

Sobre a territorialização das políticas sociais. O exemplo do Programa *Rede Social*: entre a municipalização e a configuração de um modelo de governança de base local.

João Emílio Alves

- Instituto Politécnico de Portalegre (IPP), Centro Interdisciplinar de Investigação e Inovação (C3I), Portalegre, Portugal;
- Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL), Lisboa, Portugal

joaoemilioalves@gmail.com
joaoemilioalves@esep.pt

Resumo

A territorialização das políticas sociais tem vindo a assumir nos últimos anos um domínio de investigação da maior relevância no âmbito das ciências sociais em geral e da sociologia em particular. As pesquisas concretizadas em torno desta temática orientam-se tendencialmente, ora para a reconfiguração do papel do Estado e, conseqüentemente, para a defesa de formas interactivas de governo com actores públicos, privados e sociedade civil; ora para a procura e experimentação de novas respostas e soluções, à escala regional e local, em ordem à atenuação de problemas transversais a vários domínios (social, educativo, económico, entre outros). Porém, a experiência recente de implementação de políticas sociais territoriais em Portugal, explica, em parte, um reduzido número de trabalhos de natureza científica neste domínio. Pretende-se com esta comunicação contribuir para o aprofundamento do tema, enfatizando, quer o alcance analítico, quer a tradução prática, no terreno, das dinâmicas produzidas na sequência da implementação, em Portugal, de uma política social específica — o Programa *Rede Social* — analisada enquanto processo de construção da acção colectiva e estruturação de práticas democráticas e de empowerment, discutindo, em particular, a acção que nesse processo é desencadeada pelos próprios municípios, antevendo a configuração de um possível modelo alternativo de governança local, tendo como objectivo a construção e o reforço de territórios mais coesos.

As políticas sociais numa perspectiva territorializada: notas de leitura iniciais

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

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

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

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

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

Após um período considerado positivo, com duração aproximada de um quarto de século, entre os anos 50 e 70, começam a entrar em crise em meados da década de 1970, na sequência da recessão e da estagnação económica que entretanto se instalara na Europa e nas restantes sociedades capitalistas (Carreira, *idem*).

Neste contexto, o caso português apresenta algumas especificidades que importa salientar. Não obstante o país ter conhecido uma assinalável evolução no âmbito das preocupações com a protecção social e, de modo particular, com as políticas sociais, a génese destas últimas caracteriza-se por coincidir com um período já em plena crise, muito embora, como salienta Medina Carreira (*idem*) “adquiram uma razoável dimensão relativa em plena crise”. Esta constatação explica-se pelo facto do país caracterizar-se por determinadas especificidades económicas, sociais e políticas, consequências do regime ditatorial vigente durante várias décadas, impossibilitando-o de participar no movimento de institucionalização das políticas sociais, que ao longo da segunda metade do século XX foi ganhando visibilidade e consolidação na generalidade das sociedades europeias.

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

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

Efectivamente, com as transformações ocorridas no Portugal pós-25 de Abril, inaugurou-se um período de institucionalização da democracia propício ao processo de aprofundamento dos mecanismos necessários ao funcionamento do Estado-providência nacional. Partindo de algumas medidas introduzidas no período anterior à revolução e acrescentando outras no novo quadro político, a par de um esforço de aproximação aos países europeus mais desenvolvidos, sem que, no entanto, se consiga apagar as marcas de uma sociedade de “desenvolvimento intermédio”, características de uma “modernidade inacabada” (Machado e Costa, 1998), as alterações introduzidas no edifício da protecção social ganham um “carácter mais estrutural”, conduzindo ao “desmantelamento das estruturas administrativas do anterior regime (a organização corporativa) e à reorganização da assistência ao nível dos cuidados medicamentosos - um primeiro momento da criação do Serviço Nacional de Saúde” (Rodrigues, E., et. al., 1999: 42).

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

Nesta linha evolutiva, os anos oitenta chegam com uma maior estabilização política, constituindo prioridade a racionalização da estrutura fiscal e financeira do Estado perante o desafio da integração do país na então CEE, procurando dar-se continuidade às reformas político-institucionais, de que são exemplos a criação de vários ministérios como o da Saúde e o do Trabalho e Segurança Social, a par da criação do Conselho de Concertação Social e da promulgação da Lei de Bases da Segurança Social (Lei nº28/84, de 24 de Agosto), com o intuito de intervir nas questões laborais, salariais e na protecção social dos trabalhadores, numa lógica de parceria das decisões com impacto na vida dos cidadãos.

Com início num período ainda muito influenciado pelo ambiente revolucionário na sequência da revolução de 25 de Abril de 1974, passando depois por um período de estabilização, com duração de 10 anos, entre 1976 e 1986, no âmbito do qual se assistiu

a um conjunto de mudanças orientadas pela designada “europeização” e pela implementação da descentralização de um conjunto de serviços mais próximos das comunidades, de que é exemplo a criação dos Centros Regionais de Segurança Social¹, Portugal conhece posteriormente uma fase de extensão e crescimento, sensivelmente entre a segunda metade dos anos oitenta e a primeira metade dos anos noventa.

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

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

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

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

¹ Muito embora já tivessem sido criados, em período anterior, os protótipos destes centros.

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

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

Esta “sociedade civil organizada”, actuando em parceria e em rede, para além de pressupor um novo modelo de organização e de partilha de responsabilidades, objectivos e estratégias de actuação, subentende igualmente um conjunto de mudanças substantivas em termos de conteúdos (*idem*:240), quer dizer: implica uma consciencialização mais ampla e partilhada do que se deve entender por desenvolvimento social, no sentido de tornar as políticas sociais “mais acessíveis e equitativas” ou, por outras palavras, uma maior preocupação pela justiça e equidade social, através de uma actuação integrada em múltiplos domínios de intervenção, visando, em última instância, combater os fenómenos de pobreza e exclusão social, o que não se consegue sem um desenvolvimento económico que permita, de forma sustentada, criar e manter instrumentos e mecanismos de atenuação daqueles fenómenos. Alguns desses instrumentos e mecanismos passam pela capacidade, não só de fomentar uma efectiva reestruturação do tecido produtivo português, mas também por novas fórmulas e novos projectos de promoção do desenvolvimento.

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

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

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

Decorrem daqui outros sentidos a ter em conta na análise deste conceito, designadamente as dimensões económica, social, educativa, cultural e ambiental, enfatizando-se assim uma visão integrada e de sustentabilidade que o mesmo conceito preconiza em termos teóricos. As acções de carácter multidimensional que transversalmente caracterizam as intervenções no âmbito dos projectos de desenvolvimento social contemplam, genericamente, uma visão articulada, tanto dos recursos e das potencialidades existentes nos territórios, como das soluções e dos resultados alcançados em áreas como a economia, o emprego, a formação, a saúde, a habitação, a educação, o associativismo, o voluntariado, o ambiente, o combate às situações de desigualdade social e de pobreza, o apoio a grupos e categorias sociais vulneráveis aos vários tipos de exclusão social, entre outras vertentes.

De modo convergente com as recentes interpretações teóricas a respeito do conceito de desenvolvimento local, muitas delas partilhadas pela sociologia, tem-se assistido recentemente ao lançamento e consolidação de um conjunto de programas e

medidas de política social que se constituem como instrumentos para novas formas de intervenção social, visando não só a erradicação ou atenuação da exclusão, mas também novas formas de coordenação e mobilização de um conjunto diversificado de actores sociais, de inserção institucional variada, no âmbito da constituição de parcerias alargadas, que acentuam uma visão e uma perspectiva territorializada nos processos de implementação dos mesmos programas e medidas de política social.

A ideia fundamental e transversal a muitas destas políticas sociais activas passa então pelo equacionamento de estratégias de intervenção social que promovam um desenvolvimento social sustentável, o qual poderá efectivar-se através de mecanismos de requalificação profissional, de acesso ao emprego, mas também através da promoção e melhoria dos níveis qualificacionais da população activa e pela criação de condições que facilitem o acesso a um conjunto variado de recursos e direitos cívicos, sociais e políticos, considerados necessários a uma qualidade de vida condigna e mais igualitária².

Neste sentido, a satisfação das necessidades humanas, a resolução de problemas sociais e o bem-estar da população em geral, constituem o fundamento e parecem justificar a existência das chamadas políticas sociais activas. A sua esperada eficácia, objecto de avaliação desde há uns anos em Portugal, permite antever um quadro de esforços e progressos a considerar, já que, na sua essência, as mesmas políticas caracterizam-se por possuir uma lógica de discriminação positiva, com o objectivo de responderem a populações específicas, localizadas em determinados territórios.

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

É neste contexto que se insere o Programa *Rede Social*. Entendido sucintamente como um “fórum de articulação de esforços com base na livre adesão das autarquias e

² Na vasta literatura sobre o tema é possível encontrar o reconhecimento de dois vectores fundamentais, associados aos objectivos que caracterizam as políticas sociais activas: a promoção de um conceito de cidadania, como garante do exercício pleno de direitos cívicos e da inserção societal e o reconhecimento da importância da igualdade de oportunidades numa sociedade que se deseja mais democrática. Ver a este respeito, por exemplo os trabalhos de Barreiros (1996), Fitoussi e Rosanvallon (1996), Gaventa (1998), Madec, (s.d.), Pintassilgo (1996), Friedmann (1996), entre outras publicações.

entidades públicas e/ou privadas sem fins lucrativos que a ele queiram aderir”³, constitui propósito nuclear deste programa estimular os actores locais a trabalhar em parceria no sentido de articular as intervenções tendentes ao combate à pobreza e à exclusão social, fomentando, em alternativa, condições de sustentabilidade ao nível da promoção do desenvolvimento social, segundo uma visão territorializada no que concerne aos recursos, meios e capacidades de resposta eficazes.

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

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

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

³ - Cf. Resolução do Conselho de Ministros 197/97 de 18 de Novembro de 1997.

organizacionais, logísticos e técnicos) e uma co-responsabilização na hierarquização de prioridades de intervenção e nas soluções incrementadas.

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

Os municípios e o seu papel dinamizador das políticas sociais no âmbito do desenvolvimento local: uma estratégia de intervenção com alguns resultados

O desenvolvimento social relaciona-se de perto com o desenvolvimento local. As múltiplas experiências resultantes de projectos de intervenção e a vasta produção teórica desenvolvida a partir de (e sobre) essas experiências revelam que o desenvolvimento social surge ligado às dinâmicas geradas no âmbito de projectos de desenvolvimento local⁴. Ambas as formas de intervenção procuram, na prática, desencadear processos de consciencialização e mobilização de actores, a par de outros processos de intervenção com vista à atenuação e erradicação de vários tipos de problemas sociais, que tendem a caracterizar determinados territórios e populações, contribuindo, desse modo, para o seu desenvolvimento, de uma forma que se pretende integrada, sustentável e equilibrada.

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

Com efeito, a partilha de uma visão comum do território, das suas instituições públicas e privadas, dos seus problemas e das respectivas prioridades de actuação conduz o poder local a assumir um papel de extrema relevância na criação e dinamização de projectos de desenvolvimento das suas comunidades, paralelamente às funções de monitorização e regulação desses mesmos processos.

⁴ Aliás, é difícil conceber um sem o outro, já que, atendendo ao significado e alcance introduzidos pelas políticas sociais activas, a chave para o sucesso destas passa justamente por conciliar as dimensões económicas e sociais nos processos de desenvolvimento com incidência local.

Para Fernando Ruivo (2000 e 2002), os actores políticos locais, com a legitimidade que lhes é conferida na sequência dos sufrágios a que são sujeitos junto das populações que representam, procuram uma série de mecanismos “que possibilitem uma intervenção concretizadora”. O autor advoga mesmo que estes actores locais, face às características e condições materiais (e imateriais) dos respectivos concelhos, “necessitam para penetrarem nos labirintos, tantos estatais como locais, de modo a obterem respostas mais positivas que permitam pôr em execução determinadas políticas, de recorrer a mecanismos semelhantes àqueles que a sociedade providência utiliza para compensar a fraqueza do Estado-providência” (2002:29)⁵.

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

A activação dessas redes de contactos com vista à execução das políticas públicas, e especificamente nas áreas da promoção da empregabilidade e da formação orientada para as necessidades de trabalho locais, depende, no entanto, daquilo que o mesmo autor define como “a densidade, a operacionalidade, a generalização e a extensividade a toda a comunidade local dessas mesmas redes” (2002:31), significando isto que dependendo das características dos próprios territórios, das suas comunidades e dos seus actores, as referidas redes podem (ou não) constituir um elemento fundamental na desejada eficácia na implementação das variadas políticas locais contra a exclusão social, transformando-se, ou em potencialidades organizacionais locais, ou no seu contrário. Esta leitura decorre do facto de, para o mesmo autor, as redes tenderem a constituir “um elemento narrativo decisivo do todo constituído pela organização sócio-política portuguesa, e muito particularmente da local, pelo que serão decisivas na explicação da intervenção ou não do poder local na luta contra a exclusão social” (*idem*:29).

⁵ Muito embora seja amplamente reconhecida a importância da acção levada a cabo pelo poder local, também é necessário ter em conta que, não raras vezes, em muitos territórios, as autarquias traduzem a sua acção orientada por lógicas de poder discutíveis e por visões do desenvolvimento redutoras, que, na prática, provocam distorções no entendimento dos problemas que devem ser prioritários e, conseqüentemente, nas respostas que depois são aprovadas e implementadas.

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

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

Neste sentido, parece não subsistirem muitas dúvidas quanto ao papel cada vez mais pró-activo que os municípios locais e as suas lideranças devem assumir, de forma directa, nos processos de promoção do desenvolvimento local. A sua actuação pode, inclusivamente, estender-se ao espaço produtivo local, por exemplo através da criação de incentivos à atracção e fixação de unidades produtivas nos seus territórios⁶ e, mais ainda, mediante uma política de fomento, valorização e acolhimento de iniciativas de outros actores locais, incluindo os movimentos associativos e as próprias empresas, designadamente no que se refere à protecção do emprego, à promoção da imagem exterior do município e, sobretudo, convocando parcerias que melhorem atractivamente o seu espaço local, uma vez que parte do êxito do desenvolvimento de um território está também na construção de um ambiente competitivo e incubador de negócios, visando, desse modo, favorecer os processos de crescimento e desenvolvimento económico e, por consequência, o desenvolvimento social.

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

⁶ De que são exemplos as tradicionais zonas industriais ou também designadas por parques industriais ou pólos tecnológicos.

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

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

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

Ao gerir e coordenar várias iniciativas de desenvolvimento local, financiadas ou não por programas nacionais e internacionais, ao administrar recursos e aferindo potencialidades para os transformar em estratégias de desenvolvimento local, formando redes locais e dando apoio técnico e consultoria aos projectos idealizados para implementação nos respectivos territórios, os municípios assumem-se como actores privilegiados para impulsionar as parcerias, fazer convergir estratégias de aliança entre pares, moderar relações institucionais potencialmente conflituosas e inibidoras de um trabalho conjunto e, em última instância, ajudar a definir as prioridades de intervenção sem deixar de promover a co-responsabilização pelas decisões tomadas entre os vários actores que compõem as parcerias locais. Trata-se de, em síntese, ver no poder

municipal uma instituição convocadora, catalisadora e orientadora das energias da sociedade local para a promoção da cooperação, da cultura de parceria, entre os vários actores inseridos nos territórios, ou como refere Mozzicafreddo (2002), a propósito do papel de regulador do município, traduzido na dinamização de parcerias e redes de governação como temos vindo a discutir, “o processo de transformação do Estado-providência para o *Estado-franchising*”.

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

O Programa *Rede Social* em Portugal: entre a municipalização e a configuração de um modelo de governança de base local

De acordo com os argumentos atrás expostos, os municípios têm vindo a ganhar cada vez mais um protagonismo crescente no que concerne à capacidade de promoção e dinamização, a nível local, quer de programas e projectos de desenvolvimento, quer especificamente de políticas sociais, como é o caso do Programa *Rede Social*.

Num estudo recente que levámos a cabo⁷, através do qual se procurava perceber e analisar os processos, as dinâmicas e os impactos do programa atrás referido, num conjunto de domínios de intervenção social, à escala concelhia, a tendência para a municipalização da *Rede Social*, por via de uma maior implicação por parte das autarquias locais, tende a conferir a este actor social uma acção preponderante na gestão, condução e implementação daquele programa.

⁷ Cf. Alves, Martins e Cheta, 2007.

Um dos indicadores analisados no âmbito do referido estudo consistiu na indagação junto dos responsáveis políticos locais e das suas equipas técnicas com funções associadas à implementação da *Rede Social* a nível concelhio, do nível de concordância com o processo de municipalização do programa em geral e das parcerias locais em particular.

Os resultados apurados para este indicador mostram claramente uma concordância com o processo de *municipalização* das parcerias locais (quadro 1). Em quase 90% dos casos houve a expressão de uma concordância, pelo menos parcial, com essa mesma *municipalização*, sendo que a classe modal das respostas se centra na concordância absoluta, concentrando mais de metade das tomadas de posição dos inquiridos.

Quadro 1

Municipalização do Programa *Rede Social*: grau de concordância

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

Fonte: Inquérito às autarquias aderentes ao Programa *Rede Social*, 2006, in Alves, Martins e Cheta, 2007.

As alternativas hipotéticas a esta *municipalização* parecem, à partida, relativamente condenadas ao insucesso, não só em função da própria prática já instalada no terreno, por via da acção desencadeada pelos próprios municípios, como, aliás, parece estar subjacente aos normativos legais que têm vindo a enquadrar o Programa *Rede Social*.

Com efeito, tendo em conta que a mais recente legislação confere atribuições claramente definidas aos presidentes das câmaras municipais — assim como aos presidentes das juntas de freguesia — na condução dos processos de trabalho em parceria no âmbito das redes de parceiros, tal situação tende a constitui-los em protagonistas que, quase por inerência, deverão presidir a órgãos como os conselhos locais de acção social e as comissões sociais inter-freguesias. Este enquadramento configura, claramente em nosso entender, aquilo a que se poderia designar de *municipalização* das parcerias locais, caracterizada por um aprofundamento das responsabilidades e competências das autarquias nestes processos e talvez fundada na

própria prática desenvolvida ao longo destes anos de existência do programa, porquanto a esmagadora maioria das parcerias locais, conforme já referimos, têm como entidades promotoras as câmaras municipais e por principais responsáveis os autarcas.

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

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

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

Tais posições encontram justificação nos modelos de cultura organizacional existentes no panorama das instituições e organizações da sociedade, muitas delas ainda baseadas em lógicas de distribuição de poderes e de competição, em lugar da cooperação inter-institucional que o mesmo programa vinha agora estimular. Recorde-se que o campo da acção social tem sido tradicionalmente disputado entre as IPSS, as Misericórdias e outras organizações ligadas à Igreja. Apesar destas entidades terem registado algumas resistências, sobretudo na fase de arranque do programa, coincidente com a implementação da experiência piloto da *Rede Social*, o balanço actual vai no sentido de reconhecer uma evolução gradual daquelas perspectivas de reserva para uma

situação de convergência e de partilha da responsabilidade, não só no que se refere à discussão dos problemas, mas também na priorização das melhores soluções para os territórios a que pertencem, tal como cedo se começou a depreender, por exemplo, com as conclusões do 1º Encontro Nacional da Rede Social⁸ (*idem*, 2009).

O desafio proporcionado por este programa, acaba, afinal, por introduzir equilíbrios ao nível da percepção, discussão, planeamento e intervenção por parte de um leque diversificado de actores sociais locais, envolvendo os que habitualmente disputavam o terreno da acção social e, agora, de forma mais activa e explícita o poder local, a par de outros sectores da sociedade, embora em relativa minoria, como são os casos das organizações associativas e empresariais. Em conjunto, procurar-se-ia contrariar as intervenções habitualmente casuísticas, de cunho assistencialista, ainda relativamente predominantes em muitos territórios.

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

O programa *Rede Social* e a sua tendencial municipalização, constituem, também em nosso entender, uma possibilidade de ensaio do modelo de “governança de base territorial”, ocupando uma função de mediação entre as políticas ao nível nacional e local. Todavia, a sua implementação de forma amplamente generalizada, enquanto prática de planeamento e de gestão das políticas públicas (incluindo as políticas sociais) à escala local, está longe de se configurar como uma realidade. Apesar do Programa *Rede Social* ter proporcionado um avanço significativo no domínio da apropriação e

⁸ Realizado a 7 de Novembro de 2000.

consequente implementação de metodologias de trabalho e de pesquisa de cunho participativo, mobilizando vários actores sociais na elaboração de diagnósticos e planos de desenvolvimento, de acordo com os pressupostos inerentes ao planeamento estratégico, falta ainda consolidar uma cultura de envolvimento mais activa, construtiva e duradoura, sobretudo nas fases pós implementação de programas como aquele que temos vindo a analisar.

As experiências iniciadas no que respeita ao envolvimento mais amplo de vários actores locais, reivindica e implica vários desafios e saltos qualitativos. Desde logo na própria aceção do conceito de governança, o qual deve ser encarado como “processo” (Rodrigues, 2005: 32), isto é, no pressuposto que a mesma deve servir para configurar um espaço e uma oportunidade aos cidadãos e às organizações sediadas nos territórios, de modo a conferir-lhes a possibilidade de accionar uma verdadeira “política de inclusão e *empowerment*” (*idem*), a qual, por sua vez, implicará, necessariamente, um outro investimento direccionado para uma política de formação conducente a uma cidadania activa, interessada nos problemas das suas comunidades, disponível para uma acção concertada e interessada na assunção de responsabilidades pelas decisões tomadas a nível local. Este nível de implicação à escala dos territórios não excluirá, obviamente, a necessária e contínua implicação e participação do Estado, central e regional, na partilha do poder e das responsabilidades decorrentes, por exemplo, da concepção e implementação de políticas sociais numa perspectiva territorializada.

Nesta óptica, o Programa *Rede Social*, constitui um campo de observação e experimentação de processos de governança de base local, já que reúne um conjunto de pressupostos e dinâmicas de trabalho subjacentes a uma concepção de planeamento estratégico, visando a melhoria dos processos de decisão e de acção, em prol do desenvolvimento das comunidades e dos territórios. Mas, necessita de ser reforçada com a implementação de outras políticas e programas que persistam no apelo e no envolvimento contínuo de vários actores sociais, de natureza pública e privada, na discussão, na condução e na execução de projectos, iniciativas e acções tendentes ao desenvolvimento das comunidades, enquanto processos de construção da acção colectiva e estruturação de práticas democráticas e de *empowerment*, tendo como objectivo a construção e o reforço de territórios cada vez mais coesos, económica e socialmente.

Referências Bibliográficas

- Almeida, João Ferreira de, et. al. (1992), *Exclusão Social: Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Alves, João Emílio, Alexandre Martins e Rita Cheta (2007), *Emprego, Formação e Redes Sociais*, Lisboa, Celta Editora.
- Amor, Teresa (2005), “Programa Rede Social. Redefinição de Políticas Sociais ou Instâncias de Governança Local de Base Territorial?” in *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº11, pp:39-51.
- Barreiros, Lúcia (1996), “Pobreza e desigualdade em Portugal num contexto comparativo europeu”, *Seminário sobre a pobreza e grupos desfavorecidos em Portugal*, Fátima.
- Barreto, António, et.al. (1997), *A Situação Social em Portugal*, 3ª rev., Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Capucha, Luís (2005), *Desafios da Pobreza*, Oeiras, Celta Editora.
- Capucha, Luís, Elsa Pegado, e Sandra Saleiro (2007), “Políticas de desenvolvimento social. Emprego e Segurança Social” in J. M. Leite Viegas, H. Carreiras e A. Malamud, (orgs), *Instituições e Política. Portugal no Contexto Europeu*, vol. I, Lisboa, CIES-ISCTE e CELTA, pp:77-105.
- Carreira, Henrique Medina (1996), *As Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, Gradiva.
- Castro, José (coord.) (2009), *Rede Social. Desafios e Experiências de um Programa Estruturante*, Lisboa, Instituto da Segurança Social, IP.
- Ckagnazaroff, Ivan Beck e Bruno V. Abreu (2009), “Governança local e participação como estratégias na avaliação e promoção de desenvolvimento económico local”, comunicação apresentada ao 5º Colloque de L’IFBAE – Grenoble, 18 e 19 de Maio.
- Colaço, Jorge (2007), “Os municípios e as parcerias para o desenvolvimento local. O caso específico do município de Rio Maior” in Juan Mozzicafredo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.) (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora, pp:377-398.
- Covas António (2007), “Governança europeia e políticas públicas. A revisão do interesse público, das funções do Estado e da administração pública” in Mozzicafredo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.) (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora, pp: 235-253.
- Ferrera, M., et. al. (2000), *O Futuro da Europa Social. Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia*, Oeiras, Celta Editora.
- Ferrera, M. (1996), “The southern model of welfare in Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6 (1), pp. 17-37.
- Fitoussi, Jean-Paul e Pierre Rosanvallon (1996), *A Nova Era das Desigualdades*, Oeiras, Celta Editora.
- Friedmann, John (1996), *Empowerment: Uma política de Desenvolvimento Alternativo*, Oeiras, Celta Editora.
- Gaventa, John (1998), “Poverty, participation and social exclusion in North and South”, *IDS Bulletin*, 29 (1), pp. 50-70.
- Guibentif, Pierre (1996), “The transformation of the Portuguese Social Security System” in Rhodes, Martin (ed.), *South European Society & Politics: Special Issue on Southern European Welfare States*, Vol. 1, nº3, pp. 219-239.
- IDS – Instituto para o Desenvolvimento Social (2002), *Plano de Desenvolvimento Social*, Lisboa.
- IDS – Instituto para o Desenvolvimento Social (2001), *Relatório de Execução do Programa Piloto Rede Social*, Lisboa.
- IDS – Instituto para o Desenvolvimento Social (2001a), *Programa Rede Social*, Lisboa.
- IDS Instituto para o Desenvolvimento Social (2000), *Politiques Sociales Actives au Portugal*, Lisboa, MTS.
- ISS - Instituto da Segurança Social, I.P. (2004), *Guia Prático para a Implementação da Rede Social*, Novembro 2004, Lisboa.

- Machado, Fernando. Luís e António Firmino da Costa (1998), “Processos de uma modernidade inacabada. Mudanças Estruturais e Mobilidade Social”, em José Manuel Viegas e António Firmino da Costa (orgs.), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora, pp.17-44.
- Madec, Annick, et. al. (s.d.), *Cidadania e Políticas Sociais*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Monteiro, Alcides (2008), “Redes sociais: Será que também posso participar?” in Monteiro, Alcides e Fernando Bessa Ribeiro (orgs.), *Redes Sociais. Experiências, Políticas e Perspectivas*, Ribeirão, Edições Húmus, pp:81-96.
- Mozzicafredo, Juan (2002), *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Pintassilgo, M^a Lurdes (1996), *Para uma Europa dos Direitos Cívicos e Sociais. Relatório do Comité de Sábios*, Fórum Europeu das Políticas Sociais, Bruxelas, Comissão Europeia.
- Rodrigues, Eduardo V., et. al. (1999), “Políticas Sociais e Exclusão em Portugal” in *Sociologia: Problemas e Práticas*, nº 31, Lisboa, CIES e CELTA Editora, pp:39-67.
- Rodrigues, Walter (2005), “Planeamento e Governança Territorial” in *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 10, Junho, Lisboa, CET/ISCTE-IUL, Lisboa, pp:25-34
- Ruivo, Fernando (2002), *Poder Local e Exclusão Social. Dois Estudos de Caso de Organização Local da Luta contra a Pobreza*, colecção Labirintos - nº1, Coimbra, Quarteto Editora.
- Ruivo, Fernando (2000), *O Estado Labiríntico. O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento.

Legislação:

Resolução do Conselho de Ministros 197/97 de 18 de Novembro de 1997 – Criação do Programa Rede Social.