência dos trabalhos da Plataforma Supraconcelhia sobre as áreas de trabalho da Rede Social do Concelho  
(Escala de 1 - Pouca capacidade a 5 - Muita capacidade)

		1	2	3	4	5	Total	Média
Identificação das áreas prioritárias de intervenção	Nº	46	46	70	52	23	46	2,83
	%	19,4	19,4	29,5	21,9	9,7	19,4	
Concretização de projeto de intervenção da Rede Social do Concelho	Nº	71	55	63	33	14	71	2,42
	%	30,1	23,3	26,7	14,0	5,9	30,1	



		1	2	3	4	5	Total	Média
Facilitação do relacionamento entre instituições que integram o CLAS do Concelho	Nº	81	47	60	23	22	81	2,39
	%	34,8	20,2	25,8	9,9	9,4	34,8	

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

Atendendo ao perfil de atividades levadas a cabo pelas Plataformas, destaca-se de forma evidente o cariz informativo desta estrutura, enquanto fórum privilegiado para fazer circulação informação pertinente pelas instituições que compõem os CLAS da plataforma. Esta é a dimensão mais reconhecida pelos inquiridos, seguindo-se uma função orientadora, de que é exemplo a orientação para atividades dedicadas ao envelhecimento ativo levadas a cabo em muitos dos concelhos visitados, como forma de expressão da celebração do Ano Europeu. O encaminhamento de problemas detetados no âmbito do CLAS tem expressão residual, reforçando uma vez mais o cariz pouco interventivo desta estrutura no cerne da atividade das redes.

**Quadro 28.** Capacidade demonstrada pela Plataforma para as seguintes atividades  
(Escala de 1 - Pouca capacidade a 5 - Muita capacidade)

		1	2	3	4	5	Total	Média
Promover a articulação das iniciativas de Redes de Concelhos diferentes	Nº	37	41	79	48	27	232	2,94
	%	15,9	17,7	34,1	20,7	11,6	100,0	
Dar resposta a problemas encaminhados a partir do CLAS do Concelho	Nº	54	48	71	35	9	217	2,53
	%	24,9	22,1	32,7	16,1	4,1	100,0	
Promover a circulação de informação pertinente pelas instituições que compõem os CLAS da plataforma	Nº	28	18	62	73	53	234	3,45
	%	12,0	7,7	26,5	31,2	22,6	100,0	
Produzir orientações de operacionalização dos Planos Nacionais (PNAI, PNI, etc.) no território	Nº	37	33	76	61	25	232	3,02
	%	15,9	14,2	32,8	26,3	10,8	100,0	
Facilitar os processos de candidatura de projeto a Programas nacionais e europeus	N	41	41	68	53	26	229	2,92
	%	17,9	17,9	29,7	23,1	11,4	100,0	

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

## III.2. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

### NOTA DE APOIO À LEITURA DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

**D**O EXERCÍCIO DE APROFUNDAMENTO DO QUADRO metodológico global da Avaliação, que visou a organização coerente das várias Questões de Avaliação, resultou uma composição agregada de quatro principais *Domínios de Avaliação*, desagregáveis em Dimensões, que constituem a estrutura analítica presente na Avaliação.



**Figura 5.** Estruturação dos Domínios e Dimensões de Análise da Avaliação

A apresentação, neste Capítulo, dos principais resultados emanados do exercício de Avaliação, segue a estrutura dos quatro grandes *Domínios* representados.

Cada Domínio inicia-se com um breve enquadramento que pretende esclarecer o entendimento dado pela Equipa às Questões de Avaliação, assim como destacar os momentos e técnicas de recolha e análise de informação que mais relevância apresentam na resposta às Questões de Avaliação que integram cada Domínio.

A apresentação dos principais resultados organiza-se por relação com a estrutura de Questões de Avaliação, introduzidas por uma leitura síntese - *overview* - que permite fornecer uma resposta clara e concisa da resposta à questão, seguida do respetivo desenvolvimento, que apresenta de forma crítica os principais resultados empíricos que decorreram do processo de recolha e análise de informação empreendidos e que permitem sustentar de forma rigorosa a resposta apresentada.

A tabela seguinte serve como mapa de organização das diversas questões de avaliação em presença, associadas às dimensões de análise e respetivos domínios de enquadramento temático. Este mapa pretende familiarizar o leitor com a organização e sequência das respostas às diversas questões de avaliação, ao longo do documento.

Domínio	Dimensões de análise	Questões de avaliação
Regulamentação do Programa, evolução e condições de suporte	Retroação	Em que medida as recomendações da avaliação anterior foram cumpridas e quais as suas repercussões no desenvolvimento e consolidação do Programa?
	Legislação	Qual a adequação dos processos e instrumentos de planeamento, tal como induzidos na regulamentação, aos objetivos do Programa?
		A legislação enquadradora contém elementos que se tenham constituído como oportunidades ou obstáculos ao desenvolvimento e consolidação do Programa?
		Existem aspetos da legislação enquadradora que deveriam ser alterados? Se sim, quais e em que sentido?
		O modelo de organização territorial da Rede Social deve ser alterado/ajustado? Porquê e em que moldes?
	Condições de Suporte da Rede Social	Os recursos (volume e estrutura de recursos humanos disponibilizados, meios físicos, logísticos e organizacionais) são ajustados/necessitam de desenvolvimento?
As modalidades de apoio são ajustadas/necessitam de desenvolvimento?		



Domínio	Dimensões de análise	Questões de avaliação
Orientação e Disposição dos Processos de Planeamento	Processos e instrumentos de planeamento	Qual a adequação dos processos e instrumentos de planeamento produzidos pelas estruturas das redes sociais aos objetivos do Programa?
		As metodologias e estratégias prosseguidas pelas estruturas das redes sociais locais e os resultados obtidos permitem identificar práticas de intervenção diferenciadas?
		Houve melhorias nos processos de elaboração e aprovação, face aos primeiros instrumentos de planeamento?
		Quais os níveis de articulação das estruturas das redes sociais e outras estruturas de parceria?
	O planeamento estratégico nas redes sociais é pertinente e contribui para a articulação com outros programas, planos e instrumentos de planeamento e de gestão territorial?	
	Monitorização estratégica	Os indicadores de acompanhamento são ajustados/necessitam de desenvolvimento?
		Existem mecanismos de monitorização e avaliação da atividade e dos instrumentos de planeamento utilizados pelas estruturas das redes sociais?
		Que resultados foram gerados ao nível do desenvolvimento de sistemas de informação locais (acesso, sistematização e divulgação)?
Impactos diretos/ Impactos indiretos do Programa	Respostas à população	Em que medida as ações desenvolvidas em parceria pelas estruturas da Rede Social produziram impactos na melhoria da intervenção das entidades junto das populações?
		Em que medida o trabalho em rede permitiu gerar respostas para necessidades específicas dos grupos e indivíduos em situação de pobreza e exclusão social?
	Impactos nas Organizações	Verificam-se transformações ao nível da organização, funcionamento, cultura e práticas dos serviços e entidades locais?
		Verificam-se alterações nos métodos de trabalho e na capacidade de intervenção dos parceiros locais, no que respeita à articulação, à rentabilização de recursos e racionalização da intervenção social?
		Qual a influência do trabalho em rede nas decisões/empoderamento das instituições?
	Reconhecimento e Valorização da Identidade da Rede	Verificam-se transformações no sentido de maior transparência, abertura e interação com outras entidades e com a população?
Há evidências de mecanismos de participação das populações nos processos da Rede Social?		
As populações (re)conhecem a Rede Social/iniciativas dinamizadas pelas estruturas das redes sociais locais?		
Rede Social, Governança e Governança	Mainstreaming horizontal	Qual a capacidade de transferibilidade de recursos e boas práticas entre os territórios?
	Mainstreaming vertical	O trabalho desenvolvido pelas estruturas da Rede Social tem tido reflexos nos processos de decisão de investimentos e programas, assim como na conceção e implementação de políticas sociais?
	Governança	Qual o impacto do trabalho em rede nos processos de concertação, decisão e contratualização da intervenção? Houve melhorias na capacidade de concretização de processos participados e desenvolvimento de ações conjuntas?

Atendendo à complexidade do objeto de Avaliação e à diversidade dos contextos que compõem a realidade da Rede Social, procurou-se, sempre que possível, construir tipologias que permitam obter uma visão mais esquemática e sintética dos conteúdos em análise. Da mesma forma, o desenvolvimento da resposta a cada questão de avaliação privilegia a ilustração dos principais dados que suportam a interpretação de cada questão, sobretudo em formato de quadros e gráficos com resultados dos Inquéritos às redes sociais, boxes com elementos de evidência dos Estudos de caso e esquemas de perfis ou tipologias de práticas de redes.

### III.2.1. DOMÍNIO: REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA, EVOLUÇÃO E CONDIÇÕES DE SUPORTE



**DOMÍNIO REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA**, *evolução e condições de suporte* agrega três dimensões de análise com estatuto diferenciado.

A primeira, designada de Retroação, remete para o contributo da função avaliação na evolução do Programa, a partir da recolha de elementos de evidência da incorporação das recomendações do exercício de avaliação realizado em 2005. A abordagem a esta questão de avaliação beneficiou da estreita articulação com a equipa do SRS-SC do ISS, I.P. que participou no *Steering-Group* organizado sobre esta temática com vista à identificação do grau de incorporação dos conteúdos recomendatórios, que permitiu a recolha dos principais elementos de estruturação da resposta à seguinte *Questão de Avaliação*:

*Em que medida as recomendações da avaliação anterior foram cumpridas e quais as suas repercussões no desenvolvimento e consolidação do Programa?*

A segunda dimensão de análise - *Legislação* – remete para o Enquadramento legal do Programa de modo a responder a um conjunto de questões específicas de avaliação:

*Qual a adequação dos processos e instrumentos de planeamento, tal como induzidos na regulamentação, aos objetivos do Programa?*

*A legislação enquadradora contém elementos que se tenham constituído como oportunidades ou obstáculos ao desenvolvimento e consolidação do Programa?*

*Existem aspetos da legislação enquadradora que deveriam ser alterados? Se sim, quais e em que sentido?*

*O modelo de organização territorial da Rede Social deve ser alterado/ajustado? Porquê e em que moldes?*

Para responder a este conjunto de questões, partiu-se da identificação de marcos de evolução fundamentais, de dimensões-problema e de necessidades de intervenção no âmbito do quadro legal, assim como da identificação de elementos de adequação e desadequação da legislação à arquitetura/desenvolvimento da Rede Social (conceitos jurídicos, princípios, finalidades, objetivos, constituição e funcionamento, sua estruturação, competência dos seus órgãos e normas de comunicação e de articulação entre parceiros). Este exercício contou com o contributo da Equipa de coordenação do Programa Rede Social (no contexto de um *Steering-Group* orientado especificamente para esta dimensão), que se revelou particularmente útil para construir o diagnóstico de dimensões regulamentares deficitárias e/ou em excesso (*gap* entre a *law in books* e a *law in action*), numa perspetiva de avaliação do atual diploma que rege o Programa Rede Social. No essencial, tratou-se de sistematizar e canalizar os problemas detetados para um conjunto de elementos de reflexão e discussão, os quais foram sujeitos posteriormente a uma avaliação jurídica com peritos de onde resultou um conjunto de conclusões que foram por sua vez integradas em duas propostas normativas. A primeira proposta de diploma propõe alterações ao Dec-Lei nº 115/2006, de 14 de junho e a segunda tem como propósito regulamentar um dos artigos



da proposta anterior, nomeadamente a criação de uma estrutura interinstitucional e interministerial permanente cuja fundamentação será discutida numa das questões de avaliação.

Para além dos dois produtos que são propostos, deve-se atender, ainda, a algumas reflexões de ordem mais teórica e analítica que decorrem, não só dos resultados das técnicas aplicadas como suporte a esta dimensão de análise mas, também, de algumas evidências extraídas dos estudos de caso aprofundados que, no seu conjunto, justificam as opções consideradas nas respetivas propostas de diploma. Com efeito, as respostas às questões de avaliação inerentes a esta dimensão de análise acabam por gerar dois tipos de resultados. Uma análise questão a questão dando conta dos principais problemas que surgem na legislação em vigor e duas propostas de diploma que incorporam as soluções descritas em cada questão de avaliação.

A última dimensão de análise remete para as *Condições de Suporte da Rede Social*. A análise a realizar remete para a apreciação da adequação i) dos recursos internos às Redes, que garantem o seu funcionamento regular, como os recursos humanos e logísticos e ii) das modalidades de apoio, onde se inscrevem recursos de apoio que podem ser estimulados externamente, como a formação, documentação de apoio ou consultoria técnica especializada, abordados por esta sequência:

*Os recursos (volume e estrutura de recursos humanos disponibilizados, meios físicos, logísticos e organizacionais) são ajustados/necessitam de desenvolvimento?*

*As modalidades de apoio são ajustadas/necessitam de desenvolvimento?*

## DIMENSÃO DE ANÁLISE: RETROAÇÃO

*Em que medida as recomendações da avaliação anterior foram cumpridas e quais as suas repercussões no desenvolvimento e consolidação do Programa?*

### OVERVIEW

O Programa Rede Social incorporou um conjunto de recomendações emanadas da Avaliação intercalar realizada em 2005 nos domínios do i) enquadramento legal do Programa, ii) da articulação institucional, iii) da articulação com outros instrumentos de planeamento e iv) do apoio e acompanhamento técnico das redes sociais, que permitem sinalizar um leque de repercussões nestes diferentes domínios, de onde se destaca:

- a) Boa articulação com o Plano Nacional de Ação para a Inclusão, que abre também boas perspetivas para boa relação com instrumento que o substitua;
- b) Alargamento dos domínios em que a rede é chamada a dar parecer, nomeadamente no âmbito do planeamento de equipamentos sociais e de ação dos fundos estruturais;
- c) Investimento do ISS, I. P. no desenvolvimento da estrutura, com o recrutamento e formação de técnicos e a criação da figura dos interlocutores distritais;



d) Troca de informação e disseminação de boas práticas, com a criação de instrumentos adequados.

Não obstante, sinalizam-se alguns elementos recomendatórios mais exigentes do ponto de vista operacional que não tiveram repercussão no estado atual do Programa e que permanecem como fragilidades. São eles:

a) Superação da circunscrição da Rede Social à problemática da ação social e dos equipamentos sociais, em direção a um instrumento territorial de desenvolvimento social;

b) Governação das parcerias, nomeadamente pelo estreitamento no topo resultante da inserção numa instituição de Segurança Social e pelas dificuldades de enquadramento dos interlocutores distritais;

c) Qualidade dos instrumentos de planeamento desenvolvidos pela Rede.

No global, as evidências de acolhimento da generalidade das recomendações representam uma evolução positiva no desenvolvimento do Programa e merecem ser valorizadas como uma boa prática em matéria de condução operacional da política social.

Esta Questão de Avaliação remete para a reflexão em torno do papel da função avaliação e sua integração e contributo para a evolução do Programa.

O primeiro passo para estruturar a resposta a esta Questão implica compreender em que moldes as recomendações da Avaliação anterior foram incorporadas pelo Programa. Para esse efeito, foi organizada uma sessão de trabalho com a equipa do SRS-SC do ISS, I.P., onde se procurou aferir um conjunto de elementos, tais como:

- Modalidades de concretização das Recomendações da avaliação anterior;
- Perspetiva de efeitos decorrentes da incorporação das Recomendações;
- Grau de incorporação das Recomendações; e
- Identificação de fatores para a não incorporação das Recomendações.

Neste processo, foram sistematizados diversos elementos de evidência recolhidos<sup>6</sup>, organizados por conteúdos de recomendação, designadamente:

- i) Enquadramento Legal do Programa;*
- ii) Articulação institucional do Programa;*
- iii) Articulação da Rede Social com outros instrumentos de planeamento, e*
- iv) Apoio e acompanhamento técnico das redes sociais.*

---

<sup>6</sup> No âmbito desta publicação, optou-se por não incluir os diversos quadros analíticos que evidenciam as condições de incorporação das recomendações da avaliação anterior no Programa Rede Social e que constam no Relatório Final de Avaliação - Projeto Rede em Prática. Não obstante, considera-se que os elementos presentes no overview, assim como a síntese conclusiva seguinte fornecem os principais elementos conclusivos nesta matéria. Por outro lado, a complexidade técnica dos tais quadros seria desajustada ao propósito da presente publicação.



De facto, são evidentes os elementos que foram incorporados no desenvolvimento do Programa a partir das recomendações da avaliação intercalar de 2005 (mesmo salvaguardando que estas recomendações não preveem qualquer mecanismo de operacionalização e enquadramento e que, em alguns casos, demonstrem níveis de ambição desajustados face ao contexto político administrativo português).

Nesta lógica, uma nota final associada a este exercício deve permitir destacar alguns aspetos decisivos e que constituem uma boa prática na condução operacional das políticas públicas em Portugal. Em primeiro lugar, a opção pelo exercício regular de avaliação, em que o corrente exercício se insere é uma opção não generalizada em medidas não constringidas a tal pela sua inclusão nos fundos estruturais. Em segundo lugar, a introdução e incorporação de uma parte considerável das recomendações emanadas da avaliação intercalar merece destaque no contexto do ciclo das políticas públicas em Portugal. A partir destas, é claramente visível a preocupação da equipa do SRS-SC do ISS, I.P. em realizar o acompanhamento da concretização dos elementos de desenvolvimento do Programa decorrentes do exercício de avaliação. Esta preocupação é, também, associada à capacidade de identificação das evidências da incorporação da função avaliação. Por último, pelo contributo evidente que os processos de avaliação imprimem ao desenvolvimento dos programas e políticas públicas, através das diversas modalidades de incorporação que os seus resultados podem assumir. O Programa Rede Social é um claro exemplo de *benchmarking* para a função de avaliação no contexto da administração pública portuguesa.

## DIMENSÃO DE ANÁLISE: LEGISLAÇÃO

*Qual a adequação dos processos e instrumentos de planeamento, tal como induzidos na regulamentação, aos objetivos do Programa?*

No *Steering-Group* foram levantadas algumas questões que revelam existir alguma fragilidade em torno dos instrumentos de planeamento, em particular o facto de não considerarem aspetos que se julgam essenciais para o bom dinamismo do Programa.

Alguns desses aspetos, tais como a ausência generalizada de uma reflexão sobre o processo de monitorização e avaliação e respetivas metodologias e técnicas, ou sobre o modo como as estratégias nacionais em várias áreas podem ajudar a configurar uma estratégia local, poderão no plano regulamentar e normativo encontrar uma solução, não obstante a necessidade de uma animação estratégica para incentivar na prática tais princípios regulamentares.

Outros aspetos, igualmente essenciais para promover a vitalidade do Programa, terão mesmo que constar da legislação para que sejam potencialmente cumpridos de forma homogénea e transversal, tais como os tempos de vigência dos instrumentos de planeamento.

Em primeiro lugar, foi considerado que no plano normativo as orientações em torno dos instrumentos e planeamento eram relativamente vagas, no que concerne os termos de vigência e respetiva revisão dos instrumentos de planeamento, e omissas no que respeita ao processo de monitorização e avaliação inerente à execução dos mesmos.

A recomendação para tais questões problema passa por se fixar um período de vigência de cinco anos para o Diagnóstico Social (DS) e para o Plano de Desenvolvimento Social (PDS) e alargar o período de vigência do Plano de Ação de um para dois anos, uma vez que se concluiu que era relativamente difícil



responder anualmente à produção de tal instrumento e que isso se espelhava na incapacidade de uma percentagem significativa das redes atualizarem anualmente este Plano, comportando, para além disso, processos participados e exigentes do ponto de vista técnico que requerem outra disponibilidade.

Em segundo lugar, optou-se por atribuir ao CLAS uma nova competência que passa por ser o órgão responsável pela definição e aprovação de metodologias de monitorização regular da intervenção social que fazem parte dos PDS e dos Planos de Ação. Para além de se atribuir esta função a um órgão que reforça desde logo o pendor participativo que se pretende neste tipo de processos, reforçou-se, ao mesmo tempo, a definição do que são os instrumentos de planeamento, nomeadamente o PDS com a obrigatoriedade de ser naquele instrumento que se *definem as metodologias, os procedimentos e os responsáveis por uma monitorização regular da sua execução*.

Num outro plano de análise, foi considerado o papel essencial que os Planos Nacionais como o PNAI ou o PNI tinham na estruturação e orientação dos instrumentos de planeamento. Em função de atualmente não existir um PNAI e, por outro lado, se considerar que mais importante que uma referencia estratégica única para enquadrar e balizar uma estratégia local é a capacitação dos atores para encontrarem vários ângulos estratégicos de ação em articulação com vários instrumentos de planeamento de cariz nacional, optou-se por fazer uma referência genérica a esse conjunto alargado de planos ou programas que sirva de orientação e estruturação à intervenção no campo das políticas de coesão social.

Ao mesmo tempo que se pretende alargar o espectro do objeto de intervenção no âmbito do Programa Rede Social, i.e., integrando um objetivo de promoção de coesão social que engloba necessariamente outro tipo de políticas (económicas, territoriais, etc.), quis-se reforçar a importância dos instrumentos de planeamento, nomeadamente DS e PDS, para fundamentar melhor outras medidas de política, entre elas, o Plano Diretor Municipal.

Assim, sobre a relação entre PDM e PDS, propõe-se que para além do representante da Segurança Social, também os representantes da Câmara Municipal possam garantir que PDS seja considerado no âmbito do PDM. A somar a esta dupla de atores responsáveis por uma articulação mais efetiva, faz-se referência, em artigo próprio, no contexto do *Planeamento Integrado e Participado* a que o DS e o PDS sejam instrumentos de planeamento a considerar na elaboração e alteração dos Planos Diretores Municipais.

*A legislação enquadradora contém elementos que se tenham constituído como oportunidades ou obstáculos ao desenvolvimento e consolidação do Programa?*

*Existem aspetos da legislação enquadradora que deveriam ser alterados? Se sim, quais e em que sentido?*

Optou-se por responder em simultâneo a estas duas questões de avaliação uma vez que o sentido das perguntas se cruza e implica o mesmo tipo de análise.

Ao longo da avaliação foi-se tornando notória a ausência de planeamento em áreas estratégicas que atualmente são complementares às áreas de intervenção tradicionais no âmbito do combate à pobreza e exclusão social que, por sua vez, no contexto contemporâneo colocam novos desafios à rede. A pobreza e a



exclusão social estão cada vez mais associadas a novos fenómenos, tais como a perda de competitividade e encerramento das empresas, e ao desemprego jovem atingindo, por diferentes razões, os desempregados e as suas famílias, para além dos grupos de população mais vulneráveis, que se encontram com necessidade de apoio social urgente tais como os idosos, as pessoas com deficiência e os imigrantes, havendo, por isso, necessidade de inovar e desenvolver estratégias de intervenção adequadas.

Face a este contexto de mudança, o Programa Rede Social pode-se constituir como uma oportunidade, mas para isso é necessário que acompanhe este processo na exata medida do que ele exige, e nesse sentido propõe-se uma alteração conceptual considerando que o programa, para além de contribuir para o combate à pobreza e exclusão social, possa também promover a coesão social a par do desenvolvimento local. Entende-se que esta nuance conceptual acompanha o desejo de uma maior articulação com outro tipo de políticas públicas de modo a responder de forma mais integrada aos tais novos fenómenos sociais e económicos, desde logo, porque se potencia uma qualidade da intervenção através do acesso a outro tipo de recursos.

Para além deste ajustamento conceptual poder funcionar como uma oportunidade para o próprio programa responder a desafios contemporâneos complexos, houve lugar para analisar até que ponto as referências feitas a Planos como o PNAI e o PNI são necessárias para salvaguardar a função de orientação estratégica global. Conclui-se através de várias fontes de informação (análise documental e estudos de caso) que, do ponto de vista substantivo, não existe uma real vantagem em introduzir na legislação tais referenciais programáticos de cariz nacional. Esta conclusão decorre do facto de não se encontrar nos instrumentos de planeamento uma componente estratégica de ação que fosse resultado de um trabalho de planeamento maturado em torno daqueles documentos.

Os casos que revelam maior capacidade reflexiva de planeamento acabam por não cingir a sua estratégia a estes dois referenciais de política nacional, mas sim, a um conjunto diverso de programas e planos municipais/nacionais sectoriais. Esta conclusão resultou numa proposta de que será mais eficaz, por um lado, remeter para a legislação uma referência genérica sobre a necessidade de articulação entre os níveis de planeamento local, regional e nacional em torno das diferentes políticas públicas, e por outro, promover ao nível animação estratégica e das atividades formativas que se enquadram no âmbito do Dispositivo de Acompanhamento, Monitorização e Avaliação, uma capacitação em torno destas matérias que necessitarão sempre de ajustamentos à medida dos contextos e das idiossincrasias das redes sociais locais.

Uma natureza diferente de obstáculos, detetados na legislação em vigor, relaciona-se com o funcionamento das redes e com as competências dos órgãos que as constituem, que por sua vez repercutem-se na forma como os diferentes atores se mobilizam e desempenham os seus papéis. Desde logo, a emissão de pareceres, por parte do NE do CLAS e deliberados por este, carece de uma revisão no sentido de se balizar o âmbito da sua pertinência, dado que, não raras vezes, foram solicitados pareceres que não se enquadravam no objeto do Programa Rede Social. Por outro lado, os pareceres não tinham um carácter vinculativo junto da entidade que o solicitava, o que punha em causa a pertinência e o estatuto dos mesmos. Assim, considera-se pertinente que os pareceres passem a ter um carácter vinculativo, salvo decisão da entidade que o solicita, e que sejam requeridos apenas quando o objeto se enquadrar no âmbito de ação das redes sociais. O carácter vinculativo do parecer determinará, segundo



o âmbito do pedido e do programa em causa, a aprovação ou reprovação de uma candidatura ou qualquer outro processo que implique o recurso a tal procedimento.

Num outro nível de obstáculos, agora relacionado com a sobreposição de representações e com a iniciativa de constituição de determinados órgãos, conclui-se que é redundante o facto das entidades que queiram aderir a uma CSF, terem que estar integradas simultaneamente no respetivo CLAS. Esta obrigatoriedade tem gerado sentimentos de incompreensão por parte de várias entidades e revela-se ineficaz na medida em que a dedicação às iniciativas de cada órgão acaba por incidir mais no CLAS, esvaziando um pouco o sentido de trabalho nas CSF. Na presença destes dados, propõe-se que seja eliminada esta obrigatoriedade de modo a que a pertença ao CLAS não seja um critério decisivo para uma entidade integrar uma CSF.

Ainda ao nível das *iniciativas*, e tendo presente que são um fator decisivo para o bom dinamismo de trabalho na rede, observou-se que havia uma certa rigidez na regulação em torno das iniciativas de constituição, quer do CLAS, quer das CSF/CSIF.

No que se refere ao CLAS, a atual legislação atribui apenas ao Presidente da CM a iniciativa de convocar uma reunião para constituição deste órgão. Considerando que pode ser um cenário de alguma rigidez, optou-se por alargar esta função a dois outros tipos de atores, aos diretores dos Centros Distritais da Segurança Social e a um conjunto de cinco entidades da sociedade civil.

No que se refere à constituição das CSF, havia até alguma indefinição quanto à sua iniciativa e, nesse sentido, mantendo o espírito aplicado à situação do CLAS, a proposta tende a diversificar os atores em quem recai essa iniciativa. Assim, poderá caber ao Presidente da Junta da Freguesia, ao Presidente da CLAS ou de outras entidades do concelho onde se insira essa freguesia, a responsabilidade de convocar uma reunião para proposta de constituição desse órgão.

Refletindo ainda sobre o funcionamento da rede, houve necessidade de rever o estatuto atribuído às entidades no que concerne o seu direito de voto em sede de CLAS. Foi considerado, e corroborado em estudos de caso, que algumas entidades, nomeadamente, estruturas de parceria enquadráveis pelo atual artigo 21º, alínea 3 deviam ter direito de voto, pelo que propõe-se a redefinição desta questão, concedendo direito de voto ao conjunto de estruturas de parceria que intervenham em diversas áreas, desde a educação, à imigração.

Um fator revelador do dinamismo dos diferentes órgãos é o número de vezes que os plenários respetivos se reúnem. No quadro legal atual está definido um número mínimo de reuniões apenas para as PSC (4 reuniões anuais). Entende-se que este tipo de regulação deve ser estendido também aos plenários do CLAS e, em concreto, considera-se que no mínimo este órgão deverá reunir duas vezes por ano.

Por último, foram referenciados um conjunto de problemas relacionados com a atuação e o papel de algumas estruturas que configuram o próprio Programa. Ao nível das Plataformas Supraconcelhias foi identificado em *Steering-Group* e confirmado pelos Estudos de Caso que haveria necessidade de adensar o papel de dinamização que cabe aos Centros Distritais da Segurança Social e, nesse sentido, propõe-se que a coordenação da plataforma passe também por assegurar o funcionamento de um Grupo técnico de apoio permanente à PSC. Por outro lado, e tentando libertar algum peso que a coordenação desta plataforma possa exercer sobre os dirigentes dos CDist, é equacionada a possibilidade de se



eleger ao fim de quatro anos um outro membro da plataforma para as funções de coordenação, não se prescindindo do apoio logístico que é fornecido pelos CDist.

No plano da *Dinamização e desenvolvimento do Programa* entendeu-se que seria estratégico considerar a hipótese da criação de uma *Comissão Nacional da Rede Social* (CNRS) a funcionar na dependência do Ministério responsável pelo Programa Rede Social. Na questão de avaliação seguinte esta proposta será aprofundada no entanto, interessa, desde já, realçar que um dos fundamentos para o surgimento desta opção passou pela necessidade de, por um lado, fortalecer a função de dinamização que um programa desta natureza requer. E nesse sentido, o fortalecimento passa por alargar a esfera de ação a outros setores que estão implicados no plano local e que exigem do ponto de vista do *mainstream* vertical um equivalente numa estrutura central para que se estabeleçam vasos comunicantes de maior eficácia e eficiência. Por outro lado, esta opção foi considerada porque foi manifesta a necessidade de se definir concretamente quais as responsabilidades que caberiam a uma estrutura de coordenação central. O enquadramento jurídico que se propõe para esta Comissão é uma regulamentação autónoma do diploma enquadrador do Programa uma vez que se define de forma muito específica e concreta a natureza interdepartamental desta estrutura e as suas funções detalhadas ao nível da *dinamização, do acompanhamento e da avaliação do programa*. Ao mesmo tempo propõe-se uma redefinição das competências exclusivas do ISS, I. P. no âmbito do Programa, enquanto organismo tutelar do mesmo e enquanto coordenador da Comissão Nacional para a Rede Social com funções de apoio ao funcionamento da mesma. Em particular, determina-se de forma inequívoca a competência do ISS, I. P. em termos de dinamização, acompanhamento e apoio dos órgãos da Rede Social, concretizando-se tais responsabilidades na *divulgação de boas práticas e de informação relevante, sensibilização e formação dos parceiros, emissão de orientações e diretivas genéricas sobre o seu funcionamento e sobre a elaboração de DS, PDS e recolha de informação, definição de metodologias e práticas de monitorização e apoio à constituição de CSF, CLAS, ou PSC*.

Na mesma lógica de regular com maior detalhe algumas orientações que se vieram a mostrar eficazes de forma transversal ao conjunto das redes sociais locais, propõe-se que a criação de *sistemas locais integrados de atendimento* seja uma das respostas possíveis no âmbito de um modelo de intervenção territorial integrado.

*O modelo de organização territorial da Rede Social deve ser alterado/ajustado? Porquê e em que moldes?*

O quadro de alterações ou ajustamentos que é proposto para responder às questões mais prementes que o modelo de organização territorial do programa encerra não formula reformulações de fundo, mas sim de continuidade com o modelo existente. Assim, as alterações que se destacam na regulamentação proposta recaem apenas sobre dois órgãos. A nível central, propõe-se, como já foi referido na resposta à questão anterior, a criação de uma comissão interministerial que reflita a nível da coordenação e da dinamização a diversidade de áreas que são representadas no âmbito das atividades concretas das redes enquadradas por instrumentos de planeamento multissetorial. E a nível supraconcelhio, introduz-se um nível de intervenção intermédio entre os CLAS e as Plataformas Supraconcelhias, denominado de *Plataformas Interconcelhias* (PIC) com o intuito de ultrapassar alguma falta de dinamismo que possa existir no âmbito supraconcelhio mais alargado. As Plataformas Interconcelhias serão, no entanto,



estruturas mais flexíveis que se ajustam melhor à criação de sinergias entre redes sociais locais sem que se substituam aos objetivos inerentes às PSC.

Por último, e incidindo também sobre o nível supraconcelhio, coloca-se a hipótese de se harmonizar o nível de atuação e competências das estruturas distritais do ISS, I. P. com o âmbito de atuação das Plataformas, que atualmente são desenhadas a partir das NUT III. Em várias entrevistas aprofundadas dos Estudos de Caso foi referido que a falta de coerência administrativa, tendo em conta as funções de coordenação e dinamização que estão alocadas a este órgão, tendia a criar alguns imobilismos e algumas dissonâncias funcionais.

## DIMENSÃO DE ANÁLISE: CONDIÇÕES DE SUPORTE

*Os recursos (volume e estrutura de recursos humanos disponibilizados, meios físicos, logísticos e organizacionais) são ajustados/necessitam de desenvolvimento?*

### OVERVIEW

As redes sociais são, acima de tudo, os recursos humanos que as compõem, na medida em que este é um dos principais fatores que determina a sua dinâmica. Ao longo da sua evolução, a Rede foi capaz de se dotar de recursos humanos qualificados, sobretudo por via da contratação de técnicos por parte das Câmaras Municipais. O financiamento inicial do Programa foi determinante neste aspeto, com mais de 74,7% das Câmaras inquiridas a referir a contratação de um recurso para a Rede (em 74,5% dos casos essa contratação ocorreu entre 2002 e 2006) sendo este um resultado duradouro do Programa, pois cerca de 72% desses recursos continua a colaborar com a instituição que o contratou.

Distinguem-se diferentes perfis de afetação destes técnicos nas Câmaras Municipais, com destaque positivo para cerca de 28% de Redes que funciona com, pelo menos, um técnico a tempo inteiro afeto à sua dinamização e, no pólo inverso, para cerca de 12% de Câmaras que contam apenas com um técnico de forma pontual. Não obstante as modalidades de afetação destes recursos, estes são centrais na animação das estruturas de parceria pelo que importa garantir a sua manutenção e reforçar as suas competências em domínios nucleares da coordenação executiva das parcerias.

Entre os aspetos mais críticos, destaca-se a disponibilidade de recursos por parte das Entidades Parceiras (incluindo a Segurança Social) que expressam menos disponibilidade para uma dedicação mais efetiva à Rede Social. Também os recursos financeiros surgem associados aos fatores-obstáculo e apesar de a Rede beneficiar da partilha de recursos materiais entre parceiros, os constrangimentos financeiros têm reflexos no envolvimento das instituições, com reflexos na ambição da dinâmica que a Rede pode imprimir nos territórios.

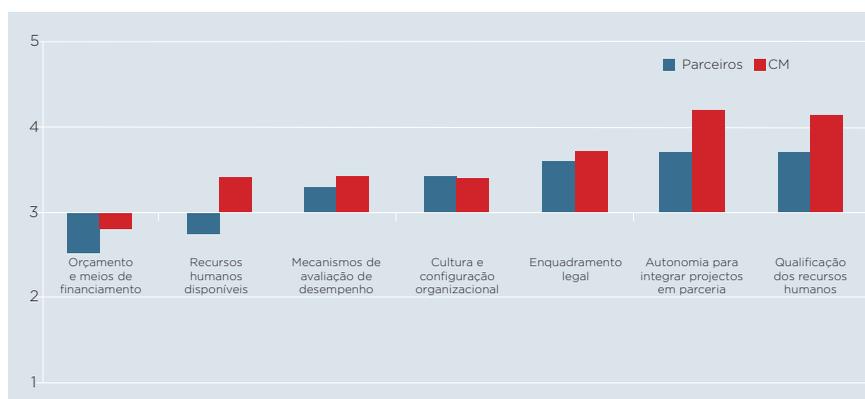
Ao analisar a adequação dos recursos da Rede importa, em primeiro lugar, ter presente que na fase atual da existência da Rede, ela vive sobretudo ancorada nos recursos humanos que a compõem. Em



segundo lugar, importa conhecer em que medida os recursos disponíveis se revelam adequados ao funcionamento das redes e, a esse nível é possível identificar:

- Recursos facilitadores: qualificação dos recursos humanos existentes e autonomia para participar em projetos;
- Obstáculos: falta de recursos financeiros (do lado das Câmaras Municipais) e financeiros e humanos (do lado das Entidades parceiras).

**Gráfico 1.** Principais fatores que têm facilitado ou dificultado o envolvimento da Câmara Municipal e das Entidades Parceiras na Rede Social



Nota: valores médios numa escala de 1 a 5 em que 1 - “Dificulta” e 5 - “Facilita”, com o gráfico a representar os parâmetros classificados acima e abaixo do valor médio da escala.

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais e Inquérito aos Parceiros do CLAS*, IESE, 2012.

## ■ RECURSOS FACILITADORES DO TRABALHO DAS REDES SOCIAIS

As entrevistas realizadas no âmbito dos Estudos de caso confirmam os dados explanados no gráfico anterior, reforçando a perceção global de que a Rede beneficia de recursos humanos qualificados para a função que desempenham e em dimensão ajustada (sobretudo na perspetiva das Câmaras Municipais).

Os Estudos de caso tornam evidente que a dinâmica de funcionamento das redes depende, em grande medida, do dinamismo impresso pelos atores mais implicados nas diferentes estruturas e atividades da Rede, sobretudo ao nível do seu núcleo operacional, o Núcleo Executivo. A este propósito, a atuação do técnico - coordenador afigura-se essencial na dinamização da Rede Social, e a sua margem de ação revela-se tão mais evidente quanto maior for o reconhecimento político sobre a importância da Rede Social do concelho.

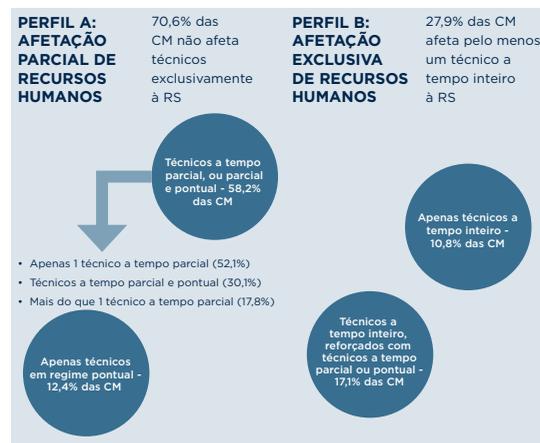
Dada a centralidade deste recurso, importa atender ao perfil em presença, considerando o tipo de afetação (tempo) às atividades da Rede Social, assim como domínios de competência. De facto, estas dimensões consideradas isoladamente pouco dizem a respeito da adequação do perfil do coordenador, que desejavelmente deve reunir competências de coordenação executiva, de animação, de supervisão de trabalho técnico e de mediação da relação da rede com o meio envolvente, com tempo e condições adequadas para colocar este perfil de competências ao serviço da Rede.

Assim, os Estudos revelam que há uma relação positiva entre uma afetação regular dos coordenadores à Rede Social e seu dinamismo, pelo que importa caracterizar a diversidade encontrada ao nível das estratégias das Câmaras Municipais para a afetação dos recursos humanos à Rede Social.

Os resultados do Inquérito às Câmaras Municipais revelam que no total de redes inquiridas, cerca de 28% privilegia a afetação de pelo menos um técnico a tempo inteiro, face à maioria de 70,6% de Câmaras Municipais que opta pelo regime de afetação a tempo parcial ou pontual, com um ou mais técnicos nessa situação. Assim, podemos distinguir três perfis-tipo de afetação de recursos humanos técnicos:

- i) **Perfil de afetação pontual de recursos humanos**, que traduz o perfil mais frágil entre os vários existentes, e também um dos menos frequentes, representado por redes que contam com apenas técnicos em regime pontual (31 Redes da amostra);
- ii) **Perfil de afetação parcial de recursos humanos**, que combina diferentes composições de equipas com técnicos que acumulam a atividade da Rede Social com outras funções. Incluem-se neste perfil, os seguintes formato-tipo de recursos da Autarquia:
  - apenas 1 técnico a tempo parcial (76 Redes da amostra);
  - mais do que 1 técnico a tempo parcial (26 Redes da amostra);
  - técnicos a tempo parcial e pontual (44 Redes da amostra);
- iii) **Perfil de afetação exclusiva de recursos humanos**, representado por redes que contam com pelo menos um técnico afeto a tempo inteiro, representado por cerca de 28% das redes. Este perfil inclui redes que para além de um ou mais técnicos a tempo inteiro (10,8% das redes, correspondente a 27 redes da amostra), afetam ainda outros recursos a tempo parcial ou pontual (17,1% do total das redes, valor que representa 43 das redes da amostra).

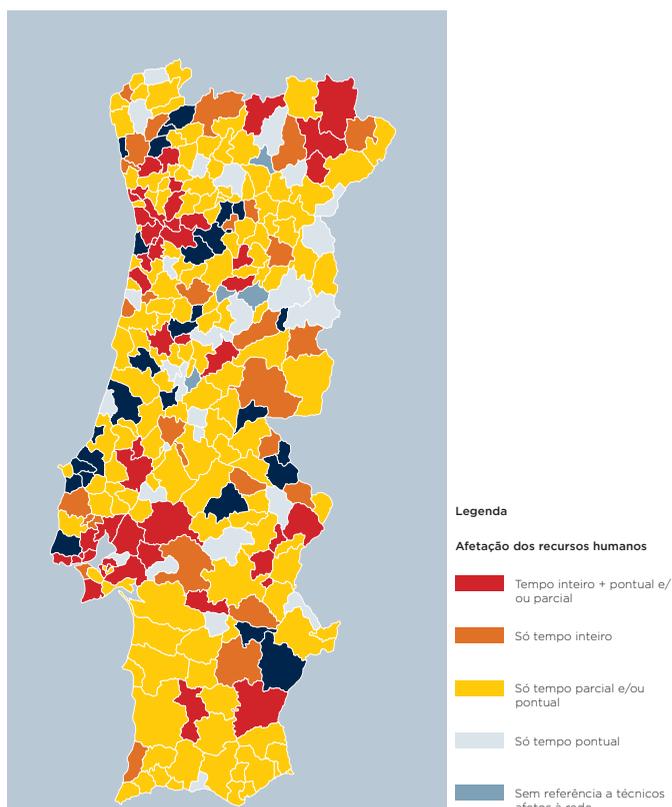
**Figura 1.** Perfil de afetação de técnicos da Câmara Municipal a projetos/intervenções desenvolvidas no âmbito da Rede Social do concelho



Fonte: Inquérito às Câmaras Municipais, IESE, 2012.

Tentando representar territorialmente a localização destes dois perfis, obtém-se o seguinte Mapa:

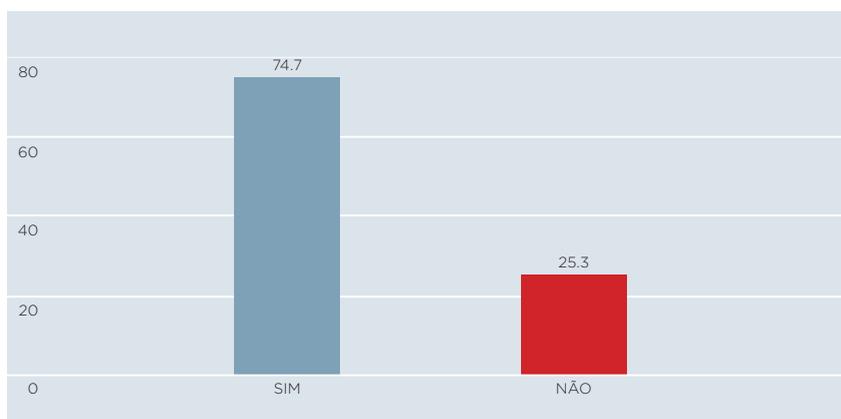
**Mapa 2.** Perfil de afetação de técnicos da Câmara Municipal, por concelho



Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012

Este retrato deve ser lido tendo em conta o impacto dos incentivos à contratação de recursos concedidos na fase de implementação do Programa. No total de Câmaras Municipais inquiridas, ascende a 75% a proporção daquelas que optou por contratar um técnico para as atividades da Rede Social, sobretudo no período entre 2002 e 2006, e em 72% desses casos esse técnico mantém ainda colaboração com a Câmara Municipal.

**Gráfico 2.** Contratação de trabalhadores para responder às atividades da Rede Social por parte da Câmara Municipal



Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012



**Quadro 29.** Situação atual do trabalhador contratado pela Câmara Municipal para responder às atividades da Rede Social

	Nº	%
Está integrado nos quadros da instituição	118	63,8
Já não está na instituição	52	28,1
Mantém-se ligado a instituição através de contrato a prazo/avença/recibos verdes	15	8,1
Total	185	100,0

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012

De facto, os Estudos de caso realizados permitem constatar que este tipo de incentivo teve um papel importante na adesão das Câmaras Municipais à Rede Social, mas o que estes dados revelam também é que há uma capacidade positiva de manutenção desses técnicos nas Autarquias, ainda que em algumas situações, a sua integração tenha implicado a acumulação de funções que extrapolam o âmbito da Rede Social.

Além disso, este perfil de contratação foi em muitos casos uma oportunidade, senão mesmo a oportunidade para reforçar a equipa técnica dedicada aos serviços de ação social da Câmara, com efeitos positivos na capacitação das Autarquias para a intervenção social, por via da incorporação de novas competências técnicas, nomeadamente ao nível das práticas de planeamento induzidas pela Rede Social.

Esta questão remete para a qualificação dos recursos existentes e sua adequação face ao perfil e atividades da Rede Social. Como vimos inicialmente, esta é também uma dimensão considerada facilitadora da atividade da rede, a par da autonomia das instituições para integrar projetos em parceria.

Os Estudos de caso permitiram identificar práticas de recrutamento diferenciadas por parte das Câmaras Municipais. Assim, é possível diferenciar dois tipos de práticas de recrutamento das Autarquias para a contratação de recursos humanos para afetar às atividades da rede:

- *Perfil planeamento e políticas públicas:* opção por contratação de técnicos que privilegiam o planeamento territorial na sua matriz de competências, p.e., com formação na área da Sociologia;
- *Perfil ação social:* que privilegia a contratação de técnicos de Serviço Social. Esta opção é a mais generalizada e fundamenta uma perspetiva de complementaridade entre as funções de dinamização da Rede Social com outras funções no âmbito da intervenção social. A este perfil técnico corresponde, por norma, uma noção de intervenção mais orientada para a ação social a que surgem associadas necessidades de reforço de competências especializadas na área do planeamento estratégico.

O segundo perfil de recrutamento sugere a prioridade à função *delivery*, de prestação de serviços, enquanto o primeiro remete para a função *policy*, de planeamento, avaliação e monitorização. O perfil profissional dos técnicos que dinamizam a rede potencia a sua evolução numa ou outra dessas vertentes. Neste contexto, importa ter presente as possíveis implicações deste perfil para a operacionalização de funções/atividades fundamentais do funcionamento das redes sociais, como a monitorização estratégica. Como se avança mais adiante, esta é uma dimensão que revela bastantes fragilidades e que se confronta com dificuldades decorrentes de lacunas de conhecimento técnico relacionado com a noção de planeamento estratégico e operacionalização de conceitos/métodos de avaliação e monitorização,



que tornam mais evidente a importância do acompanhamento das Redes nesta matéria, perspectiva que desenvolveremos mais adiante.

Há ainda que destacar o impacto indireto que a afetação de recursos humanos especializados tem na qualificação das Juntas de Freguesia implicadas na Rede Social.

Este efeito é tão mais importante quando se observa que a dinâmica das CSF/CSIF é bastante variável e parece depender da existência de pivots capazes de apoiar a sua constituição e funcionamento e, de alguma forma, compensar a ausência ou fragilidade do corpo técnico dessas estruturas. Com efeito, a partir dos Estudos de caso realizados encontram-se evidências da importância da alocação de qualificadores (usando a designação mais comum encontrada) para a dinamização da atividade das CSF/CSIF e melhoria da capacidade técnica dessas estruturas, prática que traduz um forte potencial de replicação junto de outras redes. Na maior parte dos casos, os Qualificadores são técnicos da Câmara Municipal a quem é atribuída a responsabilidade de acompanhar uma ou mais Comissões, mas também se identificou casos em que esses técnicos pertencem a uma entidade parceira, p.e., em Guimarães esse papel foi assumido por um professor do Agrupamento de Escolas da Freguesia.

Na Caixa seguinte, sistematizam-se as principais atribuições destes técnicos, assim como um conjunto de evidências dos contributos que emprestam à dinamização das Comissões.

Qualificadores das CSF/CSIF: atribuições e efeitos da sua atuação	
Contributo do Qualificador para o funcionamento e capacitação das CSF/CSIF	
j) Adesão das Juntas de Freguesia e constituição das Comissões	<p>Desde o início da constituição do CLAS da Amadora que procuraram envolver as Juntas de Freguesia, por via da constituição de CSF. A Câmara Municipal participou ativamente na sensibilização das Juntas de Freguesia, convidando os Presidentes para sessões de informação sobre a importância do Programa.</p> <p>Não se registaram dificuldades em garantir a adesão inicial das Juntas de Freguesia ao Programa. Contudo, apesar do interesse, a falta de meios humanos condiciona a capacidade de ação destas estruturas, o que levou à afetação de técnicos em cada JF para dinamizar as CSF.</p> <p>No Seixal, sentiam que tinham o desafio de demonstrar às Juntas a importância do seu envolvimento em matéria de intervenção social, até porque já alguma coisa era feita. Foi necessário empreender uma estratégia delineada para promover a adesão das Juntas de Freguesia porque sentiam resistência política, na medida em que a participação na Rede era entendida como transferência de competências da área social, cuja responsabilidade não era das freguesias e nem tinham orçamento para isso.</p> <p>Para promover o envolvimento das Freguesias convidaram todos os Presidentes de Junta para uma reunião coletiva com a Vereadora. As CSF foram criadas todas ao mesmo tempo, cada uma delas criou um NE, fizeram os seus regulamentos, começaram a criar os seus documentos e foi importante ter colocado um técnico da Câmara em cada NE da Comissão para dinamizar este momento inicial. “Esses técnicos foram o “fermento” porque muitas juntas não tinham técnicos. Já faziam trabalho na área social mas era preciso torná-lo mais qualificado e distribuir melhor o que se fazia pelas competências das instituições”.</p> <p>Em Guimarães, três Comissões do Concelho possuem qualificadores e a intervenção destes atores tem tido efeitos positivos na maior participação das Juntas de Freguesia na Rede, contribuindo para contornar alguma resistência por parte dos Presidentes de Junta.</p>



Qualificadores das CSF/CSIF: atribuições e efeitos da sua atuação

Contributo do Qualificador para o funcionamento e capacitação das CSF/CSIF

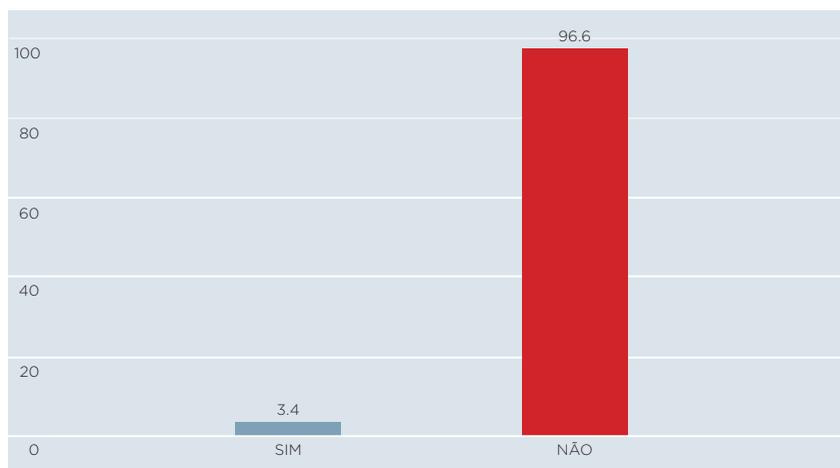
<p>ii) Animação das Comissões</p>	<p>As Juntas de Freguesia que beneficiam da alocação de um técnico responsável por animar a Comissão revelam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- maior capacidade de envolvimento dos parceiros das CSF;</li> <li>- melhoria da atuação das Juntas de Freguesia no âmbito da ação social (“o atendimento social mudou completamente. Fazíamos algo completamente informativo e agora damos uma resposta completa”(…) “o Atendimento integrado foi um projeto que acompanhei desde o início e que saiu da rede, pensado, concebido e implementado no CLAS. Evidentemente que, para terem esta resposta, as JF têm de alargar a sua ação”).</li> </ul> <p>A Avaliação Externa realizada à Rede Social do concelho destaca que “Um dos fatores decisivos para a eficácia do trabalho das CSF, quer na vertente do trabalho em parceria, quer na da intervenção para o desenvolvimento social, são os recursos humanos afetos à CSF. O facto de algumas CSF contarem com técnicos de serviço social com alguma experiência profissional, mas também com alguma autonomia proporcionada pelos presidentes das Comissões, é, sem dúvida facilitador do trabalho a desenvolver, constituindo, conseqüentemente um fator potencial do sucesso das intervenções”.</p> <p>No Seixal, passado o momento inicial de constituição das Comissões, optaram por não dar continuidade à presença do técnico da Câmara Municipal nas Comissões, mas estão atualmente a reequacionar esta estratégia. As evidências revelam que a presença desse técnico permitia ir orientando a estratégia e definir objetivos comuns e articulados entre as Comissões e o CLAS. “É um certo controlo, mas positivo, no sentido de criar uma metodologia em cascata”.</p> <p>Em Guimarães, o papel dos qualificadores passa sobretudo por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- definir uma orientação estratégica para a atividade das Comissões (definir objetivos, identificar necessidades da comunidade, distribuir responsabilidades pelos parceiros),</li> <li>- mobilizar parceiros, e</li> <li>- dinamizar a Comissão, assumindo a responsabilidade pela organização das reuniões.</li> </ul>
<p>iii) Qualificação dos recursos da Junta de Freguesia</p>	<p>Na Amadora, as técnicas da Junta de Freguesia participam rotativamente durante um ano nas reuniões do NE e reconhecem efeitos dessa passagem numa maior dinâmica das Comissões, assim como na melhoria das suas competências para desempenhar as funções de animação da Comissão.</p>

■ RECURSOS QUE CONSTITUEM OBSTÁCULOS DO TRABALHO DAS REDES SOCIAIS

As Entidades parceiras apreciam mais criticamente a disponibilidade dos seus recursos para as atividades da rede social.

Do lado das Entidades parceiras a participação na rede é vivida como uma atividade complementar à atividade nuclear que desenvolvem: a grande maioria das Entidades Parceiras inquiridas não afeta nenhum técnico a tempo inteiro à Rede Social e apenas 3,4% das entidades refere ter contratado um trabalhador para responder às atividades da Rede.

Gráfico 3. Contratação de trabalhadores para responder às atividades da Rede Social por parte das Entidades Parceiras



Fonte: *Inquérito aos Parceiros do CLAS*, IESE, 2012.

Contudo, fazem notar que a sobrecarga de responsabilidades nas suas próprias instituições acaba por condicionar uma participação mais ativa dos atores, opinião várias vezes ventilada pelas entidades parceiras, nomeadamente pelos técnicos da Segurança Social, o que leva estas entidades a destacar “disponibilidade de recursos humanos” como um dos aspetos que mais condiciona um envolvimento mais ativo das instituições (*cf.* Gráfico 1).

Outro dos fatores que surge destacado como obstáculo é o orçamento e meios de financiamento. De facto, tanto as Câmaras Municipais como as Entidades parceiras apontam condicionalismos financeiros para uma implicação mais efetiva nas atividades da Rede. No discurso dos interlocutores dos Estudos de caso lê-se que estes condicionalismos não são impeditivos do funcionamento das redes, na medida em que muitas das atividades não exigem maior alocação de recursos financeiros que os disponíveis nos orçamentos das várias instituições parceiras, mas os dados da inquirição deixam claro que este é um fator que está a condicionar o envolvimento das instituições.

No contexto atual, e sobretudo em concelhos onde a escassez de fontes de financiamento das Autarquias se faz sentir de forma mais acentuada, a possibilidade de reforço orçamental para alocar às atividades da Rede Social é considerada uma condição para o aumento da capacidade de intervenção das Redes, com vista ao desenvolvimento de intervenções mais ambiciosas.

*As modalidades de apoio são ajustadas/necessitam de desenvolvimento?*

## OVERVIEW

As redes sociais têm beneficiado de modalidades de apoio que abrangem iniciativas dirigidas à qualificação das equipas e à disseminação de informação e documentos de apoio, sendo o Instituto de Segurança Social o principal dinamizador destas modalidades.

Verifica-se que as iniciativas de natureza formativa estão a alcançar uma proporção importante de técnicos das Câmaras Municipais e da Segurança Social representados nas redes. Contudo, essa proporção é bastante menos expressiva junto dos parceiros de outras entidades. A coerência temática entre as ações realizadas e o perfil dos técnicos



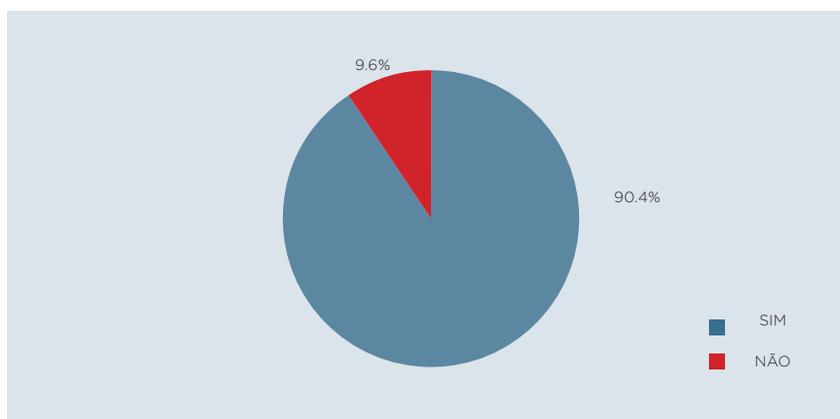
envolvidos nas iniciativas de qualificação, assim como a apreciação globalmente positiva dos atores acerca da utilidade das ações, concorrem para uma avaliação positiva da adequação dessas iniciativas face às necessidades de desenvolvimento de competências dos recursos humanos.

No que diz respeito ao material de apoio, a disseminação dos documentos de apoio junto dos Técnicos da Câmara Municipal que assumem a coordenação das redes é quase total e a utilização do site bastante frequente, o que reforça a relevância destes circuitos de informação. O alcance destes materiais junto das Entidades Parceiras é menor, mas ainda assim mais de 70% das entidades inquiridas refere que conhece os documentos produzidos pelo Instituto de Segurança Social e aprecia de forma globalmente positiva a sua utilidade para os trabalhos da Rede.

### ■ INICIATIVAS DE QUALIFICAÇÃO DAS EQUIPAS

Os dados do Inquérito são inequívocos quanto à disseminação das iniciativas de qualificação e à importância do Instituto da Segurança Social na promoção de formação dirigida aos técnicos das redes sociais. Mais de 90% das Câmaras inquiridas refere que os seus técnicos realizaram nos últimos 3 anos formação especificamente relacionada com o trabalho em parceria, sobretudo sobre coordenação e animação de parcerias (43%), mas também sobre métodos de recolha participada de informação, modelos de intervenção integrada e deliberação participativa e democracia local. Às categorias pré-codificadas, acrescentam algumas referências importantes mas com expressão bastante mais reduzida, como formação na área da avaliação e monitorização (apenas com 7 referências).

**Gráfico 4.** Participação dos técnicos dos serviços da Câmara Municipal em ações de formação relacionadas com o trabalho em parceria, desde a criação do CLAS do concelho



Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

**Quadro 30.** Tema principal da última ação de formação relacionada com o trabalho em parceria em que técnicos dos serviços da Câmara Municipal tenham participado



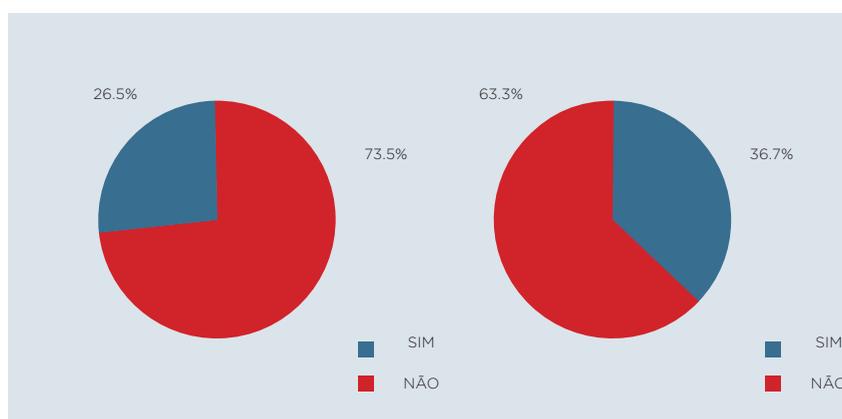
	Nº	%
Coordenação e animação de parcerias	100	43,1
Deliberação participativa e democracia local	27	11,6
Métodos de recolha participada de informação	26	11,2
Modelos de intervenção integrada	24	10,3
Gestão, negociação ou mediação de conflitos	15	6,5
Outra	15	6,5
Gestão de projetos, avaliação ou planeamento	14	6,0
Técnicas de comunicação e condução de reuniões	6	2,6
Formação sobre temáticas no âmbito da rede	5	2,2
Total	232	100,0

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

Dessas iniciativas de formação, 72,2% foram organizadas pelo Instituto de Segurança Social, cerca de 8% pela Câmara Municipal e uma proporção semelhante pela Rede Social/CLAS. Estes dados apresentam um quadro inequívoco do elevado grau de dependência das redes locais em relação às iniciativas promovidas pelos Serviços Centrais do ISS, I.P., no que respeita à qualificação dos recursos técnicos, sendo este um aspeto central na reflexão sobre o papel e articulação necessárias entre as estruturas multinível que operacionalizam o Programa.

Entre as Entidades parceiras, a frequência de formação relacionada com o trabalho em parceria é bastante menos expressiva: apenas 41,5% das entidades inquiridas referem a participação de um dos seus técnicos numa iniciativa dessa natureza, com uma distinção forte nos níveis de participação dos técnicos da Segurança Social face aos outros parceiros: 73,5% do total de técnicos da Segurança Social (dos Centros Distritais da Segurança Social) realizaram formação, contra apenas 36,7% entre os restantes parceiros.

**Gráfico 5.** Participação dos técnicos das Entidades Parceiras em ações de formação relacionadas com o trabalho em parceria, desde a criação do CLAS do concelho



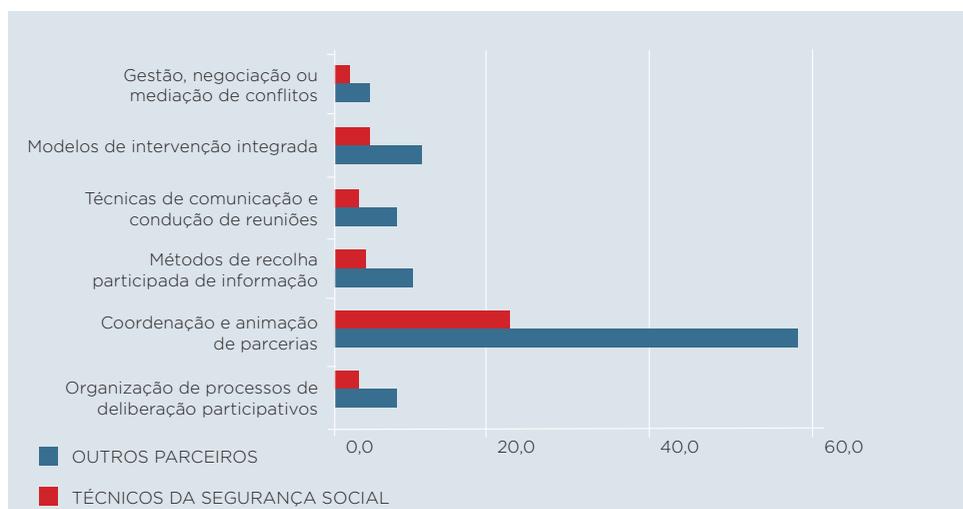
Fonte: *Inquérito aos Parceiros do CLAS*, IESE, 2012.



Na maior parte dos casos, a última ação de formação em que os parceiros estiveram envolvidos ocorreu em 2011 (60,2%) e foi sobretudo organizada pelas próprias Redes/CLAS e pelo ISS, I. P.

No que respeita à distribuição dos temas das formações realizadas verifica-se que os técnicos da Segurança Social participaram sobretudo em iniciativas relacionadas com a coordenação e animação de parcerias e que entre os restantes parceiros predomina uma maior diversidade temática (com proporções equilibradas entre ações relacionadas com Modelos de intervenção integrada, Gestão, negociação ou mediação de conflitos, Coordenação e animação de parcerias, Métodos de recolha participada de informação, assim como ações temáticas relacionadas com a natureza das intervenções, como gestão de projetos ou voluntariado).

**Gráfico 6.** Tema da última formação relacionada com o trabalho em parceria em que as Entidades Parceiras tenham participado



Fonte: *Inquérito às Entidades Parceiras*, IESE, 2012.

A utilidade destas experiências é apreciada de forma globalmente positiva, com referências particulares às Jornadas e Sessões Inter-CLAS, o que leva os atores a reclamar a maior frequência dos momentos formativos e de partilha de experiências, assim como o alargamento das oportunidades de formação a um leque mais diversificado de parceiros.

Este retrato global sugere um dinamismo positivo deste tipo de modalidade de apoio: na maior parte dos casos são situações recentes e tematicamente ajustadas ao perfil de funções dos parceiros em presença. O aspeto menos positivo prende-se com o facto de não estarem a ter um alcance tão generalizado quanto seria desejável, junto dos parceiros.

Para finalizar a análise relativa às iniciativas de qualificação das equipas da Rede, importa ter presente que o posicionamento globalmente favorável em relação à participação e utilidade das iniciativas levadas a cabo contrasta, em primeiro lugar, com a pouca reflexão dos atores acerca das suas necessidades de formação específicas neste domínio e, em segundo lugar, com fracos níveis de iniciativa que reforçam uma relação de dependência em relação às iniciativas promovidas pelo ISS, I. P. Contudo, segundo os atores, esta situação não se prende tanto com a falta de interesse (das instituições ou dos participantes),



mas sobretudo com a indisponibilidade de recursos financeiros para o fazer (na opinião das Câmaras Municipais) ou falta de conhecimento da oferta existente (motivo referido principalmente pelas Entidades Parceiras).

Ainda no plano das modalidades de apoio, os Estudos de caso vieram chamar a atenção para o papel que a consultoria especializada exerce na dinâmica das redes. Apesar do recurso a este tipo de apoio estar mais concentrado no início da história das redes, são ainda comuns as relações de continuidade entre as Redes e os peritos, o que é sintomático da necessidade que sentem de animação, acompanhamento e orientação estratégica. De facto, nas situações em que a consultoria externa está presente, observam-se efeitos positivos nas dimensões:

- i) *de animação* (p.e., foi fator essencial para ativar as CSF em Viana do Castelo) e
- ii) *de orientação estratégica* (p.e., em Guimarães e no Seixal têm contribuído para a definição do posicionamento estratégico da Rede, definição de princípios orientadores, apoio na construção de metodologias de planeamento, dinâmicas de grupo, ...).

## ■ MATERIAL TÉCNICO DE APOIO

Considere-se agora a adequação da informação e documentação disponibilizada para suporte às redes. Em primeiro lugar, verifica-se uma elevada capacidade de disseminação dos documentos de apoio, pois a grande maioria dos técnicos das Câmaras Municipais ligados à Rede Social conhece os documentos que foram sendo produzidos, sobretudo os que têm um cariz mais prático, como o “Documento de Apoio à Elaboração do Plano de Desenvolvimento Social”, o “Guia Prático para a Implementação da Rede Social” e o “Guia de Recursos para o Desenvolvimento Social” (menos de 6% das redes desconhece cada um destes materiais). No que respeita à apreciação que fazem da sua utilidade, registam-se valores globalmente elevados de apreciação, sendo novamente os documentos de cariz mais operacional, nomeadamente o “Documento de Apoio à Elaboração do Plano de Desenvolvimento Social” e o “Guia Prático para a Implementação da Rede Social”, que se revelam mais úteis para o trabalho dos técnicos das Câmaras Municipais que dinamizam as redes.

**Quadro 31.** Apreciação da utilidade dos seguintes documentos disponibilizados pelo Instituto da Segurança Social, segundo os técnicos da Câmara Municipal

	Média	Desconhece (%)
Documento de Apoio à Elaboração do Plano de Desenvolvimento Social	3,97	3,3
Guia Prático para a Implementação da Rede Social	3,90	1,6
Plano de Trabalho dos Conselhos Locais de Ação Social - Documento de Apoio	3,76	9,4
Tipificação das situações de exclusão em Portugal Continental	3,70	10,7
Guia de Recursos para o Desenvolvimento Social	3,66	5,7
Rede Social - Desafios e Experiências de um Programa Estruturante	3,62	13,6
Avaliação do Programa Rede Social (2004)	3,37	7,8

Nota: valores médios numa escala de 1 a 5, em que 1 - Pouco útil e 5 - Muito útil.

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.



Entre as Entidades Parceiras e as Juntas de Freguesia, o desconhecimento dos materiais técnicos de apoio produzidos é bastante mais alargado, sobretudo quando se trata de documentos mais reflexivos e menos instrumentais, como a *Avaliação da Rede Social (2004)*, o documento *Rede Social – Desafios e Experiências de um Programa Estruturante* ou o *Estudo da Tipificação das situações de exclusão em Portugal Continental*, com conteúdo desconhecido para mais de 30% dos inquiridos. Contudo, mesmo os documentos de cariz mais prático, que transmitem orientações técnicas para a elaboração dos instrumentos de planeamento, não chegam a cerca de ¼ dos parceiros e das Juntas de Freguesia, o que evidencia a menor participação destes atores em algumas das atividades estruturantes da Rede, como é o caso da elaboração dos instrumentos de planeamento. Contudo, as Entidades parceiras que identificam os referidos materiais apreciam de forma globalmente positiva a sua utilidade para o trabalho da Rede Social.

**Quadro 32.** Apreciação da utilidade dos seguintes documentos disponibilizados pelo Instituto da Segurança Social, segundo as Entidades Parceiras

	Centros Distritais da Segurança Social		Outras Entidades Parceiras	
	Média	Desconhece (%)	Média	Desconhece (%)
Guia de Recursos para o Desenvolvimento Social	3,93	6,2	3,88	25,5
Tipificação das situações de exclusão em Portugal Continental	3,93	12,9	3,74	34,2
Documento de Apoio à Elaboração do Plano de Desenvolvimento Social	3,91	5,5	3,83	27,9
Guião Prático para a Implementação da Rede Social	3,85	5,0	3,82	28,7
Plano de Trabalho dos Conselhos Locais de Ação Social – Documento de Apoio	3,79	10,9	3,80	28,7
Avaliação do Programa Rede Social (2004)	3,72	10,5	3,61	33,1
Rede Social – Desafios e Experiências de um Programa Estruturante	3,72	13,5	3,66	36,2

Nota: valores médios numa escala de 1 a 5, em que 1 – Pouco útil e 5 – Muito útil.

Fonte: *Inquérito aos Parceiros do CLAS*, IESE, 2012.

Tendo presente a heterogeneidade de entidades que compõe o grupo de parceiros e atendendo à proporção relativamente elevada de entidades que refere desconhecer estes materiais, importa confirmar a presença de níveis diferenciados de conhecimento dos materiais em função de diferentes tipos de parceiros, designadamente isolando as respostas dos técnicos das Segurança Social.

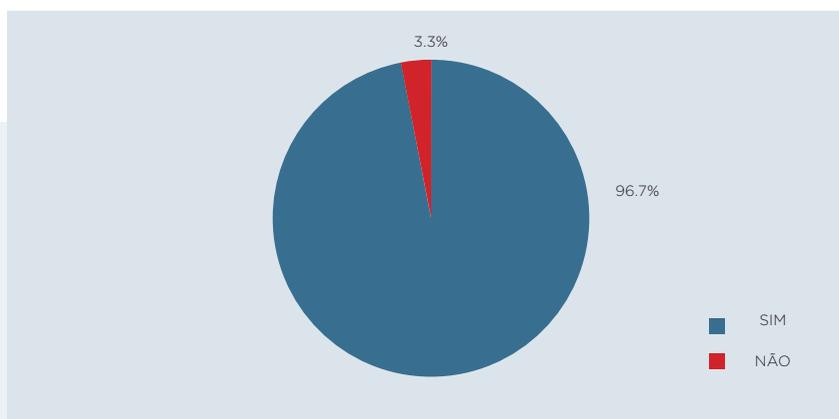
Com efeito, ao considerar separadamente as respostas dos interlocutores da Segurança Social e dos outros parceiros, verifica-se que o maior desconhecimento dos documentos de apoio está entre os outros parceiros: 5% a 13,5% dos interlocutores da Segurança Social refere desconhecer os vários documentos apresentados; valor que se situa entre 25% e 36% no conjunto das outras entidades parceiras.

A proporção de técnicos da Segurança Social que refere desconhecer os documentos é, portanto, bastante menos expressiva quando comparada com as restantes entidades parceiras que compõem a Rede, mas ainda assim traduz uma nota de preocupação a que importa dar atenção, sobretudo porque sinaliza situações de menor envolvimento destes técnicos nas redes em que participam.



Tanto a *newsletter* como o site do Programa Rede Social (no portal do Instituto da Segurança Social) são recursos conhecidos pela quase totalidade das redes (85,6% dos respondentes do Inquérito às CM conhece a *newsletter* e 97% já utilizou o site). O site regista uma utilização bastante regular, com mais de 90% das redes a afirmar que a última consulta de informação ocorreu no último ano, o que reforça a utilidade deste meio de comunicação no interface entre o Instituto e as estruturas da Rede Social.

**Gráfico 7.** Utilização da página nacional da Rede Social



Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012

**Quadro 33.** Data do último acesso à página nacional da Rede Social

Data do último acesso	%
2006	0,4
2009	1,3
2010	8,2
2011	90,1

Nota: A referência temporal de resposta a esta questão é o período de inquirição que decorreu no 1º Trimestre de 2012.

A apreciação da qualidade global do site é relativamente positiva nas dimensões de navegação, descarregamento de informação e agilidade do motor de busca. Em oposição, importa assinalar a apreciação crítica da funcionalidade de carregamento e edição de informação na base de dados dos CLAS e, também, no que respeita ao grau de atualização da informação da base de dados (classificada com valor médio de 3,2 numa escala crescente de 1 a 5).

**Quadro 34.** Apreciação das funcionalidades da página nacional da Rede Social

	Média
Navegação	3,57
Descarregamento de informação	3,52
Utilização do motor de busca	3,43
Carregar e editar informação relativa à CLAS do concelho na base de dados	2,85

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012



**Gráfico 8.** Objetivos da utilização da página nacional da Rede Social



Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012

Os motivos da consulta do site são variados e naturalmente dependem da natureza da informação aí encontrada, como os normativos e orientações genéricas sobre o Programa ou os documentos de apoio disponibilizados pelo Instituto. Dos vários motivos assinalados, há que destacar a procura de informação sobre as práticas das redes, tanto ao nível de projetos desenvolvidos, como de documentos criados pelas outras redes (cerca de 40% consultou o site com este objetivo), o que indicia o interesse dos técnicos em conhecer a realidade das outras redes.

Esta situação contribui para reforçar a importância da partilha de boas práticas /aprendizagem inter-redes como forma de capacitação interna e, inclusive, promover a partilha de recursos. Esta foi uma ideia bastante reforçada no âmbito dos Estudos de caso, apesar de se tratar de uma prática muito pouco frequente e que poderia beneficiar de um maior estímulo por parte do próprio ISS, I. P.

### III.2.2. DOMÍNIO: ORIENTAÇÃO E DISPOSIÇÃO DOS PROCESSOS DE PLANEAMENTO

**ESTE DOMÍNIO DE AVALIAÇÃO** é composto por duas dimensões de análise: *Processos e instrumentos de planeamento* e *Monitorização estratégica*, que se caracterizam, no essencial, por incorporar uma parte substancial da componente de operacionalização do Programa,



como são os instrumentos de planeamento e os mecanismos de monitorização da atividade e dos impactos gerados.

A primeira dimensão de análise “*Processos e instrumentos de planeamento*” remete para uma reflexão em torno da qualidade, coerência e adequação dos instrumentos de planeamento produzidos ao longo do programa, bem como das metodologias e estratégias empregues na sua construção. Para além disso, compreende uma avaliação em torno das sinergias e potencialidades de articulação entre os instrumentos produzidos e outras parcerias, programas ou planos, e instrumentos de gestão territorial quer a nível local, como nacional.

Para além de avaliar um conjunto de aspetos formais e metodológicos subjacentes aos instrumentos de planeamento, procurou-se, também, conhecer os níveis de importância que as equipas locais tendem a atribuir, por um lado, aos instrumentos de planeamento (sobretudo o Diagnóstico Social e o Plano de Desenvolvimento Social) e, por outro, às estratégias que suportam a articulação entre estes instrumentos e outros instrumentos de planeamento (programas, projetos).

Esta primeira dimensão de análise pretende assim responder ao conjunto de questões seguintes:

*Qual a adequação dos processos e instrumentos de planeamento produzidos pelas estruturas das redes sociais aos objetivos do Programa? <sup>7</sup>*

*As metodologias e estratégias prosseguidas pelas estruturas das redes sociais locais e os resultados obtidos permitem identificar práticas de intervenção diferenciadas?*

*Houve melhorias nos processos de elaboração e aprovação, face aos primeiros instrumentos de planeamento?*

*Quais os níveis de articulação das estruturas das redes sociais e outras estruturas de parceria?*

*O planeamento estratégico nas redes sociais é pertinente e contribui para a articulação com outros programas, planos e instrumentos de planeamento e de gestão territorial?*

Por seu turno, a segunda dimensão de análise “*Monitorização estratégica*” visa a avaliação de duas questões centrais: *i*) a adequação do acompanhamento realizado pelos serviços de Segurança Social às Redes locais e *ii*) a capacidade de monitorização que as redes locais demonstram a partir de certos mecanismos repercutidos nos instrumentos de planeamento e a capacidade de informação, entendida como uma dimensão que deve estar associada aos mecanismos de monitorização estratégica. Tratam-se, aqui, as três questões seguintes:

*Os indicadores de acompanhamento são ajustados/necessitam de desenvolvimento?*

*Existem mecanismos de monitorização e avaliação da atividade e dos instrumentos de planeamento utilizados pelas estruturas das redes sociais?*

---

<sup>7</sup> A análise em torno da primeira questão de avaliação não esgota a totalidade dos elementos analíticos que esta convoca, na medida em que se apresenta como uma questão genérica. Em rigor, as restantes questões de avaliação da dimensão de análise “Processos e instrumentos de planeamento” podem ser interpretadas como sub-questões da primeira.



*Que resultados foram gerados ao nível do desenvolvimento de sistemas de informação locais (acesso, sistematização e divulgação)?*

Para analisar este domínio, que compreende sete questões de avaliação, mobilizou-se um conjunto diverso de informação coletada desde o início da avaliação, nomeadamente através das entrevistas multiciclo, análise documental, sessões Inter-CLAS, *Steering-Group*, inquérito por questionário, estudos de caso e por fim, *Focus-Group*. Não obstante a riqueza de informação proveniente de diferentes instrumentos de análise, a análise documental e os Estudos de caso assumem uma importância acrescida, na medida em que uma parte substantiva da análise foi assegurada por uma análise de conteúdo dos instrumentos de planeamento<sup>8</sup> e por via dos Estudos de caso aprofundados a vinte redes sociais, no que concerne os processos de construção dos instrumentos e as avaliações subjetivas dos diferentes atores sobre os mesmos.

## DIMENSÃO DE ANÁLISE: PROCESSOS E INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO

*Qual a adequação dos processos e instrumentos de planeamento produzidos pelas estruturas das redes sociais aos objetivos do Programa?*

### OVERVIEW

Os instrumentos de planeamento, como tradução imediata daquilo que é a substância formal e material da intervenção do Programa Rede Social, demonstram não incorporar de forma completa alguns dos principais objetivos do Programa, nomeadamente: *i) desenvolvimento social integrado, ii) planeamento integrado e sistemático e iii) canais regulares de comunicação e articulação entre os parceiros e a população em geral.*

No entanto, no campo das perceções, os coordenadores das redes, os representantes das Comissões Sociais de Freguesia ou Inter-Freguesias e os parceiros da rede, nos quais se incluem também os representantes da Segurança Social, consideram que os instrumentos de planeamento são muito úteis. De entre os três perfis de atores inquiridos, são os coordenadores da rede social que lhes atribuem maior grau de importância/utilidade, por contraponto aos representantes das Comissões Sociais de Freguesia.

Os atores que representam as Câmaras Municipais têm uma visão mais estratégica dos instrumentos de planeamento, em comparação aos restantes parceiros que os percebem, sobretudo, como instrumentos úteis para a sua atividade corrente na rede e mesmo extra rede.

### ■ OS OBJETIVOS DO PROGRAMA E OS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO

Os instrumentos de planeamento Diagnóstico Social (DS), Plano de Desenvolvimento Social (PDS) e Plano de Ação (PA), para além de serem bons indicadores para medir o quanto as redes estão ativas

---

<sup>8</sup> Instrumentos esses que foram selecionados a partir da amostra utilizada para os estudos de caso.



consoante o grau de atualização que estas lhes conferem<sup>9</sup>, são recursos substancialmente importantes para se perceber que estratégias e metodologias as redes locais implementam do ponto do vista do planeamento territorial em torno de diferentes problemáticas sentidas em cada concelho. Assim, esta questão de avaliação irá deter-se sobre dois aspetos distintos. O primeiro, respondendo à questão de forma mais objetiva, através daquilo que os próprios documentos revelam, e um segundo aspeto, em que importa dar a visão subjetiva dos indivíduos que compõem a rede, salientando aspetos como a utilidade dos mesmos.

Atendendo, em primeiro lugar, aos objetivos definidos legalmente no diploma enquadrador do Programa<sup>10</sup>, importa fazer uma correspondência entre estes e a forma como os instrumentos de planeamento os abordam. A metodologia base escolhida para este exercício consistiu na análise de conteúdo tendo em conta que os instrumentos de planeamento deveriam atender a um conjunto de requisitos formais e substantivos que demonstrassem de que modo aqueles objetivos seriam alcançados, nomeadamente:

- áreas estratégicas delineadas,
- visão integrada do planeamento, inerente não só ao espírito de parceria, mas também ao cruzamento com outros instrumentos de planeamento territorial;
- mecanismos de comunicação e de informação, quer entre parceiros, quer entre estes e a população em geral;
- planeamento ao nível da cobertura de serviços e equipamentos;
- PNAI e PNI com expressão estratégica no planeamento das atividades da rede social local.

Numa primeira abordagem, constatou-se que há, sobretudo, uma preocupação em enquadrar e definir os termos da ação respondendo, sobretudo, ao objetivo *Combater a pobreza e a exclusão social e promover a inclusão e coesão sociais* e, por outro lado, estruturar o quadro geral das intervenções de acordo com os planos nacionais que foram, a partir do Dec-Lei nº 115/2006, de 14 de junho, entendidos como planos estratégicos para a ação das redes dando resposta aos objetivos, *Contribuir para a concretização, acompanhamento e avaliação dos objetivos do Plano Nacional de Ação para a Inclusão, e Integrar os objetivos da promoção da igualdade de género, constantes do Plano Nacional para a Igualdade, nos instrumentos de planeamento.*

De forma mais detalhada, a análise de conteúdo permitiu fazer uma apreciação de como é que os Planos de Desenvolvimento Social, em particular, traduziam os objetivos gerais do próprio Programa Rede Social e perceber que destaque lhes era conferido. Desde modo, e apesar da conclusão genérica acima

9 Conforme análise realizada, o grau de atividade das redes é bastante positivo segundo o indicador - data de aprovação do último plano de ação. Este foi completado com um outro respeitante à data do último plenário do CLAS. A partir do cruzamento de ambos conclui-se que a maioria das redes sociais implementadas está a funcionar.

10 a) Combater a pobreza e a exclusão social e promover a inclusão e coesão sociais; b) Promover o desenvolvimento social integrado; c) Promover um planeamento integrado e sistemático, potenciando sinergias, competências recursos; d) Contribuir para a concretização, acompanhamento e avaliação dos objetivos do Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI); e) Integrar os objetivos da promoção da igualdade de género, constantes do Plano Nacional para a Igualdade (PNI), nos instrumentos de planeamento; f) Garantir uma maior eficácia e uma melhor cobertura e organização do conjunto de respostas e equipamentos sociais ao nível local; g) Criar canais regulares de comunicação e informação entre os parceiros e a população em geral.



sugerida, ressaltam dois aspetos essenciais. Em primeiro lugar, raramente os PDS atendem, na lógica da concretização e aprofundamento, a três dos objetivos basilares do Programa: *i) desenvolvimento social integrado, ii) planeamento integrado e sistemático e iii) e canais regulares de comunicação e informação entre os parceiros e a população em geral.*

Relativamente aos dois primeiros objetivos assinalados como lacunas, aquilo que se verifica é que a reflexão em torno destas duas questões é insatisfatória do ponto de vista da sua concretização, ou seja, a maioria consegue refletir teoricamente os temas, mas já não consegue relacioná-los com a sua realidade territorial. Em concreto não são desenvolvidos dispositivos que nos permitam perceber de que modo os territórios e os recursos disponíveis poderão ser “manipulados” para que naqueles contextos específicos estes desígnios sejam alcançados. Por exemplo, apenas alguns casos estudados defendem uma visão de desenvolvimento social integrado que inclua, para além das áreas sociais clássicas ou de pendor mais assistencialista, outras áreas de intervenção, nomeadamente as que se relacionam com as políticas territoriais, de habitação, culturais, de emprego, transportes e acessibilidades.

Por outro lado, são escassos os PDS que refletem e modelizam como poderá ser um sistema de comunicação e interação entre parceiros e entre estes e a população em geral.

Nesta questão de avaliação, também se pode abordar o modo com os instrumentos de planeamento cumprem aquilo que está definido no Dec-Lei nº 115/2006, de 14 de junho ao nível das suas principais características. E nesse aspeto, os documentos analisados revelam que existe uma boa apropriação das características genéricas que cada instrumento deve corresponder. Com base nos critérios que foram definidos para se proceder a esta análise, conclui-se que a maioria das redes sociais incorpora nos seus documentos de planeamento a filosofia estratégica de ação evocada ao nível legislativo, i.e., identificam de forma muito evidente os diferentes níveis de estruturação da ação e, por outro lado, respeita-se a natureza de cada um dos documentos definida em sede legal e em documentos de apoio de avaliação. Tendo em conta que é ao nível do PDS que este tipo de conteúdos é requisitado, convém notar que é precisamente sobre esses documentos que o investimento, do ponto de vista da produção de conteúdos técnicos, é maior. Tal investimento está correlacionado com o facto de ser precisamente ao nível da produção desses documentos que a requisição de consultores é mobilizada.

## ■ A UTILIDADE DOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO NA ATIVIDADE DA REDE

Importa ter em conta a apreciação que os diferentes atores fazem destes instrumentos de planeamento, tendo subjacente a ideia de que são os indivíduos que os constroem e que a sua qualidade dependerá, também, do modo como estes os reconhecem úteis para a sua atividade e para a sua missão.

Assim, os resultados da inquirição extensiva aplicada a diferentes atores participantes na rede revelam que, de uma maneira geral, os coordenadores das redes, os representantes das Comissões Sociais de Freguesia ou Inter-Freguesias e os parceiros, nos quais se incluem os representantes da Segurança Social, consideram que estes instrumentos são bastante úteis, não havendo, por parte de nenhum segmento de atores, uma avaliação negativa sobre cada um dos instrumentos de planeamento em causa.



Existem, contudo, *diferenças ténues* na avaliação deste item, quando se distingue o tipo de atores considerados na inquirição. De entre os três perfis de atores inquiridos, os coordenadores da rede social são os que atribuem maior grau de importância/utilidade aos instrumentos de planeamento em geral, por contraposição aos representantes das Comissões Sociais de Freguesia que lhes atribuem menor sentido de utilidade, ainda assim, substancialmente positivo.

Quanto aos três instrumentos de planeamento em análise, também aqui se podem observar diferenças muito ligeiras na forma como os diferentes atores os avaliam. No caso dos coordenadores da rede, o PA é o instrumento ao qual atribuem maior sentido de utilidade no quadro das atividades da própria rede social, sendo o DS, aquele que tem, por comparação, menor importância. Note-se, porém, de que estamos a falar de uma avaliação que varia apenas entre 4,3 e 4,1, respetivamente, sendo estes valores médios encontrados a partir de uma escala de avaliação sobre a utilidade dos instrumentos de planeamento<sup>11</sup>.

No quadro seguinte podem-se confirmar os resultados pouco diferenciados que esta questão assume, quer por tipo de atores, quer por tipo de documento.

**Quadro 35.** Utilidade dos instrumentos de planeamento para as atividades da Rede Social

	Câmaras Municipais	Juntas de Freguesia	Parceiros
	Média		
Diagnóstico social	4,13	3,87	4,20
Plano de Desenvolvimento Social	4,13	3,74	4,13
Plano de Ação da Rede Social do Concelho	4,29	3,68	4,09

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais, Inquérito às Juntas de Freguesia e Inquérito aos Parceiros*, IESE, 2012.

Os dados resultantes da aplicação do questionário poderão ser complementados com os elementos obtidos por via dos Estudos de caso, olhando para o modo como cada perfil de ator retratado nos inquéritos, tendo em conta o lugar que este ocupa na estrutura da Rede Social, se expressa quanto à utilidade dos instrumentos de planeamento.

Com efeito, podem-se distinguir dois perfis-tipo de apropriação dos instrumentos de planeamento:

- i) **adotado pelos coordenadores da rede/responsáveis políticos** - Os instrumentos de planeamento são essenciais para o planeamento estratégico que é equacionado na própria rede e para uma harmonização de esforços e recursos locais: “*os instrumentos de planeamento como o Diagnóstico Social e o PDS orientam muito a ação. É sobretudo a partir dos dados do Diagnóstico que se define o PA. Este é o aspeto mais inovador da Rede porque evita que se atue sem conhecimento – informação de base para o planeamento da intervenção*” (Rede Social de Alfandega da Fé).
- ii) **adotado pelos parceiros** – os instrumentos de planeamento assumem um carácter mais pragmático que favorece inclusive a sua própria atividade, no que toca à possibilidade de fundamentar e legitimar projetos e candidaturas apresentados. “*Estes documentos têm vindo a*

11 A escala de avaliação variou entre 1 e 5, sendo que 1 significava pouco útil e o 5 muito útil.

ser considerados documentos base na fundamentação de candidaturas a financiamentos” (Rede Social de Faro).

## ■ A UTILIDADE DOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO PARA OUTRAS ATIVIDADES EXTRA REDE SOCIAL

Os estudos de caso permitem, ainda, desenvolver um pouco mais esta questão de avaliação no que toca à dimensão de como é que os instrumentos de planeamento são importantes para além dos trabalhos e das atividades afetas à Rede Social, i.e., de que modo, as instituições que nela participam veem, nestes instrumentos, um capital adicional para a sua ação. Com efeito, em vários dos casos analisados, os entrevistados consideram que os instrumentos de planeamento são importantes para além do planeamento que se pensa dentro da própria rede. E nestes termos, encontram-se sobretudo dois tipos de resposta:

- os instrumentos de planeamento orientam as ações e os projetos das instituições independentemente de serem atividades que estão inscritas na Rede Social - *“A informação dos diagnósticos foi fundamental para a definição de respostas formativas em função das necessidades, nomeadamente no âmbito da educação e formação de adultos. Novas ofertas – áreas e públicos e ajustamento dos desenhos profissionais às necessidades das pessoas e das entidades empregadoras”*(Rede Social de Guimarães).
- os instrumentos de planeamento inerentes à Rede Social fazem parte de um conceito de planeamento estratégico que inclui outros instrumentos de planeamento, como sejam, o Plano Diretor Municipal ou a Carta Educativa - *“Os documentos são fundamentais. Tem que haver um bom senso relativamente aquilo que é prioritário. Como instrumentos de trabalho. Estão a preparar a nova carta social até 2013. Neste momento elege como prioritário: Idosos, grupos mais vulneráveis, emprego. Têm um plano estratégico em curso. Há vários documentos que estão a servir de base para o plano estratégico, Agenda XXI, PDM, PDS. Todo o planeamento vai estar sob o chapéu do plano estratégico. A nova geração de PDM vai integrar nova visão de planeamento estratégico.”* (Rede Social de Faro)

Se o primeiro tipo de resposta encontra expressão mais substantiva ao nível dos parceiros da rede social, o segundo tipo é quase da exclusividade dos atores que são representados nos estudos de caso pelas Câmaras Municipais.

*As metodologias e estratégias prosseguidas pelas estruturas das redes sociais locais e os resultados obtidos permitem identificar práticas de intervenção diferenciadas?*

## OVERVIEW

Existem diferenças substantivas quanto ao modo como se processa a construção dos documentos de planeamento, em função de existirem entidades consultoras de apoio às



redes ou não. Nos casos em que se verifica esse apoio, há indícios de que o processo é, no seu conjunto, mais participado, uma vez que se adotam, p.e., metodologias participativas.

O perfil das redes sociais sem apoio de consultoria caracteriza-se por um tipo de processo de construção dos instrumentos de planeamento menos participado em que o circuito de informação/comunicação é unilateral, sendo que, em geral, este modelo resulta num PDS que é fundamentalmente o resultado da justaposição de atividades afetas às entidades que nele queiram participar.

Relativamente aos Planos de Ação, as metodologias adotadas para a sua conceção poderão resumir-se em dois modelos: *i)* parte da preponderância do NE e desenvolve uma visão restrita do papel dos parceiros, tendo como principal resultado, PA que justapõe as atividades das entidades participantes; *ii)* baseado em grupos de trabalho temáticos, que conseguem mobilizar formas participativas mais abrangentes, tendo como principal efeito positivo a produção de PA que incluem medidas resultantes das parcerias estabelecidas no seio da própria rede social local que vão, para além das atividades intrínsecas a cada entidade/organismos representados na Rede Social.

Esta questão de avaliação assume como objetivo principal estabelecer padrões de construção dos instrumentos de planeamento, quanto ao seu processo e quanto aos seus protagonistas.

Recuperando algumas das principais conclusões da anterior avaliação do Programa deve-se registar, desde já, que a construção dos instrumentos de planeamento, no que respeita aos DS, é baseada, sobretudo, em técnicas mais clássicas de investigação, como a análise estatística e análise documental e/ou bibliográfica e, em menor intensidade, de técnicas mais participativas. Também se justificava que este último dado conclusivo se devia, essencialmente, à falta de conhecimento técnico e à escassa formação em metodologias participativas.

Com a presente avaliação, esta temática foi, essencialmente, analisada através de Estudos de Caso, a partir dos quais se pôde desenvolver uma tipologia de práticas de intervenção sobre os processos de construção dos instrumentos de planeamento nunca perdendo de vista o papel que os diferentes atores da rede ocupam neste processo.

O processo de construção dos PA e o modo como os diferentes atores participaram nele terão um tratamento autónomo dos restantes instrumentos de planeamento (DS e PDS).

## ■ O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO DIAGNÓSTICO SOCIAL E DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

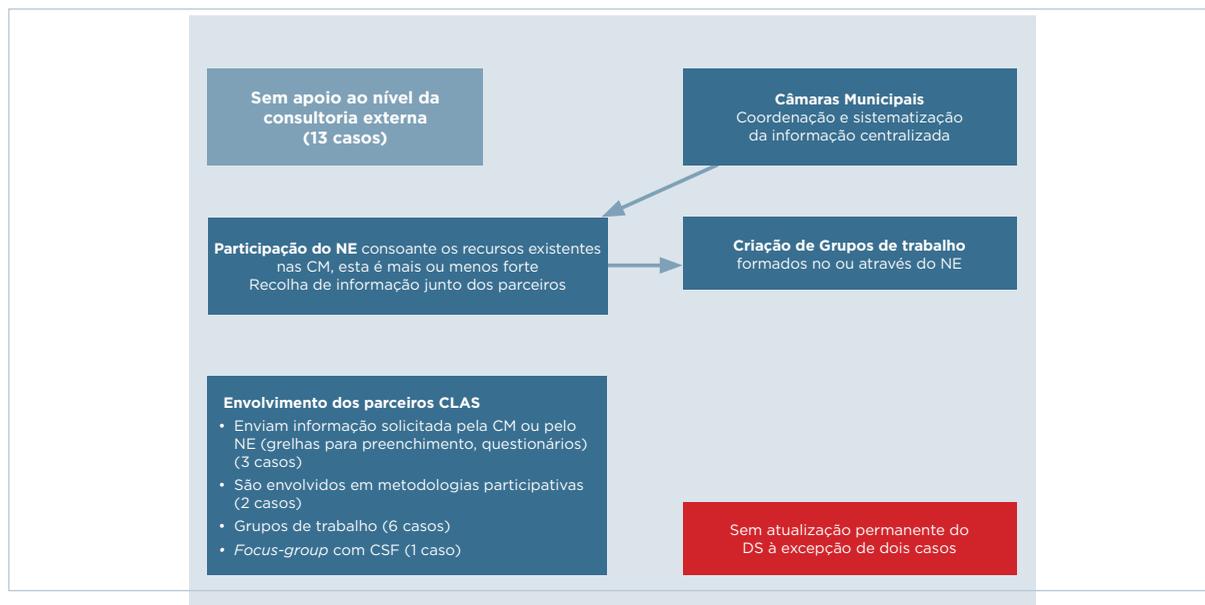


Relativamente ao modo como se processa a construção do DS e do PDS e como são envolvidos os diferentes atores, construíram-se dois modelos tipo, alicerçados numa variável distintiva que é a existência (ou não) de uma entidade externa de apoio ou de consultoria à rede social ao longo do processo em análise. Tal elemento distintivo parece ter influência em vários campos, na forma como as Câmaras Municipais assumem a liderança da Rede, na intensidade de trabalho desenvolvido no âmbito do Núcleo executivo, na qualidade e intensidade da participação dos parceiros do CLAS e na implicação de metodologias participativas, incluindo a auscultação à população, resultando grosso modo em documentos com níveis de qualidade diferenciados, conforme se pode observar a partir dos esquemas seguintes:

**Figura 6.** Perfil A - Processo de construção do Diagnóstico Social/Plano de Desenvolvimento Social



**Figura 7.** Perfil B - Processo de construção do Diagnóstico Social/Plano de Desenvolvimento Social



Quanto ao perfil A, representado pelas redes sociais (7 casos) que recorrem à consultoria, a coordenação do processo de construção do DS e do PDS, o NE tem um papel de acompanhamento à equipa consultora, embora decisões por esta tomadas, tenham graus diferenciados de autonomia. A principal diferença entre os dois perfis encontrados incide sobre a participação dos parceiros do CLAS nestes processos. Encontramos níveis de participação que incluem a recolha de informação de forma alargada, implicando a generalidade dos parceiros do CLAS, o debate a definição conjunta de prioridades (situação que se verifica sobretudo na construção dos PDS) e a validação dos documentos produzidos, havendo um circuito biunívoco e não unívoco, sendo este último típico do perfil B.

As estratégias e as metodologias que estão a suportar este modelo de participação mais alargado são, sobretudo, a constituição de grupos temáticos, os fóruns participativos, os workshops, as metodologias de formação-ação. Incluem ainda estratégias de auscultação de entidades externas à rede bem como à população em geral, seguindo o que vinha contemplado no plano metodológico associado à construção do DS.

Existem situações que, não obstante se incluam neste primeiro perfil, a existência de uma equipa consultora não se traduz necessariamente em instrumentos de planeamento mais robustos e mais participados.

Casos inversos, ou seja, em que a participação de uma equipa consultora se torna vantajosa e que na verdade representa com mais propriedade a maioria dos casos do perfil A, exemplificam-se aqui:

*Coordenador – “Quem passa para o papel é o Gabinete da Rede Social, mas o produto é feito muito pelos grupos temáticos e pelas Comissões. No âmbito dos GT recolhe-se alguma informação de indicadores e informação de cada temática, assim como informação recolhida junto das instituições que compõem os GT. Fazem-se SWOT e reuniões para priorizar problemas. Sistematizamos, apresentamos e a partir dessa informação reunimos*



*para definir quais seriam os problemas prioritários. Cabe ao Gabinete da Rede sistematizar e apresentar os documentos para serem apreciados quer pelos grupos temáticos, quer pelo NE, quer pelo CLAS. O PDS tem que ser validado em NE e é enviado previamente via e-mail para que possam apreciar. Em reunião de CLAS é posto em aprovação. Após aprovação é remetido para um leque mais alargado de parceiros, nomeadamente presidentes da CSF a quem cabe passar informação às entidades que o compõem. Fazem uma apresentação do documento a todas as Comissões. O Consultor definiu a metodologia e estabilizou quais eram os parceiros a mobilizar para a construção do PDS, mas o processo de elaboração e a própria estrutura do documento foram evoluindo”. (Rede Social de Guimarães).*

*Coordenador – “na fase de construção realizaram-se entre 15 e 20 sessões de workshop / focus group com base em grupos técnicos nominais por tema / problemática e por Eixo. Os principais 50 a 70 parceiros da Rede estiveram presentes e implicados em sucessivas ocasiões e os restantes parceiros da Rede contribuíram em momentos que lhes diziam diretamente respeito. Os registos totalizam cerca de 150 agentes com participações diretas nas sessões conjuntas de construção” (Rede Social do Seixal).*

Por seu turno, o perfil B remete para um tipo de processo geralmente menos participado e conduzido de forma unilateral e unidirecional, ou seja, não havendo o papel de liderança associado a elementos externos, no caso, às equipas consultoras. São as Câmaras Municipais que desempenham esse papel, sem no entanto dominarem as mesmas técnicas que visam atenuar o risco da liderança ser confundida com responsabilidade total e com um modelo hierárquico vertical respeitante aos processos de coordenação. Essa liderança é exercida sobretudo no âmbito do NE. Contudo, há nuances entre estes dois níveis que importa referir.

Quando as CM não têm os recursos que consideram suficientes para centralizar a coordenação do processo de construção dos documentos, essa responsabilidade fica afeta ao NE. Na situação contrária esvazia-se quase por completo as funções do NE, ficando este responsável apenas pela devolução à CM da informação que esta vai solicitando ao longo do processo (dados estatísticos, validação de documentos). Estas diferenças têm repercussões ao longo da cadeia de atores. Onde há grande enfoque de liderança no ator CM, os parceiros do CLAS são menos participativos do que quando este papel de liderança está atribuído ao NE. Nestes casos, denota-se uma maior abertura às metodologias participativas embora em menor intensidade que no perfil A.

O que este perfil também permite concluir é que a ausência de equipa consultora não significa necessária e automaticamente uma desvantagem. Conforme foi referido anteriormente, registaram-se casos neste perfil que assumem uma qualidade no processo e na estratégia de envolvimento dos atores que não apresenta diferenças substantivas em comparação com os casos que são representados pelo perfil A. Por outro lado, também é neste perfil que se encontram as duas únicas redes que têm um sistema de atualização e monitorização permanente da atividades e dos indicadores referenciais para o concelho, permitindo este sistema, uma consciência mais apurada do sentido que a intervenção está a tomar, e maior facilidade na construção de novas versões, por exemplo do DS.



Na mesma lógica dos exemplos que ilustram o perfil A, vejamos dois casos relativamente diferentes, em que um deles evidencia uma maior autonomia por parte dos recursos internos, destacando-se um processo de construção de instrumentos de planeamento mais participativo. E um outro, em que a ausência de consultores favorece que esse mesmo processo seja, por sua vez, menos participado e com uma centralização do processo muito forte pela entidade coordenadora.

*Coordenador – Os primeiros documentos de planeamento tiveram orientação de peritos. Depois o CESIS teve um papel mais relevante na recolha de informação. A partir daí, achámos que nós próprios – técnicos e dirigentes – tínhamos capacidade para fazer isso sozinhos, sem ter de estar a pagar a outras pessoas. Nós temos um processo de monitorização da rede em que tudo é monitorizado em termos de ações. Temos atualização de diagnóstico permanente. Temos recolha de dados pelo serviço de informação geográfica da CM. O último PDS, começámos em janeiro de 2011. Fizemos um planeamento, quais os parceiros que tínhamos de ouvir e onde tínhamos de ir. Ficámos à espera dos resultados dos CENSOS, que só saíram no final do ano e não usámos muitos desses dados. Tudo é definido pelos parceiros. Depois vamos para o terreno: fazemos focus-group nas 11 CSF; fizemos reuniões em que chamámos os utentes idosos de vários sítios para refletir. No anterior tínhamos dinâmica de grupo com pessoas em situação de fragilidade económica. Assim para além de técnicos, dirigentes e políticos temos tentado envolver a população naquilo que pode implicar na vida delas. Não tanto quanto desejaríamos, pois não é tão fácil com pensámos. No outro tivemos beneficiários do RSI, agora tivemos os idosos. Além de fazer com os parceiros, tentamos fazer com a comunidade. (Rede social da Amadora)*

*Coordenador – Já estão na segunda fase, 2.º diagnóstico e 2.º PDS e vários PA. No primeiro foi sobretudo o técnico, mas na 2ª fase colaboraram os parceiros, nomeadamente a técnica afeta ao projeto INOV-CLDS. Essencialmente também é a Câmara que lidera todo este processo. Recolhem informação junto das instituições, contributos dos parceiros mas eles são essencialmente elaborados no Município. Não há dificuldade de articulação. (Rede Social de Alfandega da Fé)*

## ■ O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO DE AÇÃO ANUAL

Por sua vez, o processo de construção do Planos de Ação poderá ser descrito através de duas situações tipo. A primeira com origem nos Núcleos Executivos, sendo que nestes casos, a maioria dos planos de ação é inteiramente da responsabilidade dos parceiros que compõem o NE, havendo apenas um caso em que a Câmara Municipal lidera de forma pronunciada este processo, embora o faça sempre em parceria com os restantes elementos do NE.

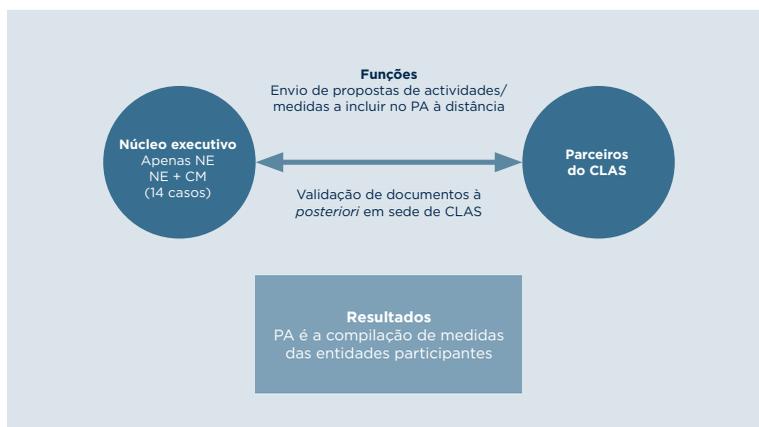
Os planos de ação que são construídos a partir deste perfil tipo estão associados a uma fraca participação por parte dos restantes parceiros da rede, isto é, os elementos do CLAS assumem sobretudo duas



funções: i) envio de propostas de atividades quando solicitados para tal; ii) validação dos documentos quando estes já se encontram definidos.

Como principal resultado, este perfil tipo caracteriza-se por ter planos de ação que correspondem na generalidade a um somatório de medidas e atividades que se encontram definidas nos respetivos planos de atividades das entidades que participam no NE, e ao mesmo tempo, por poucas ações resultantes das parcerias constituídas a partir da rede social.

**Figura 8.** Perfil A - Processo de construção do Plano de Ação



Exemplos deste processo de construção tipo são o caso de Sta. Maria da Feira, como versão mais complexa deste modelo, isto é, combinando um pouco os dois principais resultados que ocorrem nesta situação e fazendo com que os parceiros possam participar de forma ativa ainda que o trabalho essencial esteja sediado no NE.

*Coordenador – Discutem no NE e colocam ao CLAS para discussão. No CLAS discute-se quem são os parceiros que estão envolvidos em cada ação. Há prévio contacto com as instituições. Já há um trabalho de casa feito. Há casos de parceiros que não estão no NE que lançam propostas. Tanto pode ser antes do CLAS como no próprio CLAS. Tiveram duas sessões de CLAS muito interessantes em que dividiram os participantes em grupos de trabalho para fazerem diagnóstico e pensarem soluções.*

*Representante da Segurança Social – Vão fazendo avaliação das necessidades e o que é necessário construir. As atividades são definidas no NE. Não vê a Segurança Social, vê o grupo em si. Conforme vão conhecendo das necessidades, vão tentando. Em termos de equipamentos e serviços estão cobertos. O NE propõe as ações, depois leva ao CLAS, deveria haver mais ajustamentos, mas não há. Em termos de CLAS fizeram grupos de trabalho e tem sido muito proveitoso. E aí vê-se que as pessoas participam mais.*



Um exemplo contrário, é o caso de Alfandega da Fé que se limita a conduzir este processo na sua versão mais simplificada.

*Coordenador – Foram propondo ações, recolheram as ações da Saúde e da Segurança Social, compilaram e apresentaram as propostas das várias áreas sectoriais.*

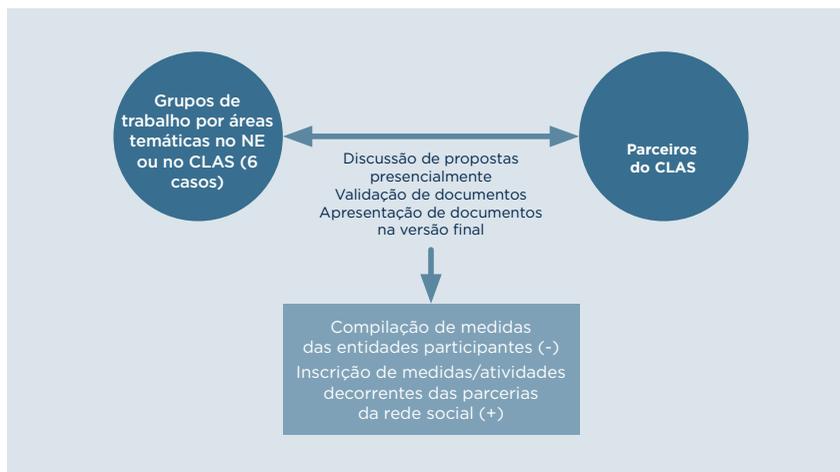
*Parceiro 1 – O Centro de Emprego tem o seu próprio Plano de Ação mas esse contempla ações dirigidas ao público-alvo da atividade da Rede Social, nomeadamente Trabalho Socialmente Necessário – Programas Ocupacionais para pessoas que estão a beneficiar de alguma prestação social que pretendem reforçar competências pessoais e profissionais; atividades ocupacionais para beneficiários RSI e subsídio de emprego; Não acompanham a globalidade do Plano de Ação mas as ações que lhes dizem respeito mais diretamente.*

*Parceiro 2 - Não intervém muito, intervém na fase de aprovação do Plano de Ação mas podem fazer alguma proposta de alteração quando é discutido o Plano.*

O processo de construção do segundo tipo está, por sua vez, associado a grupos de trabalho que são constituídos no âmbito da Rede Social. Nesses grupos, formados por vários parceiros (estejam ou não no NE ou no CLAS), define-se o Plano de Ação. Do ponto de vista da participação alargada este modelo é mais efetivo e assume formatos diferentes do modelo anterior. O CLAS é, nesta versão, um elemento coletivo com mais peso. Para além de ser chamado para aquilo que no modelo anterior acontece, neste caso, as discussões e os debates sobre o PA são feitas presencialmente. Daqui resulta que o PA associado a este perfil é um *mix* de medidas que resultam das parcerias definidas no âmbito da rede social e que não existiriam se esta não existisse, e medidas que são importadas de cada entidade ou setor representado na rede. Um caso que representa bem esta realidade tipo, é a Rede Social de Guimarães:

*Coordenador – Nasce dos GT que são abertos e constituídos por entidades-chave para o concelho em determinada área – não interessa se estão representadas em plenário ou não, desde que sejam importantes no setor procuram envolvê-las. A construção do PA com atividades propostas pelas entidades ou ações que cada uma das entidades já desenvolvem, preferencialmente desenvolvidas em parceria; para além de atividades que nenhuma entidade esteja a desenvolver e que o GT se organiza para passar a dispor desse tipo de resposta. O processo de construção da rede é, em primeiro lugar, um processo de construção de confiança e este é um processo permanente. O PA pode não incluir todas as atividades levadas a cabo pelas entidades porque ainda não há 100% de partilha de todas as atividades levadas a cabo a nível concelhio. Mas cabe ao Gabinete da Rede Social fazer a sistematização da informação e trabalhar informação sobreposta par dar coerência ao documento.*

**Figura 9.** Perfil B - Processo de construção do Plano de Ação



*Houve melhorias nos processos de elaboração e aprovação face aos primeiros instrumentos de planeamento?*

## OVERVIEW

A maioria das redes sociais, integradas nos Estudos de Caso, apresenta dois ciclos de planeamento, ou seja desde que se constituíram já elaboraram, pelo menos, duas vezes, instrumentos de planeamento faseados (DS, PDS e respetivos PA), embora, a atualização dos instrumentos não se tenha verificado em todas essas redes, nomeadamente no que toca aos Planos de Ação Anuais durante o primeiro ciclo de planeamento.

Quanto à referência e utilização de indicadores, como elemento de qualidade observável nos documentos em análise, conclui-se que melhorou no segundo ciclo de planeamento, embora se conclua também que nem sempre se verifica uma boa utilização desta ferramenta de avaliação.

Quanto aos processos de monitorização, não se pode concluir que tenha existido melhoria significativa. Quer por via dos questionários, quer por via dos Estudos de Caso, essa realidade parece estar ainda longe de ser alcançada, embora a sua utilidade seja de extrema importância, não só para a monitorização das atividades inerentes à intervenção da rede social, mas também, enquanto observatório local do impacto das medidas de política que se fazem sentir nas populações e nos territórios.

Os elementos de evidência que foram recolhidos, sobretudo, através da análise documental permitem concluir, em primeiro lugar, que a maioria das redes sociais apuradas para Estudo de Caso apresenta, pelo menos, dois ciclos de planeamento o que permite, desde logo, ter material de análise pertinente para responder a esta questão de avaliação.



## ■ A QUALIDADE DOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO

Verifica-se uma produção continuada de instrumentos de planeamento, embora a sistematicidade dos ciclos nem sempre se concretize, ou seja, cerca de metade das redes regista uma produção com intervalos consideráveis entre os instrumentos de planeamento. Verificando-se, ainda, que nem todas mantêm um nível de produção de planeamento atualizado.

Regista-se, também, que a maioria das redes não produz “pacotes completos” de instrumentos de planeamento, conforme o estabelecido na legislação. Nos casos estudados, a maioria não responde a este requisito porque não atualizou, sobretudo, os planos de ação com a regularidade e temporalidade sugeridas na legislação de enquadramento do programa. Contudo, esta conclusão tem uma maior expressão durante os primeiros ciclos de planeamento e em redes cuja atividade de planeamento acabou por dar origem a um segundo ciclo de planeamento.

Observa-se que uma característica transversal dos casos analisados é a evolução qualitativa dos instrumentos de ciclo para ciclo, o que mais uma vez evidencia que os agentes implicados tendem a melhorar o seu nível de saberes técnicos por via da apropriação de novos conhecimentos em torno de conteúdos sobre planeamento, parcerias, etc., conforme atestam os resultados decorrentes da inquirição sobre iniciativas dirigidas à qualificação das equipas<sup>12</sup>.

Relativamente à qualidade dos documentos, no que respeita a uma das suas principais utilidades que é a monitorização da atividade da rede e dos seus impactos, bem como, num plano mais ambicioso, a própria monitorização e avaliação das políticas que localmente se aplicam e dos seus resultados, optou-se por abordá-la através de duas dimensões. Por um lado, perceber se os instrumentos de planeamento referenciam indicadores de monitorização e avaliação. E, por outro, a procura de elementos que anunciem determinadas metodologias de monitorização e avaliação em concreto.

Quanto à referência e utilização de indicadores como uma ferramenta que teoricamente serve para enunciar o elemento de referência pelo qual se pode monitorizar e avaliar a execução de uma medida, observa-se pelos documentos analisados que é uma prática utilizada pelas redes sociais, quer em sede de Planos de Desenvolvimento Social, quer em Planos de Ação anual. Contudo, é uma prática que se regista sobretudo ao nível dos documentos produzidos no 2º ciclo de planeamento, ou seja, mais recentemente.

Mas em bom rigor, nem sempre se verifica uma boa utilização desta ferramenta de avaliação, o que quer dizer que os agentes implicados não dominam de forma cabal os objetivos e a utilidade que a mesma comporta. Muitas vezes a sua estruturação apresenta-se vaga e não estão contemplados conceitos essenciais como metas, construção de indicadores (realização, resultado e impacto) nem, p.e., são referidos os recursos necessários para alcançar os objetivos das ações propostas. Veja-se a este propósito que há uma certa confusão em torno do conceito “recursos”. Nalguns casos, este conceito é conotado com um conjunto de programas financeiros, noutros, com os recursos humanos e técnicos afetos às atividades.

---

12 Cf. Questão de Avaliação “As modalidades de apoio são ajustadas/necessitam de desenvolvimento?”, no Domínio: Regulamentação do Programa, Evolução e Modalidades de Apoio.



Apesar da interpretação diferenciada em torno do conceito se verificar ao longo da produção dos instrumentos de planeamento, e de não ser, como foi referido, uma prática regular, verifica-se, ainda assim, uma crescente preocupação em determinar e quantificar os recursos necessários, quer numa ótica, quer noutra.

Quanto aos processos de monitorização, entendidos como uma ferramenta de alcance mais estruturado e transversal à própria organização e funcionamento da Rede Social, existem diferentes tipos ou modelos de monitorização:

- processo de monitorização que encara o próprio processo de produção dos planos anuais como ferramenta continuada de monitorização dos projetos implementados;
- criação e implementação de sistemas de gestão da informação e comunicação;
- criação de observatório local social.

Esta diversidade de modelos comporta estratégias e objetivos diferenciados que importa avaliar de forma mais aprofundada de modo a poder-se concluir quais são os modelos capazes de gerar resultados mais eficazes, face ao objetivo do exercício de monitorização. Nestes termos, conclui-se, através dos questionários, que a maioria das redes inquiridas não tem sistemas de monitorização implementados que permitam, por exemplo, manter diagnósticos atualizados. O processo inerente à avaliação dos PA acaba por ser a ferramenta mais direcionada para este objetivo de monitorização, embora com claras desvantagens por comparação a modelos mais robustos e sistematizados, como é o caso dos outros dois modelos referidos anteriormente.

Este aspeto, em particular, será igualmente tratado através de outra questão de avaliação, contudo, é importante sublinhar nesta fase que os ciclos mais recentes de planeamento não evidenciam novos elementos que permitam concluir que tenha havido melhorias quanto à capacidade das redes sociais locais criarem metodologias próprias para efeitos de acompanhamento e monitorização das suas atividades e dos resultados alcançados por via da existência da rede social em determinado concelho.

No âmbito das sessões Inter-CLAS, em que houve oportunidade de recolher informação pertinente para esta questão de avaliação ficou patente, na maioria dos elementos presentes, que havia um envolvimento participado dos parceiros nos processos de planeamento. Por outro lado, esses mesmos instrumentos de planeamento encontravam-se, na sua maioria, atualizados e disso são prova, os resultados quantitativos, por via da aplicação dos questionários aos técnicos das Câmaras Municipais quando lhes foi questionada a data do último plano de ação, concluindo-se que aproximadamente  $\frac{3}{4}$  das redes inquiridas tinham planos de ação atualizados, isto é, com data não anterior a 2011.

Uma última nota sobre a coerência entre os instrumentos de planeamento obtida por via da análise documental. O facto de os diagnósticos abordarem estatisticamente um conjunto extenso de problemáticas, extravasando as áreas sociais mais clássicas, não implica necessariamente que ao nível do PDS e da capacidade de reflexão estratégica territorial essa preocupação se materialize.

Raros são os documentos de ação que abordam o objetivo de combater a pobreza e a exclusão social com a complementaridade de áreas estratégicas, como por exemplo, emprego, cultura, transportes, empreendedorismo, ou gestão do território. Estas questões terão mais desenvolvimento no domínio dos impactos. No entanto, o que se quer aqui realçar é que a distância entre os problemas identificados



em sede de diagnóstico e as prioridades desenhadas em PDS continua a ser relativamente grande, o que poderá implicar que do ponto de vista de um novo modelo de rede, se aposte claramente na conceptualização e na operacionalização do desenvolvimento social integrado e coesão territorial.

*Quais os níveis de articulação das estruturas das redes sociais e outras estruturas de parceria?*

## OVERVIEW

Os níveis de articulação que se observam a partir dos instrumentos de planeamento situam-se ao nível do *planeamento*, nomeadamente, no âmbito dos PA, nos quais se verifica a introdução de medidas específicas de programas ou projetos temáticos que se enquadram nas prioridades definidas em sede de PDS.

No que respeita a *eficácia e eficiência das parcerias*, a articulação observa-se em dois domínios: *intra programas*, uma vez que se alargam os recursos disponíveis para a execução de cada projeto/programa enquadrado na Rede Social ou mesmo alargam-se os parceiros afetos a cada projeto/programa; e *interprogramas*, dado que poderá haver uma melhor gestão de recursos, pelo facto de existirem objetivos comuns a vários projetos, na lógica das economias de escala, ou até porque se definem estratégias mais robustas transversais aos projetos/programas incluídos na rede social e por fim, ao nível da *execução de projetos pontuais* que ganham maior amplitude com o cruzamento de parcerias.

A estrutura Rede Social local compreende ao nível dos seus parceiros (NE ou CLAS) entidades que, por sua vez, representam outras estruturas que funcionam em parceria, como é o caso, entre outras, das Comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ), Contratos locais de desenvolvimento social (CLDS), Núcleo Local de Inserção (NLI), Equipas Locais de Intervenção do Sistema Nacional de Intervenção Precoce. Note-se que todos estes programas com implementação de base local têm como tutela (exclusiva ou conjunta) o Instituto de Segurança Social, I.P.

Atendendo a este cenário, é possível padronizar *três tipos de articulação* entre estruturas de parceria, que se caracterizam, no âmbito do Programa, pela integração de estruturas de parceria (focalizadas numa dada problemática social) numa estrutura mais vasta que é Rede social:

- i) *ao nível do planeamento*, nomeadamente, no âmbito dos PA, nos quais se verifica a introdução de medidas específicas de programas ou projetos temáticos que se enquadrem nas prioridades definidas em sede de PDS.
- ii) *ao nível da eficácia e da eficiências das parcerias*: i) *intra programas*, uma vez que se alargam os recursos disponíveis para a execução de cada projeto/programa enquadrado na rede social ou mesmo alargam-se os parceiros afetos a cada projeto/programa e ii) *interprogramas*, dado que poderá haver uma melhor gestão de recursos, pelo facto de existirem objetivos comuns a vários projetos, na lógica das economias de escala, ou até porque se definem estratégias mais robustas transversais aos projetos/programas incluídos na rede social.



iii) *ao nível da execução de projetos pontuais* que ganham maior amplitude com o cruzamento de parcerias.

Os dois primeiros níveis de articulação caracterizam-se pela sua lógica permanente ao longo dos ciclos de atividade das redes sociais, enquanto o terceiro tem uma lógica mais ocasional, mas que não deixa de ser igualmente relevante. Contudo, não é um tipo de articulação tão intenso e diversificado. Veja-se, ainda assim, alguns exemplos deste último nível de articulação extraídos dos estudos de caso e da análise documental, uma vez que se distinguem por algum tipo de inovação comparativamente às razões que materializam nos outros dois tipos de articulação.

**Figura 10.** Exemplos de modos de articulação das estruturas das redes sociais e outras estruturas de parceria

Exemplo 1	Exemplo 2	Exemplo 3
<ul style="list-style-type: none"> <li>A Equipa do PDM solicita ao NE da Rede Social levantamento das necessidades de construção da habitação social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uma Associação de Desenvolvimento Local, por estar inserida na Rede, concorreu a um projecto PRODER - Aldeias de Xisto com um enfoque diferente. A problemática do património, associada à desertificação do território e ao isolamento das pessoas, em particular dos idosos, passou a constar das prioridades da Rede em causa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A Comissão organizadora da Capital Europeia da Cultura organizou com a rede social um conjunto de iniciativas para mobilizar as freguesias em Guimarães para aquele evento.</li> <li>Verifica-se que a rede social, em muitos concelhos, acaba por ser a estrutura local de parceria mais forte, isto é, com maior capacidade de agregação e mobilização de entidades. Por seu turno, outras estruturas de parceria de menor dimensão estão integradas nesta estrutura e muitas vezes, os técnicos que as representam são os mesmos.</li> </ul>

Nestes contextos, o Programa Rede Social parece ter contribuído para a minimização das sobreposições e duplicação das intervenções, conclusão a que já se tinha chegado no exercício de Avaliação em 2005 e que era uma das intenções originais da criação da Rede Social.

No entanto, deve ser assinalado como conclusão a esta questão de avaliação que a diversidade de estruturas de parceria existentes ao nível do CLAS não se verifica com a mesma intensidade no âmbito dos instrumentos de planeamento, ou seja, no âmbito dos conteúdos substantivos daquilo que se entende por articulação ao nível do planeamento e da estratégia de intervenção, nomeadamente estruturas ligadas à problemática da imigração e das minorias étnicas.

### ■ A REDE SOCIAL COMO “META REDE” OU “HIPER-REDE”

A questão que se coloca, e que perspetiva o aprofundar dos níveis substantivos de articulação entre estruturas de parceria, é a possibilidade de olhar esta estrutura local como sendo a plataforma de redes. Ou seja, que o Programa Rede possa ter também uma função adicional de gestão integrada das parcerias existentes nos territórios concelhios que não se esgota num plano funcional repercutido apenas ao



nível dos instrumentos de planeamento pelo facto das entidades introduzirem nos PA atividades que são da sua responsabilidade e que no seu conjunto perfazem os planos anuais da Rede Social.

Poderia acrescentar-se a esta função, uma articulação mais substantiva que se materializasse, por exemplo, na constituição de reflexões alargadas, agendas/reuniões conjuntas entre as diferentes estruturas de parcerias que existem no âmbito da estrutura Rede Social Local, de modo a que os recursos humanos afetos ao conjunto das mesmas concentrassem os tempos de reunião e de acompanhamento dos casos, acabando por ultrapassar a lógica fragmentada que parece existir atualmente.

Ficou patente que grande parte dos técnicos afetos às entidades parceiras despende muito tempo em reuniões no âmbito de projetos de parceria e que, na sua maioria, os protagonistas de diferentes parcerias, acabam por ser os mesmos. Contudo, a gestão integrada de parcerias teria sempre que salvaguardar a autonomia das entidades representadas, isto é, não se deverá confundir esta gestão integrada com o funcionamento autónomo que cada projeto/programa exige. A Rede Social poderia funcionar como uma plataforma mais robusta de acompanhamento - uma meta rede ou uma rede *policy* - para aqueles programas que funcionam numa lógica de gestão de casos, (que constituem redes especializadas de *delivery*), obtendo por esta via ganhos consideráveis na resolução dos mesmos uma vez que se alargava o âmbito de reflexão pelo facto de se agregarem novos parceiros afetos a outros programas que muitas vezes são complementares, mas por razões de ordem funcional têm dificuldades de articulação.

Esta conclusão já tinha sido referida na anterior avaliação e de facto, passados sete anos parece continuar a ser o domínio em que há maior resistência à mudança. A maior parte dos entrevistados em Estudos de caso, quando se fala no Programa Rede Social em termos conclusivos, refere o termo “parcerias” como corolário da sua missão. Contudo, esta associação imediata ao conceito parceria não implica necessariamente que este tenha sido explorado do ponto de vista operativo em todas as suas dimensões. Se a lógica de intervenção da Rede Social está associada a uma intervenção em conjunto, com impactos mais eficazes ou mais eficientes junto dos destinatários, pode-se pensar que esta lógica poderá servir as próprias organizações e entidades que funcionam em rede.

O que se propõe é que Rede Social sirva também as entidades/organizações para ajudá-las a reduzir os seus tempos de gestão da intervenção, gerindo de forma mais aberta e mais participada uma cultura institucional que parece ser, ainda, algo fechada. Em termos futuros, a Rede Social para além de se constituir uma plataforma em que a intervenção concelhia em determinadas áreas é pelo menos pensada numa perspetiva de conjunto, seria também uma plataforma em que as entidades abriam o seu leque de atividades a outras entidades pelo facto de serem instituídos outros canais de informação e comunicação entre si.

*O planeamento estratégico nas redes sociais é pertinente e contribui para a articulação com outros programas, planos e instrumentos de planeamento e de gestão territorial?*

## OVERVIEW



O planeamento estratégico realizado pelas redes sociais é pertinente e é percebido como tal pelos agentes implicados, contudo não há uma capacidade real de concretizar uma articulação substantiva.

Da análise efetuada registam-se três perfis-tipo de articulação entre Rede Social e outros programas.

A articulação mais evidente dá-se ao nível dos programas ou planos concelhios por comparação às iniciativas políticas nacionais. Ainda assim, o PNAI, o PNE e o PNI são os programas nacionais mais referenciados nos documentos em análise.

A articulação depende da capacidade política e conhecimentos técnicos para reconhecer as vantagens de planeamento estratégico que lhes estão subentendidas.

A presente avaliação acontece depois de uma mudança legislativa e da construção de documentos orientadores importantes a este nível. No diploma enquadrador do Programa institui-se o PNAI e o PNI como instrumentos programáticos e decisivos para o planeamento estratégico das redes sociais. Por outro lado, a equipa do SRS-SC do ISS, I.P. produziu documentos de apoio para que tais objetivos fossem alcançados, ao nível da definição de indicadores a incluir nos instrumentos de planeamento que iriam alimentar o próprio sistema de acompanhamento do PNAI.

A sinalização de alguns problemas decorrentes desta articulação foi feita, desde logo, com entrevistas exploratórias a alguns protagonistas chave. Em que foi globalmente defendido que havia uma falta de coerência e de articulação entre os vários instrumentos de planeamento. Justificando-se essas incoerências e desarticulação com a falta de conhecimentos técnicos, mas também com a “tensão entre paradigmas de planeamento que estão presentes no esforço que é solicitado, ou seja, a rede enquanto agente coletivo de planeamento, colide necessariamente com as “hierarquias” e “as redes” que caracterizam as organizações envolvidas.

No decorrer da avaliação, houve oportunidade de retomar estas questões em sede de metodologias Steering-Group em que foram recolhidos alguns elementos de evidência sobre os impactos das alterações legais referidas anteriormente.

## ■ ARTICULAÇÃO ENTRE INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO DA REDE E OUTROS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO LOCAL

Sobre o PNAI, a equipa do SRS-SC do ISS, I.P. considerou que este constituía uma das áreas de trabalho centrais das diversas instâncias da Rede Social, sendo um instrumento orientador da ação das redes com destaque ao nível da estruturação das prioridades de intervenção. Referem, mesmo, que existiu um movimento biunívoco entre PNAI e DS e PDS, em matéria de atualização dos Diagnósticos Sociais a partir de indicadores fornecidos em documentos de apoio que servissem o próprio sistema de acompanhamento do PNAI e ainda a existência de documentos de integração de indicadores chave a trabalhar por cada Plataforma supraconcelhia.



Quanto à articulação entre instrumentos de planeamento da Rede com outros instrumentos de planeamento local, existe consciência que este ponto ainda é relativamente fraco do ponto de vista dos resultados.

Por sua vez, através da análise documental (formal e substantiva) aos instrumentos de planeamento e dos estudos de caso pôde-se aprofundar alguns dos elementos tidos como conclusões prévias ou exploratórias a partir da construção de três perfis de articulação entre *Rede Social e outros programas, planos e instrumentos de planeamento e gestão territorial*.

Em primeiro lugar, é preciso notar que nem todas as redes analisadas constroem documentos que refletem esta questão em particular, ou os programas e planos de âmbito nacional surgem apenas como meros registos, enquadrando, por ventura, a sua natureza mas sem efetivamente especificar o sentido da articulação e a pertinência do seu registo.

Exemplos desses casos ficaram patentes nas entrevistas realizadas no âmbito do Estudos de Caso:

*Coordenador – Não tenho conhecimento. Podem pedir-nos informação de outros departamentos da CM. Mas trabalho de articulação entre documentos, que eu conheça, não (Rede Social de Nelas).*

*Coordenador – O representante da rede já esteve presente em algumas reuniões para a construção do plano estratégico do município, para identificar respostas existentes no território. Mas não é prática muito corrente. Os resultados deste tipo de articulação não se veem no curto prazo. Essa presença nas reuniões é o máximo que se faz. (Rede Social de Viana do Castelo).*

Não existindo muitos exemplos destes para registar, os perfis de articulação que se construíram não integram este perfil de total ou quase ausência de articulação.

Assim, existem três perfis de articulação que assentam numa análise de quais eram os programas ou planos que surgiam especificados nos documentos (análise documental) e na identificação e perceção dos atores (estudos de caso) sobre a pertinência e a utilidade desses registos para o planeamento inerente à atividade das redes sociais.

Esta trilogia de perfis distingue-se, pelo grau de complexificação que a articulação em causa apresenta.

**Perfil 1** – os documentos de planeamento absorvem as prioridades plasmadas em programas setoriais como é o caso do PNE, PNACE, etc. ou transversais como é o caso do PNAI (cujas prioridades passaram a ter com o Dec-Lei nº 115/2006, de 14 de junho um carácter orientador e estratégico na elaboração dos Planos de Desenvolvimento Social das redes sociais); e ao nível da sistematização e levantamento de programas que podem ser canalizados para o financiamento de projetos no âmbito da Rede Social.



**Figura 11.** Perfil 1 de articulação da Rede Social com outros programas



**Perfil 2** – A Rede Social constitui-se como uma plataforma de atores que pode ser mobilizada para identificar necessidades que possam constar de outros programas; bem como plataforma de disseminação e divulgação de programas, planos, projetos (nacionais, regionais, locais).

**Figura 12.** Perfil 2 de articulação da Rede Social com outros programas



**Perfil 3** – Os documentos de planeamento produzidos pela Rede Social cruzam-se com outros planos e programas, nomeadamente aqueles que tem uma base de implementação local. Esse cruzamento materializa-se em termos de informação estatística, harmonização de atividades/medidas, participação de recursos humanos noutras estruturas de parceria, garantindo por essa via uma melhor articulação estratégica.

**Figura 13.** Perfil 3 de articulação da Rede Social com outros programas



No que respeita à pertinência dos instrumentos de planeamento para efeitos de articulação com outros programas, verifica-se que esta está associada ao planeamento dos equipamentos em geral e, em particular, dos equipamentos sociais. O diagnóstico social foi, nestes casos, o documento-chave porque foi para muitos concelhos a primeira “radiografia social” que alguma vez fora realizada, permitindo ao mesmo tempo detetar as necessidades de determinados grupos populacionais e constituir-se como um documento legitimador para as propostas de mudança que dali partissem.

Por seu turno, este processo permitiu aos parceiros um reconhecimento mais consensual do que deveriam ser as estratégias e as prioridades para os seus concelhos. Nesta lógica, o programa PARES, e mais tarde o POPH, introduziram a obrigatoriedade das redes sociais emitirem pareceres sobre candidaturas a respostas sociais por parte de entidades abrangidas pela área geográfica respetiva, estivessem ou não inseridas no CLAS.

Não obstante esta articulação concreta, para a qual os documentos de planeamento são uma ferramenta essencial, há que concluir, que em geral, o alcance que o planeamento no âmbito das redes sociais tem para se articular com outros contextos em que o planeamento, em si, seja um aspeto determinante, é relativamente fraco e pouco reconhecido como possível pela maioria dos parceiros entrevistados em Estudos de caso.

Aquilo que se observa é que as redes sociais enquadram as suas estratégias ou prioridades em programas de âmbito nacional para que o conceito de planeamento integrado esteja pelo menos presente e para que haja uma certa harmonização estratégica política *top-down*, contudo não é inteiramente claro que outros programas acabem por beneficiar do planeamento que é feito ao nível das redes, salvo os exemplos que foram dados anteriormente.

O PDM foi um dos planos em que se tentou por via legal aprofundar esta articulação. Aquilo que se conclui é que é, de facto, referenciado, mas acaba por evidenciar uma fraca articulação, quer do ponto de vista da sua fundamentação no PDS, quer na sua operacionalização que seria concretizável ao nível dos planos de ação. Ainda assim, há redes que integram nos planos de ação medidas sobre o tema do território/equipamentos que foram previamente discutidas e suportadas pelos PDM.



A articulação mais evidente dá-se ao nível dos programas ou planos concelhios por comparação às iniciativas políticas nacionais. A possibilidade dessa articulação está dependente da capacidade política e de conhecimentos técnicos para reconhecer as vantagens que estão subentendidas ao nível do que pode ser planeamento estratégico de base concelhio, combinando ao nível das políticas locais, um conjunto de instrumentos de planeamento e articulá-los entre si.

É importante refletir como aspeto conclusivo que o PNAI, não obstante ter sido um instrumento estratégico orientador, reconhecido como tal pela legislação, e considerado no âmbito dos documentos de planeamento como sendo um dos planos estruturantes para ação, acaba por ser referido e considerado na teoria, i.e., em termos de enquadramento da ação, mas relativamente dissociado das práticas de planeamento e avaliação ao nível da generalidade das redes estudadas. Em concreto tal dissociação observa-se através da falta de coerência que se verifica entre as problemáticas detetadas ao nível do diagnóstico concelhio e a forma como os PDS não conseguem abarcar essa diversidade de problemáticas enquadrando-as em instrumentos de planeamento macro.

Associada à inexistência do PNAI, deve ainda ser considerada uma questão de natureza simbólica, mas com reflexos nas práticas de planeamento. Independentemente da qualidade da apropriação que os atores faziam deste instrumento e da capacitação de planeamento das redes, o PNAI tinha uma função muito precisa do ponto de vista simbólico que era o de estruturar ou configurar uma estratégia, constituindo-se como uma ferramenta importante na lógica das redes terem uma âncora, ou uma visão de fundo. Não havendo tal instrumento, e não se perspetivando que seja com este tipo de lógica que se promovem práticas de planeamento mais robustas, considera-se essencial preencher esse potencial “vazio” que a sua inexistência gerou, com investimento em atividades formativas sobre planeamento e definição de estratégias locais a partir de realidades macro e em metodologias de planeamento que funcionem como ferramentas de trabalho mas também e, sobretudo, como matrizes orientadoras da sua ação.

## DIMENSÃO DE ANÁLISE: MONITORIZAÇÃO ESTRATÉGICA

*Os indicadores de acompanhamento são ajustados/necessitam de desenvolvimento?*

### OVERVIEW

Com a evolução da implementação do Programa, assiste-se a um processo de transferência da função acompanhamento do nível central para o distrital, através da figura do Interlocutor Distrital, com o objetivo de reforçar a capacidade de apoio e acompanhamento técnico presencial às equipas das redes sociais. Contudo, os procedimentos de acompanhamento desencadeados tendem a privilegiar uma natureza formal, que predomina sobre o apoio técnico, sem evidência de contributo para a melhor qualificação dos atores que compõem as redes ou para a capacidade de avaliação e monitorização das práticas desenvolvidas.

Além disso, revela-se um modelo com dificuldades de operacionalização que derivam da menor disponibilidade dos técnicos da Segurança Social no CLAS, que apresentam padrões de ocupação conflitantes com uma participação mais ativa nas estruturas de parceria.

A capacidade de acompanhamento e monitorização das atividades das redes continua, assim, a demonstrar fragilidades já detetadas na anterior Avaliação, constituindo um importante desafio de evolução, no sentido de uma intervenção mais regulada.

O Estudo de Avaliação Nacional do Programa Rede Social<sup>13</sup> recomendou o “reforço da capacidade de apoio e acompanhamento técnico presencial às equipas das redes sociais locais e a racionalização dos recursos (materiais, logísticos e financeiros) alocados a esta função”, assim como a “organização de um sistema de acompanhamento e de supervisão reflexiva externa”, conferindo a centralidade devida ao processo de acompanhamento da Rede, que os resultados desta Avaliação vêm, uma vez mais, reforçar.

A primeira destas recomendações foi apropriada pelo ISS, I.P. e resultou num processo de transferência de competências dos serviços centrais da Segurança Social para os serviços distritais, tendo para o efeito sido criada a figura do Interlocutor Distrital. Este interlocutor passou a representar a Segurança Social ao nível do Distrito, assumindo as funções de acompanhamento e supervisão dos CLAS, em articulação com a equipa dos serviços centrais. Em simultâneo, foi reforçada a presença da Segurança Social nos Núcleos Executivos.

Os resultados da presente Avaliação evidenciam a existência de fragilidades no modelo que resultou das alterações implementadas, assim como explicações para essas fragilidades. Em primeiro lugar, com a evolução do Programa assistiu-se à redução do número de técnicos do Setor da Rede Social dos Serviços Centrais do ISS, I.P. afetos à função de acompanhamento o que implicou a diminuição da capacidade de execução da função. Nesse contexto, a articulação direta do Setor com as redes locais torna-se menos regular e passou a ser intermediada pelas estruturas locais e distritais do Instituto. A avaliação desta articulação interna entre o nível central e o nível regional é, da parte das estruturas intermédias, bastante positiva, tanto no que respeita à dimensão de assistência técnica como na resposta a pedidos de esclarecimento ou produção de documentos técnicos (p.e., documento de orientação aos CLAS para a emissão de pareceres), como ainda em relação às funções de animação da Rede.

A transição do acompanhamento das entidades parceiras na Rede para as estruturas intermédias do ISS, I. P. implicou também a passagem para uma intervenção de natureza mais formal e de controlo do que de carácter pedagógico ou estratégico, não cumprindo no modo como são executadas o espírito da recomendação que visam implementar e resultando numa relação do ISS, I. P. com as parcerias da Rede que é sobretudo um processo assente na recolha semestral de indicadores que contempla:

- *indicadores de dinamismo da Rede*, nomeadamente, frequência das reuniões de plenário, das reuniões de Núcleo Executivo e de Grupos de Trabalho; evolução da adesão dos parceiros nos plenários e autoavaliação do grau de dinâmica do CLAS, e

---

13 Amor, T. (Coord.), (2005). *Avaliação Nacional do Programa Rede Social*. Instituto de Segurança Social, Lisboa.



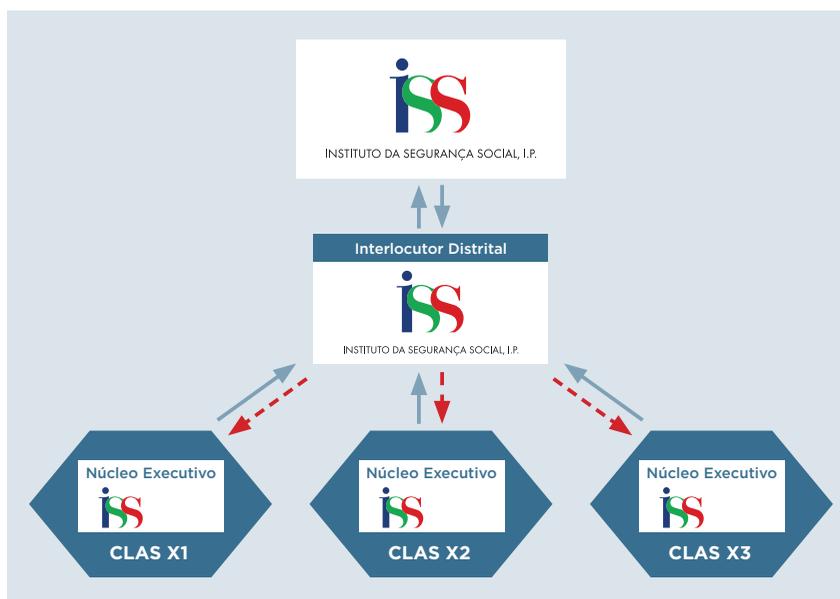
cont.

- *elementos de caracterização da Rede*, ao nível *i*) dos recursos humanos (incluindo dados sobre a Entidade que preside ao CLAS, a existência de um técnico responsável pela dinamização do CLAS, o representante da Segurança Social no CLAS e no NE e a existência de CSF/CSIF) e *ii*) das ações em curso no CLAS.

Não obstante a relevância da informação recolhida por esta via, confirma-se a dificuldade dos Interlocutores Distritais disporem de informação atualizada sobre a atividade das redes que acompanham, sendo em muitos casos os próprios Núcleos Executivos que sistematizam a informação solicitada e, além disso, os Serviços Centrais veem-se confrontados com a dificuldade de processar a informação recolhida numa perspetiva nacional. Com efeito, a natureza dos indicadores recolhidos permite sistematizar alguns elementos globais da atividade das várias redes e contribuir para alimentar os Sistemas de Informação, embora não consigam devolver às redes *feedback* útil para alimentar uma função reguladora que lhes assiste.

O esquema seguinte representa o circuito de informação de acompanhamento entre as principais estruturas do Programa, evidenciando a fragilidade detetada na capacidade de retroação do sistema de acompanhamento, i.e., na capacidade da informação produzida ser apropriada pelas redes, no sentido da introdução de medidas corretivas (representada com setas tracejadas vermelhas):

Figura 14. Circuito de informação/accompanhamento entre as principais estruturas do Programa



A concretização de um acompanhamento técnico mais efetivo, assente no modelo de articulação entre os representantes da Segurança Social presentes nos Núcleos Executivos e os Interlocutores Distritais, parece conflitar com o perfil de envolvimento destes atores na Rede Social. A este propósito, os Estudos de caso realizados evidenciam constrangimentos que contrariam um maior envolvimento dos interlocutores da Segurança Social presentes nos Núcleos Executivos nas atividades das redes, sendo frequente a referência à falta de autonomia e à acumulação com outras funções consideradas



prioritárias. Para esta situação contribui o facto de alguns dos momentos de atividade das redes ocorrerem em horário pós-laboral e, mais importante, o facto de não haver repercussão da participação nas atividades da Rede no âmbito do SIADAP, o que contribui para legitimar a desvalorização dessa participação.

Importa ter presente que as fragilidades sentidas na recolha de indicadores de acompanhamento e, sobretudo, a incapacidade de retroação da informação recolhida para alimentar mecanismos de ajustamento do trabalho das redes, para além de limitar a monitorização e avaliação da atividade das redes, contribui para acentuar o sentimento de ausência de orientação estratégica. Esta realidade vem reforçar a importância da conceção e implementação de um Dispositivo de Acompanhamento, encomendado no âmbito desta Avaliação, que sirva as necessidades de informação das estruturas locais, distritais e centrais.

*Existem mecanismos de monitorização e avaliação da atividade e dos instrumentos de planeamento utilizados pelas estruturas das redes sociais?*

## OVERVIEW

A escassez de mecanismos regulares de partilha de experiências orientados para a aprendizagem e inovação do trabalho realizado no seio das redes, a produção insuficiente de informação dos sistemas de informação existentes em cada rede e a falta de orientação das estruturas de parceria para a medição dos resultados da sua atividade, junto das populações, concorrem para a ausência de mecanismos de monitorização e avaliação da atividade das redes.

A análise de conteúdo a uma amostra de instrumentos de planeamento confirma esta fragilidade e torna evidente a necessidade de dotar as equipas de competências técnicas dirigidas para as especificidades da função avaliação e monitorização.

Conclui-se que a dimensão de monitorização e avaliação da atividade da Rede, enquanto instrumento para regular a ação das redes, é uma fragilidade do Programa que merece investimento futuro. Esta dimensão encontra-se fortemente relacionada com a capacidade desejável de orientação do trabalho das redes para os resultados nas populações, conferindo visibilidade à riqueza das intervenções e promovendo modalidades de ajustamento contínuo das atividades e dos recursos disponibilizados, face às necessidades das comunidades.

Como foi sinalizado na metodologia de *Steering-Group* e confirmado nos Estudos de caso, persiste a ausência de um sistema de monitorização estruturado para dar resposta a necessidades de monitorização estratégica do trabalho das redes, assim como da definição de indicadores comuns para a função acompanhamento e avaliação da Rede Social, de forma integrada.



Para além de nem sempre ser evidente a noção individual dos técnicos acerca da importância da função avaliação, registam-se lacunas nas suas competências em matéria de avaliação que condicionam uma atuação mais eficaz neste domínio. Com efeito, a análise formal realizada aos documentos de planeamento da amostra de vinte casos estudados em profundidade evidencia algumas fragilidades que refletem a dificuldade de operacionalizar estas competências, designadamente:

- são pouco frequentes as referências a metodologias de monitorização orientadas para acompanhar e medir os resultados e os impactos das atividades desenvolvidas;
- algumas redes não definem sequer indicadores de avaliação ou monitorização das atividades;
- a definição de metas a alcançar é relativamente comum, mas nem sempre tem correspondência com indicadores de resultado que permitam compreender o alcance das mesmas.

Paralelamente e tal como apresentado em maior detalhe na análise relativa aos sistemas de informação, também estes carecem de uma orientação explícita para o acompanhamento contínuo das realizações e resultados das atividades levadas a cabo.

Do contacto direto com as redes resulta a perceção de que a relação que estabelecem com as atividades de avaliação e monitorização depende, por um lado, do “estado” de desenvolvimento das redes e, por outro, da capacidade da própria estrutura técnica. Ou seja, há indícios de uma perceção generalizada de entender a avaliação como uma dimensão de atividade que depende da maturação das próprias estruturas de parceria, isto é, da capacidade de trabalharem coletivamente e de forma transparente na definição das prioridades do território e na concretização de intervenções, para depois evoluírem para uma fase mais estruturada, em que é a rede passa a focar-se nos resultados e não tanto nos processos.

Deste quadro global resultam, naturalmente, exemplos positivos de estruturas de parceria que evoluíram para uma maior especialização das funções de avaliação e monitorização. Apesar de se tratar de casos excecionais, os exemplos que se descrevem abaixo representam práticas com potencial de disseminação junto de outras redes, com a devida ressalva de que a sua implementação carece de competências técnicas e estruturais que nem sempre estão asseguradas.



**Quadro 36.** Concretizações dos sistemas de avaliação e monitorização – exemplo de boa prática

Processo de implementação e divulgação	Elementos de estruturação	Leitura de resultados
<p>Inicialmente houve dificuldade em pôr as pessoas a trabalhar neste processo, faltava conhecimento base e linguagem comum em matéria de planeamento, mas atualmente já estão numa fase mais desenvolvida.</p> <p>Atualmente estão a trabalhar numa plataforma de monitorização contínua para informação quantitativa (quantas pessoas abrangidas, quantos desempregados,...).</p> <p>Partilham os resultados junto dos parceiros e da comunidade, durante a Semana Social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A cada objetivo, estão associados resultados esperados.</li> <li>• Cada atividade do PA tem associado um Agente de Monitorização – elementos das entidades parceiras responsáveis por realizar a monitorização das atividades;</li> </ul> <p>Os Agentes de Monitorização são responsáveis por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i) equacionar e dinamizar processos de cada atividade;</li> <li>ii) recolher informação regular para responder aos indicadores de resultado de cada atividade;</li> <li>iii) sistematizar regularmente a informação sobre a operacionalização de cada ação;</li> <li>iv) fornecer e registar regularmente os dados obtidos.</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Foi elaborado um instrumento destinado à avaliação e monitorização das atividades, que é aplicado pelo Agente de Monitorização (grelhas organizadas por Eixo do PDS, com definição de objetivos, ações/atividades, entidades envolvidas, indicadores de monitorização e resultados esperados, resultados atingidos). Esta informação é complementada com informação de natureza qualitativa.</li> <li>• Cabe a uma técnica da Câmara a função de agregar e sistematizar a informação disponibilizada pelos parceiros, de 4 em 4 meses.</li> </ul> <p>Esquema de etapas do Sistema de Monitorização e de Avaliação da Rede Social do Seixal</p> <pre> graph TD     subgraph "Plano de Monitorização do PDS"         PDS[PDS]         Acoes[Ações]         Agentes[Agentes de monitorização]         Equipa[Equipa coordenadora de monitorização]         NE[NE]         CLASS[CLASS]                  Acoes -- Reportam --&gt; PDS         Agentes -- Monitorizadas --&gt; Acoes         Equipa &lt;--&gt;  Comunicação  Agentes         Equipa -- Apresentação dos produtos de sistematizações --&gt; NE         NE -- Validação e difusão --&gt; CLASS     end         </pre> <p>Fonte: PDS 2010 - 2012/Pessoas Direitos e Territórios.</p>	<p><b>Eixo 2 - Socialização e Educação Infanto-juvenil - Respostas:</b></p> <p><b>Meta:</b> Aumentar e diversificar em 20% as respostas dirigidas aos tempos não letivos dos alunos do 2º ciclo do ensino básico e secundário;</p> <p><b>Indicadores:</b> levantamento atualizado dos pólos em funcionamento, tipo e nº de respostas criadas na vigência do atual PDS, tipo e nº de modalidades criadas ou diversificadas.</p> <p><b>Resultados:</b> Meta cumprida. Mais de 20% - 29 Ações novas - 16731 crianças/ jovens que participaram.</p>



Processo de implementação e divulgação	Elementos de estruturação	Leitura de resultados																												
<p>A dimensão de avaliação e monitorização é vista como parte integrante da metodologia de planeamento que estrutura o funcionamento da rede.</p> <p>Segundo a interpretação constante no PDS, a Monitorização está orientada para “o Controlo da Execução das Ações previstas em Plano de Ação” e a avaliação do impacto e dos resultados será realizada tendo como suporte o Sistema de Informação.</p>	<p><b>Monitorização</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>O Núcleo Executivo desenvolveu instrumentos de “controlo” da implementação dos projetos definidos no PDS: um quadro de registo dos desvios e a sua fundamentação e a emissão de relatórios que darão o retorno da informação às instituições.</li> <li>No Plano de ação são definidos os Indicadores de Controlo sobre a execução que são objeto de monitorização.</li> </ul> <p><b>Acompanhamento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A coordenação do NE assegura a ligação permanente com as entidades parceiras, assegurando a partilha de informação (planos enquadradores da intervenção, abertura de candidaturas a programas ou medidas, formações, seminários, estatísticas, etc.) e estabelecer relações entre parceiros.</li> </ul> <p><b>Avaliação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A avaliação é realizada durante o processo de operacionalização do PDS, do impacto e dos resultados da intervenção, produzidos pelo trabalho da Rede Social e do Conselho Local de Ação Social, no território, nas instituições e nos beneficiários;</li> </ul>	<p>A título de exemplo, apresentam-se o perfil de resultados de um dos projetos mais ilustrativos da Rede:</p> <p>Projeto DICAS, orientado para o combate ao abandono escolar.</p> <p><b>Indicador: Progressão das Sinalizações no tempo:</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Ano Civil</th> <th>Sinalizações</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ano 2006</td> <td>879</td> </tr> <tr> <td>Ano 2007</td> <td>305</td> </tr> <tr> <td>Ano 2008</td> <td>351</td> </tr> <tr> <td>Ano 2009</td> <td>277</td> </tr> <tr> <td>Ano 2010</td> <td>130</td> </tr> <tr> <td>Ano 2011</td> <td>202</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Nº Alunos Alvo de Intervenção:</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Agrupamento</th> <th>Nº Alunos Alvo de Intervenção</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Agrupamento Centro</td> <td>156</td> </tr> <tr> <td>Agrupamento Este</td> <td>182</td> </tr> <tr> <td>Agrupamento Norte</td> <td>142</td> </tr> <tr> <td>Agrupamento Oeste</td> <td>163</td> </tr> <tr> <td>Escola Secundária</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>658</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Evolução da taxa de Abandono Escolar:</b></p>	Ano Civil	Sinalizações	Ano 2006	879	Ano 2007	305	Ano 2008	351	Ano 2009	277	Ano 2010	130	Ano 2011	202	Agrupamento	Nº Alunos Alvo de Intervenção	Agrupamento Centro	156	Agrupamento Este	182	Agrupamento Norte	142	Agrupamento Oeste	163	Escola Secundária	15	Total	658
Ano Civil	Sinalizações																													
Ano 2006	879																													
Ano 2007	305																													
Ano 2008	351																													
Ano 2009	277																													
Ano 2010	130																													
Ano 2011	202																													
Agrupamento	Nº Alunos Alvo de Intervenção																													
Agrupamento Centro	156																													
Agrupamento Este	182																													
Agrupamento Norte	142																													
Agrupamento Oeste	163																													
Escola Secundária	15																													
Total	658																													

Os exemplos acima retratados permitem compreender o potencial inerente aos sistemas de monitorização e avaliação das redes sociais, que evoluindo para um patamar de maior robustez e capacidade de retroação podem vir a constituir-se observatórios regulares e constantes dos impactos das políticas públicas, com capacidade de devolver informação estratégica para o planeamento das mesmas.

Esta é, de facto, uma dimensão fulcral para pensar o futuro da Rede Social na medida em que dela depende a capacidade das Redes ajustarem dinamicamente a sua ação às necessidades das comunidades (capacidade de retroação), assim como de tornarem visíveis os resultados alcançados junto dos parceiros e da própria população (capacidade de visibilidade).



Que resultados foram gerados ao nível do desenvolvimento de sistemas de informação locais (acesso, sistematização e divulgação)?

## OVERVIEW

A divulgação de documentação entre os parceiros é o objetivo mais comum dos sistemas de informação desenvolvidos pelas redes, sendo na grande maioria dos casos ferramentas pouco orientadas para a monitorização da atividade das redes.

Apenas metade das redes afirma dispor de um sistema de informação atualizado que, na maioria dos casos é alojado no site da Câmara Municipal. Trata-se de um suporte que permite o acesso alargado à informação disponibilizada mas que não favorece a distinção identitária das redes em relação às Câmaras Municipais.

Cerca de metade das redes (48%) afirma a existência de sistemas de informação atualizados, contra 51,2% que reconhece a ausência desse tipo de instrumento. Neste quadro, quando se questiona o perfil e funcionalidades dos sistemas existentes, constata-se o seguinte:

- a maior funcionalidade dos sistemas existentes consiste na disponibilização *on-line* dos documentos de planeamento (115 redes) e disponibilização da legislação de enquadramento da Rede Social (95 redes);
- apenas 15 redes dispõem de sistemas de informação com ferramentas de monitorização da execução física e financeira da rede;
- apenas 6 utilizam *fórum online* de discussão;
- apenas 15 desenvolvem *newsletter* das atividades.

**Quadro 37.** Existência de um sistema de informação próprio atualizado

	Nº	%
Sim	121	48,8
Não	127	51,2
Total	248	100,0

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.



**Quadro 38.** Funcionalidades do sistema de informação ativas neste momento

	Nº	%
Disponibilização on-line dos documentos de planeamento da Rede	115	45,8
Disponibilização da legislação de enquadramento da Rede Social	95	37,8
Agenda/calendário de atividades da Rede Social do concelho	52	20,7
Base de contactos dos técnicos e/ou dirigentes das entidades	47	18,7
Newsletter da Rede Social do concelho	15	6,0
Ferramentas de monitorização da execução física e financeira	15	6,0
Fórum on-line	6	2,4
Presença nas redes sociais virtuais (e.g. facebook)	3	1,2

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

Estes elementos são reveladores do patamar de desenvolvimento dos sistemas de informação locais: a criação de sistemas de informação capazes de devolver regularmente informação útil para regular a atividade das redes não tem sido uma preocupação fundamental, para cerca de metade das redes.

Além disso, os sistemas de informação existentes visam, sobretudo, promover a circulação dos documentos produzidos no seio das redes pelos parceiros, sendo mais frágeis na função de monitorização que lhes possa estar associada. Com efeito, verifica-se que o processo de recolha de informação sobre o contexto local ou sobre as atividades promovidas pelas redes tende a concentrar-se na fase preparatória de elaboração dos instrumentos de planeamento (sobretudo, aquando da elaboração dos Diagnósticos sociais e na fase de avaliação dos Planos de Ação), não tendo sido evidenciada a existência de sistemas mais ágeis de gestão da informação, alimentados de forma dinâmica ao longo da vigência quer dos PDS, quer dos PA.

A dimensão de partilha de informação é bastante reforçada pelos parceiros quando se referem às mais-valias da participação na Rede Social, destacando, sobretudo, a informação de caracterização do território presente no Diagnóstico Social e o maior conhecimento das instituições (respostas, localização, pessoas de contacto...) que atuam nas comunidades, perspectiva que é corroborada pela perceção dos atores acerca da utilidade que atribuem aos diferentes instrumentos de planeamento<sup>14</sup>.

Também a dimensão relacionada com a divulgação e visibilidade das redes merece ser destacada. Em primeiro lugar, a maioria dos sistemas de informação estão alojados num site e, portanto, com acesso alargado: a situação mais frequente é o alojamento no site da Câmara Municipal (em 102 casos, a “montra” da Rede assume a forma de sub-domínio do site da Câmara Municipal), sendo que em apenas 17 redes o sistema está alojado em site próprio da rede social. Em segundo lugar, 15 redes dinamizam newsletter das atividades. Estes são casos que traduzem uma aposta forte em matéria de visibilidade, mas que se revelam pouco expressivos no universo das redes.

Na maior parte das redes visitadas cabe ao Coordenador da Rede afeto à Câmara Municipal a função de organizar e divulgar informação, o que ajuda a compreender a proporção elevada de redes que opta por associar o seu sistema de informação ao site das Câmaras Municipais, não obstante poder representar um risco na perda de identidade própria da Rede, e de “colagem” da imagem da rede a esta instituição.

<sup>14</sup> Cf. Questão de Avaliação “Qual a adequação dos processos e instrumentos de planeamento produzidos pelas estruturas das redes sociais aos objetivos do Programa?”, no Domínio Regulamentação do Programa, Evolução e Modalidades de Apoio.



**Quadro 39.** Alojamento do sistema de informação da Rede Social do Concelho

	Nº	%
Em página no site da Câmara Municipal	102	40,6
Em site próprio da Rede Social do concelho	17	6,8
Outro (blogues, e-mails, boletim informativo...)	13	5,2
Em página no site de outra instituição pertencente ao CLAS que não a CM	3	1,2

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012.

### III.2.3. DOMÍNIO: IMPACTOS DIRETOS/IMPACTOS INDIRETOS DO PROGRAMA

 **DOMÍNIO DE AVALIAÇÃO** consagrado aos Impactos diretos/Impactos indiretos do Programa constitui um dos domínios centrais do exercício avaliativo e da análise do estado da arte do Programa Rede Social, onde se procura operacionalizar a aferição do volume e natureza dos diferentes resultados e impactos gerados pelas atividades das estruturas de parceria da Rede Social em três principais dimensões de análise:

- Respostas à população
- Impactos nas Organizações
- Reconhecimento e Valorização da Identidade da Rede

Com efeito, para a análise deste domínio foi mobilizado um vasto conjunto de métodos e técnicas de recolha de informação, a partir das quais se procedeu ao processo de triangulação de elementos de evidência quantitativos e qualitativos, nomeadamente recolhidos através dos Estudos de caso realizados, análise documental e multi-inquérito por questionário (Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia e Parceiros do CLAS).

A primeira dimensão centra-se na análise das evidências de contributo do Programa Rede Social nas respostas às populações. Neste particular são identificadas as atividades desenvolvidas em parceria pelas estruturas da Rede Social com o objetivo de criar respostas para necessidades específicas dos grupos e indivíduos em situação de pobreza e exclusão social, assim como as principais mudanças ocorridas na melhoria da intervenção das entidades junto das populações. É também realizada uma análise compreensiva de dimensões-problema e de necessidades de intervenção não respondidas pela Rede. Esta dimensão encontra-se operacionalizada a partir da resposta a duas questões de avaliação:

*Em que medida as ações desenvolvidas em parceria pelas estruturas da Rede Social produziram impactos na melhoria da intervenção das entidades junto das populações?*

*Em que medida o trabalho em rede permitiu gerar respostas para necessidades específicas dos grupos e indivíduos em situação de pobreza e exclusão social?*

A segunda dimensão de análise inscrita no domínio dos Impactos diretos/Impactos indiretos do Programa respeita aos resultados e mudanças ao nível da organização e funcionamento dos serviços e entidades locais, nomeadamente ao nível de mudanças na cultura organizacional (cultura da intervenção



individualizada - do serviço - vs cultura da intervenção integrada), mudanças ao nível das práticas dos serviços (p.e., capacidade de inovação e experimentação, focalização de objetivos políticos e estratégias, perfil de liderança e participação...), mudanças na capacidade de intervenção das entidades parceiras, assim como na compreensão de dimensões-problema e de necessidades de intervenção não respondidas pela Rede. As questões de avaliação que presidem a esta dimensão são as seguintes:

*Verificam-se transformações ao nível da organização, funcionamento, cultura e práticas dos serviços e entidades locais?*

*Verificam-se alterações nos métodos de trabalho e na capacidade de intervenção dos parceiros locais, no que respeita à articulação, à rentabilização de recursos e racionalização da intervenção social?*

*Qual a influência do trabalho em rede nas decisões/empoderamento das instituições?*

Por último, a dimensão de Reconhecimento e Valorização da Identidade da Rede é uma dimensão de análise que pretendeu identificar o perfil de mecanismos existentes para incentivar a participação das populações nos processos da Rede Social (desde o planeamento à implementação de intervenções), assim como a análise das características das abordagens de divulgação da atuação da Rede (valorização da divulgação de ações na lógica dos parceiros individualmente vs lógica Rede) e do grau de reconhecimento da população. Tratam-se, aqui, as três questões seguintes:

*Verificam-se transformações no sentido de maior transparência, abertura e interação com outras entidades e com a população?*

*Há evidências de mecanismos de participação das populações nos processos da Rede Social?*

*As populações (re)conhecem a Rede Social/iniciativas dinamizadas pelas estruturas das redes sociais locais?*

## DIMENSÃO DE ANÁLISE: RESPOSTAS À POPULAÇÃO

*Em que medida as ações desenvolvidas em parceria pelas estruturas da Rede Social produziram impactos na melhoria da intervenção das entidades junto das populações?*

### OVERVIEW

É possível identificar as áreas nucleares de intervenção relativamente consensuais entre os diferentes atores: *equipamentos e respostas sociais, envelhecimento, educação, formação e qualificação profissional, cidadania e participação pública*, além das áreas da *cultura e saúde* num segundo patamar. Outras áreas, porém, têm também níveis de resposta bastante significativos.

Em paralelo com a diversidade de áreas de intervenção, a identificação de uma assinalável pluralidade de efeitos de melhoria na intervenção das entidades e sobre as populações propriamente ditas é a nota dominante. Os impactos quer sobre as organizações quer



diretamente sobre os beneficiários são quer materiais, na melhoria das respostas e na qualidade de vida e bem-estar em diferentes esferas, quer imateriais, no plano da articulação, informação, participação, sensibilização.

Em geral, os ganhos imateriais são, comparativamente, muito valorizados. Para a população, mais do que impactos em áreas específicas, são referidas as melhorias no plano da divulgação e informação sobre iniciativas e respostas. Para as organizações, as melhorias na coordenação interna e externa (com outras entidades) e as melhorias na qualificação e planeamento da atividade.

Para a população, mais do que impactos numa área específica (que são várias) são referidas as melhorias no plano da divulgação e informação sobre iniciativas e respostas. Para as organizações, as melhorias na coordenação interna e externa (com outras entidades) e as melhorias na qualificação e planeamento da atividade são as dimensões de resultado mais evidentes.

Quando interrogados sobre as áreas onde há intervenções efetivas das redes sociais junto das populações, as respostas dos diferentes atores desenham tendências claras.

**Quadro 40.** Áreas e estado da intervenção das redes sociais concelhias (%)

Áreas de atuação												
	A	B	C	D	Nº	A	B	C	D	Nº	%	Nº
Envelhecimento	75,9	4,3	4,7	15,1	232	51,1	11,7	7,3	29,9	137	13,7	160
Equipamentos e respostas sociais	72,1	6,0	6,4	15,5	233	51,7	14,0	9,1	25,2	143	18,2	212
Educação	67,4	6,7	4,0	21,9	224	57,6	7,9	7,2	27,3	139	11,8	138
Formação e qualificação profissional	65,6	8,0	5,8	20,5	224	40,3	8,6	6,5	44,6	139	10,0	117
Capacitação das instituições locais para trabalho parceria	65,4	5,6	7,8	21,2	231	57,3	16,1	8,4	18,2	143	9,2	107
Cidadania e participação pública	63,6	4,6	5,1	26,7	217	55,6	8,5	9,2	26,8	142	10,9	127
Saúde	62,5	4,5	5,8	27,2	224	44,9	9,4	8,7	37,0	138	8,2	96
Criação de emprego	54,2	10,3	6,5	29,0	214	32,4	12,9	0,7	54,0	139	5,5	64
Habituação	53,7	7,4	6,5	32,4	216	34,1	7,4	5,9	52,6	135	3,0	35
Cultura	43,9	4,2	5,2	46,7	212	54,5	4,9	1,4	39,2	143	4,0	47
Criminalidade e segurança	43,8	4,6	4,1	47,5	217	37,8	9,6	5,2	47,4	135	3,2	37
Toxicoddependência e/ou sem-abrigo	40,2	9,6	7,3	42,9	219	33,6	9,0	6,7	50,7	134	6,4	74
Economia local	40,0	8,6	9,5	41,9	210	27,3	7,6	7,6	57,6	132	2,4	28
Lazer e turismo	38,2	3,8	3,8	54,2	212	41,0	3,7	1,5	53,7	134	2,1	25
Integração de imigrantes e/ou minorias étnicas	32,5	5,7	6,2	55,5	209	23,5	6,6	3,7	66,2	136	3,9	45
Acessibilidade/Mobilidade de pessoas com deficiência	31,7	8,9	12,5	46,9	224	27,0	2,2	3,6	67,2	137	4,8	56
Saúde mental	29,4	7,1	8,1	55,5	211	21,7	4,7	4,7	69,0	129	2,2	26
Ambiente	26,3	2,0	4,4	67,3	205	28,2	3,1	6,9	61,8	131	1,3	15
Transportes	22,2	4,7	4,7	68,4	212	18,5	5,2	5,2	71,1	135	0,7	8
Emigração	11,3	1,0	2,6	85,1	194	9,4	3,1	0,8	86,6	127	0,4	5
Ordenamento do território	10,3	5,1	4,6	80,0	195	8,7	7,1	2,4	81,7	126	0	0

**Legenda:** **A** - Realização de pelo menos uma intervenção junto da população; **B** - Montagem de pelo menos uma intervenção mas ainda sem concretização no terreno; **C** - Conceção de pelo menos uma intervenção mais ainda sem iniciar a fase de montagem; **D** - Não foi concebida ou realizada qualquer intervenção na área.

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais, Inquérito às Juntas de Freguesia e Inquérito aos Parceiros*, IESE, 2012.



Em geral, no quadro anterior desenha-se um padrão de respostas que se afigura claro: para as intervenções já concretizadas, os respondentes das Câmaras Municipais apresentam valores de resposta mais elevados que os das Juntas de Freguesia; para as intervenções em montagem, ou montadas e por concretizar, a situação inverte-se. Por último, as respostas dos parceiros integrantes das redes são sempre substancialmente mais baixos do que qualquer um dos outros grupos de respondentes. Não sendo inteiramente clara a explicação deste padrão, ele pode verificar-se porque a intervenção das Comissões Sociais de Freguesia tem uma atuação mais focalizada e os que nelas participam respondem em função disso e não do que se passa ao nível concelhio. Por outro lado, os parceiros acabam por estar mais focados nas suas áreas de intervenção preferenciais e não na totalidade da intervenção da Rede, mesmo quando empenhados nela. Não é claro se está perante uma avaliação diferencial do desempenho das redes ou perante um efeito de posicionamento mais central ou periférico de cada entidade face ao trabalho que é desenvolvido.

No que toca à intervenção já implementada no terreno, ambiente, animação sociocultural, lazer e turismo são as únicas áreas temáticas em que os representantes das CSF apresentam valores de resposta mais elevadas comparativamente com os das Câmaras Municipais, refletindo áreas de proximidade e um cariz de “animação” (especialmente nos casos da cultura e lazer e turismo) que é mais significativo dentro da esfera de atuação das freguesias. Nas outras áreas, e dentro do padrão de respostas mais elevadas dos representantes das Câmaras Municipais, verifica-se que nalgumas áreas de intervenção a diferença entre os níveis de resposta é bastante mais elevado que noutros, atingindo mesmo os 20 pontos percentuais em áreas de intervenção que são tipicamente de nível concelhio (envelhecimento, equipamentos e respostas sociais, formação, emprego).

Do ponto de vista da substância da intervenção das redes sociais, é possível identificar nos diferentes atores perceções distintas da atuação das redes sociais concelhias e de freguesia, mas ao mesmo tempo um consenso alargado em torno das suas áreas nucleares, como se pode ver a partir do quadro acima. Duas categorias, *equipamentos e respostas sociais* e *educação*, fazem parte das cinco mais referidas por cada um dos grupos de inquiridos; *envelhecimento*, *formação profissional* e *cidadania e participação pública* estão entre os mais referidos por dois dos grupos de respondentes. *Cultura* aparece também nos mais respondidos entre todos, e nos cinco mais entre os representantes de Juntas de Freguesia; e a *saúde*, embora não esteja nas cinco áreas mais mencionadas pelos inquiridos, tem respostas acima dos 60% (CM) e 40% (JF), e é a sexta mais referida pelos parceiros.

Muitos dos exemplos citados nas entrevistas aprofundadas realizadas no âmbito dos Estudos de caso referem-se, precisamente, a estes domínios. Por exemplo, a criação de uma creche familiar em **Abrantes**, bem como as numerosas referências atividades desenvolvidas junto de idosos ou as atividades de sensibilização e informação de destinatários sobre temáticas várias. Em **Lousada**, são referidas várias atividades dirigidas a estes públicos, tal como na **Lousã**.

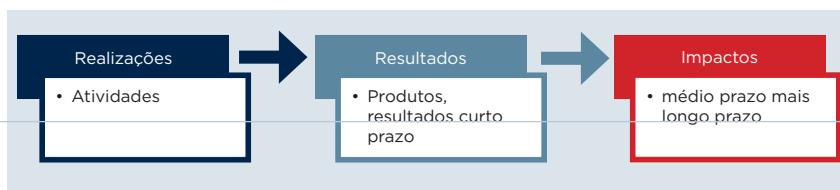
Todavia, para responder a esta pergunta de avaliação é fundamental questionar qual a tradução prática destas atividades em impactos concretos. A pergunta aponta, de resto, para uma dimensão dos impactos que cruza a intervenção das instituições com os efeitos desta sobre as populações. Nesta



aceção, as respostas obtidas permitem mapear quer o tipo genérico de impactos que são identificados pelos atores, quer as áreas em que eles são mais especificamente localizados.

Antes de concretizar, é importante definir o que é entendido por impactos. Neste contexto, parte significativa da identificação dos impactos é feita pelos próprios atores (em instrumentos de natureza quantitativa e, também, qualitativa). Logo, são associados aos impactos dimensões que estritamente podem não o ser mas, que remetem para estados intermédios da sua produção e são assim percebidos e mapeados pelos próprios agentes envolvidos na Rede Social (como realizações e resultados). O diagrama seguinte procura resumir esses diferentes níveis:

Figura 15. Realizações, Resultados e Impactos



Não obstante a imprecisão que pode advir da identificação de impactos pelos próprios atores, a tipologia construída a partir das respostas abertas dos inquiridos pode ser organizada em torno de quatro grandes grupos de impactos função do *locus* fulcral dos impactos (as próprias organizações vs. os destinatários finais) e do tipo de efeito percebido (material vs. imaterial – informação, participação, funcional, etc.).

A partir destes dois critérios é possível identificar quatro grandes tipos de efeitos.

Figura 16. Focos e natureza dos impactos



A melhoria das intervenções das entidades junto das populações pode, assim ser considerada em dois planos, o dos impactos materiais e o dos impactos centrados nos aspetos imateriais (funcionais, informacionais, participativo, etc.), que podem ser centrados nas organizações propriamente ditas ou nas populações diretamente.

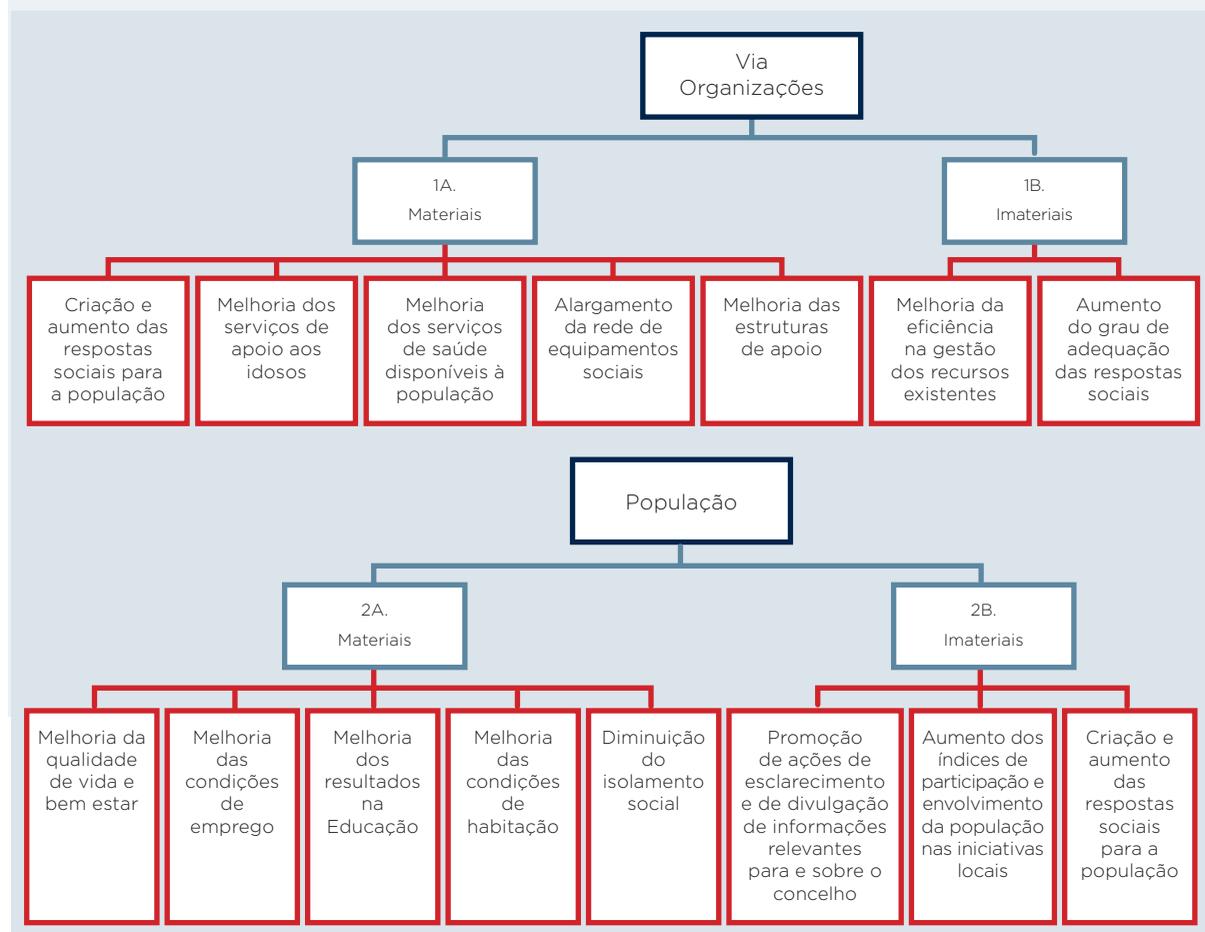
Dentro de cada um destes tipos de impacto, cabem diferentes questões, na medida em que eles correspondem à agregação de uma pluralidade de efeitos identificados em resposta aberta pelos inquiridos. Por exemplo, do lado das organizações os efeitos materiais podem representar o alargamento



da capacidade ou melhoria das respostas existentes ou, pura e simplesmente, criação de novas respostas. Similarmente, as melhorias imateriais nas organizações podem corresponder a melhorias do funcionamento interno ou, noutro plano, a uma melhor coordenação e articulação interinstitucional.

Assim, esta tipologia pode ser decomposta numa árvore de impactos que corresponde às categorias mais finas a partir das quais foram codificadas as respostas obtidas. Esta árvore tem a seguinte configuração:

**Figura 17.** Árvore de impactos percebidos pelos diferentes atores



Com base nestes instrumentos analíticos, é possível analisar como os impactos são distribuídos pelos atores.

**Quadro 41.** Tipo de impactos, agregados

	Câmaras Municipais		Juntas de Freguesias		Parceiros CLAS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1A. Organizações: Materiais	41	16,3	12	1,6	56	4,8
1B. Organizações: Imateriais	31	12,3	16	2,2	98	8,4
2A. Populações: Materiais	73	29,0	55	7,5	154	13,2
2B. Populações: Imateriais	104	41,3	42	5,8	103	8,8



	Câmaras Municipais		Juntas de Freguesias		Parceiros CLAS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Outros / Genéricos	17	6,7	-	-	-	-
Nenhuns	5	2,0	7	1,0	21	1,8

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais, Inquérito às Juntas de Freguesia e Inquérito aos Parceiros*, IESE, 2012.

É importante precisar que esta pergunta aberta dos questionários se referia explicitamente aos “efeitos para a população”. Assim, é interessante verificar que mesmo perante esta orientação da pergunta percentagens significativas de respondentes tenham identificado impactos na ótica das organizações.

Globalmente, porém, a nota dominante é a pluralidade dos efeitos apontados como sendo mais significativos.

Entre as Câmaras Municipais, mais de 40% dos inquiridos identificam nos ganhos imateriais para as populações o tipo de efeito mais saliente. Este tipo de impacto inclui aspetos que vão desde a maior informação e sensibilização para temáticas, à participação em atividades e na resolução de problemas, ao aumento de competências pessoais e sociais genericamente consideradas e ao acesso a serviços e equipamentos. No entanto, outros efeitos são também referidos por percentagens significativas, e nomeadamente efeitos materiais sobre as populações.

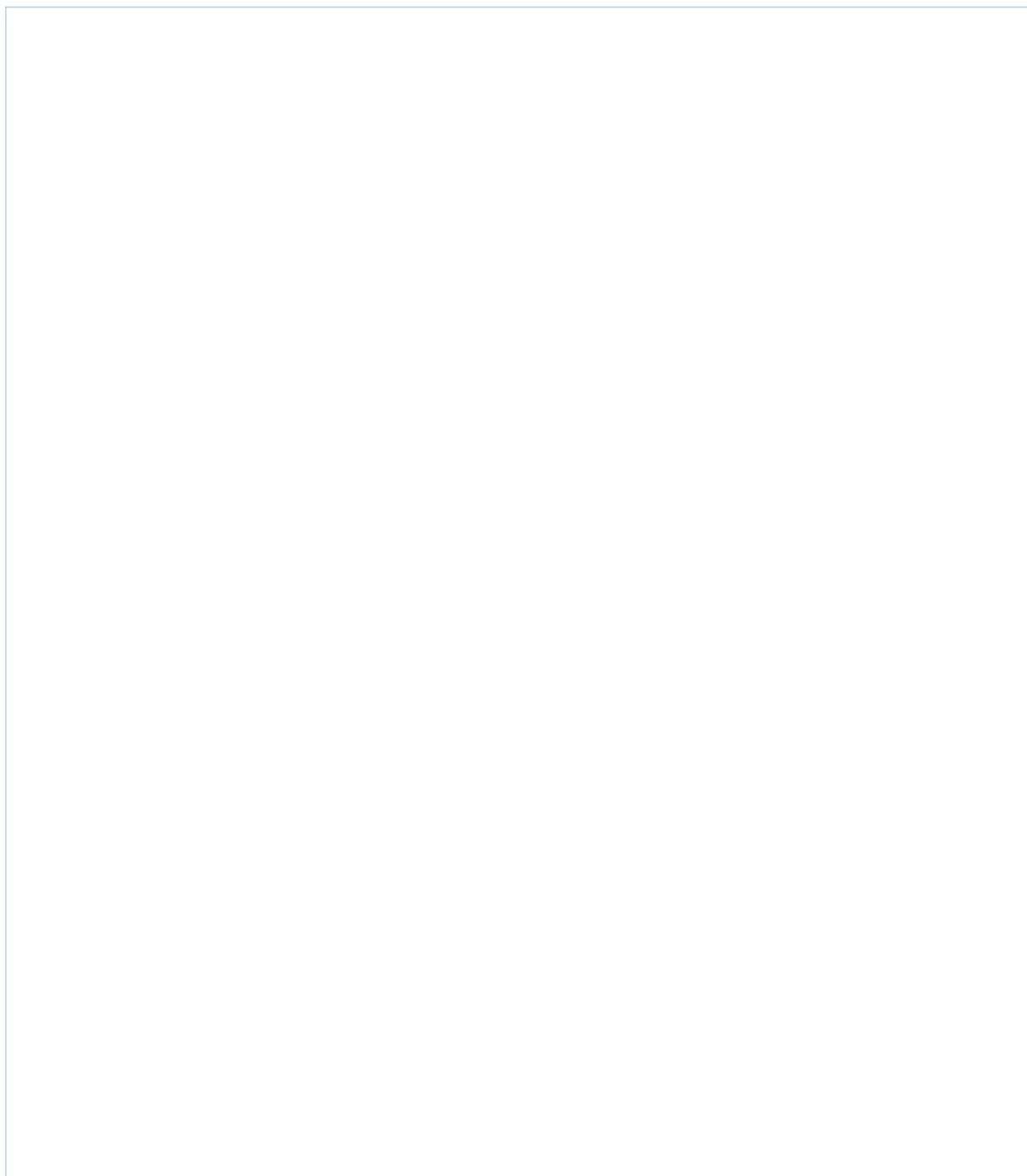
Entre outros atores, o quadro de pluralidade mantém-se, mas a primazia dos efeitos inverte-se: é nos efeitos materiais sobre as populações que se situam os efeitos mais referidos. Nos parceiros dos CLAS, eles destacam-se nas respostas dadas, com a particularidade de os efeitos imateriais para a população e para as organizações surgirem praticamente equiparados.

Do ponto de vista agregado, parece assim haver uma relação entre os atores institucionais e diferentes perceções dos efeitos. Entre as Câmaras, a preponderância dos impactos imateriais para as populações sobre os impactos materiais propriamente ditos pode estar relacionada com o tipo de atividade desenvolvido pelas redes, bem como com o facto de elas não terem respostas sociais em si, mas serem sim instâncias de intermediação e de parceria, quando as autarquias têm elas próprias outros canais, instrumentos e meios mais identificáveis com impactos materiais. Além disso, e tendo as Câmaras responsabilidades na coordenação e pilotagem das redes sociais, o seu papel de articulação, intermediação e informação pode ser valorizado a partir deste ponto de observação. Por outro lado, é também importante sublinhar que os ganhos que estas representam em termos de impactos mais materiais não deixam de ser reconhecidos: seja sobre as populações, seja também na melhoria e aumento das respostas disponibilizadas (isto é, via instituições), há níveis de resposta bastante significativos.

Já entre as Juntas de Freguesia, que tradicionalmente têm menos competências e intervenção nestas áreas e entre os parceiros dos CLAS, a perceção dos impactos materiais é maior. Mas, mais uma vez, sem impedir que haja também uma identificação de impactos imateriais – no caso dos parceiros CLAS, quase de igual modo sobre as organizações e populações.



Perante este quadro, é relevante fazer uma análise mais detalhada da distribuição dos impactos específicos assinalados dentro destas categorias amplas. Mais uma vez, de acordo com o quadro seguinte, é possível encontrar áreas de consenso e diferenças entre atores.



**Quadro 42.** Tipo de impactos, desagregados

	Câmaras Municipais		Juntas de Freguesias		Parceiros CLAS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sem efeitos	4	2,0	3	2,5	17	4,1
Criação e aumento das respostas sociais para a população	28	13,9	9	7,4	29	7,0
Melhoria da qualidade de vida e bem-estar	31	15,4	17	14,0	33	7,9
Melhoria das condições de emprego	10	5,0	1	0,8	13	3,1
Melhoria dos resultados na educação	4	2,0	2	1,7	13	3,1
Acessibilidade a bens de 1ª necessidade	3	1,5	5	4,1	8	1,9
Melhoria da eficiência na gestão dos recursos existentes.	13	6,5	3	2,5	9	2,2
Aumento do grau de adequação das respostas sociais.	13	6,5	1	0,8	22	5,3
Promoção de ações de esclarecimento e de divulgação de informações relevante para e sobre o Concelho	47	23,4	14	11,6	90	21,6
Melhoria das condições de habitação	10	5,0	7	5,8	3	0,7
Aumento dos índices de participação e envolvimento da população nas iniciativas locais	28	13,9	14	11,6	30	7,2
Melhoria dos serviços de apoio aos idosos	2	1,0	2	1,7	8	1,9
Melhoria dos serviços de saúde disponíveis à população	1	0,5	5	4,1	5	1,2
Alargamento da rede de equipamentos sociais	6	3,0	0	0	10	2,4
Aumento das competências individuais e sociais	36	17,9	10	8,3	43	10,3
Diminuição do isolamento social	8	4,0	10	8,3	13	3,1
Melhoria do acesso a serviços e equipamentos	9	4,5	3	2,5	8	1,9
Melhoria das estruturas de apoio	18	9,0	6	5,0	31	7,5
Respostas genéricas	56	27,9			131	31,5
<b>Total</b>	<b>201</b>	<b>100</b>	<b>121</b>	<b>100</b>	<b>416</b>	<b>100</b>

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais, Inquérito às Juntas de Freguesia e Inquérito aos Parceiros*, IESE, 2012.

A diversidade de respostas obtidas remete para um potencial de impacto da Rede Social bastante alargado.

Do ponto de vista quantitativo, verifica-se que as atividades informacionais, de esclarecimento e divulgação de iniciativas e respostas ao nível local são consensualmente aspetos relevantes dos impactos da Rede Social, especialmente entre as Câmaras Municipais e os parceiros CLAS. Nas Juntas de Freguesia, esta questão surge a par da participação e envolvimento da população (11,6%), que para os outros intervenientes é também referida mas num plano secundário relativamente à dimensão puramente informativa e de divulgação<sup>15</sup>.

15 Esta questão será retomada na *Questão de Avaliação - Há evidências de mecanismos de participação das populações nos processos da Rede Social?*, no Domínio: Impactos diretos/indiretos do Programa.



O aumento das competências individuais e sociais é também sinalizado por percentagens significativas de inquiridos, com destaque para as Câmaras Municipais. E a melhoria da qualidade de vida e do bem-estar são relevantes sobretudo entre os inquiridos das Câmaras e Juntas de Freguesia. Já a diminuição do isolamento social é valorizada sobretudo por estas últimas. De qualquer modo, estas são categorias referentes ao impacto direto e material sobre as populações. Por seu turno, a criação de respostas para a população é valorizada também pelas Câmaras Municipais, de modo mais destacado face aos restantes atores. Importante é também notar que apenas 2% a 4% dos respondentes aos diferentes questionários afirmam que a intervenção das respetivas redes sociais não tiveram qualquer efeito.

Os Estudos de caso realizados confirmam e documentam amplamente este tipo de resultados das redes sociais. Vale a pena citar algumas ilustrações, tendo em atenção a tipologia de impactos acima identificada, com quatro grandes tipos de impactos.

*Em Beja, por exemplo, o Centro Social do Lidador é referido como tendo nascido de uma necessidade sentida no âmbito da Rede Social que conduziu a uma nova resposta social.*

*Em Abrantes, o regulamento de apoio aos estratos sociais desfavorecidos, o banco social, a teleassistência para idosos, entre outros projetos emergiram na Rede Social: “as pessoas vão conversando e vão-se unindo esforços para definir ações que vão ao encontro das necessidades sentidas”.*

*No Seixal, e como refere o coordenador da Rede, “foram criadas várias respostas sustentadas no Diagnóstico Social e nos pareceres do Núcleo Executivo, que aqui teve papel decisivo, com proactividade junto dos candidatos para melhorar a qualidade das candidaturas. O mais positivo foi o reforço da parceria, dos objetivos comuns, instrumentos partilhados, consciência comum para os problemas e melhor apropriação de todos de questões críticas”.*

*Em Montemor-o-Novo, um parceiro sublinha que “reduzimos o tempo de resposta e a burocracia. É muito positivo. (...) Sinto que a Rede aqui funciona, consigo dar resposta às questões/casos complicados”. Estamos, claramente, perante um exemplo da melhoria de eficiência e, como é claramente o caso na ótica das populações, de acesso às respostas sociais.*

É importante frisar que, em geral, as informações qualitativas recolhidas no âmbito dos Estudos de caso realizados confirmam amplamente esta aferição de impactos, sendo no entanto importante ter presente que nem todas as redes têm o mesmo grau de desenvolvimento e avanço na concretização dos seus projetos.



*Em que medida o trabalho em rede permitiu gerar respostas para necessidades específicas dos grupos e indivíduos em situação de pobreza e exclusão social?*

## OVERVIEW

Há evidências claras de melhorias na intervenção junto dos grupos e indivíduos em situação de pobreza e exclusão social, desde impactos no acesso a informação, aos próprios serviços e à capacidade das instituições de se articularem na produção de respostas.

Estes impactos são mais visíveis no domínio da intervenção social do que nos domínios do emprego ou economia, por exemplo, ou do que a outros níveis.

De um ponto de vista transversal, domínios de atuação como os idosos em situações de vulnerabilidade ou medidas como o RSI (gestão, sinalização e encaminhamento de casos) estão entre as mais referidas.

Por outro lado, e sintomaticamente, entre os projetos considerados como “boas práticas”, boa parte deles são especificamente direcionados para situações de potencial pobreza e exclusão social como as acima referidas e, em muitos casos, para grupos e temáticas mais específicas (violência, etnicidade). Uma análise transversal das “boas práticas” nos Estudos de caso analisados sugere, aliás, que estas tendem a centrar-se precisamente, além de ganhos na gestão e parceria e na melhoria de resposta às necessidades diagnosticadas via Rede, numa componente de inovação nas respostas para públicos e situações muito específicas, e que muitas vezes tendem a estar a descoberto nos circuitos institucionais de proteção social.

117

DINÁMICAS E TENDÊNCIAS DE EVOLUÇÃO DO PROGRAMA REDE SOCIAL

Na Questão de Avaliação anterior<sup>16</sup>, foram já apresentados resultados relativos a áreas/temas em que o trabalho da Rede Social produziu melhorias na intervenção social. Algumas das áreas mais referidas referem-se a matérias cruciais para os públicos em situação de pobreza e exclusão. Exemplos disto, mesmo matérias como a melhoria das condições de habitação, o aumento das competências pessoais e sociais dos indivíduos ou o melhor combate ao isolamento (p.e., entre os idosos) são especialmente determinantes junto dos grupos mais desfavorecidos. Também os impactos relacionados com ganhos informacionais e de participação, bem como de acesso a serviços e equipamentos são especialmente relevantes para os grupos em situação de maior desfavorecimento.

Por outro lado, verifica-se uma forte presença na Rede de entidades com perfil direcionado para a intervenção social e para o trabalho junto de públicos desfavorecidos e em situações de exclusão. A presença de IPSS contrasta com a menor participação de outras ONG, outras estruturas de parceria, ou empresas; e no que toca a entidades públicas, os Centros de Emprego estão muito menos presentes que a Segurança Social, a Saúde ou a Educação (cf. Quadro 7). Isto ajuda a explicar porque o trabalho da

---

<sup>16</sup> Cf. Questão de Avaliação - Em que medida as ações desenvolvidas em parceria pelas estruturas da Rede Social produziram impactos na melhoria da intervenção das entidades junto das populações?, no Domínio: Impactos diretos/indiretos do Programa.



Rede se orienta muitas vezes para áreas mais “sociais” e em particular mais relacionadas com situações de desfavorecimento.

De facto, quando procuramos aprofundar a resposta a esta pergunta e perceber, na prática e a partir dos Estudos de caso efetuados, em que se traduz este perfil de dinâmicas institucionais da Rede, é possível encontrar evidências que suportam impactos da Rede Social ao nível da geração de respostas para os grupos e indivíduos em situações de pobreza e exclusão social.

Desde logo, ao nível do alargamento das atividades das próprias entidades. A Rede Social veio estimular a criação de novas respostas e a melhoria das existentes, havendo projetos que foram montados na própria Rede. Noutros casos, a Rede permitiu ganhos assinaláveis no plano da intervenção, da sua eficácia e adequação.

*Na Amadora, um parceiro refere: “não sei se foi a Rede Social que catapultou a nossa organização para este crescimento, mas sem dúvida nenhuma que há uma influência direta entre o que é diagnosticado pela rede e as respostas das organizações que a compõem. E nós temos podido responder às necessidades que são diagnosticadas no concelho. Não sei se é causa-efeito, mas estamos a construir um lar de idosos e esta é uma necessidade diagnosticada no concelho, porque há muito poucos. De algum modo, tentámos ir de acordo a esta necessidade. Para além de que todos os projetos aprovados no Núcleo Executivo têm mais peso se estiverem enquadrados nas necessidades, e ao passarem pelo crivo do NE o aval é favorável ou não pelo enquadramento que possam ter no Diagnóstico Social”.*

*Em Faro, por exemplo, são referidos por mais do que um interveniente ganhos de eficácia e eficiência no RSI, a partir dos contactos formais e informais e discussão de casos no Núcleo Executivo. No Fundão, ganhos na eficácia do RSI são também referidos, através da articulação com projetos e parceiros da Rede Social, p.e., no encaminhamento para o emprego.*

*Em Viana do Castelo quer a Câmara Municipal quer um representante de uma Comissão Social de Freguesia destacaram o facto de, através da Rede Social, terem alargado muito o conhecimento de casos e necessidades concretas de intervenção, porque os poderes públicos não chegavam a outras pessoas para além das que beneficiavam, por exemplo e no caso do município, de habitação social, tendo assim reforçado muito o conhecimento de proximidade da população e das suas necessidades.*

*Em Abrantes, é referida pelos responsáveis a criação de novas respostas, como as Amas Sociais e as refeições sociais, tendo o papel da Rede sido fundamental para que elas pudessem ser devidamente implementadas, no primeiro caso por parte de uma instituição envolvida na Rede. Noutros Estudos de caso, é referida a agilização da sinalização de casos e dos tempos de resposta, em particular para as situações mais complexas – que muitas vezes requerem a intervenção de diferentes entidades, cuja coordenação a Rede Social potencia, como reconhecido por muitos entrevistados.*



Igualmente, e no âmbito dos Estudos de caso levados a cabo, a análise das “boas práticas” identificadas permite concluir que, além de projetos ligados à gestão e melhoria das respostas existentes, vários dos projetos remetem precisamente para as especificidades de situações de risco de exclusão.

*Por exemplo, quer em Alfândega da Fé quer em Abrantes existem projetos direcionados para a prevenção das questões da violência. No caso de Alfândega da Fé, para a temática específica da violência do namoro. Os projetos operam através da sensibilização para a temática, seja das pessoas (por exemplo, dos jovens via escola) seja das próprias instituições.*

*No caso de Abrantes, é referido que o projeto ganhou uma notoriedade para além do próprio âmbito concelhio para o qual foi criado, despertando interesse noutras concelhos limítrofes, no que pode ser considerado um bom exemplo de disseminação de intervenções inovadoras em que a Rede Social tem um papel crucial. Neste exemplo, estamos perante um caso típico de mainstreaming horizontal.*

*Outro exemplo bem sucedido para lidar com uma situação de fortes especificidades no campo da exclusão é o projeto de criação de mediadores municipais em Idanha-a-Nova para permitir uma melhor intervenção social junto da população de etnia cigana. O diagnóstico social realizado pela Rede identificou uma freguesia do Concelho em que 46% dos habitantes pertenciam àquele grupo étnico, proporção recente que era até então desconhecida. Ou seja, a própria rede está na génese do projeto, não apenas do ponto de vista da conceção e da montagem, mas também a montante na deteção dessa necessidade. Num processo que envolveu também o ACIDI, foi possível implantar no terreno um conjunto de mediadores sociais capazes de melhorar as pontes com uma população com a qual havia dificuldade de contactos e especificidades careciam de uma maior proximidade para uma intervenção mais capaz. A atuação ao nível do combate ao abandono escolar das crianças, por exemplo, tem sido uma das dimensões importantes do trabalho feito, com mudanças nítidas na consciencialização das pessoas abrangidas a este respeito.*

*No Peso da Régua, um interveniente central no processo recorda que “fizemos um estudo de caracterização dos beneficiários do RSI e sentimos só por isso necessidade de alargar a rede a empresas, quintas”.*

*Em Beja, por seu turno, uma entrevistada ligada à Segurança Social frisa que, além de “potenciar as respostas já existentes, mais do que criar novas”, “a Rede Social também se tem debruçado sobre grupos específicos, nomeadamente minorias étnicas, imigrantes. (...) eram grupos excluídos com quem ninguém se preocupava muito. A Rede Social vem aumentar as respostas para estes grupos. Nós temos grupos de trabalho para pensar respostas para esses públicos”.*

Estas ilustrações do discurso de entrevistados fornecem evidência de impactos significativos na melhoria de capacidade para potenciar o trabalho já existente mas também para gerar respostas específicas para os grupos mais vulneráveis aos riscos de pobreza e de exclusão social.



*Verificam-se transformações ao nível da organização, funcionamento, cultura e práticas dos serviços e entidades locais?*

## OVERVIEW

Os dados, quer quantitativos quer qualitativos, revelam a existência de impactos organizacionais fortes, ainda que distintos consoante o tipo de entidades em causa.

Nas Câmaras Municipais, a melhoria das instâncias internas de coordenação e trabalho intersetorial é referida por 28,3% dos inquiridos, área nevrálgica na própria Rede Social. O planeamento e da qualidade (15,7%), os recursos humanos e financeiros destinados aos assuntos sociais (11,3%), a reafecção e reorganização dos recursos internos (9,4%), nalguns casos incluindo a criação de novas unidades orgânicas, ou o alargamento de funções da ação social (6%) têm também um peso significativo. A Rede Social tem, pois, impactos significativos e de largo espectro nestas organizações, sobretudo nas áreas sociais, como se percebe pela análise de dados qualitativos.

Nas Juntas de Freguesia, os impactos situam-se no aumento de recursos, seja financeiros seja humanos, para a intervenção social (21,4%), tradicionalmente exígua na ação destes organismos, sendo também focadas a reafecção de recursos humanos (4,1%) e o alargamento de funções nas áreas sociais (5,1%). Os dados qualitativos apontam para um envolvimento mais enquadrado e sistemático destes agentes locais nas áreas sociais, o que está em linha com a evolução do seu perfil tradicional.

Entre os parceiros, as mudanças internas são mais limitadas, talvez devido à menor participação de muitas destas entidades no “coração” da Rede que acaba por ser o Núcleo Executivo, bem como devido à relativa pequena dimensão e escassez de recursos em muitas delas. O planeamento e qualidade (7%) é a mais referida.

Igualmente, ao nível da formação específica para a Rede Social, há diferenças significativas entre os efeitos nas Câmaras Municipais e as entidades parceiras dos CLAS.

Das dimensões de impacto referidas nos dados qualitativos, várias referem-se também explicitamente a questões “internas”: melhorias de articulação interna, melhoria dos mecanismos de planeamento e avaliação, mudança nos paradigmas de ação social, ou mesmo os efeitos reprodutores sobre práticas das organizações que não a Rede Social em si (Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, Conselhos Municipais de Juventude, etc.).

Há um conjunto relevante de dados provenientes dos inquiridos que sugerem que a mudança organizacional, nas suas diferentes dimensões, foi objeto de investimento por parte das entidades locais, e desde logo das Câmaras Municipais.



Por exemplo, mais de 90% das Câmaras Municipais sinalizam que houve ações de formação para técnicos da respetiva autarquia sobre temáticas relacionadas com o trabalho em parceria. Além disso, e no que toca ao momento em que decorreu a formação mais recente, em mais de 90% dos casos houve ações de formação relacionadas com a Rede Social nos últimos 3 anos.

Um quadro substancialmente diferente é aquele que encontramos ao nível dos parceiros dos CLAS. A percentagem de respondentes que sinaliza a existência de formação orientada para a Rede Social na sua instituição baixa para 36,7%, pouco mais que um terço das instituições. Por outro lado, dentro daquelas em que houve formação, numa percentagem que chega aos 60% ela decorreu no último ano (2011) e se considerarmos os dois últimos anos ela ultrapassa os 80%.

**Quadro 43.** Frequência de ações de formação relacionadas com trabalho em parceria por técnicos da Câmara Municipal desde a criação do CLAS

	Câmaras Municipais		Parceiros CLAS	
	Nº	%	Nº	%
Sim	227	90,4	356	36,7
Não	24	9,6	615	63,3
Total	251	100,0	971	100,0

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais e Parceiros do CLAS*, IESE, 2012.

**Quadro 44.** Ano da última formação relacionada com Rede Social

	Câmaras Municipais		Parceiros CLAS	
	Nº	%	Nº	%
1997	0	0%	1	0,2%
2001	2	0,9%	0	0,0%
2002	0	0,0%	3	0,6%
2003	3	1,4%	2	0,4%
2004	0	0,0%	5	1,0%
2005	2	0,9%	8	0,7%
2006	1	0,5%	9	1,8%
2007	2	0,9%	8	1,6%
2008	4	1,8%	12	2,4%
2009	39	17,9%	39	7,8%
2010	73	33,5%	111	22,3%
2011	92	42,2%	300	60,2%
Total	218	100,0%	498	100%

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais e Parceiros do CLAS*, IESE, 2012.

Este dado parece reforçar um contraste entre uma grande maioria de organizações parceiras com escassa ligação e envolvimento no CLAS e nas atividades e lógica da Rede (ou, eventualmente, reduzida



capacidade para proporcionarem acesso a formação aos seus técnicos) e um conjunto de outras que tem formação recente e atualizada nesta matéria.

Entre os que declaram não ter tido acesso a formação em temáticas relacionadas com a Rede Social, a nota mais saliente será a de que nos parceiros CLAS as questões financeiras são largamente dominantes.

Do ponto de vista da iniciativa da formação, nas Câmaras Municipais a Segurança Social surge destacada como a principal promotora destes processos formativos, sendo indicada em mais de 70% dos casos como a entidade central nesse processo.

Entre os parceiros, o quadro é diferente. Embora a Segurança Social continue a ser indicada como tendo um papel relevante, entre a minoria que refere ter formação, a própria Rede Social é a entidade que dinamizou a formação frequentada. Ou seja, parece haver um impacto direto das redes sociais na formação dos agentes locais.

**Quadro 45.** Responsável pela promoção da formação

	Nº	%
O Instituto da Segurança Social	166	72,2
A própria instituição	18	7,8
A Rede Social/CLAS	16	7,0
A Rede Europeia Anti-Pobreza - Nacional (EAPN)	13	5,7
Outra.	17	7,4
Total	230	100,0

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012

Já quando questionados sobre o tema das formações mais recentes, entre os técnicos das Câmaras Municipais 42,2% dos respondentes citam como tema a coordenação e animação de parcerias, aspeto básico e nuclear, do ponto de vista funcional, para a gestão de um programa como a Rede Social, desde logo na sua componente formal mas também para a sua dinamização.

No entanto, se a componente de parceria propriamente dita parece salvaguardada, regista-se algum desequilíbrio em relação a outros temas que são igualmente fundamentais; talvez não o sejam tanto do ponto de vista da gestão mas para que o “conteúdo” e efetividade das redes e das parcerias que a suportam se possam desenvolver, bem como para dar corpo a alguns dos princípios fundamentais do espírito do próprio programa. São disto exemplos temas como “organização de processos de decisão deliberativos”, “democracia local”, “métodos de intervenção integrada” e de “recolha participada de informação” (cf. Quadro 30).

Mas, perante este quadro, que consequências advieram para a incorporação pelas diferentes instituições dos pressupostos, princípios e prioridades da Rede Social?

Desde logo, ao nível das prioridades definidas na rede concelhia, uma ampla maioria de inquiridos aponta para uma incorporação descrita como sendo não completamente isenta de dificuldades mas ainda assim com uma avaliação intermédia ou positiva a este nível. A categoria modal (38,9%) situa-se num grau de dificuldades reduzido, seguida de perto pelo ponto intermédio da escala (36,1%). As



respostas orientadas para a existência de dificuldades como nota dominante ou próximas desse ponto da escala (1 e 2) representam apenas 11,9% do total de respostas.

O quadro é um pouco diferente no que toca aos parceiros do CLAS. Ainda com uma ampla maioria de respostas que sinalizam poucas ou nenhuma dificuldade, a categoria modal é no entanto a que se situa no ponto médio da escala. Por outro lado, embora haja uma proporção ligeiramente superior de entidades que referem dificuldades na incorporação (14,1%), também há no extremo oposto um maior número de entidades que sinaliza não ter sentido qualquer dificuldade.

**Quadro 46.** Facilidade ou dificuldade de incorporação das prioridades definidas na Rede Social do Concelho

	Câmaras Municipais		Parceiros CLAS	
	Nº	%	Nº	%
1 - Com dificuldade	7	2,9	50	6,0
2	22	9,0	67	8,1
3	88	36,1	305	36,8
4	95	38,9	211	25,5
5 - Sem dificuldade	32	13,1	195	23,6
Total	244	100,0	828	100,0

Fonte: Inquérito às Câmaras Municipais e Parceiros do CLAS, IESE, 2012.

**Quadro 47.** Fatores que dificultam (1) ou facilitam (5) o envolvimento na Rede Social

	Câmaras Municipais		Parceiros CLAS	
	Nº	Média	Nº	Média
Autonomia para integrar projetos em parceria a nível local	237	4,19	816	3,69
Qualificação dos recursos humanos da instituição	231	4,14	801	3,70
Enquadramento legal	225	3,72	786	3,58
Mecanismos de avaliação de desempenho da instituição	223	3,42	774	3,58
Recursos humanos disponíveis na instituição	238	3,40	815	2,76
Cultura e configuração organizacional	231	3,39	797	3,40
Orçamento e meios de financiamento	233	2,81	791	2,51
N	207		726	

Fonte: Inquérito às Câmaras Municipais e Parceiros do CLAS, IESE, 2012.

Já sobre a identificação dos fatores específicos que contribuem para uma maior dificuldade ou facilidade neste processo, as respostas são também elucidativas. A autonomia para integrar parcerias e a qualificação dos recursos humanos da autarquia são apontados como os fatores mais determinantes para facilitar o envolvimento das Câmaras Municipais. Numa proporção menor, a disponibilidade geral de recursos humanos, o próprio enquadramento legal da Rede e a própria cultura e configuração organizacional são referidos como sendo também fatores relevantes.

No pólo oposto, os constrangimentos financeiros e a (in)disponibilidade de recursos humanos são claramente os fatores mais representados na identificação de dificuldades organizacionais a este respeito.



Entre os parceiros dos CLAS, orçamento e escassez de recursos humanos destacam-se como fatores negativos a obstar a uma boa participação na Rede Social.

Do ponto de vista da análise dos impactos, é importante referir que, para além dos fatores que potenciam facilidade ou dificuldades no envolvimento das autarquias e outros atores, sejam também consideradas as alterações efetivamente percebidas pelos atores relativamente à arquitetura, funcionamento, cultura e práticas organizacionais.

**Quadro 48.** Alterações no funcionamento interno da instituição em consequência da participação na Rede Social

	Câmaras Municipais		Juntas de Freguesia		Parceiros CLAS	
	Sim	% (159=100%)	Sim	% (98=100%)	Sim	% (469=100%)
Nenhumas	44	27,7	47	48,0	240	51,2
Aumento do conhecimento da realidade do concelho e das necessidades da população	13	8,2	6	6,1	45	9,6
Aumento da capacidade de planeamento e melhoria da qualidade	25	15,7	1	1,0	32	7,1
Aumento da capacidade, melhor conhecimento de outras instituições e de sensibilidade para trabalhar em parceria com outras instituições	38	23,9	12	12,2	133	18,2
Atribuição de novas funções ao setor da ação social (CM e JF) / diversificação de atividades (parceiros)	10	6,3	5	5,1	7	1,5
Aumento dos recursos humanos, financeiros e capacidade de acesso financiamentos europeus para ação social	18	11,3	21	21,4	16	3,4
Melhoria do trabalho e instâncias intersetoriais e da partilha de informação no interior da instituição	45	28,2	0	0	6	1,3
Melhoria de desempenho, competências, motivação ou autonomia dos técnicos da ação social	1	0,6	0	0	18	3,8
Reafectação de recursos humanos dentro da instituição, incluindo ou não criação de unidade orgânica destinada a ação social (CM)	15	9,4	4	4,1	10	2,1
Aumento da visibilidade, divulgação e/ou sensibilização das questões sociais, também junto das populações	3	1,9	6	5,1	20	4,3
Aumento de atividade da instituição (sem novas funções)	0	0	5	5,1	11	2,3
Aumento da capacidade participação na definição das políticas locais	0	0	0	0	4	0,9

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais, Inquérito às Juntas de Freguesia e Inquérito aos Parceiros*, IESE, 2012.



Desde logo, uma constatação básica: entre as Câmaras Municipais, apenas 27% afirmam não ter havido efeitos, ou seja, mais de 70% verificam a existência de efeitos; nas juntas de freguesia e entre os parceiros do CLAS, que em muitos casos têm um papel menos central na Rede (por exemplo, muitas vezes não estarão nos Núcleos Executivos) são menos os que identificam efeitos imputáveis à Rede Social, mas ainda assim há uma parte muito significativa das organizações (cerca de metade) em que são notados impactos.

Estes impactos situam-se a vários níveis e sugerem uma relativa dispersão e pluralidade. Eles são visíveis também na capacidade de trabalho em parceria<sup>17</sup>, mas existem impactos muito sensíveis nos mecanismos e capacidade interna das instituições.

Nas Câmaras Municipais, as mudanças ocorridas no plano interno à organização estão claramente entre os mais importantes, sendo mesmo maioritárias na apreciação dos inquiridos. Desde logo, a categoria mais referida é a melhoria das instâncias internas de coordenação e trabalho intersetorial, referida por nada menos do que 28,2% dos inquiridos, apontando para melhorias ao nível do trabalho horizontal e em rede dentro das instituições, uma área que é nevrálgica na própria Rede Social. Em instituições complexas, em muitos casos de grande dimensão, e em que as lógicas verticalizadas e fechadas da burocracia tradicional são muitas vezes a regra, esta é uma mudança de grande significado.

Mas as melhorias internas são apontadas a muitos outros níveis: no aumento da capacidade, melhor conhecimento e outras instituições e de sensibilidade para trabalhar em parceria (23,9%) na capacidade de planeamento e da qualidade, referida por 15,7%; o aumento de recursos humanos e financeiros destinados aos assuntos sociais (11,3%); a reafecção e reorganização dos recursos internos (9,4%), nalguns casos incluindo a criação de novas unidades orgânicas especializadas; ou mesmo o alargamento de funções dos departamentos da ação social (6%). Perante estes dados, pode ser afirmado que a Rede Social tem impactos de largo espectro na organização, cultura e práticas das Câmaras Municipais.

Nalguns casos, embora menos numerosos, é também referida a atribuição de novas funções, alargando a esfera de competências das Câmaras Municipais nas áreas sociais (algo que também é referido por algumas Juntas de Freguesia). Curiosamente, nos dados qualitativos dos Estudos de caso, e embora haja também casos em que este alargamento não foi notado, os relatos de efeitos impactantes são a este nível bem mais significativos (**Faro, Amadora, Beja, Seia, Fundão**, por exemplo), havendo mesmo casos, como **Viana do Castelo**, em que são referidas transformações mais profundas: *“Completamente. Durante muitos anos a ação social da Câmara cingia-se à habitação e a Rede veio alterar o panorama radicalmente”*.

No caso das Juntas de Freguesia, os dados são diferentes. A categoria modal, a grande distância de todas as outras, se refere ao aumento de recursos, seja financeiros seja humanos, que são destinados às áreas sociais (21,4%). Além desta questão, são também focadas a reafecção de recursos humanos (4,1%) e a atribuição de novas funções ao setor da ação social (5,1%), alargando assim a intervenção neste domínio. As informações qualitativas recolhidas através de entrevista confirmam esta ideia: vários entrevistados referem a maior atenção das Juntas a estas matérias e um representante de Comissão

17 Cf. Questão de Avaliação “Verificam-se alterações nos métodos de trabalho e na capacidade de intervenção dos parceiros locais, no que respeita à articulação, à rentabilização de recursos e racionalização da intervenção social?”, no Domínio: Impactos diretos/indiretos do Programa.



Social de Freguesia refere mesmo que, se anteriormente o envolvimento dos Presidentes de Junta de Freguesia dependia sobretudo da “sensibilidade” de cada um, agora há um trabalho organizado e um envolvimento que permite o acesso a canais e meios anteriormente indisponíveis.

No que toca aos parceiros do CLAS, é também possível constatar a existência de impactos significativos da Rede Social. Sendo patente que neste tipo de organizações os impactos que se destacam se situam ao nível do trabalho em parceria, há também mudanças ao nível do planeamento e qualidade (7%). Talvez devido à menor participação de muitas destas entidades no “coração” da Rede que acaba por ser o Núcleo Executivo, bem como devido à relativa pequena dimensão e escassez de recursos em muitas delas, os impactos “internos” são menos referidos que noutros casos. É também surpreendente, de certo modo, que sejam referidos poucos impactos na qualificação e competências dos técnicos, e no acesso a recursos e a financiamento europeu, por exemplo.

Os dados qualitativos provenientes das entrevistas efetuadas nos Estudos de caso são também elucidativos a este respeito e apontam para uma pluralidade de efeitos da Rede Social, mas com reflexos muito em particular nas maneiras de trabalhar das instituições.

Desde logo, na grande maioria dos casos é sinalizado um contributo efetivo da Rede na mudança organizacional, em dimensões muito diversas. No entanto, é visível que os efeitos da Rede são sentidos de modo díspar: em alguns dos casos analisados, na ótica de diferentes atores as mudanças percebidas são mais limitadas (exemplos: **Nelas; Peso da Régua; Portalegre; Santa Maria da Feira**).

Por outro lado, do ponto de vista institucional, diferentes atores revelam também apreciações distintas do impacto da Rede Social no funcionamento das organizações. Entre as instituições públicas, os contrastes são marcados, refletindo diferenças na história da cultura organizacional, mas também de envolvimento e proximidade face à Rede.

Na Segurança Social, enfatiza-se a importância do trabalho em parceria e o facto de ser já uma cultura enraizada, que aliás já vem de trás. Como foi referido em **Beja**, “*quando começou a Rede Social, havia já uma parceria que era do RMG. O Núcleo Local de Inserção, a nível dos concelhos, acaba por ser a base da Rede Social. Os serviços que lá estão representados, os que trabalham, são os mesmos*”.

De algum modo, isto pode justificar que os impactos da Rede em termos internos tenham sido menos significativos nestas organizações, justamente porque, como frisou mais do que um entrevistado, a experiência da parceria vir do passado, do Rendimento Mínimo Garantido e das CLA (Comissões Locais de Acompanhamento) em que este se organizava territorialmente e, antes mesmo, do partenariado nos projetos locais de luta contra a pobreza. Ainda assim, são referidos ganhos na articulação e na capacidade de coordenação com outras entidades.

No extremo oposto, parecem estar os serviços públicos de emprego. Os entrevistados dos centros de emprego referem muito poucas mudanças na sua prática organizacional induzidas pela Rede Social, sendo sobretudo referidas vantagens na articulação com outras entidades, por exemplo na divulgação e disseminação de informação relativa aos programas do IEFP através dos parceiros da Rede, num caso, e de articulação com a Câmara Municipal para antecipar necessidades de formação e emprego por via dos licenciamentos de obras (**Idanha-a-Nova**). Num dos casos, é mesmo dito que “*não há nenhum contacto entre serviços do IEFP sobre a Rede Social*”, no máximo alguma informação veiculada verticalmente a



partir dos serviços centrais, e que “*nada mudou no IEFEP com a participação na Rede*”, sendo a falta de tempo e disponibilidade invocada como a principal razão para este distanciamento. No fundo, este panorama, pontuado por exceções, acaba por ser coerente com os dados acima analisados sobre a relativa secundarização das áreas económicas e do emprego no seio das atividades da Rede Social.

No que toca a entrevistados provenientes dos setores da educação e da saúde, a apreciação quer no que toca à sedimentação das parcerias, quer no que toca aos impactos específicos da Rede Social neste domínio é em geral mais positiva. No caso da saúde, em particular, alguns entrevistados frisam que, mesmo não envolvendo diretamente os médicos, a Rede Social veio trazer novas preocupações, maior coordenação com outras entidades, mais sensibilidade para temáticas para além do âmbito estritamente clínico e um maior acesso dos próprios utentes aos serviços, envolvendo os enfermeiros e preparando mesmo os médicos para as especificidades de certos casos. A Rede é vista, assim, como tendo um contributo substantivo para transformar serviços de saúde “de banda estreita”, tradicionalmente centrados quase em exclusivo na dimensão clínica e muito fechados sobre si próprios. Uma das entrevistadas refere: “*a Rede Social contribuiu para legitimar o seu próprio papel no centro de saúde, antes diziam ‘lá vem a advogada dos utentes’*”.

Entre outros parceiros, nomeadamente do chamado setor social, a apreciação é em geral positiva, nomeadamente ao nível da articulação entre técnicos e conhecimento quer da realidade concelhia quer dos outros parceiros. No entanto, a perceção dos parceiros pode variar significativamente não apenas devido a fatores idiossincráticos de cada instituição, mas também devido ao perfil de atuação de cada uma e, questão importante, com o dinamismo e “força” das redes consoante as realidades concelhias.

Na globalidade, há um conjunto de dimensões que são recorrentemente citadas por diferentes entrevistados como sendo domínios de impacto significativo da Rede Social sobre as instituições:

- mais articulação interna nos procedimentos, entre departamentos e serviços (p.e., em Beja, Seixal e Viana do Castelo);
- reforço da área da ação social na Câmara Municipal (p.e., em Guimarães);
- maior abertura, transparência e participação nos modelos de atuação das diferentes instituições (p.e., Beja e Abrantes);
- melhoria dos mecanismos de planeamento e avaliação (p.e., Vizela, Peso da Régua e Guimarães);
- mais conhecimento não apenas sobre realidades locais mas também sobre outras instituições;
- maior eficiência e eficácia, e nomeadamente capacidade para evitar sobreposição de respostas (p.e., Seia, Vizela e Abrantes);
- mudança nos paradigmas de ação social, abandonando o assistencialismo tradicional em favor de abordagens mais integradas (p.e., Seixal);
- efeitos reprodutores noutros programas e entidades (o trabalho sobre alcoolismo e toxicod dependência no âmbito da CPCJ foi apontado como exemplo).



Destas dimensões de impacto, várias referem-se explicitamente ao objeto desta questão de avaliação: a melhoria de articulação interna, a melhoria dos mecanismos de planeamento e avaliação, a mudança nos paradigmas de ação social, ou mesmo os efeitos reprodutores sobre práticas outras que não a Rede Social em si.

*Verificam-se alterações nos métodos de trabalho e na capacidade de intervenção dos parceiros locais, no que respeita à articulação, à rentabilização de recursos e racionalização da intervenção social?*

## OVERVIEW

Os dados quantitativos dos inquéritos sustentam a existência de impactos assinaláveis a este nível, que se encontra entre os mais referidos nos dados dos questionários quer nas Câmaras Municipais quer nos parceiros do CLAS – em que é mesmo o mais sinalizado.

Por outro lado, nas entrevistas realizadas é praticamente unânime a ideia de impactos fortes e com tradução prática no trabalho local. Estes impactos são referidos em vários planos:

- em geral, forte disseminação das parcerias, do trabalho em rede e da articulação entre instituições como *modus operandi* sedimentado;
- mais conhecimento sobre a realidade social local, dos diagnósticos integrados, aprofundados e mais atualizados ao conhecimento sobre casos concretos que poderiam não ser detetados;
- mais conhecimento sobre outras entidades e o trabalho que desenvolvem, potenciando coordenação, apoio mútuo e, não menos importante, sinalização e encaminhamento de casos;
- mais conhecimento também por via da transmissão e partilha de conhecimentos, boas práticas, experiências de intervenção e dificuldades;
- maior eficiência de recursos pela coerência e coordenação da malha de respostas, centrada no território e não em cada organização, nomeadamente evitando duplicações;
- mais eficácia nos resultados, com ganhos nas respostas, diminuição de tempos de intervenção, etc.;
- incorporação de uma verdadeira cultura de funcionamento em rede por parte das instituições e dos agentes locais, sobretudo nos casos em que a Rede é mais bem sucedida;
- proximidade, até informal, gera confiança e abre canais de comunicação entre entidades;
- projetos concretos que nasceram da Rede, do diagnóstico e reflexão realizada nesse contexto e das necessidades sentidas ou sinalizadas e partilhadas pelas diferentes instituições;



Os dados quantitativos dão-nos pistas sobre os impactos a este nível. Quer entre as Câmaras Municipais quer entre os parceiros do CLAS, a questão do reforço do conhecimento e da capacidade de articulação com outras instituições destaca-se nas respostas sobre os impactos induzidos pela Rede Social sobre as organizações.

No caso das Câmaras Municipais, esta é a segunda dimensão mais citada, logo a seguir à dimensão da coordenação *dentro* da organização, sendo destacada por uma percentagem muito significativa de inquiridos (23,9%). Entre os parceiros, e embora a percentagem seja menor (18,2%), merece ser salientado que esta é de longe a categoria modal entre este grupo (cf. Quadro 48).

A partir da informação aprofundada e qualitativa recolhida nos Estudos de caso efetuados, é possível concluir que é praticamente unânime a ideia de que a Rede Social teve impactos profundos a este nível. Nos dados qualitativos, encontram-se numerosas referências a uma maior capacidade de coordenação entre os agentes locais que se movem no campo lato da intervenção social. Esse incremento de capacidade pode ser situado em diferentes planos.

Vários entrevistados sublinham a importância da Rede Social no sentido em que promove um maior conhecimento da realidade local. Esse aumento de conhecimento processa-se em dimensões distintas, que concorrem de forma associada para um aumento da capacidade de intervenção coordenada.

Desde logo, um maior conhecimento da realidade social a nível concelhio e das freguesias. Por outro lado, a Rede Social é associada também a um maior conhecimento no sentido em que se conhece melhor também as outras organizações que operam localmente, o tipo de trabalho que fazem, para onde e para quem se pode encaminhar casos e situações, ou junto de quem se pode procurar coordenação de trabalho.

*Como refere um representante de uma Comissão Social de Freguesia (Guimarães), “há uma malha apertada que não deixa que ninguém fique sem resposta ou que seja encaminhado”. Em Alfândega da Fé, um responsável da Saúde refere: “muitas vezes, os problemas que chegam ao Centro de Saúde não são da natureza da saúde e nesse caso encaminham para os parceiros mais ajustados para intervir nesses problemas”. Em Viana do Castelo, também um representante de uma Comissão Social de Freguesia enfatiza que “há ligação permanente com as instituições, já havia mas agora conseguimos identificar com muito maior clareza os atores com quem temos de nos articular em cada caso”.*

Esta questão está também associada a uma maior eficiência dos recursos no sentido em que, como referem explicitamente agentes locais entrevistados, passou a haver uma noção do todo e da malha de intervenção não centrada em cada entidade mas na capacidade de resposta global, especialmente importante do ponto de vista da eficiência dos recursos, evitar a duplicação de respostas.

*Em Montemor-o-Novo, que aliás é dos casos estudados em profundidade em que a percepção de impactos a este nível é mais frágil e menos consensual, um exemplo muito*



concreto é dado por um responsável político: “há uma visão comum que ajuda a legitimar uma redistribuição de recursos mais racional. Uma instituição queria uma creche numa freguesia...e houve parecer negativo. Noutra altura qualquer o parecer tinha sido positivo e aquilo tinha seguido”. O coordenador da Rede corrobora que há impactos na eficácia e eficiência “essencialmente ao nível da articulação entre serviços e da não sobreposição de respostas”. E um parceiro reforça: “uma das coisas muito positivas é termos um espaço de partilha e de parcerias. Por isso todos os casos estão a ter respostas. E faz-se um grande esforço para não haver sobreposições. Temos muito mais conhecimento da realidade do concelho, se não tivéssemos este grupo não tínhamos um diagnóstico tão global”.

Em **Portalegre**, é um parceiro que exprime esta ideia de modo lapidar: “a Rede tem permitido uma adaptação das respostas às populações. Aquilo que acontecia (e, se calhar, continua a acontecer, mas menos) era que as três instituições replicavam os mesmos serviços e as mesmas ofertas. A Rede permite uma melhor adaptação das respostas às necessidades. Alguém tem de abdicar de algum protagonismo, mas a Rede Social tem sido capaz de gerir essa articulação. As coisas têm mais pés e cabeça. São mais pensadas, são planeadas com conhecimento”.

Em **Guimarães** foi citado o trabalho Diagnóstico de Necessidades de Formação em que cada organização alimentou o diagnóstico e permitiu organizar uma oferta marcada pela complementaridade. Em **Vizela** esta questão é também sublinhada, inclusivamente por parceiros da sociedade civil.

Além do mais, a melhor coordenação e trabalho mais estreito em rede traduz-se muitas vezes em melhores resultados no final da cadeia.

Também em **Guimarães**, que neste domínio fornece numerosos exemplos e em que é unânime entre todos os parceiros uma avaliação muito positiva deste processo, um parceiro ligado à educação refere que “o facto de estar na rede permitiu que as unidades da DREN – escolas e agrupamentos – tivessem uma ligação mais direta com atores locais que pode facilitar o diálogo e a resolução de problemas, por exemplo, de formação, de apoio social, e pode mesmo ter efeitos na melhoria de indicadores como a redução do abandono escolar. O trabalho em rede foi importante para a mobilização de públicos e de atividades por todo o território, por exemplo por via da identificação de necessidades de formação, de recursos disponíveis, de problemáticas para a formação e elaboração de candidaturas (...)”

Em **Santa Maria da Feira**, um parceiro reconhece que “há mais respostas locais. O facto de estarem na Rede permite uma maior concretização desses projetos. A Rede permite que as intervenções sejam mais económicas e eficazes”.



A questão da coordenação é, de resto, muito valorizada até no plano informal. Mais do que um entrevistado refere também os ganhos da “informalidade” gerada pelo conhecimento mútuo, na agilização que o trabalho em rede permite e também no que toca a uma maior confiança entre instituições e pessoas. Estas advêm de se conhecer interlocutores, de se estabelecerem relações de trabalho continuado, de informalmente se facilitarem os contactos encurtando os tempos de resposta.

*Em Santa Maria da Feira, um parceiro sublinha: “A Rede “obrigou-nos” e permitiu-nos uma maior aproximação entre as instituições locais. Obrigou-as a conhecer melhor a realidade local, numa visão mais abrangente. E potenciou também a relação entre os técnicos, muito informal. Tornou-se mais ágil. Há maior articulação e cooperação entre os técnicos”.*

*Em Vizela, um ator ligado à coordenação da Rede frisa que “conhecemo-nos todos, tratamo-nos diretamente pelo nome, sabemos quem é a pessoa que está responsável [sobre diferentes questões em cada organização] (...). Facilmente entramos em contacto e resolvemos coisas e casos concretos por telefone, é muito mais fácil e rápido”.*

Aliás, de algum modo a ideia de rede e de parceria parece ter sido, nos casos em que o efeito foi mais completo, plenamente incorporada na própria cultura institucional.

Como refere um parceiro em Beja, “passámos a conhecer os outros e a pensar a nível global. Quando pensamos uma área, pensamos logo em que parceiros podemos contactar e no que podemos esperar que contribuam”.

Por outro lado, a aproximação e convergência entre as diferentes entidades, além de se refletir no trabalho quotidiano das instituições, materializa-se também em projetos concretos que tiveram origem no seio da Rede Social ou que foram potenciados pelo conhecimento e relações criadas dentro do CLAS.

*Em Lousada, são referidas uma cooperativa de artesanato nascida no contexto da Rede, e em particular das Comissões para a Qualificação e do grupo de desenvolvimento rural existente; outro exemplo é o do projeto “Dicas”, que permitiu uma maior abertura das Escolas à comunidade e às famílias, algo que antes não existia. No já citado exemplo de Guimarães, mais do que um parceiro referiu como bom exemplo o projeto “Territórios de Aprendizagem”. Na Amadora, a responsável entrevistada da Câmara Municipal sublinha que “neste momento a Câmara não tem projetos individuais, em todos trabalhamos com os parceiros pertinentes”, dando vários exemplos: protocolos tripartidos entre Segurança Social, CMO e I.P.SS, colaboração na eliminação de barreiras arquitetónicas, ou o próprio Serviço de Apoio Domiciliário, que nas palavras da mesma responsável nasceu a partir da necessidade diagnosticada pelas instituições. Em Seia, é citado o projeto Eco-Seia, que envolve também o Montepio Geral.*



Em suma, o impacto da Rede Social parece ser forte e profundo a este nível, com reflexos a diferentes níveis a capacidade de intervenção local – na formação, nas competências, na capacidade de resposta.

*Como destaca um parceiro entrevistado em Faro no balanço global que faz da Rede, “é um facto que [ela] facilita as parcerias, faz com que se chegue mais rapidamente à intervenção, não se duplicam respostas e há partilha de recursos em especial em contexto de crise. O núcleo técnico [está] mais reforçado e [há] mais formação”.*

Aliás, os ganhos cognitivos situam-se também ao nível do conhecimento de dificuldades, de experiências de intervenção, de casos bem sucedidos. A disseminação de boas práticas e a reflexão partilhada sobre a intervenção é, em si, um benefício do “encontro” e proximidade entre diferentes organizações. Em **Nelas**, sublinha um entrevistado com responsabilidades na coordenação da Rede: “se não fosse o CLAS, muitas [das organizações] nem teriam conhecimento da existência de boas práticas de outras instituições e do que as outras fazem. Aliás, a comissão das IPSS que foi criada no âmbito da Rede é um exemplo do aumento dessa coordenação” – no fundo institucionalizando este espaço de partilha entre parceiros do setor social no seio da própria Rede.

O que parece suceder é que quando a Rede funciona bem isso estimula as diferentes organizações a vencer barreiras e resistências para um trabalho mais em parceria e a retro-alimentar a dinâmica. Muitas vezes para além da própria Rede Social. Como refere um agente ligado à coordenação em **Seia**: “a mudança é grande. A partir da Rede Social a legitimidade do Município para incentivar as parcerias passou a ser maior. Com a Rede Social, as Câmaras ganharam uma legitimidade para intervirem nesta área e desenvolverem as parcerias. Hoje as parcerias já ganharam outra solidez, as entidades já não vão ao CLAS só para trazerem benefícios, estão mais disponíveis para a participação”.

*O caso da Amadora parece mais uma vez ser exemplar a este respeito: “as próprias instituições hoje propõem-nos muito mais serem parte da solução das respostas à Cidade”, indiciando assim uma mudança no sentido de as próprias instituições tomarem a iniciativa de estimular a Rede e de se apoiarem nela (ver também Questões de Avaliação 11 e 12).*

*Em Beja, nas palavras de um responsável político, “melhorou a questão dos parceiros que nos pedem ajuda para desenvolver projetos. Há já a necessidade de estes projetos pedirem apoio técnico na conceção e candidatura”.*

*Em Portalegre, onde são aliás ainda referidas dificuldades de aprofundamento da parceria mesmo entre atores fundamentais na Rede, um parceiro aponta claramente para uma lógica de interiorização do trabalho em parceria e do impacto que isto representa para as organizações e para o modo como se articulam, dizendo que “participam mais em atividades das outras instituições do que participavam antes. Se calhar, os profissionais trabalham na Rede sem saberem que o estão a fazer. As relações vão-se estabelecendo, participa-se nas atividades, sem saberem do anterior projeto”.*



*De novo em Beja, um parceiro ainda não citado refere que “a Rede Social teve um grande impacto. As entidades já não estão nas suas capelinhas. Agora, quando temos um problema com um cliente, com um e-mail e um contacto e marcamos a reunião. Depois as pessoas conhecem-se e sabem o que cada um anda a fazer. Há um trabalho que funciona na confiança em que o outro está lá para ajudar a resolver o problema. A Rede tem resolvido em termos de informação, formação, envolvimento, enriquecimento no saber – porque fechados não podemos aprender. Dá-nos espaços para opinar, para fortalecer projetos e identificar parceiros adequados para eles”.*

Uma nota interessante prende-se com o facto de um número significativo de entrevistados, numa pergunta aberta em que se pedia um balanço global da rede, destacarem justamente aspetos relacionados com esta questão da convergência entre entidades e do fortalecimento do trabalho em rede e das parcerias que a sustentam. No fundo, este é um dado qualitativo – mais um – que corrobora os dados quantitativos e qualitativos já enunciados.

*Qual a influência do trabalho em rede nas decisões / empoderamento das instituições?*

## OVERVIEW

A Rede Social trouxe ganhos significativos nas decisões e capacitação das instituições, num conjunto amplo de níveis. Nomeadamente, ganhos cognitivos, ganhos de “ancoragem” da Rede na realidade, nos recursos disponíveis para as decisões, e na eficácia e eficiência.

Nas Câmaras Municipais, maior conhecimento, melhorias no planeamento e qualidade, e o potencial do o trabalho em rede propriamente dito ao maximizar a capacidade de intervenção são, entre outros, aspetos referidos.

Nas Juntas de Freguesias, os impactos mais referidos são desde logo materiais: maior acesso a recursos humanos e financeiros. Também significativa é melhoria do conhecimento de outras instituições e da sensibilidade para trabalhar em parceria

Entre os parceiros dos CLAS, este conhecimento de outras organizações é de longe o impacto mais referido, mas o aumento do conhecimento da realidade concelhia e das necessidades da população, bem como a melhoria do planeamento e qualidade têm também respostas significativas.

A partir dos dados recolhidos em diferentes instrumentos, é possível identificar um conjunto de mudanças na qualidade das decisões tomadas por instituições. Estas mudanças revelam transformações a vários níveis nas práticas institucionais.



Os dados quantitativos sobre os impactos da Rede Social fornecem (cf. Quadro 48), desde logo, indicações claras de que num conjunto de dimensões, houve um reforço da capacidade de tomadas de decisão.

Como se observou na análise dos impactos na sua globalidade, o padrão de respostas nas Câmaras Municipais é mais elevado. No entanto, os ganhos parecem ser experienciados partilhados por diferentes instituições.

Dados já apresentados sobre a formação nas instituições inquiridas fornecem, desde logo, elementos valiosos para perceber que a Rede Social contribuiu para processos de capacitação das instituições e para qualificar os seus procedimentos e tomadas de decisão. Em particular no caso das Câmaras Municipais, em que não ter havido formação relacionada com a Rede Social é uma situação muito minoritária no universo de inquiridos, essa formação fornece desde logo ganhos importantes para as tomadas de decisão nas organizações. Numa proporção menor, mas ainda assim significativa, os parceiros dos CLAS são também beneficiados com estas dinâmicas.

Mas, globalmente, as melhorias ao nível das condições e capacidade para tomadas de decisão são, assim identificadas a vários níveis, de que aliás os dados qualitativos fornecem numerosas evidências. Importa, pois, sistematizar estes elementos:

Constituem exemplos destas dimensões de capacitação e melhoria das bases de tomada de decisão:

- **Ganhos cognitivos:** Mais formação. Melhor conhecimento da realidade. Atuação com base em diagnósticos. Melhoria das instâncias de planeamento.
- **Ganhos de “ancoragem”** via Rede: Melhor conhecimento da rede de instituições do concelho. Maior número de parceiros envolvidos. Maior capacidade para chegar a casos concretos.
- **Recursos disponíveis para as decisões:** Mais parceiros a quem recorrer. Novos projetos e respostas a partir do trabalho da Rede Social.
- **Maior eficácia e eficiência:** Diagnósticos mais aprofundados, melhor perceção de necessidades. Libertação de recursos para prioridades, através da partilha e não sobreposição com outros. Informalmente, capacidade para resolver situações.

Esta realidade está, como se referiu, amplamente documentada em dados quantitativos já apresentados. Os dados qualitativos, por sua vez, fornecem evidências abundantes de situações e casos ao nível local em que houve ganhos concretos nesta dimensão e do modo como eles são percecionados e valorizados por diferentes agentes locais.

*O caso de Guimarães fornece vários bons exemplos. Diz um parceiro que “o projeto do CLDS permitiu alargar a atuação a todo o Concelho quando a área de intervenção dominante era a zona norte do mesmo”. Outro refere que “sem rede é mais difícil concertar esforços. O gabinete da Rede Social faz a ponte e facilita a ligação”, reconhecendo que para a sua instituição “tendo mais informação tem melhores condições para atuar e dinamizar iniciativas. A rede de contactos é hoje muito mais alargada e isso permite chegar a mais população”. E o representante de uma Comissão Social de Freguesia afirma: “Mais*



*do que trabalhar de forma igual, que por si só não é garantia de qualidade, trata-se de qualificar o trabalho na área da ação social. Por exemplo, para aproveitar oportunidades de financiamento, para fomentar ainda mais a capacitação das comissões, seria importante introduzir capacitação técnica, sangue novo que possa qualificar a intervenção. Foi essa preocupação que esteve subjacente à preocupação de trazer pessoas em áreas-chave, como um jurista”. Ou seja, são identificados ganhos de escala em parceria, mais informação, maior rede de contactos e também a capacidade para qualificar mais recursos humanos e reforçar equipas.*

*No Peso da Régua, um parceiro resume o salto qualitativo que a instituição pôde dar do seguinte modo: “acabámos por alargar o campo de intervenção e fazer melhor as pontes, com uma melhoria da qualidade, até com solicitação mais frequente por parte das instituições que integram a rede”. Esta perspectiva sugere ganhos na capacidade de intervenção e uma melhoria da qualificação interna da organização, interagindo esta com uma maior interação com outras instituições.*

*Em Santa Maria da Feira, um parceiro diz que utiliza a Rede “para perceber lacunas e áreas a intervir. Por exemplo, um projeto direcionado para mães adolescentes que envolve o Centro de Saúde, a Câmara Municipal e outros parceiros nasceu assim. A Rede é um canal privilegiado para nos articularmos com parceiros e para a obtenção de recursos e parcerias”. Com clareza, este exemplo exprime a capacidade proporcionada pela Rede de aceder a recursos e de aumentar a capacidade de intervenção e de tomadas de decisão por parte das diferentes instituições.*

*Em Seia, o coordenador da Rede enfatiza questões cognitivas: “uma componente forte é o planeamento estratégico. Ainda há um caminho a percorrer, mas têm uma visão concertada. Neste momento, não conhecem só os casos. Conhecem o que é a tipologia dos casos. Há uma maior concertação e de conhecimento”.*

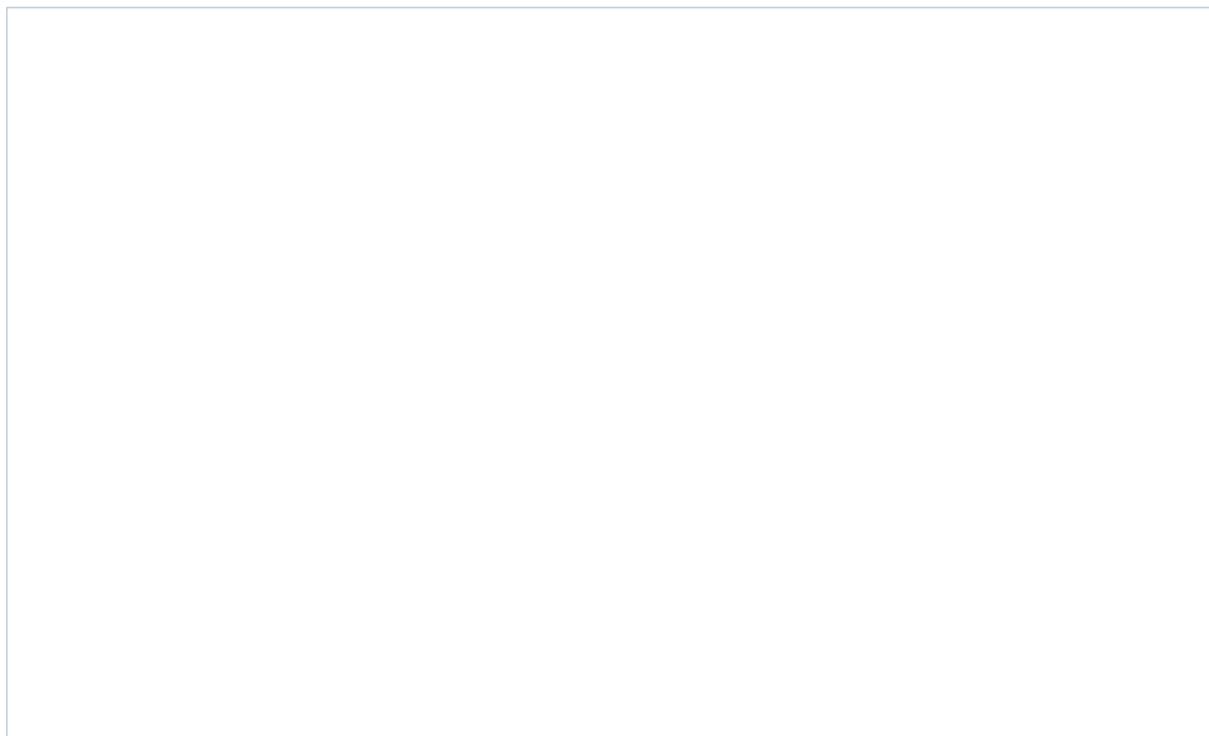
*No Fundão, diz um responsável municipal, “para se desenvolver um programa deste género, havia que alargar fronteiras. Relativamente à parte dos investimentos em equipamentos sociais, nada estava pensado e o PDS veio trazer as primeiras visões. Ao nível da habitação, nasceu por exemplo a preocupação com a regeneração urbana, que não existia. O desenvolvimento social do município ganhou nova visão a partir da Rede Social”.*

Mas, por fim, importa regressar ao exemplo de Guimarães, uma das redes que parece ter mais consistência em diferentes dimensões de análise de impactos e em que acima são citados vários bons exemplos de melhorias neste plano. Um responsável frisa que “as entidades não têm prática de sistematização de evidências das suas atividades e isso tem reflexos na falta de evidências ou na dificuldade de medir os resultados na população. Têm feito um esforço de reunir elementos de resultado de forma quantitativa, mas também é preciso olhar de forma qualitativa. Todos estamos ainda a aprender a quantificar resultados, não há hábitos de sistematização de dados e de reflexão sobre os resultados”.



Ou seja, este caso indica que há um caminho a ser percorrido e um esforço neste sentido, mas não deixa de ser elucidativo que uma das redes aparentemente mais pujantes e desenvolvidas diagnostique um estado intermédio dos progressos, que sendo significativos deixam ainda margem para melhorias.

Como estas, muitas outras ilustrações poderiam ser convocadas para sustentar os progressos que a Rede Social ajudou a sustentar ao nível das tomadas de decisão e de capacitação, em diferentes vertentes, das instituições envolvidas.





## DIMENSÃO DE ANÁLISE: RECONHECIMENTO E VALORIZAÇÃO DA IDENTIDADE DA REDE

*Verificam-se transformações no sentido de maior transparência, abertura e interação com outras entidades e com a população?*

### OVERVIEW

Os impactos são mais claramente identificáveis no que toca à dimensão relativa à abertura face a outras entidades. Nos dados quantitativos, a dimensão de fortalecimento do trabalho em parceria surge como um dos impactos mais poderosos da Rede Social. Esse fortalecimento, como se pode perceber a partir dos dados qualitativos dos Estudos de caso, opera não apenas nos mecanismos formais da Rede Social mas também no quotidiano, de maneira rotinizada e mais informal, corporizando uma transformação profunda na maneira de trabalhar das entidades e correspondendo a uma interação regular e institucionalizada, ou mesmo incorporada, entre elas. Estes dados são confirmados pela apreciação feita do quadro de partida no que toca ao modo insuficiente e com lacunas como as parcerias funcionavam a nível local antes da implementação da Rede Social.

Ainda assim, há assimetrias consideráveis na perceção do contributo de diferentes tipos de entidades, seja na relevância do seu contributo real para as atividades da Rede Social, seja na avaliação genérica da capacidade de cada uma em trabalhar em parceria.

No que toca à população, há também evidências de maior abertura e transparência face aos destinatários das intervenções ou em relação às comunidades locais em geral, mesmo que menos vincadas do que na dimensão anterior em que a mudança é referida, em muitos casos, com tendo sido radical. Do ponto de vista quantitativo, esta categoria é o tipo de impacto mais identificado nos inquéritos quer pelas Câmaras Municipais quer pelos parceiros dos CLAS, ainda que não corresponda a mudanças organizacionais percebidas pelos agentes, sendo levantada a hipótese de que a Rede Social veio fornecer novos meios para concretizar uma preocupação já existente.

Nesta última dimensão, são sinalizados, sobretudo, ganhos do ponto de vista da informação e divulgação sobre as atividades de cada organização e da Rede e, por outro lado, de acesso às respostas e serviços sociais por parte da população. Este “efeito focalizador” da rede, com base em instituições conhecedoras e bem implantadas no terreno foi referido por parceiros que tradicionalmente têm menor ligação direta à intervenção social de proximidade sobre públicos desfavorecidos, como Centros de Emprego ou serviços de Saúde.

No entanto, a participação das populações parece ocorrer não apenas de maneira localizada, pontual, mas fundamentalmente de modo passivo e como destinatário (mesmo que ouvido) das intervenções da Rede e das suas instituições<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Cf. também Questão de Avaliação “Há evidências de mecanismos de participação das populações nos processos da Rede Social?”, no Domínio: Impactos diretos/indiretos do Programa.



A dimensão de reforço da parceria e do trabalho em rede, que aponta desde logo para um reforço da interação entre entidades, é, como ficou analisado anteriormente, uma das frentes de impacto da Rede Social. Trata-se, aliás, de uma questão que é não apenas mais valorizada do ponto de vista quantitativo, como também quase unânime nos dados qualitativos recolhidos nos Estudos de caso.

No que toca à abertura e interação com a população, há também evidências de melhoria. Aliás, do ponto de vista quantitativo, os ganhos informacionais junto da população eram percecionados como sendo um conjunto agregado de impactos com um peso muito significativo, como se viu no tratamento integrado feito na Questão de Avaliação “*Em que medida as ações desenvolvidas em parceria pelas estruturas da Rede Social produziram impactos na melhoria da intervenção das entidades junto das populações?*”, no Domínio: Impactos diretos/indiretos do Programa.

Recuperando, antes de mais, alguns dados dos “tipos de impacto” específicos então tratados (cf. Quadro 42), verificamos que, com efeito, algumas das categorias de impactos identificados por diferentes atores situam-se, precisamente, no plano agora analisado. Desde logo, os dados refletem efeitos muito fortes do ponto de vista da divulgação e informação; efeitos também significativos do ponto de vista da participação e envolvimento da população em iniciativas locais; efeitos também identificados na melhoria do acesso.

Pondo estes dados em perspetiva, importa sublinhar que as duas primeiras categorias se encontram entre as mais selecionadas pelos inquiridos. No caso das Câmaras Municipais e dos parceiros dos CLAS, de resto, os impactos identificados ao nível da promoção de ações de esclarecimento e divulgação correspondem mesmo à categoria modal. Nos outros casos, o nível de respostas é de qualquer modo significativo do ponto de vista da distribuição geral de efeitos tal como ela é percecionada pelos diferentes agentes a operar no terreno e inquiridos no âmbito desta avaliação.

Por outro lado, e quando questionados sobre as alterações ao funcionamento interno das instituições, o panorama de respostas que se referem à abertura das instituições a outras e à participação do público é um pouco diferente (cf. Quadro 48).

Como foi sublinhado na análise destes resultados, o reforço da capacidade de parceria é consensualmente uma das dimensões mais significativas, sendo mesmo a categoria modal no caso dos parceiros CLAS, em que se destaca de todas as outras. Já no caso do aumento da visibilidade, divulgação e sensibilização, que são consideradas um impacto forte (como se viu no quadro anterior), aparece no caso das Câmaras Municipais como categoria quase residual. A leitura possível do cruzamento destas duas informações será no sentido de considerar que a Rede potencia o impacto a este nível, mas que do ponto de vista das mudanças internas às organizações ele não é especialmente relevante – ou por ter poucas implicações ou por já ser uma preocupação que existia anteriormente e agora ganhou novos meios para se concretizar (via Rede e parceiros).

*Em Beja, por exemplo, é um parceiro que sublinha: “Sem a rede não conseguíamos fazer uma fração do que fazemos. Agora as populações têm mais informação – mas também não existia qualquer trabalho desse antes”.*



De facto, nos dados qualitativos, os ganhos do ponto de vista da informação e divulgação das atividades, respostas e serviços da Rede surge quer através de iniciativas específicas para o efeito quer por via da utilização da própria Rede para este efeito. Ou seja, o facto de haver uma malha de instituições envolvidas permite multiplicar a capacidade de chegar a potenciais destinatários, dado que se trata de instituições que, tipicamente, têm forte implantação e conhecimento do terreno. Esses canais e agentes em situação privilegiada permitem um melhor acesso aos utentes. Trata-se, assim, de um “efeito de ancoragem” ou “focalizador” da Rede, que permite divulgar respostas e iniciativas de modo mais guiado, maximizando a capacidade de cada instituição de chegar a potenciais destinatários, tornando-se esta particularmente relevante no caso daquelas que operam com grupos desfavorecidos. Parceiros como serviços de saúde ou centros de emprego, ou mesmo a Segurança Social, sublinharam este efeito potenciador.

*Na Lousã, diferentes parceiros do CLAS corroboram esta ideia. Um afirma que a Rede é uma oportunidade de “aproveitamento da estrutura para se fazer uma divulgação às entidades parceiras”, salientando o referido efeito de “focalização” que a rede permite. Outro sublinha que “ninguém tinha sensibilidade para as atividades dos outros”, panorama que mudou porque se criou uma maior proximidade entre organizações.*

*Em Lousada, um parceiro refere que Gabinete para o Alcoolismo no Hospital, especializado ao nível das dependências, ganhou muito com a visibilidade via organizações que fazem parte da Rede, que permitiu grande divulgação junto das diferentes instituições e, por essa via, junto de potenciais utentes.*

Já no caso das mudanças ocorridas nas parcerias, os dados do inquérito por questionário são elucidativos, dado que é possível ter a partir deles uma apreciação dos diferentes intervenientes nestes processos sobre o ponto de partida pré-Rede Social nos concelhos do país:

**Quadro 49.** Relações de parceria existentes no Concelho, antes da criação da Rede Social

	Câmaras Municipais		Juntas de Freguesia		Parceiros CLAS	
	N	%	N	%	N	%
Inexistentes ou reduzidas apenas a contactos pontuais	75	31,1	59	40,7	373	44,2
Razoáveis, com alguma coordenação entre atividades	138	57,3	70	48,3	410	48,6
Aprofundadas e realizando frequentemente intervenções comuns	28	11,6	16	11,0	61	7,2
Total	241	100,0	145	100,0	844	100,0

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais, Inquérito às Juntas de Freguesia e Inquérito aos Parceiros*, IESE, 2012

Como se verifica, há uma razoável convergência na apreciação que é feita do estado das parcerias antes de a Rede Social ter sido concebida e implementada nos diferentes concelhos. A avaliação maioritária entre todos os atores é a de que as parcerias se situavam num grau intermédio em que havia alguma coordenação de atividades, mas essa apreciação é também em todos eles secundada por percentagens muito significativas (e nos casos das Juntas de Freguesia e dos parceiros CLAS, superiores a 40%) de respostas que apontam para a sua inexistência ou carácter meramente residual. Em todos eles, também, a perspectiva de que antes da Rede Social as parcerias já funcionavam de facto como prática corrente e estabelecida é sempre largamente minoritária – atinge, no máximo, os 11,6% de respostas entre os

respondentes oriundos de Câmaras Municipais, que são o grupo em que apesar de tudo a visão do passado das parcerias é mais positiva.

Globalmente, esta apreciação permite perceber como o ponto inicial no que toca ao trabalho em Rede tinha grandes insuficiências e como o caminho percorrido com base na Rede Social veio impactar neste quadro de partida – como, aliás, todos os indicadores, quantitativos e qualitativos recolhidos neste estudo permitem estabelecer. A Rede Social veio transformar esta realidade.

**Quadro 50.** Capacidade para trabalhar de modo integrado com outras instituições

	Câmaras Municipais			Juntas Freguesia			Parceiros CLAS		
	Nº	Média	Ord.	Nº	Média	Ord.	Nº	Média	Ord.
Câmara Municipal	-	-	-	112	4,16	1	801	4,47	1
Outras Instituições Particulares de Solidariedade Social	226	4,23	1	127	4,16	2	761	3,99	2
Centro Distrital da Segurança Social	245	3,98	2	94	3,13	11	702	3,83	3
Agrupamentos de Escolas / Escolas não agrupadas	226	3,88	3	120	3,60	5	737	3,50	8
Centros de Saúde /Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES)	247	3,87	4	114	3,39	8	768	3,65	4
Centros Sociais Paroquiais	199	3,86	5	116	3,76	4	720	3,60	5
Misericórdias	230	3,77	6	61	3,39	9	720	3,59	6
Associações de Desenvolvimento Local	162	3,74	7	66	3,58	6	624	3,49	9
Empresas públicas (incluindo municipais)	40	3,60	8	32	2,78	17	490	2,84	14
Escolas Profissionais / Centros de Formação	135	3,59	9	43	3,14	10	620	3,21	12
Forças de Segurança / Forças Armadas	199	3,59	10	88	3,86	3	685	3,28	11
Juntas de Freguesia	244	3,42	11	-	-	-		3,53	7
Centro de Emprego	239	3,42	12	-	3,03	13	754	3,44	10
Instituições de Ensino Superior	53	3,28	13	21	2,52	19	435	2,73	16
Corpos e Associações Humanitárias de Bombeiros	162	2,91	14	59	3,03	12	650	2,96	13
Associações Empresariais (Comerciais, Industriais, etc.)	119	2,87	15	33	2,82	15	559	2,66	18
Clubes e associações recreativas, desportivas e/ou culturais	170	2,85	16	105	3,56	7	624	2,74	15
Hospitais	73	2,84	17	21	2,52	20	539	2,69	17
Associações de Imigrantes	29	2,69	18	31	2,61	18	366	2,37	19
Empresas privadas	73	2,66	19	38	2,89	14	499	2,32	20
Associações de Moradores	26	2,38	20	39	2,79	16	374	2,14	21
Sindicatos/Associações sindicais	22	2,18	21	20	1,80	21	377	2,01	22

Fonte: Inquérito às Câmaras Municipais, Inquérito às Juntas de Freguesia e Inquérito aos Parceiros, IESE, 2012

*Em Lousada, um representante da Segurança Social sublinha: “Já estamos numa fase em que os resultados estão a chegar às populações mas antes tudo mudou nas instituições. Todas as atividades são discutidas no seio da Rede e resultam em ações concertadas. Contudo, a participação é dinâmica e setores como a saúde e a misericórdia não estão ainda tão envolvidos como seria desejável. (...) [Mas] a participação efetiva, não é só discurso”.*



Interessante é também verificar como é avaliada a capacidade de diferentes tipos de entidades para trabalhar de forma integrada com outras instituições (cf. Quadro 50).

Com exceções localizadas, há uma notável similitude na apreciação dos diferentes intervenientes. Câmaras Municipais, Segurança Social, IPSS, escolas e centros de saúde, associações de desenvolvimento local (quando existem) aparecem recorrentemente como sendo entidades muito abertas ao trabalho em parceria. Pelo contrário, sindicatos, empresas privadas e associações empresariais, associações de moradores, associações de imigrantes, hospitais estão de modo recorrente entre os citados como tendo menor capacidade de trabalho em parceria.

Há, naturalmente, algumas diferenças. Nas Juntas de Freguesia, por exemplo, as forças de segurança e os clubes recreativos e associações culturais aparecem muito mais bem posicionados, provavelmente em virtude do perfil e esferas de atuação destas entidades. Em sentido inverso, o Centro Distrital de Segurança Social e as empresas públicas são mais desvalorizadas. Mas olhando para o topo da lista e para as posições menos favorecidas, verifica-se que há uma convergência apreciável da avaliação feita.

Em geral, de resto, os dados são muito coerentes com outros já analisados e também com a apreciação do impacto de cada instituição no trabalho da Rede Social em cada concelho.

**Quadro 51.** Instituições indicadas como sendo uma das três que mais têm contribuído para os projetos da Rede Social do concelho (%)

Instituição	Câmara Municipal	Juntas de Freguesia	Parceiros CLAS
Câmara Municipal	-	11,0	62,0
Centro Distrital de Segurança Social	60,8	4,0	40,9
Outras I.P.S.S	56,3	10,3	33,8
Centro de Saúde / ACES	31,0	3,0	11,9
Agrupamentos de escolas	29,0	6,0	8,2
Misericórdias	27,8	2,3	10,1
Juntas de Freguesia	24,5	-	14,5
Centros Sociais Paroquiais	18,8	5,6	7,6
Centro de Emprego	16,7	1,8	9,3
Associações de Desenvolvimento local	15,5	2,5	6,4
Escolas Profissionais / Centros de Formação	3,7	0,5	1,9
Clubes e associações recreativas, culturais e desportivas	1,2	4,0	0,9
Forças de segurança	1,2	2,7	0,8
Corpos e Associações Humanitárias de Bombeiros	0,8	0,3	0,3
Hospitais	0,4	0,0	0,3
Associações Empresariais	0,4	0,3	0,3
Empresas públicas	0,4	0,1	0,7
Instituições de ensino superior	0,4	0,1	1,0
Sindicatos	0,0	0,0	0,1
Associações de moradores	0,0	0,4	0,3
Empresas privadas	0,0	0,3	0,5
Associações de Imigrantes	0,0	0,1	0,3

Fonte: *Inquéritos às Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia e Parceiros do CLAS*, IESE, 2012.

Podemos verificar que entre as Câmaras Municipais e os parceiros CLAS há alguma convergência nas respostas, tendo as Juntas de Freguesia revelado mais dificuldade para se pronunciarem sobre esta



matéria. No geral, os dados são bastante coerentes com os do quadro anterior, relativo à apreciação em abstrato da capacidade das instituições para trabalharem em parceria. Com efeito, tanto para as Juntas de Freguesia como para os parceiros, a Câmara Municipal é a entidade mais vezes referida como estando entre as três entidades que mais contribuem para os trabalhos da Rede; também a Segurança Social e as outras IPSS assumem um papel de destaque e, a alguma distância, o Centro de Saúde.

Em oposição, no que toca à participação e envolvimento da população, verifica-se que todas as estruturas que procuram ser “representativas” e conferir “voz” a grupos organizados, incluindo locais, estão entre as menos relevantes, ou mais afastadas, dos que participam na Rede Social. Poder-se-iam aventar muitas hipóteses para esta aparente escassa presença: falta de meios, inexistência em muitos contextos, afastamento face às suas próprias prioridades e esferas de atuação. De qualquer modo, é um dado que merece reflexão e que tem de ser sublinhado, porque é profundamente coerente com a ideia de que a participação das populações ocorre fundamentalmente de modo passivo e como destinatário (mesmo que ouvido) das intervenções da Rede e das suas instituições.

Além disso, é importante sublinhar que se confirma o já identificado forte pendor “social” da Rede, complementado com as áreas da educação e saúde. Nestas áreas, e também de acordo com os dados qualitativos das entrevistas, boa parte da intervenção quer das escolas e dos respetivos agrupamentos, quer dos centros de saúde e respetivos agrupamentos, estão muito ligados à sinalização e acompanhamento de casos, muitas vezes relacionados com situações e riscos de exclusão.

A respeito quer da abertura e transparência face às populações, quer sobretudo da dimensão da abertura institucional e da interação por via do trabalho em rede, os dados qualitativos que foi possível recolher confirmam amplamente esta perceção de uma melhoria e de impactos sólidos, como aliás demonstram as ilustrações que foram sendo citadas.

*Em Guimarães, por exemplo, no balanço global que faz da rede um parceiro sublinha que “a marca forte da Rede é a preocupação de disseminar informação – apresentar informação para todos e incentivar a participação, com respeito dos timings de cada entidade”, notando que o único aspeto negativo é o envolvimento de algumas entidades permanecer fraco, mesmo num contexto aparentemente bem sucedido a este respeito como é o caso desta Rede Social específica.*

*Em Seia, a coordenação da Rede sublinha que “há uma postura diferente dos agentes do Concelho. Desde logo, pela gestão feita pela participação. Se até há bem pouco tempo as entidades se julgavam soberanas e achavam que nunca tinham de se envolver com o vizinho do lado, agora isso está ultrapassado”. No fundo, regista-se aqui a perceção de uma mudança de paradigma de gestão das respostas sociais e de cooperação horizontal com outras entidades.*

*No Peso da Régua, diz um parceiro que “a Rede facilitou muito o trabalho em conjunto. Que nos permitiu o acesso a determinadas entidades de forma direta. Conhecem melhor a realidade das outras entidades e isso melhora a atuação de todos”.*



## Há evidências de mecanismos de participação das populações nos processos da Rede Social?

### OVERVIEW

A informação das populações sobre iniciativas e respostas sociais ao nível local, tal como acesso e participação nelas, é uma das áreas em que são diagnosticados impactos significativos da Rede Social.

No entanto, o perfil de participação que está em causa é um perfil muitas vezes “pontual” (de participação em atividades específicas) ou, mesmo quando mais sistemático, de tipo relativamente “passivo”, i.e. enquanto destinatários ou beneficiários ou “clientes” das respostas, equipamentos e iniciativas já existentes ou entretanto desenvolvidas.

A participação mais “ativa” parece confinada à auscultação dos cidadãos no âmbito de processos de diagnóstico social e de necessidades, ou de avaliações. Não há evidências de envolvimento ativo e mais sistemático das populações em dimensões de monitorização, coprogramação ou mesmo copilotagem de projetos, ou outras que envolvam uma corresponsabilização dos destinatários em decisões tomadas na gestão dos processos.

De acordo com os dados recolhidos, as populações participam na Rede Social sobretudo e fundamentalmente enquanto destinatários e não tanto como agentes ativos que sejam envolvidos em fases do processo anteriores ao “usufruto” das respostas montadas pelas diferentes entidades ou em rede (Cf. Quadro 52).

Ou seja, a Rede Social contribuiu para aumentar de modo significativo não apenas o número e diversidade de respostas sociais em muitos contextos, mas também a adequação, eficácia e eficiência das respostas e a capacidade de chegar às pessoas, casos e situações em que elas eram precisas, bem como a capacidade de sinalização, encaminhamento e resolução se casos concretos. Estes dados estão, de diferentes modos, em proporções distintas e também com assinaláveis variações entre contextos locais, amplamente documentados quer nos dados quantitativos quer nos elementos aprofundados recolhidos nas quase duas dezenas de Estudos de caso que foram realizados.

No entanto, são escassas as evidências de que a participação das populações se tenha estendido para os processos de definição das prioridades, políticas e respostas, ou para uma interiorização da *self-advocacy* das populações, e em particular de grupos desfavorecidos, no campo da intervenção social.

No quadro 42, havíamos analisado a pergunta aberta relativa ao tipo de impactos da Rede Social percebidos pelos diferentes atores, e nela a dimensão “participação em iniciativas locais” tem um grau significativo de respostas por parte dos diferentes atores. Na mesma linha de preocupações, poder-se-ia ainda acrescentar as respostas relativas à diminuição do isolamento e a melhoria do acesso a serviços e equipamentos (que remetem diretamente para maior integração, não em “iniciativas”, mas quer genericamente quer em estruturas organizadas de resposta a necessidades). Por outro lado, poder-



se-ia ainda considerar, num plano mais amplo, que o aumento de competências sociais e pessoais favorece, em abstrato, as dinâmicas de participação em diferentes esferas e modalidades quer da vida social quer de processos de intervenção e coesão social.

Mas, mesmo deixando de lado esta dimensão mais hipotética, há evidências de que a participação e acesso das pessoas aumentou em virtude da Rede Social. É, no entanto, importante perceber de que tipo de participação se trata, e os inquéritos por questionário tinham, precisamente, uma pergunta sobre esta matéria.

**Quadro 52.** Tipo de participação e envolvimento da população nas redes sociais

	Câmaras Municipais		Juntas de Freguesia	
	Nº	%	Nº	%
Como destinatários das atividades realizadas de forma pontual (feiras, formações, seminários, ações de sensibilização)	100	52,4	67	57,8
Como beneficiários diretos da Rede e/ou dos seus projetos	45	23,6	18	15,5
Como participantes nos processos de auscultação à população (inquéritos, entrevistas, diagnósticos participativos, fóruns, avaliação das ações)	44	23,0	13	11,2
Como destinatários da atividade informativa produzida pela Rede (imprensa local; site da rede/municipal e outros meios de divulgação, newsletter)	32	16,8	20	17,2
Enquanto utentes/beneficiários das instituições parcerias que integram a Rede Social	21	11,0	6	5,2
Na coprogramação de atividades/projetos	16	8,4	5	4,3
Na coelaboração de planos/instrumentos de planeamento (DS; PDS)	7	3,7	2	1,7
<b>Total</b>	<b>191</b>	<b>100</b>	<b>116</b>	<b>100</b>

Fonte: *Inquéritos às Câmaras Municipais e Inquérito às Juntas de Freguesia*, IESE, 2012

Os dados resultantes deste quadro são claros. Mesmo havendo ganhos significativos ao nível da participação, o perfil de participação dos cidadãos nas atividades da Rede Social não deve ser entendido em sentido muito forte.

Na verdade, há uma certa predominância de um perfil de participação passiva, enquanto destinatário e beneficiário de atividades. O tipo de participação que é de longe mais referido é enquanto “destinatários de atividades pontuais”, o que reforça a ideia de um perfil de participação relativamente pobre. Devem a este somar-se a participação mais sistemática (e impactante, pode ser argumentado) enquanto beneficiário de instituições da Rede, ou mesmo de atividades de divulgação informação, também categorias com níveis significativos de resposta.

A participação ativa, com “voz”, encontra-se concentrada sobretudo nas dimensões de auscultação através de questionários, entrevistas, diagnósticos, avaliações ou fóruns – decorrendo estes processos participativos sobretudo em fases prévias ou posteriores às intervenções, e sendo num certo sentido ainda “externas” à substância, definição e concretização propriamente dita. Ainda assim, há níveis significativos de respostas que identificam este tipo de processos, que não deixam de ter relevância



enquanto momentos e canais de participação ativa para as populações, que neles podem exprimir opiniões, prioridades, reclamações, sugestões.

Por outro lado, são raras as referências à participação ao nível da co-programação ou co-elaboração dos instrumentos ou dos projetos propriamente ditos, e inexistentes ao nível da gestão e dinamização das intervenções. Isto é, os cidadãos continuam de algum modo menos dentro dos mecanismos de planeamento, conceção, desenho e pilotagem das intervenções da Rede Social, não tendo esta barreira do envolvimento sido quebrada.

Os dados qualitativos das entrevistas reforçam essa perceção. Há, neste sentido, um marcado contraste entre os fortes progressos na abertura institucional e nas melhorias que são entendidas de modo quase unânime no que toca ao trabalho em parceria (mesmo que continuem a ser apontadas exceções, mas quase sempre localizadas) e, por outro lado, uma espécie de silêncio sobre dimensões de participação mais “ativa”, mais “empoderada”, nomeadamente no que toca a processos “participativos” e democratizados ao nível local.

Neste último sentido, em que a noção de cidadania e de acesso às respostas passasse não apenas pela conceptualização, diagnóstico e priorização das necessidades e dos potenciais beneficiários, mas também pelo seu envolvimento enquanto sujeitos com participação direta ou representação noutras instâncias que não a auscultação prévia ou posterior, praticamente não são encontradas referências, nem nos inquéritos por questionário nem nas entrevistas.

Na verdade, esta dimensão não aparece nos discursos nem como algo identificado como uma falha, fraqueza ou insucesso da Rede: não é sequer uma questão considerada. Se as referências nos dados quantitativos dos inquéritos por questionário são residuais, nas mais de cem entrevistas realizadas no âmbito dos Estudos de caso, esta é uma ordem de preocupações e de problematização virtualmente ausente.

### III.2.4. DOMÍNIO: REDE SOCIAL, GOVERNAÇÃO E GOVERNANÇA

**ESTE DOMÍNIO DIVIDE-SE EM TRÊS** dimensões de análise. As duas primeiras reportam-se às práticas de transferência de experiências desenvolvidas na Rede Social, tanto no plano horizontal (i.e., inter-redes e intra-redes), como no plano vertical (em sentido *bottom up* e *top down*), em duas Questões de Avaliação específicas<sup>19</sup>:

*Qual a capacidade de transferibilidade de recursos e boas práticas entre os territórios?*

*O trabalho desenvolvido pelas estruturas da Rede Social tem tido reflexos nos processos de decisão de investimentos e programas, assim como na conceção e implementação de políticas sociais?*

<sup>19</sup> Na versão inicial de estruturação das Questões de Avaliação por Domínios e Dimensões, a dimensão de Mainstreaming horizontal incluía ainda a Questão de Avaliação “Em que medida o trabalho das redes sociais produziram alterações ao nível das condições de inclusão e coesão sociais?”. Contudo, essa questão remete para a análise do impacto das redes sociais no combate à pobreza e exclusão social, contemplada na dimensão de análise Respostas à população, no domínio dos *Impactos diretos/indiretos do Programa*.



Na dimensão de análise do *Mainstreaming horizontal* será analisada a capacidade de transferibilidade de recursos e boas práticas entre os territórios. Em complementaridade, na dimensão de análise do *Mainstreaming vertical*, a questão remete para a dimensão de influência da Rede nos processos de decisão de investimento e programas, lido na ótica da melhoria da capacidade dos atores locais para a tomada de decisão em torno de investimentos e programas e dos efeitos desses processos no âmbito mais alargado de implementação das políticas sociais.

Para além das duas questões anteriores, relacionadas com práticas de *mainstreaming* ou disseminação de resultados e experiências da Rede Social, este Domínio contempla ainda duas Questões de Avaliação subordinadas à dimensão de análise da Governança:

*Qual o impacto do trabalho em rede nos processos de concertação, decisão e contratualização da intervenção?*

*Houve melhorias na capacidade de concretização de processos participados e desenvolvimento de ações conjuntas?*

Importa precisar os elementos fundamentais do conceito de governança utilizado no contexto da presente Avaliação<sup>20</sup>. Este conceito de governança tem em conta a arquitetura específica da Rede Social enquanto política pública, bem como os desafios contemporâneos no contexto dos quais a Rede opera.

Tratando-se de um programa que faz do planeamento integrado e da articulação da intervenção por atores de diferentes naturezas e áreas de atuação em rede o seu foco fundamental, o conceito de governança aqui utilizado incorpora diferentes elementos organizados fundamentalmente em torno de duas dimensões: *i)* planeamento e dinâmicas institucionais; *ii)* modelos e práticas de intervenção. Ou seja, o que está em causa é saber como a Rede Social se organiza em torno dos seus diferentes atores e dos instrumentos por eles concebidos, e por outro lado como se traduzem essas configurações institucionais sobre as práticas de intervenção que a Rede procura operacionalizar.

**Figura 18.** Dimensões e elementos de análise considerados no conceito de governança

20 Esta perspetiva justifica a interpretação da Equipa de considerar que a Questão de Avaliação “Quais os efeitos da Rede Social na governança?” (que inicialmente acrescia a esta dimensão de análise) é respondida a partir da abordagem das duas outras questões que preenchem esta dimensão de análise, na medida em que remetem para dimensões de governança.



## DIMENSÃO DE ANÁLISE: MAINSTREAMING HORIZONTAL

*Qual a capacidade de transferibilidade de recursos e boas práticas entre os territórios?*

### OVERVIEW

A capacidade de transferibilidade de recursos e boas práticas entre os territórios que configuram o Programa Rede Social a nível local é grande e diversa. Vários exemplos extraídos a partir dos Estudos de caso corroboram esta afirmação. Aquilo que é objeto de transferibilidade é um conjunto diverso de *projetos, práticas e de recursos* e vários são também os contextos que favorecem tal realidade. De forma bastante expressiva, as PSC assumem um papel determinante como facilitadoras destes processos. Quando o *mainstream* horizontal é deixado à responsabilidade das próprias redes, estas privilegiam a procura de outras experiências através dos sites eletrónicos ou o contacto direto com os seus pares. Os encontros Inter-CLAS são momentos importantes para a promoção destes contactos, para além de promoverem, eles próprios durante as sessões, a partilha de ideias e soluções que podem ser apropriadas pelas redes.

Esta questão de avaliação irá ser tratada a partir das evidências que as redes revelam, em termos potenciais ou efetivos, de produzir recursos ou boas práticas que sejam apropriáveis por outras estruturas de parceria. A questão de avaliação sugere também que esta análise se baseie não apenas no movimento de transferibilidade inter-redes mas também intra-redes, na medida em que uma rede poderá, ao nível das CSF, induzir-lhes essa capacidade de transferibilidade e o mesmo se pode passar entre as PSC e as redes sociais, atribuindo àquelas a capacidade de mobilização e dinamização das redes sociais de forma a que estas se possam apropriar dos tais recursos ou das boas práticas. Num caso há uma capacidade de transferibilidade sem mediador, no segundo a transferibilidade é dinamizada e potenciada a partir de uma estrutura mediadora. Esta distinção ajuda a problematizar e a aprofundar este tema, na medida em que se destaca o papel fundamental que algumas estruturas têm



na concretização de objetivos como é o *mainstream* horizontal. Por outro lado, a questão de avaliação implica ainda que se analisem os recursos e as boas práticas que são transferíveis entre territórios mas, para além dessa caracterização, é relevante dar nota de quais as condições que favorecem ou propiciam o *mainstream* horizontal.

Apresentam-se os principais elementos que configuram o *mainstream* horizontal associado ao Programa Rede Social.

**O que é objeto de transferibilidade** – ou seja, o que pode passar a ser concretizável tomando a ação de outros contextos como referência?

- *Projetos*<sup>21</sup> – objetivos, conteúdos, natureza dos parceiros implicados, resultados
- *Práticas* – modelos de governança, processos de construção dos instrumentos de planeamento, modelos de sistemas de recolha de informação e monitorização
- *Experiências e recursos* - qualificadores

Os contextos da transferibilidade horizontal?

- Estruturas de mediação – Plataformas Supraconcelhias
- Contactos não regulados
- Sites das redes sociais
- Encontros Inter-CLAS

## ■ TRANSFERIBILIDADE DE RECURSOS E BOAS PRÁTICAS INTER-REDES

A inquirição extensiva revela que as PSC têm alguma responsabilidade na transferibilidade de recursos e de boas práticas entre redes, agindo precisamente como elemento mediador. Embora não seja o elemento mais valorizado pelos respondentes, as PSC assumem, na perspetiva dos representantes das CM, uma importância satisfatória pelo facto de permitirem uma articulação entre as iniciativas das redes sociais.

Através dos estudos este facto é corroborado na medida em que a capacidade de transferibilidade é concretizada de forma evidente quando ao nível das PSC existe iniciativa para dinamizar trabalho conjunto nesse mesmo sentido.

As PSC têm um papel muito relevante na disseminação de boas práticas em sessões agendadas para a apresentação de projetos em curso em determinadas redes, tal como proposto no documento “Referencial Estratégico Supraconcelhio” e difundido em sessões de qualificação aos grupos operativos das PSC.

---

21 Os *Projetos Bem Sucedidos* apresentados no Guia de Experiências (produto autónomo do exercício de Avaliação), assumem capacidade de transferibilidade muito elevada, razão pela qual foram objeto de levantamento aprofundado. O modo como são apresentados e descritos tende precisamente a favorecer uma visão o menos contextualizada e situada possível para que se torne claro que noutras territórios aqueles projetos têm capacidade para ser implementados.



*“Foi realizado um trabalho o ano passado sobre intervenção com ciganos e veio uma mediadora cigana do Barreiro para apresentar o projeto, desmistificar algumas ideias que alguns municípios tinham, e funcionou como input para alguns municípios para criarem esta resposta”.*

*Outro exemplo, é o projeto das Cantinas Sociais “tentamos perceber como funcionam, discutimos e partilhamos ideias. Os resultados são positivos, conseguimos aproveitar as boas práticas uns dos outros”.*

*No contexto das PSC: “apresentam algumas boas práticas para partilhar com outros municípios. Já foi apresentado o projeto de uma loja social. Levam-se exemplos para troca de experiências, para aprendizagem coletiva. Convidam parceiros para apresentar projetos e promover aprendizagem coletiva”.*

Ainda ao nível das PSC houve um caso em que esta foi responsável por uma operação muito concreta e transversal ao conjunto de CLAS representados. Essa operação consistiu na *realização de um diagnóstico comum* com o objetivo, não só de conhecer o fenómeno de forma dialogada e conjunta, mas também de encontrar respostas comuns e/ou complementares a integrar nos PA respetivos. Por um lado, estamos a falar de uma capacidade de transferibilidade de recursos, como é o diagnóstico, mas também de uma capacidade de transferibilidade de uma boa prática levada a cabo pela PSC pelo facto de ser uma facilitadora e dinamizadora de um recurso que interessa ao conjunto de CLAS e que não estaria ao alcance dos mesmos caso a iniciativa não tivesse surgido naquela estrutura de nível supraconcelhio.

No período de arranque de algumas redes sociais houve iniciativas de transferibilidade de recursos como por exemplo, a partilha de qualificadores, cujo sucesso tornou-se evidente, como fator de dinamismo. Mais tarde, algumas redes adotaram a mais valia que os qualificadores representavam para dinamizarem o aparecimento de CSF ou CSIF, verificando-se simultaneamente um exemplo de *mainstream* horizontal e vertical.

Os encontros anuais inter-CLAS promovidos pela equipa do SRS-SC do ISS, I.P. também se revelam como contextos facilitadores para a transferibilidade de recursos ou de boas práticas. Note-se, aliás que foram estes encontros que permitiram que muitas redes se conhecessem e a partir daí passassem a comunicar e a criar condições de partilha de forma mais direta e menos formal.

A informalidade na comunicação entre técnicos como contexto gerador de ação partilhada é uma característica muito forte em programas com estas características. Vários são os Estudos de caso que valorizam este tipo de contactos, quer entre os coordenadores técnicos ou contactos ou mesmo entre os presidentes dos CLAS.

*“Articulamos com vários concelhos, tanto no distrito como fora do distrito. Não temos problemas em ligar para outros CLAS para obter respostas aos nossos pedidos”. (Coordenador)*



Esses contactos visam em concreto a troca de experiências e partilha de métodos de trabalho sobre, por exemplo, instrumentos de planeamento, funcionamento e responsabilidade das estruturas que compõem as redes.

Convém assinalar que os contactos informais verificam-se sobretudo entre redes sociais que se encontram ativas e que são reconhecidas como tal entre os pares.

Ao nível dos métodos de trabalho, há redes que de forma menos institucionalizada, i.e., com base em contactos diretos, e extra canais mais regulados<sup>22</sup>, trocam ideias sobre “como fazer” em determinadas situações.

Por exemplo, ao nível do *funcionamento e competência do NE*. Em concreto, veja-se o caso de uma rede que demonstrou iniciativa para alargar o âmbito de responsabilidade atribuído ao NE pela coordenação da Rede e, para isso, recorreu a exemplos de outras redes, incluindo nesta preocupação o modo como deveriam ser distribuídas as tarefas previstas na construção dos instrumentos de planeamento, uma vez que até então havia excesso de centralização por parte da Câmara no que concerne a estas matérias.

Outro caso, revelando transferibilidade de boas práticas ao nível dos sistemas de recolha de *informação e monitorização* entre duas redes cujo contacto foi desencadeado depois de uma pesquisa, *através dos sites das redes*, sobre documentos de planeamento (p.e., a rede *x* viu na rede *y* um bom exemplo daquilo que queria implementar e contactou o representante político da mesma).

Os *documentos de planeamento* também são recursos facilmente transferíveis entre territórios, ao nível da sua estrutura e do seu processo de construção. Há redes que iniciaram estes processos tendo necessidade de procurar modelos que servissem de orientação e de garantia de algum sucesso pelo facto de já se constituírem uma experiência vivida por outras redes e não meros documentos de orientação ao planeamento de cariz mais teórico.

Para além da capacidade efetiva demonstrada pelas redes, uma grande parte dos projetos em curso nas redes sociais tem um *potencial de transferibilidade* mas não chega a concretizar-se por razões diversas. São projetos ou modos de concretizar determinadas ações que pretendem solucionar problemas de vária ordem (internos ao funcionamento da própria Rede, respostas à população, etc.).

A análise sobre o *mainstream* horizontal regista um conjunto de boas práticas que as redes evidenciam e que mereciam ser divulgadas para que pudessem ser disseminadas e potenciadas por outras estruturas de parceria. Esses exemplos, embora não tenham sido transferíveis efetivamente, acabam por ser demonstrativos de uma capacidade potencial de transferibilidade à qual é necessário atribuir importância pelo seu conteúdo, mas também pela exigência que levanta para que se definam condições estratégicas de disseminação, que passarão certamente por um melhor trabalho de monitorização e animação estratégica por parte dos serviços distritais da Segurança Social ao nível, por exemplo, das PSC.

Neste sentido, recuperam-se alguns exemplos que ilustram bem a capacidade potencial de alguns recursos ou boas práticas desenvolvidas pelas redes estudadas.

---

22 Como, p.e., os contextos ou os formatos que serviram de ilustração anteriormente.



*“Temos um grupo de formação da Rede, em que fizemos um questionário sobre necessidades de formação nas várias instituições. E o grupo iniciou contactos no sentido de identificar empresas de formação ou do centro de emprego disponibilizar essa formação.”*

Uma visão de *mainstream* horizontal com potencial de transferibilidade entre territórios, é a própria filosofia do programa que poderia servir as políticas municipais, segundo a opinião de alguns representantes políticos, no sentido em que as restantes políticas locais ou municipais deviam ser planeadas, programadas e executadas de acordo com o que este programa preconiza, essencialmente caracterizado pelo planeamento concertado e integrado mediante uma ação em rede.



## ■ TRANSFERIBILIDADE DE RECURSOS E BOAS PRÁTICAS INTRA-REDES

A transferibilidade de boas práticas e recursos verifica-se no trabalho de dinamização que as redes fazem entre os níveis, câmaras e juntas de freguesia, ou entre CLAS e CSF.

Algumas redes concelhias revelam trabalho maturado com as Juntas de Freguesia tentando resgatar estas estruturas para novas intervenções. Há exemplos concretos em Estudos de caso que demonstram estas dinâmicas de envolvimento e de transferibilidade de recursos entre freguesias, associando-se, por sua vez, a um *mainstream* vertical dado que ao nível do concelho também se desenvolve tal prática, veja a título ilustrativo, as estratégias de sinalização de problemas sociais a partir de uma rede de atores mais apertada.

O pressuposto de transferibilidade presente neste exemplo está associado a uma boa prática que era dinamizada por um número reduzido de freguesias e que se generalizou ao universo das freguesias de um dado concelho. Esta boa prática implica a configuração de canais de comunicação formais, e a estabilização de situações para que a sinalização seja uma atividade coerente entre os diferentes atores implicados no mesmo projeto.

Ao nível da transferibilidade de recursos, algumas Câmaras Municipais fizeram, p.e., mostras sobre o trabalho realizado nas CSF como estratégia de valorização do trabalho que desenvolvem, que acabam por ser uma forma de partilha de boas práticas entre as Juntas de Freguesia.

Para além do papel das Câmaras ser importante para acelerar e potenciar a capacidade de transferibilidade de recursos, há CSF que, por opção, promovem igualmente este tipo de dinâmicas. Quanto mais as CSF estão implicadas no CLAS, integradas, por exemplo, no NE, mais capacidade de transferibilidade de recursos entre as restantes CSF parece existir. Veja-se o caso concreto em que a representante de uma das CSF existentes no concelho que integra o NE produz uma ata das reuniões em que participa e distribui por todas as outras CSF. Este recurso que poderia ficar apenas no poder de uma CSF acaba por ser apropriado por mais agentes que, por sua vez, estarão mais informados, logo mais implicados na dinâmica do próprio CLAS.

## DIMENSÃO DE ANÁLISE: MAINSTREAMING VERTICAL

*O trabalho desenvolvido pelas estruturas da Rede Social tem tido reflexos nos processos de decisão de investimentos e programas, assim como na conceção e implementação de políticas sociais?*

### OVERVIEW

A Rede Social conjuga um conjunto de dimensões relevantes que lhe conferem um carácter diferenciador no contexto internacional. Além disso, os pressupostos em que assenta o Programa e os resultados alcançados permitem considerar que se trata de um modelo de política pública com potencial para melhorar a capacidade de resposta aos atuais desafios contemporâneos, sobretudo por:



- i) demonstram capacidade para priorizar projetos;
- ii) promover formas de governança multinível e a integração territorial de políticas públicas;
- iii) reforçar o envolvimento de um leque alargado de atores, estatais e não-estatais na conceção e implementação da política social, e
- iv) promover mudanças positivas na capacidade de resposta aos problemas das populações.

Assim, a Rede Social traduz, em si mesma, novas formas de conceber e implementar a política social, assente na facilitação da ‘governança colaborativa’ que lhe conferem um posicionamento privilegiado para enfrentar os desafios contemporâneos no caminho pela promoção da mudança e inovação social.

Esta Questão de Avaliação agrega duas ideias principais:

- a) por um lado, reporta-se à relação entre o trabalho das redes locais e os processos de decisão e mobilização de recursos para o território;
- b) e uma segunda ideia que remete para o processo de conceção e implementação das políticas sociais, que será analisada na perspetiva do contributo da Rede Social para reforçar a articulação das instâncias, locais e nacionais, que concretizam a política social, sendo de enfatizar um conjunto de características distintas da Rede que lhe conferem um caráter único e com forte potencial para a concretização dos desafios contemporâneos à ação pública na promoção da coesão social.

#### ■ CONTRIBUTO DA REDE SOCIAL PARA OS PROCESSOS DE DECISÃO E MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS PARA O TERRITÓRIO

Sobre a primeira dimensão focada, resultam contributos evidentes do trabalho das redes sociais para uma decisão mais fundamentada dos investimentos obtidos por via de candidaturas a projetos e Programas. A função de emissão de pareceres assumida pelas Redes tem, a este nível, um papel estratégico, na medida em que contribui para apreciar a necessidade e a viabilidade dos projetos candidatos e selecionar prioridades de investimento, assim como passou a ser um elemento-chave na definição da pertinência do planeamento do investimento em equipamentos de proximidade.

Sendo esta uma matéria que contribui para legitimar as próprias redes, torna-se contudo evidente que se trata de um tema fraturante. Com efeito, se há redes que a partir da adoção dos procedimentos veiculados pelo ISS, I.P. de gestão do processo de emissão dos pareceres (p.e., detalhando os critérios de atribuição de pontuações, criando núcleo responsável pela atribuição de pareceres que exclui entidades diretamente interessadas dos projetos, ...) conseguiram gerir as tensões inerentes ao processo de decisão e redes que referem não sentir esse tipo de tensões (sobretudo em concelhos pequenos onde há menos entidades e portanto menos focos de sobreposição), outras há que destacam um conjunto de dificuldades.



Igualmente relevante é o papel da Rede como alavanca para a captação de recursos orientados para o reforço da política social no território e suas comunidades. A este nível, destacam-se várias evidências, amplamente reforçadas pelos entrevistados, que confirmam o contributo das redes sociais locais para:

- Disseminar informação sobre abertura de candidaturas, tanto por iniciativa dos Núcleos Executivos, como pelas PSC. Segundo os técnicos das Câmaras Municipais inquiridos, a circulação de informação entre as instituições que compõem os CLAS da plataforma é mesmo o contributo mais evidente da atividade das Plataformas;
- Promover estratégias articuladas e territorialmente integradas, prevenindo a não sobreposição de respostas/projetos;
- Reforçar redes de cooperação, estimulando a composição de parcerias entre entidades para a apresentação de candidaturas conjuntas, com vantagens para a melhoria da capacidade da intervenção e gestão de recursos;
- Conceder apoio técnico aos parceiros para a elaboração das candidaturas;
- Sustentar a fundamentação das candidaturas, que passam a estar fortemente alicerçadas nos instrumentos de planeamento produzidos no seio das redes, com efeitos positivos na melhoria da pertinência e qualidade da intervenção.

Os testemunhos recolhidos ilustram bem a relevância atribuída pelos atores a esta dimensão de contributo:

Disseminação de informação sobre abertura de candidaturas	Na Amadora reconhece-se que: “Há um maior conhecimento daquilo que se passa. Há abertura de portas em termos de projetos e candidaturas, como pesquisar a informação, como fazer, ...” e em Beja “temos várias associações de desenvolvimento local que fazem parte do CLAS e que nos permitem ter conhecimento de abertura de candidaturas...também toda a informação que a Câmara Municipal recebe é encaminhada para o CLAS”. Santa Maria da Feira criou uma plataforma de comunicação entre todos os parceiros “e tudo o que sai de documentos, medidas, candidaturas, etc., damos a conhecer aos parceiros”.
Promoção de estratégias articuladas e territorialmente integradas	A Rede Social de Abrantes exemplifica que aquando da preparação de uma candidatura da igualdade de género “já unimos esforços para não nos sobrepormos”.
Reforço de redes de cooperação	Em Santa Maria da Feira “Recebemos uma candidatura e conhecendo o interesse das instituições em participar, reunimos as instituições com vista a promover articulações, de forma a fortalecerem as candidaturas” Em Alfândega da Fé “o antigo Centro de Saúde vai ser usado no âmbito de um projeto da Associação LEQUE que fez uma candidatura à EDP Solidária e por sua vez vai apoiar a Misericórdia a qualificar os seus espaços (lavandaria e refeitório) (...) antes esta parceria não era efetiva a acreditamos que vamos conseguir ter um lar residencial com quase dinheiro nenhum (...) não conseguiríamos fazer de outra forma, sobretudo em fase de contenção”.
Apoio técnico na elaboração de candidaturas	Vários atores reforçam esta dimensão, como p.e. em Guimarães onde se reconhece o papel do Gabinete da Rede Social no apoio técnico à elaboração de candidaturas, mas também em Faro ou em Santa Maria da Feira.



Fundamentação da pertinência dos projetos, à luz dos instrumentos de planeamento	De uma forma geral, a utilidade do Diagnóstico é fortemente associada à fundamentação de projetos.
Planeamento do investimento em equipamentos de proximidade	No Seixal, um projeto-piloto de criação de carta social prospetiva leva mais adiante a capacidade de influência da Rede nesta matéria, ao intervir no planeamento a longo prazo dos equipamentos sociais do Concelho. Como a coordenadora explica, “Não havia relação entre equipamentos e população e quanto mais dispersa a freguesia, menos equipamentos tinha. Nos bairros ilegais não havia equipamentos de proximidade, nem nas zonas envelhecidas. Fizemos apresentação pública para expor essa realidade e a partir da Carta social da Segurança Social decidiram planear estes equipamentos nos terrenos municipais, em articulação com o PDM e num horizonte de 20 anos. (...) Queríamos ter uma possibilidade de escolher os terrenos porque o Social não era questionado sobre os locais onde os equipamentos e valências ficavam disponíveis”.

## ■ CONTRIBUTO DA REDE SOCIAL PARA A CONCEÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS - CARÁTER DIFERENCIADOR DO PROGRAMA PARA A RESPOSTA AOS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA POLÍTICA DE COESÃO

O Programa Rede Social conjuga um conjunto de pressupostos que adquirem uma relevância crescente nas condições contemporâneas, nomeadamente:

- i) reconhece implicitamente a existência de uma especificidade local na manifestação dos problemas e respostas a construir;
- ii) prevê a construção de formas de governança local que conjuguem a possibilidade de mobilizar as redes sociais formais e informais de pequena escala promovendo, quer a cooperação e colaboração intersectorial para a integração territorial de políticas, quer a cooperação estreita entre o Estado e a sociedade civil;
- iii) reconhece que compete à administração central a dinamização, acompanhamento e avaliação do Programa e que compete aos CLAS (presididos pelos presidentes das Câmaras Municipais) a concretização da Rede Social em cada concelho, assim como às Comissões Sociais de Freguesia (presididas pelos respetivos presidentes de Junta) a concretização no plano de cada freguesia.

Esta configuração traduz, por si só, um carácter inovador na forma de conceber e implementar a política social, tal como ficou claro a partir do exercício de *benchmarking* realizado que concluiu quanto à inexistência de programas semelhantes e comparáveis no contexto internacional<sup>23</sup>. Os resultados da Avaliação, sobretudo os que dizem respeito aos impactos diretos e indiretos do Programa nas respostas à população e nas próprias organizações, validam um conjunto de evidências de sucesso, assim como desafios a ultrapassar na consolidação de uma Rede Social mais ajustada aos desafios contemporâneos:

- 1) *Formas de governança multinível e intersetorial*: a cobertura de todo o território nacional assente na estrutura do CLAS, a quem compete a concretização da Rede Social em cada concelho, e nas estruturas das CSF/CSIF a quem compete a concretização em cada freguesia, favorece modelos de governança multinível.

23 Cf. Separata “O Programa Rede Social no Contexto Europeu e o Futuro da Política de Coesão Territorial”, que foi parte integrante do Relatório de Avaliação das Atividades e Estruturas da Rede (IESE, 2012).



O processo recente de implementação das Cantinas Sociais, cuja disseminação passou pela sede das PSC, exemplifica a agilidade da estrutura multinível da Rede Social para fazer circular, num movimento *top down*, orientações e diretrizes nacionais para as instâncias locais. Já o circuito inverso, no sentido da incorporação a nível regional ou nacional de experiências das redes locais, é mais ambicioso e menos reconhecido pelos atores. Com efeito, a Rede não surge associada a medidas de política social explicitamente ligadas às perspetivas abertas com a sua concretização ou a resultados da experiência desenvolvida, não havendo evidências da relevância atribuída à Rede Social na conceção, implementação e gestão de políticas públicas. Contudo, reconhece-se o potencial da Rede para desencadear movimentos de *mainstreaming* vertical em sentido *bottom up*, que poderiam ganhar com o maior dinamismo das Plataformas enquanto instâncias de transferibilidade de práticas inter-redes e das redes para as instâncias nacionais. Nesta lógica, refira-se o exemplo de um projeto realizado pela Rede Social de Santa Maria da Feira, cuja entidade responsável é a CPCJ local e que foi apresentada como uma boa prática no âmbito de intervenção nacional das CPCJ.

*O Projeto Sinais nasce da constatação do agravamento de abusos psicológicos, físicos ou sexuais de crianças em Santa Maria da Feira. Este foi concebido para melhorar a sinalização desses casos e dirige-se aos auxiliares de educação, por se tratar de profissionais que não sendo técnicos, estabelecem uma relação muito próxima com as crianças. A técnica do ISS, I. P. fez os materiais de formação e uma equipa de 4 pessoas realizou as ações de formação em mais de uma dezena de instituições.*

*O projeto revelou resultados positivos: o coordenador do projeto refere que quando chegou à CPCJ tinha mais de mil de processos ativos. Nessa altura percebeu que não havia ligação entre a CPCJ e a Rede, pelo que por via da rede promoveu a articulação com várias entidades parceiras no sentido de as envolver na proteção de crianças. Após 3 anos conseguimos ter toda a rede concelhia vocacionada com a Rede Local. Atualmente têm cerca de 400 processos, sendo que 200 e poucos só foram abertos em 2011.*

*Perante estes resultados, a Comissão Nacional da CPCJ convidou a CPCJ de Santa Maria da Feira para divulgar o Projeto Sinais.*

No que diz respeito às dinâmicas intersectoriais, cerca de 28,3% dos técnicos das CM reconhece melhoria nas instâncias internas de coordenação e trabalho intersectorial. O contributo mais evidente a este nível observa-se na melhoria da articulação do Setor da Saúde e da Educação em projetos relacionados com a ação social<sup>24</sup>. O Projeto MEISI - Modelo Estratégico de Intervenção Social Integrada em Lousada materializa de forma muito evidente este conceito de articulação intersectorial, ao combinar intervenções setoriais que anteriormente estavam desarticuladas (nas áreas da Saúde, Habitação social, Educação,...) e que passam a concentrar-se com o objetivo de dar uma resposta única e integrada ao cidadão.

---

24 Cf. Questão de Avaliação Verificam-se transformações ao nível da organização, funcionamento, cultura e práticas dos serviços e entidades locais?, no Domínio: Impactos diretos/indiretos do Programa.



2) *Desenvolvimento de uma «agenda social territorializada» focada nos problemas de inclusão social do território e convocando o maior envolvimento dos agentes locais.*

A concretização de uma «agenda social territorializada» e a mobilização integral de recursos na “totalidade das localidades” por razões de eficiência e para facilitar a inclusão social, conforme é apresentado no Relatório Barca e vindo ao encontro do novo paradigma da política regional defendido pela OCDE, pressupõe uma capacidade local de iniciativa e de organização suficientes para assegurar a coerência dessa especificidade e a sinergia potencial na articulação entre diferentes domínios da política pública.

Neste contexto, importa referir o contributo da Rede Social para o desenvolvimento de uma cultura e práticas de parceria como suporte à concretização da política social no território. Como documentado anteriormente, este é um resultado evidente do Programa, que está bem patente na perceção dos técnicos das Câmaras Municipais e Entidades Parceiras, e que se torna evidente ao reconhecerem que a maioria dos projetos/intervenções da Rede concelhia são concretizados por via de modelos de responsabilidade partilhada.

**Quadro 53.** Formas de concretização dos projetos /intervenções da Rede Social (%)

	Câmara Municipal	Entidades parceiras	Juntas de Freguesia
A nossa instituição assumiu em exclusivo a responsabilidade dos projetos/intervenções	5,3	4,1	4,7
A nossa instituição assumiu a maior parte da responsabilidade dos projetos/intervenções	50,0	9,0	30,0
A nossa instituição dividiu com um ou mais parceiros da Rede a responsabilidade dos projetos/intervenções	41,9	45,5	56,0
Outros parceiros da Rede Social assumiram a maior parte da responsabilidade	2,4	26,0	8,0
Outros parceiros da Rede Social assumiram em exclusivo a responsabilidade	0,4	15,5	1,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia e Entidades Parceiras*, IESE, 2012.

Outro dado igualmente relevante resulta da constatação de que a Rede Social tem permitido reforçar a capacidade de instituições que intervêm na concretização da política social. Um exemplo particularmente expressivo é o das Juntas de Freguesia: em cerca de 21,4% de casos, as Juntas de Freguesia (estruturas com escassos recursos e muito próximas da população) atribuem à Rede efeitos positivos para o reforço de recursos, quer humanos quer materiais, no campo da intervenção social (cf. Quadro 48). Em contrapartida, como já referido anteriormente, destaca-se a fraca capacidade da Rede para dinamizar a participação e envolvimento das populações, que assumem um papel passivo na intervenção, confinado à posição de destinatários das intervenções, assim como para atrair para o seu núcleo entidades ligadas ao setor do emprego e da economia, sendo estes setores que podem imprimir numa dinâmica mais inovadora às redes.

Em síntese, os crescentes desafios na promoção da coesão social vêm acentuar a necessidade de “inovação social”. Esta realidade traz certamente novos desafios à concretização da política social, mas



a existência de uma estrutura única como a Rede Social traduz um contexto de referência na resposta a esses desafios, sem equivalente no contexto internacional.

## DIMENSÃO DE ANÁLISE: GOVERNANÇA

*Qual o impacto do trabalho em Rede nos processos de concertação, decisão e contratualização da Intervenção?*

### OVERVIEW

As plataformas supraconcelhias, ainda que com grande cobertura territorial e em muitos casos com atividade regular, têm um papel escasso na apreciação dos agentes, que as veem sobretudo como úteis do ponto de vista da partilha de informação mas não noutras dimensões.

As Câmaras Municipais são muito importantes não apenas na governança da Rede Social mas na própria definição do perfil de Rede que funciona em cada concelho, o que por sua vez tem impacto direto no tipo de processos de concertação entre diferentes entidades, mais participativo ou mais centralizado sobre a Câmara Municipal. A intervenção de entidades externas, nomeadamente de consultoria, parece potenciar a utilização de metodologias participativas. O perfil mais comum de Rede Social tem uma forte marca da importância das Câmaras Municipais, que em muitos casos esse papel corre mesmo o risco de secundarizar o de outros atores. Neste sentido, o papel de liderança das Câmaras Municipais ao nível local e a forma como este é exercido é decisivo para moldar as redes sociais e os seus modos de governança.

Entre os principais fatores potenciadores do bom funcionamento da Rede Social estão a experiência anterior de trabalho em rede, a dinâmica da própria Rede Social e a qualificação dos técnicos envolvidos. Entre os fatores mais negativos, estão o investimento político na Rede Social e a autonomia e flexibilidade dos organismos desconcentrados da administração pública.

A Rede Social tem vindo a facilitar a emergência ou consolidação de um 'estilo' de trabalho entre organizações e respetivos profissionais com expressão no reconhecimento e valorização de complementaridades na ação, em processos de decisão orientados por prioridades locais, pela racionalização na utilização de recursos e por formas de concretizar ações ilustrativas de uma capacidade acrescida de organização na mobilização integral de recursos locais.

Globalmente, a Rede Social é vista como tendo tido impactos positivos ao nível da capacidade de concertação entre diferentes entidades e nos processos de tomada de decisão – seja na sua agilização seja na sua qualidade e fundamentação. Este tipo de resultados está amplamente documentado no domínio dos impactos da rede, seja a partir dos dados quantitativos seja a partir dos elementos qualitativos recolhidos nos Estudos de caso. Por outro lado, os casos analisados mostram como os órgãos desconcentrados



da administração central valorizam a capacidade acrescida de realizar as suas metas setoriais e mostram como as organizações da sociedade civil reconhecem que através da Rede Social acederam a informação sobre a totalidade das organizações existentes no concelho, como passaram a reconhecer complementaridades potenciais na concertação da ação com outras organizações reforçando a sua capacidade de intervenção (complementaridades entre valências de IPSS, etc.).

Uma das componentes da governança da Rede Social ainda não tratadas é a existência de plataformas supraconcelhias como mecanismos de articulação entre diferentes realidades concelhias e disseminação de informação e práticas.

Os dados dos inquéritos por questionário são inequívocos: as Plataformas Supraconcelhias têm uma cobertura muito alargada no território nacional. De facto, mais de 90% dos respondentes indicam que a Rede Social de que fazem parte se integra nestas estruturas de coordenação entre redes concelhias.

**Quadro 54.** Redes Sociais integradas em Plataformas Supraconcelhias

	Nº	%
Sim	242	96,8
Não	8	3,2
Total	250	100,0

Fonte: Inquérito às Câmaras Municipais, IESE, 2012

A grande maioria destas plataformas supraconcelhias parece ter alguma atividade, no sentido em que uma larga percentagem dos inquiridos (76,1%), três em cada quatro, indica ter tido reuniões durante o ano de 2011 (ano de aplicação do inquérito). No entanto, os dados do questionário não deixam de levantar algumas preocupações.

Desde logo, há uma percentagem restante que é ainda significativa. Ou seja, para além de 20,7% de casos em que houve participação em reuniões no ano de 2010 mas não em 2011 (até ao momento da inquirição, que decorreu no primeiro trimestre de 2012), há ainda uma percentagem residual de redes em que a participação em reuniões de PSC se reporta a 2009 ou mesmo a anos anteriores. São casos em que muito provavelmente uma de duas situações ocorre: ou a Plataforma Supraconcelhia existe formalmente mas não funciona, ou funciona muito esporadicamente; ou em que a rede local tem relações muito ténues com essa PSC, estando assim isolada e pouco integrada numa qualquer dinâmica de rede mais alargada, caso ela exista.

**Quadro 55.** Participação em reuniões de Plataforma Supraconcelhia

	Nº	%
2006 ou antes	2	1,0
2009	5	2,3
2010	46	20,7
2011	169	76,1
Total	222	100,0

Fonte: Inquérito às Câmaras Municipais, IESE, 2012.



As razões de interrogação sobre o real alcance e dinamismo das Plataformas Supraconcelhias (ou, noutra ótica, da efetiva participação e compromisso das redes concelhias face a essas estruturas) parecem adensar-se quando cruzamos estes dados com um outro, relativo ao tempo que decorreu desde a participação na última reunião da PSC. Somente cerca de 60% dos inquiridos que sinalizam a data da última reunião indicam que esta se encontra num intervalo de tempo até 6 meses da data de preenchimento do inquérito; e destes apenas 37% haviam reunido há 3 meses ou menos. Ou seja, cerca de 40% das redes sociais concelhias não tiveram nenhuma reunião de PSC durante um semestre inteiro – com todas as implicações que este dado tem em termos de constância e regularidade do trabalho desenvolvido nesta sede.

**Quadro 56.** Tempo decorrido desde a participação em reuniões de Plataforma Supraconcelhia

	Nº	%
3 Meses ou menos	73	37,1
Entre 4 a 6 meses	45	22,8
Entre 7 a 12 meses	48	24,4
Entre 1 e 2 anos	27	13,7
Mais de 2 anos	4	2,0
Total	197	100,0

Fonte: Inquérito às Câmaras Municipais, IESE, 2012.

Para além da frequência das reuniões, importa também analisar o conteúdo destas reuniões, seja no plano da representação, seja no plano do tipo de questões para que são relevantes.

No primeiro plano, salta à vista a grande predominância dos atores ligados às Câmaras Municipais nas PSC. Por outro lado, num número assinalável (mas não maioritário) de casos a representação é ao nível dos responsáveis políticos (vereador ou presidente de Câmara), com a leitura que este dado tem enquanto indicador de valorização dessa presença do ponto de vista institucional e político. Na maioria dos casos tal representação é assegurada por técnicos municipais.

**Quadro 57.** Representante das autarquias nas Plataformas Supraconcelhias

	N.º de casos	% de casos
O presidente ou um vereador da Câmara Municipal	131	39,2
Um técnico da Câmara Municipal	178	53,3
Um representante de outra instituição do CLAS que não a Câmara	7	2,1
Outro	18	5,4
Total	334	100,0

Fonte: Inquérito às Câmaras Municipais, IESE, 2012

No segundo plano, no que respeita ao conteúdo substantivo das reuniões e da importância percebida, a valorização das Plataformas por parte dos atores locais parece não ser inteiramente positiva. No que toca à aferição da sua capacidade para produzir efeitos ao nível das diferentes redes e instituições, apenas uma dimensão tem aferição média positiva: a circulação de informação pelas instituições. Noutras dimensões, e nomeadamente no que toca à produção de orientações de operacionalização de



diferentes Planos Nacionais, ou articulação de atividades e iniciativas de diferentes redes, ou mesmo na facilitação de candidaturas a projetos nacionais e europeus, a avaliação está apenas próxima do ponto médio da escala utilizada. Num dos itens propostos, a avaliação é mesmo claramente negativa: as PSC não são úteis na resposta a problemas concretos encaminhados a partir do CLAS do Concelho.

**Quadro 58.** Capacidade demonstrada pela Plataforma Supra-Concelhia

	Nº	Média
Promover a circulação de informação pertinente pelas instituições que compõem os CLAS da plataforma	234	3,4487
Produzir orientações de operacionalização dos Planos Nacionais (PNAI, PNI, etc.) no território	232	3,0172
Promover a articulação das iniciativas de Redes de concelhos diferentes	232	2,9440
Facilitar os processos de candidatura de projetos a programas nacionais e europeus	229	2,9214
Dar resposta a problemas encaminhados a partir do CLAS do concelho	217	2,5253

Nota: valores médios numa escala de 1 a 5 em que 1-Pouca e 5 - Muita.

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012

Ou seja, a utilidade das PSC é vista pelos atores locais fundamentalmente ao nível da circulação de informação, mas não de um ponto de vista pragmático como recurso para resolução de problemas ou enquanto potenciador do acesso a recursos materiais e projetos, nem do ponto de vista do *mainstreaming* horizontal ou vertical. A interrogação que se pode fazer é como ou se estas estruturas poderiam ter mais “utilidade” em planos tão diferentes, dado o seu perfil, constituição, recursos, e regularidade das reuniões.

**Quadro 59.** Influência da PSC sobre Rede Social concelhia

	Nº	Média
Identificação das áreas prioritárias de intervenção	237	2,83
Concretização de projetos de intervenção da Rede Social do concelho	237	2,42
Facilitação do relacionamento entre instituições que integram o CLAS do concelho	237	2,99

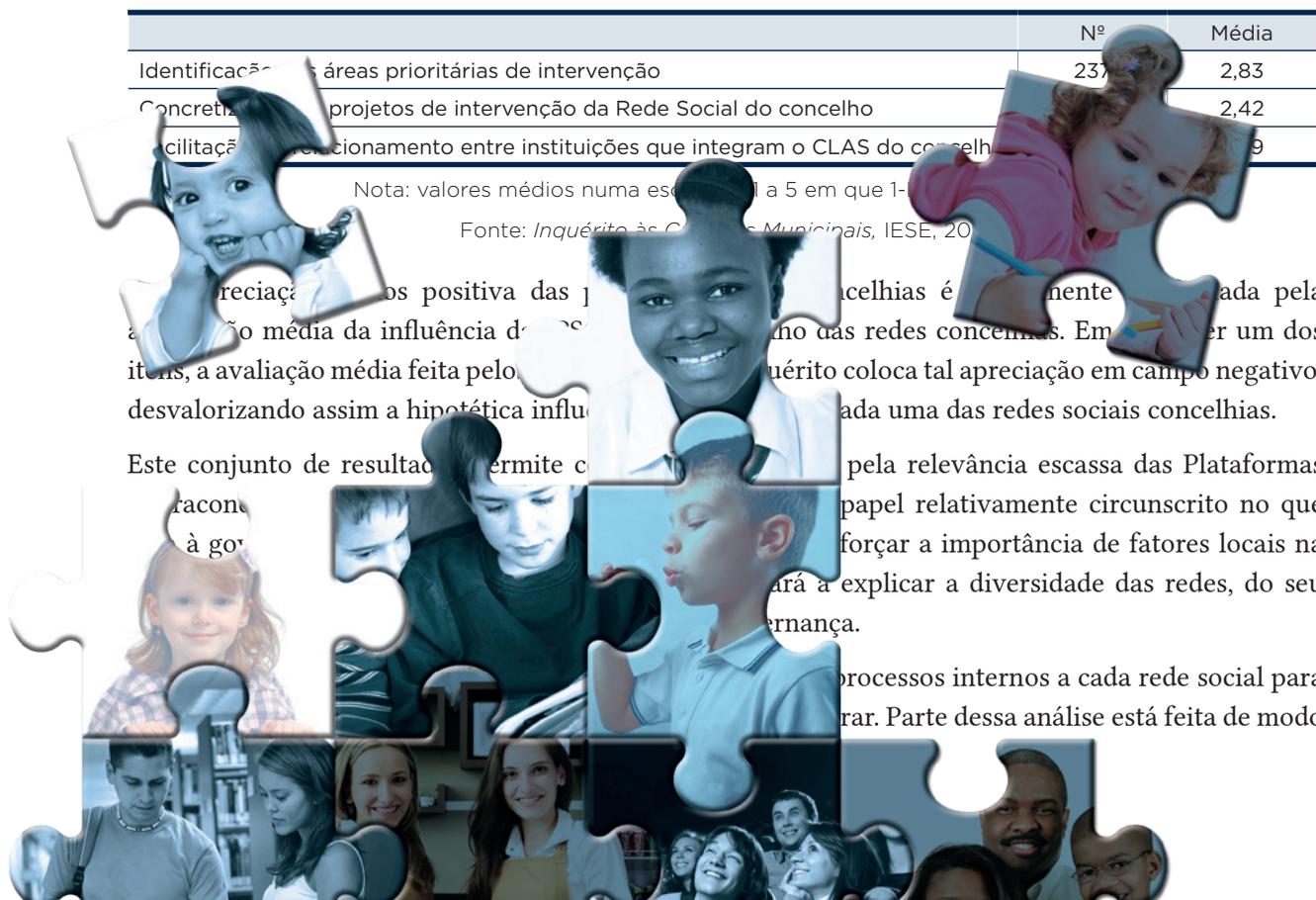
Nota: valores médios numa escala de 1 a 5 em que 1-Pouca e 5 - Muita.

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais*, IESE, 2012

A apreciação positiva das Plataformas Supra-Concelhias é fundamentalmente dada pela baixa média da influência das PSC sobre o funcionamento das redes concelhias. Em particular, num dos itens, a avaliação média feita pelo inquérito coloca tal apreciação em campo negativo, desvalorizando assim a hipotética influência dada uma das redes sociais concelhias.

Este conjunto de resultados permite concluir que o papel das Plataformas Supra-Concelhias é limitado pela relevância escassa das Plataformas Supra-Concelhias, com um papel relativamente circunscrito no que diz respeito à promoção e ao desenvolvimento das redes concelhias. É necessário reforçar a importância de fatores locais na análise das redes concelhias para explicar a diversidade das redes, do seu funcionamento e da sua governança.

Para além da análise dos processos internos a cada rede social para compreender o seu funcionamento, parte dessa análise está feita de modo a analisar o papel das Plataformas Supra-Concelhias no que diz respeito à promoção e ao desenvolvimento das redes concelhias.





detalhado noutras secções deste relatório, mas alguns dos elementos serão recuperados para a resposta a esta dimensão de avaliação, na ótica da governança.

Um dos aspetos relevantes para compreender os modos de governança de cada rede social é o modo como são construídos os instrumentos de planeamento que lhe servem de referência. Este processo de construção é analisado detalhadamente<sup>25</sup> e foi possível identificar dois grandes perfis. Num deles, há recurso a equipas externas de consultoria, que na maior parte dos casos conduzem a uma maior qualidade dos instrumentos de planeamento e, paradoxalmente, induzem maior participação dos atores locais por diluírem o papel de liderança das Câmaras Municipais e por aplicarem metodologias participativas que fomentam esse tipo de dinâmicas. No segundo perfil, sem recurso a equipas externas, o processo é mais centrado nos atores locais, mas o papel de liderança das Câmaras (já anteriormente identificado) acentua-se quando estas têm recursos, confundindo-se muitas vezes com liderança vertical que não tem impactos positivos sobre o funcionamento da Rede, porque esvazia o papel dos parceiros e do Núcleo Executivo.

As variantes e nuances destes perfis têm implicações importantes sobre a governança e a interação entre os atores. Por exemplo, há casos em que a inexistência de contributos externos não diminui a qualidade dos instrumentos: sendo uma variável potenciadora dessa qualidade, há casos em que as características da rede e dos seus diferentes componentes têm a capacidade e as competências para desenvolver instrumentos de qualidade. Por outro lado, nos casos em que as Câmaras têm menos recursos, a responsabilidade recai mais sobre os Núcleos Executivos. Num caso ou noutro, o envolvimento dos parceiros parece ser um fator potenciador da adaptabilidade das redes – atualização de diagnósticos, resposta a novos desafios, conceção de novos instrumentos, etc.

162

Outro aspeto importante é a participação dos diferentes atores na Rede. Esta questão é explorada em profundidade no domínio de avaliação relativo aos impactos diretos e indiretos da Rede Social. Do ponto de vista da governança, o que importa reter é a existência de desequilíbrios significativos na participação de diferentes atores na Rede, em especial no Núcleo Executivo mas também nos CLAS, e de como essas assimetrias se refletem no perfil e atividades da Rede.

Em particular, a preponderância de entidades públicas ligadas à educação e à saúde (para além da própria Segurança Social), por comparação por exemplo a entidades públicas da área do emprego ou outras; ou, pensando nas entidades parceiras da sociedade civil, o facto de a participação de entidades do campo “social” ser incomparavelmente superior a atores do campo económico, laboral, ou ligadas à representação de direitos e grupos, tem reflexos indeléveis nos domínios preferenciais e mais reconhecidos da própria Rede.

Um maior equilíbrio nos perfis de envolvimento e participação de diferentes atores não deixará de ter reflexos no desenvolvimento de atividades e na orientação temática do trabalho das redes concelhias, corrigindo desse modo alguns dos desequilíbrios atualmente existentes – como a relativa secundarização dos domínios da economia e do emprego. Ainda que tenha havido uma expansão dos processos de coordenação horizontal entre departamentos e áreas da administração pública, continua a haver desequilíbrios na capacidade para envolver diferentes atores neste tipo de dinâmicas.

---

25 Cf. Questão de Avaliação “As metodologias e estratégias prosseguidas pelas estruturas das Redes Sociais Locais e os resultados obtidos permitem identificar práticas de intervenção diferenciadas?”, no Domínio: Orientação e Disposição dos Processos de Planeamento.



Por outro lado, e no que toca à capacidade de envolver e associar atores tradicionalmente afastados dos processos de decisão e implementação das políticas públicas, a Rede Social permitiu ganhos. São frequentes, nas entrevistas e nos Estudos de caso, as referências a ganhos com a participação nestes processos de coordenação. Ainda que permaneçam desequilíbrios nos níveis de envolvimento de atores de áreas distintas, como os dados quantitativos dos questionários bem demonstram, e que continue a haver um papel de maior centralidade de alguns atores (nalguns casos, aliás, sancionado legalmente como no caso da Segurança Social ou as câmaras municipais), a Rede Social tem permitido passos relevantes no sentido de um alargamento do leque de entidades envolvidas nas políticas públicas no plano local.

O papel das Câmaras Municipais é, a este respeito, fundamental. Ou por opção estratégica ou por incorporação diferencial do seu papel na Rede, a centralidade dos atores municipais e a forma como eles assumem esse estatuto tem um papel importante na definição do espaço que outros atores podem ocupar. E, por arrasto, nas relações, protagonismo e responsabilização de outros atores na parceria.

**Quadro 60.** Grau de responsabilidade e centralidade do papel das Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia na Rede Social

	Câmaras Municipais		Juntas de Freguesia	
	Nº	%	Nº	%
A CM/JF assume em exclusivo a responsabilidade pela realização desses projetos/intervenções	13	5,3	7	4,7
A CM/JF assume a maior parte da responsabilidade pela realização desses projetos/intervenções, embora haja alguns contributos parciais de um ou mais parceiros da Rede Social do concelho.	123	50,0	45	30,0
A CM/JF divide com um ou mais parceiros da Rede Social a responsabilidade pela realização desses projetos/intervenções	103	41,9	84	56,0
Outros parceiros da Rede Social assumem a maior parte da responsabilidade, registando-se no entanto contributos parciais da CM/JF	6	2,4	12	8,0
Outros parceiros da Rede Social assumem em exclusivo a responsabilidade pela realização desses projetos/intervenções, tendo a CM/JF apenas uma participação formal	1	0,4	2	1,3
Total	246	100,0	151	100,0

Fonte: *Inquéritos às Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia*, IESE, 3012.

O questionário aplicado às Câmaras Municipais interrogava, justamente, a centralidade do papel da Câmara Municipal na Rede Social (cf. quadro anterior). Como se verifica pelas respostas dos inquiridos, são residuais os casos em que os parceiros assumem toda a responsabilidade e a autarquia tem apenas uma participação formal, e são muito poucos também aqueles em que os parceiros assumem a maior parcela da responsabilidade ainda que recolhendo contributos parciais da Câmara Municipal. Em sentido inverso, são também pouco significativos os casos em que a Câmara Municipal assume em exclusivo a condução do processo, sem envolvimento relevante de outros parceiros.

As duas situações que são indicadas como descrevendo mais de 90% das redes sociais são casos em que ou há uma partilha efetiva das responsabilidades diluída entre Câmaras e outros parceiros ou em



que a Câmara assume a maior parte das responsabilidades, mas recolhe contributos parciais de outras entidades. A primeira situação descreve um quadro de equilíbrio que, em teoria, é o que melhor espelha a imagem de uma Rede Social em que os contributos dos diferentes atores são tanto quanto possível equiparados e, apesar de tudo, é assinalada por mais de 40% dos inquiridos como sendo a que se passa no respetivo concelho. A segunda acentua a liderança das Câmaras Municipais e é a categoria modal, correspondendo exatamente a metade das respostas dadas a esta pergunta.

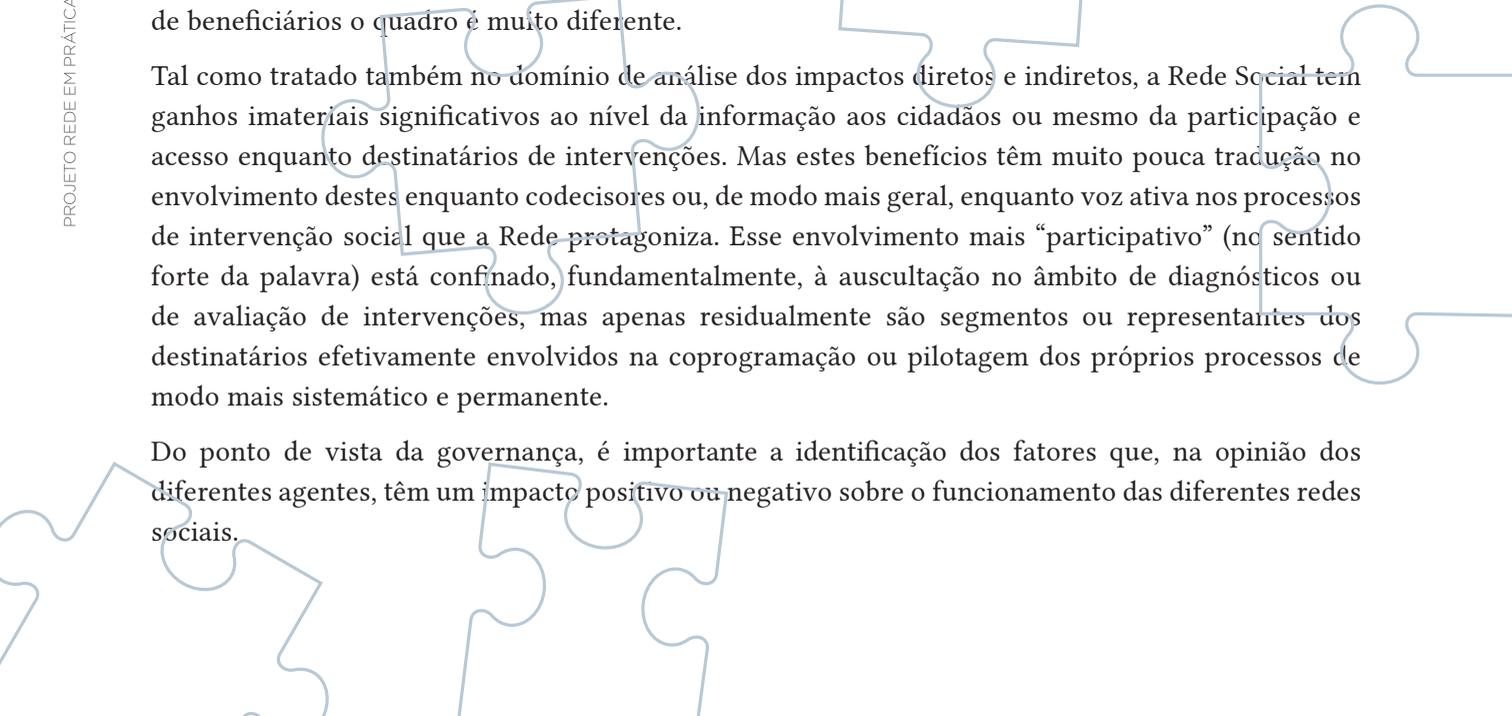
A comparação com o papel das Juntas de Freguesia nas Comissões Sociais de Freguesia reforça esta ideia. Na verdade, embora na esmagadora maioria dos casos continuemos a estar perante situações em que Juntas e outros parceiros partilham responsabilidades e trabalho, a situação modal aponta para um maior equilíbrio do que aquele que se verifica nas redes sociais concelhias. Eventualmente, o facto de as Juntas não terem tantos recursos quanto as câmaras nem uma tradição de intervenção nestes domínios pode ajudar a explicar esse padrão.

Seja como for, o que este quadro genérico parece sublinhar é a centralidade do papel das Câmaras no trabalho em concreto mas também na definição do que pode ser, na prática, a Rede Social, porque é no papel que elas assumem que se joga em larga medida a configuração da Rede em favor de uma situação de equilíbrio com outros parceiros ou, pelo contrário, de uma liderança e centralização mais vincadas do processo – sendo esta, inclusivamente, descrita como a situação maioritária. A questão que se coloca é a de saber como é possível conciliar a importância do papel das autarquias com um envolvimento e responsabilização efetivas de outros parceiros, público e privado, recolhendo os benefícios do empenhamento de um ator como as Câmaras Municipais mas sem maximizar também eventuais desequilíbrios na participação face a outros parceiros – o que efetivamente pode comprometer a ideia de uma verdadeira “Rede Social”.

Aliás, a preocupação com os padrões de envolvimento e responsabilização de outros atores é ainda mais acentuada numa outra ótica: a participação de destinatários das medidas ou de representantes das populações. Se no plano da participação de outros parceiros e entidades, parece haver ganhos efetivos no envolvimento e corresponsabilização ainda que em muitos casos prevaleça uma forte centralidade dos atores públicos e em particular das Câmaras Municipais, no que toca à participação de beneficiários o quadro é muito diferente.

Tal como tratado também no domínio de análise dos impactos diretos e indiretos, a Rede Social tem ganhos imateriais significativos ao nível da informação aos cidadãos ou mesmo da participação e acesso enquanto destinatários de intervenções. Mas estes benefícios têm muito pouca tradução no envolvimento destes enquanto codecisores ou, de modo mais geral, enquanto voz ativa nos processos de intervenção social que a Rede protagoniza. Esse envolvimento mais “participativo” (no sentido forte da palavra) está confinado, fundamentalmente, à auscultação no âmbito de diagnósticos ou de avaliação de intervenções, mas apenas residualmente são segmentos ou representantes dos destinatários efetivamente envolvidos na coprogramação ou pilotagem dos próprios processos de modo mais sistemático e permanente.

Do ponto de vista da governança, é importante a identificação dos fatores que, na opinião dos diferentes agentes, têm um impacto positivo ou negativo sobre o funcionamento das diferentes redes sociais.





**Quadro 61.** Fatores que influenciam positiva ou negativamente o funcionamento da Rede Social

	Câmaras Municipais			Juntas Freguesia			Parceiros CLAS		
	Neg.	Pos.	Total	Neg.	Pos.	Total	Neg.	Pos.	Total
Experiência anterior de trabalho em parceria e rede	45	67	112	17	30	47	63	262	325
	40,2	59,8	100,0	36,2	63,8	100,0	19,4	80,6	100,0
Aposta política dos eleitos locais	12	25	37	8	20	28	125	51	176
	32,4	67,6	100,0	28,6	71,4	100,0	71,0	29,0	100,0
Qualificação dos técnicos das instituições envolvidas	17	59	76	2	37	39	23	251	274
	22,4	77,6	100,0	5,1	94,9	100,0	8,4	91,6	100,0
Autonomia e flexibilidade dos órgãos desconcentrados da Administração pública	35	11	46	23	2	25	108	23	131
	76,1	23,9	100,0	92,0	8,0	100,0	82,4	17,6	100,0
Tensões/ conflitos entre membros do CLAS / CSIF	58	0	58	30	2	32	175	5	180
	100,0	0	100,0	93,8	6,3	100,0	97,2	2,8	100,0
Estilo de liderança da presidência do CSF/ CSIF	6	19	25	2	9	11	69	59	128
	24	76	100,0	18,2	81,8	100,0	53,9	46,1	100,0
Dinâmica de animação da Rede Social	30	56	86	16	35	51	113	166	279
	34,9	65,1	100,0	31,4	68,6	100,0	40,5	59,5	100,0

Fonte: *Inquérito às Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia e Entidades Parceiras*, IESE, 2012.

O que é possível observar a partir dos dados dos diferentes questionários é que a experiência anterior de parcerias é em todos os tipos de atores inquiridos o fator mais vezes referido como sendo um dos fatores críticos e que é entre os parceiros do CLAS que é mais vincada a sua identificação como um fator positivo. A dinâmica de animação da Rede Social é entre os parceiros do CLAS e os representantes das Juntas de Freguesia o segundo fator mais referido como sendo crítico – incluindo entre as próprias Câmaras Municipais, quando são elas a assumir a responsabilidade de coordenação dos Núcleos Executivos. Outro fator muito referido com largo balanço positivo é a qualificação dos técnicos envolvidos.

No pólo oposto, e procurando identificar os fatores com maior peso “negativo”, entre os que são mais indicados encontram-se as condições de autonomia e flexibilidade da administração pública desconcentrada e, no caso dos parceiros do CLAS, as tensões entre membros deste órgão e as questões da prioridade política atribuída à Rede Social (este último, menos escolhido pelos atores municipais, é valorado positivamente por esses).

Globalmente, porém, e mesmo ponderando estes fatores negativos, a Rede Social é vista como tendo tido impactos positivos ao nível da capacidade de concertação entre diferentes entidades e nos processos de tomada de decisão – seja na sua agilização seja na sua qualidade e fundamentação. Este tipo de resultados está amplamente documentado no domínio dos impactos da rede, seja a partir dos dados quantitativos, seja a partir dos elementos qualitativos recolhidos nos Estudos de caso, com evidências de resultado do ponto de vista da melhoria da informação de base, da existência de diagnósticos sociais mais aprofundados e atualizados, do conhecimento da própria malha de instituições com intervenção local e a capacidade de conhecer, chegar e intervir de modo mais célere e eficaz sobre mais casos. Do ponto de vista da Governança, este tipo de impacto não deixa de ser significativo. No entanto, não impede que os desequilíbrios e problemas acima identificados sejam passíveis de melhorias.



*Houve melhorias na capacidade de concretização de processos participados e desenvolvimento de ações conjuntas?*

## OVERVIEW

A Rede Social melhorou a capacidade de concretizar processos de intervenção coordenados com a participação de diferentes entidades. No mapeamento dos impactos do programa, a questão da coordenação e articulação surge como um dos efeitos mais destacados, não apenas numa ótica interorganizacional, mas também enquanto cooperação horizontal entre diferentes unidades da orgânica das instituições.

Fatores como o maior conhecimento não apenas das necessidades, mas também das redes institucionais de intervenção, e o próprio conhecimento mútuo e informal entre diferentes atores, favorecem uma maior capacidade de concretização de processo em conjunto. Como se viu na questão anterior, há também fatores que potenciam esta capacidade: a dinâmica do próprio trabalho em Rede, as experiências anteriores e a qualificação dos técnicos nestas matérias são fatores que contribuem positivamente para o seu reforço.

Esta maior capacidade de trabalho em conjunto e coordenação não está, porém, distribuída de igual modo nem por todo o território nacional, nem por todas as organizações. As redes sociais concelhias revelam estados de maturação diferenciados e diferentes atores são identificados pelos seus pares como consistentemente mais ou menos envolvidos no trabalho desenvolvido em rede, nomeadamente no quadro deste programa.

Os dados quantitativos dos questionários e os dados qualitativos das entrevistas permitem estabelecer com clareza que esta é uma área com impactos significativos da Rede Social. O trabalho conjunto reflete-se nas estruturas e processos formais da Rede Social, mas do ponto de vista da governança e do funcionamento informal da malha de intervenção social ao longo do território os impactos estão muito para além desta dimensão.

Os elementos relativos a estas questões foram já tratados do ponto de vista do mapeamento dos impactos diretos e indiretos da Rede Social<sup>26</sup>. No entanto, é importante sistematizar as transformações ocorridas no plano da governança.

Importa, desde logo, sublinhar que o ponto de partida do ponto de vista das culturas organizacionais dominantes, quer internamente quer entre instituições, era (como aliás foi sublinhado por diferentes entrevistados) uma cultura de fechamento, compartimentação e não partilha de recursos ou competências, predominância de relações formais e relações hierárquicas verticais vincadas. Esta cultura organizacional “tradicional”, prevalecente não apenas nas instituições públicas e não apenas no campo social, encontra aqui ecos claros nos discursos dos entrevistados.

---

26 Cf. Questão de Avaliação “Verificam-se alterações nos métodos de trabalho e na capacidade de intervenção dos parceiros locais, no que respeita à articulação, à rentabilização de recursos e racionalização da intervenção social?”, no Domínio: Impactos diretos/indiretos do Programa.



Aliás, quando interrogados sobre o modo como caracterizariam o ponto de partida na sua realidade local do ponto de vista do trabalho em parceria, os resultados dos inquiridos são a este respeito claros (cf. Quadro 49)<sup>27</sup>. Apenas uma percentagem muito minoritária de inquiridos, em qualquer dos grupos de agentes, aponta para parcerias já aprofundadas e intervenções comuns antes do arranque da Rede Social. Pelo contrário, a categoria modal aponta para níveis de coordenação razoáveis (com especial expressão entre as Câmaras Municipais), sendo esta seguida de perto por uma caracterização das relações de parceria como “inexistentes ou reduzidas apenas a contactos pontuais” (excetuando nas Câmaras).

A partir deste quadro de partida, é mais fácil perceber que a Rede Social é vista como tendo trazido transformações nestas diferentes dimensões das culturas organizacionais e, de um modo geral, na capacidade de coordenação com outras organizações.

Entre os parceiros do CLAS, a questão do reforço do conhecimento e da capacidade de articulação com outras instituições é mesmo a categoria modal nas respostas dos questionários sobre os impactos induzidos pela Rede Social sobre as organizações (cf. Quadro 48). No que toca às Câmaras, uma percentagem muito significativa de respondentes indica também esta questão, ainda que não seja a categoria mais escolhida (é superada pelos impactos na coordenação dentro das instituições).

O maior conhecimento da realidade, incluindo da malha de organizações a operar num determinado território, é visto como potenciando uma maior eficiência da atuação das entidades no sentido em que aumenta a capacidade de resposta articulada. Esta maior capacidade de articulação das respostas situa-se quer ao nível informal na solução de problemas, quer na sinalização de casos, quer ainda na conceção e montagem de processos de intervenção conjunta, seja no âmbito da Rede seja a partir de relações potenciadas por esta.

A título ilustrativo, no domínio da organização de respostas de “emergência social” é clara a evidência dessa capacidade. A criação de “Recursos Integradas de Vestuário e Alimentação” (Faro), a “loja social” (Fundão) ou o “espaço solidário” (Régua) são exemplos ilustrativos dessa capacidade acrescida.

Do ponto de vista da governança, porém, esta maior capacidade de articulação entre entidades não é identificada de igual modo em todas. Os diferenciais de resposta acabam por ter correspondência com o papel que é atribuído pelos participantes a tipos de entidades. Consensualmente entre os que são mais ativos e relevantes para a atividade da Rede Social encontram-se, além das Câmaras Municipais e a Segurança Social (exceção feita às Comissões Sociais de Freguesia) as entidades públicas ligadas à educação e à saúde e fora da esfera do Estado, no essencial, organizações da área social como IPSS ou misericórdias<sup>28</sup>.

Ainda assim, é importante sublinhar que mesmo entre as entidades que têm uma participação menos central nos processos da Rede Social (p.e., as ligadas aos domínios do emprego) foi referido por diferentes entrevistados os ganhos que a Rede veio trazer no plano da coordenação entre entidades, melhorando

27 Cf. Questão de Avaliação “Verificam-se alterações nos métodos de trabalho e na capacidade de intervenção dos parceiros locais, no que respeita à articulação, à rentabilização de recursos e racionalização da intervenção social?”, no Domínio: Impactos diretos/indiretos do Programa.

28 Cf. análise detalhada dos resultados quantitativos na Questão de Avaliação “Verificam-se alterações nos métodos de trabalho e na capacidade de intervenção dos parceiros locais, no que respeita à articulação, à rentabilização de recursos e racionalização da intervenção social?”, no Domínio: Impactos diretos/indiretos do Programa.



os canais de comunicação entre elas e com os próprios destinatários. Tendo em conta a relativa distância deste tipo de organizações em relação às dinâmicas centrais da Rede (e, nomeadamente, dos próprios Núcleos Executivos), este dado não deixa de ser significativo: mesmo para os parceiros que eventualmente assumem um papel mais periférico na Rede esta encerra um potencial significativo como recurso para reforçar a circulação de informação, as âncoras no terreno e, assim, de incrementar a sua capacidade de chegar a novos destinatários.

Por outro lado, é importante frisar que esta ideia de uma maior participação nos processos de planeamento, decisão e intervenção – ou seja, de governança – situa-se fundamentalmente ao nível das organizações públicas ou da sociedade civil que operam nestes domínios. Como visto anteriormente, a participação dos próprios destinatários está confinada a processos de auscultação em diagnósticos ou avaliações.

Outro dado relevante a ter em conta é o facto de a partir dos dados recolhidos, e em mais do que um estudo de caso, ser possível concluir que a realidade das redes sociais do ponto de vista da concretização dos seus projetos ser muito diferenciada. Há redes com projetos, procedimentos e uma dinâmica consolidada, nalguns casos com vários anos. Mas existem outras que, embora minoritárias, salientam que a dinâmica de Rede está ainda em desenvolvimento, ou que estão em fase de concluir diagnósticos e outros instrumentos de planeamento mas não houve ainda tradução desse trabalho de base no plano da intervenção concreta junto de beneficiários.

Do ponto de vista da governança global do programa, uma atenção redobrada às redes mais frágeis pode ser importante para reforçar a implantação do programa e a coerência deste modelo de intervenção à escala do território.



# IV - SÍNTESE CONCLUSIVA E RECOMENDAÇÕES

## IV.1. SÍNTESE CONCLUSIVA

A **SÍNTESE CONCLUSIVA PRETENDE** enquadrar as principais Recomendações a partir da relação dialética entre o contexto de partida do Programa Rede Social e o exercício avaliativo do estado da arte do mesmo, tendo em conta uma nova perspectiva de futuro.

Esta Síntese é complementar das *overviews* apresentadas em cada Questão de Avaliação pelo que, para uma leitura mais aprofundada das conclusões específicas de cada domínio, deve recuperar-se essas notas de análise global.

A Rede Social foi criada num momento em que a Administração Central pretendia inovar nos conteúdos de políticas, na sua implementação territorial e na experimentação de novos conceitos e metodologias de aplicação das políticas públicas. Em simultâneo, com o trabalho de criação e atividades da Rede, foram sendo criadas múltiplas estruturas de parceria que, generalizadas a todo o país, foram dando corpo a um impulso às então denominadas “Novas Políticas Sociais”.

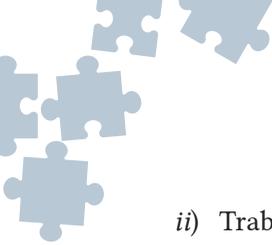
A Rede Social surgiu inicialmente vocacionada para potenciar diversos aspetos positivos e mitigar riscos no desenvolvimento dessas políticas. Em particular, pretendia-se evitar a sobrecarga e sobreposição de estruturas de parceria em domínios com grandes afinidades entre si e pretendia-se garantir que as parcerias salvaguardavam equilibradamente a relação entre Administração Central, Autarquias e Setor social, assim como a relação entre escalas territoriais, nomeadamente entre freguesias, municípios e instâncias supramunicipais.

Uma década e meia volvida sobre a criação da Rede Social, algumas dessas estruturas de parceria pereceram (como as Redes Regionais de Emprego), outras floresceram e foram enquadradas no trabalho de parceria no âmbito da Rede (como o que envolve o Rendimento Social de Inserção e as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em Risco). Mas a Rede cumpriu persistentemente a sua primeira ambição: enquadrar uma parte importante das parcerias de carácter social ao nível territorial.

A persistência da Rede está ligada a dois fortes impulsos de política pública: o apoio na fase de lançamento pelos Fundos Estruturais e a articulação com o PNAI, na fase de institucionalização. Estes dois fatores estão ultrapassados, havendo que encontrar novas ancoragens do ponto de vista da definição de prioridades de política pública para a mobilização da Rede.

Apesar das insuficiências detetadas e que foram sendo identificadas ao longo desta Avaliação, a Rede é hoje uma realidade em que há alguns **aspetos consolidados que são pontos fortes para o futuro**:

- i) Sólida cultura de trabalho conjunto criada entre o ISS, I. P., as Câmaras Municipais e as IPSS e Misericórdias;



- ii) Trabalho em parceria adquirido no desenvolvimento da ação social e no planeamento de equipamentos sociais, em particular por técnicos de serviço social com diferentes filiações institucionais;
- iii) Relação forte construída entre a Rede e as outras parcerias sociais locais que, em muitos casos, já faz dela a “Parceria das Parcerias Sociais”;
- iv) Metodologia de trabalho conjunto, que combina instrumentos *top-down* e *bottom-up*, nomeadamente na relação ISS, I.P.-Autarquias-IPSS, afirmada no apoio ao funcionamento da Rede (*top-down*) e no reconhecimento da participação local como geradora de planeamento e produtora de iniciativas, conhecimento e decisões (*bottom-up*).

Esta Avaliação identificou também pontos em que subsiste *tensão e hesitação de caminhos* e em relação aos quais haverá que proceder para incentivar o percurso desejado:

- i) Heterogeneidade das redes reais, num espaço de atributos que evolui da parceria *delivery*/social à *policy*/chapéu;
- ii) Tendência para a apropriação da Rede pelos seus “parceiros obrigatórios” (Segurança Social e Municípios) e por um perfil profissional (os técnicos de serviço social) em detrimento de outros parceiros institucionais e do contributo de outros profissionais com experiências relevantes para o planeamento e para a promoção do desenvolvimento social;
- iii) Perceção da Rede como uma metodologia de trabalho interinstitucional fechado e invisível, que permite a mudança de métodos de trabalho e fortes impactos institucionais mas não potencia a compreensão dos efeitos diretos dessa mudança na qualidade de vida das populações;
- iv) Resistências persistentes ao reconhecimento das redes como instância de planeamento social por parte de parceiros fulcrais do planeamento numa ótica de desenvolvimento que supere a ação social e os equipamentos sociais quer na Administração Central, quer na Administração Local;
- v) Incapacidade de resolver a questão da aplicação do princípio da subsidiariedade à escala local, nomeadamente esclarecendo os níveis de intervenção e as articulações entre o sub-municipal, o municipal e o supramunicipal.

A Rede Social, constituindo hoje a mais ampla e mais ambiciosa estrutura de parceria em Portugal, enfrenta fatores de *risco* que carecem de intervenções significativas, nomeadamente nas seguintes matérias:

- i) Definição dos instrumentos estratégicos de promoção do desenvolvimento social com que se vai articular nos próximos anos, havendo uma grande oportunidade na sua articulação forte com a participação de Portugal na Estratégia 2020 e com o desenho institucional do próximo ciclo de programação dos Fundos Estruturais, especialmente nas Regiões de Convergência;
- ii) Consolidação das capacidades técnicas de planeamento e de monitorização, para que se mantenha a capacidade de regeneração, a flexibilidade e a inovação necessárias à produção de respostas pertinentes e eficazes por parte da Rede;



- iii) Espectro de entidades envolvidas, quer em direção a setores como o emprego, cultura ou o planeamento municipal, quer em direção a novos atores sociais, como os representantes de interesses e as entidades de *self-advocacy*;
- iv) Afirmação da marca “Rede Social” que permanece largamente invisível; e
- v) Envolvimento das populações através de métodos de participação pública que rompam com os métodos exclusivamente tecnocráticos de planeamento.

A presente Avaliação demonstrou que a Rede Social é hoje uma realidade sólida (embora muito pouco visível) e que as suas fragilidades estão a ser superadas a diferentes níveis: de recursos financeiros disponíveis; de qualificação de recursos humanos adequados; de envolvimento de atores não tradicionais da ação social; de domínio de instrumentos de planeamento e monitorização; e de abertura à mobilização popular.

A maior ameaça que se coloca ao desenvolvimento da Rede Social reside no desinvestimento público que possa vir a fragilizar o importante contributo para a sustentabilidade da Rede, que deriva do trabalho da instância central de coordenação e dos interlocutores no âmbito da Segurança Social. Este desinvestimento poderá também fazer recuar o papel que a Rede tem desempenhado nos processos de desenvolvimento social.



## IV.2. RECOMENDAÇÕES

**N**A SEQUÊNCIA DO TRABALHO DE AVALIAÇÃO, as Recomendações que a seguir se sistematizam (e que foram sendo fundamentadas e apresentadas ao longo do Relatório) têm o traço comum de serem elementos para uma estratégia de consolidação da Rede Social como parceria-chapéu do desenvolvimento social em Portugal. Estas recomendações assentam no entendimento, resultante da Avaliação, segundo o qual estão reunidas as condições para um terceiro Ciclo de Consolidação na existência da Rede Social (“Rede para a Coesão Social”?) depois do Ciclo da Experimentação e do Ciclo da Institucionalização.

### A) REPOSICIONAR O PAPEL DA REDE SOCIAL NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

- A Rede Social é uma estrutura de parceria que visa a integração territorial de instrumentos de planeamento e execução de políticas. Em relação à sua identidade subsistem duas zonas de tensão que importa esclarecer:
  - Instrumento fulcral de uma estratégia de desenvolvimento social em sentido amplo (“chapéu” das parcerias locais) ou um instrumento focalizado na inclusão social, na ação social e nos equipamentos sociais (parceria “social” local);
  - Instância fulcral no processo de planeamento (uma parceria orientada para a *policy* local) e um instrumento de execução de políticas (orientado para o *delivery*).
  - A tensão descrita gera quatro combinações típicas possíveis: “*policy*/chapéu”; “*policy*/social”; “*delivery*/chapéu”; “*delivery*/social”. Neste impasse criativo, urge clarificar as orientações em relação a essa dupla tensão, porquanto a mesma condiciona o espaço de funcionamento das parcerias e a estrutura de recursos a mobilizar. Assumindo que, no quadro atual, seja difícil clarificar a relação entre a circunscrição ao social ou o alargamento ao planeamento territorial, *recomenda-se que*:

*Sejam dadas orientações no sentido de desenvolver a visão da Rede assente no requisito mínimo que seja o instrumento local de planeamento de carácter social (“policy/social”) e que seja gerida por forma a incorporar funções mais amplas (em direção a “policy/chapéu”). Ou seja, se a Rede não conseguir ser a Parceria das Parcerias Locais que seja a Parceria das Parcerias Sociais.*

- A clarificação da identidade da Rede deve acontecer a par do reforço da sua visibilidade, por via da criação da Marca “Rede Social”, associada à imagem, comunicação e iniciativas públicas de todos os projetos desenvolvidos/participados pela Rede Social e/ou aprovados no Núcleo Executivo, de modo a reforçar a visibilidade e a identidade da Rede para o exterior.



- Na fase atual da sua existência, a Rede vive essencialmente da mobilização de recursos humanos qualificados, sendo de destacar o esforço feito há menos de uma década por parte das Câmaras Municipais de dotação da Rede de técnicos a ela ligados, esforço que produziu efeitos duradouros. Esses técnicos devem receber um mandato claro para o desempenho das suas funções nas parcerias e que têm garantia de condições para exercer o seu papel fundamental nos domínios da coordenação executiva, da animação, da supervisão de trabalho técnico e na relação da Rede com o meio envolvente. Tal implica que seja definido um perfil de competências desejáveis dos técnicos alocados à Rede para a função de coordenação e que se mantenha – na ausência de imperativos legais para a afetação de técnicos – a perceção por parte dos parceiros da importância do funcionamento da Rede.
- Não estando em causa, pelos dados apurados na Avaliação, nem a mobilização dos técnicos, nem o seu enquadramento institucional, *recomenda-se que:*

*Se progrida no sentido de dotar a Rede de competências, tornando-a indispensável junto dos parceiros e coresponsabilizando-os pelo seu bom funcionamento.*

- No plano jurídico-legal, a Rede deve incorporar uma estratégia de âmbito nacional com a qual a se articule privilegiadamente e que seja um importante elemento de referência para as estratégias de desenvolvimento social, a nível territorial. O enriquecimento do âmbito estratégico do PNAI ou outro instrumento que cumpra no futuro a sua função, nomeadamente abarcando um sentido mais amplo de desenvolvimento social, constituiria, também, um instrumento encorajador da evolução da Rede Social para um conceito mais amplo de desenvolvimento social.
- A Rede Social criou uma estrutura nacional de parceria de carácter social onde aos parceiros “principais” (Segurança Social e Autarquias) se juntam a parceiros com cultura de serviço social, abrangendo privilegiadamente as instituições do setor público e particular sem fins lucrativos onde essa cultura tem presença forte. O predomínio técnico do serviço social reflete e potencia a orientação da Rede para a ação social. Assim, *recomenda-se que:*

*Seja feito um trabalho de sensibilização de outros parceiros e profissionais, tendo em vista alargar esta dimensão da Rede. Uma maior promoção e divulgação das atividades dirigida a atores mais afastados da Rede (sindicatos, associações empresariais, ONG e outras associações temáticas, associações culturais, associações de imigrantes, ...) poderia ter efeitos positivos no envolvimento dos mesmos.*

Da mesma forma, *recomenda-se que:*

*As redes sociais sejam sensibilizadas para a necessidade de reforçar a incidência de atividades nos campos da cultura, emprego, trabalho e*



*economia, com projetos partilhados com entidades destes setores com vista a fortalecer a sua relação com a Rede Social.*

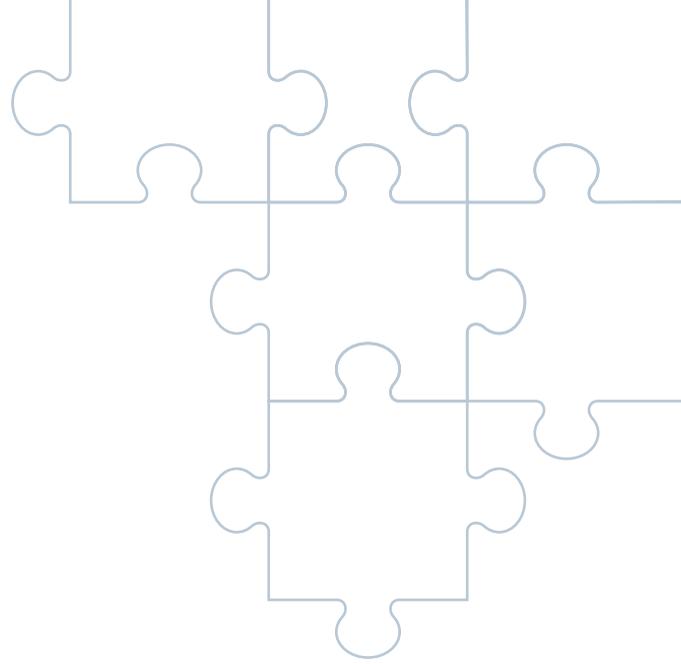
- A informação recolhida revela uma dualidade de perceção sobre o papel dos parceiros na Rede Social, nomeadamente entre parceiros “de dentro”, em especial os das Câmaras Municipais, que valorizam os instrumentos orientados para a ação da parceria e parceiros “de fora”, em especial os das entidades parceiras privadas e ao nível territorial de freguesia. Para que a Rede possa cumprir o seu desígnio de uma intervenção multi-escala no âmbito do território local (supramunicipal, municipal e sub-municipal), *recomenda-se que:*

*Seja conduzido um esforço sério para aproximar os parceiros dos diferentes níveis territoriais de uma cultura comum orientada para a ação, apenas modulada pelas especificidades dos níveis de intervenção e não para uma cultura em que há elementos produtores-ativos e elementos recetores-passivos.*

- A configuração real das parcerias na Rede Social cria, em zonas vastas do território, dificuldades à orientação para uma perspetiva mais ampla do desenvolvimento social. Em particular, *recomenda-se que:*

*Sejam aumentados os níveis de participação de estruturas da Administração Pública, p.e., das que detêm a tutela do emprego e da administração do território, bem como de áreas do setor voluntário como as associações de desenvolvimento e outras associações locais de representação de interesses.*

- No quadro dos desafios contemporâneos, aos quais a nova etapa do Programa deve responder, recomenda-se que, na focalização das atividades das redes sociais, sejam tidos em conta os aspetos seguintes:
  - Esforço continuado de inovação social nas atividades, desenvolvendo novas formas de resposta a problemas identificados nos territórios, os quais assumem novas configurações. A inovação pode ser conseguida através de ações multisetoriais integradas, onde, p.e., a cultura pode desempenhar um papel importante.
  - Reconhecimento da multidimensionalidade do conceito de desenvolvimento social, através da mobilização de perfis de atores menos presentes nas atividades nucleares da Rede, nomeadamente as associações empresariais, empresas e outros atores do setor privado.
  - Promoção de mecanismos de participação das populações nas atividades das redes, transferindo para estas um papel central nas opções de configuração das intervenções e capacitando-as para um maior envolvimento nos processos de planeamento.
  - Focalização das intervenções da Rede nos destinatários finais, ou seja, nas populações (*client-oriented*). Este aspeto é decisivo para uma viragem no quadro nuclear de ação



da Rede Social, no sentido de reposicionar o papel central que os destinatários finais assumem no serviço público prestado pelas redes sociais.

## B) REFORÇAR A ARTICULAÇÃO DA REDE COM OUTRAS INSTÂNCIAS DE PLANEAMENTO TERRITORIAL

175

- A articulação da Rede Social com instâncias de planeamento territorial fora do âmbito especificamente social, constitui um ponto fraco da situação atual do Programa. O seu enraizamento a nível nacional, no âmbito de intervenção da política social, permitiu que fossem desenvolvidos mecanismos que garantem o envolvimento da Rede em decisões sobre investimentos em equipamentos sociais (p.e., os cofinanciados pelo PARES e pelo POPH), mas tal não acontece com instrumentos de planeamento fora da tutela social. Esta conclusão deriva do isolamento relativo do Programa quer ao nível central (em relação à administração do território e planeamento regional), quer ao nível local (em relação ao planeamento municipal). Assim, *recomenda-se que:*

*Sejam tomadas medidas para atenuar o isolamento a estes dois níveis. Ao nível central, devem ser adotadas medidas institucionais para articular a Rede com instâncias de planeamento que atuam para além do social, o que pode ser feito através da criação de uma Comissão de Acompanhamento interdepartamental ou, numa versão mais forte, pela colocação do Programa sob uma tutela conjunta (social e da administração do território). Ao nível municipal, a natureza da intervenção é semelhante pois, frequentemente os pelouros da área social e do planeamento são atribuídos a diferentes vereadores e a diferentes direções municipais, replicando a uma escala territorial mais restrita as mesmas dificuldades de relação do nível*



*nacional. Assim, recomenda-se que a organização municipal favoreça a interdepartamentalidade, o que traria vantagens para o funcionamento das redes e pode fazer-se com diferentes soluções orgânicas, com um denominador comum: investimento por parte do Presidente de Câmara na função desenvolvimento social, a ser incentivado no âmbito do trabalho de apoio técnico à Rede.*

- A articulação preferencial da Rede com o setor social é induzida atualmente pela legislação enquadradora, pelo que se *recomenda* que:

*Essa legislação seja revista de forma a encorajar uma articulação consistente com as funções de administração do território e de planeamento regional.*

- As dificuldades de articulação interdepartamental observadas a propósito da Rede Social existem também em outros instrumentos de planeamento, dada a debilidade da função de planeamento estratégico territorial em Portugal. Nesta envolvente desfavorável, *recomenda-se que*:

*A Rede beneficie, assim, de um investimento mais consistente na função planeamento estratégico, gerando a montante condições mais favoráveis à intersetorialidade do planeamento do desenvolvimento social.*

## C) ASSEGURAR RECURSOS TÉCNICOS AJUSTADOS ÀS NECESSIDADES DA REDE SOCIAL

- A afetação de técnicos em número satisfatório e com competências adequadas constitui um fator importante de sustentabilidade da Rede. Neste contexto, *recomenda-se que*:

*Sejam reforçadas as iniciativas de qualificação das equipas quer por via da continuidade das ações desenvolvidas pelo Instituto da Segurança Social, I.P. quer por via do estímulo a mecanismos mais ágeis de partilha de experiências inter-rede, quer, ainda, via consultoria externa.*

- Importa ter presente que a oferta existente se esgota nas iniciativas levadas a cabo pelo ISS, I.P., sendo residuais as iniciativas promovidas autonomamente pelas redes que, aliás, expressam pouca capacidade reflexiva em torno das suas necessidades de desenvolvimento de competências. Este aspeto denota a centralidade do ISS, I.P. neste domínio, e aconselha o desenvolvimento da função de formação, apoio técnico e troca de experiências, bem como de produção e difusão de instrumentos de disseminação do funcionamento da Rede. Em face da centralidade e racionalidade técnica do ISS, I.P., *recomenda-se que*:

*Essas funções continuem a passar privilegiadamente pelo Instituto, sob a coordenação da Equipa de ligação envolvida neste trabalho, assegurando um desenvolvimento adequado e eficaz do trabalho das redes.*





UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Social Europeia



GOVERNO DA  
REPÚBLICA PORTUGUESA



QUADRO DE REFERÊNCIA  
ESTRATÉGICO  
NACIONAL  
PORTUGAL 2007-2013



PROGRAMA OPERACIONAL DE  
ASSISTÊNCIA TÉCNICA  
FUNDO SOCIAL EUROPEU



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.



REDE SOCIAL



IESE  
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS