

2010: 10 ANOS EM REDE NO COMBATE À POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL*

**2010: 10 YEARS IN NETWORK IN THE FIGHT AGAINST
POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION**

**ANA SOFIA MARQUES
JACQUELINE BARRETO**
Instituto da Segurança Social, IP
Instituto da Segurança Social, IP

RESUMO

O presente documento pretende dar conta de alguns dados sobre os 10 anos da Rede Social, resultando de uma reflexão sobre determinados aspectos decorrentes da fase de implementação do Programa e algumas evoluções posteriores. Retorna-se, ainda que de uma forma breve e a título de enquadramento, ao contexto da criação do Programa, apresentam-se alguns dados de monitorização do programa a nível nacional, apontando também certas tendências de intervenção mais recentes, a partir de uma abordagem sucinta daquilo que tem sido o objecto das preocupações dos actores sociais envolvidos nas redes sociais e o foco da sua acção. Alude-se, ainda, à participação das estruturas da Rede no âmbito do Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social, reveladora de movimentos gerados a partir do trabalho das mesmas. Finalmente, tecem-se algumas considerações gerais em torno das exigências deste processo e do legado que estes anos de experiência do trabalho das redes constitui para o país.

ABSTRACT

The purpose of the present document is to illustrate the global information about the ten years of the Social Network Program, which lead to a reflection about certain aspects obtained throughout the implementation of the Program, as well as some subsequent evolutions. It is also mentioned, although briefly and as a simple introduction, the context of the creation of the Program. Information about the observation of the Program at national level is also presented and there are references to several recent tendencies of intervention, from a succinct approach of what have been the object of concern and the centre of action of the social actors involved in the Social Network. Moreover, this document alludes to the participation of the Social Network structures, concerning the European Year of Fight against Poverty and Social Exclusion, which has revealed the movements created from the work of the same. Finally, some general considerations about the demands of this process and the legacy that these years of work experience of the Social Network has brought to the country were made.

Breve relance sobre o contexto de criação do Programa Rede Social¹



“reconhecimento público da Rede Social” no nosso país, através da publicação da RCM 197/97, de 18 de Novembro, insere-se numa época de forte investimento e ampliação das políticas sociais.

Como referem Castro; J. L. Castro e Gonçalves, A. Gonçalves (2002: 71), esta foi uma fase caracterizada “(...) pelo desenvolvimento, nos países da União Europeia, com ritmos diferenciados e diversas formas de adaptação aos contextos nacionais, de algumas tendências de evolução relevantes que marcam o pensamento teórico-metodológico e a definição de políticas e orientações práticas (...)”. Com efeito, algumas orientações, patentes já há algum tempo, readquirem novo impulso no sentido da demarcação das soluções assistencialistas e da criação de um modelo mais abrangente.

É assim que, segundo os mesmos autores, a noção de desenvolvimento social ganha destaque, bem como a consciência de que as medidas de combate à pobreza e exclusão social devem ser enquadradas em dinâmicas de desenvolvimento sustentado¹. Assiste-se à afirmação da necessidade de territorialização da intervenção, suportada na realização de projectos transversais e integrados, de base comunitária. Estimula-se o maior envolvimento das instituições e instâncias locais de governação no que respeita ao desenvolvimento da acção social, e incentiva-se a promoção e organização da participação activa das populações e dos grupos a quem se dirigem as medidas de política social.

Em Portugal, no domínio da Solidariedade e Segurança Social, o governo em exercício² anuncia o compromisso de apoiar os diversos agentes sociais e associar-se a eles, para promover uma actuação intersectorial e de integração das políticas.

É neste quadro, e a fim de atingir estes objectivos, que são criadas uma série de medidas e programas de carácter social apelando à participação e assumpção das responsabilidades por parte das entidades públicas e privadas, na construção de uma “política de inserção social”.

Circunscrevendo-nos a apenas algumas destas medidas e programas, que tinham por base um trabalho em parceria, podemos referir o desenvolvimento de um processo interministerial e interinstitucional de reforma do sistema de protecção de crianças e jovens em risco, que resultou num modelo³ que considera as crianças e jovens como actores sociais e *reforça a participação activa da comunidade numa nova relação de parceria com o Estado, potenciadora das sinergias locais no sentido do estabelecimento de redes de desenvolvimento social*.

Outro lançamento, provavelmente um dos mais simbólicos deste posicionamento face às políticas sociais, foi o “Rendimento Mínimo Garantido” (RMG)⁴, cuja fase piloto se iniciou a 1 de Julho de 1996 e o alargamento ao nível nacional um ano depois, com o envolvimento de um número significativo de entidades de diferentes sectores.

A respeito do RMG, Paulo Pedroso, (1997: 81) afirmava que “é necessário sensibilizar os contextos sociais em que estes [os beneficiários do RMG] vivem para a materialização dessas oportunidades. A inserção só pode materializar-se, nos constrangimentos existentes, se envolver um conjunto diversificado de agentes locais que contribua para a criação de um clima local de inserção”. Referindo-se às Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) do RMG, prosseguia lembrando que (...) *estas experiências podem ser um embrião de uma forma mais participativa de gestão local das políticas sociais que pode, ela própria, constituir um elemento para uma (nova) legitimação de políticas que promovem a coesão social*⁵”.

¹ Existe já alguma literatura sobre o Programa Rede Social, as suas condições de implementação, metodologia, processos, principais produções, constrangimentos, boas práticas, estudos de caso e outros. Uma retrospectiva mais abrangente dos anos de implementação do Programa pode ser encontrada, por exemplo, em CASTRO, J. L. (coord.) et al. (2009).

² Para uma discussão dos conceitos de desenvolvimento cf. AMARO, Rogério Roque (2003).

³ XIII Governo Constitucional (1995-1999).

⁴ Deste processo de reforma resultou a convicção de que a intervenção estadual relativa aos menores infractores não pode ser a mesma que se adequa às situações dos menores em perigo, pelo que entraram simultaneamente em vigor a 1 de Janeiro de 2001, a Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo e a Lei Tutelar Educativa.

⁵ Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho e dispositivos regulamentares subsequentes, prosseguindo a Recomendação do Conselho das Comunidades Europeias (92/441/CEE), de 24 de Junho de 1992 e outros documentos comunitários.

A noção de desenvolvimento social ganha destaque, bem como a consciência de que as medidas de combate à pobreza e exclusão social devem ser enquadradas em dinâmicas de desenvolvimento sustentado. Assiste-se à afirmação da necessidade de territorialização da intervenção, suportada na realização de projectos transversais e integrados, de base comunitária. Estimula-se o maior envolvimento das instituições e instâncias locais de governação no que respeita ao desenvolvimento da acção social, e incentiva-se a promoção e organização da participação activa das populações e dos grupos a quem se dirigem as medidas de política social.

Assim, esta experiência parece ter constituído uma alavanca para a subsequente instituição da Rede Social. Começando pelo reconhecimento de “um vasto espectro de redes de solidariedade que a política social não poderá descurar, sob pena de alienar a sua força vital”, a RCM apelava a uma “melhor coordenação entre todas as entidades com intervenção num mesmo território e à sinalização das situações no âmbito da acção social (...)”.

A fundação da Rede Social vai situar-se, então, neste movimento mais vasto de promoção de políticas sociais activas, baseado na cooperação entre instituições públicas, instituições da sociedade civil e redes informais de solidariedades, com vista à consolidação de um tecido social consciente e coeso, que permita o combate aos factores geradores de pobreza e de produção da exclusão social.

O início da implementação

Entre a publicação da RCM e o início da implementação do Programa decorreram ainda cerca de dois anos. A Direcção Geral da Acção Social e o Instituto para o Desenvolvimento Social integraram um subgrupo de trabalho do chamado “Grupo III”, no âmbito do Pacto de Cooperação para a Solidariedade, encarregue de preparar um documento de enquadramento da implementação da Rede Social, designado de “Programa para a Implementação de Projectos piloto no âmbito da Rede Social”, que foi aprovado em Abril de 1999 e publicamente apresentado em Setembro do mesmo ano.

É este documento que traça um quadro referencial da acção, tendo em conta que alguns dos pressupostos em que se baseava a RCM⁶, para serem exequíveis, teriam que ser orientados por algum tipo de planeamento. Deste modo, o referido documento aponta para “uma metodologia de planeamento integrado que vá ao encontro das necessidades individuais e colectivas, da articulação das iniciativas em curso numa comunidade, e da concepção de um projecto integrado de desenvolvimento local”.

⁶ Refira-se, por exemplo, a erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social, a promoção do desenvolvimento social, a actuação concertada na prevenção e solução de problemas sociais a adopção de prioridades.⁵ Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho e dispositivos regulamentares subsequentes, prosseguindo a Recomendação do Conselho das Comunidades Europeias (92/441/CEE), de 24 de Junho de 1992 e outros documentos comunitários.

A tentativa de passar da resolução casuística dos problemas e de forma sectorializada para o desenvolvimento de uma intervenção planeada e participada pelos agentes locais, geradora de projectos integrados e acções transversais impôs-se, assim, logo na fase inicial de implementação do Programa, como forma de organização do próprio trabalho a desenvolver.

Numa primeira etapa (entre o 4.º trimestre de 1999 até Março de 2001), a operacionalização do Programa realizou-se em 41 concelhos-piloto. Posteriormente, foi alargada ao restante território continental, através de sucessivas fases de adesão até 2008⁷, como se pode observar através do quadro seguinte.

De um modo geral, a implementação da Rede Social nos Concelhos foi organizada segundo algumas etapas de desenvolvimento, nomeadamente: sessões de informação; elaboração de Regulamento Interno; constituição do CLAS e designação de um Núcleo Executivo; elaboração e aprovação de instrumentos de planeamento (diagnóstico social concelhio, plano de desenvolvimento

A fundação da Rede Social vai situar-se, então, neste movimento mais vasto de promoção de políticas sociais activas, baseado na cooperação entre instituições públicas, instituições da sociedade civil e redes informais de solidariedades, com vista à consolidação de um tecido social consciente e coeso, que permita o combate aos factores geradores de pobreza e de produção da exclusão social.

Quadro 1 Evolução da Rede Social segundo o ano de constituição dos Concelhos Locais de Acção Social (CLAS)

ANO DE CONSTITUIÇÃO	CONCELHOS			
	N.º	Acumulado	%	Acumulado
>= 2000	31	31	11.2	11.2
2001	27	58	9.7	20.9
2002	39	97	14	34.9
2003	75	172	27	61.9
2004	59	231	21.2	83.1
2005	38	269	13.7	96.8
2006	6	275	2.2	98.9
2007	2	277	0.7	99.6
2008	1	278	0.4	100
Totais	278		100	

Fonte: ISS, I.P./DDS/Unidade de Qualificação de Famílias e Territórios - Sector da Rede Social - 2010.

⁷ De referir, que entre os anos 2002 e 2007 os concelhos puderam candidatar-se a um financiamento para a execução das acções que deveriam ser executadas nesta primeira fase de implementação (v. Despacho Normativo n.º 8/2002 de 12 de Fevereiro, que regulamenta o Programa de Apoio à Implementação da Rede Social). Este processo foi acompanhado, durante este período, por uma equipa especificamente constituída para o efeito.

social, planos de acção anuais subsequentes); criação de sistemas de informação locais; dinamização e criação de Comissões Sociais de Freguesia e/ou Inter-Freguesia. Havia ainda lugar à construção de modelos de articulação de parcerias, bem como de processos de monitorização e avaliação dos instrumentos de planeamento e actividades.

Desde o início, as condições de execução do Programa nos concelhos foram muito díspares. Como é referido no Relatório de Execução do Programa Piloto (IDS: 2001, p. 32), “não existindo no país tradição de planeamento integrado de base territorial na área da intervenção social, a introdução da metodologia proposta para a Rede Social, revelou-se um processo complexo e que os concelhos piloto desenvolveram de forma desigual, consoante os recursos técnicos disponíveis e a experiência das entidades e serviços locais neste âmbito”.

No entanto, embora com características e níveis de aprofundamento diferentes, durante fase de execução, a maior parte dos CLAS (cerca de 90 %) dinamizou os processos que conduziram à produção os vários instrumentos de planeamento.

Ao longo destes anos, os CLAS registaram uma adesão de aproximadamente dez mil parceiros (maioritariamente serviços públicos e autarquias, IPSS e associações), sendo que mais de 60 % concentravam-se nas regiões Norte e Centro⁸.

A generalização da Rede Social promoveu o empenhamento das autarquias na intervenção social, que até ao seu aparecimento era em muitos concelhos do país praticamente inexistente, tendo contribuído para a criação e qualificação dos recursos técnicos não só nas autarquias mas em várias outras entidades⁹ e para a introdução de uma linguagem de planeamento e de uma prática de trabalho em conjunto nesta área¹⁰.

No ano 2006, no final do processo de implementação, é publicado o Decreto-Lei 115/2006, de 14 de Junho, que regulamenta a Rede Social. Este normativo,

esperado e reclamado pelos intervenientes neste processo, veio dar um novo impulso às redes. Os seus principais ganhos foram: a legitimação da Rede Social face a outras medidas que já tinham o seu quadro normativo próprio; o seu reconhecimento enquanto instância de planeamento e, consequentemente a revitalização destas dinâmicas; a validação da competência para emissão de pareceres no que respeita aos investimentos públicos em projectos, serviços equipamentos e respostas sociais; a introdução da possibilidade de adesão/participação de novos actores; a constituição de plataformas de âmbito territorial supraconcelhio¹¹. Estas Plataformas vieram preencher um espaço de articulação da rede social no plano supraconcelhio, de forma a garantir a concertação e o planeamento a este nível.

O período pós implementação e algumas tendências de intervenção das redes sociais

A ênfase colocada na apresentação de resultados sob a forma de produtos das acções previstas, sobretudo na fase de candidatura, moldou de algum modo a implementação do Programa e também a forma como foi gerida e monitorizada a actividade das redes.

Desta forma, a informação mais sistematizada sobre a actividade das redes é aquela que diz respeito à elaboração e aprovação de instrumentos de planeamento. O Mapa abaixo mostra o nível de actualização destes instrumentos e a sua distribuição por distritos¹².

Globalmente, e sem fazer qualquer apreciação sobre o grau de aprofundamento dos instrumentos, verificamos que, em média, 60% dos concelhos têm diagnósticos actuais e que relativamente aos PDS (72 %) e aos Planos de Acção (75 %) os níveis de actualização são bastante satisfatórios.

A actividade das redes sociais está, contudo, longe de se limitar à face mais visível dos processos de concertação e articulação entre parceiros e outros actores locais

⁸ Dados do Relatório de Execução Final do Programa de Apoio à Implementação da Rede Social (Dezembro de 2007).

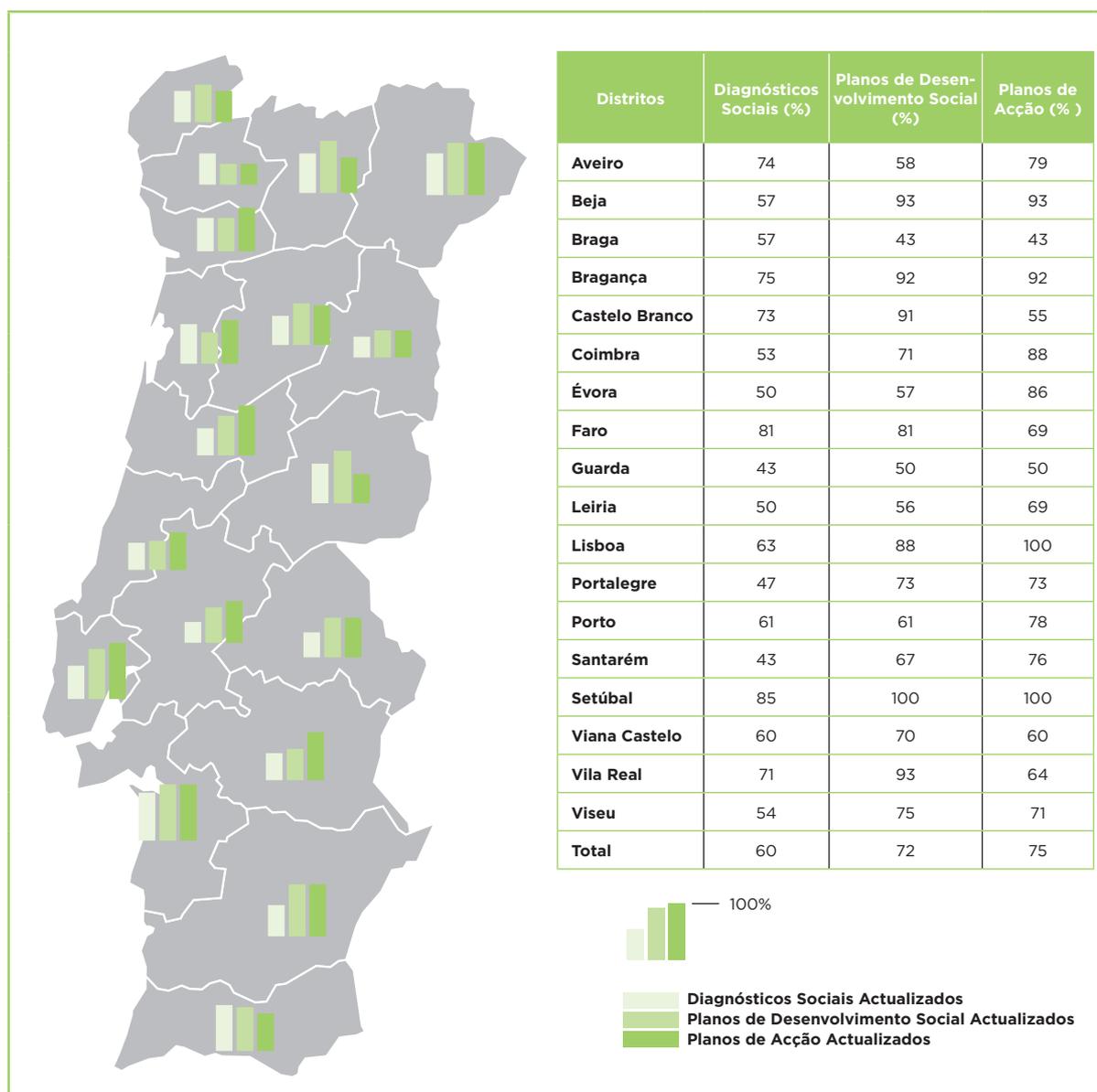
⁹ O número de técnicos envolvidos nos Núcleos Executivos ascendeu a quase dois mil na fase de implementação.

¹⁰ É importante referir que esta prática já existia, muitas vezes por via da implementação a partir de meados dos anos 80, dos Projectos de Luta Contra a Pobreza, experiência que foi, em muitos territórios, em conjunto com outras parcerias, uma alavanca para a dinâmica da Rede Social.

¹¹ Acresce a criação de uma Base de Dados dos CLAS, prosseguindo um objectivo de produção de conhecimento sobre as realidades locais e o conjunto da realidade nacional, relativamente a questões de pobreza e exclusão social. Esta ferramenta procurou ainda, responder a uma preocupação legítima quer dos técnicos que necessitavam comparar experiências congêneres no território, quer das instâncias de gestão do Programa.

¹² Consideram-se documentos actuais os Diagnósticos Sociais construídos a partir de 2006 (inclusive), os PDS cuja data de final de vigência se refere a 2009 ou outra posterior, e os Planos de Acção elaborados a partir de 2009 (inclusive).

Mapa 1: CLAS com Instrumentos de Planeamento Actualizados por Distrito (%)



Fonte: ISS, IP/DDS/Unidade de Qualificação de Famílias e Territórios - Sector da Rede Social - Dezembro de 2010.

A generalização da Rede Social promoveu o empenhamento das autarquias na intervenção social, que até ao seu aparecimento era em muitos concelhos do país praticamente inexistente, tendo contribuído para a criação e qualificação dos recursos técnicos não só nas autarquias mas em várias outras entidades e para a introdução de uma linguagem de planeamento e de uma prática de trabalho em conjunto nesta área .

traduzida na produção e aprovação dos instrumentos de planeamento.

Num momento em que se faz a reflexão sobre a pobreza e exclusão social (AECPEs - Ano Europeu de Combate a Pobreza e Exclusão Social), podemos deter-nos de forma exploratória sobre o retrato produzido pelas redes sociais destas problemáticas e genericamente das dinâmicas do desenvolvimento social, por um lado, e sobre o tipo de activação de meios e intervenções que subjazem à acção dos parceiros no sentido da transformação de problemas sociais identificados.

Estas são visões, fortemente ancoradas em construções colectivas resultantes da inter-subjectividade dos actores e dos seus saberes técnicos e empíricos, confrontadas obviamente com informação estatística disponível e que são orientadas para a mobilização dos actores locais para a acção. Esta constatação não lhes retira qualquer valor técnico, mas distingue-as de perspectivas orientadas para a produção de conhecimento que não visa orientar de forma tão imediata a acção.

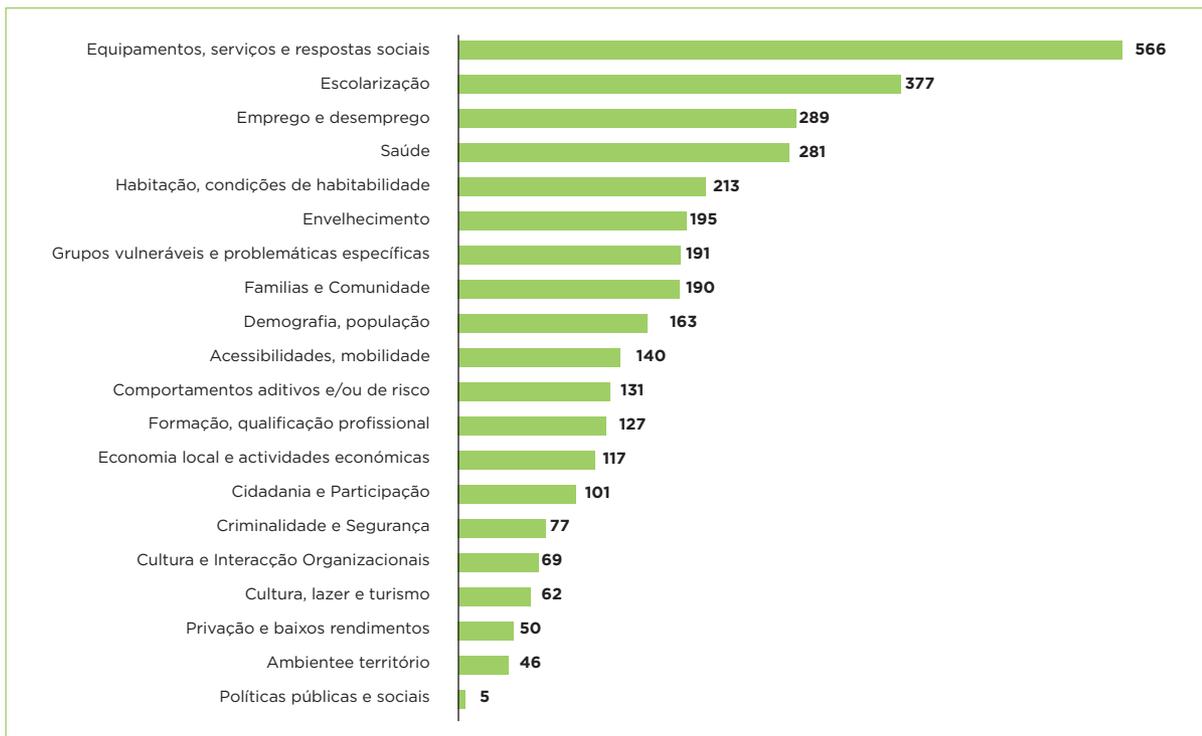
As possibilidades mais imediatas de reconhecer estes retratos locais e as acções desenhadas a partir deles, correspondem ao uso da informação registada na Base de Dados dos CLAS, não obstante algumas limitações¹³.

Não sendo este o espaço para uma análise muito detalhada de problemas e acções registados na referida Base, procurar-se-á realizar um pequeno exercício, dando destaque às tendências mais actuais da intervenção das redes sociais e enunciando alguns desafios que se colocam à sua actividade.

Relativamente às áreas temáticas que organizam os problemas diagnosticados pelos CLAS, verifica-se (cf. Gráfico 1) a prevalência das questões relacionadas com os *equipamentos, serviços e respostas* (566 referências a problemas associados a esta temática em 205 CLAS com registo de Diagnóstico Social na Base). A estas seguem-se as áreas da *escolarização* (377 problemas referidos nesta área); do *emprego e desemprego* (289); da *saúde* (281 referências); da *habitação e condições de habitabilidade* (213); do *envelhecimento* (195); dos *grupos em situação de vulnerabilidade* (191).

¹³ Estes limites decorrem da tentativa de classificação e uniformização a nível nacional, através de um conjunto de categoriais pré-definidas, nem sempre coincidente com a formulação feita nos instrumentos concelhios. A estes acrescem as dificuldades de vincular o preenchimento de uma Base de Dados por técnicos afectos a instituições que nem sempre reconhecem como suas as preocupações de sistematização nacional do conhecimento produzido pelas redes sociais.

Gráfico 1 Referências a problemas segundo a temática do problema



Fonte: BDCLAS, ISS; IP, <http://195.245.197.216/rsocialv2/> Janeiro 2011.

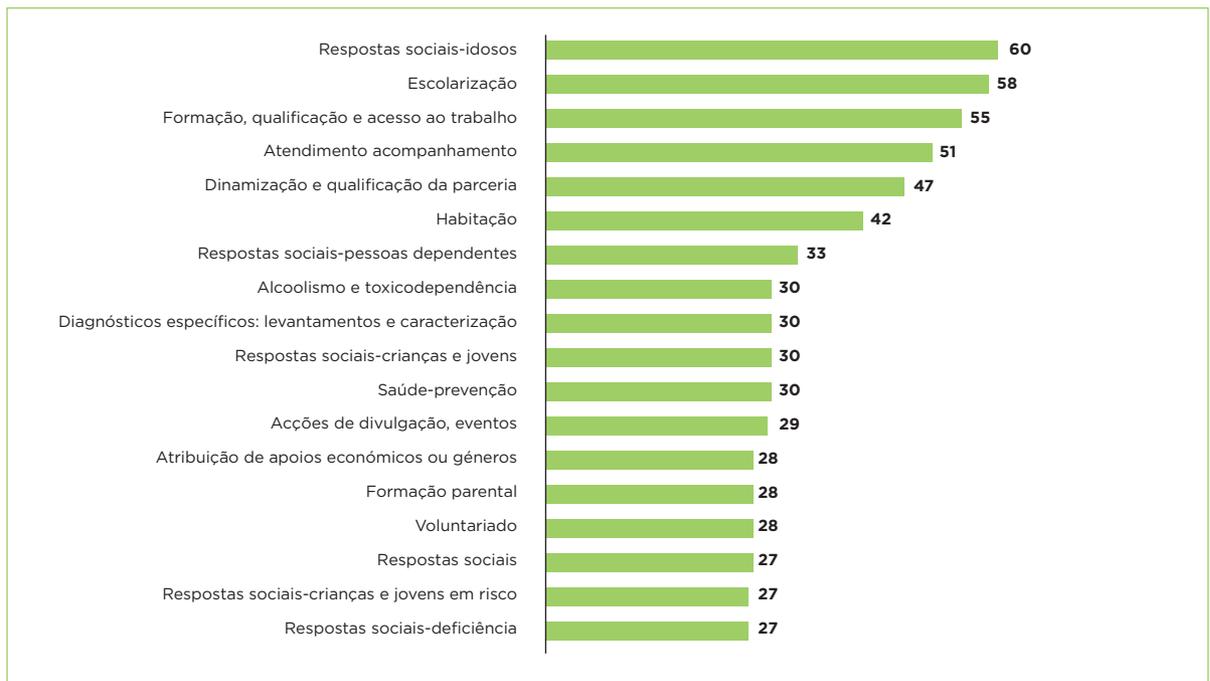
Um olhar sobre as acções inscritas nos Planos de Acção¹⁴, permite verificar coincidências entre aquelas que são as leituras conjuntas sobre a realidade local e as questões que mobilizam a intervenção enriquecendo, contudo, a sua natureza.

Como mostra o Gráfico 2, as questões do *envelhecimento* ocupam grande parte das intervenções dos CLAS (60 CLAS contemplam-nas nos seus Planos de Acção), seguidas das intervenções relacionadas com a escolarização não só, de crianças e jovens, mas também de adultos (58 dos 68 CLAS com registos na Base de Dados aqui analisados).

Uma análise mais detalhada das acções categorizadas como respostas sociais para pessoas idosas mostra novas tendências indiciadoras de que, o relevo que frequentemente se atribuí à captação de recursos e equipamentos deixou de marcar de forma tão intensa a mobilização dos actores locais.

¹⁴ Considerou-se as acções de Planos de Acção construídos no espectro temporal que se seguiu ao início da vigência do último Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) 2008-2010 e que estavam explicitamente articuladas com os eixos e metas do PNAI (2363 acções de Planos de Acção de 68 CLAS).

Gráfico 2 CLAS com referências a acções de Planos de Acção segundo o tipo de acção



Fonte: BDCLAS, ISS, IP, <http://195.245.197.216/rsocialv2/> Janeiro 2011.

A acção das redes sociais procura nos Planos de Acção mais recentes, não só minimizar carências materiais através da criação de benefícios para o acesso ao rendimento, a serviços e bens por parte dos idosos, como pôr em prática noções de envelhecimento activo e de promoção da qualidade de vida .

Uma análise mais detalhada das acções categorizadas como *respostas sociais*¹⁵ para *pessoas idosas* mostra novas tendências indiciadoras de que, o relevo que frequentemente se atribuía à captação de recursos e equipamentos deixou de marcar de forma tão intensa a mobilização dos actores locais.

Por outro lado, as questões relativas à criação de respostas institucionais, quando aparecem, são mais frequentemente colocadas de forma técnica (baseados em indicadores de procura e oferta, através do desenvolvimento de acções de levantamento e estudos de necessidades, cartas sociais) e concertada entre instituições na base de critérios objectivos (surtem por exemplo, acções e iniciativas de apuramento da capacidade das instituições e de concertação entre organizações para o desenvolvimento de respostas sociais financiadas e protocoladas com o Estado).

¹⁵ A expressão "respostas sociais" foi aqui utilizada num sentido mais abrangente do que o estabelecido pelos serviços do MTSS na classificação das respostas sociais do (cf. MTSS: 2006. "Respostas Sociais - nomenclaturas/conceitos". Lisboa: DGSS), sendo incluídas todas as acções que visavam a população de mais de 65 anos.

Para além disso, a ambição de resolução dos problemas dos idosos e suas famílias, transpõe a mera criação das respostas, surgindo preocupações com a sua qualidade¹⁶. Destaca-se ainda a procura de soluções alternativas à institucionalização¹⁷ e também muitas iniciativas dirigidas à criação de condições para manter os idosos no seu meio¹⁸. A formação dos cuidadores informais é também objecto de intervenção, bem como a sensibilização da comunidade em geral para as questões do envelhecimento¹⁹.

A acção das redes sociais procura nos Planos de Acção mais recentes, não só minimizar carências materiais através da criação de benefícios para o acesso ao rendimento, a serviços e bens por parte dos idosos²⁰, como pôr em prática noções de envelhecimento activo e de promoção da qualidade de vida²¹.

No que respeita às questões da *escolarização*, que se seguem em termos de preponderância nas acções incluídas nos planos de acção, evidencia-se o papel que as parcerias podem ter na dinamização da comunidade educativa e na intervenção junto de públicos mais frágeis no acesso à educação. No entanto, não deixa também de revelar alguma “colonização” da actividade das redes sociais pelas competências das câmaras municipais em termos de educação.

De facto, frequentemente, aparecem acções estritamente relacionadas com a vida das escolas como o fornecimento de refeições, a organização de soluções que permitam às famílias resolver a questão da guarda das crianças nos tempos não lectivos, bem como o apoio na própria qualificação dos equipamentos e apoio nos procedimentos para a construção de novos equipamentos, que resultarão mais da intervenção de parceiros específicos, nomeadamente das autarquias, que do resultado da definição de estratégias conjuntas de actuação.

É ainda importante dar conta da intervenção que a parceria parece ter na abordagem por via da escola a um conjunto de questões transversais, começando pela simples mobilização da relação entre famílias e escola. Faz-se dessa relação uma base para o trabalho noutras áreas, como a criação de competências pessoais e sociais, a formação parental ou o tratamento de outras questões, designadamente a violência doméstica.

No âmbito da escola, os parceiros propõem ainda a formação dos próprios profissionais de educação, por exemplo, relativamente a crianças com necessidades educativas especiais ou a crianças oriundas de meios familiares culturalmente minoritários.

¹⁶ Surgem acções de auscultação das necessidades dos próprios idosos institucionalizados, de certificação e qualificação das respostas, formação dos profissionais e outros colaboradores das instituições para o trabalho com a população sénior, disponibilização de oportunidades de prática de actividade física, de interacção com o mundo exterior, em que se inclui nalguns casos, o esforço por parte das instituições de envolvimento das famílias dos idosos institucionalizados no acompanhamento dos seus elementos mais velhos.

¹⁷ Como a criação de redes de famílias de acolhimento ou os Serviços de Apoio Domiciliário.

¹⁸ Através da disponibilização de dispositivos tecnológicos que permitam às pessoas idosas pedir ajuda em caso de emergência, da criação de Bancos de Ajudas Técnicas, o apoio à introdução de transformações ou obras de conservação ou mesmo serviços de pequenas reparações nas suas habitações, a criação de dinâmicas comunitárias de apoio aos idosos, a criação de soluções de mobilidade para pessoas geograficamente mais isoladas ou de acessibilidade no caso da existência de limitações ao nível da locomoção.

¹⁹ Esta sensibilização aparece já, nalguns territórios, materializada no alerta para os problemas da violência sobre as pessoas idosas e, pontualmente, na criação de comissões de protecção ao idoso em risco.

²⁰ É o caso das diversas medidas que prevêm a criação de Cartões do Idoso ou do encaminhamento dos idosos para prestações sociais.

²¹ Nesta perspectiva, promove-se não só a quebra do isolamento social dos idosos, como a mobilização das capacidades e saberes das pessoas, e a aquisição de novas competências. A educação para a saúde e promoção da qualidade de vida (acções dirigidas à prevenção de doenças, a uma vivência positiva da sexualidade e outras) são também objecto de atenção.

Contudo, as acções dos planos de acção mostram também o papel que a parceria pode ter no combate ao abandono escolar das crianças e jovens, propondo-se os CLAS, quer aprofundar o conhecimento destas realidades através do levantamento de situações existentes, quer o envolvimento no trabalho com as diferentes partes do problema²².

É ainda importante dar conta da intervenção que a parceria parece ter na abordagem por via da escola a um conjunto de questões transversais, começando pela simples mobilização da relação entre famílias e escola²³. Faz-se dessa relação uma base para o trabalho noutras áreas, como a criação de competências pessoais e sociais, a formação parental ou o tratamento de outras questões, designadamente a violência doméstica²⁴.

No âmbito da escola, os parceiros propõem ainda a formação dos próprios profissionais de educação, por exemplo, relativamente a crianças com necessidades educativas especiais ou a crianças oriundas de meios familiares culturalmente minoritários.

Em terceiro lugar, posicionam-se as questões relacionadas com a *formação, qualificação profissional e acesso ao trabalho* (55 CLAS integram este tipo de acções nos seus Planos de Acção). Mais uma vez, aqui aparece não só o envolvimento dos parceiros na organização de ofertas de formação, mas também na activação dos empregadores e dos potenciais beneficiários, no sentido do desenvolvimento de uma atitude proactiva relativamente ao acesso ao trabalho e do encontro entre as expectativas de ambas as partes.

A criação do próprio emprego e da implementação de sistemas de micro-crédito são cada vez mais recorrentes nos Planos de Acção, como resposta a um mercado de trabalho em contracção. O potencial da Rede Social como veículo de produção de conhecimento aparece através de preocupações de conhecimento mais sistemático da

realidade²⁵ e disseminação deste conhecimento, através da realização de encontros sobre boas práticas.

Refira-se ainda a importância das dinâmicas que a Rede Social pode trazer no âmbito das intervenções habitualmente atribuídas à acção social e, sobretudo, naquilo que designamos o *atendimento e acompanhamento*. É de notar a emergência e multiplicação de esforços para a articulação de actuações através de metodologias de atendimento integrado, que procuram evitar actuações sobrepostas e muitas vezes contraditórias.

Não é aqui o espaço para continuarmos a análise das intervenções²⁶. No entanto, antes de concluir, importa notar que a *dinamização e qualificação da parceria* surge, compreensivelmente, como um dos objectos de intervenção das redes prevaletentes. A mobilização de novos parceiros e a dinamização de novas estruturas territoriais²⁷, assim como a eficácia da comunicação com outras parcerias, especialmente os Núcleos Locais de Inserção (NLI), ocorrem com frequência. Este trabalho de dinamização volta-se ainda para intervenientes das organizações frequentemente mais distantes dos processos da Rede Social, nomeadamente os dirigentes e, em casos mais pontuais, a própria população.

Desta forma, as questões da formação, avaliação (esta com menor expressão), comunicação e identidade da própria parceria não deixam de ser alvo de atenção das redes, traduzindo-se na criação de vários tipos de suporte aos sistemas de informação locais, na organização de encontros e seminários ou no trabalho sobre a própria imagem dos CLAS.

Por último, vale a pena ainda referir alguns desafios que se colocam às redes ao nível da sua actuação nos territórios. De uma forma breve, salientam-se: a questão da qualificação da oferta ao nível das respostas sociais; a necessidade de articulação de projectos e medidas no terreno e, em particular, a racionalização de ofertas no âmbito

²² As acções mostram o envolvimento dos parceiros das redes sociais em programas existentes (PIEF, Cursos de Educação Formação, etc.); o apoio da parceria no acesso das escolas à informação sobre os dispositivos de intervenção disponíveis; a mobilização dos actores económicos para a criação de oportunidades de estágio; o apoio na criação de respostas de orientação vocacional; o desenvolvimento de estratégias concertadas de mobilização dos pais no sentido da valorização da escola.

²³ Surge também nos planos de acção o estímulo à própria constituição de associações de pais.

²⁴ Outras acções mais transversais passam pelo estímulo à leitura (no âmbito do Plano Nacional de Leitura), pela promoção da cultura científica, cidadania, empreendedorismo, etc.

²⁵ Diagnóstico específico sobre necessidades de formação junto dos empregadores (também junto dos potenciais beneficiários), o levantamento dos beneficiários de medidas de qualificação, como acontece na Iniciativa Novas Oportunidades.

²⁶ O aprofundamento desta reflexão seria, sem dúvida, importante para o conhecimento do papel dos CLAS e demais estruturas territoriais da Rede Social no combate à pobreza e exclusão social e, genericamente, na promoção do desenvolvimento social.

²⁷ Sobretudo as Comissões Sociais de Freguesia e Inter-Freguesia, mas também a participação nas Plataformas Supra-Concelhias.

da qualificação e formação profissional, bem como a criação de mecanismos de atendimento integrado, com base em registos sistematizados das situações e na exploração mais alargada dos vários recursos do parceiros. De referir ainda; a mobilização dos beneficiários das intervenções no sentido de se tornarem eles próprios intervenientes, dando expressão mais viva ao princípio da participação e, finalmente, a procura de respostas através de soluções criativas às questões que a crise no mercado de emprego e a redução das prestações sociais vem colocar.

O Ano Europeu de Combate a Pobreza e Exclusão Social e a acção das estruturas da Rede Social

A actividade das redes pode também ser ilustrada através da sua adesão ao AECPEs. Este ano constituiu, para grande parte das redes e parceiros, uma oportunidade de promoção da participação, reforço e afirmação de uma identidade própria, através do reconhecimento da sua singularidade e do estímulo ao sentimento de pertença a um colectivo. Por outro lado, pôs a descoberto o seu potencial criativo, de qualificação e aprendizagem, bem como a capacidade de promover actividades próximas e junto com as populações, dirigidas aos mais diversos públicos²⁸.

Com efeito, uma das grandes conquistas da experiência do trabalho das redes é a sua capacidade de mobilização, organização e de gerar soluções a alguns desafios de modo relativamente célere. Exemplo disto foi a resposta de várias estruturas da Rede Social no AECPEs. No território continental, as Plataformas Supraconcelhias da Rede Social foram responsáveis por parte da análise e hierarquização das candidaturas ao Programa Nacional do AECPEs²⁹. Mais do que isto, criaram em conjunto com os parceiros, um espaço de concertação dos projectos a apresentar, num movimento de partilha de objectivos e optimização dos recursos, gerador de sinergias. Por todo o país foram desenvolvidos 58 Projectos (55 deles no Continente) resultantes de várias parcerias, muitas delas

Este ano constituiu, para grande parte das redes e parceiros, uma oportunidade de promoção da participação, reforço e afirmação de uma identidade própria, através do reconhecimento da sua singularidade e do estímulo ao sentimento de pertença a um colectivo. Por outro lado, pôs a descoberto o seu potencial criativo, de qualificação e aprendizagem, bem como a capacidade de promover actividades próximas e junto com as populações, dirigidas aos mais diversos públicos.

²⁸ A actividade das redes no âmbito do ano 2010, realçou um dos propósitos fundadores da Rede Social, expresso na RCM, que consiste em "assumir uma postura activa de ir ao encontro das diferentes entidades que actuam no domínio social, suscitando a sua participação", no sentido de "contribuir decisivamente para a consciência pessoal e colectiva dos problemas sociais, para a activação dos meios e agentes de resposta e para as inovações recomendáveis".

²⁹ No âmbito do Programa Nacional do AECPEs, foram apoiadas campanhas informativas e formativas, campanhas publicitárias; encontros de reflexão, seminários, workshops, fóruns, enquadrados no eixo 3 do referido Programa: "Responsabilizar e mobilizar o conjunto da sociedade no esforço da erradicação das situações de pobreza e exclusão".

O estabelecimento de relações de inter-ajuda e cooperação institucional e a construção de um projecto colectivo não estão isentos de tensões. Embora o funcionamento das redes sociais seja um processo extremamente exigente, que não exclui dificuldades e insucessos, os órgãos que materializam a parceria são, como vimos, instâncias potencialmente bem posicionadas na prossecução da intervenção integrada, pois, podem organizar espaços de concertação e construção de consensos.

com a colaboração da Rede Social, em diferentes escalas territoriais.

Analisando apenas algumas das iniciativas patrocinadas com a participação das redes, observamos que várias delas foram ao encontro das sensibilidades sobre os problemas sociais dos concelhos, expressas nas acções anteriormente descritas. Foram abordados temas muito diversos como: família; envelhecimento; pobreza infantil; deficiência; mobilidade; violência doméstica; sem-abrigo; consumos de substâncias psico-activas; respostas sociais; empregabilidade; empreendedorismo; economia social; preservação do ambiente/reciclagem; direitos humanos; voluntariado; intervenção social; inovação social, dentre outros.

Houve ainda acções dirigidas à própria mobilização da parceria, como a discussão sobre as prioridades do PNAI; governança e participação; formação dos técnicos das redes sociais e outros; aprofundamento da organização e funcionamento dos CLAS e CSF/CSIF; momentos de diagnóstico, priorização de problemas, construção/apresentação de propostas de projectos³¹.

A participação e o contributo das redes no cumprimento dos objectivos do AECPEs são indicadores da sua vitalidade, que devem ser considerados numa análise mais sistematizada sobre os resultados deste ano. Por outro lado, podem também inspirar uma reflexão sobre dimensões e critérios a incorporar na monitorização e avaliação da actividade das redes. Como refere Dowbor, L. (2005: 30), “tendemos a ver alianças e parcerias em termos de produtividade directa (...) quando frequentemente o desenvolvimento do capital social, a ampliação da cultura da solidariedade e o aprendizado de formas cooperativas de se organizar pode constituir um objectivo essencial, ainda que indirecto, abrindo espaço para a dinamização de um conjunto de outras iniciativas”.

Considerações finais

O estabelecimento de relações de inter-ajuda e cooperação institucional e a construção de um projecto colectivo não estão isentos de tensões. Embora o funcionamento

³¹ As metodologias utilizadas passaram por exposições; ciclos de cinema; teatro fórum; concursos (arte/fotografia) subordinados ao tema da pobreza; marchas e estafetas; acções de sensibilização/informação; seminários; *workshops*; encontros comunitários; encontros intergeracionais; feiras sociais; intercâmbio de experiências; campanhas de angariação; protocolos de compromisso/declarações, etc.”.

das redes sociais seja um processo extremamente exigente, que não exclui dificuldades e insucessos³¹, os órgãos que materializam a parceria são, como vimos, instâncias potencialmente bem posicionadas na prossecução da intervenção integrada, pois, podem organizar espaços de concertação e construção de consensos.

É evidente que o trabalho em rede e em parceria resulta melhor em determinados contextos do que em outros. Contudo, apesar de existirem certamente redes mais proficientes do que outras, aspectos mais “atractivos” e outros “repulsivos”, é inegável o seu avanço, mesmo após o período de implementação e financiamento.

Os dez anos de desenvolvimento do Programa Rede Social tornaram-no um processo incontornável, incorporado por muitas organizações locais e instâncias de decisão, mesmo que de forma variável e por vezes incompleta.

Nesta fase, importa prosseguir na sistematização do que já se aprendeu com a experiência do Programa Rede Social, verificar que constrangimentos têm dificultado mais o desenvolvimento ou a consolidação desta parceria em determinados territórios, e perceber o que deve ser revisto, reajustado, e no que vale a pena investir mais. Colocam-se as questões de aprofundamento das dinâmicas, mas também a necessidade de racionalizar o trabalho das parcerias e dos múltiplos processos de planeamento existentes no terreno, nomeadamente em torno das questões do desenvolvimento social. “Não se trata portanto de estudarmos apenas com que parceiros estamos trabalhando, e com que resultados, mas de entender qual a dinâmica e cultura de parcerias existentes em determinada região ou país” (Dowbor, L.: 2005, p. 30).

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.

* Agradecemos os contributos e sugestões de Palmira Rei, Ana Paula Alves, Joana Vallera, e a colaboração de João Santos e Laura Balsa.

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.

³¹ Uma sistematização dos constrangimentos do trabalho em parceria e em rede pode ser encontrada em Nogueira, J. M. (2005).

Referências Bibliográficas

- AMARO, Rogério Roque (2003), “Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria” *in Cadernos de Estudos Africanos*, nº 4, Janeiro / Julho. pp. 37-70.
- AMOR, Teresa (2005), “Programa Rede Social – redefinição de políticas sociais ou instâncias de governança de base territorial” *in Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 11. CET-ISCTE. pp. 41-53. Lisboa.
- CASTRO, J. L. e GONÇALVES, A. (2002), “A Rede Social e o Desenvolvimento Local – parcerias sociais e planeamento participado” *in Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 4. CET-ISCTE. pp. 71-82. Lisboa.
- CASTRO, J. L. (coord.) et al. (2009), “Rede Social – desafios e experiências de um programa estruturante”. ISS, IP 111 p. Lisboa.
- CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (1997), “Pareceres sobre o Rendimento Mínimo Garantido”. CES. 84 p. Lisboa.
- DOWBOR, L. (2005), “Gestão de Redes Sociais: teorias em construção” *in eGesta*, v. 1, nº. 3, Out.-Dez., pp. 18-36.
- INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL (1999), *Programa Piloto da Rede Social – 1999/2000*. Ministério do Trabalho e da Solidariedade. 47 p. (texto fotocopiado). Lisboa.
- INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL (2001), *Relatório de Execução do Programa Piloto – Rede Social*. IDS. 98 p. Lisboa.
- MONTEIRO, A. A. e RIBEIRO, F. B. (org.) et al. (2008), *Redes Sociais – experiências políticas e perspectivas*. Ribeirão: Ed. Húmus. 172 p.
- NOGUEIRA, J. M. (2005), “A outra Face de Janus – avaliação, terceiro sector e causas potenciais de insucesso em parcerias e redes” *in Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 11. CET-ISCTE. pp. 23-39. Lisboa.
- PEDROSO, P. (1997), “Rendimento Mínimo Garantido: Ideias, experiências e desafios para as políticas sociais em Portugal” (Relatório elaborado para o Conselho Económico e Social) *in Pareceres sobre o Rendimento Mínimo Garantido*. CES pp. 54-83. Lisboa.