



Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

Pobreza, Exclusão Social e Desenvolvimento Social: o Caso do  
Programa Rede Social em Almada

Arlindo Semedo Tavares

Trabalho de Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do  
grau de Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor José Manuel Henriques, Professor Auxiliar  
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2013



Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

Pobreza, Exclusão Social e Desenvolvimento Social: o Caso do  
Programa Rede Social em Almada

Arlindo Semedo Tavares

Trabalho de Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do  
grau de Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor José Manuel Henriques, Professor Auxiliar  
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2013

## Agradecimentos

Ao raiar do sol desta manhã em que tudo prolepsa que vai ser um lindo dia, quero agradecer.

Bem-haja a Ti, “Sabedoria (...) tão antiga e tão nova (...). Criaste-nos para Ti, e o nosso coração vive inquieto enquanto não descansar em Ti” (conf. st. Agostinho).

Agradeço aos meus amigos de jornada, Clarice, ‘*nha cretcheu*’ (minha esposa) e ao nosso bem mais precioso, Marcelo, nosso filho (*nós fidju*), pelo apoio incondicional neste projeto.

Obrigado ‘puto’ pela compreensão que demonstras, apesar da tua inocência: quando dizia-te que ia para a escola, e tu respondias-me: “ota vez, pai?!”. “Sim, outra vez”, contestava eu.

Especial agradecimento ao orientador deste trabalho, Professor José Manuel Henriques, pela paciência, simplicidade e confiança depositado em mim e neste projeto, teve sempre aquela palavra certa nas horas de incertezas, ajudou-me a descobrir o que queria.

Enfim, a todas as pessoas que de uma forma direta ou indiretamente colaboraram neste projeto, um obrigado sincero. Obviamente, não poderia esquecer da equipa do CLASA de Almada, sem particularizar, obrigado por tudo.

Bem-haja aos meus pais pelo dom da vida e pelo incentivo.

E a todos, Paz e Bem!

## **Resumo**

O Programa Rede Social surgiu no contexto de afirmação das ‘políticas sociais ativas’ e foi implementado no território continental português há uma década e meia. Este programa propõe uma estrutura de parceria que visa a integração territorial de instrumentos de planeamento e execução de políticas, cuja filosofia base assenta na autonomização, no envolvimento do conjunto da sociedade e de cada indivíduo na vivência consciencializada duma cidadania ativa, num empenho coletivo de minimização (ou erradicação) da pobreza e exclusão social, tendo em vista a promoção do desenvolvimento social.

O elo motivador da realização deste trabalho prendeu-se com esta peculiaridade que é a ‘promoção do desenvolvimento social’, superando a ‘perspetiva assistencialista clássica’, em favor da afirmação de políticas sociais ativas visando a inclusão social.

Assim, o nosso objetivo passa por aprofundar o conhecimento relativo a este Programa e assimilar junto dos intervenientes diretos em que medida tem proporcionado respostas inovadoras para o flagelo da pobreza nesta unidade territorial, o concelho de Almada. Portanto, este estudo centrou-se na recolha de informação junto de alguns atores dinamizadores do Programa do concelho em questão e na análise teórico-conceptual. Ficaram evidenciadas algumas lacunas a ultrapassar e, não obstante, alguns pontos positivos a destacar e projetar para o futuro consolidado da rede. No entanto, para além dos limites identificados, cremos que esta estrutura de parceria é um verdadeiro caminho para uma vivência consciencializada da ‘cidadania ativa’.

**Palavras-Chave:** Rede Social; Parceria, Pobreza e Exclusão Social; Territorialização; Democracia Participativa; Planeamento Estratégico Participado; Desenvolvimento Social.

## **Abstract**

The social network programme arose in the affirmation context of the ‘active social policies’ and it was implemented in the Portuguese mainland one and a half decade ago. This programme assumes to be a partnership structure that aims at integrating instruments of territorial planning and the execution of policies whose basic philosophy is based on the empowerment, the co-responsibility of the whole society and of each individual’s conscientious effort to enroll in an active citizenship, with a collective endeavour of the attenuation (or eradication) of poverty and social exclusion with a view to promote social development.

The motivational link of this work has the potential to promote social development, overcoming the “perspective of classic welfare aid” in favour of the affirmation of active social policies that envisage social inclusion.

Therefore, my objective was to deepen my knowledge of this programme by interviewing direct stakeholders enabling me to realise to what extent it has given innovative answers to the plague that is poverty in this geographical area of Almada. Thus, this study focused on the collection of information amongst dynamic stakeholders of the programme within the council in question and on a conceptual theoretical analysis. This study evidenced some gaps to be overcome; nevertheless it has also highlighted some positive points to project into the consolidated future of the network. However, despite of the identified limitations, we believe that this partnership structure is a real path towards a conscientious living of an “active citizenship”.

**Keywords:** Social Network, Partnership, Poverty and Social Exclusion; Territorialisation; Participative Democracy; Participative Strategic Planning; Social Development.

## Índice

Agradecimentos-----	i
Resumo-----	ii
Abstract-----	iii
Índice de Figuras e Glossário de Siglas -----	vi
Índice-----	iv

INTRODUÇÃO-----	1
-----------------	---

<b>CAPÍTULO I – POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL - <i>breve enquadramento teórico-conceitual</i></b> -----	5
---	---

1. A problemática da Pobreza e da Exclusão Social-----	5
--	---

2. Pobreza e Exclusão Social em Portugal e na União Europeia – breve retrato -----	10
--	----

2.1. <i>Qual é o objetivo da Estratégia 2020 no combate a pobreza e exclusão social</i> -----	14
---	----

2.2. <i>Políticas de Combate à Pobre e Exclusão Social em Portugal e na Europa: breve olhar</i> -----	16
---	----

<b>CAPÍTULO II – O PROGRAMA REDE SOCIAL -----</b>	25
---	----

1. O Programa Rede Social: <i>Génese, Conceito, Objetivos e etapas de Implementação</i> --- -----	25
--	----

1.1. <i>Antecedentes da Rede Social: o trabalho em Parceria</i> -----	25
---	----

1.2. <i>Enquadramento contextual de surgimento do Programa Rede Social</i> -----	27
--	----

<i>1.3. O que é a Rede Social?</i>	29
<i>1.4. Rede Social e Desenvolvimento Social ao nível Local</i>	38
<i>1.5. Potencialidades e Limitações do Programa Rede Social</i>	40
<i>1.6. Que futuro para o Programa Rede Social</i>	43
<b>CAPÍTULO III – ESTUDO DE CASO: O PROGRAMA REDE SOCIAL NO CONCELHO DE ALMADA</b>	45
<b>1. Caracterização do concelho de Almada</b>	46
<i>1.1. Localização Geográfica</i>	46
<i>1.2. Características Demográficas</i>	47
<i>1.3. Educação</i>	49
<i>1.4. Habitação</i>	50
<i>1.5. Saúde</i>	50
<i>1.6. Associativismo</i>	51
<i>1.7. Contexto Institucional – Trajetos do trabalho em parceria</i>	51
<b>2. O Programa Rede Social e a sua Implementação no Concelho de Almada</b>	54
<i>2.1. Modelo de Organização e Funcionamento da Rede Social</i>	54
<i>2.2. Plano de Desenvolvimento Social de Almada (PDS)</i>	56
<i>2.2.1. PDS – os Projetos Estruturantes</i>	58
<i>2.2.2. Comunidade Educativa: Projeto ‘Almada: Escolas Para a Vida’ - Um Caso de Sucesso</i>	60
<b>3. Contributo para a avaliação do Programa Rede Social no Concelho de Almada</b>	62
<i>3.1. O carácter difuso da Rede Social no concelho de Almada</i>	63

3.2. <i>Difícil afirmação do Programa Rede Social face à história da experiência de trabalho em parceria no concelho</i> -----	63
3.3. <i>Predomínio de processos burocrático-administrativos dominantes</i> -----	64
3.4. <i>Insuficiência dos sistemas de informação</i> -----	65
3.5. <i>Insuficiência de recursos humanos dedicados ao Programa Rede Social</i> --	65
3.6. <i>Apropriação da Rede Social pelos ‘parceiros obrigatórios’</i> -----	65
3.7. <i>Instabilidade decorrente da rotação elevada no exercício de cargos dirigentes</i> -----	66
3.8. <i>Evolução para formas mais concertadas de resposta aos problemas</i> -----	66
3.9. <i>A relevância do Diagnostico Social na definição de política</i> -----	66
3.10. <i>A experiencia de trabalho em parceria facilita a implementação do Programa</i> -----	67
3.11. <i>A importância da persistência do Programa</i> -----	67
<b>CAPÍTULO IV – CONCLUSÕES</b> -----	69
<b>FONTES</b> -----	73
<b>BIBLIOGRAFIA</b> -----	75
<b>ANEXOS</b> -----	79



## Índice de Figuras

Figura 1-Mapa da área Metropolitana de Lisboa-----	46
Figura 2- Mapa das Freguesias do concelho de Almada-----	47
Figura 3-População jovem (0/14) no total da população -----	48

## Glossário de Siglas

APPACDM - Associação Portuguesa de Pais e Amigos do Cidadão Deficiente Mental

CEE - Comunidade Económica Europeia

CLAS - Conselho Local de Acção Social

CSF- Comissão Social de Freguesia

CSIF - Comissão Social Inter-Freguesia

DEEP - Departamento de Estudos, Estatística e Planeamento

DS - Diagnóstico Social

FFMS – Fundação Francisco Manuel dos Santos

GO - Grupo Operacional

IDS - Instituto de Desenvolvimento Social

IEFP- Instituto de Emprego e Formação Profissional

IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicas

INE - Instituto Nacional de Estatística

ISS, IP - Instituto da Segurança Social, Instituto Público

MSST- Ministério da Segurança Social e do Trabalho

NE- Núcleo Executivo

MTS - Ministério de Trabalho e da Solidariedade

NUT - Unidades Territoriais Estatísticas de Portugal

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONG - Organização não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PDS - Plano de Desenvolvimento Social

PISACA – Projecto de Intervenção Social Articulada do Concelho de Almada

PNAI - Plano Nacional de Acção para a Inclusão

PNI - Plano Nacional para a Igualdade

QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional

RCM - Resolução do Conselho de Ministros

REAPN - Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal

RSI - Rendimento Social de Inserção

UE- União Europeia

USAMA – Universidade Sénior de Almada

## INTRODUÇÃO

A pobreza e a exclusão social constituem um dos maiores desafios do nosso século, na medida em que colidem com o exercício dos direitos fundamentais dos seres humanos. Os objetivos de desenvolvimento do Milénio, definidos pela ONU em 2000 reflectem este enorme desafio e definem como meta a redução da pobreza extrema, para metade até 2015. A União Europeia, a partir da Cimeira de Lisboa (2000), assumiu também estas problemáticas como centrais no processo de construção europeia, posicionando o objetivo da coesão social ao mesmo nível do crescimento económico e do emprego<sup>1</sup>.

Infelizmente a pobreza é um fenómeno que abrange todos os países, mesmo os mais ricos. Como sabemos a UE é uma das regiões mais ricas do mundo, no entanto, estudos do Eurostat 2010 indicam que uma taxa considerável da população vive abaixo do limiar da pobreza. Esse estudo precisou que 17% da sua população não tinha meios necessários para satisfazer as necessidades básicas. Ano 2010 era consagrado como “European Year for Combating Poverty and Social Exclusion”<sup>2</sup>. É cada vez mais premente esta atenção no esforço de um conhecimento mais aprofundado sobre o fenómeno, procurando identificar as suas causas, extensão e características – e tentando encontrar as melhores práticas para a combater.

O presente estudo tem como pano de fundo o *Programa Rede Social*, atualmente em vigor em território continental português, que surgiu num contexto de afirmação de uma ‘nova geração de políticas sociais ativas’, cujo objetivo incide na autonomização, na envolvência do conjunto da sociedade e de cada individuo na vivência consciencializada duma cidadania ativa, capaz de ‘olhar para o outro como o outro eu’, num empenho coletivo de atenuação (ou erradicação) da pobreza e exclusão social e na promoção do desenvolvimento social.

---

<sup>1</sup> O documento em pdf pode ser consultado no website da amnistia internacional, link: [http://www.amnistia-internacional.pt/files/Relatoriosvarios/RelatorioPobreza\\_com\\_indice.pdf](http://www.amnistia-internacional.pt/files/Relatoriosvarios/RelatorioPobreza_com_indice.pdf) (consultado em 24-08-2013).

<sup>2</sup> Website do Ano Europeu 2010 (Comissão Europeia): <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=637> (consultado em 11-01-2013).

Para Castro e Gonçalves (2002, p. 71), o Programa Rede Social “são novas formas de aprendizagem, novos olhares, novas medidas de política, novas formas de fazer [...] e de refletir os problemas e as necessidades locais, vêm-se conjugando no combate à pobreza e à exclusão social, tendo em vista o desenvolvimento social”.

Este programa foi criado na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/1997, de 18 de Novembro, e da Declaração de Retificação N.º 10-O/1998. Posteriormente foram publicados o Despacho Normativo N.º 8/2002, de 12 de fevereiro, e o Decreto-Lei N.º 115/2006, de 14 de junho. A gestão, dinamização, acompanhamento e avaliação do Programa Rede Social é da competência do Instituto da Segurança Social (ISS)<sup>3</sup>.

O Programa Rede Social, diferente de muitos programas de combate à pobreza e à exclusão social, introduziu um fator de diferenciação, de autonomização e ‘inovação política’, associando ao plano o objetivo da promoção do desenvolvimento social. Ou seja, *‘não baste só dar peixe, é necessário ensinar a pescar’*<sup>4</sup>.

O que nos move a conhecer mais e melhor este Programa é precisamente este espírito peculiar de iniciativa, de cidadania ativa e, sobretudo, esta particularidade que é a ‘promoção do desenvolvimento social’, superando a ‘perspetiva assistencialista clássica’, em favor da afirmação de políticas sociais ativas visando a inclusão social.

Como iremos observar nas considerações finais, a implementação deste Programa tem assistido momentos positivos de dinamismo e inovação mas também momentos menos positivos em que subsiste tensão e hesitação de caminhos. Para melhor compreender este percurso, o nosso estudo incidirá num território específico: *o concelho de Almada*. Portanto, partindo dos objetivos para os quais o próprio programa foi criado, consideramos que esta questão de partida faz sentido: *o Programa Rede Social tem contribuído para responder a situação de Pobreza e Exclusão Social tendo em vista o Desenvolvimento Social no concelho de Almada?*

---

<sup>3</sup> Poderá ser encontrado mais informação no website do Instituto da Segurança Social (ISS, IP) em: <http://www4.seg-social.pt/a-rede-social> (consultado em 18-05-2013).

<sup>4</sup> Conhecido provérbio chinês.

De salientar que já seria um bom começo se ao menos conseguirmos concluir que este programa (seus objetivos) tem mexido com a consciência dos seus interventores mais diretos.

Em síntese, através das perspetivas de alguns intervenientes diretos do Programa, pretende-se saber como é que este programa e o combate à pobreza e à exclusão são materializadas. Pretende-se também ter um conhecimento teórico sólido (através de análise documental) no intuito de, porventura, ser implementado noutros territórios fora de Europa (daí a possível questão: é possível implementar este programa fora do território português?). Poderia ser uma das diretrizes para uma futura investigação. Neste sentido, Marques e Barreto (2010, p. 139) referem que “a Rede Social é um legado singular em termos de experiência no país que, inclusive, estimula o interesse de outros países, pelo que constitui um recurso que não pode deixar de ser devidamente rentabilizado e valorizado”.

Em termos de estrutura formal, este trabalho de projeto divide-se em quatro capítulos principais. No primeiro capítulo efetuamos uma breve resenha teórica-conceitual em torno da problemática da Pobreza e Exclusão Social, seguido de uma contextualização a nível português e europeu com um especial destaque ao Modelo Social Europeu, como vetor para a compreensão do surgimento do Programa em análise. O segundo capítulo é dedicado ao Programa Rede Social onde abordamos a questão da génese, do conceito, dos objetivos e das etapas de implementação, seguida das potencialidades e limitações e futuro do mesmo. No terceiro capítulo dedicamos à caracterização do território em análise dando principal enfoque ao estudo de caso e, por último, no quarto capítulo, debruçamos sobre as conclusões, resultante das entrevistas semi-diretivas realizadas, no qual são apresentadas conjuntamente algumas linhas orientadoras para uma possível aplicação em Cabo Verde.

Este estudo constitui uma pequena investigação académica, no âmbito do trabalho final para o Mestrado em Economia e Políticas Públicas, no intuito de aprofundar e completar o conhecimento sobre a temática da inovação em políticas públicas, tende em vista a redução da pobreza através do Programa Rede Social.



## **CAPÍTULO I: POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL – *breve*** ***enquadramento teórico-conceptual***

### **1. A problemática da Pobreza e da Exclusão Social**

Os conceitos de pobreza e exclusão social têm suscitado um debate crescente, não só entre os cientistas sociais como também entre os políticos e os técnicos de intervenção nesses domínios, segundo Lourenço (2005). Efetivamente, o nosso objetivo não é esmiuçar toda a produção teórica em torno desses dois conceitos (Pobreza e Exclusão Social), mas apenas estabelecer um quadro conceptual razoavelmente estável para suportar a análise subsequente em torno dos mesmos.

Estes conceitos são próximos, mas não confundíveis. Almeida, et al (1994), citado por (Rodrigues, E. et al. s.d, p. 66)<sup>5</sup>, refere que “a pobreza é uma das dimensões, talvez a mais visível, da exclusão social. Empiricamente, a utilização difusa do termo exclusão social tende, em alguns discursos, a substituir a pobreza”. Contudo, uma não implica necessariamente a outra. Porque pode haver pobreza sem exclusão social. Bruto da Costa (1998) é elucidativo ao considerar que pobreza e exclusão são realidades distintas e nem sempre coexistem.

Há várias formas de caraterizar o fenómeno da pobreza. Por exemplo, Centeno, et al (2000), salienta que “a medida da pobreza pressupõe a existência de um nível mínimo de subsistência e daqui decorrem os conceitos de ‘pobreza absoluta’, com a inexistência de um rendimento mínimo necessário para a subsistência, e ‘pobreza relativa’, com a inexistência de um rendimento mínimo necessário para participar nas práticas correntes daqueles que possuem um estatuto social comparável”. Mais adiante, o mesmo documento citado anteriormente, faz diferenciação a vários tipos de pobreza, para uma melhor compreensão do fenómeno: pobreza total/parcial; pobreza tradicional/nova

---

<sup>5</sup> Rodrigues, Eduardo, et al (s.d. p. 66), *A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal*. [também pode ser consultado em pdf on-line em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1468.pdf>].

pobreza; pobreza rural/urbana; pobreza temporária /pobreza duradoura. Contudo, não é o nosso objetivo esmiuçar teoria em torno desta questão, como foi salientado anteriormente.

A evolução terminológica e conceptual do conceito de pobreza tem uma história de séculos, acompanhando o quadro das mudanças económicas, sociais e políticas, em diferentes culturas e épocas. No entanto, queremos realçar a história mais recente, a história contemporânea. Vasconcelos (2011, p. 11) frisa que “o conceito da pobreza tem a sua origem na análise anglo-saxónica, nos finais do século XIX e início do século XX, designadamente no Reino Unido, onde foi mais trabalhado, preocupando-se sobretudo com os aspetos distributivos, enquanto a noção de exclusão, mais recente, data de 1960, está mais associada à tradição francesa, que se interessou mais pelos aspectos relacionais. Na década de 1980, o debate e a reflexão sobre a conceptualização destes dois conceitos tomaram uma dimensão europeia, com o aparecimento da palavra exclusão social em documentos oficiais da União Europeia. Esta expressão deixa de estar associada exclusivamente ao pensamento da tradição francesa, onde nasceu, para passar a ser trabalhada por todas as escolas europeias. Os anos 90 reeditam o conceito de exclusão social como a não-cidadania, principalmente a ideia de processo abrangente, dinâmico e multidimensional. Desde então, os referidos conceitos têm sido alvo de diversas análises e interpretações, que se completam, mais do que se contradizem”.

É necessário consciencializar do efeito da pobreza nas necessidades vitais. “A pobreza é associada à falta ou escassez de rendimentos, numa ótica em que do nível de rendimentos auferido dependem todas as condições de vida, nomeadamente as condições de habitação, saúde, educação, alimentação e acesso aos demais domínios da vida social” (Centeno, L. et al, 2000, p.48).

A pobreza corrompe o sentido de vivência em sociedade. Bruto da Costa (1998, p. 30), considera que “o pobre pode ser definido como alguém totalmente destituído de *poder*. Daí que o combate à pobreza implique, além do mais, a devolução do poder ao pobre [*empowerment*]. [...] Poder em todas as suas formas: poder política, económico, social, cultural, de influência, de pressão social, etc”.

Na tentativa da definição do conceito de pobreza o Conselho Europeu (1990) acabou por introduzir o conceito de exclusão ao afirmar que “entende-se por pessoas pobres, os



indivíduos, as famílias e os grupos de pessoas cujos recursos (materiais, culturais e sociais) são tão débeis que estão excluídas dos níveis de vida mínimos aceitáveis no Estado-membro em que vivem”.

Apesar do crescimento económico significativo que se tem assistido nos últimos séculos, não se verifica a redução automática da pobreza. Lourenço (2005) refere que “diversos estudos e obras científicas entretanto publicadas, dão conta de um mal-estar crescente, associado à constatação de que os problemas de pobreza e exclusão social se têm agravado nas últimas décadas, não só com a persistência e agravamento de formas tradicionais, como também com novas manifestações e modalidades, para além do alargamento das desigualdades entre os países, entre as classes sociais e entre os indivíduos”.

Relativamente ao conceito de exclusão social, que segundo diversos autores teria nascido com o livro de René Lenoir “Les exclus” de 1974, começou a ter expressão na União Europeia, no contexto de implementação do primeiro Programa de Ação Social em 1974.

Autores conceituados nessa matéria, como Bruto da Costa (1998, pp. 13-25) levantam questões pertinentes que nos ajudam a refletir. Frisa o autor «a noção de “exclusão” que suscita desde logo, a pergunta excluído de quê?, ou seja, implica a existência de um *contexto de referência*, do qual se é ou se está, excluído. A qualificação de “social” permite interpretá-la como estando relacionada com a sociedade. Neste entendimento, a exclusão tem a ver com a cidadania. [...] Assim, a exclusão social é um fenómeno de tal modo complexo e heterogéneo que permite, alternativamente, falar de exclusões sociais ou de diversos tipos de exclusão: económica, social, cultural, de origem patológica, por comportamentos autodestrutivos».

Apesar de muito se ter debatido, escrito sobre estas matérias, esses dois conceitos continuam a causar confusões. Centeno, et al (2000, p. 49) referem que “os conceitos de exclusão social e pobreza, quer no discurso teórico, quer na análise e formulação de políticas sociais, são ainda conceitos cujas fronteiras aparecem mal definidas”.

O conceito de pobreza, mais do que exclusão social, é circunscrito no tempo e no espaço. Pobreza é um conceito estático. José Pereirinha, citado por (Centeno, L. et al.

2000, p. 49)<sup>6</sup> afirma, no entanto, que “o conceito de exclusão social tem ganho espaço relativamente ao de pobreza no que toca aos objetivos da política social dos vários países da UE. Apesar de tudo, mantém-se um conceito pouco definido e com diferentes significados conforme os autores e países”.

Concretizando, Centeno, et al (2000, p. 50) referem que “autores como Robert Castel e Serge Paugam, vêem a exclusão social como uma rutura dos laços sociais que ligam o indivíduo à sociedade, nas sociedades desenvolvidas resultantes de situação de crise económica associada a rigidez na adaptação das estruturas económicas e de mobilidade social”.

Do ponto de vista etimológico, “a palavra ‘excluído’ significa estar fora do sistema ou lugar que ocupa. No campo socio-económico é um conceito recente, considerados por alguns como um produto próprio do paradigma técnico-económico”, referem Centeno, et al (2000, p.50).

Se existe uma palavra-chave que defina o termo ‘exclusão’ essa palavra é sem dúvida a ‘rutura’. Bruto da Costa (1998, pp. 10-11) refere que «em termos simplificados, Robert Castel – uma das principais referências nesta matéria – define “exclusão social” como a fase extrema do processo de “marginalização”, entendido este como um percurso “descendente”, ao longo do qual se verificam sucessivas *rupturas* na relação do indivíduo com a sociedade. [...] A fase extrema – a da “exclusão social” – é caracterizada não só pela rutura com o mercado de trabalho, mas por rutura familiares, afetivas e de amizade»

Capucha (2005, pp.79-91) considera que «uma característica comum em todas as tentativas de delimitação da noção de exclusão social, é a relevância atribuída a duas diferentes conotações de exclusão social, uma, de origem francesa, centrada na natureza dos laços sociais que conferem coesão à sociedade, e a outra assente nos direitos de participação em diferentes esferas da vida social como direitos de cidadania. A primeira entende que estar em situação de exclusão social é ser “um não membro” da sociedade, é estar fora do sistema, resultante de sucessivas rupturas dos laços sociais com as instituições correntes da sociedade, de onde emerge a deterioração das identidades, a

---

<sup>6</sup> Centeno, L. et al (2000) *Percursos Profissionais de Exclusão Social*, Observatório do Emprego e Formação Profissional, “Estudos e Análises” 19, p. 49.

desorganização das relações sociais e, por último, o isolamento completo, ou seja, encara a exclusão como rutura dos laços sociais».

Ainda Capucha (2005) frisa que “com o conceito de exclusão social não se pretende, como fez Lenoir, sublinhar a existência de situações individuais ou de grupo sofrendo de marginalização, mas a existência de processos associados a transformações profundas nos sistemas de emprego e de integração social, cada vez mais visíveis, que põem em risco a coesão social e os próprios fundamentos da sociedade”.

Entre pobreza e exclusão social há uma relação simbiótica. A pobreza é definida como uma situação de privação, carência, de não satisfação de necessidades humanas básicas, resultante de falta de recursos. Uma pessoa que não dispõe de recursos para fazer face às suas necessidades humanas básicas revela uma relação fraca ou um estado de rutura com os diversos sistemas sociais. No entanto, conforme frisa Vasconcelos (2011) “quanto mais profunda for a privação, tanto maior será o número de sistemas sociais envolvidos e mais profundo o estado de exclusão social”.

[Resumindo,] a condição do pobre é caracterizado pela exclusão, ou seja, “a pobreza representa uma forma de exclusão social, isto é, não existe pobreza sem exclusão social. O contrário, porém, não é válido, pois existem formas de exclusão social que não implicam pobreza. O exercício pleno de cidadania implica, assim, o acesso ao conjunto dos sistemas sociais básicos que constituem a sociedade. Neste sentido, a exclusão tem a ver com a cidadania” (Vasconcelos, M. 2011, p. 14).

Para finalizar, e seguindo de perto Borba e Lima (2011) podemos sintetizar dizendo que “a pobreza está relacionada com os juízos de valores sobre os padrões de vida e as normas sociais numa perspectiva espaço-temporal. Apesar de a variável financeira ser um instrumento significativo para a pobreza, não é a única que a caracteriza. Assim, a pobreza deve ser abordada como uma privação das capacidades social, económica, cultural e política”.

No que toca às instituições internacionais “a UE encabeçou a divulgação e integração do conceito em políticas concretas. Desde o Tratado de Maastrich, em diversas recomendações do Parlamento Europeu, do Conselho da Europa, nos Programas de Acção Social de 95/97 e de 98/99, e na documentação da Política Social Europeu” (Proença, C. 2009, pp. 18-19).

Marco importante foi o Ano 2010 consagrado como o Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social, com ações que promoveram o reconhecimento dos direitos a todos e a coesão social. “Em março de 2000, o Conselho Europeu extraordinário de Lisboa determinou que os Estados-membros e a Comissão deviam elaborar políticas concretas de erradicação da pobreza e exclusão social até 2010. Este compromisso foi reafirmado em 2003 através da elaboração dos Planos de Ação Nacionais para a Inclusão (PAN/Incl) que, conseqüentemente, culminou na apresentação do Relatório Conjunto sobre Inclusão Social”, realçam Borba e Lima (2011).

## **2. Pobreza e Exclusão Social em Portugal e na União Europeia – breve retrato**

Torna-se premente cada vez mais conhecer a raiz do problema e implementar políticas públicas adequadas. “A pobreza e exclusão social constituem uma das grandes preocupações atuais da Humanidade, integrando as agendas políticas e as cimeiras de alto nível, que procuram definir estratégias orientadas para a resolução do problema. O combate à pobreza, à exclusão social e à precaridade constituem desígnios nacionais, europeus e mundiais. Numa sociedade cada vez mais global, é imperioso corrigir assimetrias e promover a participação social de todos”, salienta Pereirinha (2008, p. 71).

Apoiando nalguns autores nacionais que estudam esta matéria, Alves (2010, pp.43-44) reitera que “é relativamente comum e consensual encontrar entre, por um lado, a comunidade científica no domínio das ciências sociais e, por outro lado, especialistas, técnicos, dirigentes políticos e responsáveis institucionais de entidades públicas, privadas e associativas, relacionadas com os temas da pobreza e da exclusão social, a ideia de que Portugal constitui um país onde estes fenómenos continuam a ser caracterizados não só pela sua extensão, mas também pela especificidade dos seus contornos, alicerçados na persistência de marcas deixadas pelos processos de subdesenvolvimento acumulados durante várias décadas”.

Com efeito, segundo o mesmo autor, “um conjunto significativo de estudos e publicações, especialmente no campo das ciências sociais e em particular no domínio da sociologia, têm demonstrado que muito embora nos últimos trinta a quarenta anos o país tenha conhecido e vivido um conjunto de transformações estruturais nos planos

espacial, demográfico, socioprofissional, cultural, educativo, do desenvolvimento, entre outros, tais mudanças não afastam a permanência de debilidades, com carácter estrutural umas, e conjuntural outras, relacionadas com os fenómenos da pobreza e da exclusão social. Estas debilidades, tanto estruturais, como conjunturais, vão justificando a permanente necessidade de reflectir, ensaiar e implementar novas políticas que materializem soluções e estratégias de mudança em ordem à erradicação, ou pelo menos à atenuação, daqueles problemas” (ibidem).

Na UE, os dados recolhidos relativamente ao fenómeno da pobreza não são nada animadores. Parece que se está a revelar tudo ao contrário do propósito da própria construção europeia. Baseando no estudo do Eurostat 2010, Vasconcelos (2011, pp. 16-17) afirmar que “a taxa de risco de pobreza em 2007<sup>7</sup> era para a UE 27, de 17% (83 milhões de pessoas vivem abaixo do limiar de pobreza<sup>8</sup>), com algumas oscilações entre os países. Sem as transferências sociais<sup>9</sup>, esse valor aumentaria para 25%, ressaltando-se a importância desta na redução do risco de pobreza, com mais impacto nos países do Sul do que nos nórdicos. As crianças (20%) e os idosos (22%), com maior incidência nas mulheres (22%) do que nos homens (17%), são os grupos mais vulneráveis às situações de pobreza, vivendo com um risco superior de pobreza ao resto da população. Os desempregados também constituem um grupo vulnerável, 43% encontravam-se em 2007 em risco de pobreza na EU 27, assim como aqueles que saem precocemente do sistema de ensino. Com base no indicador não monetário de condições de vida, recentemente definido pelo Comité de Protecção Social, como forma de medir a exclusão social<sup>10</sup>, 17% da população da UE 27 (2007) encontrava-se em situação de

---

<sup>7</sup> Taxa de risco de Pobreza: Proporção da população cujo rendimento equivalente se encontra abaixo da linha de pobreza definida como 60% do rendimento mediano por adulto equivalente (INE).

<sup>8</sup> Linha da pobreza: limiar do rendimento abaixo do qual se considera que uma família se encontra em risco de pobreza. Este valor foi convencionado pela Comissão Europeia como sendo o correspondente a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente de cada país (INE).

<sup>9</sup> Transferências sociais (excluindo pensões): inclui os apoios à família, educação, habitação, doença/invalidez, desemprego, combate à exclusão social (INE).

<sup>10</sup> Este indicador traduz a incapacidade de pagar ou usufruir de um conjunto de bens ou serviços, sendo definido como a “ausência de pelo menos 3 dos 9 itens: capacidade para fazer face a despesas inesperadas; capacidade para pagar uma semana de férias por ano fora de casa;

privação material, com diferenças significativas entre os Estados-Membros, sendo igualmente o grupo das crianças a possuir a taxa mais elevada, ao contrário dos idosos, que vivem em agregados menos afectados pela privação material. A desigualdade em matéria de distribuição do rendimento referia um rácio de (5,0) para UE 27 (2007)<sup>11</sup>. Este valor era bastante significativo em Portugal (6,0), sendo um dos mais elevados da UE”.

Todavia, conforme refere Alves (2010, p. 45), “importa destacar que as políticas sociais em Portugal, nos últimos anos, tendem a evoluir no sentido de uma ‘europeização’ (Ferrera, 1996), já que muitas das prioridades, das estratégias e dos instrumentos de atuação, têm sido influenciadas pela agenda de política social europeia. Com efeito, a adesão à União Europeia proporcionou a Portugal o acesso a um conjunto de recursos de ordem financeira e organizacional que muito têm contribuído para, pelo menos, ajudar a mudar o modelo de intervenção e de procura de soluções, face aos problemas estruturais da pobreza e da exclusão”.

Segundo o *Eurostat*, enquanto em Portugal as despesas em proteção social cifram-se na ordem dos 23% do PIB, a média da União Europeia (UE-25) é de cerca de 27%, chegando a ultrapassar a fasquia dos 30% nos países do norte da Europa (dados relativos ao ano 2006), refere Alves (*ibidem*).

Ainda Alves (2010) considera que «esta diferença ajuda a compreender o motivo pelo qual, segundo alguns autores, Portugal integra o conjunto de países cujo Estado-providência é caracterizado por um regime de proteção social “dualizado e pouco desenvolvido”, com uma distribuição desequilibrada segundo os riscos sociais clássicos, um sistema de saúde público e universal com baixo grau de penetração das instituições públicas de protecção social, uma baixa eficácia dos serviços e ainda uma repartição desigual dos custos associados a determinados grupos socioprofissionais. Tal situação concorre para tipificar o modelo de Estado-providência português como “Modelo da

---

existência de dívidas; capacidade de fazer uma refeição com carne, frango ou peixe de dois em dois dias; capacidade de manter a casa quente; ter uma máquina de lavar, uma TV a cores, um telefone ou carro próprio” (Fonte: Eurostat, Statistics 2010).

<sup>11</sup> O rácio entre os 20% da população com rendimentos mais elevados e os 20% com os rendimentos mais baixos foi de 4,8%, ou seja, o mais rico detinha 5 vezes mais do que o rendimento mais pobre.

Europa do Sul”, entendido como uma variante menos desenvolvida do modelo da Europa Central».

Apesar do crescimento económico das últimas décadas ou mesmo séculos ser algo significativo, a pobreza continua a crescer cada vez mais. Embora, o conceito de pobreza entende-se que é um conceito relativo. Relativo porque está limitado no tempo e no espaço, dependendo muito de indivíduo para indivíduo, de família para família, de região para região, de país para país, de situação para situação, ou seja, cada caso é um caso.

A Pobreza é escassez de recursos considerados indispensáveis para sobrevivência, não obstante, a Exclusão Social é uma situação de inadequada integração social, é ausência ou insuficiência de recursos quer seja sociais, políticos, culturais e psicológicos, etc.

A taxa do desemprego dos últimos anos veio agravar mais a situação da pobreza na EU, resultado da crise económica. Vasconcelos (2011) considera que “o crescimento da taxa de desemprego verificou-se em todos os países desde 2008, assim como em todos os géneros e idades, como resultado da crise económica, sendo de 7% para a UE 27. A taxa de risco de pobreza é igualmente elevada para quem trabalha, estando sobretudo ligado a situações de emprego mal remunerado, pouco qualificado, emprego precário, trabalho em part-time involuntário, e ao tipo de agregado onde os trabalhadores estão inseridos. Em 2007, 8% da população empregada na UE27 detinha rendimentos abaixo da linha de pobreza, por comparação com os 43% da população desempregada. Embora aquela população esteja menos exposta ao risco de pobreza do que os outros grupos, ela representa uma grande parte daqueles que estão em risco de pobreza, uma vez que a maioria da população adulta está a trabalhar (65% na UE27)”.

Exclusão Social enraíza substancialmente na pobreza, porém não se resume a pobreza única e exclusivamente. A ideia a reter é que a Exclusão Social é, por conseguinte, um conceito mais amplo do que a noção de Pobreza em si, traduzindo-se pela ausência de vários tipos de poder. Exclusão Social é a não relação do indivíduo com a sociedade onde interagem. Esta não relação pode abranger vários aspetos: económico, social, cultural, etc.

Neste âmbito, a qualificação do nível de pobreza tem sempre um carácter arbitrário dependendo do conceito do rendimento escolhido, da definição do limiar de pobreza

selecionado e dos próprios indicadores da pobreza escolhidos. Ajuizaremos que esta ideia sintetiza, de alguma forma, o tal conceito de relatividade de pobreza.

No plano europeu, a luta contra pobreza e exclusão social é uma das iniciativas emblemáticas da ‘Estratégia Europa 2020’. Neste sentido, Comissão Europeia salienta que “combater a pobreza não significa necessariamente gastar mais. Um objectivo essencial é conseguir que as reformas levem a uma maior eficácia. A atenção centrada na inovação e na experimentação social ajudará a UE e os seus membros a identificar as áreas onde os recursos podem ser utilizados com maior impacto”<sup>12</sup>.

De realçar que o número de pessoa em risco de pobreza e exclusão social é definido de acordo com três indicadores: risco de pobreza; privação material e agregado familiar sem emprego.

### ***2.1 Qual é o objetivo da Estratégia 2020 no combate a pobreza e exclusão social?***

Para fazer face as situações da pobreza que assola a sociedade europeia foi criada esta agenda designado de “‘Europa 2020’, que é a estratégia da UE para o crescimento, cujos cinco objetivos ambiciosos (em matéria de emprego, inovação, educação, inclusão social e clima/energia) deverão ser alcançados até 2020”<sup>13</sup>.

As políticas sociais foram sempre secundarizadas na EU dando em detrimento de políticas económicas, financeiras, etc. No entanto, A ‘Europa 2020’ apresenta objetivos claros. “Um dos cinco grandes objectivos da UE para 2020 é a luta contra a pobreza e exclusão social, ou seja, reduzir, pelo menos, em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão social”<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Fonte on-line: [http://ec.europa.eu/news/employment/101216\\_1\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/news/employment/101216_1_pt.htm), (website da comissão europeia, consultado em 11-01-2013).

<sup>13</sup> Fonte on-line: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=956&langId=pt> (website da comissão europeia consultado em 23-05-13)

<sup>14</sup> Fonte on-line: [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pt.htm) (website da comissão europeia consultado em 23-05-13).



A passagem da Europa dos 15 para a Europa dos 27, com a entrada dos países de leste, o conceito de pobreza alterou, efetivamente. Os indicadores de pobreza mudaram de região para região, de país para país. Assim sendo, UE propõe dois planos: plano nacional e plano europeu. No caso de Portugal a meta é ‘redução de pelo menos 200 mil pessoas pobres até final de 2020’.

Um outro aspecto a sublinhar é que ‘os indicadores valem o que valem e temos de ver o que eles nos dizem e, também, o que eles não nos dizem’. Em Portugal, muitos pobres estão longe da linha de pobreza (aproximadamente 400 e poucos euros). 2009 é considerado por alguns analistas como o fim de um ciclo, em que conseguimos reduzir a taxa de pobreza em Portugal durante aproximadamente 15 anos e, por conseguinte, ‘paradoxo’ talvez, ‘2009 é o fim e início da crise’.

Em jeito de síntese, a redução da pobreza e da precariedade social é hoje um desafio que se coloca ao conjunto da sociedade. Ao Estado e, em particular, à política social, compete encontrar respostas e atuar, mas também mobilizar a sociedade civil para este combate e pela erradicação da pobreza e exclusão social. Como sugestão é imprescindível conhecer o fenómeno pobreza, identificar os grupos mais vulneráveis e orientar políticas sociais adequadas. Apraz-nos ainda sublinhar que em Portugal as políticas de protecção social são insuficientes para colmatar as carências da nossa população. O problema da pobreza não se resolve com migalhas. “O combate à exclusão social requer a conceção e a implementação de planos estratégicos intersectoriais, integrando transversalmente as dimensões social, económica (incluindo a tecnologia) e ambiental, com o intuito de garantir a sustentabilidade social e o desenvolvimento” (Borba e Lima. 2011, p. 237).

Um outro aspeto a sublinhar de relevante pertinência é o direito a uma cidadania activa dos europeus. Neste seguimento, Vasconcelos (2011, p. 19) considera que “a cidadania impera na perceção que os europeus têm em relação aos conceitos da pobreza e exclusão social, uma vez que a maioria acha que as pessoas *são pobres quando os seus recursos são limitados ao ponto de as impedir de participar ativamente na sociedade em que vivem*, apresentando como principal causa *as injustiças da sociedade*. Apesar de todos os tratados, convenções e outros compromissos formalizados a nível internacional e nacional, tem sido difícil garantir a todo o cidadão o exercício dos direitos de cidadania e combater a pobreza e a exclusão social. Daí que lutar pela sua erradicação e

compreender as conquistas e os fracassos nesse percurso, exige que se tenha uma compreensão clara sobre a perceção que a sociedade e os cidadãos têm sobre esses fenómenos e o modelo de sociedade que pretendem construir. Uma sociedade tem de se conhecer para conseguir desenvolver-se de forma justa, solidária, promovendo a cidadania de todos os que a constituem. [...] A cidadania ativa e a proteção social constituem os dois elementos fulcrais do modelo social europeu e projetam-se nas políticas sociais da União Europeia”.

## ***2.2 Políticas de Combate à Pobre e Exclusão Social em Portugal e na Europa: breve olhar***

Muitas das vezes quando pensamos na economia, pensamento no financeiro, esquecendo o social. No entanto, como refere Jacques Delors, citado por (Lourenço, M. 2005, p.21)<sup>15</sup>, “o social não deve considerar-se como ‘o exército de salvação’ do económico, como uma espécie de correção ex post de certos excessos produzidos pela racionalidade pura da economia. Pela minha parte eu sempre preconizei uma reflexão que integra as duas dimensões quando se trata de planificar uma questão social. Com efeito, se o económico produz consequências sociais, o social é, em si mesmo e por sua vez, condição e resultado da atividade económica”.

Ainda Lourenço (2005), considera que o sistema social é um complexo articulado de instituições e grupos sociais que, na sua diversidade e cooperação, constituem um conjunto social simultaneamente integrado e conflitual. É, deste modo, um espaço particular de articulação entre conflitos e integração e um lugar de relacionamento entre os grupos sociais e as instituições tanto na produção e distribuição de bens e serviços, como na tomada de decisões.

---

<sup>15</sup> Lourenço, M (2005), *Pobreza e Exclusão Social e Políticas Sociais em Portugal - Uma Análise de Políticas Sociais na Relação com a Pobreza*, in Direção-Geral da Segurança Social. [Documento em pdf no website do Instituto Segurança Social: [http://www4.seg-social.pt/documents/10152/18931/Pobreza\\_exclusao\\_social\\_politicas\\_sociais\\_Portugal](http://www4.seg-social.pt/documents/10152/18931/Pobreza_exclusao_social_politicas_sociais_Portugal)]

A evolução da estrutura política, desde o Estado de direito até à configuração do Estado-Providência, pode, nestes termos, ser vista como a resposta aos problemas que a crescente complexidade da sociedade põe à estrutura política (ibidem).

Para Vasconcelos (2011, pp. 27-28) “em Portugal nunca se chegou a constituir um Estado-Providência comparável ao da maioria dos países da Europa. [...] O regime demográfico e posteriormente a integração europeia permitiram a consagração jurídica de um conjunto de direitos sociais, em diversos domínios, mas a taxa de cobertura das políticas e a sua efetivação deparam-se ainda com fortes limitações”.

Vários fatores estão na origem da pobreza em Portugal. Vasconcelos (2011, p. 28), afirma que “as características da pobreza em Portugal, a sua natureza persistente, a incidência elevada e o seu perfil, indicam que, entre nós, a pobreza é originada mais por défices estruturais relacionados com as dinâmicas de desenvolvimento da nossa sociedade e o sistema económico. Apesar das políticas sociais e de emprego implementadas a nível nacional, persistem na sociedade portuguesa problemas estruturais, que condicionam o sucesso das mesmas uns ligados ao mercado de trabalho (baixos salários, baixas qualificações escolares e profissionais, desemprego de longa duração, baixas taxas de subsidiação de desemprego), outros às dificuldades de acesso a recursos, direitos e serviços (rede de equipamentos sociais insuficientes, parque habitacional degradado, baixas pensões) e, finalmente, outros relacionados com assimetrias territoriais acentuadas (zonas rurais abandonadas e deprimidas, com maiores dificuldades no acesso a serviços básicos, zonas urbanas de grande concentração de grupos em situação de pobreza e exclusão social) ”.

Finalmente está-se a querer desenvolver nova mentalidade política. Para Capucha (2005, p. 238), «a agenda da nova geração de políticas sociais ativas no nosso país exige, que se atue não “apenas junto das pessoas, ativando-as e qualificando-as [...], mas há que atuar também na ativação dos sistemas e das instituições [...], tornando-os mais abertos e acessíveis, mais transparentes e mais orientados para objetivos de resolução efetiva dos problemas dos cidadãos” [...], ou seja, tornando as políticas mais inclusivas”. No âmbito destas políticas foram instituídos diversas medidas e programas, sendo de salientar pela sua importância, o Rendimento Mínimo Garantido/RMG (1996), agora RSI, e a Rede Social (1997). No âmbito de emprego proliferaram uma série de outras medidas, nomeadamente o Mercado Social de Emprego (1996) a Criação do

Próprio Emprego (CPE), os Planos Pessoais de Emprego e os Programas de Inserção-Emprego».

Relativamente ao Programa Rede Social (1997), no âmbito de uma nova geração de políticas sociais, Capucha (2002) considera que é “territorialidade na gestão das políticas e da aproximação aos problemas e aos cidadãos. [...] O lançamento de um programa ambicioso com vista a alicerçar em cada concelho a *Rede Social*, ao mesmo tempo que permite a construção de parcerias locais, com responsabilidades acrescidas por parte de agentes tão importantes como as autarquias, as instituições de solidariedade e as agências desconcentradas do Estado (escolas, centros de saúde, serviços de segurança social, polícia, centros de emprego, entre outros), permitira a construção de planos de desenvolvimento social que transportem e adaptem os recursos às reais condições verificadas no plano local”.

É importante ressaltar que o *Programa Rede Social* constitui um vetor por excelência de materialização de medidas de política que traduzem os compromissos de Portugal com a União Europeia.

No âmbito de conhecer mais aprofundadamente os impactos das ações acionadas localmente no combate à pobreza e exclusão social, este Programa será alvo de uma análise mais detalhada, no próximo capítulo.

Perante a conjuntura atual, a Europa precisa repensar os direitos sociais dos seus cidadãos e promover políticas inovadoras tanto na área social como económica. É necessário criar um novo modelo que se inspiraria na ‘democracia participativa’, porque a desgraça das contas do setor público de alguns países da Europa está a matar o Estado-Providência - O Modelo Social Europeu.

Para Mendes (2011), assistiu-se na Europa pós-1945, à implementação da cidadania social num sentido privilegiadamente igualitário, superando os antigos antagonismos sociais, institucionalizando o Estado de Bem-Estar que se afirma no Modelo Social Europeu.

O Estado-Providência europeu, reconhecido como o modelo social europeu, constitui um marco histórico e uma inovação no desenvolvimento de medidas de Política Social orientadas para a consagração dos direitos sociais e a consolidação da cidadania. O Estado foi-se impondo de um mecanismo meramente compensatório e de relativa

estabilização social para um Estado cada vez mais interventor e regulador (Vasconcelos, M. 2011, p. 21).

A instalação e o desenvolvimento do Estado-Providência, na ótica de Amaral (2010, p. 50), foram provavelmente os mais importantes fenómenos políticos, económicos e sociais das décadas da democracia portuguesa.

Por seu lado, Silva Peneda considera que o modelo social europeu é um conceito associado “à preservação de um clima de paz, prosperidade, justiça social, solidariedade, de vivência em liberdade, em democracia e no respeito pelos direitos humanos. Esse modelo social que sendo simultaneamente uma unidade em torno desses valores, também apresenta uma grande diversidade na forma como esses valores são aplicados, através dos diferentes sistemas de protecção social que se foram desenvolvendo, de acordo com as distintas tradições e culturas de cada Estado Membro ou até, de cada região, dentro do mesmo Estado”<sup>16</sup>.

De uma forma sintética podemos traçar a história do Estado-Providência Europeu em 3 fases distintas: *i*) a pré-crise (antes de 1973), *ii*) crise (meados e fins do anos 70) e *iii*) pós-crise (anos 80 e seguintes). Ora, Mishra (1995) afirma que “o primeiro período, o Estado-Providência Keynesiano (EPK) vigorou entre 1950-1975 como o paradigma dominante e estável do desenvolvimento social do Ocidente. O segundo vigorou entre 1975-1980, caracterizado por um período de crise do capitalismo assistencial. O terceiro período (depois de 1980), marcado pela eleição de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, levou à ruptura ideológica do EPK a favor de uma abordagem neoconservadora”.

Ainda Mishra (1995), considera que “com a crise do capitalismo assistencial Keynesiano e o enfraquecimento do paradigma centrista do Estado-Providência, criou-

---

<sup>16</sup> Fonte on-line (website do grupo do parlamento europeu): [www.eppgroup.eu/press/pdoc08/081028nota-imprensa.doc](http://www.eppgroup.eu/press/pdoc08/081028nota-imprensa.doc)  
[[https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:9t6cqfCmYIQJ:www.eppgroup.eu/press/pdoc08/081028nota-imprensa.doc+modelo+social+europeu&hl=pt-PT&gl=pt&pid=bl&srcid=ADGEEShiZsmobhLWhcpuPYmF5KwenFFenxYpMDZDHtYKRVvSq-Sgkd79llZFP57ligXdnaiIPbZhSDct\\_sb7TIYKQNg9Vl0X5RIT5TyDMfsqGWVnO2rlecDxYdS\\_X2XArlQ1YTxlLa3i&sig=AHIEtbQ9Gib1x0zR-vv8jpxDol0s8IYZGg](https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:9t6cqfCmYIQJ:www.eppgroup.eu/press/pdoc08/081028nota-imprensa.doc+modelo+social+europeu&hl=pt-PT&gl=pt&pid=bl&srcid=ADGEEShiZsmobhLWhcpuPYmF5KwenFFenxYpMDZDHtYKRVvSq-Sgkd79llZFP57ligXdnaiIPbZhSDct_sb7TIYKQNg9Vl0X5RIT5TyDMfsqGWVnO2rlecDxYdS_X2XArlQ1YTxlLa3i&sig=AHIEtbQ9Gib1x0zR-vv8jpxDol0s8IYZGg) (acedido em 19-01-2013)].

se oportunidade para a direita (interesses pro-capital) e a esquerda (interesses pro-trabalho) definirem a crise segundo as suas perspectivas, propondo novas soluções. Como proposta, o neoconservadorismo invoca o regresso a uma forma pura de capitalismo e uma nova disciplina de mercado, onde a noção de desemprego seria vista de maneira natural, como consequência normal da sociedade de mercado, e o sistema de assistência social seria restrito e reduzido ao mínimo”.

Para Ferrera et al. (2000, p. 88) as razões abaixo enunciadas mostram o grande potencial das políticas sociais na performance da economia. As políticas sociais abrem simultaneamente oportunidades individuais e coletivas para os atores económicos. Os efeitos positivos do Welfare State podem ser catalogados como sendo (passamos a citar):

- Políticas sociais como investimento sustentável no ajustamento da economia, promovendo uma base sólida para a flexibilidade e o risk-taking como contributo para a atividade económica; o Welfare State ajuda os indivíduos a participar na sociedade de forma mais activa.
- Por via da protecção e compensação dos trabalhadores e famílias em caso de desemprego, o Welfare encoraja iniciativas privadas e o crescimento da economia; a aplicação de medidas de protecção social adequadas para os desempregados de curta duração reduz os custos de procura de novo trabalho, tendo resultados positivos em termos de emprego.
- As provisões do Estado Providência nos incentivos sociais, a regulação da protecção do trabalho, a participação nas instituições de concertação social dos actores particulares (trabalhadores) possibilitam a criação de um clima de investimento, criando estabilidade e confiança, e uma força de trabalho mais qualificada e produtiva.
- A Calibragem dos níveis de protecção social reduz a pobreza, sendo que a pobreza é um factor negativo para qualquer economia;
- Uma protecção social abrangente proporciona mais flexibilidade ao mercado de trabalho, na medida em que os trabalhadores facilmente mudam de trabalho se tiverem garantias que não perderão facilmente o seu plano de pensões ou o rendimento social;

- Políticas ativas de emprego reduzem o desemprego por via da consciencialização dos desempregados para trabalhar e para manter a actividade, mantendo-os em contacto com o mundo do trabalho;

- As políticas dirigidas a aumentar as qualificações dos desempregados podem tornar-se numa importante contribuição para a redução das baixas qualificações; se bem-sucedidas, as políticas activas de emprego por via de actividades de formação vocacional não só contribuem para o aumento da empregabilidade, mas também tem um efeito moderador no aumento dos salários.

Ainda Ferrera et al. (2000) chamam a atenção para o fato de certas formas de protecção social terem diretamente impactos negativos nos processos económicos. Estas políticas são (passamos a citar):

- Um elevado nível de incentivos na protecção social absorvem capitais e subtraem-nos à iniciativa empresarial privada;

- As contribuições para a segurança social elevam os custos de produção e as formas rígidas de protecção social criam elevados custos de contratação e demissão, aumentando os custos de produção;

- Subsídios de desemprego de longa duração generosos diminuem a procura de emprego, aumentam a taxa de desemprego e conduzem a elevados custos laborais.

Lourenço (2005) considera que “no seio da União Europeia discute-se a protecção social no sentido de que ela terá que ser continuamente revista e modernizada à luz do contínuo progresso económico e de alterações sociais, passando por novas formas de articular reformas no mercado de trabalho e nos regimes de segurança social. Essas reformas deverão ter em conta não só critérios de competitividade, mas também de equidade. [...] A intervenção que cabe à União Europeia é ao nível das medidas legislativas, na promoção do diálogo social e na influência nas configurações institucionais de cada Estado membro”.

Ainda segundo Lourenço (2005), “entendem alguns estudiosos<sup>17</sup> que o futuro dos *welfare states* europeus passa pela reconversão do modelo social europeu em termos de

---

<sup>17</sup> Trata-se de uma equipa de peritos internacionais, coordenada pelo Professor Martin Rhodes, do Instituto Universitário Europeu, de Florença que apresentou um estudo “O Futuro da Europa

«reexperimentação» e «recalibragem», entendendo-se por «reexperimentação» todo o processo de reforma já em curso em termos de políticas inovadoras; a «recalibragem» tem já subjacente uma reforma mais estruturada do modelo em várias dimensões: a funcional, a distributiva, a normativa e a político-institucional”.

Vasconcelos (2011) realça que “o âmbito de intervenção do Estado foi-se progressivamente alargando, ultrapassando a área da segurança social para outras igualmente relevantes para garantir o bem-estar social dos indivíduos: a educação, a saúde, a habitação, os equipamentos sociais, o emprego, a economia, entre outros. O Estado-Providência tinha como principais funções garantir uma correção dos desvios do mercado e introduzir uma lógica universalista de cobertura dos riscos sociais e uma lógica de redistribuição dos rendimentos e dos benefícios, no sentido da defesa da cidadania e da própria democracia”.

Tradicionalmente, distinguem-se quatro modelos de política social na União Europeia: a) O modelo nórdico (Dinamarca, Finlândia, Suécia e Países Baixos); b) O modelo anglo-saxónico (Irlanda e Reino Unido); c) O modelo continental (Áustria, Bélgica, França, Alemanha e Luxemburgo); e) O modelo mediterrânico (Grécia, Itália, Portugal e Espanha)<sup>18</sup>.

Apesar dos inúmeros benefícios decorrentes do Modelo Social Europeu, hoje, a UE deve repensar novas formas de fazer face aos problemas da desigualdade. “O Modelo Social Europeu apresenta limitações e deve procurar adaptar-se, de uma forma sustentável, à nova realidade europeia e mundial determinada sobretudo pela globalização e pelo envelhecimento da população” (ibidem).

Um breve olhar sobre a situação portuguesa podemos dizer que “a construção de uma via inovadora, determinante para a edificação de um modelo social perspectivado para Portugal, tem ganho visibilidade e tem sido concretizado de diversas maneiras e em

---

Social: repensar o trabalho e a proteção social na nova economia (Celta Editora, 2000), como suporte à conferência “A Europa, a Globalização e o Futuro da Política Social”!, realizada em Lisboa, em 5 e 6 de Maio de 2000, sob a Presidência de Portugal do Conselho de Ministros da União Europeia.

<sup>18</sup> Cfr. Carlos Coelho citando Silva Peneda no website grupo do parlamento europeu (EPP Group): [http://www.carloscoelho.eu/saber\\_mais/ver\\_dicionario.asp?submenu=35&gloss=655](http://www.carloscoelho.eu/saber_mais/ver_dicionario.asp?submenu=35&gloss=655) (consultado em 19-01-2013).



diferentes sectores da sociedade portuguesa, de que o *Rendimento Mínimo Garantido* (hoje denominado *Rendimento Social de Inserção*), e o Programa *Rede Social*, constituem apenas dois exemplos de um conjunto de novas medidas e metodologias de intervenção social, tendentes à promoção do emprego, à generalização da formação profissional e, por consequência, à atenuação dos fenómenos da pobreza e da exclusão social” (Alves, J. 2010, p. 49).

Para concluir, e apoiando nas palavras de Vasconcelos (2011), “a reconstrução do modelo social europeu já começou e foi visível na Cimeira de Lisboa, onde os líderes europeus assumiram o compromisso de prosseguir esse caminho. O ano de 2000 constituiu um marco importante na orientação da política social na União Europeia, uma vez que foram adoptadas decisões políticas importantes no sentido do reforço e modernização do modelo social europeu. [...] A *Estratégia Europeia de Promoção da Inclusão Social* definida para a concretização do objectivo comum europeu de *redução progressiva da pobreza e da exclusão social, até à sua erradicação*, constitui um instrumento de intervenção muito positivo e revela uma nova postura da União Europeia no que concerne às suas competências no combate à pobreza e exclusão social”.

O Programa *Rede Social* constitui um instrumento por excelência de materialização de medidas de políticas sociais ativas. “Portugal vem assumindo compromissos políticos e de intervenção consideráveis no âmbito do combate à pobreza e à exclusão social, nomeadamente através das designadas políticas sociais activas. Estado e Sociedade vêm-se tornando parceiros, desenvolvendo artes de negociação, concertação e co-responsabilização, embora com um longo caminho ainda a percorrer e a consolidar” (Castro e Gonçalves. 2002, pp.73-74). A Rede Social poderá ser um vetor importante na substituição do clássico Estado-Providência por uma ‘sociedade participativa’.

Portanto, mais adiante trataremos com mais detalhe este Programa, visto ser o tema da análise deste estudo.



## **CAPÍTULO II – O PROGRAMA REDE SOCIAL**

### **1. O Programa Rede Social:**

#### *Génese, Conceito, Objetivos e etapas de Implementação*

O assunto que propomos analisar incide-se nos processos e nas dinâmicas de implementação de uma medida política específica denominado *Programa Rede Social*, atualmente em vigor no território continental português.

#### ***1.1 Antecedentes da Rede Social: o trabalho em parceria***<sup>19</sup>

O trabalho em parceria de âmbito social, segundo o documento “Projeto Rede em Prática - Relatório Final de Avaliação do Programa Rede Social 2010-2012”<sup>20</sup>, 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” (ibidem, p. 8).

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

---

<sup>19</sup> Este ponto tem por base o Relatório Final de Avaliação do Programa Rede Social 2010-2012, Projeto Rede em Prática, do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Coordenado por: Rui Godinho e José Manuel Henriques.

<sup>20</sup> Este documento pode ser consultado no website do Instituto da Segurança Social (ISS): <http://www.poaifse.qren.pt/upload/docs/Diversos/ESTUDOS/Estudos%202013/RelatorioFinalAvaliacaoRede%20em%20pratica.pdf> (acedido a 14-05-2013). No website que se segue poderá consultar muitas publicações referente ao tema proposto para análise, link: <http://www4.seg-social.pt/a-rede-social> (acedido em 14-05-2013).

Contudo, a adesão de Portugal à União Europeia foi um marco importante, porque “trouxe um impulso político externo às parcerias de carácter local em geral e, em particular nas áreas da política social e do emprego [...] podemos 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” (ibidem).

De salientar que muitas das ideias bases que constitui hoje a Rede Social proveio das políticas que o antecede. O relatório considera que “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.

Acrescenta o relatório que “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” (ibidem).

Em síntese, o ‘Programa Rede Social’ entra em cena, precisamente, neste contexto, de desenvolvimento de novas políticas sociais ativas, no intuito de transformação dos métodos de desenvolvimento de políticas e de um novo impulso às parcerias.

## ***1.2 Enquadramento contextual de surgimento do Programa Rede Social***

Especialistas, estudiosos consideram que o surgimento do Programa Rede Social foi um marco no modo de ver para Estado, política, sociedade, enfim, para a *pessoa*. Castro e Gonçalves (2002, p.71) são esclarecedores ao afirmar que “quer em Portugal, quer no conjunto dos países da União Europeia, temos vindo a assistir a um conjunto de mudanças de orientação e de concepção de novas políticas sociais, as quais se enquadram no contexto da transição de um paradigma assistencialista para um outro de afirmação de políticas sociais ativas que visam a promoção de efetivos processos de inclusão social”.

Para Vasconcelos (2011, p.33), “estas políticas são as que reúnem melhores condições para enfrentar o carácter multidimensional dos fenómenos da pobreza e exclusão social, para fortalecer os poderes de intervenção da sociedade civil e da comunidade na resolução dos seus problemas, ao privilegiar novos níveis de atuação, mais próximos das causas dos problemas e das suas soluções, apelando à territorialização da ação”.

O Programa Rede Social foi criado em 1997 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97 de 18 de Novembro (RCM 197/97), para demarcar da visão assistencialista clássica. Ora, Amor (2005, p. 38), afirma que este programa “surgiu num contexto de discussão alargada sobre política(s) social(is) e de tentativa de transição de um paradigma de natureza mais assistencialista para um outro que aponta para a necessidade de promoção de políticas sociais ativas que visem a promoção de efetivos processos de inclusão social”.

Esta Resolução do Conselho de Ministros define a Rede Social como um “fórum de articulação e congregação de esforços baseado na adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar. Estas entidades deverão conjugar os seus esforços para prevenir, atenuar ou erradicar situações de pobreza e exclusão e promover o desenvolvimento social local através de um trabalho em parceria (RCM 197/97)”<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Fonte on-line (Website do Instituto da Segurança Social, IP, consultado em 19-10-2013) em: <http://www4.seg-social.pt/a-rede-social>

Baltazar (2004, p. 5) salienta que “é neste contexto que o conceito de desenvolvimento social eclode, cujas premissas orientadoras foram definidas com base em princípios que a Conferência de Copenhaga veio consolidar em 1995, tendo sido também subscritos por Portugal. Esta Cimeira Mundial do Desenvolvimento Humano fazia parte de um ciclo de conferências patrocinadas pela ONU iniciado em 1992 com a Cimeira do Ambiente e terminou em 1996 com a Conferência dos Estabelecimentos Humanos (Habitat II). Com esta iniciativa as Nações Unidas pretendiam chamar a atenção mundial para a necessidade de uma profunda alteração das políticas e comportamentos que contrariassem o ênfase excessivo no crescimento económico, a persistência da utilização desmedida dos recursos naturais e o crescimento de situações de miséria e exclusão que tinha marcado as décadas anteriores (IDS, s.d.: 13)”.

Para Jordi Estivill, citado por (Vasconcelos, M. 2011, pp. 33-34)<sup>22</sup>, «este Programa constitui uma experiência pioneira, porque abre caminhos pouco percorridos ao nível da União Europeia, embora se possam referenciar outros exemplos similares que se desenvolvem em paralelo à experiência portuguesa, e que também visam uma progressiva tendência para a territorialização da intervenção social, com a consequente descentralização de competências e envolvimento dos governos locais, tais como: a “National Antipoverty Strategy”, na Irlanda, que envolve o partenariado da administração pública, das organizações sindicais e empresariais e da plataforma (expressão utilizada para designar o forte tecido associativa da Irlanda); os “Contrats de Ville” em França, nos quais o estado central, as colectividades locais e os actores de terreno se comprometem, após uma análise das necessidades locais, a realizarem um conjunto de programas multisectoriais, e os “Conseils Sociaux Territoriaux”, mais centrados na economia social; Outro exemplo referido por este autor localiza-se na Itália com os “Pactos locais e regionais”, envolvendo as administrações públicas, os sindicatos e os fóruns do Terceiro Sector. Todos estes exemplos contribuem para uma nova concepção do Estado de Bem-Estar, novas formas de diálogo civil e social, que visam promover uma maior qualidade nos serviços e novos modelos de intervenção social local».

---

<sup>22</sup> Vasconcelos, M. (2011), *A Rede Social do Concelho de Ovar e a sua percepção do combate à Pobreza e Exclusão Social*, Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Política Social, Universidade Técnica de Lisboa (UTL).

Para finalizar, o Programa Rede Social possui uma visão intrínseca de intervenção territorializada. Para ser mais preciso, recorremos a Guerra e Henriques (2001, p.7), ao considerarem que “é no local que os problemas acontecem e nele deverão ser encontradas as soluções para os resolver, de forma integrada e ajustada às necessidades e aos problemas dos indivíduo e famílias, envolvendo todas as entidades que atuam em determinada comunidade, não excluindo a possibilidade de requerer recursos exógenos”.

### ***1.3 O que é a Rede Social?***

A palavra ‘rede’ pode-se referir a vários assuntos. Do ponto de vista etimológico a palavra ‘rede’, proveio do latim *rete, is*, diminutivo de *retis*, que ‘significa um conjunto entrelaçados de fios, cordas ou teia, etc’. Atualmente todo o tecido social funciona a base da rede. Vasconcelos (2011, p. 35) considera que “o conceito de ‘rede’ tem vindo a impor-se gradualmente nas nossas sociedades, sendo difícil discernir o seu conteúdo devido aos diversos sentidos e domínios em que é utilizado, tecnológico, financeiro, económico, social e cultural, e aos fenómenos a ele associados (rede de transportes, de produção, de empresas, de terrorismo, de parentesco, de vizinhança, etc.) [...] Contudo, todos estes conceitos têm algo em comum entre eles, pois o conceito de rede, na sua dimensão física, remete para pontos ligados entre si”.

O simbolismo da rede como pontos ligados entre si não deixa de ser fascinante. Para Alves (2010, p.24) tanto “o conceito de *rede* como o de *parceria* têm vindo, aliás, a tornarem-se, desde as décadas de 1970 e 1980, características expressivas das nossas sociedades e os fenómenos com elas relacionados têm invadido o discurso político, científico e mediático”.

Temos a ideia de que este conceito de rede é recente. No entanto, Alves (2010) vem nos dizer que “atribui-se a J. A. Barnes, antropólogo, as primeiras investigações sobre as redes sociais e a influência destas ao nível dos fenómenos sociais na década de 1950. Depois dele, outros autores têm explorado o conceito por relação a múltiplas áreas sociais, desde a terapêutica, a psicologia e a sociologia, surgindo no caso desta última,

com relativa visibilidade, exemplos de abordagens centradas em projetos de investigação-ação”.

Alves (2010, p. 24) considera que «de entre as várias propostas conceptuais em torno da noção de *rede social* e de outras tantas derivações, em função de diferentes quadros teóricos, destaca-se a tese de Fisher, para quem “as redes sociais são entendidas como sistemas de laços unindo os atores sociais” (in MTS/IGFSS, 1999) e de Ruivo, segundo o qual, “as redes apontam para laços, para a associação de determinados elementos ligados entre si por qualquer espécie de fios (...) contendo no seu âmago a ideia de uma relação, de uma ligação” (2000:29-30). A inclusão do termo “laços” reenvia-nos para a discussão das dificuldades que normalmente são adstritas às próprias redes sociais, as quais, segundo Guédon (1984) espelham a grande complexidade da realidade social, já que a diversidade das relações interpessoais, inter-grupais ou interinstitucionais, que compõem a trama das redes sociais são, por natureza, intrincadas e variando em termos de extensão e intensidade».

Como já foi referido anteriormente, o Programa Rede Social foi criado através de uma Resolução do Conselho de Ministros em 18 de Novembro de 1997<sup>23</sup>, num contexto de afirmação de uma nova geração de políticas sociais ativas, no intuito da envolvência da sociedade civil para o esforço de erradicação ou atenuação da pobreza e da exclusão social em Portugal.

A finalidade do Programa consiste em fomentar uma consciência individual e coletiva dos problemas sociais à escala concelhia, contribuindo para a sinalização, articulação e ativação de meios, recursos, agentes e respostas a problemas sociais de diversa natureza e escala, numa perspetiva de otimização de meios e recursos locais, valorizando os recursos endógenos e exógenos, no intuito do desenvolvimento social.

---

<sup>23</sup> Foi criada através da Resolução do Conselho de Ministros N.º 197/1997, de 18 de Novembro, e da Declaração de Retificação N.º 10-O/1998. Posteriormente foram publicados o Despacho Normativo N.º 8/2002, de 12 de fevereiro, e o Decreto-Lei N.º 115/2006, de 14 de junho. A gestão, dinamização, acompanhamento e avaliação do Programa Rede Social é da competência do Instituto da Segurança Social (ISS). Para mais informação consultar a fonte on-line: <http://www4.seg-social.pt/a-rede-social> (website do Instituto da Segurança Social, acedido em 01-02-2013).



Por outras palavras, o Programa Rede Social é essencialmente um programa de desenvolvimento social local assente numa visão territorializada dos problemas sociais e dos recursos. Portanto, cada comunidade deve identificar os problemas construindo um retrato comum da situação social, reunir esforços com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e da exclusão social e à promoção do desenvolvimento social. Porque, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros em 18 de Novembro de 1997<sup>24</sup>, a *Rede Social* define-se como um “fórum de articulação e congregação de esforços baseado na adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar”<sup>25</sup>.

A Rede Social não é uma prestação ou apoio social. Contudo, o trabalho da Rede Social deve permitir uma maior adequação e melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos de um modo geral e, particularmente, àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade (ibidem).

O que se propõe é que, em cada comunidade, as autarquias e as entidades públicas e privadas (passamos a citar do website indicado anteriormente):

- Tenham uma visão partilhada dos problemas sociais que existem nessa área;
- Definam em conjunto objetivos, prioridades, estratégias e ações;
- Utilizem de forma mais racional os recursos disponíveis.

A Rede Social tem plataformas de planeamento e coordenação da intervenção social a nível das freguesias (Comissões Sociais de Freguesia e/ou Inter-freguesia - CSF/CSIF) e dos concelhos (Conselhos Locais de Acção Social - CLAS). [...] A um nível regional mais abrangente, estão a ser implementadas plataformas territoriais supraconcelhias nas 28 regiões NUT III (ibidem).

De realçar que os objetivos da *Rede (ou parceria) Social*, segundo Alves (2010, p. 88), “gravitam em torno da ideia de promoção de um desenvolvimento integrado e sistemático, através da mobilização de competências e recursos institucionais e das comunidades, procurando assim garantir uma maior eficácia do conjunto das respostas

---

<sup>24</sup> Ao qual se fez referência anteriormente.

<sup>25</sup> Cfr. Fonte on-line: <http://www4.seg-social.pt/rede-social> (website do Instituto da Segurança Social, acedido em 01-02-2013).

sociais nos concelhos e freguesias envolvidas na *Rede Social*. Os objetivos específicos do programa podem ser sintetizados do seguinte modo: induzir o diagnóstico e o planeamento participados, promover a coordenação das intervenções ao nível concelhio e de freguesia, procurar soluções para os problemas das famílias e pessoas em situação de pobreza e exclusão social, formar e qualificar agentes envolvidos nos processos de desenvolvimento local no âmbito da rede social, promover uma cobertura adequada do concelho por serviços e equipamentos e, finalmente, potenciar e divulgar o conhecimento sobre as realidades concelhias (IDS, 2001) ”.

Sinteticamente, como já foi referenciado anteriormente, a Rede Social é uma plataforma de articulação de diferentes parceiros públicos e privados que tem por objetivos<sup>26</sup> (passamos a citar):

- 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 e 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.

Concisamente, Baltazar (2004, p. 11) realça que “se está perante uma política social ativa que impulsiona um trabalho de parceria alargada e cuja metodologia incide sobre a planificação estratégica de intervenção social local. Intervenção que parte da estreita ligação entre prioridades globais e especificidades locais, com vista à promoção das

---

<sup>26</sup> O Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14 de junho, que regulamenta a Rede Social, veio acrescentar outros pontos importantes que devem ser tidos em conta nas Redes Sociais. [Para mais informação consultar a website do Instituto da Segurança Social, acedido em 01-02-2013]: <http://www4.seg-social.pt/a-rede-social>

relações de cooperação e de parceria entre organismos públicos e de iniciativa social privada, rentabilização das práticas e das estruturas de solidariedade já existentes, progressiva territorialização da intervenção social, reconhecimento da importância do setor social, possibilitando que todo o país integre uma verdadeira rede de solidariedade e proteção social”.

A tomada de consciência dos problemas sociais locais é o primeiro passo para a consolidação da Rede Social. Neste sentido, Baltazar (2004, p. 11) considera que “a Rede Social deve ser tida como fator que potencia e serve o desenvolvimento social e local, ao contribuir em primeiro lugar para a tomada de consciência dos atores locais e população dos problemas vivenciados e da necessidade de encontrar soluções para superar esses problemas. Segue-se a mobilização dos atores em torno de objetivos concretos que visam a solução do problema. Forma alternativa aos processos de crescimento económico centralizados que tendem a provocar bloqueios e desigualdades, incide em territórios específicos e cuja dinâmica territorial e sectorial define acções multidimensionais transversais que articulam intervenções em variadas dimensões como sejam a economia, o emprego, a saúde, a educação, a habitação, o ambiente”.

O Programa Rede Social tem os seus objetivos definidos e para os concretizar segue um determinado parâmetro. Segundo Guerra e Henriques (2001, p.23), “para atingir os objetivos da Rede Social o Programa propõe uma estratégia participada de planeamento cujos instrumentos fundamentais são o Diagnóstico Participado, o Plano de Desenvolvimento Social e os Planos de Ação”.

O esquema que se segue é uma proposta *Metodológica de Planeamento (Estratégico) do Programa Rede Social* (cfr. Baltazar, M. 2004, p. 13):



Em síntese, o Programa Rede Social apesar de não ter uma intervenção direta junto da sociedade civil, na resolução dos seus problemas, assenta a sua filosofia base em quatro princípios (ações) fundamentais: *subsidiariedade*, *integração*, *articulação*, *participação* e *inovação*.

- a) **Princípio de subsidiariedade:** significa que é no *território*, no *local* que os problemas terão de ser resolvidos; é próximo das populações que se deve actuar, de uma forma concertada, articulada e preventiva, pois, é a este nível que: *i)* se identificam os problemas e as necessidades, os recursos, as potencialidades e identidades dos agentes de mudança; *ii)* se podem ensaiar, inovar e desenvolver acções de intervenção colectiva visando a resolução de problemas concretos locais (cfr. Guerra e Henrique. 2001, p. 14).

Ainda para Guerra e Henrique (2001, p. 14) “o *local* é o espaço privilegiado de desenvolvimento de processos participativos, no exercício de uma democracia efetiva e de formas de regulação social, em que o Estado, sociedade civil organizada e cidadãos se unem, criando factores de mudança propiciadores da inserção dos mais desfavorecidos e do desenvolvimento social”.

- b) **Princípio de Integração:** a integração social, como um dos princípios fundamentais de todo o trabalho social, faz apelo ao desenvolvimento de intervenções integradas e multisectoriais para responder eficazmente ao carácter multidimensional dos fenómenos de pobreza e exclusão social (ibidem).

O princípio de integração social deverá assentar: *i)* na convergência das medidas económicas, sociais e ambientais entre outras, com vista à promoção das comunidades locais, através de acções planificadas, executadas e avaliadas de uma forma conjunta; *ii)* no incremento de projectos locais de desenvolvimento integrado, fazendo apelo à participação de todos os intervenientes locais e à congregação dos recursos de todos, para a resolução dos problemas sociais (ibidem).

O desafio que se coloca à Rede Social é o de se ser capaz de integrar as várias medidas de política, os instrumentos existentes ao nível dos vários sectores, numa acção concertada e coerente de desenvolvimento social (ibidem).

- c) **Princípio de Articulação:** este princípio traduz a necessidade de articular a acção dos diferentes agentes com actividade num território, através do desenvolvimento do trabalho em parceria, da cooperação e da partilha de responsabilidades (...) o princípio de articulação, no quadro do desenvolvimento da Rede Social, aponta para a criação de uma parceria estratégica integrando as parcerias sectoriais existentes num dado território e cuja esfera de actuação se centra na planificação e coordenação das actividades dos diferentes actores envolvidos (ibidem).
- d) **Princípio de Participação:** O princípio de participação significa que o combate à pobreza e à exclusão social, numa perspectiva da promoção do desenvolvimento social, é tanto mais efectivo quanto resulte de um processo amplamente participado (ibidem). (...) Assim, este princípio pressupõe a: *i)* tomada de consciência das entidades e populações locais dos problemas que originam a pobreza e a exclusão social e a *ii)* mobilização dos atores e populações locais em torno de acções concretas que visem a solução dos problemas existentes (ibidem).
- e) **Princípio de inovação:** A Rede Social integra perspectivas inovadoras relativamente à descentralização da intervenção social, ao desenvolvimento de uma parceria estratégica baseada numa ampla democracia participativa e na introdução de metodologias de planeamento intersectorial da intervenção social no local (ibidem).

Neste sentido, importa caminhar para a descentralização efectiva dos serviços, para a desburocratização dos procedimentos dos organismos públicos e privados, para a circulação e partilha da informação, para a criação de um sistema de comunicação fácil e acessível entre os serviços e os cidadãos e para formas de actuação que motivem a participação das comunidades locais (ibidem).

Indo a própria filosofia do Programa, Baltazar (2004, p. 13.) sublinha que “a Rede Social tem em vista apoiar-se nos valores associados às dinâmicas de solidariedade social que sempre estiveram presentes em Portugal, nomeadamente nas redes de ajuda familiar, nas relações de vizinhança, na vida profissional, na vida desportiva e cultural e ainda na profunda tradição de associativismo em Portugal. Apoio que tem em vista a promoção do desenvolvimento social ao contribuir para a erradicação da

pobreza e da exclusão social mediante a aplicação de um planeamento integrado, participado e sistemático, facilitando o potenciar de competências, sinergias e recursos endógenos”.

Ainda segundo Baltazar (2004, p. 15), “de uma forma manifesta, a sociedade portuguesa tem vindo a adquirir e desenvolver atitudes renovadas de participação e intervenção contra a vulnerabilidade. Surgindo o Programa Rede Social como um instrumento de planeamento agregador, em cada território, das vontades e expectativas colectivas destinado ao desenvolvimento local. Trata-se de uma rede de solidariedade e protecção social, apoiada em metodologias de planeamento, que visa uma maior eficácia na erradicação da pobreza e da exclusão social em prol do desenvolvimento social de um dado território”.

A promoção de sinergias, competências e recursos a nível local com vista a respostas sociais mais eficazes nos concelhos e freguesias começam a evidenciar-se. Não obstante, de ainda nos encontrarmos longe de observar impactes, com carácter menos efémero, direccionados para as pessoas e grupos desfavorecidos, como é desiderato de tais políticas sociais ativas (Baltazar, M. 2004, p. 13).

Em síntese, e socorrendo das conclusões de Abreu (2003, pp. 68-69), “a estratégia global do Programa assenta em quatro princípios de acção: integração, articulação, subsidiariedade e inovação. O princípio de integração reporta à integração social dos cidadãos, devendo o Programa Rede Social dedicar ‘uma atenção especial aos grupos mais desfavorecidos, [apelando] à sua participação, [o que implicará a] acção concertada e coordenada entre as várias entidades, com vista à união de esforços, saberes e recursos’ (IDS 1999:11), através de um esforço de convergência a vários níveis. O princípio de articulação concretiza-se pelas funções da ‘Rede Social’ em ‘articular e integrar progressivamente as várias parcerias existentes, fazer com que os promotores das diferentes iniciativas locais se integram num projecto mais global e de conjunto’ (idem:13), reunindo esforços no sentido do ‘processo de desenvolvimento global’ que o Programa defende. Segundo este princípio, a ‘Rede Social’ deve constituir-se como ‘um suporte da acção, permitir criar sinergias entre os recursos e as competências existentes na comunidade’ (idem:13), consolidando-se em torno da parceria. Já o princípio da subsidiariedade remete para a intervenção territorializada e participativa. Considera-se que ‘é no território, no local que os problemas terão de ser resolvidos; é próximo das

populações que se deve actuar, de uma forma concertada, articulada e preventiva’ (IDS 1999:16) e que *o local é o espaço privilegiado de desenvolvimento de processos participativos, no exercício de uma democracia efectiva e de formas de regulação social, em que o Estado, sociedade civil organizada e cidadãos se unem, criando factores de mudança propiciadores da inserção dos mais desfavorecidos*”.

#### ***1.4 Rede Social e Desenvolvimento Social ao nível Local<sup>27</sup>***

Uma das finalidades do Programa Rede Social é o *desenvolvimento social a nível local* (ou seja, criação de novas formas de resposta no combate aos problemas). Por isso, importa relevar este ponto não só por ser a característica de diferenciação do programa subjacente, face a outros programas de âmbito social, mas também por ser a força motivadora da realização deste trabalho.

A nova regulamentação da medida, o Decreto-Lei nº 115/2006 de 14 de Junho, refere que “a rede social é o fórum que congrega as diferentes parcerias e políticas sociais que visam a promoção do desenvolvimento social integrado”<sup>28</sup>, assim como o próprio texto da RCM nº 197/97 de 18 de Novembro de 1997 não deixa de perspetivar como um dos grandes objetivos da rede social a “promoção do desenvolvimento social” (artigo 1º).

A vertente do desenvolvimento social é pertinente no Programa Rede Social. Ora podemos questionar como é que se materializa esse desenvolvimento social. Castro e Gonçalves (2002, p. 74) consideram que “o desenvolvimento na sua visão mais ampla seja preparado, pensado e iniciado pelos territórios. O desenvolvimento é algo que irradia a partir do conjunto”.

---

<sup>27</sup> No artigo referente a esta temática, que podemos encontrar no Cadernos de Estudos Africanos, nº 4 (p. 24) Lisboa, o autor afirma existir seis conceitos de desenvolvimento: sustentável, local, participativo, humano, social e integrado.

<sup>28</sup> Cfr. Diário da República Portuguesa —I Serie-A, Nº 114—14 de Junho de 2006. Artigo 3, alínea b.



Perspetiva idêntica tem José Manuel Henriques, citado por (Castro e Gonçalves. 2002, p. 75)<sup>29</sup>, ao afirmar que “a ação social convencional vai-se fundindo com a animação económica local e a promoção local do desenvolvimento visando mudanças coerentes nos contextos locais de forma a assegurar a sustentação de mudanças induzidas a nível individual e ao nível dos agregados domésticos. São exemplos desta perspetiva a associação entre o rendimento mínimo garantido e políticas ativas tendentes à reinserção económica e social, ou a associação entre o subsídio de desemprego e a formação profissional”.

Em síntese, o desenvolvimento social ao nível local preconiza-se através da introdução de dinâmicas de *planeamento estratégico participado*, na lógica da ‘democracia participativa’. De referir que esta perspetiva é singular e inovador, uma parceria local entre entidades públicas e privadas com vista à consensualização de objectivos e acções no âmbito da promoção do desenvolvimento integrado do território, com o intuito de promover a optimização dos recursos endógenos e exógenos ao território.

Todavia, perante a conjuntura atual, Henrique (2009) considera que “a realidade contemporânea torna impossível antecipar com rigor todas as implicações do atual contexto de crise do sistema financeiro internacional no acesso ao emprego. A evolução recente das dificuldades de acesso ao crédito por parte das empresas, da diminuição da procura local como efeito da recessão e do aumento da concorrência internacional permitem admitir a acentuação de problemas sociais associados ao desemprego, à discriminação e à desigualdade no acesso ao emprego”.

Portanto, “a capacidade de iniciativa e organização de base territorial torna-se imprescindível à mobilização do potencial endógeno ao conjunto das comunidades locais tendo em vista o esforço colectivo de mobilização integral de recursos societais na resposta aos problemas de acesso ao emprego” (Henrique, J. 2009, p.2).

Em termos práticos, salienta Castro e Gonçalves (2002, p. 80), “a perspetiva do desenvolvimento social proposta pelo programa assenta no desenvolvimento de um trabalho em parceria, possibilitando uma cooperação sistemática entre os organismos

---

<sup>29</sup> Castro, José e Gonçalves, Alda (2002) *A Rede Social e o Desenvolvimento Local -Parcerias Sociais e Planeamento Participado*, in Cidades- Comunidades e Territórios, Jun. 2002, nº 4, pp. 71-82.

públicos e as entidades privadas que actuam no mesmo território, no planeamento conjunto da actividade destes parceiros, possibilitando a definição de prioridades e a articulação de respostas existentes ou a criar ao nível concelhio”.

A integração ou coesão socioeconómico depende, sobretudo, do território. O território é uma variável determinante para o desenvolvimento económico e social. Neste seguimento, Barca (2009)<sup>30</sup>, frisa que é necessária uma política “localizada” para as questões de assimetrias (sociais, económicas, territoriais, etc).

Ora a Rede Social entende o desenvolvimento social local como uma ‘responsabilidade colectiva’. Isso implica a tomada de consciência dos atores locais e da população dos problemas vivenciados e da necessidade de encontrar soluções para os superar, através de uma intervenção social esclarecida, esclarecedora e ativa e, que para o efeito pressupõe a circulação de informação e de conhecimentos.

Conclusão, o Programa Rede Social reconhece fator local no processo da resolução da questão da pobreza, tendo em vista o desenvolvimento social. Esta é uma experiencia que acaba por adquirir uma relevância crescente nas condições contemporâneas.

O Programa Rede Social é inovador, pelos desafios que coloca e as potencialidades que confina. No entanto, o que comporta de potencialidade, comporta também de risco e é em torno desta dialética que iremos desenvolver a análise subsequente.

### ***1.5 Potencialidades e Limitações do Programa Rede Social***

O trabalho em parceria (ou em rede) constitui a génese do Programa Rede Social. Este Programa possui um objetivo comum a outros programas de âmbito social: o combate à pobreza e à exclusão social, contudo, com uma diferença substancial, pretende fazê-lo em prol do desenvolvimento social, porém, é um processo planeado que reporta potencialidades e limitações.

---

<sup>30</sup> Mais informação em: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* (Fabrizio Barca Report), disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)

Neste seguimento, Castro e Gonçalves (2002, p. 81) consideram que “as principais dificuldades desta metodologia incidem nas implicações práticas do planeamento e correlativa definição de prioridades, nomeadamente quando se torna necessário definir quem faz o quê e emitir pareceres fundamentados (nos diagnósticos e nos planos de desenvolvimento social) sobre candidaturas a programas nacionais ou internacionais. Neste aspecto, os principais constrangimentos que se colocam, referem-se à ausência de tradição de planeamento de base territorial na área social e à consequente falta de formação específica de muitos quadros técnicos locais, para aplicarem este tipo de metodologias”.

Sintetizando, o relatório de execução do programa piloto da rede social elenca alguns riscos e potencialidades inerentes ao programa subjacente (passamos a citar):

a) Riscos potenciais são<sup>31</sup>:

- as possíveis tentativas de influenciar os diagnósticos ou a definição de prioridades nos planos de desenvolvimento social em função da afirmação de protagonismos pessoais ou institucionais e em detrimento da resolução dos principais problemas existentes;
- o risco da Rede Social se transformar numa mera estrutura de planeamento cujas decisões e pareceres não são viabilizados ou não têm consequências práticas, conduzindo à desmobilização dos parceiros. Alguns parceiros locais queixaram-se de que não há garantias suficientes de que as candidaturas que emergem dos planos de desenvolvimento social sejam efectivamente priorizadas.

b) As potencialidades do programa não se limitam ao plano local, podendo ter incidência nas relações entre os níveis de decisão nacional e local. Assim, ao promover a adopção de instrumentos de planeamento territorial da intervenção social, o programa pode contribuir decisivamente para que:

---

<sup>31</sup> Cfr. Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS, 2001) *Relatório de Execução do Programa Piloto*, (pp. 49-50).

- os planos de desenvolvimento social constituam instrumentos que promovam a adequação do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI)<sup>32</sup> e das políticas e medidas de âmbito nacional aos problemas e necessidades locais;
- a produção de diagnósticos sociais locais, permita um conhecimento mais aprofundado das situações de pobreza e exclusão e contribua para o enriquecimento de futuros PNAI.

Como Salienta ainda o relatório de execução do programa piloto “a introdução de dinâmicas de planeamento estratégico surge como condição para a articulação de esforços e recursos dos diferentes agentes, na perspectiva de uma intervenção direccionada para o desenvolvimento local, superando as perspetivas setorializadas de ação” (IDS. 2001, p. 50).

Carmo, citado por (Vasconcelos, M. 2011, p. 48), considera que “os constrangimentos não refletem todos problemas possíveis de emergir no decurso do desenvolvimento destas estruturas de rede local, podem constituir-se como bloqueadores do trabalho de parceria, comprometendo o processo de decisão e, em última instância, o objectivo ou resultado comum acordado, com efeitos e consequências quer sobre a Rede Social, enquanto estrutura multiorganizacional, e cada uma das entidades parceiras, quer sobre o seu principal desafio, o combate à pobreza e exclusão social. Estes obstáculos não devem constituir motivo de desânimo e desmotivação, mas devem ser levados em consideração e assumidos enquanto riscos inerentes a estas novas arquiteturas organizacionais. O trabalho em parceria e as redes exigem uma aprendizagem específica por parte dos atores sociais e um desempenho coerente com essa aprendizagem”.

Para finalizar, Atouguia (2010, p. 32) adianta que, “como é conhecido e aceite por todos, a Rede Social é um processo caracterizado por avanços e recuos onde as limitações, os problemas, as limitações e os constrangimentos devem ser encarados como obstáculos a ultrapassar, no reforço duma aprendizagem que é contínua”.

---

<sup>32</sup> De referir que este programa PNAI já não se encontra em vigor.

### ***1.6 Que futuro para o Programa Rede Social***

Configurando uma proposta de rutura com formas mais tradicionais de intervir, o Programa Rede Social, assumiu-se, no contexto nacional, como um programa ambicioso e inovador ao nível das políticas sociais, apelando à (re)definição do lugar das políticas sociais face a outras políticas de desenvolvimento (económico, ambiental, cultural, etc.).

Já Amor (2005, p. 49), realça que este Programa, “pela sua natureza (que decorre tanto dos seus princípios de acção como da estratégia metodológica definida para a sua implementação), enfrentou (e enfrenta) no terreno uma série de condicionalismos e obstáculos, de natureza local e nacional, contextual e organizacional, política e financeira, que condicionaram (e condicionam), necessariamente, os seus resultados no curto prazo. Aliás, atendendo a que para a sua implementação “integral”, teria de induzir factores de ruptura com práticas e culturas organizacionais consolidadas, não seria de esperar que a magnitude dos seus potenciais (e desejados) impactos se fizesse sentir de imediato na sua plenitude”.

Uma outra ideia não menos interessante que nós partilhamos é “a possibilidade de abertura das estruturas da rede social a entidades com fins lucrativos, não prevista na RCM 197/97, foi defendida por vários CLAS com o fundamento de que a presença de representantes do setor económico é importante ao nível do planeamento estratégico de base territorial e pelos contributos que podem dar na resolução de problemas sociais específicos” (Castro e Gonçalves. 2002, p. 81).

O Programa Rede Social prisma pela inovação. Tal como o simbolismo da própria rede física (pontos ligados entre si), este Programa deve articular todos os setores possíveis. Porque isto constitui a sua filosofia base. “A articulação entre instrumentos de planeamento, que surge consagrada de forma muito explícita no DL nº 115/2006, de 14 Junho, não é senão uma expressão dessa necessidade que se pretende ver refletida nos documentos de planeamento construídos em sede da Rede Social”<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Cfr. Instituto de Segurança Social, I. P., *Rede Social, Desafios e Experiências de um Programa Estruturante*, Estudo coord. por José Luís Castro, et al (2009).

Destaca-se também a importância do conhecimento das realidades locais e das suas necessidades e prioridades de intervenção. O DL nº 115/2006 vai mesmo mais longe, indicando a necessidade de criação de um sistema de informação “*que permita a recolha de indicadores de base local, de modo a alimentar uma base nacional que leve a um melhor conhecimento das realidades concelhias e da realidade nacional no âmbito da pobreza e da exclusão social, e dos seus reflexos nas desigualdades de género*”.

Alusivo a sua filosofia base que é a redução ou eliminação da pobreza e exclusão social na perspetiva do desenvolvimento social, importa saber até que ponto este programa está a funcionar (ou não) na prática e, recorrendo à pergunta motivadora deste trabalho – *o Programa Rede Social contribui ou não para melhor responder as situações de pobreza e exclusão social, tendo em vista o desenvolvimento social?*

Para responder esta questão, escolhemos estudar uma realidade concreta, *o município de Almada*, que trataremos detalhadamente no capítulo seguinte.

### **CAPÍTULO III – ESTUDO DE CASO: O PROGRAMA REDE SOCIAL NO CONCELHO DE ALMADA**

O Programa Rede Social introduziu perspetivas inovadoras nas respostas aos problemas que passam pela racionalização e territorialização das mesmas. O desenvolvimento é algo que deve emergir do próprio território, com as pessoas concretas e as suas circunstâncias. O território é uma variável determinante para o desenvolvimento económico, social, política, etc. ‘Desenvolve-se as regiões que se desenvolve’, porque o processo de desenvolvimento irradia do território. É necessário uma política localizada. Pois, é esta a perspetiva do Programa Rede Social.

Ora, como estratégia metodológica optamos por enveredar pelo Estudo de Caso duma determinada unidade territorial, porque julgamos ser o vetor mais adequado para responder as nossas inquietações, que prende-se com Pobreza e Exclusão Social tendo em vista o desenvolvimento social ao nível local. O motivo específico que levou a escolher este território tem a ver com proximidade geográfica habitacional. Mais, preferimos as Entrevistas Semi-diretivas porque é uma forma de captar evidências empíricas dos mecanismos da própria inovação política em questão (Programa Rede Social).

## **1. Caracterização do concelho de Almada**

### **1.1) Localização Geográfica**

O concelho de Almada, com uma área territorial de 70.1Km<sup>2</sup>, integra geograficamente a Área Metropolitana de Lisboa e é um dos nove concelhos que constituem a Península de Setúbal<sup>34</sup>.

Segundo o plano de desenvolvimento do concelho de Almada, “a proximidade da capital do país foi determinante para o crescimento demográfico e urbano no concelho, sobretudo a partir de meados dos anos sessenta do século vinte. As vias de comunicação/transportes que permitiram uma forte interacção quotidiana, contribuíram para que o concelho se inserisse de uma forma crescente nas dinâmicas demográficas, sociais e económicas da metrópole de Lisboa” (PDS. 2005, p. 17).

**Figura 1 – Mapa da área Metropolitana de Lisboa (ibidem)**



---

<sup>34</sup> Plano de Desenvolvimento Social do Concelho de Almada (PDS, 2005), website da Câmara Municipal de Almada: [http://www.clas-almada.com/doc\\_externo.aspx?idsessao=27746660-bfac-4d98-830f-a98e18be2e8a&param=6xaQnimFh6ShIR4NKdOwDMOlttenDPaOqg62crYABiSHPYh5SaZKez47JpU5ZIDB](http://www.clas-almada.com/doc_externo.aspx?idsessao=27746660-bfac-4d98-830f-a98e18be2e8a&param=6xaQnimFh6ShIR4NKdOwDMOlttenDPaOqg62crYABiSHPYh5SaZKez47JpU5ZIDB) (acedido em 18-02-2013).



## 1.2) *Características Demográficas*

Segundo dados do último Censo, permite verificar que o concelho de Almada continua ocupar o lugar de destaque, em termos populacionais, da margem Sul da Área Metropolitana de Lisboa, com cerca de 173 298 habitantes (Censos 2011)<sup>35</sup>.

Ainda segundo os dados do mesmo Censo, 55,6% da população tem entre 25 e 64 anos de idade e 49,4% da população tem idade inferior a 40 anos (ibidem).

As freguesias urbanas (Almada, Cova da Piedade e Cacilhas) encontram-se mais envelhecidas, em contrapartida as freguesias de características mais rurais (Caparica, Pragal e Charneca de Caparica) apresentam uma maior percentagem de jovens (ibidem).



**Figura 2 – Mapa das Freguesias do concelho de Almada<sup>36</sup>.**

---

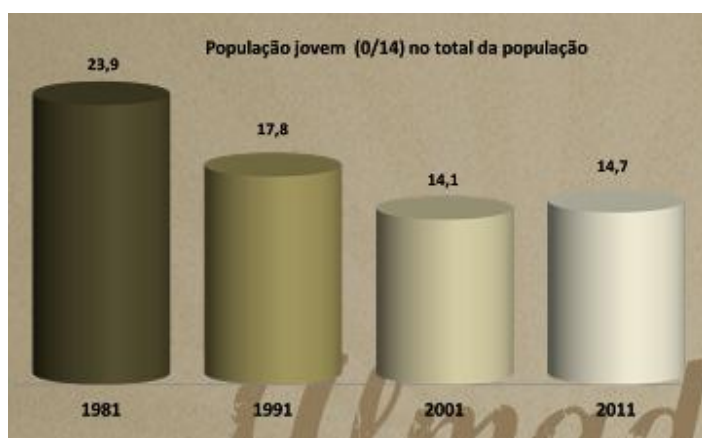
<sup>35</sup> Cfr. Fonte on-line (website da Câmara Municipal de Almada, acedido em 18-02-2013): [http://www.m-almada.pt/xportal/xmain?xpid=cmav2&xpgid=imprimirGeneric&genericContentPage\\_qry=BOUI=5771022](http://www.m-almada.pt/xportal/xmain?xpid=cmav2&xpgid=imprimirGeneric&genericContentPage_qry=BOUI=5771022)

<sup>36</sup> Cfr. Fonte on-line (website da Câmara Municipal de Almada, acedido em 18-02-13): [http://www.google.pt/imgres?imgurl=http://4.bp.blogspot.com/-73SpfOqrRGo/UG2QG02Qv1I/AAAAAAAAAMPA/Af1ynhtpl3Q/s320/ScreenHunter\\_01%2B0ct.%2B04%2B13.30.jpg&imgrefurl=http://metoscano.blogspot.com/2012/10/pronuncia-da-am-de-almada-sobre-reforma.html&h=320&w=274&sz=19&tbnid=crGYQTeoAI7c1M:&tbnh=91&tbnw=78&prev=](http://www.google.pt/imgres?imgurl=http://4.bp.blogspot.com/-73SpfOqrRGo/UG2QG02Qv1I/AAAAAAAAAMPA/Af1ynhtpl3Q/s320/ScreenHunter_01%2B0ct.%2B04%2B13.30.jpg&imgrefurl=http://metoscano.blogspot.com/2012/10/pronuncia-da-am-de-almada-sobre-reforma.html&h=320&w=274&sz=19&tbnid=crGYQTeoAI7c1M:&tbnh=91&tbnw=78&prev=)

A população ativa do concelho ronda os 81 500 habitantes, correspondendo a uma taxa de atividade de 50,6%. 76% da população ativa está empregada no sector terciário, reflectindo a evolução deste sector de actividade nos últimos anos, em detrimento dos sectores industrial e agrícola. 2000 é o número aproximado de funcionários da Câmara Municipal de Almada e dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento.

“Almada tem vindo a perder população jovem na relação com a população total. Verificando-se entre 1981 e 2001 uma perda de 9,7. Se em 1981 a população jovem representava 23,8% da população do concelho, em 1991 esse valor é reduzido para 17,7% e em 2001 para 14,1%” (Machado,2007:97), Valor que de acordo com os dados provisórios dos Censos 2011 denotam um ligeiro aumento<sup>37</sup> (ver a figura que se segue).

**Figura 3. População jovem (0/14) no total da população**



De realçar todavia que segundo os dados de 2007 do INE, 121,41 é o índice de poder de compra (per capita) da população do concelho, acima da média da Península de Setúbal (108,33) (ibidem).

---

/search%3Fq%3Dmapa%2Bdas%2Bfreguesias%2Bdo%2Bconcelho%2Bde%2BAlmada%26tb  
m%3Disch%26tbo%3Du&zoom=1&q=mapa+das+freguesias+do+concelho+de+almada&usg=\_  
\_U45-4RMp4N0zPS18HhSlxUSifZ8=&docid=6k8X95v3Ss0tgM&hl=pt-  
PT&sa=X&ei=rpkiUarPOpGQhQeL24CoAQ&ved=0CDsQ9QEwBA&dur=2174

<sup>37</sup> Cfr. Fonte on-line: <http://www.almadaintemporal.net/index.php/geodemografia/demografia> (consultado em 04-03-2013).

### 1.3) Educação

Almada assume-se como uma “cidade educadora e do conhecimento”, apostando no ensino como um pilar estratégico do desenvolvimento local<sup>38</sup>.

O concelho está dotado de uma ampla rede de estabelecimentos de ensino do pré-escolar ao ensino superior, passando pelo ensino profissional, ensino sénior e escolas nocturnas. Actualmente existem 129 estabelecimentos, para um total de 34618 alunos (ibidem).

Cerca de 45% dos estabelecimentos pertencem à rede pública, mas existe ainda uma boa oferta de escolas particulares. Mais de metade das escolas disponibilizam actividades de tempos livres antes e após o horário regular, facilitando a organização das famílias almadenses. (...) Para quem não quer seguir o ensino regular, existe a oferta do ensino profissional, com uma forte ligação ao trabalho principalmente regional e local visando uma aprendizagem que valoriza o desenvolvimento de competências para o exercício de uma profissão (ibidem).

Em grande força encontra-se o ensino superior. Almada é o 2º maior pólo universitário da Área Metropolitana de Lisboa, destacando-se pelo seu pólo universitário com sete instituições: Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Instituto Piaget (inclui a Escola Superior de Educação e o Instituto de Estudos Interculturais e Transdisciplinares), Escola Superior de Saúde Egas Moniz, Instituto Superior de Ciências da Saúde Egas Moniz, Escola Naval e Escola Superior de Tecnologias Navais. (...) E porque não há idades para aprender, Almada disponibiliza ainda Universidade Sénior de Almada (USALMA), frequentada por cerca de 700 formandos e 80 docentes (ibidem).

---

<sup>38</sup> Esta informação foi consultada no website da Camara Municipal de Almada (C.M.A), fonte on-line (acedido em 04-03-2013): [http://www.m-almada.pt/xportal/xmain?xpid=cmav2&xpgid=genericMenuContent&menu\\_title\\_generic\\_qry=BOUI=17092988&menu\\_generic\\_qry=BOUI=17092988&genericContentPage\\_qry=BOUI=20229067&actualmenu=17092988](http://www.m-almada.pt/xportal/xmain?xpid=cmav2&xpgid=genericMenuContent&menu_title_generic_qry=BOUI=17092988&menu_generic_qry=BOUI=17092988&genericContentPage_qry=BOUI=20229067&actualmenu=17092988)

#### *1.4) Habitação*

O Concelho de Almada registou nos últimos dez anos do século XX um crescimento acentuado no que diz respeito à oferta de novos edifícios e novos alojamentos. Entre 2001 e 2007 o crescimento foi menos relevante, apesar de uma subida constante mas inferior à década anterior (ibidem).

O peso relativo da população que possui uma 2ª residência no Concelho manteve-se ao longo dos últimos anos, embora se verifique uma tendência de alteração de alojamentos de 2ª residência para 1ª residência, com particular incidência nas freguesias da Charneca de Caparica e Costa da Caparica (ibidem).

No que diz respeito à habitação social, a Câmara Municipal de Almada possui vários edifícios destinados ao alojamento das famílias mais carenciadas do Concelho (ibidem).

#### *1.5) Saúde*

O acesso à Saúde é um direito fundamental dos cidadãos e surge como um dos principais indicadores do desenvolvimento social (ibidem).

O Hospital Garcia de Orta, hospital regional localizado na freguesia do Pragal desde 1991, serve os concelhos de Almada, Seixal e Sesimbra. No Concelho existe ainda uma rede de Centros de Saúde e equipamentos de diagnóstico, quer públicos, quer privados, com destaque para o Instituto de Cardiologia Preventiva de Almada. Cerca de quatro dezenas de Farmácias completam a rede de apoio à Saúde no Concelho de Almada (ibidem).

### 1.6) *Associativismo*

O concelho de Almada possui uma rede associativa muito activa ao nível da educação, cultura, lazer, saúde, ambiente e desporto, desenvolvendo fortes redes sociais e associativas com tradição de trabalho em parceria<sup>39</sup>.

O movimento associativo no concelho de Almada continua a aumentar quantitativamente e de certo modo qualitativamente, sendo notória a disponibilidade da autarquia em apoiar as tradições culturais e o desenvolvimento de novas manifestações (ibidem).

### 1.7) *Contexto Institucional – Trajetos do trabalho em parceria*

Almada tem uma história de experiência de trabalho conjunto a nível social que remontam os anos 80. Serviços, Instituições, Autarquias e População organizada, reconheceram e identificaram a necessidade de uma acção articulada e integrada nas questões sociais, com base em metodologias de trabalho, de reflexão e de acção assentes em estratégias de envolvimento e de participação das populações e na articulação de saberes, de práticas e de recursos locais<sup>40</sup>.

O plano do desenvolvimento do concelho de Almada (PDS) considera que “no que diz respeito à intervenção no domínio da solidariedade, o concelho de Almada tem feito um percurso que demonstra as suas potencialidades e empenho no trabalho em parceria” (PDS, 2005, p. 23).

O relatório da OIT (2005) considera que “nos finais dos anos 70 e princípios de 80, Portugal vivia num período de grandes dificuldades económicas [...]. Sob os efeitos

---

<sup>39</sup> Cfr. Diagnóstico Social do Concelho de Almada - Relatório Final (Versão Definitiva, 2002), Coordenado por Walter Rodrigues, p. 121.

<sup>40</sup> Para mais informação consultar: Atas das Jornadas Sociais, *Deficiência no Concelho de Almada. Temas: Estruturas Locais de Articulação e Lei de Bases da Reabilitação*, apresentado por Dr.ª. Teresa Pereira (Rede Social – Conselho Local de Acção Social de Almada - CLASA), Nov. 2004, p. 12.

conjugados da crise económica mundial que, desde finais dos anos 60, vinha lavrando, dos «choques petrolíferos» de 1973 e de 1980 e das difíceis reestruturações industriais que se lhes seguiram, e ainda das profundas alterações introduzidas no sistema económico pela Revolução de 1974, Portugal viveu então algumas fases de recessão económica [...] e a nível regional, Almada foi uma das regiões das mais afectadas pelas dificuldades económicas dessa época, dado que era aí que se localizavam as mais importantes indústrias metalúrgicas e metalomecânicas e os maiores estaleiros de construção e reparação naval de Portugal, justamente os sectores industriais mais atingidos pela crise económica e do petróleo [...]. Os processos de profunda reestruturação sofridos por essas indústrias traduziram-se no despedimento de milhares de trabalhadores, chegando a taxa de desemprego a atingir 20% da população activa a residir na península de Setúbal, na primeira metade da década de 80<sup>41</sup>».

O relatório (OIT) acrescenta que “para tentar encontrar respostas para os problemas do concelho neste contexto de recessão económica, foi definido um processo de articulação entre as principais instituições com trabalho no concelho, denominado «Projecto de Intervenção Social Articulada do Concelho de Almada» (PISACA), e que tinha como principal objectivo desenvolver uma metodologia de intervenção integrada e planeada. Um dos principais resultados desta parceria foi o de ter possibilitado uma reflexão conjunta e, portanto, um diagnóstico sobre o concelho e a identificação das áreas mais sensíveis para futuras intervenções. Nesse sentido, permitiu um aprofundamento do diagnóstico social já anteriormente esboçado sobre a zona do PIA, tendo-se detectado que a falta de respostas e de serviços ao nível das crianças e dos idosos constituía uma das carências mais sentidas no bairro” (ibidem).

Também uma referência importante se deve aos “Grupos Concelhios” sendo que o mais antigo se constituiu há duas décadas. Assentes numa filosofia de trabalho que procura integrar e capitalizar os recursos e as oportunidades do contexto territorial e institucional, têm procurado, localmente, uma maior eficácia do conjunto de respostas existentes no âmbito das políticas sociais que têm vindo a ser desenvolvidas em

---

<sup>41</sup> Cfr. Organização Internacional do Trabalho (OIT) *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do programa nacional de luta contra a pobreza*. Genebra, Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza, 2003.

Portugal, fazendo um esforço em torno de objectivos comuns que contribuam para a promoção e melhoria da qualidade de vida dos grupos mais vulneráveis da população, aqueles que são discriminados económica e socialmente (PDS, p. 24).

Um outro aspecto a destacar de relevada importância, descrito no PDS (2005), é o dinamismo do movimento associativo que no concelho assegura uma intervenção nas áreas da educação, cultura, lazer, saúde, ambiente e desporto, onde se assiste a formas de cooperação inter-associativa e de trabalho em parceria, fundamentais para a construção de um concelho solidário.

Em síntese, no domínio social, Almada caracteriza-se por uma forte implantação de IPSS's – Instituições Particulares de Solidariedade Social, que têm demonstrado desde há vários anos, as suas potencialidades e empenho no trabalho em parceria<sup>42</sup>.

Relativamente ao histórico de intervenção social em parceria, no concelho de Almada assinalam-se duas experiências: o PISACA – Projecto de Intervenção Social Articulada (1981-1989) e o Projecto “Raízes para um Futuro de Sucesso”<sup>43</sup> (1990-1994) (ibidem).

As experiências de intervenção social supra mencionadas permitiram aprofundar progressivamente as relações de parceria. As experiências resultantes de medidas de política social como o Rendimento Mínimo Garantido, Protecção de Crianças e Jovens, Programa de Luta contra a Pobreza, Programa Ser Criança e outros que marcaram a intervenção social no concelho durante a década de 90 e permitiram acumular um capital de experiência e conhecimento (ibidem).

É neste espírito de cooperação de necessidade de articular e potenciar a intervenção local que surgem os grupos concelhios nas áreas dos idosos, deficiência e toxicodependência, alguns deles com mais de uma década de existência (ibidem).

Assim, as competências já desenvolvidas no concelho de Almada, constituíram uma base fundamental para o trabalho em parceria a potenciar com a implementação da Rede

---

<sup>42</sup> Fonte on-line (website da Câmara Municipal de Almada, consultado em 22-02-2013): <http://www.clas-almada.com/cache/1000180.pdf>

<sup>43</sup> Cfr. *A Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal, Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*, Bureau Internacional do Trabalho, Genebra, 2003, Cap. 10, pp. 141-156. [poderá ser consultado no link on-line, acedido em 28-05-13: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub\\_luta.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub_luta.pdf)]

Social. O CLASA<sup>44</sup> – Conselho Local de Acção Social de Almada entendido como um “Fórum de articulação de esforços de âmbito concelhio”, é uma oportunidade para reforçar e aprofundar o trabalho das redes e dos agentes sociais, que operam formal ou informalmente, casuística ou planeadamente, junto de grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade (PDS).

## **2. O Programa Rede Social e a sua Implementação no Concelho de Almada**

### *2.1) Modelo de Organização e Funcionamento da Rede Social*

A operacionalização da Rede Social consubstancia-se na criação de um Programa Piloto, aprovado em sede do Pacto de Cooperação para a Solidariedade em Abril de 1999, dinamizado pelo Instituto para o Desenvolvimento Social, a partir de Dezembro de 1999, em 41 concelhos piloto (IDS, 2001, p. 6).

No âmbito da implementação do Programa Rede Social criado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, o concelho de Almada foi um dos 41 concelhos que no ano 2000 implementou o projecto-piloto da medida.

O Conselho Local de Acção Social do Concelho de Almada foi assumido pelos Órgãos Autárquicos do Município em 2001, inscrevendo-se no âmbito do Programa Piloto da Rede Social instituído a partir da Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/1997, de 18 de Novembro<sup>45</sup>.

Em junho de 2001, é constituído o órgão dinamizador da Rede Social no concelho de Almada, designado por Conselho Local de Acção Social de Almada (CLASA), que integra entidades públicas e privadas que intervêm ou estão diretamente relacionadas com a ação social.

---

<sup>44</sup> O CLASA é um órgão local de concertação de esforços, um espaço privilegiado de diálogo e análise dos problemas, visando a erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social pela promoção do desenvolvimento social.

<sup>45</sup> Cfr. Concelho Local de Acção Social de Almada – CLASA, *Projecto de Regulamento Interno*. Fev/2007, p. 1.



CLASA foi composta por representantes da Câmara Municipal, das Juntas de Freguesia, dos Serviços de Saúde, de Segurança Social, de Educação, do Emprego; ainda por representantes das IPSS's da Misericórdia de Almada, inicialmente denominado por Comissão Instaladora (C.I), que foi delegada, pelo Instituto de Desenvolvimento Social (IDS), a missão de elaboração do Diagnóstico ou de um pré-diagnóstico social do Concelho e a elaboração do Regulamento para o funcionamento do futuro Conselho Local de Acção Social.

1 – O CLASA, enquanto parte da Rede Social Nacional, tem como objetivos<sup>46</sup> (passamos a citar):

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

2 – O CLASA com as Comissões Sociais de Freguesia ou de Inter-Freguesias, adiante designadas por CSF ou CSIF, constituem a Rede Social do Concelho de Almada.

---

<sup>46</sup> Cfr. CLASA, *Regulamento Interno*, Fevereiro 2007. [in link online: <http://www.clas-almada.com/cache/1000321.pdf>]

CLASA – Cronologia de Acontecimentos Relevantes<sup>47</sup> (passamos a citar):

2000 - Implementação do projecto-piloto da Rede Social

2001- Formalização do Conselho Local de Acção Social de Almada (CLASA) integrando 57 Entidades, Serviços locais, Instituições de Solidariedade Social, Associações e Autarquias locais. Aprovação do Regulamento Interno;

2002 - Aprovação do Diagnóstico Social e do Sistema de Informação

2005 - Aprovação do Plano de Desenvolvimento Social (PDS)

2007 - Início da implementação das Comissões Sociais Inter-Freguesia (CSIF):

- Almada, Cacilhas, Cova da Piedade;
- Caparica, Pragal;
- Costa da Caparica, Trafaria
- Charneca da Caparica, Sobreda
- Laranjeiro, Feijó.

## ***2.2) Plano de Desenvolvimento Social de Almada (PDS)***

O Concelho Local de Acção Social de Almada, constituído em Junho de 2001, consolida uma etapa do seu percurso com a apresentação do Plano de Desenvolvimento Social (PDS). A coordenação do processo de elaboração do documento foi da responsabilidade do Núcleo Executivo, com a colaboração de um consultor externo, especialista nas áreas de planeamento e avaliação (PDS, p. 8).

O PDS foi aprovado em 2005 no intuito de orientar a intervenção social concelhia de acordo com os princípios subjacente ao referido Programa, de forma a garantir uma resposta integrada, eficaz e adequada às reais necessidades da comunidade.

---

<sup>47</sup> Cfr. Fonte on-line (website da Câmara Municipal de Almada, consultado em 22-02-2013): [http://www.clas-almada.com/doc\\_externo.aspx?idsessao=9ba12d10-8c8b-4dce-bd93-2d0390e77040&param=6xaQnimFh6ShIR4NKdOwDMOlttenDPaOqg62crYAQBiTknj15RDcHLg==](http://www.clas-almada.com/doc_externo.aspx?idsessao=9ba12d10-8c8b-4dce-bd93-2d0390e77040&param=6xaQnimFh6ShIR4NKdOwDMOlttenDPaOqg62crYAQBiTknj15RDcHLg==)

A definição de prioridades, de opções estratégicas e dos projectos estruturantes que integram este documento foi possível com o envolvimento empenhado de um conjunto de mais de 60 Entidades e agentes locais diversos: Escolas, Empresas, Instituições, Serviços e Autarquias. Em distintas etapas do planeamento, contou-se com a participação em workshops, de dirigentes das instituições, técnicos, empresários, professores, responsáveis autárquicos e dos serviços desconcentrados da administração central, que evidenciou, uma vez mais, a cultura de responsabilidade, participação e envolvimento nos processos de construção de um concelho solidário, na procura de respostas que garantam a justiça social e os direitos de cidadania (PDS, p. 8).

Assim, o processo de elaboração do PDS teve como pressupostos fundamentais (ibidem):

- Garantir uma participação alargada, considerando diversas áreas do desenvolvimento social como a Educação, Emprego, Saúde e Segurança Social;
- Negociação e consensualização de opções de intervenção assumidas pelos diversos agentes e actores locais;
- Validação em contexto micro territorial: Comissões Sociais de Freguesia;
- Reorientação das metodologias de intervenção;
- Inovação e qualificação das intervenções;
- Sustentabilidade e consolidação da Rede Social.

Ora, o Plano aprovado em 2005 tinha um horizonte temporal de cinco anos, com início em 2006 a elaboração dos Planos de Acção, quer ao nível micro territorial, no âmbito das Comissões Sociais de Freguesia, quer ao nível macro territorial, no âmbito dos projectos transversais a todo o concelho.

Os Planos de Acção serão elaborados tendo como objectivo operacionalizar os cinco eixos estratégicos definidos (ibidem):

- Focalizar as respostas sociais nas necessidades específicas dos públicos alvo;
- Integrar a promoção de competências sociais nos tempos livres e de lazer dos jovens;
- Acessibilidade dos imigrantes aos serviços;

- Direcção das intervenções para as áreas estratégicas de desenvolvimento do concelho;
- Capacitação dos jovens da comunidade educativa para a inserção na vida activa.

Após a sua elaboração, os Planos de Acção deverão ser objecto de uma contratualização formal entre as entidades envolvidas (ibidem).

Em síntese, é da competência do CLASA a elaboração de instrumentos de planeamento estratégicos, que vem no seguimento do Diagnóstico Social – (que permite o conhecimento da realidade social, através da identificação de necessidades e problemas prioritários, compreensão das respetivas causalidades e identificação dos recursos, bem como a definição conjunta de objetivos de intervenção) e Plano de Desenvolvimento Social (ibidem).

#### *2.2.1) PDS – os Projetos Estruturantes*

Respondendo a uma necessidade social prioritária e enquadrado na estratégia definida foram priorizados seis projetos, pelo CLASA de Almada, que traduzem um compromisso assumido por parte dos parceiros, designados de “Projetos Estruturantes” (PDS, 2005, p. 51) que são:

- **Famílias:** Projeto “Almada Famílias XXI”
- **Infância:** Projeto “Almada concelho para as crianças”
- **Jovens:** Projeto “Almad’Ativa”
- **Imigrantes:** Projeto “Culturas Vivas”
- **Empregabilidade:** Projeto “Formação: Almada–Centro de Excelência”
- **Comunidade Educativa:** Projeto “Almada: Escolas para a Vida”

De realçar que os seis Projectos Estruturantes prioritizados em Plano de Desenvolvimento Social (PDS), cuja responsabilidade de execução foi dos Grupos Operacionais (G.O), ainda não dispõe de estudo ou avaliação documentada que permite falar com rigor em que termos o programa subjacente contribuiu (ou não) para a minimização da pobreza.

Como sabemos, a nível de políticas públicas, a avaliação - no contexto da intervenção em rede - constitui um elementotíssimo de apoio na tomada de decisão e, deve também constituir-se uma oportunidade e forma de aprendizagem e formação indispensável.

Neste sentido, o Programa Rede Social no concelho de Almada não tem sido eficiente, o que nos leva a concluir que este programa falhou neste sector. Estando definido um horizonte temporal de cinco anos para a implementação deste Plano, de salientar que até a data da realização deste trabalho não houve qualquer avaliação. “ (...) *A Rede Social de Almada não dispõe de informação ou avaliação que permita falar com rigor em que termos o Programa contribuiu para a redução de pobreza*”, frisa a técnica do CLASA, Dr.<sup>a</sup> Helena Garcês.

A organização do PDS em diferentes níveis implica uma prática de avaliação contínua e muito próxima da implementação que sirva de factor corrector e orientador ou mesmo transformador dos próprios projectos e intervenções nelas contidas (PDS, 2005, p. 115).

A avaliação em rede incide na construção de conhecimento nas organizações para as potencialidades e constrangimentos das respostas implementadas, para a identificação de oportunidades e recursos possíveis e a dimensão da inovação em todo o processo. Também as oportunidades geradas pela rede social de integração de novos projetos e intervenções apela para a capacidade de explorar e potenciar as intervenções já existentes e evitar as sobreposições criando complementaridade e sinergias. A avaliação procura capacitar as organizações parceiras de instrumentos de integração e adaptação de modo a evitar intervenção dispersivas e sem impacto no território, conclui o PDS (2005, p. 115).

Em síntese, embora a Rede Social de Almada não dispõe de informação ou avaliação que permita falar com rigor em que termos o Programa contribuiu para a redução de pobreza, na entrevista efetuada a alguns intervenientes na matéria ficou evidenciado que

há um projecto que releva em relação aos outros, que é o ‘caso da *Comunidade Educativa*’, da qual trataremos com mais detalhes a seguir.

### 2.2.2) *Comunidade Educativa: Projecto ‘Almada: Escolas Para a Vida’ - Um Caso de Sucesso*

O acesso universal ao ensino trouxe desafios de inovação e adaptação da resposta educativa às realidades sócio económicas dos novos alunos que a escola ainda procura responder. Os alunos têm necessidades diferenciadas e expectativas não coincidentes com a escola tal como está instituída (PDS. 2005, p. 80).

No plano educativo, “*Almada é uma cidade educadora e do conhecimento, que aposta no ensino como um pilar estratégico do desenvolvimento local. (...) Este concelho está dotado de uma ampla rede de estabelecimentos de ensino do pré-escolar ao ensino superior, passando pelo ensino profissional, ensino sénior e escolas noturnas*”, afirmou a Prof<sup>a</sup>. Maria Margarida Lucena, directora do Agrupamento de Escolas Anselmo de Andrade, entidade parceira do CLASA, na entrevista efectuada.

O Projeto ‘Almada: Escolas para a Vida’ é um dos projectos que assume uma das prioridades neste Plano. É estratégico para o desenvolvimento social do concelho, uma escola que se adapte às novas realidades, pela diferenciação das respostas educativas ajustadas às necessidades e perfis específicos dos alunos e pela estreita relação que promove com o mundo do trabalho. Uma escola que possa construir o sucesso da inserção socioprofissional dos alunos (PDS. 2005, p. 81).

A técnica do CLASA, Dr.<sup>a</sup> Helena Garcês, considera que “*este projeto diferencia dos outros projectos porque foi o único que após percorrido um longo caminho de discussão e planeamento pelo Grupo Operacional (G.O) não houve a desistência (...) ou seja, este projecto procurou levar a cabo o que foi planeado, enquanto que os outros projectos fracassaram porque os parceiros chegavam ao courelado da questão recuavam, simplesmente, alegando que não dispunham de condições para continuarem, etc. (...) estes projectos implicavam uma partilha muito grande de informação e poder. Hoje estarão mais preparados para a partilha do que há quatro anos atrás*”.

Um outro aspecto a sublinhar é que *“parceria implica que os técnicos estejam ‘ausentes da instituição’ durante algum tempo e muitos não dispunham desse espírito”*, frisa a técnica.

*“A Comunidade Educativa foi formada por um grupo de escolas, com participação dos directores, no intuito da valorização do ensino profissionalizante. Os professores (directores) sentaram-se à mesa com várias propostas e após um longo período de discussão, concluíram que era necessário valorizar o ensino profissional. De salientar que na altura não se falava do ensino profissional como se fala hoje”*, reiterou a técnica.

Em síntese, a estratégia definida pelo projecto baseia-se igualmente na diferenciação de respostas curriculares na dimensão profissionalizante, adequadas a um perfil de alunos com baixas expectativas e competências nos currículos formais, mas com forte potencial nas áreas profissionais tecnológicas (PDS. 2005, p. 81).

Os intervenientes entrevistados, nomeadamente a Dr.<sup>a</sup> Helena Garcês e a professora M<sup>a</sup>. Margarida Lucena, elencaram algumas ações realizadas no âmbito deste projecto, que consideraram pertinentes, tais como:

- Divulgação do trabalho do Grupo Operacional na Mostra de Ensino Superior - 2007
- Edição de Suplemento (Encarte) na revista “Almada Informa” sobre Oferta Formativa: “O teu futuro passa por aqui” – início em 2007;
- Sessão de Entrega de Diplomas e Prémios de Mérito aos alunos dos Cursos de Educação e Formação, Tecnológicos e Profissionais do ano lectivo 2006/2007 e 2009/2010 – Dezembro 2010;
- Realização de Encontro “Almada Escolas para a Vida”.
- Criação de Respostas Educativas e Formativas para a Inserção: Identificar os jovens entre os 14 e os 17 anos de idade, em situação de absentismo e/ou abandono escolar; Criar respostas educativas alternativas; Acompanhar e avaliar os jovens encaminhados para as respostas educativas alternativas.

De um modo geral, partindo da perspectiva dos intervenientes da Rede Social é consensual que o programa tem proporcionado as condições necessárias e susceptíveis de contribuir

para a melhoria dos processos de combate à pobreza e exclusão social, *«mas é difícil identificar resultados concretos derivado do Programa. Porque o próprio programa implica a articulação de instituições. Contudo, a própria natureza do programa dificulta a medição do fruto da sua implementação. É todo um trabalho de ‘rede’»*, destaca a Prof<sup>ª</sup>. M<sup>a</sup> Margarida Lucena na entrevista efetuada.

Salienta a Dr.<sup>a</sup> Ana Silvestre, na entrevista realizada, que *“a rede social veio estruturar e projectar a parceria dando mais visibilidade as instituições e problemas já existente no concelho. A rede ensinou-nos a fazer mais com menos (...) as instituições trabalhavam cada um por si. Agora, com a rede social há uma maior partilha de recurso e informação (sabemos o que fazem e como fazem), embora, ainda, muitas instituições parceiras da rede não aperceberam o quão importante é a rede social”*.

Sob a forma de sugestão para a consolidação da rede, de igual modo que os entrevistados ressaltaram os aspectos positivos a reter da rede, frisaram também os aspectos a aprofundar, tais como: *“a) a ligação das escolas às empresas deve ser aprofundada; b) desenvolver a consciência cívica coletiva, porque o que fazemos enquanto cidadão é que vai determinar o que somos enquanto sociedade coletiva; c) partilhar com a comunidade os resultados das actividades que advém do programa”*.

### **3. Contributo para a avaliação do Programa Rede Social no Concelho de Almada**

Ao longo deste trabalho enfatizamos que o Programa Rede Social constitui um fator de diferenciação e de inovação face a muitos outros programas de cariz social, porque para além do combate à pobreza e à exclusão social, estabelece uma perspetiva de promoção do desenvolvimento social integrado, delimitando de uma visão mais ‘assistencialista’ e ‘remediativo’. Desta forma, recorrendo ao velho ditado chinês realçamos que *“não basta só dar peixe é necessário ensinar a pescar”*, porque é esse o espírito do Programa. Assim, «no combate à pobreza, as medidas de natureza “redistributiva” são necessárias, mas não suficientes. As medidas têm de ser acompanhadas de acções de “reabilitação” humana e social [...] para resolver uma situação de pobre, não basta resolver a privação. É preciso que, além de vencer a privação, o pobre passe, também, a ser auto-suficiente



em matéria de recursos, ganhando a vida através de um dos meios de vida correntes na sociedade a que pertence» (Costa, A. 1998, p. 19).

Porém, chegados até aqui, importa reter os aspetos relevantes que são pontos fortes para o futuro e perceber também os aspetos negativos para se reverter o caminho. Contudo, as entrevistas efectuadas proporcionaram-nos uma visão geral do que tem sido o ‘Programa Rede Social no concelho de Almada’, de modo que permite tirar algumas ilações concernente tanto às limitações como às potencialidades das quais sintetizaremos seguidamente:

### *3.1. O carácter difuso da Rede Social no concelho de Almada*

Com base nas entrevistas realizadas, e dando resposta a pergunta de partida, apraz-nos dizer que o Programa Rede Social no concelho de Almada é uma realidade que ainda se encontra numa fase ainda difusa e longe de se efetivar, como salienta a professora M<sup>a</sup>. Margarida Lucena (...) *tenho alguma dificuldade em dizer: isto é por causa deste programa...!* No entanto, ressalva-se que a Rede cumpriu a sua primeira ambição: permanecer estes anos todos (embora um pouco mesclado com outros projectos) e congregar uma parte importante das parcerias de carácter social ao nível deste território que segundo nos diz técnica do CLASA, Dr.<sup>a</sup> Helena Garcês, *“atualmente são mais de oitenta parceiros e participam no plenário (...) em média por volta de 40 a 50 parceiros. Mas não são sempre os mesmos, quer dizer que não há muitos parceiros que faltam sempre. As vezes faltam um, outras vezes outros, há uns que faltam mais do que outros.*, ainda podemos constatar essa informação no próprio PDS (2005, pp. 129-139) do concelho;

### *3.2. Difícil afirmação do Programa Rede Social face à história da experiência de trabalho em parceria no concelho*

Após uma década e meia da implementação da Rede Social nesse concelho, não se conseguiu ganhar terreno como era ambicionada. Porque, no nosso entender, os actores interventores da rede encontram-se ainda limitados aos programas antecedentes. *“É sim, Almada é um concelho que tem uma forte tradição de trabalho em parceria, desde*

*sempre que trabalhou em rede, (...) a Rede Social, aqui em Almada, veio estruturar e sedimentar as relações já existentes, do trabalho em parceria já existente”* observa a Dr.<sup>a</sup> Ana Silvestre na entrevista. Por exemplo, quando questionados sobre a relevância do Programa Rede Social na atenuação da pobreza, observa-se uma certa hesitação e muita dificuldade em concretizar factos ou benefício decorrente do mesmo. Tudo isso porque, *“(…) muita das vezes, o que se planeou, no âmbito do programa, não se concretizou e o que se chegou a concretizar, não se sabe distinguir se foi resultante deste ou daquele programa”* adiantou a professora M.<sup>a</sup> Margarida Lucena. Assim sendo, no nosso entender, pode-se apresentar dois motivos que poderão explicar essa situação. Em primeiro lugar, porque a estrutura encontra-se limitada aos programas de acção social antecedentes e, em segundo lugar, porque *“não houve qualquer avaliação precisa e rigorosa da evolução do Programa Rede Social”* no território em análise, segundo a técnica do CLASA. Destacamos avaliação porque consideramos imprescindível em política pública, particularmente do ponto de vista estratégico da própria medida;

### *3.3. Predomínio de processos burocrático-administrativos dominantes*

Um outro ponto que poderá explicar a pouca evolução da Rede Social neste concelho, prende-se com uma carência educacional cívica dos problemas sociais e a metodologia (tecnocrática de planeamento) de trabalho interinstitucional ainda é fechada e invisível. *(...) Acho que há uma consciência cívica que falta desenvolver coletivamente, mas isso é fruto daquilo que Portugal é enquanto país, e daquilo que somos enquanto cidadão, que temos ainda um percurso muito grande a percorrer”,* reitera a professora M.<sup>a</sup> Margarida Lucena. Ou seja, no âmbito da Rede Social, não há um envolvimento dos destinatários dos programas e medidas - a população. Neste âmbito, a Dr.<sup>a</sup> Helena Garcês frisa que *“a informação tem que ser internacionalizada (...) a parceria é um exercício constante”*. Por isso, verifica-se uma certa dificuldade em especificar os resultados directos com impacto nos destinatários do programa subjacente – pessoas;

### 3.4. *Insuficiência dos sistemas de informação*

Uma outra lacuna a sublinhar é a implantação dos sistemas de informação capazes de promover uma maior difusão da informação a todos os atores sociais. A respeito disso diz a técnica Dr.<sup>a</sup> Helena Garcês: *“eu penso que uma das lacunas que ainda mantém é a comunicação com a comunidade. Mas estamos a trabalhar para colmatar essa lacuna”*. Ora, numa política publica os destinatários dos programas e medidas devem ser elucidados do que se pretende e como se pretende aplicar determinado programa ou medida de política;

### 3.5. *Insuficiência de recursos humanos dedicados ao Programa Rede Social*

Num concelho com a dimensão desta, com todos os problemas sociais que o envolve, consideramos insuficiente ter apenas um (a) técnico (a) coordenador (a) deste programa que apresenta se tão ambicioso, congregando dezenas de parceiros<sup>48</sup>. *“(...) uma das insuficiências da rede social é que tem uma pessoa para este conjunto (parceiros) que são oitenta e dois. Isto é um desafio! Seria importante haver mais um técnico ou dois a trabalhar na rede social. (...) se calhar fazia-se num ano aquilo que se fez em três anos se houvesse mais recursos humanos, mas técnicos a trabalhar. (...) a comunicação e informação deve ser mais intensificada para a comunidade (...) penso que deveria haver mais participação dos parceiros, não se limitar apenas a consumir informação que ali é transmitida”*, destacou a técnica do CLASA;

### 3.6. *Apropriação da Rede Social pelos ‘parceiros obrigatórios’*

Uma das entrevistas, nomeadamente a Dr.<sup>a</sup> Ana Silvestre diretora de APPACDM – Centro de Formação Quinta dos Inglesinhos, é elucidativa ao afirmar que *“há uma certa tendência para a apropriação da rede pelos seus “parceiros obrigatórios” (Segurança Social e Autarquias), ao invés de efetuar um caminho inverso, ou seja dar mais autonomia de actuar os outros parceiros institucionais com experiencias relevantes de*

---

<sup>48</sup> Para mais informação consultar o PDS (2005, pp. 129-139) de Almada.

*âmbito social*”, tanto no planeamento como na promoção do desenvolvimento social a nível local;

### *3.7. Instabilidade decorrente da rotação elevada no exercício de cargos dirigentes*

Um outro factor que dificulta a pouca evolução do programa a nível do concelho são *“as mudanças constantes nas direcções e políticas nas instituições parceiros do CLASA, tanto públicas como privadas”*, este aspecto foi sublinhado pela Dr.<sup>a</sup> Helena Garcês. A mesma adiantou que, *“para que um programa ou uma medida de política ganha terreno e dê fruto, é necessário dar-lhe tempo de consolidação e evolução”*.

Também foi possível identificar **potenciais impactos positivos do Programa**.

### *3.8. Evolução para formas mais concertadas de resposta aos problemas*

De igual modo que identificamos algumas lacunas bloqueadoras do Programa Rede Social, as entrevistas permitiram identificar pontos positivos a relevar. Neste concelho, antes do Programa Rede Social, *“as respostas sociais (institucionais) tocante à pobreza e à exclusão eram ‘cada um por si’, individualizada”*, salienta a técnica responsável da Rede Social neste concelho, a Dr.<sup>a</sup> Helena Garcês. No entanto, actualmente, *“com a implementação do programa houve uma agregação de esforços e parcerias. As instituições perceberam que sozinhas pouco conseguem fazer e que conjuntamente conseguem dar uma resposta mais eficiente. A rede contribuiu para uma maior racionalização e gestão dos recursos. A ambição é criar uma solida cultura de trabalho conjunto entre a Segurança Social, a Câmara Municipal, as IPSSs e Misericórdia”* concluiu a mesma;

### *3.9. A relevância do Diagnostico Social na definição de política*

De realçar também que o Diagnóstico Social (DS) efetuado no início do programa permitiu conhecer melhor a realidade social do concelho, o que possibilitou a

construção do PDS contemplando prioridade e necessidades local. A técnica do CLASA é da mesma visão ao dizer que “ *o diagnóstico social (DS) veio dar uma visão global dos problemas existente no território, que posteriormente originou o PDS nos quais foram priorizados os ‘projetos estruturantes’.* Nestes projetos foram definidas as linhas de intervenções de cada instituição (...) *definição de metodologia de articulação*”;

### *3.10. A experiencia de trabalho em parceria facilita a implementação do Programa*

A experiência de trabalho em parcerias de rede já existente neste território (factor característico deste concelho) facilitou a implementação deste programa, contribuindo como mais-valia no aprofundamento do trabalho em parceria e na promoção das sinergias entre os diversos actores sociais. Este foi um dos pontos positivos enfatizados pelos actores entrevistados (ou melhor, entrevistadas), a título de exemplo a Dr.<sup>a</sup> Ana Silvestre afirma que “ *(...) Almada é um concelho que tem uma forte tradição de trabalho em parceria, desde sempre que trabalhou em rede, (...) a Rede Social, aqui em Almada, veio estruturar e sedimentar as relações já existentes, do trabalho em parceria já existente. Por isso, para nós foi extremamente simples implementar este projeto. Já havia esse trabalho. Claro que agora há um trabalho mais estruturado (...)* ”;

### *3.11. A importância da persistência do Programa*

Um outro ponto positivo a destacar é a permanência do Programa estes anos todos e a congregação duma boa parte das parcerias de carácter social ao nível local. «O concelho de Almada foi um dos 41 concelhos que no ano 2000 implementou o projeto-piloto da medida» (para mais informação consultar: *Projeto de Regulamento Interno do CLASA*. Fev/2007, p. 1). Segundo a técnica do CLASA, Dr.<sup>a</sup>. Helena Garcês, (...) *a rede social veio reunir todas as entidades que existem num dado território (...) Atualmente, Almada tem 82 parceiros membros do CLASA (...) para que uma política ou medida de política dê fruto é necessário dar-lhe tempo de consolidação e evolução (...).*



## CAPÍTULO IV – CONCLUSÕES

Este trabalho teve como objeto de estudo o Programa Rede Social atualmente em vigor em Portugal continental. O objetivo essencial prendeu-se com o aprofundamento do conhecimento teórico-conceitual através de pesquisas bibliográficas sobre a temática em questão e, sem descurar a vertente prática, escolhemos analisar um território específico, o concelho de Almada. Para o efeito, o estudo foi conduzido através de análise documental e Entrevistas Semi-diretivas<sup>49</sup>, onde procuramos assimilar junto de alguns intervenientes diretos como tem evoluído este projeto, no intuito de perceber até que ponto este recurso está a ser ‘devidamente rentabilizado e valorizado’ para os fins para os quais foram concebidos.

Portanto, chegados até aqui, importa agora responder a questão de partida: *o Programa Rede Social tem contribuído para responder a situação de Pobreza e Exclusão Social, tendo em vista o Desenvolvimento Social?*

Como base na análise das entrevistas efetuadas, podemos afirmar que é consensual entre as intervenientes que o Programa Rede Social constituiu uma mais-valia na reestruturação das respostas sociais já existentes no território em análise.

Porém, na nossa ótica isso é pouco, é embrionária para aquilo que é a ambição original deste Programa. O Programa Rede Social destacando-se na visão de vários autores citados neste trabalho, como sendo uma medida de política inovadora e com maior capacidade de produzir impactos positivos no panorama da intervenção social, não se limitaria apenas a reestruturar as respostas. A Rede Social fazia isso e iria mais além do

---

<sup>49</sup> As entrevistas foram conduzidas em regime semi-diretivo, tendo por base guiões ajustados aos perfis e circunstâncias de interlocutores, os quais procuram pronunciar sobre os aspetos mais pertinentes do programa, sob a forma de avaliação. É importante realçar que as pessoas que foram entrevistadas são pessoas que têm uma articulação direta com a Rede Social. Foram as três senhoras descritas seguidamente: 1. Dr.<sup>a</sup> Helena Garcês (Técnica do CLASA – responsável pela Rede Social no concelho de Almada); 2. Prof.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Margarida Lucena (Diretora do Agrupamento Escolas Anselmo de Andrade); 3. Dr.<sup>a</sup> Ana Silvestre (Diretora - APPACDM - Centro de Formação Quinta dos Inglesinhos).

que isso. A Rede Social promoveria rutura com os ‘métodos assistencialistas clássicas’. A Rede Social promove o desenvolvimento social integrado para a erradicação da pobreza e exclusão social.

Em síntese, no nosso entendimento o Programa Rede Social no concelho de Almada tem ainda um longo caminho a percorrer para que a sua efetivação e consolidação seja uma realidade.

Contudo, não vamos deixar de crer que esse Programa figura ser uma medida de política inovadora com potencialidades para promover impactos relevantes no panorama de afirmação de políticas públicas, tendo em vista a redução da pobreza e promovendo o desenvolvimento social, através duma política feita no território e para as pessoas. É com essa convicção que queremos experienciar este Programa noutros horizontes – Cabo Verde.

### ***Que ilações retirar para uma possível experiência em Cabo Verde...***

Tendo em conta as ilações aludidas acima, dos resultados ainda diminutos alcançados, não vamos por em causa a potencialidade e eficácia desta medida de política. Por isso, sob a forma de reflexão ou sugestão, vamos elencar **alguns pontos a ter em conta para o futura possível da implementação do Programa Rede Social em Cabo Verde:**

- a) Em primeiro lugar, entendemos que é pertinente apostar desde início na **promoção de ‘parcerias estratégicas locais’**, aliás, esta dimensão significativamente valorizada pelos atores entrevistados e apontada como a principal ponto forte e ganho associado à implementação local da Rede Social neste concelho;
- b) Em segundo lugar, sem colocar em risco a sustentabilidade da rede, atreveremos a sugerir **que a gestão da Rede Social seja rotativa entre os parceiros**, no intuito de (co)responsabilizá-los, por um lado, e descentralizar o poder, por outro lado. Porque, a Rede Social nasceu com esse fim: descentralizar o poder;



c) Em terceiro lugar, achamos pertinente esta ideia que vigorou na entrevista realizada, que é **‘incentivo a intercâmbio entre empresas e universidade e vice-versa, criando sinergias’**.

d) Em quarto lugar, consideramos que uma das bases para a consolidação deste programa prende-se com **formação contínua dos técnicos e dirigentes** das diversas organizações envolvidas (diretamente ou indiretamente) no programa. Porque, na nossa ótica, a formação e a mediação constituem estratégias essenciais para o incremento da participação, da cidadania e responsabilidade social;

e) Em quinto lugar, o **envolvimento dos destinatários do programa** (comunidade) é imprescindível para uma consciencialização cívica dos problemas sociais.

f) Em sexto lugar, consideramos que os atores (privilegiados) envolvidos no programa devem sentir-se ‘orgulhosos’ por pertencerem a uma sociedade em rede e, como consequência, devem **envolver a população através de métodos de participação pública que rompam com os métodos exclusivamente tecnocratas de planeamento**. Visto que, “a expansão previsível da pobreza e da exclusão social na sequência da atual crise concorrem para a relevância acrescida da Rede Social na sua relação direta com a urgência de novas formas de governança territorialmente para o futuro da coesão territorial”<sup>50</sup>. Ora, o Programa Rede Social constitui uma experiência cujos pressupostos têm vindo a conhecer uma relevância crescente nas condições socioeconómicas contemporâneas;

---

<sup>50</sup> Instituto Segurança Social (ISS, IP), *Projeto Rede em Prática. O Programa Rede Social no Contexto Europeu e o Futuro da Política de Coesão Territorial (Janeiro 2012)*, Instituto de Estudo Sociais e Económicas [in [http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13341/Doc\\_Avaliacao\\_Prog\\_Rede\\_Social+2010-2012](http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13341/Doc_Avaliacao_Prog_Rede_Social+2010-2012) (acedido a 18-05-2013)].

***Desafios e pistas de investigações a explorar, tendo em vista a aplicação em Cabo Verde...***

Consciente de que muita coisa não foi aprofundada como gostaríamos, mas se tivéssemos que sugerir pistas de investigação a explorar, convidava a observar o cenário dos fogos que assola o território português atualmente. Analogicamente, diríamos que mais importante do que combater o fogo é fundamental preveni-lo. Da mesma maneira que mais importante do que combater a pobreza e exclusão social é necessário preveni-los.

Para tal temos de procurar responder questões com estas: onde está a raiz do problema? Como incentivar, motivar e consciencializar as instituições a procurar as causas dos problemas, a colocar a *pessoa* no centro do debate e das decisões? Como encontrar solução para o problema social a partir de política pública no território? Como a governança é imprescindível na eficácia política? Como avaliar o impacto das políticas públicas na vida de cada indivíduo? Em que medida os sistemas de informação são estratégicos na definição e implementação de política pública?

A vontade política é importante, porém o mais importante é a solução técnica, que se prende com a consciencialização cívica, que se concretiza na formação pessoal e social para o exercício de uma cidadania ativa.

## **FONTES**

### **Legislação Consultada:**

Decreto-Lei n.º 115/2006 de 14 de Junho, Diário da República n.º 114/06 - I Série A, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Lisboa.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97 de 18 de Novembro, Diário da República n.º 267 – I Série – B, Lisboa.

### **Outros Documentos Consultados:**

*Atas das Jornadas Sociais: Deficiência no Concelho de Almada. Temas: Estruturas Locais de Articulação e Lei de Bases da Reabilitação*, apresentado por Dr.ª Teresa Pereira (Rede Social – Conselho Local de Ação Social de Almada - CLASA), Nov. 2004;

*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* (Fabrizio Barca Report, 2009), disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf) (consultado em 29-07-2013);

*Diagnóstico Social do Concelho de Almada – Relatório Final* (Versão Definitiva, 2002), Coordenado por Walter Rodrigues;

Diário da República Portuguesa — I Série-A, n.º 114—14 de Junho de 2006. Artigo 3, alínea b.

Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS, 2001), *Relatório de Execução do Programa Piloto*;

Instituto da Segurança Social, I.P., *Rede Social, Desafios e Experiências de um Programa Estruturante*, Estudo coordenado por José Luís Castro, et al (2009);

Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS), *Projeto Rede em Prática. O Programa Rede Social no Contexto Europeu e o Futuro da Política de Coesão Territorial* (Janeiro 2012), Instituto de

Estudo Sociais e Económicas [Este documento pode ser encontrado em formato pdf no seguinte link: [http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13341/Doc\\_Avaliacao\\_Prog\\_Rede\\_Social+2010-2012](http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13341/Doc_Avaliacao_Prog_Rede_Social+2010-2012) (acedido em 18-05-2013)];

*Plano de Desenvolvimento Social do Concelho de Almada* (PDS, 2005), in [http://www.clas-almada.com/doc\\_externo.aspx?idsessao=27746660-bfac-4d98-830f-a98e18be2e8a&param=6xaQnimFh6ShIR4NKdOwDMOltenDPaOqg62crYAQBisHPYh5SaZKez47JpU5ZIDB](http://www.clas-almada.com/doc_externo.aspx?idsessao=27746660-bfac-4d98-830f-a98e18be2e8a&param=6xaQnimFh6ShIR4NKdOwDMOltenDPaOqg62crYAQBisHPYh5SaZKez47JpU5ZIDB) (acedido em 18-02-2013);

*Projeto Rede em Prática – Relatório Final de Avaliação do Programa Rede Social 2010-2012*, Coordenação científica por: Rui Godinho e José Manuel Henriques (Esse documento pode ser consultado em: [http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13341/Doc\\_Avaliacao\\_Prog\\_Rede\\_Social+2010-2012](http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13341/Doc_Avaliacao_Prog_Rede_Social+2010-2012));

*Rede Social – Desafios e Experiências de um Programa Estruturante*, coordenado por José Luís Castro (s.d.), (este documento poderá ser consultado neste link: [http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13341/rede\\_social\\_desafios\\_experiencias\\_programa\\_estruturante](http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13341/rede_social_desafios_experiencias_programa_estruturante) (acedido em 18-02-2013);

Organização Internacional do Trabalho (OIT). *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do programa nacional de luta contra a pobreza*. Genebra, Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza, 2003. Capítulo 10, pp. 141-156 [link on-line, acedido em 28-05-13: [http://www.ilo.org/public/portuguese/region/eurpro/lisbon/pdf/pub\\_luta.pdf](http://www.ilo.org/public/portuguese/region/eurpro/lisbon/pdf/pub_luta.pdf)]

## **Alguns Websites Consultados:**

- » **Instituto da Segurança Social:** <http://www4.seg-social.pt/rede-social>
- » **Câmara Municipal de Almada:** <http://www.m-almada.pt/xportal/xmain?xpid=cmav2>
- » **Comissão Europeia:** [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm)
- » **Grupo do Parlamento Europeu (EPP Group):** <http://www.eppgroup.eu/pt/home>

## BIBLIOGRAFIA

Abreu, Sónia (2003), *Programa Rede Social: Questões de Intervenção em Rede Secundária*, Interacções, número 5 (pp. 67-90).

Alves, João (2010), *Parceiros e Rede – Estratégias territorializadas para o desenvolvimento local nas áreas do emprego e formação*, Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Sociologia, ISCTE-IUL.

Amaral, Luciano (2010), *Economia Portuguesa, As últimas Décadas*, FFMS (Ensaio da Fundação), Lisboa.

Amaro, Rogério (2004), *Desenvolvimento - um conceito ultrapassado ou em renovação? - da teoria à prática e da prática à teoria*. Cadernos de Estudos Africanos, nº 4 (p. 24) Lisboa.

Amor, Teresa (2005), *Programa Rede Social. Redefinição de Políticas Sociais ou Instâncias de Governança de Base Territorial*, in *Cidades - Comunidades e Territórios* (11), pp.39-51.

Atouguia, Paula (2010), *Políticas Sociais Territoriais e Sistemas de Informação para produção de Diagnósticos Sociais. O caso do Programa Rede Social em Portugal*. Dissertação de Mestrado em Economia e Política Social, ISEG.

Baltazar, Maria (2004), *Políticas Sociais: “solidariedades planeadas”* - Economias, solidariedades e políticas sociais, VII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Universidade de Coimbra (16, 17e 18 de Setembro de 2004).

Borba, Andreilcy e Herlander Lima (2011), *Exclusão e inclusão social nas sociedades modernas: um olhar sobre a situação em Portugal e na União Europeia*, Serv. Soc. São Paulo, nº 106, pp. 219-240.

Capucha, Luís et al (2002), *Portugal 1995-2000, Perspectivas da Evolução Social*, in DEPP/MTS, Oeiras, pp. 1-12.

Capucha, Luís (2005), *Desafios da Pobreza*, Oeiras, Celta Editora.

Castro, José e Alda Gonçalves (2002), *A Rede Social e o Desenvolvimento Local - Parcerias Sociais e Planeamento Participado*, in *Cidades- Comunidades e Territórios*, Jun. 2002, nº 4, pp. 71-82.

Centeno, Luís; Angus Erskine e Célia Pedrosa (2000), *Percursos Profissionais de Exclusão Social*, in *Observatório do Emprego e Formação Profissional*, “Estudos e Análises” 19.

Costa, Alfredo da (1998), *Exclusões Sociais*, Coleção Fundação Mário Soares, Lisboa.

Ferrera, Maurizio; Martin Rhodes e Anton Hemerijck (2000), *The future of Social Europe – Recasting work and welfare in the new economy*, Celta Editora, Oeiras.

Guerra, Isabel e José Henriques (2001), *Programa Rede Social*, Trabalho realizado pelo Núcleo da Rede Social do Instituto para o Desenvolvimento Social.

Henriques, José (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.

Henriques, José (2009), *Inovação Social e Animação Territorial: Contributos da Iniciativa Comunitária Equal em Portugal*, in *Sociedade e Trabalho*, nº 38.

Lourenço, Maria (2005), *Pobreza e Exclusão Social e Políticas Sociais em Portugal - Uma Análise de Políticas Sociais na Relação com a Pobreza*, in *Direção-Geral da Segurança Social*. [Documento em pdf no website do Instituto Segurança Social: [http://www4.seg-social.pt/documents/10152/18931/Pobreza\\_exclusao\\_social\\_politicas\\_sociais\\_Portugal](http://www4.seg-social.pt/documents/10152/18931/Pobreza_exclusao_social_politicas_sociais_Portugal)]

Marques, Ana e Jacqueline Barreto (2010), *2010: 10 Anos em Rede no Combate à Pobreza e Exclusão Social*, Instituto da Segurança Social, IP, in *Sociedade e Trabalho*, nº 41.

Mendes, Fernando (2011), *Segurança social: O futuro hipotecado*, Fundação Francisco Manuel dos Santos (Ensaio da Fundação), Lisboa.

Mishra, Ramesh (1995), *O Estado-Providência na sociedade capitalista*, Celta Editora, Oeiras.

Pereirinha, José (coord.) et al (2008), *Género e Pobreza: impacto e determinantes da pobreza no feminino*, Coleção estudo do género 4.

Proença, Carlos (2009), *A Exclusão Social em Cabo Verde, uma abordagem preliminar*, CESA, Coleção nº 76.

Rodrigues, Eduardo; Florbela Samagaio; Hélder Ferreira; Maria Mendes e Susana Januário, (s.d.), *A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal*. [Pode ser consultado no formado pdf em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1468.pdf>].

Vasconcelos, Maria (2011), *A Rede Social do Concelho de Ovar e a sua percepção do combate à Pobreza e Exclusão Social*, Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Política Social, Universidade Técnica de Lisboa (UTL).





## ANEXOS

### ✓ Guião de Entrevista Semi-Diretiva

- a) Nome;
- b) Tempo de serviço na instituição;
- c) Tipo de instituição que representa na Rede Social (Pública /Privada com ou sem fins lucrativos);
- d) Tipo de articulação com a Rede Social (direta/indireta).

*“A Rede Social destaca-se como uma medida de política inovadora e com maior capacidade de produzir impactos positivos no panorama da intervenção social”<sup>51</sup>*  
(p.15)

1. *O projecto Rede Social comporta na sua raiz estratégias concretas no que refere às questões de pobreza e promoção do desenvolvimento social. Neste âmbito, gostaria que fizesse uma breve apreciação do que tem sido o Programa Rede Social no concelho de Almada.*
2. **Na sua opinião, o Programa tem contribuído para minorar a situação de pobreza neste concelho? Como?**

---

<sup>51</sup> *Rede Social – Desafios e Experiências de um Programa Estruturante*, coordenado por José Luís Castro, in link on-line (website do ISS, consultado em 18-02-2013): [http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13341/rede\\_social\\_desafios\\_experiencias\\_programa\\_estruturante](http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13341/rede_social_desafios_experiencias_programa_estruturante)

3. *A rede social assenta no trabalho de parceria alargada, efectiva e dinâmica e visa o planeamento estratégico da intervenção social local, que articula a intervenção dos diferentes agentes locais para o desenvolvimento social. Na sua perspectiva, em que medida a parceria permitiu gerar respostas adequadas as necessidades específicas dos grupos ou indivíduos em situação de vulnerabilidade, tendo em vista a promoção do desenvolvimento social?*
4. *O Programa refere que cada comunidade deve identificar os problemas construindo um retrato comum da situação social, reunir esforços com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e da exclusão social e à promoção do desenvolvimento social. Podemos considerar que isto uma realidade que se assiste neste concelho? Porquê?*
5. *Pelo que consta, neste concelho, no seguimento da implementação do Programa Rede Social foi criado vários projectos no intuito do desenvolvimento social. Gostaria que falasse desses projectos, das suas potencialidades e limitações (ou dificuldades e desafios), impacto no processo da coesão social e na promoção do desenvolvimento social.*
6. **De entre os projectos criados sabemos que a “Comunidade Educativa” é um caso de sucesso. Confirma? Porquê? Como é que este projeto contribuiu para o desenvolvimento social ao nível local?**
7. **Inerente ao Programa Rede Social houve alguma inovação que vai ao encontro dos objectivos do programa: combater a pobreza e promover o desenvolvimento social, etc? Em que medida o programa foi inovador neste concelho?**
8. **Para fechar esta entrevista, quais as recomendações que deixaria a nível da gestão para melhor responder as situações paras as quais o programa foi criado.**

**Obrigado pela colaboração!**

## **Resumo da Entrevista**

### ○ **Resumo da Entrevista Nº 1:**

- Dr.<sup>a</sup> Helena Garcês, técnica do CLASA, responsável pela Rede Social neste concelho desde 2003, com articulação directa na Rede Social.

**Pergunta (P):** Na sua opinião, em que medida o modelo organizativo e de funcionamento do programa rede social contribuí para minorar as situações de pobreza e exclusão social?

**Resposta (R):** *“Eu sou muito defensora do desenho do programa. Eu acho que o desenho está perfeito. Foi muito bem pensado desde o início. Penso que é uma proposta muito inovadora em Portugal, e a proposta em si é uma inovação. Não existia nada semelhante em Portugal e, na altura que foi criado, foi considerado um dos mais inovadores da europa. Havia propostas semelhante na europa, mas em formato de parceria (...) tão profunda, tão complexa (...) eu acho que este é a melhor forma de responder as situações de pobreza e exclusão social (...) a rede social veio reunir todas as entidades que existem num dado território (...) Atualmente, Almada tem 82 parceiros membros do CLASA (...).”*

**P: Quantos parceiros participam quando há plenário?**

**R:** *“Em média por volta de 40 a 50 parceiros. Mas não são sempre os mesmos, quer dizer que não há muitos parceiros que faltam sempre. As vezes faltam um, outras vezes outros, há uns que faltam mais do que outros. O órgão da decisão da rede social tem uma presença regular. (...) Os IPSSs que não participam diretamente no diagnóstico local passaram a fazê-lo (...) a análise da situação de pobreza passou de um patamar exclusivo da Segurança Social (ISS, IP) para um pensamento partilhado (...).”*

**P: Isso é um aspecto positivo? Em que sentido?**

**R:** *“É um aspecto positivo, porque a pobreza tem que ser vista como um problema do território, não pode ser enfrentada isoladamente. É um problema territorial, deve haver resposta territorial, como um todo e não isolada. O que se passava é que cada instituição tinha as suas respostas isoladamente. (...) Não há capacidade para uma só entidade sozinha ter uma visão global do território, portanto, tem que haver uma visão partilhada”.*

**P: Esta visão partilhada que originou o PDS?**

**R:** *“Sim... diagnóstico social (DS) em 1º lugar. Passou a haver uma partilha de poder entre a ISS e outras entidades, (...) enfim, é difícil partilhar poder, mesmo sendo entidade pública ou privada”.*

**P: Mas, porquê que é difícil partilhar o poder? Podemos considerar este aspecto uma das inconveniências deste programa?**

**R:** *“Não. Não é uma desvantagem. O exercício da parceria implica a partilha do poder. Isso não é uma desvantagem do programa, mas sim uma dificuldade para gerir, mas que é necessário gerir. Nenhuma entidade tem (e nem pode ter) o monopólio do poder no que toca a enfrentar os problemas sociais. (...) É necessário partilhar responsabilidades. Os recursos são finitos, tem que haver uma co-responsabilização das instituições. (...) Devia haver mais atitude da parte dos parceiros. Há uma certa passividade da parte de alguns parceiros, no plenário devia haver uma atitude mais activa, mais questionadora, mais preponente, de ideias e propostas para o desenvolvimento. Mas é da responsabilidade da autarquia promover esta participação activa (...)”.*

**P: Antes do Programa Rede Social a autarquia trabalhava em parceria com várias instituições. Assim sendo, o que é que a Rede Social trouxe de novo?**

**R:** *“(...) as parcerias existentes eram sectoriais. A Rede Social permitiu agregar as pessoas num conjunto, permitiu coerência de intervenção no território, permitiu ter um olhar global das intervenções, um olhar global sobre os recursos existentes (...)”.*

**P: Pode ser mais concreto, dando exemplo de um feito decorrente da Rede Social?**

**R:** *“Por exemplo, o diagnóstico social (DS) veio dar uma visão global dos problemas existente no território, que posteriormente originou o PDS nos quais foram priorizados os ‘projetos estruturantes’. Nestes projetos foram definidas as linhas de intervenções de cada instituição (...) definição de metodologia de articulação. Foi estabelecido circuitos de articulação, saber quando e como sinalizar determinada situação. Enfim, clarificar âmbitos de intervenção de cada entidade. (...) Em grande medida foi graça ao programa Rede Social. Este projecto liderou as discussões necessárias para definir prioridades (...) integração de metodologia de trabalho. A Rede Social liderou e funcionou como um facilitador de integração das ideias que estavam encima da mesa (...)”.*

**P: Dos seis “Projetos Estruturantes” que assentava o PDS, sabemos que a “Comunidade Educativa” é um caso de sucesso. Confirma? Porquê? Como é que este projecto contribuiu para o desenvolvimento social a nível local?**

**R:** *“Sim, do meu ponto de vista foi o que manteve mais constante. Enquanto os outros projectos houve essa flutuação de participação, as vezes o desenvolvimento recuou um bocadinho ou não houve a capacidade de implementar o projecto até ao fim. Por exemplo tivemos um caso que é o ‘projeto da empregabilidade’, que o Grupo Operacional, percorreu todo um caminho de discussão, planeamento... e quando chegou ao courelado do projecto recuou, aquilo que era o objetivo final recuou (...)”.*

**P: Porquê? Deram alguma justificação?**

**R:** *“Justificaram com aspecto de que não podiam comprometer, que não concordavam com o projecto, enfim... mas foi mesmo quase na recta final de concretizar o objetivo do projeto...e portanto é aqui que entra essas questões, porque este projecto implicava uma partilha muito grande de informação e de poder. Hoje estarão mais preparados para essa partilha, mas na altura (...) o programa baseia-se na partilha, desde o planeamento à concretização do projeto (...) é partilha de princípio ao fim. É a rede, a imagem da rede (...)”.*

**P: Ainda vou bater nesta tecla, a “Comunidade educativa”...**

**R:** *“A ‘Comunidade Educativa’ foi um projeto extremamente interessante. Foi um Grupo Operacional (OP) que se constituiu a partir do projecto plasmado no PDS, a partir de um grupo de escolas que quiseram participar e quem participavam eram os directores das escolas. E, esse grupo começou por uma discussão muito séria sobre a educação, escolas, ministério da educação. Pronto, toda gente falava, interpelava e chegaram a um entendimento comum que era a valorização do ensino profissionalizante e, neste grupo existia uma escola profissional, que foi o motor dessa sistematização. Na altura não se falava de ensino profissional como se fala hoje. Havia uma certa visão de que só ia para as vias alternativas, o ensino profissional, quem não tinha capacidade de ingressar no ensino superior, clássico, portanto era considerado um ensino de segunda. Mas, alguns professores consideram que o ensino profissionalizante não devia ser desvalorizado, porque os alunos ao terminarem o ensino podem chegar a uma entidade empregadora e dizer eu fiz um curso de electricista, ou técnica ambiental, ou técnico de Acção educativa, etc (...) para chegar a este consenso houve muita discussão, que diria estéril mas produtiva no que toca ao aspeto funcional e instrumental da educativa e chegaram a uma visão comum que é necessário valorizar o ensino profissionalizante. A partir da aí começaram a surgir as ideias e houve essa capacidade de concretizar as ideias. Por isso, no meu entender foi o projecto que maior sucesso teve dos seis. Porque não houve a tal situação de chegar a recta final e as pessoas recuarem. Aqui as pessoas não recuaram. Aqui as pessoas implementaram o que planearam (...) para que uma política ou medida de política dê fruto é necessário dar-lhe tempo de consolidação (...).*

**P: O que é feito dos alunos que formam?**

**R:** *“O projeto não incide no após formação. Neste momento já se está a debruçar sobre esta parte (...) não acompanhamos o após-formação e nem temos a capacidade para tal (...).”*

**P: Se calhar o mais importante é o após formação...**

**R:** *Todas as partes são importantes. Tínhamos de começar por algum lado. Em primeiro lugar começou por editar um suplemente (boletim) com a oferta educativa profissionalizante de todo o concelho de Almada. Isto possibilitou uma partilha de*

*informação muito grande. A função do boletim é divulgar a oferta formativa, aos pais, alunos e toda comunidade. Depois, realizou-se por duas vezes uma cerimónia de entrega de diplomas que permitiu o envolvimento dos alunos, escolas, professores (...) foi necessário congregar sinergias (...)”.*

**P: Na sua ótica, o que é que a Rede Social podia fazer e ainda não fez para contribuir de forma mais eficaz no combate às situações de pobreza e exclusão social no concelho de Almada? A Rede Social contribuiu para a promoção do desenvolvimento social integrado?**

**R:** *“(...) perceber se os cursos que as escolas profissionalizantes oferecem correspondem as necessidades do mercado do trabalho. Mas é uma discussão difícil. Mas o que é mercado de trabalho? Mercado de trabalho, hoje, não é o concelho de Almada, é uma questão macro. As necessidades de qualificação são muito voláteis. (...) É difícil fazer a prospeção nesta área. A sociedade muda a ritmo muito acelerado. (...) Neste percurso as questões latentes são: será que estamos a formar para o mercado de emprego que existe, o curso tem absorção no mercado de trabalho. (...) A questão que se coloca hoje é: existe mercado de trabalho? (...) Temos que falar das necessidades das empresas, competências dos alunos, empreendedorismo local, sinergias locais (...) mas a olhar para o global. Temos neste concelho a terceira maior incubadora de emprego do mundo (de base tecnológico). Não há auto-suficiência concelhia. Não temos mercado de mercado concelhio (...) temos de conciliar a oferta formativa com o mercado de trabalho (...) formar para as competências (...) tendo um conjunto de competências, o formando consegue extrapolar para qualquer parte do mundo (...)”.*

**P: O concelho de Almada tem a preocupação de divulgar a informação de boas práticas, dos resultados positivos e menos conseguidos para as parcerias, comunidade, etc? A comunidade está sensibilizada quanto a este programa?**

**R:** *“Eu penso que uma das grandes conquistas da rede foi a circulação da informação entre os parceiros da rede e a nível da intervenção social. E uma das lacunas que ainda mantém é a comunicação com a comunidade. Mas estamos a trabalhar para colmatar essa lacuna. Temos um ‘site’ que precisa ser actualizado para a divulgação das actividades da rede à comunidade, ser interativo com a comunidade o trabalho do CLASA (...)”.*

**P: Para concluir a nossa conversa. Quais são as recomendações ou sugestão que deixaria no âmbito da Rede Social?**

**R:** *“Para além da que já falei, da ‘informação’ que tem que ser intencionalizada (...) a parceria é um exercício constante. Nós fizemos um determinado percurso muito valioso, sobretudo tem que manter uma rotina de trabalho constante e com consistência. Manter a vigilância desta rotina. Suscitar maior participação dos parceiros (...) uma das insuficiências da rede social é que tem uma pessoa para este conjunto (parceiros) que são oitenta e dois. Isto é um desafio! Seria importante haver mais um técnico ou dois a trabalhar na rede social. (...) se calhar fazia-se num ano aquilo que se fez em três anos se houvesse mais recursos humanos, mas técnicos a trabalhar. (...) a comunicação e informação deve ser mais intensificada para a comunidade (...) penso que deveria haver mais participação dos parceiros, não se limitar apenas a consumir informação que ali é transmitida (...)”. (...) A Rede Social de Almada não dispõe de informação ou avaliação que permita falar com rigor em que termos o Programa contribuiu para a redução de pobreza”*



## ○ **Resumo da Entrevista Nº 2:**

- Professora M<sup>a</sup> Margarida Lucena, diretora do Agrupamento de Escolas Anselmo de Andrade, com intervenção directa na Rede Social desde 2006:

### **Pergunta (P): Qual é a sua articulação com a Rede Social?**

**Resposta (R):** *“Somos uma entidade parceira do CLASA desde 2006 (ano em que saiu a legislação das comissões locais e das CSF/CSIF), fomos convidados pela câmara municipal a participar nos workshops, que ficou definido linhas de ação, que ficou definida a intervenção prioritária, no campo da educação, ou seja ‘que todos os jovens com quinze anos tivesse claro o seu futuro educativo e profissional’. Até agora temos vindo a aperfeiçoar este objetivo junto da juventude”.*

### **P: De que modo este Programa tem contribuído para o sucesso dessas iniciativas?**

**R:** *“Eu não sei se há sucesso ou insucesso, percentagem de efectivos práticos na vida das pessoas (...) confesso que tenho alguma dificuldade em ver as coisas dessa forma. Mas, do meu ponto de vista, tem tido sucesso sim a resposta da população local às iniciativas que têm sido desenvolvidas: quando se organiza feiras ou mostras de oferta educativa; quando se publica brochuras com aquilo que é oferta educativa no concelho; com as diferentes saídas profissionais e as pessoas aderem e essa adesão são uma forma de mostrar o sucesso e necessidades da população (...) começou-se por uma mostra do ensino superior e, agora, também são mostras do ensino secundário e profissionalizante (...) cujo objectivo é definição de perspectivas e escolhas que os jovens fazem”.*

### **P: Isto tudo podemos dizer graça ao Programa Rede Social?**

**R:** *“Sim, eu penso que muitas dessas coisas só podem ser desenvolvidas em rede. A câmara municipal e juntas de freguesias têm tido um papel central neste processo, porque eles que coordenam este tipo de propostas. Este tipo de resposta tem de ser coordenada por alguém ‘supra-entidade’ que articula todas as outras entidades que existem e manifestem no terreno. A camara tem tido um papel de inovação e coordenação das respostas: modelos de divulgação de informação; práticas que*

*permitem valorizar os pequenos sucessos e conquistas de jovens e dar visibilidade maior para a comunidade local”.*

**P: Um dos objectivos centrais da Rede Social é a coesão social. Tem verificado a nível escolar (educacional) maior coesão?**

**R:** *“Uma das preocupações tem sido trabalhar para a inclusão e trabalhar para o desenvolvimento da consciência social e cívica. Se isto é feito no campo da educação, é feito também para a vida prática, profissional. (...) Tem-se vindo a fazer um esforço de aproximação do mundo da escola ao mundo do trabalho e vice-versa, seja no mundo da tecnologia, empreendedorismo, inovação (...) precisam da escola para ir buscar esse tipo de conhecimento. O que temos assistido é que pouco e pouco esta articulação existe. O estudo daquilo que são as necessidades do mercado de trabalho no concelho também são preocupações que este grupo de trabalho procura desenvolver (...) trabalhar em rede com o centro de emprego, IEFP, etc. há uma maior resposta de inserção social”.*

**P: Se eu pedisse que identificasse um exemplo concreto de um aluno que através deste programa conseguiu “mudar de vida”, consegue identificar um caso concreto?**

**R:** *“Poderia dar exemplo de alunos que beneficiaram, por exemplo, com a possibilidade de frequentar curso de formação e educação; alunos que estão em abandono e que poderiam não concluir o terceiro ciclo e concluíram (...) tenho alguma dificuldade em dizer: isto é por causa deste programa...! Porque o próprio programa implica articulação de instituições. Por isso, eu estar a dizer é do programa, mas como é que diz que é do programa e não desta escola ou daquela entidade que o recebeu!? Ta a ver, a própria natureza do programa torna difícil medir o fruto da implementação. (...) Estas coisas em conjunto tiveram sucesso”.*

**P: Com a implementação da Rede Social, nota-se alguma diferença de 2006 para cá tocante ao modo de organização e funcionamento das instituições?**

**R:** *“A preocupação da ligação do mundo da escola ao mundo do trabalho é mais premente. A articulação entre empresas e instituições está mais evidente. Esta profissionalização dos jovens põe-se de outra forma”.*

**P: Os parceiros são importantes neste percurso?**

**R:** *“talvez, actualmente, estamos com maior limitação e dificuldades operacional que se explica pela restrições orçamentais e também de pessoal disponível no trabalho, mas no que a nós nos diz respeito, na educação tem aumentado números de parceiro com quem trabalhamos e as possibilidade de desenvolver a componente de formação dos nossos jovens e também poder contar com a opinião crítica dos parceiros para a avaliação desses jovens (...)”.*

**P: Na sua ótica, o que é que o ‘Projecto: Almada Escolas para a Vida’ deveria ter feito e ainda não fez para melhor eficácia?**

**R:** *“Como eu digo, a ligação das escolas as empresas tem que ser mais aprofundada. Tem que haver mais oportunidade de contacto entre empresários e escolas, para que as escolas percebam em quê que podem contribuir para o desenvolvimento das empresas e as empresas conheçam e percebam com quê que podem contar das escolas para o seu próprio desenvolvimento (...) acho que há uma consciência cívica que falta desenvolver coletivamente, mas isso é fruto daquilo que Portugal é enquanto país, e daquilo que somos enquanto cidadão, que temos ainda um percurso muito grande a percorrer. (...) Fazemos muita coisa com o pouco de recursos que temos. Acho que temos de encontrar espaços para conversarmos, para ouvirmos e para mostrarmos. O dar mais relevo aos casos de sucesso”.*

**P: Como?**

**R:** *“Seja através de seminários, seja através de parcerias (...) estão a desenvolver na nossa escola um projecto simples e que pode ter um impacto grande que é o da ligação da escola às empresas. Os jovens, nas suas escolhas vocacionais, podem acompanhar um profissional ao longo de um dia, onde podem inteirar-se de tudo sobre determinada área, do que efetivamente fazem aquele profissional, que tipo de conhecimento e competência é necessária, perceber a verdadeira relação entre aquilo que estudam, entre aquilo que são e aquilo que querem serem no futuro. São poucas as empresas e lugar de trabalho que se abrem directamente as escolas, por isso, seria um passo importante a dar e estamos a trabalhar neste sentido. Acho que as empresas deveriam receber os estagiários de uma forma mais profissionalizante, isso tem a ver com o nosso modelo de ensino também. (...) Porquê que um estagiário vai realizar um*

*trabalho útil numa empresa não é remunerado por isso? (... ) Porque que não há uma responsabilização social, cívica por isso? Retribuir ao jovem na medida daquilo que está a contribuir, seja do ponto de vista produtivo ou outro, para o desenvolvimento da empresa?”.*

**P: As ofertas formativas que têm são de acordo com as necessidades do mercado, ou formam e logo se vê?**

**R:** *“Recorremos aos estudos disponibilizados superiormente através de ministério da educação. (...) São indicados às escolas as áreas prioritárias do ponto de vista profissional. São essas áreas que norteiam as áreas prioritárias. Tentamos conjugar as vontades dos alunos e recursos humanos das escolas”.*

**P: Qual é o desafio que lançaria para que este programa melhor responde as questões de pobreza e exclusão social, tendo em vista o desenvolvimento social sustendo?**

**R:** *“(...) temos de apostar mais no investimento tecnológico, na produção de riqueza, estar mais atento uns aos outros. Atenção a solidariedade social, aos mais desprotegidos. Criar emprego. Apoio aos clusters de inovação, PME (...) ”.*

**P: O modelo de organização e funcionamento deste programa é o mais adequado para os fins para os foram concebidos, na sua opinião?**

**R:** *“Do ponto de vista da articulação local parece-me mais adequado, na medida em que tem a ver com uma articulação pública enquanto entidade pública responsável, penso que sim, que é câmara que tem que ter esse papel, essa responsabilidade, independentemente que possa vir a acontecer, poderá vir outra entidade ou instituição que venha assumir um papel importante. Ninguém substitui ninguém, mas acho que uma responsabilidade a este nível deve ser assumida pela entidade pública”.*

○ **Resumo da Entrevista Nº 3:**

- Dr.<sup>a</sup> Ana Silvestre, directora de APPACDM (Centro de Formação Quinta dos Inglesinhos), com intervenção directa na Rede Social desde início da sua implementação no concelho de Almada (2001):

**Pergunta (P): Qual é a sua articulação com a Rede Social?**

**Resposta (R):** *“Pois, a articulação com a Rede Social é desde o início. Começamos o projecto em 2001. Eu sou, actualmente, o representante do grupo concelhio para a deficiência, no Núcleo Executivo (NE) do CLASA”.*

**P: Em 2005 foram aprovados seis ‘projectos estruturantes’. Esta instituição incide em qual dos projectos?**

**R:** *“Incide no ‘projecto da empregabilidade’. Embora eu faça parte do NE vou acompanhando os outros”.*

**P: Qual é a avaliação que faz da Rede Social no concelho de Almada?**

**R:** *“É sim, Almada é um concelho que tem uma forte tradição de trabalho em parceria, desde sempre que trabalhou em rede, (...) a Rede Social, aqui em Almada, veio estruturar e sedimentar as relações já existentes, do trabalho em parceria já existente. Por isso, para nós foi extremamente simples implementar este projecto. Já havia esse trabalho. Claro que agora há um trabalho mais estruturado (...)”.*

**P: Pode especificar algum aspecto inovador da Rede Social nesta instituição, por exemplo?**

**R:** *“(...) há visibilidade diferente da instituição, sem duvida. Penso que isso tem a ver com o programa rede social, porque a instituição passou a fazer parte doutras instituições: CSIF, núcleo social de inserção, etc. Acho que contribuiu para haver maior visibilidade da instituição e das pessoas com deficiências”.*

**P: Se tivesse que alterar a organização e funcionamento da Rede Social alteraria alguma coisa, para que houvesse maior eficácia da rede?**

**R:** *“É sim, durante muito tempo não havia a regulamentação da rede, e isso é uma lacuna, a RCM veio alterar (...) Eu acho que o CLASA deveria ter outro tipo de autonomia, porque as coisas as vezes não funcionam. (...) há uma certa tendência para a apropriação da rede pelos seus “parceiros obrigatórios” (Segurança Social e Autarquias), ao invés de efetuar um caminho inverso, ou seja dar mais autonomia de atuar os outros parceiros institucionais com experiências relevantes de âmbito social”.*

**P:** **De que forma as parcerias têm sido importantes, na sua ótica?**

**R:** *“Importantes não só no debate das ideias, mas na rentabilização dos recursos. (...) Hoje o que se pretende é fazer mais com menos. Como sabemos, hoje há bastante desperdício de recursos. (...) Hoje temos um plano de acção e procuramos ver o quê que cada instituição pode contribuir para determinado objectivo que é comum. O que acontecia era várias instituições a fazer mais do mesmo. As pessoas acabam por ficar prejudicadas. Hoje as coisas estão mais articuladas (...)”.*

**P:** **Consegue concretizar com um exemplo de que realmente a Rede Social veio ajudar a articular as respostas?**

**R:** *“ (...) hoje é difícil pensar e concretizar sem a rede. A base da rede existe sempre. O programa existe para estruturar, para apontar caminho, a base existe”.*

**P:** **Consegue notar alguma diferença do antes e o agora, pós implementação da rede neste concelho?**

**R:** *“Consigo, porque as instituições trabalhavam muito para si próprias, com os seus beneficiários, agora tem outra abertura e envolvimento, já conseguem dar mais respostas do que antigamente. Hoje já se sabe o que fazem e como fazem (...)”.*

**P:** **Para melhor responder as situações de pobreza e exclusão, qual é a sugestão ou recomendação que deixaria para o futuro deste programa?**

**R:** *“Isso é uma questão mais difícil (...) Acho que deve haver mais formação, divulgação e apoio às instituições. (...) Deveria haver maior participação das instituições. Muitas instituições não perceberam ainda a importância deste projecto. (...) Pois, este programa não é muito valorizado, as pessoas não entendem o valor do programa, pronto ele existe. As pessoas não percebem todo um trabalho que existe por detrás deste programa. Porquê que as pessoas não valorizam o programa? (...)”.*

